

---

---

jaargang 18 juni

---

5 92

---

Het openbaar ministerie  
in ontwikkeling

---

# Colofon

Justitiële Verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Gouda Quint BV. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

## Redactieraad

dr. M.M.J. Aalberts  
drs. R.B.P. Hesseling  
dr. J. Horn  
dr. J. Junger-Tas  
dr. A. Klijn  
drs. Ed. Leuw  
drs. C.J. Wiebrens

## Redactie

dr. C.J.C. Rutenfrans  
drs. J.C.J. Boutellier  
mr. P.B.A. ter Veer

## Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële Verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
Tel: 070-370 71 47

## WODC-documentatie

Voor inlichtingen: 070-370 65  
53/66 56 (E.M.T. Beenackers, C.J.  
van Netburg en P. van Rossem).

## Abonnementen

Justitiële Verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie.

Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres.

Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot:

Uitgeverij Gouda Quint BV  
Postbus 1148  
6801 MK Arnhem  
tel: 085-45 47 62

## Administratie en adreswijzigingen

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door:

Libresso BV  
Postbus 23  
7400 GA Deventer  
tel: 05700-3 31 55

Adreswijzigingen kunnen worden doorgegeven door het adresstrookje toe te zenden aan Libresso.

## Beëindiging abonnement

Betaalde abonnementen kunnen tot uiterlijk 31 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

## Abonnementsprijs

De abonnementsprijs bedraagt f 75,- per jaar; studenten-abonnementen f 60,- per jaar (gedurende maximaal vijf jaar). Betaling geschiedt bij voorkeur met de te ontvangen stortings-acceptgirokaarten.

## Nabestellingen

Losse nummers kunnen worden nabesteld bij Libresso of Uitgeverij Gouda Quint (bij meer dan dertig exemplaren). De prijs van losse nummers bedraagt f 12,50 (exclusief verzendkosten).

## Ontwerp en drukwerk

SDU

ISSN: 0167-5850

*Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.*

# Inhoud

5	<b>Voorwoord</b>
8	<b>mr. J.R. Eland</b> Het openbaar ministerie in de praktijk; ervaringen van een officier van justitie
17	<b>mr. M. Veldhuizen en drs. L.E.C. van der Boor</b> Versterking openbaar ministerie
27	<b>mr. L.A.J.M. de Wit</b> De reorganisatie van de politie en de ontwikkeling van het openbaar ministerie
39	<b>dr. N.F. van Manen</b> Automatisering binnen het openbaar ministerie
55	<b>dr. A.M. Hoevenaars</b> Stroomsgewijs organiseren binnen het openbaar ministerie
69	<b>Summaries</b>
73	<b>Literatuuroverzicht</b>
73	Algemeen
76	Strafrecht en strafrechtspleging
82	Criminologie
89	Gevangeniswezen/tbs
-	Reclassering
-	Jeugdbescherming en -delinquentie
92	Politie
93	Verslaving
94	Slachtofferstudies
-	Preventie van criminaliteit
96	<b>Boeken/rapporten</b>
98	<b>Mededelingen</b>

# Voorwoord

Zoals het in een rechtsstaat betaamt, geldt in Nederland het beginsel dat alleen wettelijk strafbaar gesteld gedrag mag worden vervolgd en bestraft. Het omgekeerde geldt echter niet. Heel wat strafbare feiten blijven zonder strafrechtelijke gevolgen. Het openbaar ministerie is de instantie die verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging. Op grond van het opportuniteitsbeginsel kan het O.M. besluiten in bepaalde gevallen niet tot vervolging over te gaan.

Het aantal gepleegde strafbare feiten is de afgelopen jaren echter zo groot geworden dat het O.M. niet altijd in staat is (tijdig) te reageren. Dit komt de geloofwaardigheid van het strafrecht natuurlijk niet ten goede. Vandaar dat in *Strafrecht met beleid*, het beleidsplan van het openbaar ministerie voor de jaren 1990-1995, wordt geconstateerd dat het niveau van opsporing en vervolging moet worden verhoogd. Daartoe wordt een gedifferentieerd beleid geformuleerd voor de verschillende typen strafbare feiten.

Om de *zekerheid* van de strafrechtelijke reactie te waarborgen, moet worden gestreefd naar een verdubbeling van het ophelderingspercentage in 1995. Verder moeten het aantal kale beleidssepots en het aantal technische sepots worden teruggedrongen. Om de *snelheid* van de strafrechtelijke reactie te verhogen, moet het aantal transacties in misdrijfzaken worden verhoogd. In dit verband moet voorts in 1995 75% van alle O.M.-afdoeningen binnen drie maanden na ontvangst op het parket zijn afgedaan.

Om door middel van effectmeting controle te kunnen uitoefenen op de taakuitvoering door de politie, dient het openbaar ministerie in 1995 zeggenschap te krijgen over 40% van de politiecapaciteit ten behoeve van justitiële taken. Daarnaast krijgt het O.M., mede in verband met de reorganisatie van de politie, meer beheersbevoegdheden over de politie.

Om de genoemde doelstellingen te bereiken en de grotere bestuursverantwoordelijkheid inhoud te kunnen geven, worden ingrijpende veranderingen noodzakelijk geacht in de cultuur, de organisatie en werkwijze, de informatievoorziening en voorlichting en de personele en materiële voorzieningen van het openbaar ministerie. Aan deze fundamentele ontwikkelingen binnen het openbaar ministerie is deze aflevering van *Justitiële Verkenningen* gewijd.

J.R. Eland beschrijft de problemen die een officier van justitie ervaart in de dagelijkse praktijk. Aan de orde komen de organisatie en de cultuur van het openbaar ministerie, de werkdruk die daarbinnen bestaat, de ambivalente wijze waarop men omgaat met de specialismen en de 'niet-optimale interne communicatie'. In verband met dit laatste constateert de auteur dat de officier van justitie zozeer wordt bedolven onder informatie dat het merendeel ongelezen blijft. Daardoor gaan 'belangrijke ontwikkelingen binnen het O.M. .. in essentie aan de officier voorbij'.

M. Veldhuizen en L.E.C. van der Boor schetsen de achtergronden van het veranderingsproces binnen het openbaar ministerie, de mogelijkheden tot verbetering van de parketorganisatie en de rol die de Stuurgroep 'Versterking O.M.' speelt bij het tot stand brengen van die verbeteringen. De auteurs constateren onder meer dat de mogelijkheden van de automatiseringssystemen door de parketten nog onvoldoende worden benut. Bij het teweegbrengen van veranderingen in de organisatiestructuur zou het traditionele cultuurpatroon nog vaak 'roet in het eten gooien'. De auteurs menen dat de betrokkenheid van de leiding van de parketorganisatie van cruciaal belang is voor het welslagen van de onderneming.

L.A.J.M. de Wit betoogt dat de noodzakelijke veranderingen binnen het O.M. en de reorganisatie van de politie nauw samenhangen en elkaar kunnen versterken. Daarnaast gaat hij in op de maatschappelijke ontwikkelingen die het O.M. hebben gedwongen tot een betere organisatie en werkwijze. De Wit meent dat veranderingen binnen de politie tot dusver weinig effect hebben gesorteerd. Omdat de posities in de politie-organisatie historisch geworteld zijn, zouden veranderingen alleen schoksgewijs kunnen ontstaan. De auteur waarschuwt ervoor dat als de criminaliteitsbestrijding door het O.M. niet tot

de gewenste resultaten leidt, een zakelijke overheid zal omkijken naar andere methoden.

N.F. van Manen laat zien dat het gebruik door het openbaar ministerie van het automatiseringssysteem Compas de geloofwaardigheid van het strafrecht verhoogt door de straffkans te vergroten. De grote massa van strafbare feiten kan met dit systeem veel gemakkelijker worden verwerkt. Het bezwaar tegen het gebruik van Compas is volgens de auteur hierin gelegen dat de burger ten onrechte voldoende geïnformeerd en mondig wordt geacht om van zich te laten horen als de transactie ten onrechte wordt voorgesteld. Het blindelings toepassen van de in Compas ingebouwde routines op alle processen-verbaal, bij voorbeeld door sepots te vervangen door transacties, zou de geboekte winst aan geloofwaardigheid weer teniet doen.

In de bijdrage van A.M. Hoevenaars ten slotte, wordt ingegaan op de relatie tussen de gewenste prestaties van de parketorganisatie (reductie van doorlooptijden, minimalisatie van sepots en vergroting van het aantal transacties) en de wijze waarop die organisatie is gestructureerd. De auteur doet verslag van een door haar verricht onderzoek naar de meest wenselijke organisatiestructuur.

# Het openbaar ministerie in de praktijk

## Ervaringen van een officier van justitie

mr. J.R. Eland\*

### Inleiding

Met enige regelmaat wordt de krantelezer geconfronteerd met alarmerende berichten over een falend Justitie-apparaat. Deze berichten komen er doorgaans op neer, dat door Justitie (lees: het O.M. of de betrokken officier van justitie) in het strafproces fouten zijn gemaakt, waardoor soms zelfs criminelen 'vrijuit' gaan. Erg genuanceerd en waarheidsgetrouw zijn deze berichten niet altijd, maar de boodschap is duidelijk: het O.M. presteert – althans voor de buitenwacht – kennelijk niet altijd even goed bij de vervulling van zijn primaire taken: het handhaven der wetten (of het recht) en het vervolgen van strafbare feiten. De conclusie ligt dan voor de hand: er is voor het O.M. alle reden om meer zorg en aandacht te besteden aan de kwaliteit en organisatie van zijn werk.

Deze conclusie is terecht. Hoewel de soep vaak niet zo heet wordt gegeten als de critici haar opdienen – te vaak ook worden fouten ten onrechte op het conto van het O.M. geschreven – is er voor het O.M. reden genoeg om kritisch naar het eigen functioneren te (blijven) kijken. Er worden inderdaad fouten gemaakt en het O.M. zit nu eenmaal in een glazen huis en wordt door iedereen bekeken en gevolgd.

Voor een deel is deze kritische zelfreflectie al in gang gezet, waarvan het O.M.-beleidsplan *Strafrecht met beleid* het meest recente voorbeeld is. Dit plan gaat ook, zij het globaal, in op de organisatie en werkwijze van de parketten en het spreekt (mede in dit verband) zelfs van 'verandering van cultuur en instelling'. Anderzijds wordt de noodzaak van verandering niet altijd en overal onderkend; hier en daar

\* De auteur is arrondissementsofficier van justitie bij het parket Roermond.

kan men toch nog wel leden van het O.M. tegenkomen, die vinden dat het toch goed gaat zo en zich afvragen waarom iedereen boos op hen is. Het enkele schrijven of zeggen dat er iets moet veranderen is dus niet voldoende. Er moet meer gebeuren.

Hieronder zal worden ingegaan op enkele facetten van de problematiek van een niet altijd optimaal functionerend O.M., gezien door de bril van een zogenoemd lid van de eerste lijn. Daarbij is zeker geen volledigheid betracht. Ook worden geen excuses aangevoerd. Bij lezing moet men zich goed realiseren dat tussen de negentien verschillende arrondissementsparketten grote verschillen kunnen bestaan in organisatie en werkwijze. De problematiek kan dus elders geheel anders worden ervaren.

## **Werkdruk**

Wie, zoals ik, als argeloze buitenstaander, in de functie van plaatsvervangend-officier van justitie, voor het eerst het O.M. komt binnenwandelen, krijgt diverse verrassingen te verwerken. Allereerst lijkt het gebouw, waarin hij geacht wordt te gaan werken, verdacht veel op een seminarium. Dat bleek het in het verleden ook te zijn geweest en toen het gebouw werd ingericht voor het parket (de rechtbank is elders gevestigd), was van een Arbo-wet nog geen sprake. Maar goed, men praat reeds lang over nieuwbouw, te realiseren binnen een onbekend aantal jaren.

De tweede verrassing, die de buitenstaander zelfs aan den lijve zal ondervinden, is de werkdruk. Tot de primaire taak van een officier van justitie behoort uiteraard het afdoen van strafzaken: het overleggen met de politie of andere opsporingsinstanties, het lezen en beoordelen van processen-verbaal op bewijs en haalbaarheid, het beoordelen van concept-telastleggingen, het voeren van correspondentie over een zaak met advocaten en anderen, het 'doen' van de zaak op de zitting en het voeren van slachtoffergesprekken.

Naast het afdoen van concrete strafzaken is er echter ook een omvangrijke meer beleidsmatige taak: het beoordelen en afdoen van klachten, het schrijven van nota's en ambtsberichten over meer algemene onderwerpen, het deelnemen aan in- en externe commissies, het voeren van driehoeksoverleg, enzovoort. Al deze werkzaamheden komen tegelij-



kertijd en bijna alles moest gisteren eigenlijk al klaar zijn. Tussendoor komt de telefoon. Er zijn dagen dat een officier – zeker de pers-officier – vrijwel constant met de hoorn in zijn hand zit, terwijl de bode uiteraard nieuwe stukken blijft brengen.

Het zal duidelijk zijn, dat het onder deze omstandigheden moeilijk is om een strafzaak eens goed uit te diepen, om een ingewikkeld juridisch probleem van alle zijden te benaderen, om een requisitoir goed voor te bereiden of zelfs om de *Nederlandse Jurisprudentie* goed te lezen. Dat soort werk moet men mee naar huis nemen, voor 's avonds of in het weekeinde.

Op zichzelf is er niets tegen een forse werkdruk; de functie van officier van justitie is nu eenmaal geen baan van negen tot vijf, maar een ambt voor vieren-twintig uur per dag. De consequenties daarvan dient men te accepteren. Anderzijds zal degene die het dagelijkse werk van een officier van justitie beziet, moeten concluderen dat dit voor een niet onaanzienlijk deel ver beneden het niveau van de functie is. Door het grotendeels ontbreken van secretariële ondersteuning zullen officieren zelf hun afspraken moeten maken en bijhouden, zelf snel een kopietje moeten maken, zelf hun reisdeclaratie moeten invullen, zelf hun faxen moeten versturen en – als zij in het gelukkige bezit zijn van een pc – bij voorkeur zelf hun brieven moeten typen. Onlangs werd zelfs al gesproken over het zelf moeten invoegen van supplementen in de losbladige wetboeken.

Dit is uiteraard slechts een persoonlijke beleving van het probleem en misschien legt een collega weer ergens anders de nadruk op. Feit is wel, en dat wordt ook bevestigd in de in 1991 gehouden NVvR-enquête (NVvR, 1991), dat de werkdruk binnen de rechterlijke macht als hoog, misschien zelfs als onredelijk wordt ervaren. In dezelfde enquête is te lezen dat naar verwachting deze werkdruk nog verder zal stijgen.

Wat is dan de oplossing? Bij een uitbreiding van het aantal taken behoort uiteraard een uitbreiding van het aantal plaatsen. Een ongebreidelde uitbreiding van het aantal O.M.-formatieplaatsen is echter niet doenlijk en zelfs niet wenselijk. Wil het O.M. alle taken, ook de nieuwe (bij voorbeeld in het kader van de reorganisatie van de politie), op een juiste en adequate wijze kunnen vervullen, dan zal daarnaast moeten worden gezien of oneigenlijke taken en werkzaamheden kunnen en moeten worden

afgestoten. De winst daarvan zou wel eens bijzonder groot kunnen zijn.

## **Organisatie**

Een volgende verrassing die de buitenstaander zal ondervinden, is de wijze waarop het parket is georganiseerd en de wijze waarop strafzaken worden verwerkt, kortom de organisatie. In de loop der jaren is het aantal strafzaken enorm toegenomen; de eerlijkheid gebiedt daarbij te zeggen dat ook het aantal medewerkers is gestegen. Daarnaast is zowel het werk van een officier, als de taak van het O.M. inhoudelijk sterk veranderd.

Was er vroeger doorgaans sprake van 'breng-werk', waarbij de officier achter zijn bureau zat en afwachtte wat hem aan processen-verbaal werd gebracht, tegenwoordig is er een verschuiving merkbaar naar het 'haal-werk', ook wel pro-actief optreden genoemd. Zo worden tegenwoordig door de politie handhavingsprojecten opgezet of opsporingsteams geformeerd, gericht op het oplossen van een bepaald (criminaliteits)probleem of de aanhouding van een bepaalde dadergroep. Bij deze manier van werken is de bemoeienis van de officier van justitie veel intensiever. Over de gewijzigde inhoud van de taak van het O.M. is al veel geschreven. Die taak heeft ook nadrukkelijk een bestuurlijke component: het voeren van in- en extern gericht beleid.

Ondanks deze ingrijpende wijzigingen in werkwijze en taak van de officier is de organisatie van de parketten in de loop der tijd nauwelijks wezenlijk veranderd. Tot voor kort werd iedere strafzaak op dezelfde ingewikkelde en tijdrovende wijze, meestal handmatig, administratief verwerkt. Een controle op de instroom van zaken was er niet, evenmin als een beheers- en beleidsinformatiesysteem. Het gevolg was dat, ondanks de personeelsuitbreidingen, de achterstanden opliepen, de doorlooptijden langer werden, zittingen uitvielen omdat dagvaardingen niet op tijd konden worden betekend, enzovoort. Door de onoverzichtelijkheid van de organisatie en door onvoldoende controle en sturing liep de stroom onherroepelijk vast.

Voor een officier van justitie was (en is) het uiteraard zeer frustrerend om steeds maar te moeten horen dat 'iets' niet kon, om steeds maar te moeten

afwachten of termijnen zouden worden gehaald of om een zaak te moeten seponeren, simpelweg omdat deze onaanvaardbaar lang ergens was blijven liggen. Ronduit beschamend was het om er op de zitting achter te moeten komen, dat een advocaat maanden tevoren brieven had verstuurd die de behandelend officier nooit onder ogen had gekregen en waarop door het parket ook nooit een antwoord was verzonden. Door de opeenstapeling en het symptomatische karakter van deze voorvallen dreigde bovendien de arbeidsvreugde binnen de hele organisatie grondig te worden verpest, terwijl het O.M. voor de buitenwereld steeds meer aan geloofwaardigheid inboette.

Het was duidelijk dat het zo niet veel langer door kon gaan. Met de komst van een andere beheersorganisatie (de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning), is het O.M. dan ook driftig aan het reorganiseren geslagen. Er wordt nu, zij het nog op relatief bescheiden schaal, geautomatiseerd, bij voorbeeld met het Compas-systeem (zie het artikel van Van Manen elders in dit nummer). Er is een beleids- en beheersinformatiesysteem, Gouden Delta, opgezet. De organisatie wordt overzichtelijk en controleerbaar gemaakt door de unit-vorming met de daarbij behorende nadrukkelijke sturing en taakverbreding. De binnenkomende strafzaken worden gefilterd, zodat een substantieel deel ervan meteen al kan worden afgedaan, bij voorbeeld door een transactie. Er worden projecten opgezet om de doorlooptijden terug te brengen, om het aantal technische sepots te verminderen of om de administratieve verwerking van de executie van geldboetes te stroomlijnen. Om nog even op de werkdruk terug te komen: het zal duidelijk zijn dat deze verbouwingsactiviteiten plaatsvinden, terwijl de winkel normaal geopend moet blijven.

Men kan maar zo ver springen als de polsstok lang is. De laatste tijd was de kwaliteit van de polsstok waarmee de officier springt, te weten de ondersteunende organisatie, wel erg slecht geworden. Er is dan ook alle reden om in de toekomst te blijven werken aan een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van die ondersteuning. Voor een adequate en effectieve taakvervulling kon dat wel eens belangrijker zijn dan de versterking van het O.M. zelf.

## Cultuuromslag

De laatste verrassing die de buitenstaander zal treffen, is die met betrekking tot de 'cultuur' van het O.M. Dit is deels een aangename verrassing. Het O.M. is nu eenmaal een betrekkelijk kleine organisatie van professionele strafrechtsbeoefenaren die veel (en in elk geval die veelbesproken magistratelijke attitude) gemeen hebben. De onderlinge collegialiteit en loyaliteit zijn doorgaans groot en ieders mening en inbreng worden gerespecteerd. Officieren van justitie zijn noodzakelijkerwijs individualisten pur sang. Een van de belangrijkste aspecten van hun werk is immers het beslissen in individuele strafzaken waar zij op niets anders kunnen terugvallen dan op hun eigen kennis, ervaring en geweten. Vaak kunnen zij weliswaar advies vragen aan collega's, maar uiteindelijk moeten zij de beslissing zelf nemen en deze eventueel ter zitting onderbouwen en verdedigen.

Dit individualisme heeft natuurlijk een keerzijde. Het gevaar van het werken in aparte hokjes en het oprichten van eigen koninkrijkjes is levensgroot aanwezig, ook al omdat er, in het algemeen, nauwelijks sprake is van toezicht of collegiale toetsing en controle. Er is een sterke traditie van het respecteren van elkaars opvattingen, ook als deze wellicht minder juist zijn of niet zo goed passen bij (landelijke) uitgangspunten. Dit alles leidt, mede, tot het fenomeen dat ook al door andere schrijvers (laatstelijk in 1991 tijdens de NVvR-vergadering in Maastricht) is vermeld: de vrijblijvendheid van de besluitvorming (Schalken, 1991). Juist door deze vrijblijvendheid, die zich in alle lagen voordoet, is het O.M. gehandicapt bij zijn ontwikkeling naar een hechtere organisatie met een grotere eenheid in beleid. Dit wordt ook onderkend in het beleidsplan *Strafrecht met beleid* dat in dit verband spreekt over de noodzaak van een verandering van cultuur en instelling.

In dit verband wordt nader stilgestaan bij twee zaken die weliswaar niet direct met de O.M.-cultuur te maken hebben, maar daar toch ook niet geheel van kunnen worden losgezien.

Allereerst is dat de niet-optimale interne communicatie. Het O.M. kent vele overlegvormen op alle niveau's: de PPGG-vergadering, ressortsvergaderingen, parketvergaderingen, ressortelijke commissies, landelijke commissies, werkgroepen, enzovoort. De verslagen of verkorte weergaven van al deze vormen van overleg worden in ruime mate binnen het O.M. verspreid, met de bedoeling dat ieder lid van het O.M. zich op de hoogte kan stellen van de jongste besluiten of nieuwste ontwikkelingen. Naast deze verslagen worden tal van circulaires en nota's over de meest uiteenlopende onderwerpen het land ingestuurd, zodat ook iedereen daarvan kennis kan of misschien zelfs moet nemen.

Het gevolg is dat de officier van justitie letterlijk wordt bedolven onder de meest uiteenlopende informatie, belangrijk en onbelangrijk, volstrekt ongestructureerd en alles door elkaar heen. De oplossing voor de toch al gekwelde officier ligt voor de hand: het merendeel van deze stukken gaat ongezien het 'uit-bakje' weer in of wordt ongelezen opgeborgen in de hoop op betere tijden. Uiteraard zit hier een keerzijde aan: belangrijke ontwikkelingen binnen het O.M. (denk bij voorbeeld aan *Strafrecht met beleid* en *Versterking O.M.*) gaan in essentie aan de officier voorbij en worden daarmee (weer) uitsluitend een zaak voor de leiding van het O.M.

Uiteraard is de werkelijkheid genuanceerder. De mate waarin iemand geïnformeerd wordt, hangt ook samen met de eigen interesse in het onderwerp. Feit is echter wel dat de interne informatiebehoefte en -voorziening binnen het O.M. nooit die aandacht heeft gekregen die zij verdienen. Er wordt nu wel gesproken over interne voorlichting, maar die zal, om het gewenste resultaat te bereiken, zeker het niveau van een periodiek informatie-bulletin moeten ontstijgen. Ook hier is een pasklare oplossing niet te geven. Wellicht moet de overlegstructuur deels worden aangepast, zoals ten aanzien van het milieu-O.M. is gedaan, of misschien moet er een centraal te raadplegen databank komen. In ieder geval zijn op dit terrein dringend voorzieningen nodig.

## (De)specialisatie

Een ander aspect van de cultuur is de verdergaande de-specialisatie binnen het O.M. Het ideaalbeeld van een officier van justitie is dat van een *all-round professional* die zijn hand niet omdraait voor een ingewikkelde fraudezaak en met hetzelfde gemak de volgende dag een grote drugszaak doet. Vanuit deze gedachte staat het O.M., althans zo komt het over, huiverig ten opzichte van specialisatie. Specialismen als fraude, economie, milieu en jeugdzaken hebben binnen de organisatie niet een echt hoge status. De betreffende officieren hebben ook nauwelijks tijd om zich te specialiseren. Naast hun specialisme hebben zij vaak ook nog een fors pakket commune zaken en doorgaans zeggen ze na een korte tijd, als ze net een beetje deskundig zijn, het specialisme alweer vaarwel. Andere specialismen, bij voorbeeld vuurwapens, zijn al lang geleden afgeschaft.

Het gevaar van over-specialisatie is natuurlijk evident. De betrokkenen zien dan niets anders meer dan hun eigen beperkte vakgebied en vinden alles wat zich daarbuiten afspeelt volstrekt onbelangrijk. Anderzijds kan niet worden ontkend dat het taakgebied van het O.M. te divers en te omvangrijk is en dat daarom op deelgebieden officieren werkzaam moeten zijn, die vaktechnisch zeer goed zijn ingevoerd en tijd en gelegenheid krijgen om zich op dat deelgebied te richten, ook al om tegenspel te kunnen (blijven) bieden aan de zich in toenemende mate specialiserende advocaten.

Daarnaast moet worden onderkend dat de manier waarop het O.M. in het verleden met de specialismen is omgesprongen – op z'n zachtst gezegd – geen geloofwaardige indruk maakte op de relevante buitenwereld (Van de Bunt, Van der Veen e.a., 1989). Het is dan ook van belang dat de specialismen worden gehandhaafd en inhoudelijk versterkt. Daarbij moeten de specialismen allereerst worden opgewaardeerd en een vaste plaats krijgen binnen het te ontwikkelen loopbaanbeleid. In dat kader kunnen dan ook afspraken worden gemaakt met betrekking tot de termijn waarbinnen een bepaald specialisme wordt vervuld. Wellicht moet in dit kader zelfs het rangenstelsel binnen het O.M. worden herzien om te voorkomen dat de goede specialisten te snel doorstromen naar een (hogere) rang.

## Naar een professionele organisatie

Terug naar het begin: er is voor het O.M. alle reden om meer zorg en aandacht te besteden aan de kwaliteit en organisatie. Het O.M. moet zich omvormen van een organisatie van individuele professionals naar een professionele organisatie. Dat kan, zonder dat het ten koste gaat van de voor de primaire taak essentiële oriëntering op de onafhankelijke rechter. Daar is, naast een herbezinning op de (organisatie van) werkzaamheden en taken, een wijziging van denken voor nodig, dus inderdaad een cultuuromslag. Het O.M. zal meer als eenheid moeten optreden, meer zakelijk moeten denken. Of dat ooit zal lukken? Als we kijken naar de al eerder aangehaalde NVvR-enquête, waarin een 'cultuur van verzakelijking' wordt geconstateerd, is het al in gang gezet.

### Literatuur

**Bunt, H.G van de, O.C.W. van der Veen e.a.**

*Strafrechtelijke handhaving van milieurecht: verslag van de zestiende ledenvergadering van de Vereniging voor milieurecht op 17 september 1987*

Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, pp. 55 e.v.

**NVvR**

*NVvR-rechtspositie-enquête 1991*

Den Haag, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), 1991, 78 pp.

**Schalken, T.M.**

*Het taboe van art. 5 RO; over de bestuurlijke en magistratelijke niveaus in de rechtsbetrekking tussen minister van Justitie en openbaar ministerie*

Trema, 14e jrg., nr. 6, 1991, pp. 179-193

# Versterking openbaar ministerie

**mr. M. Veldhuizen en drs. L.E.C. van der Boor\***

De kerntaak waarvoor het openbaar ministerie zich de komende jaren ziet gesteld, is dat het zijn geloofwaardigheid behoudt, en waar nodig herstelt, bij het uitvoeren van zijn taken op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het gaat daarbij vooral om de verbetering van de kwaliteitsaspecten snelheid en zekerheid bij strafrechtelijke interventies. In dit artikel wordt betoogd dat daarvoor ingrijpende wijzigingen in de organisatie van de parketten noodzakelijk zijn, welke er vooral op zijn gericht om meer resultaatgericht te werken. Sinds een jaar wordt daaraan in het kader van het project 'Versterking openbaar ministerie' uitvoering gegeven. In dat verband komen tevens enige valkuilen aan de orde, die het in gang gezette veranderingsproces kunnen frustreren.

## Achtergronden

De druk op het justitie-apparaat, in het bijzonder op het O.M., neemt voortdurend toe. Naast een toename van de zware georganiseerde criminaliteit, in omvang en complexiteit, zijn in het gevangeniswezen (opnieuw) capaciteitsproblemen te constateren. De roep om intensivering van de criminaliteitsbestrijding wordt steeds groter. Aangezien de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving op het spel staat dient een adequaat antwoord op deze problemen te worden gevonden.

In het bijzonder de niet in alle opzichten positieve ervaringen met de uitvoering van het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* hebben tot het inzicht geleid dat het O.M. dient te veranderen van een

\* De auteurs zijn verbonden aan het secretariaat van de stuurgroep 'Versterking O.M.'



organisatie van professionals in een professionele organisatie. Dit geldt zowel voor de behandeling van strafzaken als voor het realiseren van beleidsvoornemens, hetgeen onder meer de aanvaarding impliceert van de verplichting om de leden van die organisatie aan te spreken op de naleving van gemaakte afspraken. In lang niet alle gevallen weet het O.M. deze taak waar te maken.

Daarbij komt dat het O.M. zich ziet gesteld voor nieuwe taken. De mede door de reorganisatie van de politie veranderende rol en positie van de officier van justitie maken het noodzakelijk dat het O.M. zijn bestuurlijke oriëntatie verbreedt. Ook vanuit het bestuur is een toenemend beroep op het O.M. merkbaar. Samen met de andere drager van het bevoegd gezag, de burgemeester, moet het O.M. meer greep krijgen op de politie om de beoogde doelen te bereiken.

De toenemende druk op het justitie-apparaat en de nieuwe taken waarvoor het O.M. zich ziet gesteld, maken de vraag op welke wijze het O.M. vorm en inhoud geeft aan het beleid actueler dan ooit. Teneinde de zekerheid te vergroten dat op een normschending ook daadwerkelijk een passende sanctie volgt, dient het O.M. de sturende rol in de strafrechtelijke keten, die het volgens de wet toekomt, meer dan nu het geval is gestalte te geven. Dit impliceert dat het O.M. meer beleidsmatig te werk moet gaan en naar buiten toe meer als eenheid moet gaan optreden.

Hoewel de in aantocht zijnde wetgeving het aantal strafvorderlijke valkuilen zal doen verminderen en de daadkracht van het O.M. zal vergroten, zijn binnen het O.M. maatregelen nodig om de afdoening van strafzaken sneller en beter te doen verlopen. Met het oog op de bestaande verwerkingscapaciteit en de beschikbare schaarse middelen is het onontkoombaar dat de organisatie van het O.M. ingrijpend dient te worden gewijzigd teneinde de uitvoering van het eigen beleidsplan en de nieuwe taken inhoud te kunnen geven. Vanzelfsprekend zal dit consequenties hebben voor werkwijzen en werklast.

In het beleidsplan *Strafrecht met beleid* heeft het O.M. een aantal beleidsvoornemens ter verbetering van de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde geformuleerd. Met de aanvaarding van dit beleidsplan heeft het de verantwoordelijkheid

op zich genomen de geformuleerde doelen ook daadwerkelijk te realiseren.

### **Versterking O.M.**

Het project 'Versterking O.M.' heeft het primaire doel het O.M. te maken tot een aanstuurbare organisatie, die zelfstandig in staat is op flexibele wijze in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en daarop gebaseerd beleid uit te voeren. Dit betekent dat het O.M. de schaarse middelen bij de opsporing en vervolging zo doelmatig en effectief mogelijk moet benutten. De versterking van het O.M. richt zich daarmee vooral op het verbeteren van de kwaliteit van de strafrechtelijke interventies en op de daarvoor noodzakelijke aanpassingen van de parketorganisatie.<sup>1</sup>

De versterking van de eigen organisatie en de uitvoering van het ambitieuze beleidsplan *Strafrecht met beleid* vergen zeker in het begin een grote inspanning. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de lijn binnen het O.M., dat wil zeggen van de (vergadering van) procureurs-generaal en hoofdofficieren. Aangezien het O.M. evenwel weinig ervaring heeft met het uitvoeren van dergelijke ingrijpende en complexe veranderingsoperaties, is in februari 1991 de stuurgroep 'Versterking O.M.' ingesteld. Mede gelet op het tempo waarmee deze veranderingen tot stand moeten worden gebracht, is – in het bijzonder in de beginfase – een centrale sturing en coördinatie noodzakelijk. De stuurgroep heeft daartoe het mandaat van de vergadering van procureurs-generaal gekregen.

#### *Verbetering van de parketorganisatie*

Pas wanneer het O.M. kan aangeven dat op een eenmaal geconstateerde normschending ook daadwerkelijk een interventie volgt, kan het zijn sturende rol ten aanzien van politie, bestuur en rechter waarmaken. In 1990 was dat slechts in ongeveer 60 procent van de overtredingen en misdrijfzaken het geval.<sup>2</sup> Het is daarom nodig dat het O.M. eerst orde op zaken in eigen huis stelt. Eén van de voorwaarden daartoe is dat het O.M. laat zien wat het wel en wat het niet kan. Zonder een goed inzicht in de handhavingvormen en -mogelijkheden kan de

beschikbare, schaarse verwerkingscapaciteit nooit optimaal worden benut. Het logische gevolg daarvan is, dat de sturende rol ten opzichte van de politie waar het de instroom en aanlevering van processen-verbaal betreft, niet of nauwelijks gestalte zal krijgen.

De geloofwaardigheid van het O.M. zal slechts worden vergroot, indien het O.M. meer als eenheid gaat optreden. Onder omstandigheden zal dat zeker ten koste gaan van de beleidsvrijheid van individuele officieren van justitie bij de behandeling van concrete strafzaken. Een gerichte sturing van de opsporing en vervolging vereist immers een daadwerkelijke uitvoering van de beleidsvoornemens, zoals verwoord in *Strafrecht met beleid*. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor bedoelde beslissingsruimte.

De bestaande cultuur van vrijblijvendheid zal plaats moeten maken voor een cultuur waarin het vanzelfsprekend is om eenmaal gemaakte afspraken ook daadwerkelijk na te komen. Het laatste veronderstelt ook dat de naleving van afspraken wordt gecontroleerd. Zeker in een organisatie van professionals is dat geen eenvoudige opgave. De hiërarchische structuur van het O.M. biedt hiertoe echter wel de mogelijkheid. Maar zolang men (medewerkers in) de organisatie niet gaat aanspreken op bereikte resultaten, zal de cultuur van vrijblijvendheid, ook wel de non-interventiecultuur genoemd, blijven bestaan. De cohesievorming binnen het O.M. zal slechts gestalte kunnen krijgen wanneer de leiding hiertoe het voorbeeld geeft en de stijl van leidinggeven daaraan aanpast.

### *Hulpmiddelen*

Tegen deze achtergrond is de invoering van een adequaat management-informatiesysteem, kortom een goede bestuurlijke informatieverzorging, een *conditio sine qua non*. De procureurs-generaal en hoofdofficieren kunnen hun lijnverantwoordelijkheid onvoldoende effectueren wanneer zij niet over de juiste gegevens beschikken. Bij het richting geven aan het beleid hebben cijfers immers de functie van een thermometer waarmee de temperatuur kan worden opgenomen, waarna zo nodig tot bijsturing kan worden overgegaan. Vanzelfsprekend gaat het daarbij niet om een doel op zichzelf, maar om een hulpmiddel.

In dit verband is het van cruciaal belang dat de huidige mogelijkheden van Gouden Delta – een geautomatiseerd systeem dat beleidsinformatie ten behoeve van de parketten verschaft – optimaal worden benut. Hoewel een kentering merkbaar is, moet worden geconstateerd dat een aantal parketten dit belang niet onderkent en weigert gebruik te maken van Gouden Delta, dan wel de mogelijkheden hiervan onvoldoende benut. In het bijzonder de positieve ervaringen die op verschillende parketten zijn opgedaan met de instelling van bedrijfsbureaus – waar men dagelijks gebruik maakt van het beschikbare cijfermateriaal – zouden voldoende reden moeten zijn om de invoering en het daadwerkelijk gebruik van Gouden Delta ter hand te nemen.

Ook voor Compas (zie het artikel van Van Manen elders in dit nummer), een geautomatiseerd systeem van de administratieve procedures binnen de parketten, geldt dat de mogelijkheden van dit systeem onvoldoende worden benut. Hoewel Compas primair is ontwikkeld op basis van de bestaande administratieve procedures en daarmee uitgaat van een groot aantal bewerkingsstations, blijken parketten niet of nauwelijks in staat te zijn om bewerkingen gelijktijdig of parallel uit te voeren. Juist in de registratiefase zijn tal van mogelijkheden aanwezig om het aantal bewerkingsstations te reduceren. Daarbij valt onder meer te denken aan het opvragen van justitiële documentatie en de bevolkingsverificatie, maar ook aan het in een eerder stadium beoordelen van processen-verbaal.

Technisch biedt Compas hiertoe voldoende mogelijkheden. Voorwaarde is echter dat in het voortraject enige 'intelligentie' aan het gebruik wordt toegevoegd. Het aantal bewerkingsstations en het daaraan gepaarde aantal dossierbewegingen zullen aanzienlijk kunnen worden teruggedrongen indien de beoordeling in een eerder stadium van het verwerkingsproces plaatsvindt. Hoewel hiervan een positieve invloed uitgaat op doorlooptijden, werklast en dergelijke, maakt slechts een beperkt aantal parketten gebruik van deze werkwijze. Aangezien er per saldo niet of nauwelijks iets is veranderd aan de werkwijze van de parketten, is het in dit verband begrijpelijk dat in de *Tussenrapportage*<sup>3</sup> wordt geconcludeerd dat de werklastbesparing aanzienlijk minder bedraagt dan indertijd is voorzien.

## *Organisatiestructuur*

In het verlengde van het voorgaande biedt aanpassing van de organisatiestructuur een andere mogelijkheid ter versterking van de organisatie. Nu in bijna alle gevallen de parketten zijn overgegaan tot invoering van een unitstructuur, rijst de vraag in hoeverre de veelal gekozen regionale indeling aansluit bij de werkprocessen. Deze regionale differentiatie bevreemt temeer omdat bij voorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn eerdergenoemde rapport uit 1988 heeft gewezen op het belang van een functionele parketorganisatie, ingericht naar typen afdoeningsmodaliteiten, op voorwaarde dat een selectie-eenheid in een vroegtijdig stadium de afhandelingsmodaliteit vaststelt.<sup>4</sup> Hoewel een dergelijke procesgerichte benadering veel voordelen biedt in verband met de reductie van het aantal bewerkingsstations en – in samenhang daarmee – met de reductie van de doorlooptijden, is zij slechts op een enkel parket ingevoerd.

In aanvulling op het voorgaande dienen in het kader van de versterking van het O.M. in het bijzonder de administratieve procedures en werkwijzen opnieuw te worden bezien. De rapporten inzake de herijking van de administratieve organisatie, die per parket zijn gemaakt, onderstrepen dat nog eens.<sup>5</sup> Bovendien doen zich binnen de meeste parketten mogelijkheden voor tot verdergaande delegatie, taakverbreding en taakroulatie, vooral binnen de administratieve ondersteuning. Zeker nu een gemiddelde officier meer tijd besteedt aan overleg en minder aan het direct afdoen van zaken, is een hoger gekwalificeerde ondersteuning noodzakelijk. Dit is onder meer het gevolg van de toenemende mate waarin het O.M. zijn externe oriëntatie verbreedt.

Ook hier lijkt echter het traditionele cultuurpatroon roet in het eten te gooien. Van oudsher worden het parketsecretariaat en de administratie beschouwd als zuiver ondersteunend aan de professionals. Tussen de drie genoemde geledingen stonden tot voor kort 'waterdichte schotten', waardoor noties als taakverrijking en delegatie nauwelijks aan de orde waren. Mede ten gevolge van de invoering van de unitstructuur en de voorzichtig in gang gezette heroriëntatie op de stijl van leiding geven heeft het 'teamgericht' werken aan belang gewonnen.

## *Ondersteuning*

Met het oog op de verdere automatisering van de werkprocessen en de veranderende rol van de officier van justitie ten gevolge van de reorganisatie van de politie veranderen ook de eisen die aan het niet-rechtsgeleerde personeel worden gesteld. Het is echter de vraag of daarop voldoende wordt ingespeeld, niet alleen ten aanzien van de werving, selectie en opleiding van het personeel, maar ook bij het vaststellen van de formatie. De parketten zullen in de toekomst immers andere vaardigheden nodig hebben, hetgeen zal leiden tot een kleinere, maar hooggekwalificeerde ondersteuning.

Wat betreft het niet-rechtsgeleerde personeel komt daar nog bij dat zich in de meeste gevallen slechts beperkte carrièremogelijkheden voordoen. Zo is binnen de administratie doorgroei na schaal zes nauwelijks mogelijk en kent het secretariaat eveneens een beperkte functie-reeks. Zeker nu het primaire proces in toenemende mate afhankelijk wordt van het functioneren van de ondersteuning, zullen steeds meer ervaren medewerkers de organisatie verlaten wanneer hen onvoldoende loopbaanperspectief wordt geboden.

Hoewel zich op het eerste oog voldoende mogelijkheden voordoen tot versterking van de parketorganisatie, speelt de traditionele cultuur binnen het O.M. een allesbepalende rol bij de effectuering daarvan. Dit geldt eveneens voor het realiseren van de concrete kwalitatieve doelstellingen op het terrein van de reductie van de doorlooptijden, de reductie van de technische sepots, het verhogen van het aantal transacties in misdrijfzaken, het intensiveren van de executie-inspanningen en de reductie van het aantal 'kale' beleidssepots. Daarbij is één van de belangrijkste belemmeringen in de cultuur van het O.M. dat een succesvolle aanpak niet of nauwelijks wordt overgenomen door andere parketten.

## *Bewustwording*

Zeker tot voor kort beschouwde ieder parket zichzelf als uniek. Indien de procureurs-generaal, de hoofdofficieren en de stuurgroep er niet in slagen hierin verandering te brengen, zal de versterking van het O.M. uiteindelijk niet slagen. Gelukkig zijn er vooral het laatste jaar signalen dat een bewustwor-

dingsproces op gang is gekomen. Het beste voorbeeld in dit verband is de laatste conferentie 'Versterking O.M.', waar tijdens workshops hoofdofficieren en procureurs-generaal positieve en negatieve ervaringen hebben uitgewisseld over de aanpak van concrete projecten op deze terreinen.

Eén van de cruciale factoren voor het welslagen van het project is dan ook de betrokkenheid van de leiding om de parketorganisatie zodanig vorm te geven, dat de kwaliteit van de producten in termen van zekerheid en snelheid van strafrechtelijk reageren aanzienlijk toeneemt. Daarbij moet rekening worden gehouden met de specifieke omgeving waarin de parketten verkeren. Zo zijn bij voorbeeld de aard van de instroom, de schaalgrootte of de betalingsbereidheid niet voor ieder parket gelijk. De procureurs-generaal en hoofdofficieren kiezen dan ook voor een aanpak die voor hun parket het meest geëigend is. Hun betrokkenheid bij het project is des te belangrijker omdat zij het eigen personeel moeten overtuigen van de noodzaak om de eigen organisatie te veranderen.

Evenals bij ieder ander veranderingsproces bestaat hierbij het probleem dat veel medewerkers de projecten als iets extra's ervaren. Het is daarom van belang dat de verbeteringen zoveel mogelijk gestalte krijgen vanuit de staande organisatie. Het gaat immers ook direct om een verbetering van de kwaliteit van het O.M.-product. Het succes van de versterking van het O.M. zal daarom in belangrijke mate afhangen van de mate waarin de top van het O.M. erin slaagt voldoende draagvlak bij de medewerkers te creëren.

### **Centrale ontwikkelingen**

Het is duidelijk dat bij een ingrijpend en complex veranderingsproces als de versterking van het O.M. zowel het departement als het O.M. zelf tegen de eigen grenzen aanlopen. Ook binnen het departement is men bezig resultaatgericht te werken en afscheid te nemen van de cultuur van vrijblijvendheid. Uit het feit dat het O.M. regelmatig met nieuwe beleidsvoornemens wordt geconfronteerd, blijkt dat de coördinatie en afstemming van het beleid en het beheer te wensen overlaten. In het kader van de versterking van het O.M. is daarbij met name de invoering van een

systeem van planning en controle en de (verdere) integratie van beleid en beheer van belang.

Planning en controle bieden immers de mogelijkheid om op resultaat te gaan sturen in plaats van op middelen en procedures. Nu binnen de rechterlijke organisatie sinds twee jaar een systeem van planning en controle is ingevoerd, gaat het vooral om de verdere ontwikkeling van dit systeem totdat ook daadwerkelijk op kwaliteit, op de factoren snelheid en zekerheid, kan worden gestuurd. Hiernaar wordt momenteel onderzoek verricht.

Een complicerende factor daarbij is de beleidsinstrumentele taak van het O.M., die uniek is ten opzichte van de overige onderdelen binnen de rechterlijke organisatie. Het gaat er derhalve bij de verdere ontwikkeling van planning en controle vooral om het beleid in het planningsproces te integreren. Nu voor het eerst de door de vergadering van procureurs-generaal gestelde prioriteiten voor 1993 zijn vertaald in concrete resultaatgerichte doelen, is daartoe een aanzet gegeven.

## Slot

De verdere ontwikkeling van planning en controle, de verdere ontwikkeling en implementatie van automatiseringssystemen, de versterking van de lijnverantwoordelijkheden en de verandering van organisatievormen, werkwijzen en administratieve procedures vereisen een zorgvuldige werving, selectie en opleiding van het management. Naast de gerichtheid op externe, kwalitatieve doelen heeft de versterking van het O.M. dus betrekking op de belangrijkste componenten van de inrichting van de parketorganisatie. Pas wanneer het departement en de eigen organisatie zelf deze veranderingen steunen, zal het O.M. in staat zijn een aanstuurbare organisatie te worden die in staat is in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en daarop gebaseerd beleid daadwerkelijk uit te voeren.

Samenvattend zitten er heel wat haken en ogen aan de versterking van het O.M., waarvan hier slechts een deel ter sprake is gekomen. Waar het om gaat, is enthousiasme op te wekken voor de veranderingen, al doende te leren en op basis van nieuwe inzichten en ervaringen verder te gaan. Dat is in het kort de aanpak van de stuurgroep: concrete resultaten



bereiken zonder meteen naar perfectie te streven. De door de parketten op maat gesneden jaarplannen en daaraan gekoppelde managementafspraken, alsmede de eerste tussentijdse resultaten, scheppen vertrouwen voor de toekomst.

Na het voorgaande zal duidelijk zijn dat nog veel barrières zullen moeten worden geslecht, zowel in eigen kring als binnen het departement. De gekozen aanpak heeft haar vruchten al afgeworpen. De komende tijd gaat het er dan ook vooral om door concrete, zichtbare resultaten het draagvlak binnen de organisatie zelf te vergroten. Dat is de beste methode om het enthousiasme voor de veranderingen warm te houden.

## Noten

<sup>1</sup> In 1988 constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al dat de aspecten zekerheid en snelheid in dit verband het meest voor verbetering in aanmerking komen. Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rechtshandhaving, rapporten aan de regering, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1988.

<sup>2</sup> Bron: CBS, 1990, voorlopige cijfers.

<sup>3</sup> Zie: Goedhart e.a., Tussenrapportage werklusteffecten Compas deelsysteem III, Utrecht, KPMG, 1992, pp. 22 e.v.

<sup>4</sup> Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rechtshandhaving, rapporten aan de regering, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1988, p. 154.

<sup>5</sup> Zie voor een samenvattend overzicht: Van Kuijk e.a., Tussenrapport van de klankbordgroep 'onderzoek arrondissementsparketten', 's-Gravenhage, ministerie van Justitie, 1991.

# **De reorganisatie van de politie en de ontwikkeling van het openbaar ministerie**

**mr. L.A.J.M. de Wit\***

Het openbaar ministerie ziet zich gedwongen zijn organisatie aan te passen en bij te sturen. In dit artikel wordt betoogd dat de reorganisatie van de politie en de ontwikkelingen in de organisatie van het O.M. niet alleen nauw samenhangen, maar elkaar zelfs kunnen versterken en versnellen. De definitieve doorbraak die zich nu lijkt af te tekenen in de wijze waarop het O.M. inhoud geeft aan zijn gezagsrelatie hangt echter niet alleen samen met zijn in de nieuwe Politiewet neergelegde complementaire bevoegdheden op het gebied van het beheer over de politie.<sup>1</sup> Ook maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die al eerder zijn ingezet, hebben het O.M. gedwongen tot een betere organisatie en werkwijze.

Om de neerwaartse spiraal in de resultaten van de criminaliteitsbestrijding te keren, zullen de goede bedoelingen en de in het verleden breed uitgemeten intenties moeten worden versterkt met principes van zakelijk management. Dat betekent een meer doelgerichte sturing en toepassing van middelen en mensen en het zo goed mogelijk meten van inspanningen en prestaties tegen de achtergrond van de gekozen doelstellingen.

## **Taken en bevoegdheden van het O.M.**

Voor de beschrijving van de taken en bevoegdheden van het O.M. wordt hier als uitgangspunt genomen het projectprogramma van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken: 'Een nieuw

\* De auteur is fungerend hoofdofficier van justitie te Haarlem, politieregio Zaanstreek Waterland. Dit artikel is een bewerking van twee eerder gehouden inleidingen over dit onderwerp voor politiefunctionarissen, bestuurders en leden van het openbaar ministerie.

politiebestel in de jaren negentig'. Hierin staat dat het O.M. taken en bevoegdheden heeft die zich in het bijzonder richten op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – met inbegrip van de preventie van strafbare feiten – welke is gericht op (potentiële) daders. Het O.M. stelt zich in het bijzonder ten doel het vergroten van de veiligheid en de veiligheidsbeleving van de burger en het intensiveren van de criminaliteitsbestrijding, ook op het gebied van de bovenlokale en georganiseerde criminaliteit.

Het O.M. tracht deze doelstelling te bereiken door de zeggenschap over het beheer van de politie te vergroten, waardoor het de resultaten of activiteiten van de politie, zowel kwalitatief als kwantitatief, beter richting kan geven. Daarnaast wordt dit doel nagestreefd door de gezagsuitoefening door het O.M. te verbeteren en door een schaalvergroting van de politie-organisatie te bereiken en te handhaven.

Hoewel er op deze beschrijving wel wat aan te merken valt, neem ik haar toch maar als uitgangspunt voor enkele nadere beschouwingen. Zij bevat immers dynamische elementen en presenteert (of pretendeert?) een O.M. in ontwikkeling.

### *De reorganisatie van de politie*

Reorganisatie van de politie en ontwikkeling van het O.M. worden thans in één adem worden genoemd. De reorganisatie van de politie is voor het O.M. een proces met twee kanten. Enerzijds is die reorganisatie mede door het O.M. in gang gezet, vooral vanuit de optiek van de bestrijding van de bovenlokale criminaliteit, en in het bijzonder van de zware, georganiseerde misdaad. Anderzijds heeft zij een versnellend effect op de verdere ontwikkeling van het O.M. zelf, in de richting van wat bij diverse gelegenheden al is aangeduid als een 'professionele organisatie', gekenmerkt door coherentie. Op dit punt kom ik hierna nog terug.

De reorganisatie van de politie heeft twee hoofddoelstellingen: verhoging van de efficiëntie van de Nederlandse politie en een betere bestrijding van de criminaliteit. Vooral bij de criminaliteitsbestrijding bleek steeds sterker dat de huidige organisatie van de politie in Nederland niet meer beantwoordt aan de eisen die daaraan op dit moment worden gesteld. In de Memorie van Toelichting van de nieuwe Politiewet wordt het huidige politie-apparaat omschreven als

verbrokkeld, ondoelmatig en in verhouding kostbaar, zonder een passend antwoord te hebben op de uitdagingen waarvoor de politie zich in de tegenwoordige omstandigheden ziet gesteld. Hoewel kostbare investeringen zijn gedaan in mankracht en materieel, is de criminaliteit lokaal, bovenlokaal en internationaal sterk gestegen en is de mobiliteit ervan toegenomen. Zonder, aldus de Toelichting, een belangrijke schaalvergroting en een daaraan inherente verbetering van de bedrijfsvoering zullen de kosten verbonden aan een dergelijk politiebestedel op den duur onbeheersbaar worden.

### **De positie van het openbaar ministerie**

In bovenomschreven situatie zal het O.M. zijn verantwoordelijkheid moeten nemen en ook worden aangesproken op de wijze waarop het die verantwoordelijkheid neemt. Dat laatste zal niet alleen gebeuren door de minister van Justitie, maar ook door alle andere bestuurlijke en maatschappelijke instanties die om handhaving vragen.

De samenleving wil eenvoudigweg waar voor haar geld. Als criminaliteitsbestrijding onder verantwoordelijkheid van het O.M. niet leidt tot de gewenste resultaten, dan zal een zakelijke overheid naar andere methoden omkijken. In dit opzicht is het bedrijfsleven de overheid al voorgegaan door in ruime mate gebruik te maken van de diensten van particuliere beveiligingsorganisaties. In sommige takken van het bedrijfsleven probeert men zich via gerichte geldstromen te verzekeren van de gewenste handhaving.

#### *Van toen naar nu*

Felix en Maassen (1991) schrijven over het dreigend faillissement van de Nederlandse politie: 'Het systeem is vastgelopen met als voornaamste oorzaak het gebrek aan externe druk. Als er geen hardere eisen aan de politie gesteld gaan worden, ontbreekt de noodzaak tot verandering.'

Die veranderingen kunnen naar mijn oordeel alleen maar schoksgewijze ontstaan, aangezien zij moeten plaatsvinden in een organisatie waarin posities historisch geworteld zijn. Tot voor zo'n vijftien jaar was er eigenlijk weinig merkbaars aan de hand. De verschil-

lende sectoren in het systeem van de criminaliteitsbestrijding liepen geruisloos in elkaar over, ingebed in een goed functionerend maatschappelijk systeem van sociale controles. Bij toename van de vraag naar rechtshandhaving waren er mogelijkheden voor personele groei. Het O.M. ging met de politie om vanuit een normatieve, juridische, op de lokale casuïstiek gerichte houding. Ieder deed zijn best binnen zijn eigen sector, althans dacht dat te doen, maakte zijn bureau schoon en ging naar huis. De politie spoorde op, het O.M. was er voor de vervolging en de bestraffing.

In de jaren daarna veranderden de omstandigheden in een ras tempo. Daarbij speelden de volgende factoren een rol: stagnering van het politiebudget; het op de achtergrond raken en verdwijnen van traditionele systemen van sociale controle; de toename van regelstelling en strafbaarstelling; de explosieve groei van de criminaliteit in al haar verschijningsvormen; de voortdurende daling van de oplossingspercentages; het vastlopen van de keten van opsporing, vervolging en berechting; het ontstaan van handhavingsclaims door de groei van de criminaliteit; het achterblijven van de strafrechtelijke interventies in aantal en kwaliteit; het ontstaan van politieke druk op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Natuurlijk is er in de loop van de jaren het een en ander gebeurd binnen politie en O.M. De politie heeft in een wisselend tempo allerlei ideeën in zich opgenomen voor organisatorische vernieuwing. Het driehoeksoverleg tussen politie, bestuur en O.M. ontwikkelt zich als een middel om het beleid richting te geven. De uitvoering van veel initiatieven blijft echter in lofwaardige pogingen steken.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie installeren in 1984 een commissie met als taak te adviseren omtrent de beleidsplanning voor de politie. In haar eindrapport (december 1987) komt deze commissie onder meer tot de conclusie dat 'de meest essentiële randvoorwaarde voor een zinvolle planning van beleid – de communicatie tussen en binnen de bij het planningsproces betrokken organisaties – in veel gemeenten nog verre van optimaal werd vervuld.' Het gemiddelde beleidsplan, aldus het rapport, is bepaald nog niet het resultaat van een goed gestructureerd horizontaal en verticaal communicatieproces.

Daarbij speelde ongetwijfeld ook een rol dat de technische methoden voor de verwerking van gegevens met het oog op beleidsvaststelling nog niet of onvoldoende ontwikkeld waren. Vooral de laatste jaren is binnen de politie en het O.M. in dat opzicht veel verbeterd.

Voor zover er veranderingen zijn ingezet, wordt de werkelijke waarde daarvan betwijfeld. Er is, aldus Felix en Maassen (1991), veel lippendienst en dikdoenerij; het managementspel wordt 'live' opgevoerd.

### *Schokeffect*

Veranderingen in de externe omgeving van een organisatie, in casu het O.M., creëren de condities voor wezenlijke veranderingen binnen die organisatie. In dat opzicht kan de reorganisatie van de politie een belangrijke hefboomfunctie vervullen voor de ontwikkeling van het O.M. Er is nu ruimte om de organisatie van de criminaliteitsbestrijding op te bouwen met gebruikmaking van de meest moderne inzichten. Enkele van deze inzichten vat ik kort samen. Er moet worden gestreefd naar:

- Een meer adequate relatie tussen politiecapaciteit en politieprodukt; daarbij dient een methodische aanpak te worden gevolgd, gericht op het vrijmaken van maximale capaciteit voor de zogenaamde probleemgerichte aanpak.
- Een probleemgerichte, pro-actieve samenwerking om de effectiviteit van de politietaak te vergroten in samenhang met andere verantwoordelijken voor of 'producenten van veiligheidszorg'.
- Een politie-organisatie die niet statisch is, maar een dynamisch evenwicht kent tussen haar verschillende taken en die flexibel en doelgericht kan worden ingezet tegen de criminaliteit in haar verschillende verschijningsvormen.
- Een politie-organisatie, gericht op behoud van schaalvergroting en capaciteitswinst.
- Een systematische evaluatie, gericht op een meetbaar rendement van de overeengekomen inspanningen tegen de achtergrond van gekwantificeerde doelstellingen.
- Een zorgvuldiger beleidsvorming: de strategische beleidsbeslissingen moeten worden genomen op regionaal niveau en tactisch worden 'vertaald' op districtsniveau.

- Een betere vervulling van de rol van het O.M. op het vlak van sturing en controle.

### *Sturing*

Vanuit de conceptie van schaalvergroting, resultaatverantwoordelijkheid (kwalitatief en kwantitatief) en mogelijkheden tot sturing formuleert het O.M. eisen ten aanzien van de organisatie van de politie, alsmede ten aanzien van de resultaten van de uitvoering van de politietaak. Voor de ontwikkeling van de politie-organisatie betekent dat het volgende:

- Het creëren van eenheden met een grote eigen verantwoordelijkheid en een minimale schaalgrootte.
- Het lokaal bestuurlijk gezag moet niet zodanig met beheerselementen worden versterkt, dat de eenheid van het regionale korps op de tocht komt te staan. Politiemensen treden in dienst van de regio, niet in dienst van afzonderlijke gemeenten.
- Er zijn heldere en eenduidige afspraken nodig over prioriteiten, kwantificeerbare doelstellingen en (globale) inzet van politiecapaciteit. In het bijzonder zal de organisatie van de surveillance onder de loep moeten worden genomen. De surveillance zal zoveel mogelijk moeten worden ontdaan van ongestuurde vrijblijvendheid en toevalligheid. Zij dient te worden ingebed in de probleemgerichte aanpak.
- Er dienen te worden gestreefd naar management-ontwikkeling en kwaliteitszorg, onder andere door roulatie, opleiding en stages.
- De ontwikkeling van externe netwerken, ook wel genoemd het zoeken naar strategische partners in de samenleving, moet worden bevorderd. De politie kan het niet alleen, maar moet alle hulpkrachten in de samenleving mobiliseren en richten op een gezamenlijk doel.
- Er dient een bedrijfsbureau op regionaal niveau te worden ingesteld voor uniforme en systematische gegevensverzameling en -analyse. Dit bedrijfsbureau moet aan de hand van uniforme modellen (in verband met de onderlinge vergelijkbaarheid) kerncijfers ontwikkelen voor de prestatiemeting van politietaken. Het verzamelen, bewerken en analyseren van bedrijfsgegevens is ook nodig om te komen tot een normering in de verhouding tussen resultaten en ingezette middelen.
- De preventieve politietaak moet duidelijker worden verbonden met andere politietaken. Preventie moet

geen afzonderlijk technisch eiland vormen, maar worden opgenomen in een geïntegreerde benadering van probleemsituaties.

– De bestrijding van de bovenregionale criminaliteit vereist organisatorische voorzieningen binnen iedere politieregio.

### **Probleemgerichte aanpak en sturing**

De reorganisatie van de politie is, zoals gezegd, in gang gezet door het O.M., vooral vanuit diens zorg voor voldoende rechnercapaciteit en -kwaliteit, welke zorg primair is gericht op *sectoren* van de lokaal ernstige criminaliteit en de zware, georganiseerde misdaad.

Om aan deze zorg uitdrukking te geven in een nieuwe organisatie, moet het O.M. echter wel buiten de grenzen treden van een gecompartmentaliseerde politietaak. Het O.M. dient doordrongen te zijn van het besef dat de winst – de totale produktiviteitsstijging in alle sectoren – moet worden gehaald uit een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de *totale* politiezorg. Dit besef legitimeert de nieuwe positie van het O.M. op het beheersvlak in de komende Politiewet.

Die efficiëntie en effectiviteit worden positief beïnvloed door de systematiek van de probleemgerichte aanpak. Omdat de capaciteit beperkt is en het aanbod van zaken groot, moet men probleemgericht werken, wat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij niet alleen om cijfers; criminaliteit en rechtshandhaving zijn op de politieke agenda komen te staan en belangengroepen oefenen druk uit. Er worden duidelijke eisen gesteld ten aanzien van prestaties.

Bij een probleemgerichte aanpak wordt de inzet van de politie geïntegreerd en ingezet op een bepaald probleemgebied. Daarbij wordt een planmatig gebruik gemaakt van de beschikbare capaciteit, gericht op het bereiken van een zo concreet mogelijk omschreven kwalitatief en kwantitatief resultaat, een combinatie van preventie en repressie met uitdrukkelijke inschakeling van wat in het organisatiejargon heet de – medeverantwoordelijke – strategische partners in de samenleving. Voorbeelden zijn project-surveillance, beveiligingsprojecten met bedrijven



en/of buurten, vergunningenbeleid, educatie en voorlichting.

Een concreet voorbeeld is ook het onlangs gepresenteerde actieplan tegen agressie in het openbaar vervoer. Een ander voorbeeld staat beschreven in *de Justitiekrant* van mei 1992: de oprichting, in samenwerking met het Verbond van Nederlandse Ondernemingen, van een landelijk platform criminaliteitsbeheersing. Het platform is een samenwerkingsverband van Justitie, politie, gemeenten, vakbeweging en bedrijven. Het is een belangrijke uitbreiding van het Justitie-netwerk in de richting van het bedrijfsleven.

Met meer politie alleen los je de problemen niet op. Het gaat om herstel, verbreding en verdieping van het maatschappelijk draagvlak voor normbeleving en – handhaving. Het O.M. heeft daarbij een centrale bewakingsfunctie, alsmede een scharnier- of schakelfunctie, deels ingegeven door capaciteitsoverwegingen in de repressieve lijn, deels door de principiële keuze voor een gezamenlijke, geïntegreerde aanpak van probleemgebieden. De nieuwe politie-organisatie verlangt een verdere ontwikkeling van het O.M. in die functies. In de genoemde landelijke platformen kan het O.M. zijn verantwoordelijkheid uitbouwen en richting geven en inspirerend werken op de politie-regio's.

Sturing vereist in de eerste plaats een duidelijk en consistent geluid vanuit het O.M. Het O.M. treedt als organisatie naar buiten. De leden van het parket moeten spreken vanuit een gedeelde filosofie, waarbinnen geen ruimte meer is voor privé-opvattingen. Onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie formuleert het O.M., langs de daarvoor bestaande lijnen, landelijke beleidsdoelstellingen. Daarnaast worden in iedere regio lokale beleidsplannen geformuleerd, vastgesteld in de lokale driehoek door de lokale officier van justitie en de burgemeester. Het gebruik van de politie-monitor kan bij de voorbereiding van een dergelijk beleidsplan een belangrijk hulpmiddel zijn.

Op basis van dit samenstel van landelijke beleidsdoelstellingen en lokale plannen, eventueel aangevuld met eigen inzichten, formuleert het regionaal college de strategische beleidsbeslissingen en fiatteert de daarbij passende capaciteitstoedeling. Het lokaal driehoeksoverleg zal zich ontwikkelen in de richting van een districtelijk driehoeksoverleg. Alleen al op grond van praktische overwegingen zal dit haast niet

anders kunnen. De hoofdofficier behoudt in mijn opvatting de nodige ruimte om, bij het maken van regionale keuzes, inhoud en opportuniteit van de landelijke doelstellingen bij te stellen. Regionaal bestuur zal soms het sluiten van compromissen betekenen. Intern zal hij of zij dat wel duidelijk moeten motiveren. Burgemeesters hebben overigens een soortgelijke positie ten aanzien van hun eigen beleidsplan. Een eenmaal geformuleerd regionaal beleidsplan fungeert weer als raamwerk in de daarop volgende jaarlijkse beleidsplanning op districtelijk en/of lokaal niveau. Zo ontstaat een cyclisch beleidsproces.

De concretisering van deze strategische beleidsdoelstellingen en -keuzes, vindt op districtsniveau plaats, het laagste niveau waarop aan de politiezorg richting wordt gegeven. Dit betekent voor een belangrijk deel een voortdurend dynamisch proces van probleemgerichte aanpak en organisatorische vormgeving daaraan, binnen en buiten de politie. Voor de officieren van justitie ligt hier een omvangrijke en gevarieerde taak, wat betreft zowel de (nadere) formulering van de beoogde resultaten, als het evalueren van de voortgang en de controle op de bereikte resultaten. Ik heb begrepen dat een enkel parket zelfs denkt aan een vrijgestelde officier van justitie voor politiezaken.

In het justitieel jargon wordt thans gesproken over 'handhavingsarrangementen ter structurering van het justitieel handhavingsbeleid'. Het zou mij heel wat waard zijn als ook de zittingscapaciteit, meer dan tot nu toe, zou worden beschouwd als een onderdeel van een dergelijk arrangement. Zaken zullen dan vaker het resultaat zijn van een planmatig proces. Ook de betrokkenheid van de media zal groter worden en via dat kanaal kan het O.M. in een dergelijk handhavingsbeleid veel aan prestige winnen, mits uiteraard de reactie snel, zeker en consequent plaatsvindt. De beheers- en beleidscyclus in de nieuwe politie-organisatie biedt daartoe goede mogelijkheden.

In dat gestructureerde proces is het echter van primair belang dat ook de politie beschikt over informatiemiddelen om de effecten van het beleid in beeld te brengen en de inzet van mensen en middelen in termen van rendement te beoordelen en te relateren aan de vooraf gestelde beleidsdoelen. Iedere regio zal daartoe een bedrijfsbureau formeren.

Er zullen open lijnen moeten ontstaan tussen dit

bureau enerzijds en het O.M. en ondersteunende politiemedewerkers op het parket anderzijds. Misschien zal moeten worden gestreefd naar een vorm van samenwerking bij de verwerking van bedrijfsgegevens. De politie-achtergrond van sommige politiemedewerkers op het parket kan daarbij helpen.

Overigens ben ik een overtuigd voorstander van de detacheringsconstructie. Binnen de organisatie van de politie dient in de verdere operationele uitvoering – op het niveau van de basiseenheid – consequent te worden gekozen voor het systeem van resultaatverantwoordelijkheid, overeenkomend met de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden op dat niveau.

### **Het O.M. in ontwikkeling**

Het O.M. zelf ten slotte, kan ook niet buiten beeld blijven. Eerder is gesproken over de overgang van een organisatie van professionals naar een professionele organisatie. Binnen het O.M., het parket, zullen duidelijke lijnen moeten worden getrokken om te voorkomen dat officieren van justitie op uiteenlopende wijze vorm geven aan het regionale beleidsproces.

Het strategisch kader, het samenstel van strategische beleidsbeslissingen op regionaal niveau, bepaalt de grenzen, maar ook de uitgangspunten voor de officieren van justitie op het parket in hun functionele contacten op de onderscheidene niveaus met bestuur, politie en andere bestuurlijke en/of maatschappelijke instituties.

Professionals, waartoe ik ook officieren van justitie reken, hebben een neiging tot hobbyisme en solistisch optreden (zie *BB management*, nr. 1, 21-2-1992). Zij identificeren zich in de eerste plaats met hun vak. Maar de autonomie van professionals gaat te ver als zij zelf inhoud en doel van hun functie bepalen, zonder rekening te houden met de belangen van de organisatie. Ook het O.M. kan zeker nog wat leren van de organisatorische principes die ten grondslag liggen aan het management van professionals.

Pretenties en claims moeten ook binnen de organisatie van het O.M. worden waargemaakt. Dat betekent dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de zekerheid, de snelheid en de kwaliteit van de strafrechtelijke interventie. Strategieën voor dit handha-

vingsbeleid worden binnen het O.M. ontwikkeld en voor dat doel wordt de organisatie op zwakke punten versterkt. Ook het O.M. zal door zijn partners in de handhaving worden beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie.

## Noten

<sup>1</sup> In het Voorstel van wet, houdende vaststelling van een nieuwe Politiewet wordt het *beheer* over een regionaal politiekorps opgedragen aan de burgemeester van de provinciehoofdstad of van de grootste gemeente van de regio. De korpsbeheerder overlegt regelmatig met de hoofdofficier van justitie en heeft voor belangrijke beslissingen diens instemming nodig. Dat geldt in het bijzonder voor het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regionaal politiekorps. Het *bestuur* van de politieregio wordt in het wetsvoorstel opgedragen aan een regionaal college, waarin alle burgemeesters van de regio en de hoofdofficier van justitie zitting hebben. Voorzitter is de korpsbeheerder. Deze legt over het door hem gevoerde beheer verantwoording af aan het regionaal college dat jaarlijks de hierboven genoemde stukken vaststelt. Het wetsvoorstel laat het *gezag* en de gezagsuitoefening door de burgemeester, die verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid, onaangetast. Dit geldt ook voor de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester tegenover de gemeenteraad. De hoofdofficier van justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De minister van Justitie is tegenover de Staten-Generaal verantwoordelijk voor

het optreden van het openbaar ministerie.

## Literatuur

### Criminaliteitsbestrijding

*Criminaliteitsbestrijding (rapport Algemene Rekenkamer)*  
Den Haag, SDU uitgeverij, 1991  
**Felix, D.J.M., B.W.M.M.**

### Maassen

*Moderne bedrijfsvoering bij de Nederlandse politie*  
Justitiële verkenningen, 17e jrg., nr. 3, 1991, pp. 7-21

### Nieuw

*Een nieuw politiebesteding in de jaren '90*

Den Haag, Projectprogramma Justitie en Binnenlandse zaken, 1990

### Politie

*Politie en onveiligheid; onderzoek naar de huidige werkwijze in de criminaliteitspreventie en een nieuwe strategie voor de inzet van de politie in het veiligheidsbeleid*  
Utrecht, Elffers, Felix BV, 1991

### Recht

*Recht in beweging, Beleidsplan Ministerie van Justitie*

Den Haag, ministerie van Justitie, 1990

### Rechtshandhaving

*Rechtshandhaving (rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)*

Den Haag, Staatsuitgeverij, 1988

### Strafrecht

*Strafrecht met beleid, Beleidsplan openbaar ministerie 1990-1995*

Den Haag, SDU, 1990

**Veiligheid**

*Veiligheid en politie: een beheersbare zaak; deel 7 publikaties*  
*Stichting Maatschappij en Politie*  
Arnhem, Gouda Quint, 1991

**Vonderen, J. van**

*De professionele organisatie*  
Binnenlands bestuur management,  
5e jrg., nr. 1, 1992, pp. 6-11

**Wet**

*Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel*  
Staatsblad 1991, nr. 674

**Wiebrens, C.J.**

*Relatie politie en openbaar ministerie: andere tijden, andere eisen, andere rollen*

Bestuurswetenschappen, 45e jrg.,  
nr. 1, 1991, pp. 28-39

**Wijzigingen**

*Wijzigingen politiebestedel*  
Rapport van de O.M.-Stuurgroep  
wijzigingen politiebestedel, z.p., 1990

# Automatisering binnen het openbaar ministerie

dr. N.F. van Manen\*

## Inleiding

Berichten dat kastenvol bekeuringen wegens capaciteitsgebrek worden vernietigd, dat strafbare feiten door traagheid niet kunnen worden vervolgd en dat het incassosysteem van opgelegde boetes faalt, maken dat het vertrouwen in het strafrecht afneemt, waardoor de handhaving moeilijker wordt. Immers, niet alleen de pakkans, maar ook de straffkans is bepalend voor de geloofwaardigheid van het strafrecht. De geloofwaardigheid van het strafrecht is geen vanzelfsprekendheid of statisch gegeven, maar moet steeds opnieuw tot stand worden gebracht. Terwijl de pakkans vooral een zaak van de politie is, is het openbaar ministerie (O.M.) verantwoordelijk voor de straffkans. Er zijn verschillende ontwikkelingen die leiden tot meer strafbare feiten en tot een groter aantal strafbare gedragingen. Als gevolg hiervan wordt het O.M. geconfronteerd met een steeds grotere massa overtredingen en misdrijven. Omdat de geloofwaardigheid van het strafrecht op het spel staat, moet het O.M. (en het ministerie van Justitie) daarop reageren.

Het O.M. en het ministerie van Justitie worden voor een dilemma geplaatst: moet het strafrechtelijk apparaat zo worden georganiseerd dat de massaliteit van niet zo wezenlijke overtredingen (en misdrijven) rimpelloos binnen het strafrecht kan worden verwerkt, of moet het strafrecht zich op het kleine territorium van het 'wezenlijke' strafrecht, op de 'kernactiviteiten' terugtrekken?

In dit artikel zal ik allereerst schetsen hoe het O.M. met behulp van Compas, een grootschalig automatiseringsproject, geen taken afstoot, maar deze voor

\* De auteur is verbonden aan de vakgroep rechtssociologie van de Universiteit van Amsterdam.

zover mogelijk binnen een geroutiniseerde productie realiseert. Vervolgens zal ik beknopt aangeven op welke manieren 'branche-vreemde' activiteiten worden afgestoten zodat het strafrechtelijk bedrijf in afgeslankte vorm zich op de kernactiviteiten kan concentreren.

### Compas

In 1983 is op het ministerie van Justitie besloten een automatiseringssysteem te laten ontwikkelen en in te voeren: het Communicatiesysteem openbaar ministerie – Parket Administratie Systeem, afgekort Compas. Compas bestaat uit twee delen: het COM-gedeelte dat relevant cijfermateriaal voor het beleid en beheer moet leveren en het PAS-gedeelte dat de administratie ten parkette in een aanzienlijke mate moet automatiseren: van de binnenkomst van het proces-verbaal (pv) tot en met de executie van straffen en het management van de beschikbare celruimte. Dankzij Compas zou het O.M. zich in het fin de siècle tot een organisatie ontwikkelen die op de volgende eeuw is voorbereid.<sup>1</sup>

Een korte beschrijving van de werkzaamheden op het parket en de mogelijkheden van Compas is hier geboden. De politie en Koninklijke Marechaussee maakten in 1989 circa drie miljoen keer een pv op terzake van een overtreding. Bij twee miljoen overtredingen accepteert de overtreder het transactievoorstel van de politie. Het restant, dus ongeveer één miljoen overtredingen, belandt bij het O.M. Het O.M. doet er zo'n 700.000 zelf af: een derde van de overtredingen wordt geseponeerd en twee derde eindigt met een O.M.-transactie. Bij de overige ongeveer 350.000 overtredingen wordt de kantonrechter ingeschakeld. Dit leidt bijna altijd tot een veroordeling.

In het verleden droeg de politie deze één miljoen overtredingen uitsluitend in de vorm van papieren aan het O.M. over. De huidige praktijk laat zien dat dit anders kan: het leeuwedeel van de pv's wordt reeds nu op magneetband bij het parket zodanig aangeleverd dat het pv geautomatiseerd in de administratie van het parket wordt ingeschreven. Er zijn twee redenen waarom niet alle pv's op deze manier worden ingevoerd. In de eerste plaats kunnen sommige politiediensten hun pv's nog niet op magneetband aanleveren. In de tweede plaats bestaat

er nog geen goed systeem om gecompliceerde overtredingen over te dragen. Als de invoer niet is geautomatiseerd, moet het pv handmatig in Compas worden ingevoerd.

Na invoer van de gegevens in Compas en een marginale controle op de juistheid (van naam, adres en woonplaats), wordt de overtreding administratief geheel binnen Compas verwerkt en afgehandeld. Compas doet een suggestie of een transactie mogelijk is. Wordt besloten een transactie aan te bieden, dan gebeurt dit binnen Compas, inclusief de bewaking van termijnen en betalingen. Als het O.M. of de verdachte een transactie afwijst, kan met behulp van Compas de dagvaarding worden opgesteld en een eventueel rechterlijk vonnis worden geëxecuteerd.

Bij de misdrijven is een vergelijkbaar overzicht te geven. De politie registreert jaarlijks ruim één miljoen misdrijven. Minder dan een kwart daarvan wordt opgehelderd, waarna de zaak meestal bij het O.M. wordt ingeschreven. Ook bij misdrijven zal Compas in de toekomst vanaf de invoer ten parkette tot en met de executie van de straf geschikt zijn.

Hierboven is het PAS-gedeelte van Compas (beknopt) beschreven. Globaal gezien zijn er twee oorzaken waardoor automatisering van de administratieve afhandeling op het parket gunstige effecten kan hebben. Aan de ene kant komen veel doublures voor: vele keren moeten de NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) van de verdachte, het parketnummer, het soort overtreding of misdrijf en dergelijke in een officieel document worden opgenomen: essentiële gegevens in het strafrecht. Het vermijden van doublures betekent niet alleen dat herhaling van identieke handelingen wordt vermeden, maar ook dat het aantal keren dat de juistheid van de ingevoerde gegevens moet worden gecontroleerd, aanmerkelijk wordt beperkt.

Aan de andere kant zijn er routines die, wanneer de juiste gegevens zijn ingevoerd, geen individuele verschillen laten zien, zoals het opstellen en versturen van standaard-transacties, het vaststellen van de hoogte van de transactie of eis, en het bewaken van standaard-incassotermijnen. Routines gaan uit van eenvormige interventies die in elk geval per type overtreding en per afhandelingswijze zijn gedefinieerd. Dergelijke routines bestaan ook zonder automatisering, maar zijn een voorwaarde voor het welslagen van automatisering.<sup>2</sup>



Naast dit reeds gedeeltelijk ingevoerde PAS-gedeelte zal het COM-gedeelte worden ontwikkeld. Dank zij dit COM-gedeelte zal het O.M. in de toekomst over eigen, relevant (statistisch) cijfermateriaal kunnen beschikken. Dergelijke beleids- en beheersinformatie kan voor de officier van Justitie als bestuurder in het bilaterale- of driehoeksoverleg (met politie en burgemeesters) over het vervolgings- en opsporingsbeleid een grote rol gaan spelen (zie *Recht in beweging*, 1990, p. 42). Bovendien kan de officier van Justitie als manager opstoppingen en stuwmeren op het parket zelf voorkomen, voordat deze zich fysiek, als stapels dossiers of zieke medewerkers, manifesteren. Op dit COM-gedeelte zal ik hieronder nauwelijks ingaan.

### **Automatisering als voorwaarde**

Hierboven heb ik zeer globaal de interventies van het O.M. geschetst. Wat wil men met Compas bereiken? Compas is bedoeld om strafbare feiten binnen het strafrecht te houden. Met Compas wordt getracht de afhandeling van strafbare feiten rimpelloos te laten verlopen. Dankzij automatisering, zoals Compas, kan de massaliteit in de routines van het 'strafrechtelijke bedrijf' worden opgelost. Er bestaat één belangrijke reden voor het streven naar het rimpelloos verwerken van deze massaliteit: de vergroting van de geloofwaardigheid van het strafrecht. Deze is immers niet alleen afhankelijk van de pakkans, maar ook van de straffkans: door formele en informele termijnoverschrijding, door fouten in de dagvaarding, door beleidssepots en door geen of zeer trage executie van geld- en vrijheidstraffen wordt de straffkans, en daarmee de geloofwaardigheid van het strafrecht, kleiner.

'Uit het beleidsplan kan worden geconcludeerd, dat automatisering van werk- en informatiestromen op de parketten een absolute voorwaarde is voor een aantal belangrijke doelstellingen. Centraal daarbij staat de verdere ontwikkeling en de invoering van het Compas-systeem, dat zich richt op automatisering van werkstromen en het verschaffen van beleidsrelevante gegevens.' (*Strafrecht met beleid*, 1990, pp. 80-81, mijn curs., V.M.) Wellicht zouden deze belangrijke doelstellingen ook op een andere manier (bij voorbeeld door het aantrekken van veel extra

personeel) kunnen worden bereikt. Daarvoor is echter niet gekozen. Het ministerie heeft voor automatisering en met name voor Compas een budget vrijgemaakt. De vraag is welke rol automatisering, en meer in het bijzonder Compas, binnen het justitiële apparaat speelt voor het bereiken van deze doelstellingen.

Hieronder zal ik aangeven waarom juist dankzij Compas sommige doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zal ik uitgaan van de voorziene interne effecten: vergroting van de interventiecapaciteit, toename van de interventiesnelheid en wijziging van de interventiemodaliteit (zie Van Manen, Blankenburg, 1991, pp. 39-50).

### *Interventiecapaciteit*

Compas is ontwikkeld om op den duur de administratie ten parkette van alle overtredingen en misdrijven te omvatten, vanaf binnenkomst van het pv tot en met de executie van straffen. Wanneer Compas vrij rimpelloos functioneert, lijkt er op het eerste gezicht geen probleem te bestaan om van de ruime interventiecapaciteit ervan gebruik te maken. Echter, de interventiecapaciteit van het O.M. is geen onafhankelijk factor: de politie moet vervolgbare zaken aanleveren, terwijl ook de instanties die bij de afhandeling zijn betrokken, de effecten van de toegenomen capaciteit van het O.M. moeten kunnen verwerken.<sup>3</sup> Bovendien zal capaciteitsvergroting tot problemen voor het O.M. zelf leiden, omdat daardoor ook de niet geautomatiseerde en nauwelijks te automatiseren interventies zullen toenemen (zoals het vaststellen van het juiste adres en het betekenen van de dagvaarding).

### *Interventiesnelheid*

Compas zal ook de snelheid van de strafrechtelijke interventie vergroten en op deze manier een bijdrage leveren aan de geloofwaardigheid van het strafrecht. Een van de redenen is de eenvoud van invoer van het pv. Een andere reden is dat Compas zeer geschikt is voor de snelste wijze van afdoening: de transactie. In 1989 waren vanaf de inschrijving bij het O.M. tot de datum van aanbidding van de transactie gemiddeld 98 dagen nodig. Dit is aanzienlijk sneller dan de technische sepots (124 dagen, ongeveer het gemid-

delde van de O.M.-afdoening) en de beleidssepots (161 dagen). Veel langer blijft een zaak op het parket van het O.M., voordat deze door de rechter is afgedaan (268 dagen) (zie Centraal Bureau voor de Statistiek, 1989, p. 17 en p. 21; Corstens, 1990; Jaarverslag O.M., 1989).

De helft van de transacties was binnen 77 dagen en bijna 90% binnen een half jaar afgehandeld (Jaarverslag O.M., 1989, p. 129 en informatie van het WODC). Het moge duidelijk zijn: geautomatiseerde inschrijving in de administratie van het parket, geautomatiseerde aanmaak van de transactievoorstellen, geautomatiseerde betalingscontrole en bewaking van de termijnen kunnen deze tijdspanne bekorten.

De toename van de interventiesnelheid van het O.M. dankzij *Compas* zal echter door de meest arbeidsintensieve werkzaamheden in de keten worden beperkt. Dergelijke, doorgaans niet routinematige werkzaamheden laten zich slecht automatiseren en leiden met of zonder automatisering tot de grootste vertraging. Het gaat hierbij om een verzameling praktische omstandigheden en activiteiten, zoals het (reeds genoemde) feitelijk uitbrengen van de dagvaarding, om executie en incasso, maar ook om het gebrek aan secretariële ondersteuning, verdwenen dossiers en het gebrek aan boden om dossiers te bezorgen, de capaciteitsproblemen bij de zittende magistratuur, de cellendifferentiatie in de executiefase, enzovoort. Een voorbeeld van dergelijke nauwelijks binnen het huidige strafrecht te automatiseren interventies is de incasso van geldboetes. Zo bleek dat ruim een derde van de geldboetes die in september 1988 in Nederland waren uitgedeeld, in maart 1990 (na anderhalf jaar) nog niet was geïnd (zie *NRC Handelsblad*, 2 oktober 1990).

### *Interventiemodaliteit*

De interventiemodaliteit is de wijze waarop de betrokkenen in de strafrechtelijke organisatie interverneren. Het justitiële streven is om het aantal transacties te laten stijgen, ten koste van alle andere manieren van afdoening. Het aandeel van transacties bij misdrijven nam in de afgelopen jaren reeds toe: van 13% in 1983, via 22% in 1985, tot 33% in 1989 van het totaal door het O.M. afgedane zaken. De afname van de beleidssepots van 57% in 1983 naar 36% in

1989 hield daarmee gelijke tred (Jaarverslag O.M., 1989, pp. 120-121). In deze periode bleef het aandeel technische sepots nagenoeg gelijk (30%). Voor de toename van het aandeel transacties zijn vier redenen te noemen.

In de eerste plaats is het streven van het ministerie en het O.M. erop gericht het aantal sepots terug te dringen. De transacties zouden vooral de beleidssepots moeten vervangen, in het bijzonder de sepots wegens 'oud feit'. Het O.M. seponeert in dat geval, omdat het voorziet dat het nooit tot een rechterlijke veroordeling zal komen.<sup>4</sup>

In de tweede plaats blijkt in de praktijk het criterium om een transactie aan te bieden onderhevig te zijn aan verandering. Expliciet is het criterium dat een transactie in de ogen van het O.M. geëigend was (en is) als bij een rechterlijke procedure een boete zou worden geëist. Thans blijkt ook een ander criterium te worden gebruikt: wanneer het O.M. verwacht dat de rechter de verdachte niet tot een vrijheidsstraf, maar tot een boete zal veroordelen. Het verschil is dat bij het aanvankelijke criterium de eis van het O.M., en bij het nieuwe criterium ook de verwachte uitspraak van de rechter een rol speelt.

In de derde plaats heeft het O.M. als beleid geformuleerd dat in de toekomst het aantal boetevonnissen tot de helft van het huidige niveau moet afnemen (zie *Strafrecht met beleid*, 1990, p. 47). Dat kan alleen als het aandeel transacties toeneemt.

In de vierde plaats blijkt het toepassingsgebied van de transactie bij misdrijven groter te worden. Bij de invoering van de Wet Vermogenssanctie in 1983 was de transactie bedoeld om in de plaats van een dagvaarding te komen. Het ministerie is thans een voorstander van een onderscheid tussen veel voorkomende, minder ernstige strafzaken en strafzaken die extra zorgvuldig dienen te worden behandeld. 'Bij de categorie van veel voorkomende zaken zal de afdoening berusten op een administratief proces waarvan de kwaliteit door de officier van Justitie wordt bewaakt.' (*Recht in beweging*, 1990, p. 24) Expliciet wordt hierbij naar afdoening per transactie verwezen (idem).

### *De effecten van automatisering*

Compas leidt tot veranderingen in interventiecapaciteit, interventiesnelheid en interventiemodaliteit van

het O.M. Er bestaan echter vele onderdelen in de keten van strafrechtelijke interventies die zich niet laten automatiseren en veel aandacht opeisen of veel tijd vergen. De grootste winst van automatiseren en Compas is derhalve te vinden in het vermijden van doublures en in het bevorderen van routines. Waar echter routines niet mogelijk of niet wenselijk zijn of waar de voortgang niet van de computer afhankelijk is, maar van de activiteiten van anderen, vindt de automatisering haar grenzen.

### **Bezwaren**

Het is nodig bij bezwaren tegen de bovengeschetste ontwikkelingen stil te staan. Zijn er eigenlijk wel bezwaren? Het belangrijkste bezwaar is dat een systeem als Compas te goed gaat werken. Er dreigt een automatisme, een nieuwe routine: het pv wordt geautomatiseerd ingevoerd, de controle is tot enkele kerngegevens beperkt, vervolgens wordt geheel geautomatiseerd een transactie voorgesteld, inclusief de vrij uitgebreide tekst op de acceptgiro. De administratieve medewerkers komen aan een inhoudelijke beoordeling niet toe. Het is niet hun taak om te beoordelen of het bewijs (rechtmatig) is geleverd, of de informele verjaringstermijn tot een sepot (oud feit) had moeten leiden, of er schuld of strafuitsluitingsgronden zijn waarop de verdachte zich kan beroepen, dan wel of sepot wegens een te gering belang is geboden. Indien Compas aangeeft dat een transactie mogelijk is, zal een transactievoorstel volgen.

Hiervoor heb ik al beschreven dat een dagvaarding dient te volgen als de transactie niet wordt geaccepteerd. Op beleidsniveau sluit dit uit dat transacties ook de technische sepots zullen gaan vervangen. Immers, bij een technisch sepot is het bewijs (vermoedelijk) niet te leveren. Alleen, wie beoordeelt dat nog op het parket? Niemand, ondanks de reeds genoemde wens van het ministerie dat de kwaliteit van de afdoening van veel voorkomende zaken door de officier van justitie wordt bewaakt.

In de praktijk prevaleert echter een ander opvatting die door het gedachtengoed van de Wet Mulder lijkt te zijn beïnvloed. Uitgangspunt lijkt niet meer te zijn dat het O.M. zorgvuldig afweegt voordat de verdachte wordt vervolgd, maar dat de burger voldoende geïnformeerd en mondig wordt geacht om te 'piepen'

indien de transactie ten onrechte wordt voorgesteld. 'De beste garantie is nu en blijft ook straks het 'piep-systeem' van de verdachte: als hij vindt dat hij onschuldig of verontschuldigbaar is of dat hij onevenredig zwaar dreigt te worden gestraft, dan meldt hij zich wel bij de rechter.' (Manschot, 1991, p. 115) De verdachte krijgt echter een eenzijdig door het O.M. vastgesteld transactiebedrag aangeboden en een in eerste instantie vrij overtuigende, geïndividualiseerde tekst op de acceptgiro. De verdachte heeft bovendien geen zicht op de juridische kwaliteit van de zaak (vgl. Van den Biggelaar, 1990, p. 1281). Dergelijke vragen over rechtmatigheid en strafbaarheid overstijgen de normale bureaucratische vaardigheden van (niet-)overtreders.<sup>5</sup>

### **De officier van justitie**

Na lezing van het bovenstaande zal men zich wellicht afvragen: 'Waar blijven de officieren van justitie?' Zij werden vier keer genoemd. Een keer als manager, een keer als bestuurder en twee keer als kwaliteitsbewaker. De belangrijkste reden voor dit geringe aantal is dat de doorsnee officier van justitie nauwelijks iets van het PAS-gedeelte van Compas zal merken, met uitzondering van een gebruikersvriendelijke manier om informatie over een zaak op het beeldscherm te krijgen. De reden ligt voor de hand: de officier van justitie heeft geen bemoeienis met het leeuwedeel van de zaken die het O.M. afdoet. Op basis van een driedeling kan de praktijk worden beschreven: overtredingen, lichte misdrijven en zware misdrijven.

Ten aanzien van *overtredingen* blijkt de bemoeienis van de officier van justitie in het algemeen feitelijk nihil te zijn. In de interviews werd dit bevestigd (zie ook Manschot, 1991, p. 115). De gegroeide praktijk is dat de officier van justitie dikwijls eerst tijdens de zitting van de kantonrechter (de buitenkant van) een dossier ziet. Compas continueert deze praktijk. Compas kent aan de officier van justitie geen rol toe ten aanzien van de accordering van beslissingen inzake overtredingen, hoewel dit aanvankelijk wel het geval zou zijn. De huidige opzet van Compas is conform de reeds bestaande praktijk.

Hoewel er per arrondissement verschillen voorkomen, zien de officieren in de regel geen

dossiers van *lichte misdrijven*, zoals art. 26 WvW. Voor deze lichtere misdrijven geldt dat zij op sommige parketten door de administratie worden afgedaan, met accordering door de parketsecretaris. Voor de overige zaken die voor de politierechter komen, geldt dat de parketsecretaris in het algemeen de dagvaarding opstelt. Of een officier van justitie de sepots accordeert, is van de individuele relaties en (plaatselijke) afspraken afhankelijk. De officier van justitie ziet de dagvaarding bij ondertekening en zal doorgaans vlak voor de zitting de dossiers inzien. Hierbij zij aangetekend dat op sommige parketten de officier van justitie niet per se zijn eigen zaken op de zitting van de politierechter behandelt, maar alle dossiers die voor die zitting zijn geïnterponeerd.

Bij *zwaardere misdrijven* en dus in het algemeen bij zaken die door de meervoudige kamer van de rechtbank worden berecht (ongeveer 2% van alle opgehelderde misdrijven), is de bemoeienis van de officier van justitie veel groter, hoewel ook in dit opzicht verschillen tussen de parketten voorkomen. De mate waarin de officier van justitie werkzaamheden en bevoegdheden aan 'zijn' secretaris heeft gedelegeerd, kan verschillen van officier tot officier en van secretaris tot secretaris. De officier van justitie besteedt echter relatief veel tijd aan het controleren van het bewijs, aan beslissingen rond (het verlengen van) preventieve hechtenis, het completeren van het dossier en het traceren daarvan.

Samenvattend, de officier van justitie heeft geen of nauwelijks bemoeienis met de massaliteit van overtredingen en lichtere misdrijven. Dit betekent dat de doorsnee officier van justitie weinig van Compas zal merken. Weliswaar is de vrij algemene verwachting dat de staande magistraten de dankzij Compas vrijgekomen interventiecapaciteit zullen gaan aanwenden voor de afhandeling van complexe strafbare feiten zoals aanrijdingen en (werkgevers)fraude en milieuzaken, in de praktijk zal er geen sprake zijn van vrijgekomen interventiecapaciteit van de officieren. Het PAS-gedeelte van Compas (de administratie) ontlast vooral de parketmedewerkers en parketsecretarissen.<sup>6</sup>

### **Decriminalisering**

Ongeveer in dezelfde tijd dat het initiatief tot Compas werd genomen, ontstond het streven naar

decriminalisering, een van de opmerkelijkste ontwikkelingen in het laatste decennium: een groot aantal strafbare feiten is buiten de sfeer van het strafrecht gebracht. De drijfveren achter dit proces, waarbij het strafrecht terrein lijkt te verliezen, hebben niets met het abolitionisme van Hulsman c.s. te maken. Het gaat er bij deze decriminalisering hoofdzakelijk om dat de overheid de procedurele eisen die de rechtsstaat aan het strafrecht stelt, kan vermijden. Ik zal hier twee vormen van decriminalisering beknopt beschrijven.

### *Fiscalisering*

Een van de manieren om waarborgen van het strafrecht te omzeilen is de fiscalisering van overtredingen. Thans gebeurt dit voor de meeste overtredingen terzake van betaald parkeren. In plaats van het strafrechtelijk proces-verbaal, het transactievoorstel, de dagvaarding en het rechterlijk vonnis komt enkel de fiscale aanslag van de gemeente, met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Deze fiscalisering heeft voor de overheid grote voordelen:

- Indien de 'overtreder' ('belastingplichtige') passief blijft, wordt de rechterlijke toetsing vermeden en kan het bewijs buiten beschouwing worden gelaten.
- Indien de overtreder passief blijft, leidt dit onmiddellijk tot een betalingsverplichting (terwijl binnen het strafrecht het gehele traject moet worden afgewerkt om een executoriale titel te krijgen).
- De incasso is veel eenvoudiger en doeltreffender.
- De opbrengst komt rechtstreeks ten goede aan de handhavende instantie (de gemeente).

Met deze fiscalisering verdwijnt een vrij groot aantal overtredingen uit het strafrecht.

### *Mulderisering*

Met 'Mulderisering' bedoel ik dat strafrechtelijke feiten uit het strafrecht worden gehaald en onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften worden gebracht (*Staatsblad*, 1989, 300, de zogenaamde Wet Mulder). De veranderingen door de Wet Mulder zijn als '... tamelijk fundamentele ingrepen in de bestaande strafprocedure ...' te beschouwen (Steenhuis, 1990, p. 69). De Wet Mulder was aanvankelijk niet als vorm van decriminalisering bedoeld. Toen echter bleek dat de realisering van de



voorstellen binnen het strafrecht strijd met art. 6 en/of art. 8 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens zou opleveren (vergelijk Kors, 1990, pp. 79-80), werd besloten de Wet Mulder in het administratieve recht te plaatsen.

De wenselijkheid van de Wet Mulder is mede op de gedachte gestoeld dat '... door al de waarborgen waarmee ook de overtreder van verkeersregels is omgeven, de handhaving van die regels op onaanvaardbare schaal buitengewoon en disproportioneel omslachtig, kostbaar en vooral tijdrovend is gemaakt, met als ongewenst gevolg, dat de overtreder nogal gemakkelijk door de mazen van het net kan glippen.' (Craemer, 1990, p. 37) De voor de overheid gunstige nieuwigheden van de Wet Mulder ten opzichte van het 'klassieke' strafrecht zijn onder meer:

- dat de politie zelf de 'boete' (een beschikking) oplegt;
- dat de 'boete' definitief is, tenzij de overtreder allereerst binnen de termijn betaalt, vervolgens binnen zes weken bezwaar aantekent en voorts voldoet aan enige andere voorwaarden die zijn bedoeld om procedures tegen te gaan (zie Craemer, 1990, p. 44);
- dat de incasso aanzienlijk eenvoudiger is.

Hoewel deze 'Mulderisering' thans is beperkt tot auto-gerelateerde overtredingen, wordt ook gedacht aan overtredingen van de Mediawet (omroepbijdrage) en het grijs- en zwartreizen met het openbaar vervoer (zie De Doelder, 1990, p. 88), aan het onverzekerd rijden (zie Kors, 1990, p. 82), de Wet Studiefinanciering, de Sociale Zekerheidswetgeving en winkeldiefstallen (idem, p. 84), aan het nalaten van de periodieke autokeuring (zie *Recht in beweging*, 1990, p. 42) en, meer in het algemeen, aan economische ordeningsregels (vergelijk *Recht in beweging*, 1990, p. 42).

### *De winst van de decriminalisering*

Naast fiscalisering en 'Mulderisering' zijn er nog twee vormen van decriminalisering te onderscheiden:

- De civilisering waarbij de justitiële overheid dergelijk gedrag niet definieert als strafrechtelijk vergrijp, maar als een vorm van (civielrechtelijke) wanprestatie (zie *Strafrecht met beleid*, 1990, p. 31).
- De collectivering waarbij een collectief arran-

gement het voor het individu onmogelijk maakt een bepaald strafbaar feit te begaan. Een prachtig voorbeeld is de OV-jaarkaart voor studenten (en, in een experimentele fase, voor junkies). Zwart reizen in het openbaar vervoer behoort hiermee voor deze groepen tot het verleden.

Ik noem deze vormen van decriminalisering om aannemelijk te maken dat het strafrecht ongeschikt is om de toenemende massaliteit aan strafrechtelijke feiten te verwerken. Compas lijkt daartoe zeer geschikt, maar omdat Compas onderdeel is van het strafrechtelijk handelen, moet met alle strafrechtelijke en rechtsstatelijke eisen rekening worden gehouden. In het bijzonder zijn sommige van deze eisen niet geautomatiseerd en waarschijnlijk niet te automatiseren, hoofdzakelijk omdat ze afhankelijk zijn van het handelen en nalaten van de verdachte.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het is niet onbegrijpelijk dat het zwart- en grijsreizen in het openbaar vervoer bij de civilisering en bij de collectivisering als toepassingsgebied wordt genoemd. Ook de huidige strijd over de 'beperkte legitimatieplicht' heeft mede betrekking op de controle van fraude in het openbaar vervoer. De reden hiervoor is dat in bus, metro, tram en trein bijna geen overtreder de boete betaalt, dat transacties nauwelijks worden geaccepteerd en dat bij ruim 90% van de zwartrijders de dagvaarding niet kan worden betekend (zie Steenhuis, 1990). Vanzelfsprekend verliest het strafrecht zijn geloofwaardigheid wanneer algemeen bekend wordt dat betekening van een dagvaarding bij een onjuist adres onmogelijk is.

De decriminalisering vormt een zeer aanzienlijke ontlasting van het strafrechtelijk apparaat. Over de omvang van deze ontlasting lopen de schattingen uiteen (vergelijk Van Manen, Blankenburg, 1991, pp. 36-37). Overigens zijn het de eenvoudiger overtredingen waarbij de dader (of het motorrijtuig) eenvoudig te identificeren is, die op dit moment onder de decriminalisering vallen. Dergelijke overtredingen hadden zonder probleem in de routines van Compas kunnen worden opgenomen.

## **Conclusie**

Dit artikel is toegespitst op de vraag in welke mate Compas een bijdrage aan de geloofwaardigheid van

het strafrecht zou kunnen leveren, in relatie tot andere ontwikkelingen rond het strafrecht, in het bijzonder de decriminalisering. Er zijn vanzelfsprekend andere aspecten van Compas die het behandelen waard zijn, maar in dit beknopte kader niet aan bod kunnen komen. Ik noem er enkele:

- de koppeling met andere bestanden, hetgeen een kenmerk van de werkzaamheden van het O.M. is;
- het nut van Compas voor de rechters en de griffie en de noodzaak om een kritische scheiding tot stand te brengen;
- het nut voor het O.M. om zelf cijfermatige overzichten te genereren, zodat het niet langer afhankelijk is van verouderde en te globale cijfers van het CBS of eenzijdige cijfers van de gesprekspartner (de politie);
- de informatieve achterstand van de verdachte en diens advocaat.

Toch meen ik dat de bijdrage van Compas aan de geloofwaardigheid het belangrijkste aspect is. Immers, het strafrechtelijke apparaat dreigt aan drie ontwikkelingen ten onder te gaan:

- de toename van het aantal strafbaar gestelde gedragingen;
- de toename van het aantal geconstateerde strafrechtelijke gedragingen;
- het veranderde tegenspel van verdachten en hun raadslieden.

Compas vormt een remedie tegen de eerste twee ontwikkelingen. Decriminalisering, bij voorbeeld in de vorm van de Wet Mulder en de fiscalisering, vormt een antwoord van de kant van de overheid op de derde ontwikkeling. Vanzelfsprekend houdt deze decriminalisering een uitholling van de rechten van de overtreeders in. Daar was het om begonnen. Voorstanders van de decriminalisering kunnen erop wijzen dat het strafrecht zich nu tot de kernactiviteiten zal kunnen beperken: 'Alleen de klassieke feiten (een groot gevaar voor de veiligheid en een ernstige inbreuk op de normen) dienen strafrechtelijk te worden gehandhaafd.' (*Strafrecht met beleid*, 1990, p. 73).

De geloofwaardigheid van het strafrecht wordt mede bepaald door de strafbans. Wat Compas aan die geloofwaardigheid kan bijdragen, dreigt echter weer verloren te gaan wanneer de informatietechnologische verworvenheden worden gehanteerd met een hoogmoed en een onverschilligheid die produktiebe-

drijven in Nederland soms eigen zijn. Dit zou bij voorbeeld het geval zijn wanneer de handige, in Compas ingebouwde routines blindelings op alle pv's zouden worden toegepast (tenzij Compas zou aangeven dat dagvaarding wenselijk is). Dit speelt vooral wanneer sepots (wegens onvoldoende bewijs of een te gering belang) zouden worden vervangen door transacties en het O.M. zou redeneren dat de verdachte wel gaat 'piepen' als er iets niet klopt. Na verloop van tijd zal een dergelijke arrogantie van technologische macht fundamenteel afbreuk doen aan de geloofwaardigheid.

## Noten

<sup>1</sup> NOTA, de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectonderzoek, heeft mede met financiële steun van het ministerie van justitie het project 'Informatietechnologie en Rechterlijke Macht' georganiseerd. Onderdeel van dit project waren de onderzoeken naar de besluitvorming over Compas en de rol van het parlement (Koers, Rademakers, 1991) alsmede naar de externe effecten van Compas (Van Manen, Blankenburg, 1991). Beide rapporten vormden de basis voor een rapportage van NOTA aan het parlement (Automatisering, 1991).

<sup>2</sup> Het zou te naïef zijn te denken dat Compas reeds nu of in de toekomst perfect zou zijn (Zie de Volkskrant van 3 maart 1992 over ondeugdelijke model-dagvaarding van Compas).

<sup>3</sup> Het is zinvol in dit verband het (empirische) echo-effect en het (normatieve) consistentiebeginsel te onderscheiden (zie Van Manen, Blankenburg, 1991, pp. 54-55).

<sup>4</sup> Overigens is er ook een 'boekhoudkundige' reden waarom het aantal sepots lijkt af te nemen. Indien de dader aan het slachtoffer een schadevergoeding betaalt, wordt sinds enige tijd op de meeste parketten als wijze van

afdoening 'transactie' in plaats van 'sepot' genoteerd.

<sup>5</sup> Dit zijn belangrijke vragen aangezien niet alleen veroordelingen, maar ook transacties terzake van misdrijven en overtredingen aanzienlijke civielrechtelijke gevolgen kunnen hebben, terwijl door de stijgende kosten van (toegevoegde) advocaten een financiële afweging in de plaats van een juridische of morele kan komen.

<sup>6</sup> Ditzelfde geldt voor de hierna te noemen vormen van decriminalisering.

## Literatuur

### Automatisering

*Automatisering binnen het openbaar ministerie*  
's-Gravenhage, SDU Juridische en fiscale uitgeverij, 1991

**Biggelaar, G.J.M. van den**  
*Justitie miskent uitgangspunten transactiebevoegdheid*  
NJB, 1990, pp. 1281-1282

**Centraal Bureau voor de statistiek**  
*Van delikt tot straf*  
's-Gravenhage, SDU, 1989

**Craemer, R.W.M.**  
*De Wet Mulder en het O.M.: verschuiving van werkzaamheden?*  
In: De Doelder, H., L.J.J. Rogier (red.) 1990, pp. 37-49

**Doelder, H. de, L.J.J. Rogier**  
(red.)

*De wet Mulder in perspectief. Van strafrecht naar administratiefrecht*  
Arnhem, Gouda Quint, 1990

**Jaarverslag**

*Jaarverslag openbaar ministerie*  
1989

's-Gravenhage, ministerie van  
justitie, 1990

**Koers, A.W., J. Rademakers**

*Besluitvorming over de automatisering van het openbaar ministerie*

's-Gravenhage, SDU Juridische en  
fiscale uitgeverij, 1991

**Kors, A.**

*Administratiefrechtelijke*

*handhaving: toekomstperspectief*

In: De Doelder, H., L.J.J. Rogier  
(red.) 1990, pp. 77-84

**Manen, N.F. van, E.H.**

**Blankenburg**

*Het openbaar ministerie geautomatiseerd*

's-Gravenhage, SDU Juridische en  
fiscale uitgeverij, 1991

**Manschot, M.J.**

*Effecten van Compas, schijn of werkelijkheid?*

In: Manen, N.F., E.H.

Blankenburg, 1991, pp. 113-118

**Recht in beweging**

*Recht in beweging. Een beleidsplan voor justitie in de komende jaren*

Tweede Kamer, 1990-1991, 21 829,  
nr. 1

**Steenhuis, D.W.**

*Strafrecht: al gauw te duur*

Justitiële verkenningen, 1990, nr.

1, pp. 56-75

**Strafrecht met beleid**

*Strafrecht met beleid. Beleidsplan openbaar ministerie 1990-1995*

Openbaar ministerie, 1990

# Stroomsgewijs organiseren binnen het openbaar ministerie

dr. A.M. Hoevenaars\*

## Inleiding

In het beleidsplan *Strafrecht met beleid*, dat verscheen in 1990, wordt de richting bepaald waarin het openbaar ministerie zich de komende jaren moet ontwikkelen. Een belangrijk onderdeel van dit plan vormt een verdere verzakelijking in het functioneren van de parketorganisatie. Het streven naar reductie van doorlooptijden, minimalisatie van sepots en vergroting van het aandeel van transacties neemt hierin een belangrijke plaats in. De prestaties op deze aspecten worden onder andere beïnvloed door de wijze waarop het werk binnen een organisatie is verdeeld.

In dit artikel wordt nader ingegaan op de wijze waarop de organisatiestructuur van invloed kan zijn op het realiseren van de gewenste prestaties op de diverse terreinen. Het empirisch deel behandelt de keuzemogelijkheden die een parket heeft ten aanzien van de taakverdeling over afdelingen en personen. Afgesloten wordt met een samenvattende paragraaf, waarin wordt bekeken in welke mate de diverse structuurvarianten voldoen aan de gestelde eisen.

## Organisatiestructuren

De structuur van een organisatie kan worden omschreven als de wijze waarop alle te verrichten werkzaamheden gegroepeerd en gekoppeld zijn. De groepering betreft het bijeenvoegen van diverse taken in functies en afdelingen, de koppeling omvat de wijze waarop de aldus gecreëerde eenheden onderling verbonden zijn. De wijze waarop deze verdeling en

\* De auteur is als organisatie-adviseur verbonden aan Adviesgroep KOERS in 's-Hertogenbosch.

toewijzing van werkzaamheden plaatsvindt, kan door de organisatie zelf worden bepaald. De twee van oudsher meest gangbare vormen van werkverdeling zijn de functionele structuur en de lijnorganisatie.

Als het belangrijk is een zo goed mogelijke prestatie te leveren, waarbij de leertijd van het personeel langdurig is, zal een organisatie neigen naar een groepering van soortgelijke activiteiten, een *functionele structuur*. Hierbij wordt gestreefd naar de optimale benutting van vakkennis en deskundigheid per bewerking. Dit brengt veelal een lange doorlooptijd en hoge kosten met zich mee.

Als de levertijd van de producten of diensten een dominante rol speelt, zal – indien mogelijk – een clustering van bewerkingen per produkt ontstaan, de *lijnstructuur*. In dit geval wordt de doorlooptijd als belangrijkste prestatie criterium gehanteerd. De lijnstructuur is echter alleen geschikt in massasituaties, waarbij weinig variatie bestaat in bewerkingen en produktassortiment.

Aangezien zowel de lijn- als de functionele structuur een aantal nadelen kent (vooral op het gebied van de kwaliteit van de arbeid, de flexibiliteit en de kosten), heeft in het afgelopen decennium de zogenaamde *stroomsgewijze structuur* opgang gemaakt. Hierin wordt getracht kleine, min of meer onafhankelijke afdelingen te creëren die de werkzaamheden voor een deel van het pakket aan producten of diensten zoveel mogelijk voor hun rekening nemen. Daarbij worden in het bijzonder de primaire, zogenaamde uitvoerende en bijbehorende regelende activiteiten in de afdeling samengebracht. Voor wat betreft de indirecte en ondersteunende taken moet per situatie worden bekeken wat kan worden gedecentraliseerd. Op deze wijze kan men doorlooptijden en vakkennis benutten, terwijl tevens de kwaliteit van de arbeid en de flexibiliteit hooggehouden kunnen worden.

### **Functionele eisen**

De keuze voor een beperkte taakverdeling wordt in commerciële organisaties voor een groot deel bepaald door de eisen die klanten stellen aan de hun geleverde producten en/of diensten. Deze zogenaamde functionele eisen – die ook worden beïnvloed door arbeidsmarkt, overheid en techno-

logie – vormen in feite het referentiepunt, waaraan een aantal structuurvarianten getoetst kan worden. In niet-commerciële organisaties, zoals het openbaar ministerie, is het aanzienlijk moeilijker om de functionele eisen te bepalen. In principe is de burger de klant. In abstracte termen vraagt de burger om veiligheid door middel van handhaving van de rechtsorde. In het beleidsplan *Strafrecht met beleid* zijn deze abstracte eisen omgezet in een aantal operationele doelstellingen op het gebied van doorlooptijden, sepots en transactiepercentages. Daarnaast heeft de stuurgroep 'Versterking O.M.' een document aangenomen waarin enige eisen voor de parketorganisatie zijn opgesteld. Deze twee documenten vormen de basis voor het opstellen van de functionele eisen.

### *Doorlooptijd en organisatiestructuur*

Een belangrijke functionele eis vormt de beheersing van doorlooptijden en de beperking van de duur ervan. De geloofwaardigheid van het rechtshandavingsapparaat komt in gevaar indien schuldig geachte personen niet tijdig vervolgd kunnen worden wegens problemen die voortvloeien uit de doorlooptijdbeheersing binnen het totale gerechtelijke apparaat.

De doorlooptijd binnen het parket wordt grotendeels bepaald door de wijze waarop met de binnenstromende processen-verbaal wordt omgegaan. Het afhandelingsproces ervan bestaat uit een aantal stappen: het registreren en beoordelen van de zaak, het voorbereiden van de zitting, het vonniswijzen en het voorbereiden van de feitelijke executie van de opgelegde straf. Het is ook mogelijk dat tijdens de beoordelingsfase wordt besloten tot transigeren, overdragen, seponeren of voegen.

Naarmate de bezettingsgraad van de verschillende stappen (c.q. mensen) stijgt, wordt de doorlooptijd exponentieel verlengd (zie onder anderen Gerards e.a., 1987). Naarmate echter meer parallelle, identieke capaciteiten voor een bewerking beschikbaar zijn, stijgt de doorlooptijd minder snel. Zodra het aantal schakels in het verwerkingsproces groter is dan één, wordt de werkwijze van essentieel belang voor de doorlooptijd. Het is dus van belang om het aantal schakels in het totale afhandelingsproces zo gering mogelijk te houden en verstandig om te gaan met prioriteitsregels bij de afhandeling van zaken. Ook de wijze waarop men het werk aan elkaar doorgeeft,



beïnvloedt de snelheid waarmee de zaken door de organisatie kunnen worden afgewerkt. Hoe geringer het aantal schakels – in dit geval het aantal verschillende mensen dat een rol speelt bij de afhandeling van een proces-verbaal – hoe geringer de kans op vertraging door 'file'-problemen.

Men kan echter niet onbeperkt taken aan mensen toewijzen; de grenzen hieraan worden bepaald door de vereiste kennis en de beschikbare capaciteit. Zo heeft men bij de verwerking van een proces-verbaal tot en met de executie-voorbereiding zowel administratieve als wetstechnische kennis nodig. Aangezien de concentratie van deze taken bij één persoon niet mogelijk is, dan wel niet verstandig vanuit de functionele eis 'aantrekkelijke carrièremogelijkheden' (zie, verderop, tabel 1), komen er al gauw verschillende mensen aan te pas. Echter, hoe meer schakels, des te meer informatie moet worden overgedragen (met het bijbehorende risico op fouten en storingen) en des te meer kans op vertraging ontstaat.

Het is dus zaak voor een werkverdeling te kiezen waarin de doorlooptijden worden beheerst en de lengte ervan wordt beperkt, terwijl tegelijkertijd tegemoet wordt gekomen aan functionele eisen als aantrekkelijk werk, kwalitatief goede resultaten en kostenbeheersing.

### **Het onderzoek**

Om zinvolle parallellisatie-dimensies voor een parket op te sporen is een onderzoek uitgevoerd. Hierin werden de verschillende structureringsmogelijkheden geïnvventariseerd en de bijbehorende score daarvan op de opgestelde functionele eisen. De informatie hiervoor is verzameld op de drie eerdergenoemde parketten door middel van interviews, dataverzameling en gesprekken. De uit deze informatie afgeleide structuurvarianten zijn getoetst aan de functionele eisen – door medewerkers en leidinggevenden op de diverse niveaus van de parketten en door de onderzoeker – waarna inzicht ontstond in de haalbaarheid en wenselijkheid van de diverse structuren. Deze informatie leidde tot een conclusie omtrent de mogelijke variaties in de vormgeving van arrondissementsparketten.

## *Structuur en proces*

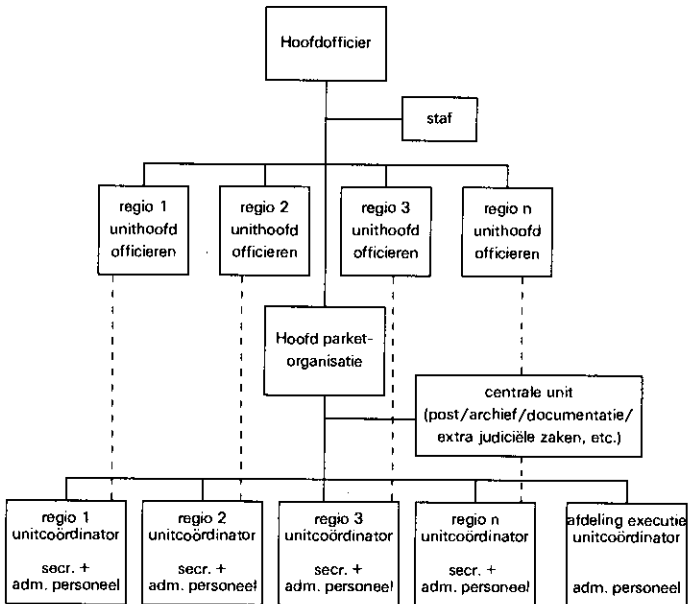
De parketorganisatie kent sinds een aantal jaren in het algemeen een structuur waarbij het verwerken van processen-verbaal over een aantal regio's is verdeeld. Zo ontstaan binnen het parket min of meer identieke afdelingen die de delicten uit de aan hen toegewezen regio afhandelen. De officieren, secretarissen en het administratief personeel zijn over deze regio's verdeeld. Een aantal werkzaamheden, zoals meervoudige kamerzaken, invoering van executiegegevens in Mitra of Ibis en de extrajudiciële zaken, kunnen aan een centrale afdeling zijn toegewezen. Redenen hiervoor zijn deskundigheid, technologische belemmeringen, schaalgrootte en efficiëntie. Het organogram van een parket ziet er in het algemeen uit zoals weergegeven in figuur 1.

De hoofdofficier geeft leiding aan de officieren en aan het hoofd parketorganisatie (HPO). Onder het HPO ressorteren de units voor wat betreft de secretarissen en het administratief personeel. Er is sprake van een min of meer vaste toewijzing van officieren, secretarissen en administratief personeel per regio. Hierbinnen behandelt men alle soorten zaken, in een aantal gevallen met uitzondering van meervoudige kamerzaken. De executie van zaken is toegewezen aan een centrale ondersteunende unit, dan wel, voor een deel, aan de regionale units. In alle bestudeerde situaties is de invoering in de automatiseringssystemen Ibis en Mitra centraal gehouden, dan wel aan één persoon toegewezen.

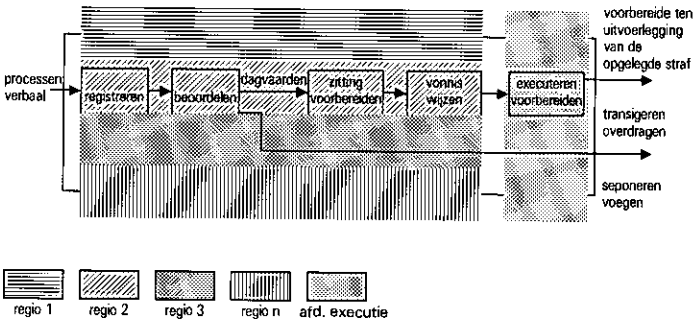
Indien wij de medewerkers koppelen aan het primaire proces, ontstaat voor het algemene model een overzicht zoals weergegeven in figuur 2. In het algemeen nemen de regionale officieren, secretarissen en administratieve krachten te zamen een onafhankelijk deel van het proces voor hun rekening, met uitzondering van (een deel van) de executiefase. Voor MK-zaken geldt in een aantal gevallen een andere opstelling.

In deze veel voorkomende structuur doen de problemen zich voor op het terrein van de specialistische delicten die wegens versnippering van kennis niet in de regio's zijn ondergebracht. Het betreft dan met name de MK-zaken. Het administratieve deel hiervan wordt door een aparte afdeling verricht,

**Figuur 1: Het organogram van aan arrondissementsparket**



**Figuur 2: Koppeling van de taakverdeling aan het primaira proces**



terwijl de officieren uit de regio's 'geleend' worden. Deze ingewikkelde afstemming verhoogt de kans op fouten. De afsplitsing van de executiefase van het overige deel van de stroom verhoogt eveneens de kans op fouten.

## *Functionele eisen*

De eisen waaraan een parketorganisatie moet voldoen, zijn gedestilleerd uit het eerder genoemde document van de stuurgroep 'Versterking O.M.' en het beleidsplan *Strafrecht met beleid*. Het overzicht is weergegeven in tabel 1. De eisen uit deze tabel betreffen globaal een drietal categorieën, te weten eisen met betrekking tot het afhandelen van de primaire stroom van processen-verbaal, eisen gesteld aan de aangeboden arbeid en cultuur en eisen gesteld aan de kosten. Zij vormen de uitgangspunten waaraan de diverse organisatie-structuurvarianten getoetst kunnen worden. In feite zijn zij de operationalisatie van de algemene doelstelling 'het handhaven van de veiligheid van de burgers'.

## *Parallellisatiedimensies*

Gegeven de eisen waaraan de organisatie moet voldoen, kan worden bekeken welke structuur (taakverdeling) daartoe het meest geschikt is. Structureren behelst immers het maken van een keuze uit een aantal haalbare opties die ten opzichte van elkaar afgewogen dienen te worden. Het opsplitsen van het werk in onafhankelijke stromen – die parallel verwerkt worden – ten opzichte van één in serie geschakelde stroom, biedt voordelen op het terrein van doorlooptijd, kwaliteit en betrokkenheid van het personeel (zie o.a. De Sitter e.a., 1987; Kuipers en Van Amelsvoort, 1990; Hoevenaars, 1991).

Indien het werk, gemoeid met de afhandeling van processen-verbaal, in parallelle stromen wordt opgedeeld, zijn theoretisch een aantal splitsingscriteria mogelijk. Hieronder worden de bestudeerde indelingen getoond:

- de instantie die het delict in eerste aanleg afdoet (openbaar ministerie, kort geding, economische politierechter, politierechter, kantonrechter, meervoudige kamer);
- de afdoeningsmodaliteit (transactie, technisch sepot, beleidssepot, voeging ter berechting, voeging ad info, overdracht, rechter);
- de status van de verdachte (minderjarig, meerderjarig, rechtspersoon);
- de delictsoort (overtreding, misdrijf);
- de aanwezigheid van slachtoffers;
- de aanwezigheid van voorlopige hechtenis;

**Tabel 1: Functionele eisen voor een parket**

- 
- Korte behandelingsijd van ontvangst tot en met afdoening
  - Lage voorraad onderhanden processen-verbaal
  - Laag percentage technische sepots
  - Laag percentage beleidssepots
  - Minimaal aantal kale beleidssepots
  - Hoog transactiepercentage (voor overtredingen en misdrijven)
  - Snelle inning van geldboetes
  - Snelle executie van celstraffen
  - Snelle executie van overige vrijheidsstraffen
  - Adequate ondersteuning van slachtoffers
  - Flexibiliteit in het behandelen van soorten processen-verbaal
  - Afstemming van de kwaliteit van het werk op persoonlijke kwaliteiten
  - Adequate beloning (overeenkomstig presteren)
  - Multi-inzetbaarheid van medewerkers
  - Aantrekkelijke carrièremogelijkheden voor alle niveaus
  - Gebruikmaken van ieders vakkennis, ervaring en vaardigheden
  - Open cultuur
  - Eenvoudige interne/externe communicatie
  - Minimaal verzuim
  - Gering verloop
  - Efficiënte organisatie (geen onnodige/overbodige kosten)
- 

- de geografische verdeling;
- de aard van de werkzaamheden (routinematige en gespecialiseerde).

Uit het cijfermateriaal, afkomstig van het CBS en bewerkt door de afdeling SIBa van het Ministerie van Justitie (Cijfermateriaal, 1992), blijkt dat een aantal van deze zogenaamde parallelisatie-dimensies een sterke overlap vertonen. Zo worden alle afdoeningen – behalve de dagvaarding – door het O.M. afgehandeld en concentreren de slachtofferzaken zich vooral in de sfeer van de politierechter. De voorlopige hechteniszaken doen zich in meer dan de helft van de zaken voor bij de politierechterzaken en voor circa een derde bij de meervoudige kamerzaken. De cijfers geven enerzijds informatie over de realiseerbaarheid van een bepaalde opsplitsing in stromen en verschaffen anderzijds inzicht in de samenhang c.q. overlapping van bepaalde dimensies.

Naar aanleiding van deze splitsingsmogelijkheden kan men een organisatorische verdeling maken naar bij voorbeeld O.M.- en niet-O.M.-afdoeningen, of naar overtredingen en misdrijven. Een aantal splitsingen, zoals naar slachtoffers of naar voorlopige hechtenis leveren zulke ongelijke stromen qua hoeveelheid werk op, dat een organisatie die alleen hiernaar is opgesplitst geen haalbaar alternatief is.

## *Aanpak en resultaten*

De zeven hierboven genoemde dimensies en de functionele eisen zijn door drie leidinggevendenden op diverse niveaus in de drie bezochte parketten bestudeerd en beoordeeld. Voor wat betreft de functionele eisen werd gevraagd naar het absolute belang ervan en naar de onderlinge rangorde. Vervolgens werden de stroomvarianten gepresenteerd, die gescoord werden op voor- en nadelen, op de mate waarin zij afzonderlijk voldeden aan de functionele eisen en op de onderlinge verhouding op functionele eisen.

Wat betreft de functionele eisen kan gesteld worden dat de respondenten van de parketten een tamelijk eenduidige mening hadden over de belangrijkste en minst belangrijke functionele eisen. In het algemeen werd ruim twee derde van de gepresenteerde lijst heel belangrijk gevonden. Als meest belangrijke functionele eisen werden genoemd: korte behandelingstijd, efficiënte organisatie en snelle inning van boetes. Als minst belangrijke functionele eisen werden genoemd: gering verloop, adequate beloning (overeenkomstig presteren) en aantrekkelijke carrière-mogelijkheden op alle niveaus.

Opvallend is dat de eisen die het meest belangrijk gevonden werden, zich concentreren op het primaire proces van het afhandelen van processen-verbaal, terwijl de eisen die het minst belangrijk werden gevonden, betrekking hebben op het personele aspect.

De beoordeling van de verschillende structuurvarianten is zodanig dat volgens de afzonderlijke respondenten geen van de parallellisatiecriteria alléén tot een haalbare, interessante organisatievorm zou kunnen leiden. Aan elk van de gepresenteerde parallellisatie-dimensies kleven een aantal nadelen.

De inventarisatie van de mate waarin verwacht wordt dat de varianten op de functionele eisen voldoen levert het beeld op dat bepaalde structuren enigszins boven de rest uitsteken, maar dat geen van allen een eenduidig ideaal voor alle respondenten vormt. Van de acht alternatieven scoorden er vijf relatief goed en drie relatief slecht. Relatief hoog gewaardeerde parallellisatie-dimensies waren: afdoeningsmodaliteit, afdoeningsinstantie, regio, aard van de verwerking en delictsoort. Relatief slecht gewaardeerde parallellisatie-dimensies waren: slachtofferzaak, voorlopige hechtenis en afdoening naar verdachte.

Voor de slecht gewaardeerde dimensies geldt dat men van mening is dat het onzinnig en minder relevant is om de parketorganisatie hiernaar in te delen op het hoogste niveau. Voor de hoog gewaardeerde dimensies geldt dat ook deze als enig criterium niet voldoen.

Uit de afsluitende discussies die op de parketten werden gehouden tussen onderzoeker en beoordelaars bleek dat voor zinvolle alternatieve indelingen naar een combinatie van een aantal criteria gezocht moest worden. De meest hiervoor in aanmerking komende dimensies lijken te zijn een opdeling naar soort delicten gecombineerd met de afdoeningsinstantie. Op deze wijze kan een aanzet gegeven worden tot het realiseren van kortere doorlooptijden, grotere betrokkenheid onder het personeel en het handhaven c.q. opbouwen van een grotere deskundigheid op het vakgebied. Daarnaast blijft de regio-indeling als zinvol alternatief overeind.

### **Interpretatie**

Uit de afsluitende discussierondes met de respondenten is gebleken dat een aantal variabelen die tamelijk sterk kunnen verschillen per parket, bepalend zijn voor de uiteindelijk gekozen structuurvariant. Deze factoren zijn: schaalgrootte; fase van automatisering; mate van verloop; multi-inzetbaarheid.

De schaalgrootte van een parket bepaalt in hoge mate tot welk niveau men een organisatie kan opdelen in eenheden die ook op (middel)lange termijn in staat zijn om een gewenst kennisniveau vast te houden c.q. te ontwikkelen. Ten gevolge hiervan kan parallelle indeling op een klein parket tot problemen leiden.

De fase waarin het automatiseringssysteem verkeert, bepaalt in het bijzonder de wijze waarop het executietraject momenteel wordt afgehandeld. Het is wellicht mogelijk – na een integratie van Ibis en Mitra – om op termijn de gehele afhandeling van vonnissen in de parallelle stromen op te nemen.

Het personeelsverloop – vooral onder officieren zijn overplaatsingen gebruikelijk – beïnvloedt voor een deel de mate waarin een organisatie opgesplitst kan worden. Indien het waar is dat het verloop op de parketten in de randstad groter is dan elders, zal voor

die parketten expliciete aandacht geschonken moeten worden aan de zogenaamde 'robuustheid' van het ontwerp. In feite toetst men dan de structuur op een aantal scenario's, om de effecten ervan voor het parket in te schatten.

De multi-inzetbaarheid van de medewerkers en de behoefte daaraan vormen een bepalende factor voor de mate waarin men verschillende werkzaamheden kan samenvoegen in de nieuw te creëren afdelingen. Als geheel vormen deze factoren belangrijke variabelen die bepalen hoe een parket concreet vorm gegeven zal worden. Uit de resultaten van het onderzoek wordt echter duidelijk dat twee opties nadere aandacht verdienen, te weten een hoofdingeling naar delictsoorten, kennisgebieden en afdoeningsinstantie en een hoofdingeling naar regio's.

### *Delictsoorten, kennisgebieden en afdoeningsinstantie*

Een indeling naar afdoeningsinstantie, kennisgebieden en delictsoorten biedt het voordeel dat uitgebreide kennis met betrekking tot soorten delicten kan worden opgebouwd, zowel op wetstechnisch als op administratief gebied. Vooral voor zware criminaliteit telt dit argument zwaar. Daarnaast bestaat er een duidelijke koppeling tussen delictsoorten en afdoeningsinstanties: naast O.M.-afdoeningen worden overtredingen door de kantonrechter afgehandeld, de 'lichte' criminaliteit door de (economische) politierechter en de zware criminaliteit door de (economische) meervoudige kamer. De overige rechters nemen een bescheiden positie in dit geheel in. Aldus ontstaat een driedeling in stromen die er als volgt uitziet: zware criminaliteit; lichte criminaliteit; kantonzaken.

De verschillende soorten benodigde kennis en stromen van soortgelijke delicten worden gebundeld. Expliciete zorg zal moeten worden besteed aan de taakverdeling tussen ondersteuning en O.M.-personeel en de roulatie daarbinnen. Belangrijke nadelen van deze indeling schuilen namelijk in de eentonigheid van het werk en de statusverschillen tussen de stromen.

Deze hoofdingeling kan echter bijdragen aan het realiseren van korte doorlooptijden, lage voorraden onderhanden processen-verbaal, reductie van nietigheid, weinig (kale) beleidssepots, een snelle afwerking van de inning en executie van boetes en



**Tabel 2: Beoordeling op functionele eisen voor een indeling naar zware en overige criminaliteit en kantonzaken**

	Beoordeling
- Korte behandelingstijd van ontvangst tot en met afdoening	+
- Lage voorraad onderhanden processen-verbaal	+
- Laag percentage technische sepots	0
- Laag percentage beleidssepots	+
- Minimaal aantal kale beleidssepots	0
- Hoog transactiepercentage (voor overtredingen en misdrijven)	0
- Snelle inning van geldboetes	+/0
- Snelle executie van celstraffen	+/0
- Snelle executie van overige vrijheidsstraffen	+/0
- Adequate ondersteuning van slachtoffers	0
- Flexibiliteit naar het behandelen van soorten processen-verbaal	0
- Kwaliteit van het werk afstemmen op persoonlijke kwaliteiten	+
- Adequate beloning (overeenkomstig presteren)	0
- Multi-inzetbaarheid van medewerkers	+
- Aantrekkelijke carrièremogelijkheden voor alle niveaus	0
- Gebruikmaken van ieders vakkennis, ervaring en vaardigheden	0
- Open cultuur	0
- Eenvoudige interne/externe communicatie	+/0
- Minimaal verzuim	+
- Gering verloop	0
- Efficiënte organisatie (geen onnodige/overbodige kosten)	0

straffen. Tevens heeft men in deze variant de mogelijkheid het werk, de inzetbaarheid en de bijbehorende beloning goed af te stemmen op de behoeften van het personeel. In tabel 2 is de beoordeling op de functionele eisen samengevat.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de voorgestelde indeling op een aantal functionele eisen een belangrijke (+) of een gedeeltelijke (+/0) bijdrage kan leveren. Op de overige eisen gedraagt deze indeling zich neutraal (0). Dit betekent dat deze parameters niet direct via structuur te beïnvloeden zijn, maar voornamelijk op andere manieren ingevuld zullen moeten worden.

### *Regio's*

De regionale indeling is een parallellisatievariant die overwogen kan worden indien men een zekere omvang heeft bereikt. Voordelen van deze variant zijn dat men intern een één op één-afstemming kan aanbrengen tussen officieren, secretarissen en administratieve krachten, terwijl de regio's zodanig gekozen kunnen worden dat zij overeenstemmen met de indeling van andere partijen in het apparaat van rechtshandhaving, zoals politie, gemeenten, bureaus

**Tabel 3: Beoordeling op functionele eisen voor een indeling naar regio's**

	Beoordeling
- Korte behandelingstijd van ontvangst tot en met afdoening	+
- Lage voorraad onderhanden processen-verbaal	+
- Laag percentage technische sepots	0
- Laag percentage beleidssepots	+
- Minimaal aantal kale beleidssepots	0
- Hoog transactiepercentage (voor overtredingen en misdrijven)	0
- Snelle inning van geldboetes	+/0
- Snelle executie van celstraffen	+/0
- Snelle executie van overige vrijheidsstraffen	+/0
- Adequate ondersteuning van slachtoffers	0
- Flexibiliteit naar het behandelen van soorten processen-verbaal	+
- Kwaliteit van het werk afstemmen op persoonlijke kwaliteiten	+
- Adequate beloning (overeenkomstig presteren)	0
- Multi-inzetbaarheid van medewerkers	+
- Aantrekkelijke carrièremogelijkheden voor alle niveaus	0
- Gebruikmaken van ieders vakkennis, ervaring en vaardigheden	0
- Open cultuur	0
- Eenvoudige interne/externe communicatie	+
- Minimaal verzuim	+
- Gering verloop	0
- Efficiënte organisatie (geen onnodige/overbodige kosten)	0

slachtofferhulp en dergelijke. Bijkomend voordeel is dat de medewerkers op alle niveaus binnen de afdeling met de verschillende delictsoorten in aanraking komen wat het werk veelzijdiger maakt.

Een consequentie van een dergelijke vorm is echter dat men hetzij alle soorten kennis in elke regio nodig heeft, dan wel specialistisch werk moet onderbrengen bij een centrale afdeling (bij voorbeeld meervoudige kamer-zaken). Het behoud van vakkennis en 'branchekennis' zal op een andere wijze moeten worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door middel van periodiek interregionaal overleg. In tabel 3 is de beoordeling op de functionele eisen samengevat. Ook in dit geval scoort het model redelijk tot goed op al deze eisen.

### Ten slotte

De keuze voor een model wordt uiteindelijk bepaald door de eerder genoemde variabelen die de consequenties van de keuze duidelijk maken. Het blijft echter noodzaak de waarde van het veranderen van de structuur alleen te relativeren. Structurele veranderingen dienen altijd een onderdeel te vormen van een totaal veranderingspakket, waarin alle

relevante facetten in hun onderlinge wisselwerking worden meegenomen. Daarnaast zal tevens aandacht besteed moeten worden aan het creëren van een cultuur waarin men meer oog heeft voor het belang van korte doorlooptijden, voor het invullen van loopbanen voor al het personeel en voor automatiseringszaken.

## Literatuur

### **Cijfermateriaal**

*Cijfermateriaal samenhangen  
parallellisatiedimensies 1988/1989*  
Den Haag, ministerie van Justitie,  
afdeling SIBa, 1992

**Gerards, W.M.J., J.W.M.**

**Bertrand e.a.**

*Inleiding produktiebeheersing*  
Eindhoven, Technische Univer-  
siteit, collegedictaat, 1987

**Hoevenaars, A.M.**

*Produktiestructuur en organisatie-  
vernieuwing; de mogelijkheid tot  
parallelliseren nader onderzocht*  
Eindhoven, academisch proef-  
schrift Technische Universiteit,  
1991

**Kuipers, H., P. van Amelsvoort**

*Slagvaardig organiseren*  
Deventer, Kluwer Bedrijfswetens-  
schappen, 1990

**Sitter, L.U. de (red.)**

*Het flexibele bedrijf*  
Deventer, Kluwer Bedrijfswetens-  
schappen, 1987, tweede druk

# Summaries

Justitiële Verkenningen (Judicial Explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with the publishing house Gouda Quint BV. Each issue focuses on a central theme connected with criminal law, criminal policy and criminology. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 18, nr. 5, 1992) is The public prosecutors office in motion.

## **The public prosecutors office in practice; experiences of a public prosecutor**

*J.R. Eland*

In this article the author discusses the daily problems existing within a functioning public prosecutors office (PPO). The pressure of work within the office is intense and is caused by lack of sufficient office support. In order to meet the demands of work, possibilities should be examined to rationalize the activities of the public prosecutor. Besides the organisation systems have not kept pace with the increased duties of the PPO. Although a lot has been improved in this field (e.g. through computerization), it is very important to give sufficient attention to quantitative and qualitative strengthening of the organisation. Finally the author focuses on the specific culture of the PPO. Since members of this office are really by definition individualists, there is little unity within the office. Two aspects, closely linked to the specific culture of the PPO, are given attention: the unstructured internal communication and the increasing de-specialization. There are many good reasons to give more attention to the quality of the work and the organisation. To finally reach the goal of a professional organisation, a different way of thinking, a

change of culture is necessary. Looking at all the initiatives taken, the portents seem to be good.

### **Reinforcing the public prosecutors office; a process of transformation**

*M. Veldhuizen and L.E.C. van der Boor*

The self appointed task of the public prosecutors office (PPO) in the near future has to be the preservation of its own credibility. Referring to the quality-standards of criminal interventions from Bentham the PPO can particularly improve the characteristics velocity and certainty. To realize these goals the necessity of radical changes within the internal organization of the PPO is urged. Last year the PPO has initiated a process of transformation to realize major improvements in its performance. In this article the do's and don'ts of this process of transformation are illustrated, particularly in relation to the cultural characteristics of the PPO.

### **The reorganisation of the police and the development of the public prosecutors office**

*L.A.J.M. de Wit*

The reorganisation of the police and developments within the organisation of the public prosecutors office (PPO) show a quickening and strengthening effect back and forth. Improvement of efficiency and effectivity in tackling crime not only forces to other - larger forms of organisation and other methods of working within the police, but also makes demands on the way in which the PPO steers the police. Steering means the development of a policyprocess aimed at quantifiable goals, according employment of people and means and control - as much as possible - on achieved results. In such a policyprocess, the PPO will have to strengthen its organisation on the points of organisationmanagement, coherence and univocality, internally as well as externally. Integration of a repressive and preventive policy within a problem-oriented approach of criminality, in cooperation with the administration and involving other responsible authorities or regional centres in society, underlines the necessity of developing managerial skills and qualities of the PPO as an organisation. Additional powers for the PPO in the field of management, as proposed in the new Politiewet (policelaw), become, without a strengthening of that powerrelationship, just formal barriers.

## **Compas and the public prosecutors office; automation and the credibility of the penal system**

*N.F. van Manen*

In 1983 it was decided that the administration of the prosecutors office was to be automated. After six years a relevant part of this program, called Compas, was implemented. The main internal effects will be for the lower strata of the organization. The external effects of Compas must be seen in view of the routinization of the penal procedures. On the one hand, the capacity of the penal system is increasing, as long as offenders behave within the preconditions of this routinization (i.e. paying the proposed fines). By increasing the capacity, the credibility of the penal system will increase, too. On the other hand, the formal, legal demands of the penal system limit the possibilities of the routinization. As a result, there are tendencies towards decriminilization and other ways of evading the formal, legal demands, and thus decreasing the credibility of the penal system.

## **Streaming of workflows at the office of the public prosecutor**

*A.M. Hoevenaars*

Due to certain changes in the structure of the public prosecutors office - e.g. new laws, tighter targets, and new possibilities for automation - the steering committee responsible for the policy making for the offices is wondering how the structuring of the organisation could help realizing these goals in a changing environment. One familiar way of handling a turbulent environment is the creation of independent flows in the primary process. In this study the dividing of the workload by eight different criteria was judged by several managers from three different offices. The criteria identified were: jurisdiction concerned; pretrial and sentencing options; type of suspect; nature of offence; the existence of victims; the existence of pretrial custody; regional differences and contacts and the kind of work. As a result of the study, a differentiation to the existence of victims, preventive custody and to the type of suspect was deemed irrelevant for the design of the total workprocess. As far as the other dimensions are concerned, they could not function as structure in isolation. A mixture of authority and kind of offence, combined with knowledge of certain types of crime or a regional differences seems the most appropriate.

However, for each office certain differences like scale, amount of automatisisation, turnover and availability of personnel will decide which framework will be chosen.

# Literatuuroverzicht

- Algemeen
- Strafrecht en strafrechtpleging
- Criminologie
- Gevangeniswezen/tbs
- Reclassering
- Jeugdbescherming en -delinquentie
- Politie
- Verslaving
- Slachtofferstudies
- Preventie van criminaliteit

## Literatuurinformatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Door de documentatie-afdeling worden boeken, tijdschrift-artikelen, rapporten en jaarverslagen met betrekking tot bovengenoemde gebieden toegankelijk gemaakt. De documenten die vanaf 1987 zijn verschenen, worden automatisch ingevoerd. Op aanvraag kunnen literatuurlijsten m.b.t. specifieke onderwerpen worden toegestuurd. Boeken en rapporten kunnen te leen worden gevraagd. Tijdschriftartikelen kunnen in beperkte mate tegen vergoeding gekopieerd en toegezonden worden. In beide gevallen kan men zich wenden tot de afdeling documentatie van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel: 070-370 65 53 (C.J. van Netburg), 070-370 66 56 (E.M.T. Beenackers), en 070-370 65 53 (P. van Rossem).

## Algemeen

### 1

Israels, A.Z., J.W.P.F. Kardaun e.a.

*The euthanasia issue; a nationwide survey on the end of life in medical practice*  
Netherlands official statistics, nr. 4, 1991, pp. 5-21

De Staatscommissie Rimmelink voerde van augustus t/m november 1990 in samenwerking met de Erasmusuniversiteit te Rotterdam en het CBS een onderzoek uit naar de toepassing van euthanasie in de medische praktijk. In dit artikel wordt een beschrijving van dit onderzoek gegeven, dat zeer zorgvuldig moest geschieden i.v.m. de delicate, complexe en juridische facetten van het onderwerp. Er is gekozen voor een postenquête met een korte schematisch opgestelde vragenlijst. Namen van artsen en patiënten werden verkregen via de door artsen aan het CBS gestuurde doodsoorzaakverklaringen. Om de anonimiteit te waarborgen was een notaris ingeschakeld. De respons bedroeg 76%. In het onderzoek ging men uit van vijf strata met een toenemende kans op actieve levensbeëindiging, nl. geen actie (60,5 geen therapie, wel pijnbestrijding met een mogelijke kans op levensverkortening als neveneffect (24,3%); verhoging van pijnbestrijding met als bijkomend doel de dood te



bespoedigen (3,8%); geen therapie met als doel levensbeëindiging (8,7%); en actieve euthanasie via het toedienen van medicijnen (2,7%). Bij de actieve euthanasie was er in de meeste gevallen een duidelijk verzoek van de patiënt. Bij een klein aantal bleek dit niet mogelijk te zijn geweest i.v.m. wilsonbekwaamheid, maar vond er doorgaans overleg met anderen plaats (familie, artsen, verpleegkundigen).

## 2

**Jansen, Th., A. van Sluis**  
*Management development en regiovorming; systematisch werken aan de kwaliteit van het politie-management*

Het tijdschrift voor de politie, 54e jrg., nr. 1, 1992, pp. 3-8

Management development (hierna te noemen MD) staat zowel bij overheidsinstellingen als in het bedrijfsleven in het brandpunt van de belangstelling. In dit artikel betogen de auteurs dat de aanstaande regiovorming de politie aanleiding zou moeten geven tot het versneld ontwikkelen van MD binnen de regiokorpsen (decentraal). Ze lichten enkele belangrijke principes van MD toe en geven aan hoe fasegewijs MD tot ontwikkeling kan worden gebracht. Tevens wijzen zij op het belang van betrokkenheid van medewerkers en management bij MD, een samenhangend personeelsinstrumentarium en een op open communicatie gerichte organisatiestructuur als voorwaarden voor een effectief MD-beleid op langere termijn. Met literatuuropgave.

## 3

**Meus, C.**

*Evaluatie-onderzoek in de praktijk; is de beoordeling van werking en effecten van beleid mogelijk zonder effectmeting?*  
Beleidsanalyse, nr. 4, 1991, pp. 15-20

Wetsevaluatie, als bijzondere vorm van beleidsevaluatie, neemt binnen het beleidsproces een steeds belangrijker plaats in. Twee wetsevaluaties die onderling sterk vergelijkbaar zijn, nl. de evaluatie van de Wet Ketenaansprakelijkheid (WKA) en de evaluatie van de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid (WBA) bieden in dit verband een goede gelegenheid enkele mogelijkheden en beperkingen van evaluatie-onderzoek te belichten. De auteur doet dit dan ook helder en duidelijk. Aan het eind van haar betoog concludeert zij, dat hoewel een directe meting van de met het beleid beoogde effecten indien mogelijk de voorkeur verdient, onder omstandigheden ook op basis van een procesevaluatie uitspraken over de werking en effecten van beleid kunnen worden gedaan. Met literatuuropgave.

## 4

**Minkjan, E.E.**

*De onderzoeker als vertaler; interview met dr. Albert Klijn*  
Advocatenblad, 72e jrg., nr. 2, 1992, pp. 30-32

Volgens dr. A. Klijn, beleidsonderzoeker bij het WODC, is onderzoek m.b.t. de relatie rechtshulpverlening en justitie, van belang om het communicatieproces tussen beiden beter te laten verlopen. Problemen kunnen ontstaan door onduidelijkheden vanwege impliciete veronderstellingen bij justitie en bepaalde praktijkperspectieven bij de balie. Een voorbeeld van een misverstand is het stuk 'klemmend

advies' van Justitie over toevoegingen en de oncontroleerbaarheid daarvan, waarbij geen externe adviseurs betrokken waren. De notitie was door Justitie bedoeld als discussiestuk en werd door de advocatuur opgevat als een aanval op hun integriteit. Als positief voorbeeld noemt dr. Klijn de soepeler verlopende discussie over inkomensgrenzen en eigen bijdragen in de rechtshulp, waarbij onderzoeksgegevens gebruikt werden en een beter wetsvoorstel ontstond. T.a.v. het voorstel van individualisering van draagkrachtberekening zijn de standpunten weliswaar verschillend, maar is men door onderzoek geïnformeerd over negatieve aspecten. Tot slot pleit dr. Klijn ook voor nader onderzoek wat de nieuwe wet op de rechtsbijstand betreft, m.n. naar vragen als hoe werkt de huidige toevoegingspraktijk, hoe denkt en werkt de advocatuur en wat zijn de mogelijke gevolgen van het wetsontwerp.

5

**Naumann, D.**

*Delikt der Zukunft? zu Funktionsweise und Missbrauchsmöglichkeiten des POS-Systems*  
Kriminalistik, 46e jrg., nr. 1, 1992, pp. 51-56

Het POS-kassasysteem (Point-of-Sale-System) is een vorm van betalingsverkeer zonder contant geld, waarbij voor het betalen gebruik gemaakt wordt van EC (eurocheque) en andere in het betreffende systeem toegelaten kaarten. De voordelen hiervan zijn duidelijk, maar de aan het systeem klevende nadelen zullen een nieuwe generatie bedriegers in het leven roepen. Hoewel de volgende twee generaties zeker nog geconfronteerd zullen worden met de 'klassieke' inbraak, gepaard gaande met mishandelingen of

moord, is het thans reeds mogelijk, met behulp van moderne rekentechnieken, voorspellingen te doen over eventueel misbruik van deze modernste en op de toekomst gerichte techniek. In dit artikel wordt op een aantal mogelijkheden hiertoe nader ingegaan.

6

**Verrijn Stuart, H.**

*Naar een geciviliseerd recht tegen seksueel geweld; een verkenning in het grensgebied tussen strafrecht en civiel recht*

Ars aequi, 41e jrg., nr. 2, 1992, pp. 82-92

Het grootste deel van het leven wordt beheerst door het vanzelfsprekende; datgene wat is overgenomen en niet zelfstandig, eerlijk of nieuw ervaren. Ervaringen zijn vaak zo vanzelfsprekend dat men zich van het feit dat ze zijn overgenomen, niet eens bewust is. Wie achter deze 'frasen' kijkt ziet de werkelijke intenties. Het voordeel van de civiele procedure boven de strafprocedure is dat het verhaal van de vrouw 'onvertaald' aan de rechter kan worden voorgelegd. Zolang het civiele recht een zuiver civielrechtelijk karakter behoudt beschikken wij over een procedure die een minimum aan schade oplevert aan vrouwen die deze aanspannen en een maximum aan narrativiteitswaarde heeft.

Met literaturopgave.

7

**Yesilgöz, Y., L.M. Coenen**

*Opvattingen over eer en eerbescherming onder Turken*

Proces, 71e jrg., nr. 2, 1992, pp. 25-31

Dit artikel gaat over de betekenis die 'eer' en 'eerbescherming' kunnen hebben voor sommige Turken. Belangrijk is te vermelden dat 'eer' geen typisch Turks verschijnsel is en evenmin typisch

islamitisch. Etnografische onderzoeken, waarin 'eer' een rol speelt, beschrijven meestal Mediterrane agrarische gemeenschappen (waaronder Turkije) waar de moderniseringsprocessen slechts gedeeltelijk hun stempel op het dagelijks leven hebben gezet. In dit artikel gaat het in het bijzonder over het eerbegrip onder Turken, omdat beide auteurs daar het meeste inzicht in hebben. Waar we in het Nederlands één woord kennen, namelijk 'eer', bestaan er in het Turks twee woorden: 'seref' en 'namus'. De betekenis van 'seref' is edel, oprecht. Het is een onder mannen veel voorkomende voornaam. 'Namus' wordt gebruikt voor de specifieke vorm van 'eer' die is gelegen in het zedelijke gedrag van vrouwen. Van de vrouw wordt verwacht dat zij haar namus niet alleen voor zichzelf bewaart, maar ook voor de persoon die uiteindelijk voor haar verantwoordelijk is. Dat is voor een ongetrouwd meisje haar vader en voor de getrouwde vrouw haar man. Op de man rust de taak de 'namus' te beschermen tegenover de buitenwereld. Men kan de 'namus' ook verliezen. Dan komt de tweede taak naar voren: 'temizlemek', letterlijk schoonmaken, al datgene wat een man en/of vrouw kan doen om zijn of haar 'namus' te herstellen. In verschillende artikelen van het Turkse Wetboek van Strafrecht wordt verwezen naar de bescherming en het 'schoonmaken' van de 'namus'. Uit de wettelijke situatie in Turkije kunnen we afleiden dat de Turkse staat 'namus' en 'namus'-bescherming erkent, respecteert en legitimeert. Alhoewel geweldplegingen voortkomend uit 'eerbescherming' strafbaar blijven, geeft de staat toch haar recht op geweldsmonopolie gedeeltelijk uit handen aan

de burgers. Geweldplegingen door burgers worden hiermee tot op zekere hoogte getolereerd. Daarnaast kunnen we uit diverse wetsartikelen afleiden hoe de dekmantel van 'huwelijk' geweldplegingen kan legaliseren.

## **Strafrecht en strafrechtspleging**

**8**

**Alders, E.**

*Aanzet voor een ander milieuhandhavingsrecht; knelpunten bij het gebruik van straf- en civielrechtelijke dwangmiddelen*  
Nederlands juristenblad, 67e jrg., nr. 3, 1992, pp. 89-96

Pas in de jaren zestig en zeventig zijn er langzamerhand milieuwetten opgesteld. In een echt milieuhandhavingsrecht heeft dit tot op heden niet geresulteerd. Het ontstane arsenaal aan dwangmiddelen om naleving van de milieuwetten af te dwingen is, volgens de auteur, een uiterst verbrokkeld en onoverzichtelijk geheel geworden vol innerlijke tegenstrijdigheden. Om dit te illustreren gaat de schrijver nader in op de stelling dat het in het milieurecht mogelijk is dat er naast het opleggen van administratiefrechtelijke sancties, ook nog eens onbeperkt strafrechtelijke en/of civiele sancties opgelegd kunnen worden terzake van overtredingen van milieuwetten. Dit wordt door de auteur nadrukkelijk bestreden. Voor zover opgelegde administratieve sancties meer omvatten dan een herstel van een met recht strijdige situatie, zijn deze veelal in strijd met artikel 5 van het Wetboek op de economische delicten (WED). Ook het eind 1990 in werking getreden hoofdstuk Dwangsom van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) is in tegen-

spraak met het WED. Het is voorts maar zeer de vraag of dit hoofdstuk zich wel verdraagt met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Aan de toepassing van administratieve sancties worden bovendien nog verdere beperkingen gesteld door regels van internationaal recht. De auteur pleit daarom vurig voor een diepgaande discussie over de ontwikkeling van een specifiek toegesneden stuk handwingswetgeving, naar analogie van de belastingwetgeving.

9

**Brown, I., R. Hullin**

*A study of sentencing in the Leeds magistrates' courts; the treatment of ethnic minority and white offenders*

The British journal of criminology, 32e jrg, nr, 1, 1992, pp. 41-53

De berechting van 3700 verdachten (opbrengst van negen maanden in 1988) in het district Leeds werd geanalyseerd om te bezien of de straffen verschilden voor blanken en alloctonen (afkomstig uit het Caraïbisch gebied of Azië). Over het geheel genomen was er geen verschil maar wel voor subgroepen, met name w.b. opgelegde detentiestraffen en het doorverwijzen naar het Crown Court. In drie subgroepen kwamen significant meer detentiestraffen voor bij de verdachten van Afro-caraïbische afkomst: leeftijdscategorie 26-30 jaar, vrouwen, en plegers van diefstal. Voor elk van deze groepen gold echter dat het verschil werd verklaard door de ernst van het crimineel verleden. Het feit dat minder blanke verdachten dan alloctone werden doorverwezen naar het Crown Court kon niet door achtergrond-

variabelen worden verklaard. Deze resultaten stemmen niet overeen met eerder verricht onderzoek. Als mogelijke redenen hiervoor wijzen de auteurs vooral op methodologische verschillen: het begrip 'detentiestraf' werd hier ruim genomen (ook voorwaardelijke straffen) en de strafduur werd in dit onderzoek niet in aanmerking genomen. Met literaturopgave.

10

**Corbett, R., G.T. Marx**

*Critique: no soul in the new machine: technofallacies in the electronic monitoring movement*  
Justice quarterly, 8e jrg., nr. 3, 1991, pp. 399-414

Electronisch toezicht is een sterk groeiend fenomeen binnen de strafrechtstoepassing in de Verenigde Staten. De auteurs plaatsen deze ontwikkeling binnen de meer algemene trend om individuen in de samenleving op allerlei manieren onder controle te brengen. Zij waarschuwen tegen de stormachtige steun die elektronisch toezicht nu krijgt. Noch empirisch, noch theoretisch is daartoe enige aanleiding. Zij onderkennen tien misverstanden met betrekking tot elektronisch toezicht. Het eerste is dat het met een duidelijke bedoeling zou worden toegepast. De doelen die met elektronisch toezicht worden nagestreefd, zijn verschillend en tegenstrijdig. Een tweede misverstand is dat iets nieuws automatisch beter is. Verder leidt de oppervlakkige aantrekkingskracht van elektronisch toezicht tot misverstanden. Een beleidskeuze voor dit strafrechtsinstrument is zelden gebaseerd op gedegen onderzoek en evaluatie. Ook worden de kosten van elektronisch toezicht onderschat. Het gebruik van elektronisch toezicht is verder verleidelijk omdat het werk van de

reclassering erdoor wordt gesimplificeerd: geen gecompliceerde gedragswetenschappelijke interventie, maar mechanische controle. De waarde van het behandelingselement in het reclasseringswerk wordt daardoor ten onrechte geweld aangedaan. Ook andere misvattingen met betrekking tot elektronisch toezicht worden door de auteurs aangegeven.

Met literatuuropgave.

## 11

**Freiberg, A.**

*Confiscating the literary proceeds of crime*

The criminal law review,  
februari 1992, pp. 96-106

Zou er specifieke wetgeving moeten zijn gericht op het ontnemen van aan criminelen toegekende opbrengsten van hun publikaties over hun misdaden? De auteur analyseert deze problematiek aan de hand van Amerikaanse, Australische en Engelse wetgeving. Alleen in de staat Zuid-Australië verschaft de wetgever geen mechanismen voor restitutie aan het slachtoffer. In de VS dienen de 'literary profit laws' twee doeleinden: het verhinderen van verrijking van criminelen en compensatie van het slachtoffer. Het problematische van de doelstelling van het tegengaan van verrijking van de crimineel is het feit dat deze niet direct maar indirect profiteert van zijn misdrijf. Hij trekt immers profijt van zijn boek. Maar in feite is er van verrijking nauwelijks sprake door betaling van honoraria aan advocaten. Vele anderen (de media, uitgevers, journalisten, ghost-writers) profiteren ook en vaak nog zelfs veel meer dan de crimineel zelf. Daarom is de vraag waar het om gaat, niet of criminelen mogen profiteren van hun misdrijven, maar of van de

misdaad door wie dan ook in de samenleving geprofitteerd mag worden. Wat betreft de doeltreffendheid van de compensatiedoelstelling merkt de auteur op dat in Australië de beloningen van de publicitaire arbeid van de crimineel nog geringer zijn dan in de VS. En in het geval van witteboordencriminaliteit zijn slachtoffers niet of moeilijk aan te wijzen. 'Criminele' publikaties kunnen nuttig zijn voor beleidsmakers bij hun preventiepogingen, en zijn ook informatief voor het grote publiek. Door een draconische confiscatiewetgeving bestaat er het risico dat alle 'criminele' expressies zonder onderscheid onderdrukt worden. Met literatuuropgave.

## 12

**Günther, H.-L.**

*Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik im vereinten*

*Deutschland; Bilanz, Gegenwart*

*Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 103e jrg., nr. 4, 1991, pp. 851-883

In dit artikel wordt uitvoerig ingegaan op de strafrechtelijke aspecten van de Duitse hereniging. Zowel het Oostduitse als het Westduitse strafrecht wordt in een historisch kader geplaatst. In een terugblik wordt de balans opgemaakt. Tevens worden het huidige strafrecht en de criminologische en politieke perspectieven nader besproken. De auteur besluit zijn artikel met een vergelijking tussen de Franse revolutie en de hereniging. De Franse revolutie werd gedragen door de gedachte aan vrijheid, gelijkheid en broederschap. Nu, 200 jaar later, hebben de 'maandag'-demonstranten in Leipzig en vele andere Duitse steden dit streven naar vrijheid op een aanmerkelijk minder bloedige manier naar een

overwinning geleid. De invloed van *libertas* en *iustitia* op het strafrecht is in de nieuwe regeling verwerkt. De schrijver besluit dit artikel derhalve met de gedachte aan broederschap en wel met de woorden van de grote Duitse dichter Friedrich Schiller, die in zijn 'Wilhelm Tell' in de Rütli-eed laat zeggen 'Wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern'.

13

**Holman, J.E., J.F. Quinn**

*Dysphoria and electronically monitored home confinement*

Deviant behavior, 13e jrg., nr. 1, 1992, pp. 21-32

De effecten van elektronisch huisarrest op de geestelijke gezondheid van veroordeelden zijn niet eerder onderzocht. De onderhavige studie vult deze leemte. Met name is nagegaan in hoeverre elektronisch toezicht van invloed is op de mate van ervaren dysphorie. Om dit vast te stellen is een groep van 77 veroordeelden tot elektronisch huisarrest vergeleken met een controlegroep van 49 veroordeelden tot traditioneel reclasseringstoezicht. Alle veroordeelden waren afkomstig uit het zuidwesten van de Verenigde Staten. De veroordeelden moesten zowel aan het begin van het toezicht, als aan het einde daarvan een psychologische test invullen: de Beck Depression Inventory. Het bleek dat zowel bij de experimentele groep, als de controlegroep de mate van dysphorie tijdens het toezicht was gestegen. Deze toename was echter bij beide vormen van toezicht niet significant. De auteurs concluderen hieruit dat elektronisch huisarrest geen negatieve gevolgen heeft voor de geestelijke gezondheid van de veroordeelden. Zij geven wel aan dat nader evaluatie-onderzoek nodig is om het effect van elektronisch toezicht

ook in andere opzichten te bepalen.

Met literaturopgave.

14

**Komter, M.**

*De verdeling van kennis in de rechtszaal*

Recht der werkelijkheid, 12e jrg., nr. 2, 1991, pp. 3-19

In het Nederlandse bewijsrecht wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee soorten kennis die van belang zijn voor de waarde van het bewijs. Er is enerzijds de directe kennis van geobserveerde feiten uit eigen waarneming, en anderzijds kennis van 'feiten van algemene bekendheid', d.w.z. common-sense kennis van sociale structuren. De auteur gaat na wat het belang is van de verdeling van kennis van de deelnemers in de rechtszaal voor de onderhandelingen over het vaststellen van 'de feiten'. Een kenmerk van rechtssitzingen is dat er over 'de feiten' onderhandeld wordt, vooral door de ruimte die er is voor verschillende interpretaties. Een strategisch hulpmiddel is de kracht van directe kennis van 'de feiten' voor het achterhalen van wat er 'werkelijk' gebeurd is. Het blijkt dat 'de feiten' moeilijk zijn te scheiden van de interpretaties ervan. Vervolgens gaat de auteur in op het strategisch gebruik van gemeenschappelijke kennis dat beschikbaar is voor alle partijen. De overtuigingskracht van verklaringen van verdachten bij voorbeeld, hangt sterk af van de verenigbaarheid van hun verhaal met wat algemeen bekend is over hoe mensen zich gewoonlijk gedragen. Op basis van gemeenschappelijke kennis worden activiteiten gecategoriseerd als typerend voor 'normale' onschuldigen of 'normale' criminelen. Tot slot komt in het artikel de strategische kennis zelf aan de orde. Deze

kennis kan alleen functioneren als hij impliciet blijft, op straffe van het ondergraven van de geloofwaardigheid.

Met literatuuropgave.

15

Miller, J.L., P.H. Rossi e.a.

*Felony punishments; a factorial survey of perceived justice in criminal sentencing*

The journal of criminal law and criminology, 82e jrg., nr. 2, 1991, pp. 396-422

I.v.m. strafroaming is het van belang om te weten wat de publieke opinie daarover is en welke factoren hierop van invloed zijn. Om hier meer inzicht in te krijgen werd onderzoek gedaan onder verschillende maatschappelijke groeperingen, nl. 741 gezinnen, 226 middelbare scholieren, 135 schoolverlaters, 128 politiefunctionarissen, 165 rechtenstudenten en 35 gedetineerden. Gegevens over achtergrondfactoren werden verzameld en een groot aantal vignettes met voorbeelden van verschillende soorten strafbare feiten en gegeven straffen werden ter beoordeling aan de respondenten voorgelegd. Uit het onderzoek blijkt, dat er verband bestaat tussen bepaalde achtergrondfactoren en het oordeel over de zwaarte van straffen. Zo vindt men strenger straffen noodzakelijk, wanneer de dader een hogere status heeft dan het slachtoffer, de dader voor het slachtoffer een onbekende is en het delict gepleegd wordt door een bedrijf. Verder zijn het vooral vrouwen, lager opgeleiden en zwarten, die strenger straffen belangrijk vinden. De auteurs concluderen, dat bij toekomstig onderzoek naar opvattingen over rechtvaardigheid van straffen rekening gehouden moet worden

met de sociale context, waarin criminaliteit optreedt.

16

Mols, G.P.M.F., Th.A. de Roos  
*Naar een algemene strafbaarheid van de voorbereidingshandeling; een keerpunt in de vaderlandse strafrechtsgeschiedenis*

Nederlands juristenblad, 67e jrg. nr. 7, 1992, pp. 221-225

In het tweede artikel over het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen wordt een beroep gedaan op de volksvertegenwoordiging om weerstand te bieden aan de plannen. Want niet alleen leidt de strafbaarstelling tot een aanzienlijke uitbreiding van het aantal verdachten, maar er zijn ook de nodige bewijsproblemen te verwachten. In toenemende mate zal daarom gebruik gemaakt worden van anonieme tipgevers, infiltranten, anonieme getuigen, CID-informatie en meer ondoorzichtige methoden. Een effectieve verbetering van de beveiliging van de burger wordt met deze legislatieve constructie nauwelijks bereikt.

Met literatuuropgave.

17

Rozemond, K.

*Het DNA-onderzoek in strafzaken en het nemo tenetur-beginsel*

Nederlands juristenblad, 67e jrg., nr. 4, 1992, pp. 125-132

Tegen het wettelijk regelen van DNA-onderzoek wordt vaak het nemo tenetur-beginsel in stelling gebracht. De meest gangbare vertaling hiervan is: niemand kan worden verplicht om mee te werken aan het leveren van bewijs tegen zichzelf. In dit artikel wordt betoogd dat het in december 1991 ingediende wetsvoorstel inzake het DNA-onderzoek geen inbreuk maakt op een redelijke uitleg van

dit beginsel. Ook de argumenten ontleend aan de lichamelijke integriteit van de verdachte en het hellende vlak waarop de strafvordering zich bevindt hebben onvoldoende gewicht om de balans te doen omslaan in het nadeel van een wettelijke regeling. Met literatuuropgave.

18

**Sagel-Grande, I.**

*Schadevergoeding en strafrecht*

Delikt en delinkwent, nr. 1, 1992, pp. 58-66

Binnenkort kan de invoering van schadevergoeding als maatregel in het Wetboek van Strafrecht worden verwacht. Haar aanleiding hiervan worden in dit artikel enige kanttekeningen geplaatst. Voorts komt de auteur tot het volgende tweeledige alternatief model.

Indien de dader bekend is: 1a. Proefnemingen met dading ofwel schadevergoeding zouden in een zeer vroeg stadium moeten worden geïntensiveerd. Alhoewel de resultaten tot nu toe reeds positief waren, kan na verloop van een langere proefperiode met nog meer succes worden gerekend. 1b. Schadevergoeding wordt als civielrechtelijke voorwaarde toegepast bij sepots, transacties, voorwaardelijke veroordelingen en voorwaardelijke invrijheidsstellingen om de (re)socialiserende krachten van de schadevergoeding zo intens mogelijk te kunnen laten werken. 1c. In hiervoor geschikte gevallen dient de schade door werkzaamheden hersteld te worden indien en voorzover het slachtoffer hiermee accoord gaat. Op deze wijze zou een verzoening tussen dader en slachtoffer kunnen worden bevorderd, die zowel het slachtoffer helpt bij de verwerking als de dader bij zijn (re)socialisatie. 1d. Pas wanneer en in zoverre het slachtoffer zijn schade noch door schadever-

goeding in geld noch door middel van andere prestaties vergoed krijgt, dient de schade overeenkomstig het onder 2 voorgestelde te worden vergoed. 2. De dader blijft onbekend. Er wordt een schadefonds voor hulp aan slachtofferorganisaties ter beschikking gesteld, waar alle geldelijke middelen die in samenhang met strafrechtelijke sanctioneringen worden verkregen invloeien. Uit dit fonds wordt de schade, in verband met crimineel gedrag gelden, voor zover mogelijk, naar van tevoren te bepalen criteria en verdeelsleutels, vergoed.

19

**Schuijlenburg, Y.M. van**

*Kinderen als getuigen*

Kind en adolescent, 13e jrg., nr. 1, 1992, pp. 22-33

In dit artikel wordt ingegaan op de vraag hoe betrouwbaar getuigenverklaringen van kinderen zijn. Met betrekking tot het geheugen van kinderen richten onderzoeken zich op de invloed van het stellen van specifieke vragen en op de invloed van scripts en schema's. De mate waarin kinderen vatbaar zijn voor suggesties is een belangrijk aspect van de betrouwbaarheid: vindt aantasting van het geheugen plaats of wordt de misleidende informatie gebruikt om gaten in het geheugen op te vullen? Ook de kwaliteit van de communicatie tussen volwassenen en kinderen speelt een belangrijke rol bij de suggestibiliteit. Geconcludeerd kan worden dat met de juiste ondervragingsmethode en een kritische houding kinderen in getuigenverklaringen betrouwbare informatie kunnen verstrekken. Hierbij zou op de volgende aspecten moeten worden gelet. Vrije reproductie geeft de betrouwbaarste gegevens. Het is derhalve van belang het kind door middel van algemene vragen de



kans te geven zijn verhaal op zijn eigen manier te vertellen. Bij het stellen van gerichte vragen moet men zich realiseren dat bepaalde details misschien niet in het geheugen aanwezig zijn. Vooral bij vragen over persoonskenmerken en bijzaken zullen gemakkelijk fouten in de reproductie ontstaan. Jonge kinderen beseffen vaak niet dat zij informatie bezitten die de volwassen ondervrager niet heeft. Het is daarom van belang de kinderen duidelijk te maken wat het doel van het gesprek is en dat de ondervrager het antwoord op de vragen niet weet. Ook moet de mogelijkheid geboden worden om 'ik weet het niet' te zeggen. Met literatuuropgave.

## 20

**Waard, R. de**

*Strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen*

Nederlands juristenblad, 67e jrg., nr. 7, 1992, pp. 213-220

Een verrassend wetsvoorstel en een trouvaille, zo wordt in het eerste artikel het in september 1991 ingediende wetsartikel betiteld. Want aan de ene kant zijn – in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel – alleen duidelijk omschreven feitelijke gedragingen strafbaar en anderzijds moeten die gedragingen gericht zijn op het 'in vereniging' begaan van het misdrijf: de kans dat alle samenspanners vrijwillig terugtreden wordt kleiner naarmate hun aantal groter is en zal bij georganiseerde criminaliteit doorgaans minimaal zijn. De vraag of het strafrecht, dat in beginsel een repressief karakter heeft en ook behoort te behouden, door de voorstellen onttaardt in een preventief strafrecht wordt dan ook ontkennend beantwoord.

## Criminologie

### 21

**Bruggeman, W.**

*De relatie stad-criminaliteit vanuit politieel oogpunt; een geografisch criminologische analyse*

Panopticon, 12e jrg., nr. 6, 1991, pp. 508-542

De geografische studie van criminaliteit heeft een lange geschiedenis. Vooral in de jaren dertig is in de Verenigde Staten veel onderzoek gedaan naar de samenhang tussen buurt en criminaliteit. De auteur gaat uitvoerig in op de literatuur omtrent deze benadering van de criminaliteit. Vervolgens worden de resultaten van eigen onderzoek beschreven. Dit criminaliteitsgeografische onderzoek vindt sedert 1984 plaats binnen een eigen cartografische dienst van de Belgische rijkswacht. Een eerste criminaliteitskaart werd aan de hand van geregistreerde criminaliteitscijfers in 1984 samengesteld. Op deze kaart werden de gemeenten getypeerd naar criminaliteitsdichtheid. Zo'n kaart visualiseert de slachtofferkans en is tevens een indicatieve maat voor de interventiedichtheid van de politiediensten. Naderhand zijn nog verschillende thematische studies gedaan. Zo zijn nadere statistische analyses verricht om de geografische verschillen in criminaliteitsdichtheid te verklaren. Heel duidelijk werd aangetoond dat de urbanisatiegraad sterk samenhangt met de criminaliteitsgraad. Met andere woorden: in grote steden worden meer misdrijven gepleegd. Ook bleek het mogelijk te zijn om gemeenten te typeren naar dominant delictspatroon. Ten slotte wordt geïllustreerd hoe belangrijk criminaliteitsgeografisch onderzoek binnen

een stedelijke agglomeratie kan zijn.

Met literatuuropgave.

22

Colle, P.

*Criminologie bedrijven in de stad; de mogelijkheden van de criminologische analyse van de politieel geregistreeerde criminaliteit binnen de analyse van de stedelijke criminaliteit*

Panopticon, 12e jrg., nr. 6, 1991, pp. 543-559

In verband met onderzoek naar criminaliteit, onveiligheid en preventie werden 823 p.v.'s van delicten, gepleegd in vier stadsbuurten van Gent bestudeerd (1989). Hierbij werd nagegaan welke mogelijkheden politiegegevens voor de analyse van stedelijke criminaliteit bieden. De auteur gaat bij zijn onderzoek uit van criminaliteit als sociaal fenomeen en gebruikt als analysepolen: formele en informele sociale controle, het slachtoffer en de dader. Uit het onderzoek blijkt, dat de criminaliteit ongelijk verdeeld is over de buurten. De politie treedt het meest op in de traditionele arbeidersbuurt (met vooral geweldsdelicten, vandalisme en relatieproblemen), minder in de multi-etnische arbeiders- en middenklassebuurt en het minst in de buurt met een hoge SES (voornamelijk vermogensdelicten). Ook wat betreft de profielen van het slachtoffer en de verdachte blijken er verschillen te zijn al naar gelang de SES van de buurt. Na vergelijking van de onderzoeksbevindingen met de uitkomsten van een slachtofferenquête en een historische buurtanalyse concludeert de auteur dat een analyse van politiegegevens een goede bijdrage kan leveren voor het formuleren van beleidsaanbevelingen m.b.t. controle en

preventie van criminaliteit.

Met literatuuropgave.

23

Collins, M.D., J.H. Frey

*Drunken driving and informal social control: the case of peer intervention*

Deviant behavior, 13e jrg., nr. 1, 1992, pp. 73-87

Ondanks de zware sancties die erop staan, is rijden onder invloed nog aan de orde van de dag. Eerder onderzoek heeft duidelijk aangetoond dat formele afschrikingsmiddelen niet het beoogde effect hebben. Informele interventie, d.m.v. het uitoefenen van druk op iemand die gedronken heeft om niet achter het stuur te gaan zitten, zou mogelijk meer resultaat hebben. Om dit te onderzoeken verspreidden de auteurs vragenlijsten onder 195 beginnende studenten sociologie van 17 t/m 60 jaar. Hen werd gevraagd of ze in het verleden weleens geprobeerd hadden in te grijpen in gevallen waarbij iemand na gedronken te hebben toch zelf met de auto weg wilde rijden. Van de ondervraagden meldde 83% dat ze dit weleens geprobeerd hadden. In het merendeel van de gevallen (81%) was de poging succesvol geweest. De respondenten werd ook gevraagd wie het betrof, waar het incident plaatsvond en welke technieken er werden gebruikt. Wanneer het een vriend of vriendin betrof werd er het meest ingegrepen. In de meeste gevallen vond de interventie plaats op feestjes, in bars of nachtclubs, i.t.t. thuis of op het werk. Hoewel er geen statistisch significant effect gevonden werd voor het toepassen van een bepaalde techniek op succesvol ingrijpen, concluderen de onderzoekers wel dat, indien er tegelijkertijd verschillende technieken worden toegepast, men de ander er in de meeste gevallen

wel van kan weerhouden om te gaan rijden onder invloed. M.n. directe, assertieve technieken blijken effectief te zijn. Met literatuuropgave.

24

**Dünkel, F.**

*Alte Menschen im Strafvollzug*  
Zeitschrift für Strafvollzug und  
Straffälligenhilfe, 40e jrg., nr. 6,  
1991, pp. 350-357

Bejaarden vormen in het strafrecht zowel wat onderzoek als praktijk betreft een vergeten minderheid. Dit mag gezien de kwantitatieve dimensie (het betreft hier 1,3% van de totale populatie) begrijpelijk lijken, het doet de bijzondere problematiek van deze groep onrecht. Dit blijkt o.a. uit een gedifferentieerde analyse van de officiële statistieken van Berlijn en Sleeswijk-Holstein. Nader onderzocht worden de omvang, structuur en ontwikkeling van criminaliteit onder bejaarden. Uit de door de auteur onderzochte legale en sociaalbibliografische gegevens kan worden afgeleid, dat vrijheidsbeneming bij bejaarden, hoewel deze zelden voorkomt, nog meer vermeden zou kunnen worden. Het gevaarlijkheidspotentieel onder bejaarden blijkt uiterst gering. Een centralisatie van bejaarden zoals thans in Baden-Württemberg plaatsvindt heeft echter, afgezien van de voordelen van een 'leeftijdsadequate' vorm van de dagelijkse gang van zaken in de gevangenis (werk, vrije tijd) grote nadelen. Gepleit wordt voor meer en kritischer aandacht voor deze gevangenispopulatie. Met literatuuropgave.

25

**Gelles, R.J.**

*Poverty and violence towards children*

American behavioral scientist,  
35e jrg., nr. 3, 1992, pp. 258-274

Hoewel onderzoekers er in eerste instantie van uit gingen dat sociaal-economische factoren niet relevant waren voor kindermishandeling, blijkt in de praktijk dat mishandeling en verwaarlozing van kinderen meer voorkomt in gezinnen met een laag inkomen. In dit artikel wordt het verband tussen armoede en het risico van geweld, gebruikt tegen kinderen, nader wetenschappelijk bekeken. Alle data van het eerste en tweede 'National Family Violence Survey' (1976 en 1985) worden meegenomen. Daarnaast worden steekproeven, gebaseerd op geslacht en leeftijd, nader beschouwd. Ook wordt nagegaan wat de invloed van armoede op mishandeling is in specifieke gezinssituaties (alleenstaande ouders en gezinnen die onder stress leven). De resultaten van beide onderzoeken ondersteunen de stelling dat geweld gebruikt tegen kinderen en kindermishandeling in alle sociale klassen en inkomensgroepen voorkomen. Maar vooral ernstige vormen van geweld komen meer voor in huishoudens, waar het jaarlijkse inkomen onder de armoedegrens ligt. Specifieke sociale en demografische factoren verhogen het risico op mishandeling in arme gezinnen: arme, jongen ouders met jonge kinderen lopen een verhoogd risico hun kinderen ernstig te mishandelen, evenals arme, alleenstaande moeders. Aangezien armoede dus aantoonbare schadelijke effecten heeft op deze kinderen en hun families, zou economische steun aan dergelijke families de eerste prioriteit moeten hebben, zo

besluit de auteur.  
Met literatuuropgave.

26

**Gerard, H., F. Gregoire**

*An approach to the violent personality*

International criminal police review, 46e jrg., nr. 431, 1991, pp. 20-23

Door een heel kort overzicht van de relevante literatuur geven de auteurs een indicatie van de rol van neurofysiologische, psychologische en sociale factoren bij het ontstaan van gewelddadig crimineel gedrag. Onder de neurofysiologische aspecten worden de rol van het limbisch systeem, hormonale disfuncties, en de werking van testosteron en serotonine genoemd. Uit de psychologie wordt vooral het effect van systematische frustratie en verwaarlozing (vooral door de moeder) in de vroege kinderjaren naar voren gehaald, waaruit een incoherente persoonlijkheidsstructuur zou resulteren. Van de sociale factoren wordt het leren van gewelddadig gedrag door voorbeelden in de omgeving genoemd. De auteurs menen dat elk van deze drie elementen veelal aanwezig is, maar dat er meestal een dominant is. Ouders, onderwijzers en psychologen moeten hier alert op zijn om het risico dat gewelddadig gedrag zich (verder) ontwikkelt te verminderen.

Met literatuuropgave

27

**Goethals, J., T. Peters**

*Straatberovingen als stadsprobleem*

Panopticon, 12e jrg., nr. 6, 1991, pp. 560-574

De auteurs doen een poging het fenomeen straatberoving nauwkeurig empirisch in kaart te brengen. Zij analyseerden daartoe

de zogeheten 'eenvormige formulieren' m.b.t. inbreuken op de artikelen 468 tot 476 van het Strafwetboek in heel België. Deze semi-gestandaardiseerde formulieren bevatten informatie van de politiediensten over identiteit van daders en slachtoffers, plaats, tijd, schade, enzovoort. Het betrof voor 1986 een totaal van 5870 incidenten waarvan de dader op het moment van registratie (nog steeds) onbekend was. Straatberovingen blijken overwegend een groepsdelikt te zijn; in een derde van de gevallen opereerde de dader alleen. Het ging meestal om jonge mannen die in een vierde van de gevallen als vreemdeling werd herkendt 84% was ongewapend. De slachtoffers zijn meestal alleenwonende mannen of vrouwen. Ongeveer de helft van de straatberovingen vond plaats in de agglomeratie van Brussel. Het verschijnsel is duidelijk een (grote) stadsprobleem. Tot slot plaatsen de auteurs hun bevindingen in een breder kader door enkele resultaten te bespreken van onderzoek naar slachtoffers en stadscriminaliteit. Het waarom van straatberovingen is nog niet opgehelderd. Criminografisch onderzoek moet daarom aangevuld worden met studie van de maatschappelijke context, en wel van de grootste sociale problemen.

Met literatuuropgave.

28

**Hofman, H.**

*Onveiligheid als stedelijk probleem*

Panopticon, 12e jrg., nr. 6, 1991, pp. 575-591

Onveiligheidsgevoelens zijn vooral in steden en bepaalde buurten de laatste tijd sterk toegenomen. Ten gevolge hiervan kunnen andere sociale vraagstukken op de achtergrond raken en het onderlinge wantrouwen toenemen. Uit allerlei

onderzoek blijkt, dat de gerapporteerde onveiligheidsgevoelens niet te herleiden zijn tot de werkelijke onveiligheid. Volgens de auteur wordt bij het zoeken naar een verklaring vooral naar de individuele leefwereld gekeken. Als reactie hierop geeft hij in dit artikel een theoretische beschouwing over het probleem n.a.v. verschillende benaderingswijzen in de literatuur. Angst kan in de eerste plaats een reactie van (sociaal) psychologische aard zijn op het lokale criminaliteitsniveau, gevoed worden door de media en vooral bij kwetsbare groepen en eerdere slachtoffers optreden, die risicomijdend gedrag kunnen gaan vertonen. In de tweede plaats kunnen angstgevoelens versterkt worden door bepaalde kenmerken van de leefomgeving, zoals zichtbare verpaupering, sterke mobiliteit en sociale desintegratie. In de derde plaats kunnen angstgevoelens ontstaan door het dalen van de sociale controlemogelijkheden voor burger en overheid. De auteur concludeert, dat het belangrijk is om het inzicht in sociale processen te vergroten om de problematiek van de onveiligheidsgevoelens beter aan te kunnen pakken. Met literatuuropgave.

29

**Jackson, P.I.**

*Crime, youth gangs, and urban transition: the social dislocations of postindustrial economic development*

Justice quarterly, 8e jrg., nr. 3, 1991, pp. 379-397

Tot dusverre is er nog geen nationaal onderzoek verricht naar het effect van de economische en sociale veranderingen, die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de Verenigde Staten, op de criminaliteit en het ontstaan van jeugdbendes in de grote

steden. De auteur probeert deze leemte op te vullen. De centrale hypothese in haar onderzoek luidt als volgt: de omschakeling van een industriële naar een dienstverlenende economie in de grote steden van de Verenigde Staten heeft geleid tot verhoging van de criminaliteit en het ontstaan van jeugdbendes aldaar. Naast het toetsen van deze hypothese gaat ze na of gevonden regionale verschillen verband houden met sociale verschuivingen in de steden. Dit doet de onderzoekster op basis van multi-variabele analyse van kwantitatieve gegevens uit alle steden in de Verenigde Staten met 25.000 of meer inwoners, in 1970 en 1980. De resultaten bieden ondersteuning voor haar hypothese. Demografische en economische veranderingen hebben inderdaad enig effect op de criminaliteitscijfers en het bestaan van jeugdbendes, ook wanneer er rekening gehouden wordt met andere mogelijke verklaringen (factoren als gelegenheid en gewin m.b.t. criminaliteit, de leeftijdsstructuur, raciale- en inkomens heterogeniteit en economische achterstelling). Hogere criminaliteitscijfers en meer jeugdbendes blijken dus het onbedoelde gevolg te zijn van post-industriële ontwikkelingen. Als de overheid niet ingrijpt zullen de problemen, die hierdoor in de steden ontstaan, in de toekomst hoogstwaarschijnlijk alleen nog maar nijpender worden. Met literatuuropgave.

30

**Jefferson, T., M.A. Walker**

*Ethnic minorities in the criminal justice system*

The criminal law review, februari 1992, pp. 83-95

De afgelopen tien jaar toont men zich in Groot-Brittannië bezorgd

over de mate waarin etnische minderheden in aanraking komen met het justitiële apparaat. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van Afro-Cariben ('zwarten') wat betreft arrestaties verricht door het politiekorps in Londen en wat betreft bevolking in de gevangnissen, dit in tegenstelling tot de groep blanken en Aziaten. Bij het vinden van verklaringen hiervoor is tot dusverre geen rekening gehouden met het feit dat in Londen blanken in het algemeen een hogere sociale status hebben dan zwarten. Aangezien sociale deprivatie in verband kan worden gebracht met crimineel gedrag is het niet verwonderlijk dat er sprake is van een degelijke overrepresentatie. Om een meer valide vergelijking mogelijk te maken kiezen de auteurs voor onderzoek, waarbij het aantal arrestaties van zwarten, blanken en Aziaten, die in dezelfde kleine stadswijken van Leeds wonen, wordt vergeleken. Tevens volgden de onderzoekers een aantal arrestanten tot het moment dat zij al of niet veroordeeld werden. Daarnaast hielden ze een enquête onder mannen van 10-35 jaar, die in die stadsdelen wonen waar meer dan 10% van de inwoners niet blank is, om zo de houding van de drie groepen t.o.v. de politie te bepalen. Het blijkt dat er meer zwarten worden gearresteerd in 'lichtere' stadsdelen dan in 'donkere' (i.e. in wijken waarin respectievelijk minder of meer dan 10% niet-blanken wonen). Daarentegen worden er meer blanken gearresteerd in 'donkere' stadsdelen. Aziaten waren op alle gebieden minder betrokken bij criminele activiteiten dan de beide andere groepen. Verklaringen voor deze resultaten zijn niet direct te geven, hoewel er aanwijzingen zijn dat sociale deprivatie een rol speelt.

Er werden geen significante verschillen gevonden wat betreft veroordelingen van de drie groepen door de politie- of de strafrechter, hoewel zwarten vaker niet-schuldig werden bevonden en werden vrijgesproken. De meningen en ervaringen van blanken en zwarten t.a.v. de politie kwamen nagenoeg overeen, terwijl Aziaten op alle fronten positiever waren.

### 31

**Moerland, H., C. Fijnaut e.a.**  
*Samenleving en criminaliteit in een grootstedelijk achterstandsgebied*

Panopticon, 12e jrg., nr. 6, 1991, pp. 592-608

De totstandkoming en evaluatie worden besproken van een criminaliteitsbestrijdingproject in de Rotterdamse gebied Boulevard Zuid. De plannen om de sterk toegenomen criminaliteit in deze sociale achterstandsbuurt aan te pakken werden verwezenlijkt in het kader van het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*. De getroffen maatregelen bestonden in de eerste plaats uit een grote opknappbeurt om de Boulevard een beter aanzien te geven en in de tweede plaats uit een aantal activiteiten specifiek gericht op bestrijding van de criminaliteit, vooral de winkel- en fietsendiefstal. De effectevaluatie werd in het kader geplaatst van de locatie van het project: een grootstedelijk achterstandsgebied met de daarbij behorende problematiek. Het effect van de maatregelen op de criminaliteit was nihil. Bovendien bleken de onveiligheidsgevoelens van het publiek eerder te zijn genomen dan afgenomen. De auteurs geven twee hoofdredenen hiervoor aan. In de eerste plaats werden de voorgenomen maatregelen slechts in beperkte mate gerealiseerd of praktisch benut.

Maar nog belangrijker achten zij het feit dat vooral aan criminaliteitsaspecten aandacht werd besteed en nauwelijks aan meer algemene, sociale, problemen zoals de verpaupering, werkloosheid, drugsproblematiek, de snel veranderende samenstelling van de bevolking en sociale desintegratie. Volgens de auteurs is in het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* teveel aan de sociaal-economische context van de (kleine) criminaliteit voorbijgegaan en wordt de bestrijding hiervan teveel gezocht in het intensiveren van de controle en het terugdringen van de gelegenheid die men heeft tot het plegen van delicten.

32

Morash, M., M. Chesney-Lind  
*A reformulation and partial test of the power control theory of delinquency*

Justice quarterly, 8e jrg., nr. 3, 1991, pp. 347-377

De machtscontrole theorie is een van de weinige criminologische theorieën die zowel sekse als sociale klasse betrekken in hun verklaring van criminaliteit. De auteurs beschouwen de waarde van dit model aan de hand van de resultaten van eerder onderzoek, brengen er enige wijzigingen in aan en testen vervolgens hun gewijzigde versie in een nieuw onderzoek in een nationaal representatieve steekproef gezinnen. Uit bivariate analyses bleek, in tegenstelling met de theorie, dat verschillen in criminaliteit bij jongens en meisjes onafhankelijk zijn van de wijze van controle uitoefening door de ouders (patriarchaal of gelijkwaardig). Multivariate (pad)analyse toonde aan dat een goede relatie met vooral de moeder bij jongens samenhang met een lage criminaliteitsgraad, maar niet bij meisjes.

Bij zowel jongens als meisjes bleek een samenhang tussen een vader die door negatieve sancties controle uitoefent en een hoge criminaliteitsgraad. Tot slot bleek dat niet zozeer de sociale klasse op zichzelf maar de wijze van socialisatie (het aanmoedigen risico's te nemen) leidde tot criminaliteit, weer zowel bij meisjes als bij jongens. Het laatste resultaat was tegen de verwachting aangezien deze wijze van socialisatie vooral bij de midden en hogere klasse voorkomt. De auteurs funderen op deze gegevens een gewijzigde machtscontrole theorie.

Met literatuuropgave.

33

Reiss, A.J., Jr., D.P. Farrington  
*Advancing knowledge about co-offending: results from a prospective longitudinal survey of London males*

The journal of criminal law and criminology, 82e jrg., nr. 2, 1991, pp. 360-395

Veel misdrijven worden samen met anderen gepleegd. Om na te gaan welke factoren hierbij een rol spelen werd een longitudinaal onderzoek ingesteld onder Londense jongens (1961, N=411; 1985, N=378), die vnl. blank, Brits en afkomstig uit de arbeidersklasse waren. Zij werden acht keer geïnterviewd op verschillende leeftijden tussen de 8 en 32 jaar. In deze periode werd een derde van hen een of meerdere keren veroordeeld voor een misdrijf. Het betrof 683 misdrijven, waarvan 616 in vereniging. Uit het onderzoek blijkt, dat medeplegen varieert met het soort delict en vooral bij inbraak en beroving voorkomt, dat het plegen van delicten in vereniging afneemt met het stijgen van de leeftijd (door individuele gedragsverandering) en dat recidivisme iets minder

voorkomt na solodelicten. Bij het kiezen van medeplegers speelt de familie een geringe rol, behalve bij broers van dezelfde leeftijdscategorie. De meeste medeplegers wonen dicht bij elkaar en plegen het delict in de eigen buurt. Medeplegers komen overeen wat betreft leeftijd, seks, ras en criminaliteitservaring. Jongeren- en volwassenennetwerken functioneren apart. Ze zijn weinig stabiel, wisselen vaak van samenstelling en zijn kortdurend.

### Gevangeniswezen/tbs

34

**Broadhurst, R.G., R.A. Maller**  
*The recidivism of sex offenders in the Western Australian prison population*

The British journal of criminology, 32e jrg., nr. 1, 1992, pp. 54-80

Gelet op de ernst van het gepleegde misdrijf is het van belang te weten in hoeverre veroordeelden wegens een agressief zedendelict naderhand met soortgelijke delicten recidiveren. Deze vraag is beantwoord door middel van een follow-up onderzoek onder 566 gedetineerden die in de periode tussen 1975 en 1987 uit een penitentiaire inrichting in West Australië zijn ontslagen. Van deze gedetineerden was ongeveer de helft wegens verkrachting veroordeeld en de andere helft wegens lichtere zedenmisdrijven. Met een speciale statistische techniek is nagegaan in welke mate en met welke snelheid ex-gedetineerden na de detentie opnieuw tot een vrijheidsstraf werden veroordeeld, al dan niet voor hetzelfde delict. Het recidive-percentages voor zgn. Aboriginals bleek liefst 80% te zijn. Voor niet-Aboriginals lag dit percentage op 35%. Als alleen

gewelddadige recidive in beschouwing wordt genomen, liggen deze recidive-percentages op resp. 62% en 21%. Op grond van de recidive-analyse, concluderen de auteurs dat bij zedendelinquenten nauwelijks sprake is van recidive met nieuwe zedendelicten, maar veeleer van meer algemene recidive. Op de oorzaak van de frappant grotere recidive-kans van de Australische autochtonen, alsmede op de beleidsconsequenties die aan de onderzoekresultaten kunnen worden verbonden, wordt door de auteurs nader ingegaan. Met literatuuropgave.

35

**Dolan, K.**  
*Prisons and aids*

The international journal on drug policy, 2e jrg., nr. 6, 1991, pp. 23-26

Tijdens de 7e internationale conferentie over aids in Florence was een klein aantal voordrachten gewijd aan aids-problematiek binnen het gevangeniswezen. Deze voordrachten werden gehouden in het kader van een parallelsessie over dit onderwerp. De voordrachten gaven informatie over de frequentie van aids-besmetting onder de gedetineerdenbevolking, over de mate waarin intraveneus druggebruik oorzaak was van deze besmetting, over de voorlichting die werd gegeven aan personeel en gedetineerden, over de verkrijgbaarheid van ontsmettingsmiddelen voor injectienaalden en over de verstreking van condooms. Deze informatie werd gegeven over de situatie in Amerikaanse, Britse, Australische, Spaanse, Italiaanse en Zweedse gevangenissen. De auteur vindt het geringe aantal bijdragen over aids-problematiek in het gevangeniswezen beschamend. Zij verwacht dat een



speciale internationale conferentie over deze problematiek een aantal achterblijvende landen (waaronder Groot-Brittannië) zal stimuleren om preventieve maatregelen te treffen.

Met literatuuropgave.

36

**Graaff, K. de**

*In het zweet des aanschijns; arbeid in penitentiaire inrichtingen*

Proces, 71 e jrg., nr. 1, 1992, pp. 10-19

Naar aanleiding van een in 1991 in de gevangenis Esserheem gehouden symposium over arbeid in penitentiaire inrichtingen, belicht de auteur enkele aspecten van de gedetineerdenarbeid. Arbeid is van meet af aan onderdeel geweest van het gevangenisregiem. De historie gaat in dit opzicht terug tot de achttiende eeuw. Het ging toen om gedwongen arbeid, waarbij boetedoening de voornaamste functie was. Er was weinig verschil tussen deze arbeid waartoe in penitentiaire inrichtingen verblijvende gedetineerden werden verplicht, en de dwangarbeid die landlopers en bedelaars in Nederland in zgn. rijkswerkinrichtingen moesten verrichten. In Nederland bestaat geen arbeidsplicht voor onveroordeelden. Veroordeelden in gevangenis moeten tegenwoordig halve dagen werken; het andere dagdeel wordt met andere activiteiten ingevuld. Arbeid in een gevangenis heeft verschillende functies. Een ervan is het verdrijven van ledigheid. Voor het bedrijfsleven is het een goedkope manier van produktie. Voor de gedetineerden levert arbeid een geringe verdienste op. De beloning in Nederland varieert van vier tot tien gulden per dag. De auteur pleit voor invoering van het minimumloon voor gedeti-

neerden. Bovendien zou in zijn ogen arbeid veel meer de betekenis van scholing moeten krijgen. Op die manier kan arbeid bijdragen aan de resocialisatie-doelstelling van het gevangeniswezen.

37

**Kelly, W.R., S. Ekland-Olson**

*The response of the criminal justice system to prison overcrowding: recidivism patterns among four successive parolee cohorts*

Law and society review, 25e jrg., nr. 3, 1991, pp. 601-620

Onder invloed van de enorme overbevolking in de Amerikaanse gevangenis is het aantal gedetineerden dat vervoegd in vrijheid wordt gesteld, de afgelopen sterk gestegen. In Texas betrof het aantal vervoegde in vrijheidstellingen in 1980 7180 gedetineerden tegen 30102 in 1988. Deze vervoegde invrijheidstellingen waren een gevolg van rechterlijke uitspraken die de penitentiaire overbevolking onwettig verklaarden. De vraag is in hoeverre het grotere aantal vroege invrijheidstellingen van invloed is op de recidive. Om deze vraag te beantwoorden zijn vier cohorten van resp. 1435, 1119, 1671 en 2063 Texaanse invrijheidgestelden uit 1984, 1985, 1986 en 1987 onderzocht. Per cohort is gedurende 36 maanden nagegaan of en hoe snel men opnieuw tot een vrijheidstraf werd veroordeeld. Heel opvallend was dat veroordeelden uit latere cohorten vaker en eerder terugkeerden in detentie dan veroordeelden uit de 1984- en 1985-cohorten. Verschillende verklaringen hiervoor zijn mogelijk. Behalve technisch-administratieve oorzaken kan ook het verminderd afschrikwekkend effect van een eerder beëindigde detentie hieraan

debet zijn geweest.  
Met literatuuropgave.

38

**Power, K.G., J. Markova e.a.**  
*Intravenous drug use and HIV transmission amongst inmates in Scottish prisons*

*British journal of addiction*, 87e jrg., nr. 1, 1992, pp. 35-45

In Schotland is het percentage intraveneuze druggebruikers onder aids-slachtoffers opvallend veel groter dan in de rest van Groot-Brittannië: nl. 27% ten opzichte van 3%. Mede tegen deze achtergrond is een studie verricht naar intraveneus druggebruik onder Schotse gedetineerden. Het onderzoek had betrekking op een gestratificeerde steekproef van 559 gedetineerden. 79 hiervan waren vrouwelijke gedetineerden. De gedetineerden werden geïnterviewd omtrent hun kennis van en houding ten opzichte van aids. Verder werden vragen gesteld over intraveneus druggebruik. Het bleek dat 28% van de gedetineerden voorafgaande aan de detentie intraveneus drugs had gebruikt en 17% had daarbij injectienaalden gedeeld met andere druggebruikers: een riskante procedure met het oog op HIV-besmetting. Gedurende de detentie gebruikte maar 8% intraveneus drugs en slechts 6% deelde daarbij injectie-apparatuur. Na de detentie verwachtte 15% intraveneus drugs te gaan gebruiken. Slechts 4% zou daarbij wellicht injectienaalden delen. Het percentage gedetineerden dat zei intraveneus drugs te gebruiken tijdens de detentie is veel lager dan de percentages (25% tot 60%) die elders in de literatuur worden genoemd. Voor wat betreft de kennis van aids beschouwden gedetineerden die intraveneus drugs gebruikten dat als risico-verhogend met betrekking tot HIV-besmetting.

39

**Roorda, J.**

*Het Molenproject; verslag van een speciaal project voor moeilijk plaatsbare dienstverleners*  
*Proces*, 71e jrg., nr. 1, 1992, pp. 1-9

Het waterschap 'Lits en Lauwers' bezit een windmolen uit het begin van deze eeuw die dringend moest worden gerestaureerd. De financiële middelen daartoe ontbraken echter. Tegen deze achtergrond is een samenwerkingsproject gestart tussen het waterschap en de Stichting Reclassering Friesland. Het project behelsde het ontroesten, schilderen en anderszins opknappen van de molen door een groep alternatief gestraften. In de periode van mei tot en met augustus 1991 hebben in totaal 14 dienstverleners aan het project deelgenomen. De groep van veertien was tot stand gekomen na selectie van 17 voorgedragen jongeren. De meeste deelnemers behoorde tot de categorie moeilijk plaatsbare dienstverleners. De dagelijkse begeleiding op het werk was in handen van een oudere werkmeester van het waterschap. De Stichting Reclassering kwam twee tot drie maal per week polshoogte nemen. Het project was een succes. De samenwerking in de groep verliep plezierig. In totaal hebben elf van de veertien deelnemers de dienstverlening afgemaakt. De dienstverleners hebben het project als positief ervaren. Het succes van een project als dit is vooral te danken aan de permanente aanwezigheid van een werkmeester; een werkmeester, bovendien, die met het nodige overwicht op de deelnemende jongeren kan optreden.

## Politie

40

Moston, S. e.a.

*The effects of case characteristics on suspect behaviour during police questioning*

The British journal of criminology, 32e jrg., nr. 1, 1992, pp. 23-40

Wat of wie bepaalt of een verdachte tijdens de verhoren zijn daad bekend? Om deze vraag te beantwoorden werden de verhoren van een willekeurige steekproef van 1067 verdachten op politiebureaus in negen grote steden geanalyseerd. Drie gegevens kwamen als bepalend naar voren: kracht van de bewijzen tegen de verdachte, ernst van het delict en bijstand van een advocaat. Gegevens die uit eerder onderzoek naar voren kwamen, zoals type delict, leeftijd van de verdachte en crimineel verleden, bleken in dit onderzoek niet van invloed. De auteurs wijten dit aan methodologische verschillen, met name dat eerder geen rekening werd gehouden met de samenhang tussen verschillende gegevens. Toch blijven ook nu nog belangrijke vragen onbeantwoord, zoals hoe deze gegevens m.b.t. de daad het gedrag van de verdachte beïnvloeden. Het kan zijn dat zij het al dan niet bekennen rechtstreeks bepalen, maar het kan ook zijn dat bij deze gegevens een bepaalde verhoortechniek wordt toegepast. Een analyse van de tapes van de verhoren leidde niet tot een duidelijke ondersteuning van de laatste hypothese, maar deed wel vermoeden dat bij een ernstige daad en krachtige bewijzen van de schuld het verhoor vaker op een beschuldigende wijze wordt gevoerd. Maar verdachten die bekenden deden dit vaak spontaan en al in vroeg stadium. Het idee dat het

bekennen te danken is aan een bepaalde verhoorstrategie is daarom volgens de auteurs niet juist.

Met literatuuropgave.

41

Roose, A.R.

*Klachtenreflecties*

Proces, 71e jrg., nr. 2, 1992, pp. 32-41

De Gemeentepolitie van Utrecht publiceerde onlangs een rapport naar aanleiding van een onderzoek naar de waardering van haar klachtenprocedure. Als een van de twee onderzoekers doet de auteur in dit artikel verslag van dit onderzoek. De onderzoeksopdracht was beperkt tot het in kaart brengen van de waardering van de klachtenprocedure door betrokkenen. Er werd vrij veel tijd besteed aan voorbereidend onderzoek naar de procedure zoals die in 1990 op papier functioneerde. Dit werd nodig geoordeeld om de antwoorden van degenen die geïnterviewd werden in perspectief te kunnen plaatsen. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de meeste klagers ontevreden waren met de klachtenbehandeling. Deze ontevredenheid bleek het meest verband te houden met (de schijn van) partijdigheid. De onderzoekers hebben daarom o.a. gesuggereerd om een onafhankelijke burger bij de klachtenbehandeling in te schakelen.

42

Zachert, H.-L.

*Europol; mehr Schlagkraft gegen das Verbrechen in Europa*  
Kriminalistik, 46e jrg., nr. 1, 1992, pp. 7-11

Hoewel Europa in steeds meer opzichten een wordt, is het met de eenwording van de politie nog niet ver gevorderd. Nog steeds wordt veel mankracht, geld en tijd

besteed aan parralel werkende nationale politieële instanties. Pas in 1991 werden op Europees niveau concrete voorstellen gedaan voor een Europees politie-instituut (EKA of Europol). Doel daarvan is de gemeenschappelijke bestrijding van internationaal georganiseerde criminaliteit. De auteur (president van het Bundeskriminalamt Wiesbaden) zet uiteen hoe zijn Bundeskriminalamt verder plannen ontwikkelde voor de realisering hiervan. Eerst moet het politieke, gerechtelijke, organisatorische en technische kader duidelijk worden vastgesteld. De bestrijding van organisaties die zich bezig houden met drugs- en georganiseerde criminaliteit en delicten tegen de EEG, moet aan Europol worden overgedragen. De verschillende internationale informatie- en dataverwerkingssystemen moeten onder de hoede van Europol worden geïntegreerd. Europol moet zich inzetten voor opsporingswerk, coördinatie en onderlinge samenwerking tussen de nationale polities. Europol moet als centraal coördinatie-, aanspreek- en informatiecentrum dienen op het gebied van criminaliteit, onderzoek en opleiding. Europol krijgt ook uitvoerende bevoegdheden. Europol krijgt een eigen huisvesting en buitendiensten bij de nationale polities. Deze bepalingen moeten volgens de auteur in EEG-overeenkomsten worden vastgelegd.

## Verslaving

43

Geers, A.J.C.M., Gevers, J.K.M.

*Het alcohol- en drugsbeleid in ondernemingen; juridische aspecten*

Nederlands juristenblad, nr. 6,

1992, pp. 185-189

Steeds meer Amerikaanse bedrijven grijpen in in het leven van hun werknemers. Het gaat daarbij niet alleen om het testen op alcohol, drugs en roken maar ook om regelingen over cholesterol, koffie en junkfood. Onder invloed van de plannen om bedrijven meer premie te laten betalen al naar gelang de uitstoot van hun werknemers naar de WAO zou ook in Nederland de neiging kunnen ontstaan om werknemers beter te 'verzorgen' of uitgebreider te testen bij indiensttreding. Maar het onderzoeken van werknemers op het gebruik van alcohol of drugs zal in het ondernemingsbeleid nauwelijks een rol kunnen spelen, zo wordt in dit artikel geconcludeerd. Van werknemers zal alleen in uitzonderlijke gevallen gevergd kunnen worden dat zij meewerken aan zo'n onderzoek. Tot slot vragen schrijvers zich af of het niet eens tijd wordt voor een wettelijke regeling van grondrechten voor werknemers en voor keurlingen al dan niet als onderdeel van een meer omvattende regeling van de sollicitant.

44

Heifer, U., M. Neuhausen e.a.  
*Alkohol und Strassenverkehrssicherheit; Untersuchungen zur Epidemiologie und verkehrsrechtlichen Angleigung in Europa*  
Blutalkohol, 29e jrg., nr. 1,  
1992, pp. 1-52

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er sprake van een toenemende verkeersmobiliteit in Europa. In alle landen werden er steeds meer eisen gesteld om de veiligheid in het verkeer te kunnen waarborgen. Met de Europese eenwording wordt nu afstemming van de betrokken landen noodzakelijk op verkeers-juridisch gebied. De auteurs gaan in op het complexe

probleem 'Alcohol en Verkeersveiligheid' en de geschiedenis van de limiet van vijf promille, waarboven deelname aan het verkeer in Duitsland verboden is. Vervolgens geven ze een uitgebreid overzicht van de betekenis, ontwikkeling en mogelijkheden van een epidemiologie (met statistieken) m.b.t. alcoholdelicten in het verkeer. Tevens geven ze aan waar de verschillen liggen in het bestrijden en bestraffen van dergelijke overtredingen in de verschillende Europese landen. Hun eigen epidemiologische onderzoek, in samenwerking met 28 andere Europese instituten, geeft de totale en relatieve verdeling van het alcoholpromillage in het bloed weer, van in de tweede helft van 1989 geregistreerde weggebruikers en zij die werden geregistreerd als verkerend onder invloed. In de verschillende landen c.q. regio's blijken zeer verschillende limieten en controlemaatregelen gehanterd te worden. Geconcludeerd wordt dat de hoogte van de limiet alleen niet voldoende is om de verkeersveiligheid te waarborgen. Tegelijkertijd zullen de complexe, samenhangende, opsporings- en veroordelingsstrategieën op elkaar afgestemd moeten worden. Hiertoe geven de auteurs enkele concrete suggesties. Met literatuuropgave.

45

**Maden, A., M. Swinton e.a.**

*A survey of pre-arrest drug use in sentenced prisoners*

*British journal of addiction*, 87e jrg., nr. 1, 1992, pp. 27-33

De auteurs presenteren de resultaten van hun self-report onderzoek naar het drugsgebruik onder gevangenen voor hun arrestatie. Aan de studie namen 1751 mannen deel uit 17 gevangenissen en 8 jeugdinstituten. Deze groep

was representatief voor de gehele gevangenenpopulatie qua leeftijd, type misdrijf en zwaarte van de straf. De interviewers (psychiaters) benadrukten betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gevangenis autoriteiten. Aan de respondenten werd gevraagd informatie te verschaffen over hun drugsgebruik zes maanden voor hun vergrijp. De associatiemaat was de chi-kwadraat. Drugsgebruik werd gerapporteerd door 755 gevangenen (43%), waarvan 398 alleen cannabis gebruikten. Daarna volgden heroïne (9%), amfetaminen (9%) en cocaïne (5%). Van de onderzoeksgroep werd 11% getypeerd als drugsafhankelijken. Zij werden veelal veroordeeld wegens inbraak (37%); bij de niet-afhankelijken was dit percentage 24. De afhankelijken bleken relatief vaak al eerder een gevangenisstraf uitgezeten te hebben. Gewelddelicten kwamen voor onder 13% van de afhankelijken en onder 24% van de niet-afhankelijken. Bij zwarte gevangenen kwamen afhankelijkheid en het injecteren relatief minder vaak voor. De auteurs stellen dat meer onderzoek over culturele invloeden gewenst is. Met literatuuropgave.

## Slachtofferstudies

46

**Trickett, A., D.R. Osborn e.a.**

*What is different about high crime areas?*

*The British journal of criminology*, 32e jrg., nr. 1, 1992, pp. 81-89

Het vaststellen van de verschillen die er tussen gebieden bestaan wat betreft hun criminaliteitsniveau is van cruciaal belang voor een preventiestrategie. Ook het begrijpen van het verschijnsel multiële victimisatie kan hieraan

een bijdrage leveren. De auteurs onderzoeken in welke mate victimisatiegraad en meervoudige victimisatie bijdragen tot regionale verschillen in criminaliteit. De gegevens werden betrokken van de British Crime Survey van 1982, waarin 358 districten werden onderscheiden. De auteurs onderzochten drie categorieën: totale criminaliteit per district, persoonlijke criminaliteit (d.w.z. gebeurtenissen waar het slachtoffer in direct contact kwam met de dader), en eigendoms misdrijven. De hierop betrekking hebbende gegevens ordenden zij in decielen. De auteurs vonden dat de persoonlijke criminaliteit het meest problematisch is. Het is deze categorie die het onderscheidende kenmerk vormt voor gebieden met hoge en met lage criminaliteit. De resultaten tonen ook de wijdverbreidheid van het verschijnsel meervoudige victimisatie aan, want het aantal victimisaties per slachtoffer stijgt snel met het criminaliteitsniveau. Hieruit volgt, aldus de auteurs, dat een preventiestrategie gericht op het voorkomen van herhaalde victimisatie zich moet concentreren op de meest kwetsbare mensen en plaatsen, dus op gebieden met relatief veel criminaliteit.

Met literatuuropgave.

## Boeken/rapporten

- Onderstaande publikaties kunnen te leen gevraagd worden bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Schedeldoekshaven 100, 's-Gravenhage, tel. 070-370 65 53/54.**
- Almelo, A.E. van, P.G. Wiewel (red.)**  
*Politiezorg in de jaren '90*  
Arnhem, Gouda Quint, 1991
- Anti drug authority**  
*The anti drug authority of Israel policy handbook*  
Jerusalem, Anti Drug Authority of Israel, 1992
- Biegel, C., V. Smit**  
*Sturend of gestuurd? Evaluatieonderzoek en minderhedenbeleid*  
Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Rijksuniversiteit Leiden, 1991
- Burns, N., C. Meredith e.a.**  
*Treatment programs for men who batter: a review of the evidence of their success*  
Z.pl., Department of Justice Canada, Research and Development Directorate; Policy, Programs and Research Sector, 1991
- Decanniere, K., C. Naegels e.a.**  
*Eindrapport onderzoeksproject: 'Criminaliteitspreventie en een ontwerp van een lokaal preventie-model'*  
Brussel, Vrije Universiteit Brussel, School voor Criminologische Wetenschappen, 1991
- Delays in the criminal justice system**  
*Delays in the criminal justice system: reports presented to the 9th Criminological Colloquium (1989)*  
Strasbourg, Council of Europe Press, 1992
- Edinga, J.W., F.H.J. Strijthagen e.a.**  
*Alarmeren van de politie zonder noodzaak*  
's-Gravenhage, VNG-uitgeverij, 1991
- Etman, O., N. Eelman**  
*Veiligheidszorg in Nederlandse musea; een inventarisatie*  
's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, 1992
- Fiselier, J., L. Gunther Moor e.a. (red.)**  
*De staat van justitie; criminaliteit en strafrechtelijk bedrijf: een stand van zaken*  
Nijmegen, SUN, 1992
- Haars, E.A. (voorz.)**  
*Gelijke kansen: eindrapport van de Commissie Coördinatie en Harmonisatie Kansspelbeleid*  
Den Haag, Ministerie van Justitie, 1992
- Hedderman, C., D. Moxon**  
*Magistrates' Court or Crown Court? Mode of trial decisions and sentencing*  
London, HMSO, 1992

**Holthuisen, M.**

*De behandeling van discriminatiezaken door politie en justitie; onderzoek naar het opnemen van aangiften, toepassen van politierepot en de vervolging van discriminatiezaken*

Utrecht, Rijksuniversiteit Utrecht, Wetenschapswinkel Rechten, 1992

**Kinsey, R., S. Anderson**

*Crime and the quality of life: public perceptions and experiences of crime in Scotland; findings from the 1988 British Crime Survey*

Edinburgh, Scottish Office, Central Research Unit, 1992

**Levine, M**

*Deep cover*

Rijswijk, Elmar, 1992

**Meredith, C., C. Paquette**

*Explanatory study of police use of selected criminal code sections pertaining to firearms in the context of domestic violence*

Z.pl., Department of Justice Canada, Research and Development Directorate; Policy Programs and Research Sector, 1991

**National conference**

*National conference on improving the quality of criminal history records; proceedings of a BJS/SEARCH Conference*

Washington, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, 1992

**Payne, D.**

*Crime in Scotland; findings from the 1988 British Crime Survey*

Edinburgh, Scottish Office, Central Research Unit, 1992

**Poel, S. van der**

*In de bisnis; professionele jongensprostitutie in Amsterdam*

Arnhem, Gouda Quint, 1991

**Research report**

*Research report summaries 1991*

Helsinki, National Research Institute of Legal Policy, 1992

**Verbruggen, M.W.G.**

*Veel voorkomende criminaliteit: van theorie naar beleid; een criminologische en strafrechtelijke benadering van het overheidsbeleid zoals geformuleerd in Samenleving en Criminaliteit*

Arnhem, Gouda Quint, 1991

**Verpalen, M.J.M.**

*Het strafprocesrecht voor jeugdigen; aantekeningen bij een bijzondere procedure*

Arnhem, Gouda Quint, 1991

**Wife assault as a crime**

*Wife assault as a crime: the perspectives of victims and police officers on a charging policy in London, Ontario, from 1980 - 1990*

Z.pl., Department of Justice Canada, Research and Development Directorate; Policy Programs and Research Sector, 1991

**Woodard, P.**

*Assessing completeness and accuracy of criminal history record systems: audit guide*

Washington, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, 1992



# Mededelingen

## Themanummers Justitiële Verkenningen

Regelmatig worden, bijvoorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van Justitiële Verkenningen nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers worden verzocht contact op te nemen met de redactie.

**JV6**, juli/augustus: *Advocatuur; Orde 40 jaar*

**JV7**, september: *Onderzoeknummer*

**JV8**, oktober/november: *Straftoemeting*

**JV9**, december: *Vreemdelingen*

## De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbers te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het Ministerie

van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. Vanaf 1 januari 1989 worden de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid uitgegeven door Gouda Quint BV. Rapporten die ná deze datum zijn verschenen, zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 1148, 6801 MK Arnhem, telefoon: 085-45 47 62. De WODC-rapporten, verschenen in 1988 en daarvoor, zijn te bestellen bij de Staatsuitgeverij, afdeling Verkoop, tel: 070-378 98 80. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te verkrijgen bij het WODC (tel.: 070-370 65 54).

Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 1990 en 1991 verschenen rapporten.

**Block, C.R., C. van der Werff**  
*Initiation and continuation of a criminal career; who are the most active and dangerous offenders in the Netherlands?*

1991, WODC 105

**Berg, E.A.I.M. van der, W. Waelen**

*Politie en milieuwethandhaving*

1991, WODC 106

- Junger, M., W. Polder**  
*Achtergronden van delinquent gedrag onder Jongens uit etnische minderheden II*  
1991, WODC 107
- Bedem, R.A.F. van den**  
*Voorlichting over vandalisme doorgelicht; evaluatie-onderzoek van een grootschalige voorlichtings-campagne en studie naar de (on)mogelijkheden van voorlichting*  
1991, WODC 108
- Terlouw, G.J. m.m.v. G. Susanne**  
*Criminaliteitspreventie onder allochtonen; evaluatie van een project voor Marokkaanse jongeren*  
1991, WODC 109
- Werff, C. van der, M.W. Bol m.v.v. B.J.W. Docter-Schamhardt**  
*Het gerechtelijk vooronderzoek in woord en daad*  
1991, WODC 110
- Cozijn, C.**  
*Aansprakelijkheid op grond van de Wet Bestuursaansprakelijkheid bij Faillissement*  
1991, WODC 111
- Spaans, E.C., L. Doornheim**  
*Evaluatie-onderzoek; de effect-meting*  
1991, WODC 112
- M. Kruissink m.m.v. R.F. Kouwenberg**  
*Vuurwapencriminaliteit in het vizier; een onderzoek bij politie en justitie*  
1991, WODC 113
- L. Boendermaker, M.S. Schneider**  
*Prejop; een preventieproject voor jongeren met politiecontacten in Amsterdam*  
1991, WODC 114
- M. Grapendaal, Ed. Leuw en J.M. Nelen**  
*De economie van het drugsbestaan; criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan*  
1991, WODC 115
- T. van Hecke, J. Wemmers**  
*Schadebemiddelingsproject Middelburg*  
1992, WODC 116
- W. Polder, F.J.C. van Vlaardingen**  
*Preventiestrategieën in de praktijk; een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*  
1992, WODC 117
- P.H. van der Laan, C. Verwers en A.A.M. Essers**  
*Moeilijk plaatsbare jongeren; een onderzoek naar plaatsingen en pogingen tot plaatsing in tehuizen van OTS-pupillen in de leeftijd van 12 tot 17 jaar*  
1992, WODC 118
- De door het WODC in eigen beheer uitgegeven rapporten, evenals de rapporten die zijn verschenen onder auspiciën van de CWOK, zijn zolang de voorraad strekt gratis te verkrijgen bij het WODC (mw. A. Weide-Eind, 070-370 65 54 tot 15.00u). In 1990 en 1991 verschenen de volgende rapporten:
- Terlouw, G.J., G. Susanne**  
*Een preventieproject in Gouda; eerste resultaten van een project voor Marokkaanse jongeren*  
1990, WODC K7
- Laan, P.H. van der**  
*Wel geplaatst, maar...; een eerste verkenning van het verschijnsel moeilijk plaatsbare jongeren en de daarmee samenhangende capaciteitsproblemen in de residentiële jeugdhulpverlening*  
1990, WODC K8
- Mutsaers, M., L. Boendermaker**  
*Criminaliteitspreventie in het onderwijs; eerste deelexperiment: spijbelcontrole*  
1990, WODC K9
- Hecke, T., J.A. Wemmers, M. Junger**  
*Slachtofferzorg bij het Openbaar Ministerie bij een groot parket in het westen des lands; verslag van een verkennend onderzoek*  
1990, WODC K10

- Spaans, E.C., L. Doornhein**  
*Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering*  
1990, WODC K11
- Junger, M., L. Steehouwer**  
*Verkeersongevallen bij kinderen uit ethnische minderheden*  
1990, WODC K12
- Ooyen-Houben, M. van, A. Schiewold, S. Schneider, R. Smeets**  
*Jonge uithuisgeplaatste kinderen nader bekeken; een follow-up onderzoek naar hun ontwikkeling*  
1990, J&J 14
- Boendermaker, L., S.M. Schneider**  
*Interimrapport Prejop Amsterdam*  
1990, WODC K13
- Barendse-Hoornweg, E.J.M., P.C. van Duyne**  
*De strafkamer van de Hoge Raad in cijfers 1988-1989*  
1991, WODC K14
- Kockelkorn, R., P.H. van der Laan, C. Meulenberg**  
*Knelpunten bij de toepassing van dienstverlening? Uitkomsten van een enquête onder rechters, Officieren van Justitie, advocaten en coördinatoren dienstverlening naar eventuele knelpunten bij de toepassing van de Wet Straf van Onbetaalde Arbeid*  
1991, WODC K15
- Grapendaal, M., R. Aidala**  
*Duits drugstoerisme; een veldonderzoek onder Duitse druggebruikers in Arnhem*  
1991, WODC K16
- Beenackers, E.M.T.**  
*Aandacht van de overheid voor bodembescherming: sinds wanneer?*  
1991, WODC K17
- M. Kruissink m.m.v. C. Verwers**  
*Afhandeling van winkeldiefstal via de Halt-procedure; evaluatie van een Rotterdams experiment*  
1991, WODC K18
- Wartna, B., R. Aidala**  
*Dagdetentie; evaluatie van een experiment*  
WODC K19
- Naborn, E.M.**  
*Gezinshereniging; de overkomst van gezinsleden van migranten en Nederlanders*  
WODC, K20
- C.J. Wiebrens, M. Kruissink en G.J. Terlouw**  
*Aanzet tot ontwikkeling van een output/effectrapportage van de politie*  
WODC K21

Auteursrecht voorbehouden.  
Behoudens uitzondering door de  
Wet gesteld, mag zonder  
schriftelijke toestemming van de  
rechthebbende(n) op het auteurs-  
recht c.q. de uitgever van deze  
uitgave, door de rechthebbende(n)  
gemachtigd namens hem (hen) op  
te treden, niets uit deze uitgave  
worden verveelvoudigd en/of  
openbaar gemaakt door middel  
van druk, fotokopie, microfilm of  
anderzins, hetgeen ook van  
toepassing is op de gehele of  
gedeeltelijke bewerking. Het  
verlenen van toestemming tot  
publikatie in dit tijdschrift houdt  
in:

1. dat de auteur de uitgever  
machtigt om de door derden  
verschuldigde vergoeding voor  
kopiëren conform artikel 17, lid 2,  
Auteurswet 1912 en het KB van 20  
juni 1974, Staatsblad 351 ex  
artikel 16B 1912 te doen geldend  
maken door en overeenkomstig de  
statuten en reglementen van de  
Stichting Reprorecht te  
Amsterdam.

2. dat de auteur de Uitgever  
machtigt om zijn rechten ex artikel  
16 sub A ten vierde Auteurswet  
1912 (bloemlezingen) geldend te  
maken volgens dezelfde begin-  
selen als die van de Stichting  
Reprorecht. Een en ander  
behoudens uitdrukkelijk  
voorbehoud zijdens de auteur.