

**6 | 07**

**Justitiële verkenningen**

# **De rechter als ketenpartner**

**verschijnt 9 maal per jaar jaargang 33 september**



Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

## Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

## Redactieraad

drs. A.C. Berghuis  
mr. dr. M. Malsch  
prof. dr. mr. L.M. Moerings  
prof. dr. mr. E. Niemeijer  
dr. C.J. de Poot  
mr. drs. M. Schuilenburg  
mr. drs. P.J.J. van Voorst

## Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker  
mr. drs. P.B.A. ter Veer

## Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage  
fax: 070-370 79 48  
tel.: 070-370 71 47  
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

## WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
070-370 65 53 (09.00 -13.00 uur)  
E-mail:  
wodc-informatiedesk@minjus.nl  
Internetadres: www.wodc.nl

## 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 richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 132 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 83 (incl. btw en verzendkosten) voor een folio-abonnement. Een plusabonnement biedt

u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

## Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-3307033, fax: 070-3307030, e-mail: [info@bju.nl](mailto:info@bju.nl), internet: [www.bju.nl](http://www.bju.nl).

## Ontwerp

Tappan, Den Haag

## Omslagfoto's

Voorzijde: Truus van Gog/HH  
Achterzijde: Patrick Post/HH

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

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<i>R. Eshuis</i>	
<b>De keten en de delta; de verbeelding van de civiele rechtspleging</b>	<b>11</b>
<i>F.C.J. van der Doelen en E.J.C. van der Vlis</i>	
<b>De rechtspraak en de vrije juridische beroepen; meesters in eigenzinnigheid</b>	<b>20</b>
<i>M.R. Bruning</i>	
<b>Dynamisch samenwerken; de kinderrechter en ketenpartners in de jeugdzorg</b>	<b>40</b>
<i>P.C. Ippel</i>	
<b>De geketende strafrechter?</b>	<b>55</b>
<i>J.L. de Wijkerslooth</i>	
<b>De elastiekjes van Docters van Leeuwen; het O.M. tussen rechtspraak, politie, politiek en bestuur</b>	<b>66</b>
<i>J.A. van Vliet</i>	
<b>Rechter en reclassering als ketenpartners</b>	<b>77</b>
<b>Summaries</b>	<b>90</b>
<b>Internetsites</b>	<b>94</b>
<b>Jaarnaal</b>	<b>98</b>
<b>De WODC-rapporten</b>	<b>103</b>



## Voorwoord

In 1997 hield de toenmalige Rotterdamse rechtbankpresident Mendlik een toespraak met de – juist voor een rechter – enigszins verrassende titel *Over rechterlijke afhankelijkheid*. Centrale stelling was dat een rechter niet solistisch werkt, maar onderdeel is van een groter organisatorisch geheel. Alleen rechtspreken onder de eikenboom kon de stamoudste wellicht nog in de tijd van de Batavieren, en de rechter in Nederland tot in de jaren vijftig. Maar dat lukt niet meer tegenwoordig. Rechters moeten onderling hun activiteiten afstemmen en bovendien samenwerken met het ondersteunende apparaat én de organisaties om zich heen: Openbaar Ministerie (O.M.), advocatuur, kindbescherming, reclassering, deurwaarders, notarissen, gevangeniswezen, enzovoort. De wisselwerking tussen de rechtspraak en deze ketenpartners bepaalt in hoge mate de kwaliteit van de Nederlandse rechtspleging, zoals blijkt uit de gang van zaken rondom de Schiedammer parkmoord en de discussies over de uithuisplaatsingen in de jeugdzorg. Vanzelfsprekend hebben rechters de taak het (bewijs)materiaal dat tijdens een rechtszaak wordt gepresenteerd kritisch te beschouwen. Tegelijkertijd kunnen zij hun werk onmogelijk goed doen als zij niet kunnen vertrouwen op de professionaliteit van de niet-rechterlijke partners in de rechtspleging, en evenmin als er haperingen zijn in de samenwerking en communicatie met deze partners.

Betogen zoals die van Mendlik zijn bepalend geweest voor de moderniseringsslag die de Nederlandse rechtspraak in de afgelopen jaren heeft gemaakt. Jaren waarin noviteiten als budgettering, integraal management en kwaliteitssystemen hun intrede hebben gedaan in de Nederlandse rechterlijke organisatie. Deze moderniseringsoperatie is succesvol verlopen, zo kan worden opgemaakt uit het rapport van de commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman). De organisatie van de rechtspraak is transparant en bestuurbaar geworden. De productiviteit is gestegen en de klanten zijn tevredener. De onafhankelijkheid van de rechter lijkt – in tegenstelling tot wat vooraf vaak werd voorspeld en gevreesd – daarbij onaangetast gebleven.

Wel worden in het rapport van de Commissie Deetman potentiële risico's van de modernisering gesignaleerd. Zo heerst er onvrede onder

rechters over de werkdruk. Ook dreigt de rechterlijke organisatie te bureaucratiseren en als zodanig de rechters meer te belemmeren dan te ondersteunen. De rechterlijke arbeid en juridische kwaliteit moeten weer meer centraal komen te staan in de rechterlijke organisatie, zo stelt de commissie. Dat is een bekend geluid. In recente publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad van State, het CDA en ook in het coalitieakkoord van Balkenende IV wordt het versterken van de autonomie en beroepseer van professionals gezien als een probaat middel om problemen in tal van publieke sectoren (onderwijs, gezondheidszorg) op te lossen. Ook de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Deetman en de nieuwe strategische agenda van de Raad voor de rechtspraak getuigen ervan: er zal komende tijd veel worden geïnvesteerd in de juridische kwaliteit van de professionele rechter.

Het enkel versterken van de (rechterlijke) professionals kent echter zijn evidente bezwaren.

Het idee dat rechterlijke professionals over unieke vaardigheden beschikken, die enkel na jarenlange training onder supervisie kunnen worden verworven, leidt immers al snel tot een soort mystificatie van het rechterlijke beroep, met als gevolg obscuur taalgebruik, hoge intellectuele toelatingseisen, selectie van charismatische personen, weerstand tegen specialisatie, ontbreken van hiërarchie, beroep als roeping, bescherming tegen concurrentie en verzet tegen standaardisering van besluitvormingsregels (Posner, 1999). In een dergelijke situatie kan het juridische meesterschap gemakkelijk doorschieten in een meesterschap in eigenzinnigheid. Bijna voorspelbare tegenreacties zijn dan pleidooien voor bijvoorbeeld het invoeren van lekenrechtspraak of het vastleggen van besluitvormingsregels in computerprogramma's - zodat de inzet van rechterlijke professionals kan worden beperkt. Een kansrijker remedie lijkt echter het werken aan een evenwicht tussen de rechtspraak en de omgeving. In het afgelopen decennium is rond de rechtspraak een grotere en zelfstandiger organisatie gevormd. De schaalvergroting, de moderne sturingsmodellen en de internationalisering waren de motoren achter deze 'emancipatie van de rechtspraak', zoals de Commissie Leemhuis het verschijnsel duidde. *La bouche de la loi* heeft organisatorische tanden gekregen. Maar de rechterlijke organisatie is nog steeds relatief gesloten, en moet in de komende jaren de slag van beheren naar besturen maken. Tevens moet veel nadrukkelijker aansluiting met de omgeving worden gezocht.

Ook in de wetenschappelijke, rechtssociologische literatuur is er aandacht voor de wijze waarop de interacties tussen organisaties de kwaliteit van de rechtspleging beïnvloeden. Zo concludeert Niemeijer in zijn oratie (2007, p. 24-25) naar aanleiding van een vergelijking naar de wijze waarop de rechtspraak met mediation en schuldsanering is omgegaan: ‘Procedures variëren in de mate waarin zij de belangen van actoren dienen. Uiteindelijk zijn de belangrijkste actoren in dit opzicht echter niet de partijen zelf, maar vooral de professionals, zoals advocaten, rechters, schuldhulpverleners, mediators, et cetera. Procedures ontwikkelen zich zodanig dat zij op de langere termijn voorzien in de belangen van deze professionals. Deze belangen zijn niet alleen persoonlijk maar ook institutioneel. Het contrast tussen de wijze waarop enerzijds mediation en anderzijds de Wet schuldsanering door de rechtspraak is opgepakt is illustratief. Dat is immers niet los te zien van het feit dat het bij mediation gaat om domeinbeperking van de rechtspraak en bij de schuldsanering om een domeinuitbreiding.’ Binnen de rechterlijke macht lijkt het besef groeiende dat de omgeving in belangrijke mate de kwaliteit van de rechtspraak beïnvloedt. In de onlangs verschenen *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. Onafhankelijk en betrokken* komt dit prominent naar voren. Voor een maatschappelijk relevante en effectieve rechtspraak is het van belang dat vooral in complexe ketens (jeugd, straf) een goede logistieke ketenafstemming plaatsvindt, zo werd benadrukt. Daarbij wordt wel aangetekend: ‘Van partijen in de betreffende ketens mag verwacht worden dat zij de eigenstandige positie van de rechtspraak onderkennen.’ (Raad voor de rechtspraak, 2007, p. 27)

Een ander voorbeeld is de rechtbank Rotterdam die in het recente verleden met het stadsbestuur de afspraak maakte om regelmatig aanwezig te zijn bij vergaderingen van de lokale veiligheidsdriehoek. Uiteraard niet om het beleid mede te gaan bepalen. Wel kan de rechtbank zo organisatorisch inspelen op (wijziging van) beleidsvoornemens, bijvoorbeeld qua capaciteitsverdeling.

De rechtbank Utrecht wil zich de komende jaren meer systematisch op de omgeving gaan richten: ‘De “beleving” van de ketenpartners, de burgers en de justitiabelen is daarbij het uitgangspunt. We gaan niet meer vanuit onszelf denken maar stellen de klant centraal. (...) Als je je niet richt op de buitenwereld, loop je het risico dat je een in zichzelf gekeerde organisatie wordt. Die neiging hebben we toch al. We krijgen als rechtspraak niet vaak tegenspraak. Er is geen directe feedback. Dat zit niet in ons systeem gebakken, dus zullen we dat zelf moeten organiseren.’ (Wesseling, 2007, p. 2)

In dit themanummer organiseert *Justitiële verkenningen* de gewenste tegenspraak door de partners van de rechtspraak in beeld te brengen: de juridische beroepen (de advocatuur, de deurwaarders, notarissen), het openbaar ministerie, de jeugdzorg, enzovoort. Hoe kijken die eigenlijk aan tegen de hedendaagse rechtspraak? Hoe verhouden ze zich tegenwoordig (organisatorisch) tot elkaar? De rechter wordt in zijn onafhankelijke positie in de praktijk begrensd door de (kwalitatieve) inbreng en verantwoordelijkheden van procespartijen en door de samenwerking met organisaties in de verschillende justitiële ketens. In hoeverre laat de rechtspraak zich iets gelegen liggen aan capaciteitsbeperkingen in de hulpverlening of strafuitvoering of aan de prioriteiten in (lokaal) veiligheidsbeleid? De bedoeling van dit themanummer is deze relatieve afhankelijkheid in beeld te brengen. Daarbij komen ook de percepties die binnen de ketens bestaan van de rechter – en vice versa – aan bod.

In het openingsartikel onderzoekt Eshuis of het beeld van een productieketen een nuttige metafoor is om de civiele rechtspleging te karakteriseren en te analyseren. Het hele veld van geschilbeslechting overziend lijkt het beeld van een delta toepasselijker. Toch kan de ketenbenadering inzicht bieden doordat het 'productieproces' wordt onderscheiden in een prejudiciële fase, de fase van het proces en de fase van executie van het vonnis. Enkel een fraai geformuleerd en gemotiveerd rechterlijk vonnis is niet voldoende om de kwaliteit van de rechtspleging te garanderen. In de prejudiciële fase spelen bijvoorbeeld advocaten en deurwaarders een belangrijke rol als 'poortwachters' van het systeem. Partijen met kansloze claims of onrealistische verwachtingen worden ontmoedigd hun zaak voor de rechter te brengen, wat de efficiëntie van de rechtspraak bevordert. In de fase van de executie zijn het professionals buiten de rechterlijke macht die in belangrijke mate bepalen of het vonnis daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht. In de praktijk gebeurt het niet zelden dat de verliezer wint omdat de uitspraak simpelweg niet wordt nageleefd/uitgevoerd.

Van der Doelen en Van der Vlis gaan vervolgens dieper in op de ontwikkelingen in de juridische beroepen van advocaat, notariaat en deurwarder. De gelijktijdige invoering van marktwerking en de modernisering van de rechtspraak lijken de traditionele *checks and balances* te hebben aangetast, aldus de auteurs. Soms blijven zaken liggen tussen rechtspraak en de partners en raken burgers tussen wal en schip. In de ogen van de auteurs zou het ministerie van Jus-



titie de relaties tussen deze professionals zodanig moeten ordenen dat het stelsel als geheel optimaal ten dienste van de samenleving en de burgers werkt. Het beleid op het gebied van de civiele rechtspleging is naar hun mening te veel op kokers en te weinig op ketens gericht. Impulsen voor een meer samenhangende aanpak door de minister van Justitie zijn mogelijk door richtinggevende, strategische beleidskaders, sturing door openbare prijs- en prestatie maatstaven en kwaliteitsbevordering door peer review.

De samenwerking tussen rechters en professionals in de jeugdzorg en kinderscherming staat centraal in het artikel van Bruning. Zij schetst de veranderende rol van de kinderrechter in het afgelopen decennium, vooral met betrekking tot de maatregel van Onder Toezicht Stelling (OTS). De kinderrechter had voorheen een actieve rol en was zowel verantwoordelijk voor het besluit tot OTS als voor de uitvoering van de maatregel. Sinds 1995 heeft de kinderrechter een meer lijdelijke rol en bemoeit zich niet met de uitvoering van de OTS. De auteur analyseert de interactie tussen kinderrechters en de organisaties in de jeugdzorg en de kinderscherming. Volgens de auteur kunnen jeugdrechters een belangrijke rol spelen bij de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende actoren in de kinderscherming. Voorts zal de taak van de kinderrechter in de nabije toekomst waarschijnlijk veranderen en ook, in het geval van problemen bij de uitvoering van een maatregel, geschilbeslechting gaan omvatten.

Vervolgens richten we de aandacht op de onderlinge verhoudingen in de strafrechtstketen. Ippel signaleert de zeer beperkte rol van de rechter bij de executie van straffen. Dit lijkt vreemd als men de strafrechtstketen beschouwt als een coherent geheel met een gedeelde verantwoordelijkheid van alle partners. Tegen de achtergrond van de drastische veranderingen in de Nederlandse strafrechtspleging betoogt de auteur dat de strafrechter een morele verantwoordelijkheid draagt voor de integriteit en kwaliteit van het gehele stelsel van strafrechtspleging. De idee dat Montesquieu's 'scheiding der machten' hieraan in de weg zou staan, is volgens de auteur een misvatting.

De verhouding tussen de zittende magistratuur en het O.M. komt aan de orde in het artikel van De Wijkerslooth. Hij analyseert deze relatie in de context van het totale krachtenveld waarin het O.M. opereert: tussen rechtspraak, politie, politiek en bestuur. Idealiter bestaat er een evenwichtige balans, die op grond van theoretische modellen ook realiseerbaar lijkt. De onderlinge verhoudingen zijn in de praktijk

echter complex en wijken in toenemende mate af van de theorie. De spanningen die daaruit voortvloeien zullen op de lange termijn de geloofwaardigheid van het O.M. ten opzichte van de rechtspraak schade berokkenen. De auteur stelt dat de oplossing van dit probleem aan de politiek is en dat 'voortmodderen' met management-oplossingen niet aan te bevelen is.

In het laatste artikel onderzoekt Van Vliet de relatie tussen rechtspraak en reclassering als partners in de strafrechtketen. De reclassering neemt tegenwoordig niet langer een perifere positie in, maar is de afgelopen jaren nadrukkelijk deel gaan uitmaken van de keten. Belangrijke taken van de reclassering zijn objectieve advisering aan justitiële partners en toezicht houden op veroordeelden. De auteur meent dat de rechtspraak – meer dan andere partners in de keten – openstaat voor de systematische diagnoses en risicoanalyses die de reclassering kan bieden. Wel zou de rechtspraak niet alleen moeten kijken naar het beoogde effect van de straf op de vermindering van recidive. Het is volgens de auteur de moeite waard om meer te investeren in de samenwerking en communicatie tussen rechters en reclasseringsmedewerkers zodat de kennis over elkaars werk groeit.

F.C.J. van der Doelen\*

M.P.C. Scheepmaker

## Literatuur

### **Niemeijer, E.**

*Een wereld van geschillen; over het gebruik van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures*

Den Haag, BJu, 2007

### **Posner, R.A.**

*The problematics of moral and legal theory*

Cambridge/London, 1999

### **Raad voor de rechtspraak,**

*Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. Onafhankelijk en betrokken*

Den Haag, 2007

### **Wesseling, M.**

*Rechtbank Utrecht: van introvert naar extravert kwaliteitssysteem. Op de winkel passen is voor ons niet genoeg*

Novum, april 2007

\* Gastredacteur dr. Frans van der Doelen is werkzaam bij de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie. Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

# De keten en de delta

## De verbeelding van de civiele rechtspleging

R. Eshuis\*

Waar de ketenbenadering veelvuldig wordt toegepast in onderzoek naar de strafrechtspleging, is het gebruik ervan in onderzoek naar de civiele rechtspleging zeer beperkt. Dit artikel verkent de oorzaken daarvan en de kansen die de ketenbenadering voor het onderzoek naar civiele rechtspleging biedt.

Enkele jaren geleden verblijdde het WODC de wereld met het rapport *De geschilbeslechtingdelta*. Dat rapport schetst een beeld van de vele conflictregulerende mechanismen in de Nederlandse samenleving, het gebruik van die mechanismen en de waardering van burgers die van die mechanismen gebruikmaken. In het rapport beargumenteren de auteurs hun keuze voor het ‘verbeelden’ van de van conflictregulerende mechanismen als ‘delta’, in plaats van als piramide, zoals Miller en Sarrat (1981) deden. De piramide geeft een statisch (en hiërarchisch) beeld, waarbij één type geschilbeslechting – de gerechtelijke – centraal wordt gesteld. Het beeld dat de ‘delta’ oproept, is er één van zich steeds verder vertakkende stromen, van water dat zich een weg zoekt naar het laagste punt. Het is bovendien een dynamisch beeld: in de delta slibben regelmatig stroompjes dicht en voegen parallelle stromen zich plotseling samen. De delta is niet het enige beeld dat in het rapport wordt gebruikt. De onderzoekers brengen een ‘landschap van geschillen’ in kaart en putten daarbij inspiratie uit oudere studies als *De weg naar het recht* (Schuyt e.a., 1976) en *Paths to justice* (Genn, 1999).

De wetenschap maakt veelvuldig gebruik van beelden en metaforen. Het nieuwe of onbekende wordt benaderd vanuit hetgeen reeds bekend is. Vroon en Draaisma (1985) noemen dit de heuristische functie van de metafoor: het als metafoor gekozen object fungeert als inspiratiebron voor de mogelijke aard van mechanismen, het stuurt de waarneming en doet gerichte vragen stellen.

\* Drs. Roland Eshuis is als onderzoeker werkzaam bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Ook de ketenbenadering kan als zo'n heuristisch middel worden opgevat. Het levert een cognitief schema voor de analyse van afstemmings- en samenwerkingsproblemen tussen organisaties of organisatorische eenheden binnen een organisatie; het 'beeld' van de keten is vooral toepasbaar op situaties waarin een stromend element (product of half-fabriekaat) in een vaste volgorde een aantal bewerkingen ondergaat, die door verschillende organisaties of organisatorische eenheden worden uitgevoerd. De ketenbenadering is schatplichtig aan de algemene systeemtheorie en geeft een specifieke invulling aan één van de basisgedachten uit de systeemtheorie: begrijp het systeemgedrag door de interacties met haar relevante omgeving te bestuderen. De ketenbenadering focust daarbij op de input-output relaties tussen de onderdelen van de keten. De ketenbenadering levert ook een normatief kader om het systeemgedrag te beoordelen: gedrag van organisatie X of eenheid Y dat de doorstroming in de keten ontregelt, is als disfunctioneel te beschouwen. Via het normeren van input- en outputkarakteristieken en informatiestromen (*feedforward* en *feedback*) kan de doorstroming in de keten worden bevorderd. Goldratt's 'theory of constraints' stelt dat investeringen om het functioneren van een keten te verbeteren moeten worden gedaan in de zwakste schakel. Indien meer input in bewerking wordt genomen dan de schakel met de kleinste capaciteit kan verwerken ontstaat stagnatie en voorraadvorming. Om ketens waar dergelijke problemen spelen weer vlot te trekken wordt een 'pull'-strategie aanbevolen, die er op neer komt dat elke volgende schakel in de keten een iets grotere verwerkingscapaciteit heeft dan de voorafgaande schakel.

De keuze van beelden en metaforen in wetenschappelijke studies is niet willekeurig. Sommige metaforen bieden, bij een gegeven object van onderzoek, meer houvast dan andere. Net zoals dat geldt voor wetenschappelijke theorieën, moet een oude metafoor soms plaatsmaken voor een nieuwe, die beter bijdraagt aan het begrip van de bestudeerde verschijnselen. Vroon en Draaisma spreken in dat verband over de 'vruchtbaarheid' van de metafoor. Een metafoor is niet 'goed' of 'fout', maar meer of minder vruchtbaar. Morgan (1986) pleit voor een actieve *imaginization*, waarbij de 'verbeelding' van een te onderzoeken probleem via verschillende metaforen deel uitmaakt van het onderzoeksproces.

## De vruchtbaarheid van de keten voor onderzoek naar civiele rechtspleging

Waar 'de keten' een populair heuristisch middel is in onderzoek naar de strafrechtspleging, speelt het tot nog toe slechts een beperkte rol in het onderzoek naar de civiele rechtspleging. Op het terrein van de civiele rechtspleging – althans, wanneer we daaronder de totale waaier aan geschilbeslechtingmechanismen binnen onze samenleving verstaan – laat zich de ketenbenadering minder goed toepassen. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden onderscheiden. In de eerste plaats kent de (denkbeeldige) keten een groot aantal 'bewerkingsstations', die elk door slechts een minderheid van de stromende elementen (civiele geschillen) worden aangedaan. Uit het onderzoek naar de geschilbeslechtingsdelta blijkt dat de meeste geschillen bij twee of drie van de vele tientallen (typen) instanties terechtkomen die hulp bieden bij het oplossen van civiele geschillen. Ook de volgorde waarin de instanties worden aangedaan varieert. De 'geschilstromen' laten zich dus, zeker voor wat betreft de buitengerechtelijke geschilbeslechting, moeilijk in één ketenmodel wringen. Hoogstens vallen binnen specifieke geschiltypen veelvoorkomende sequenties te onderscheiden. Zo spelen vakbonden een belangrijke rol bij problemen met werk en gezondheid en consumentenorganisaties bij problemen rond de aanschaf van producten of diensten.

Een tweede reden waarom het ketenmodel zich minder gemakkelijk laat toepassen op de civiele rechtspleging, is dat het niet alleen onvoorspelbaar is welke instanties een specifiek geschil zal aandoen, maar het bovendien ontbreekt aan de intentie de hele keten te doorlopen. In een ideaaltypisch ketenmodel beoogt de input die door de eerste schakel in behandeling wordt genomen, de uiteindelijk laatste schakel te bereiken. Gebeurt dat niet, dan wordt van 'uitval' gesproken – hetgeen meestal ook 'verlies' betekent. Bij de civiele geschilbeslechting geldt het omgekeerde uitgangspunt. Het geschil 'zoekt' een oplossing en stroomt slechts verder indien die oplossing niet wordt gevonden. In dit geval is juist het doorstromen naar een volgend station als 'verlies' op te vatten.

Het gebrek aan vaste-volgordesequenties en het ontbreken van de intentie om naar een volgende schakel door te stromen maken dat de aanbieders van geschilbeslechting nauwelijks geneigd zijn hun inputs en outputs op elkaar af te stemmen. Hier past, beter dan de

keten, het beeld van de delta, waarin het water de snelste weg zoekt naar het laagste punt. Of het beeld van de rechtsconsument als *forumshopper*, die zelf zijn weg zoekt in het aanbod.

### **Civiele rechtspraak en executie in het perspectief van de keten**

Wanneer we ons beperken tot de gerechtelijke geschilbeslechting is de waarde van de keten als heuristisch middel aanmerkelijk groter. Onder die 'gerechtelijke geschilbeslechting' versta ik hier niet slechts het werk dat de rechter verricht, maar het gehele wettelijk verankerde proces van het starten van een procedure tot en met de executie van de uitspraak (of het nakomen van de afspraak, wanneer de procedure met een schikking wordt beëindigd). Hier kan althans een forse stroom zaken worden onderscheiden die in een (min of meer) vaste volgorde een aantal vaste bewerkingen ondergaat: het opstellen van een dagvaarding, de betekening door de deurwaarder, de behandeling door de rechter en de tenuitvoerlegging van het vonnis (of de uitvoering van hetgeen partijen in een schikking zijn overeengekomen). Daarbij geldt een aantal aannames over de 'doorwerking' van voorafgaande stappen op de stappen die gaan volgen. Zo wordt verondersteld dat de deurwaarder en de advocaat een 'zeef-' of 'poortwachtersfunctie' vervullen. De theorie over *procedural justice* veronderstelt dat de inrichting van de procedure en de communicatie tijdens de procedure van invloed zijn op de acceptatie en naleving van de uitkomsten ervan.

Voor de civiele rechtspraak lijkt de ketenheuristiek dus een interessant referentiekader te bieden. Het meeste onderzoek naar rechtspraak behandelt slechts de rechterlijke organisatie en stopt bij de gerechtelijke afdoening. Het is riskant onze ideeën over wat goed, snel of efficiënt is in de rechtspraak op één schakel uit de keten te baseren.

#### *Het voorportaal van de civiele rechtspraak*

In het voorportaal van de civiele procedure vervullen deurwaarders en advocaten functies die – in systeemterminologie – wel worden aangeduid als 'filteren' en 'coderen'. Concreet betekent dit dat ze geschillen in zodanige termen omschrijven dat een door de rechtspraak verwerkbaar input ontstaat (het 'coderen') en

tevens dat ze voorkomen dat niet verwerkbaar input, of kansloze zaken, de rechtspraak bereiken (het 'filteren'). Tot de bijzondere functies van de deurwaarder in deze fase behoort het betekenen van de dagvaarding. Die betekening levert de garantie dat een gedaagde partij op de hoogte is dat een rechtszaak tegen hem is aangespannen. Advocaten dienen op basis van hun beroepscode eerst te trachten een geschil buitengerechtelijk op te lossen, alvorens een gerechtelijke procedure in gang te zetten. Dergelijke activiteiten leiden tot een forse reductie van het aantal zaken dat de rechter bereikt. Bovendien behoeden ze gedaagden ervoor dat buiten hun weten een rechtszaak tegen ze plaatsvindt en worden kansloze eisers behoed voor het besteden van tijd en middelen aan zinloze procedures en voor teleurstelling over de rechtsgang. Dankzij een aantal recente beleidsinitiatieven is de regeling van het voorportaal van het civiele recht hoogst actueel. Na de afschaffing van het verplichte procuraat wordt nu ingezet op het afschaffen van de verplichte gang naar de deurwaarder voor het betekenen van de dagvaarding (zie het SER-advies inzake een 'eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken') en een verdere beperking van het aantal zaken waarin vertegenwoordiging door een advocaat verplicht is (zie de discussie over de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter. De verschillende commissies slaan elkaar met steeds hogere bedragen om de oren). Bij dit gemorrel aan het voorportaal lijkt de activiteit van niet-rechterlijke actoren vooral als kostenpost te worden benaderd en worden 'oplossingen' gezocht in het beperken van de rol van deze beroepsgroepen.

Er is een groot gebrek aan empirische gegevens op basis waarvan de consequenties van dergelijke maatregelen kan worden voorspeld. Jongbloed (2007) komt tot een prijskaartje van 70 miljoen euro voor het extra werk dat de gerechten zullen moeten verzetten wanneer de betekening van dagvaardingen door de deurwaarder zou worden afgeschaft. Het zijn echter niet alleen de financiële consequenties die om aandacht vragen. Met de voortdurende groei van de rechterlijke organisatie in het laatste decennium groeit ook de zorg over de schaalgrootte van de gerechten. Een andere mogelijke consequentie van het terugdringen van de rol van professionele rechtshelpers in de procedure is dat de rechtspraak, in veel ruimere mate dan nu het geval is, worden geconfronteerd met slecht voorbereide rechtzoekenden met onjuiste verwachtingen. Dat kan gemakkelijk ten koste gaan van het vertrouwen in de rechtspraak. De evaluatie van de

competentiegrensverhoging in 1999 heeft ook gewezen op de verschillen in het procedeergedrag van partijen met en zonder professionele rechtshelpers. Daarbij blijkt onder meer dat in zaken zonder deze professionele hulp niet alleen de processuele mogelijkheden minder goed worden benut, maar ook dat veel minder schikkingen tot stand komen (Eshuis en Paulides, 2002).

*Na de beslechting: de naleving van uitspraken en afspraken*

De 'klassieker' op het gebied van onderzoek naar wat er na de gerechtelijke procedure in civiele zaken gebeurt, is het in 1992 gepubliceerde onderzoek van Van Koppen en Malsch. Zij verrichtten onderzoek naar de executie van civiele bodemzaken.<sup>1</sup> Uit het onderzoek bleek dat, drie jaar na de uitspraak, in 43% van de zaken volledig aan de uitspraak was voldaan. In 35% van de gevallen was in het geheel niet aan het vonnis voldaan en in 22% van de gevallen was gedeeltelijk aan het vonnis voldaan. Dat laatste betekent bijvoorbeeld dat een deel van een verschuldigd bedrag was betaald, maar (nog) niet het hele bedrag.

Van Koppen en Malsch publiceerden hun onderzoeksresultaten onder de veelzeggende titel 'Hoe de verliezer wint'. Die titel wijst duidelijk naar het contrast dat ontstaat wanneer het product van rechtspraak (het oordeel van de rechter) wordt vergeleken met de uiteindelijke gerealiseerde uitkomst. De rechter kan een uitmuntende uitspraak doen, het betekent nog niet dat recht zal worden gedaan.

Het onderzoek van Van Koppen en Malsch is tot op heden, althans in Nederland, uniek in zijn soort. Dat er sindsdien geen nieuwe pogingen zijn ondernomen de naleving van civiele rechtspraak empirisch te onderzoeken, mag een groot gemis heten. Gegevens over naleving zullen nog aan belang winnen als ze ook worden gebruikt om keteneffecten te onderzoeken. De moderne rechtspraak in civiele geschillen tracht actief schikkingen te stimuleren en verwijst desgewenst door naar mediation. Klopt de aanname dat de zo tot stand gekomen afspraken beter worden nageleefd dan een door de rechter gedane uitspraak? Heeft de betrokkenheid van profes-

<sup>1</sup> Rechtbankzaken, afgedaan in 1986. Op basis van de toenmalige competentiegrens gaat het om geschillen met een financieel belang van tenminste 5.000 gulden. Het onderzoek beperkte zich tot zaken met een eindvonnis, waarin de eis, geheel of gedeeltelijk, was toegewezen.



sionele rechtshelpers consequenties voor de naleving? Verhoogt een niet 'in persoon' betekende dagvaarding het risico op het niet-naleven van een vonnis?

Op één interessante relatie tussen het procedureverloop en de naleving werd reeds door Van Koppen en Malsch gewezen: in zaken waarin verweer wordt gevoerd, wordt het vonnis beter nageleefd dan in zaken die verstek gaan. Ook in Engeland is geconstateerd dat in zaken zonder verweer de vonnissen slecht worden nageleefd (Baldwin, 2004).<sup>2</sup> Enerzijds blijkt uit het voeren van verweer dat een gedaagde tegenargumenten heeft; een conditie die, als hij ongelijk krijgt, de naleving van een vonnis niet zou lijken te bevorderen. Maar anderzijds is het voeren van verweer ook een teken dat de gedaagde de zaak, en de mogelijke consequenties ervan, serieus neemt. In die zin levert het voeren van verweer juist een gunstige indicatie voor naleving.

Leverden Van Koppen en Malsch met hun gegevens over naleving nu ook werkelijk 'bewijs' voor de ineffectiviteit van de rechtsgang? Dat is niet zonder meer het geval. We weten dat er bij de keuze een zaak aan de rechter voor te leggen vele motieven een rol kunnen spelen en dat wat wordt geëist niet alles zegt over wat de eiser wil realiseren. Een klassiek voorbeeld is de eis tot ontruiming in huurzaken. Bij huurachterstanden is het een gebruikelijke strategie om ontruiming te eisen. Het vonnis dient dan als stok achter de deur om alsnog de huurschuld te innen. Indien dat gebeurt, kan de rechtsgang als 'effectief' worden beschouwd, zonder dat tot executie (de ontruiming van het pand) is overgegaan.<sup>3</sup> Ook kan worden gedacht aan het instrumenteel gebruik van rechtspraak, bijvoorbeeld om een schadeclaim bij een verzekeraar te onderbouwen. Het klassieke geval van de 'kale kip' – waarin de schuldenaar eenvoudig niet in staat is te betalen – kan wel als voorbeeld van een ineffectieve rechtsgang worden gezien, maar impliceert geenszins dat geen goede rechtspraak heeft plaatsgevonden. Het is dus van belang dat ook bij de interpretatie van onderzoek naar naleving aandacht wordt geschonken aan de functie die een uitspraak of afspraak heeft in de context van het specifieke geschil.

2 Deze studie beperkt zich tot de betaling van door rechters toegewezen geldbedragen. In de helft van de zaken komt het niet tot enige betaling. Slechts in 20% van de zaken betaalt de verliezende partij het volledige bedrag binnen de door de rechtbank bepaalde termijn.

3 Uit een enquête onder gerechtsdeurwaarders blijkt dat in 2005 slechts één op de drie aangezegde ontruiming door de deurwaarder werd uitgevoerd (Kruit, 2006).

## Nieuw onderzoek in de civiele keten

Uit het voorafgaande blijkt dat 'de keten' een vruchtbaar perspectief biedt voor onderzoek naar civiele rechtspraak. Het perspectief van de keten kan rustig worden gebruikt naast dat van 'de delta': waar het eerste perspectief vooral bij onderzoek naar civiele rechtspraak van nut moet worden geacht, is het tweede vooral vruchtbaar voor onderzoek naar het bredere stelsel van geschilbeslechtingmechanismen dat buiten de rechtspraak bestaat. Een praktisch probleem bij het toepassen van een meer 'ketengerichte' benadering van de civiele rechtspraak is de beschikbaarheid van gegevens. Waar de strafrechtketen gedomineerd wordt door overheidsinstanties met duidelijke verantwoordingsplichten, is de keten van civiele rechtspraak en executie een hybride stelsel van publieke en private actoren, waarover slechts beperkt informatie beschikbaar is. De oriëntatie op de keten en de delta klinken duidelijk door in de onderzoeksactiviteiten van het WODC. In het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta zijn, na het eerste rapport in 2004, verschillende vervolgstappen gezet. Een belangrijke nieuwe onderzoeksactiviteit is gericht op het beschrijven van beslechtingdelta voor rechtspersonen.

Al enkele jaren wordt gewerkt aan een gestructureerde gegevensverzameling en rapportage over de juridische beroepsgroepen. In vervolg op de trendrapportages Notariaat (2004) en Gerechtsdeurwaarders (2006) zal in 2007 de eerste trendrapportage Advocatuur worden gepubliceerd.

Ook voert het WODC dit jaar, in nauwe samenwerking met de Raad voor de rechtspraak, een pilot uit van nieuw onderzoek naar de 'naleving' van de uitkomsten van civiele rechtspraak. Dat onderzoek zal zowel rechtspraak van de civiele sectoren als van de kantonsectoren omvatten en naast de naleving van vonnissen ook de naleving van schikkingsafspraken onderzoeken. In dit onderzoek worden onder meer relaties onderzocht tussen het naleven van uitspraken of afspraken die tot stand komen in een bodemprocedure en kenmerken van preprocessuele fase, de gerechtelijke procedure en de executie.

## Literatuur

**Baldwin, J.**

*The enforcement of judgments in undefended claims in the civil courts in England and Wales*  
Civil justice quarterly, 23e jrg., oktober 2004

**Eshuis, R.J.J., G. Paulides**

*Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*  
Den Haag, WODC, O&B nr. 203, 2002

**Genn, H.**

*Paths to justice; what people do and think about going to law*  
Oxford, Hart Publishing, 1999

**Goldratt, E.M., J. Cox**

*Het doel; een proces van voortdurende verbetering*  
Utrecht, Het Spectrum, 1989

**Jongbloed, T.**

*Minder bescherming, meer kosten*  
Het Financieele Dagblad, 26 april 2007, p. 11

**Koppen, P.J. van, M. Malsch**

*Hoe de verliezer wint; executie van civiele vonnissen*  
Nederlands juristenblad, 67<sup>e</sup> jrg., 1992, p. 1101-1104

**Kruit, R.J.**

*Resultaten van een onderzoek naar de verrichting van ambts-handelingen door gerechtsdeurwaarders in 2005; onderzoek in opdracht van de Koninklijke*

*Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.*

Utrecht, Cap Gemini, 2006

**Miller, R.E., A. Sarrat**

*Grievances, claims and disputes; assessing the adversary culture*  
Law and society review, 15e jrg., 1981, p. 525-565

**Morgan, G.**

*Images of organization*  
Toronto, Sage Publications, 1986

**Schuyt, C.J.M., C.A. Groenendijk e.a.**

*De weg naar het recht; een rechts-sociologisch onderzoek naar de samenhang tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*  
Deventer, Kluwer, 1976

**Sociaal Economische Raad, Commissie voor Consumenten-aangelegenheden**

*Advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*  
Den Haag, 2007

**Velthoven, B.C.J. van, M. ter Voert**

*Geschilbeslechtsdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*  
Den Haag, WODC, O&B nr 219, 2004a

**Vroon, P. D. Draaisma**

*De mens als metafoor; over vergelijkingen van mens en machine in filosofie en psychologie*  
Baarn, Ambo, 1985

# De rechtspraak en de vrije juridische beroepen

## Meesters in eigenzinnigheid

*F.C.J. van der Doelen en E.J.C. van der Vlis\**

In de civiele rechtspleging is een magistratelijke keten werkzaam, waarin naast de rechter ook de traditioneel juridische beroeps-groepen zoals de advocaat, de gerechtsdeurwaarder en de notaris opereren. De moderniseringsoperatie van de rechtspraak en marktwerking binnen de vrije juridische beroepen hebben in de afgelopen tien jaren onmiskenbaar de verstarde structuren doorbroken en tot innovaties geleid. Nu de juridische professionals zijn opgeschud, is een verkenning van de verbanden binnen het Nederlandse rechtsbestel op zijn plaats. De traditionele *checks and balances* zijn niet meer op dezelfde manier werkzaam als voorheen. Er is ongetwijfeld veel winst geboekt op onderdelen, maar voor het systeem als geheel is dit nog de vraag.

We richten ons in dit artikel op de relaties in de civiele rechtspleging. Daar zijn twee belangrijke redenen voor. Ten eerste de heersende fixatie van politiek en media op de strafrechtelijke aanpak in weerwil van het feit dat de civiel-bestuurlijke aanpak van norm-schendingen niet zelden effectiever is dan de strafrechtelijke aanpak. Ten tweede vanwege het sluipende bederf in de tradities van de juridische vertrouwensberoepen. Deze essentiële hoeksteen van onze Nederlandse rechtspleging dreigt langzaam te corrumperen (Lankhorst en Nelen, 2005). Meer aandacht voor de civiele rechtspleging vermindert op termijn de druk op de strafrechtspleging. De recente ontwikkelingen roepen de vraag op naar de juiste balans tussen rechtspraak en juridische beroepen. Hoe verhouden die zich in de laatste jaren, waar zijn er fricties en welke rol kan de minister van Justitie vervullen om de juridische professionele partners in het rechtsbestel met elkaar te verbinden? En wat zijn daarbij de geëi-

\* Dr. Frans van der Doelen en Evert-Jan van der Vlis MPM zijn beiden werkzaam bij de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

gende beïnvloedingsmogelijkheden? Om deze vragen te beantwoorden analyseren we effecten van de modernisering op de rechtspraak en van de marktwerking op de vrije juridische beroepen in de afgelopen jaren. Vervolgens bezien we enkele fricties die voortvloeien uit de wisselwerking tussen de gemoderniseerde rechtspraak en de marktgerichte juridische beroepen. We sluiten af met het benoemen van enkele aangrijpingspunten voor een samenhangende stelselsturing door de minister van Justitie.

### **Rechters tussen professie en bureaucratie**

Sinds 2002 is de rechtspraak gemoderniseerd. Kern van die modernisering is dat de presidenten en het bestuur van gerechten voortaan integraal verantwoordelijk zijn voor het beleid, beheer en de bedrijfsvoering van hun gerecht. Tevens is de Raad voor de rechtspraak geïntroduceerd. Deze Raad is verantwoordelijk voor de begroting, houdt toezicht op de bedrijfsvoering, adviseert in wetgevingsaangelegenheden en is het centrale aanspreekpunt voor de rechtspraak. In het in december 2006 gepresenteerde eindrapport *Rechtspraak is kwaliteit* concludeert de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie dat de Nederlandse rechtspraak na deze majeure stelselwijziging grotendeels weer bij de tijd is (Commissie Deetman, 2006). Alle beoogde doelstellingen van de modernisering zijn bereikt. Er is meer eenheid en transparantie, de bestuurskracht is vergroot, en er wordt sneller gewerkt. Hierdoor nam de tevredenheid van burgers en professionele gebruikers van de rechtspraak toe. Bovendien is sinds 2002 ook nog de productiviteit gestegen waarmee een tiental jaren bestaande dalende trend is gekeerd.

De rechtspraak is productiever geworden, de klanten tevredener: men zou een feeststemming verwachten. Maar helaas: de rechters zelf klagen. Hoe is dit te verklaren? Bestaat de rechterlijke macht uit mensen die de moderne tijd niet kunnen bijbenen en daarom klagen over vroegere tijden die beter waren? Heeft men de organisatie gemoderniseerd, maar is men de rechters vergeten? Of is er meer aan de hand?

*Van organisatie van professionals naar professionele organisatie*

De klachten over hoge werkdruk, verminderde kwaliteit en toenemende bureaucrativering kunnen voor een deel worden gezocht bij de natuurlijke weerstand die reorganisaties altijd oproepen, zeker als het professionals betreft die gewend zijn hun eigen werk in te delen. Wat dat betreft, is er in relatief korte tijd veel veranderd. Nog in het begin van de jaren negentig werkte een rechter binnen een kleinschalige organisatie. Rechters werkten vaak thuis, konden zelf in hoge mate zittingen plannen, typten hun eigen vonnissen, hielden de jurisprudentie bij via het *Nederlands juristenblad*. Er was een grote kloof tussen de rechters en hun ondersteuning. Nu – vijftien jaar later – is het beeld bijna volledig gekanteld. Rechters werken vrijwel allemaal op de grote, meer anonieme gerechten, hun zittingen worden via een werkstelsysteem ingeroosterd, maandelijks worden productiestaatjes uitgereikt, de jurisprudentie is te vinden in expertsystemen, voor uitspraken zijn er *wizzards* en men werkt samen met de gerechtsambtenaren in teamverband aan de uitspraken.

Deze beschrijving is wellicht wat karikaturaal, maar hoe men het ook wendt of keert: de individuele rechter is onderdeel geworden van een groot geheel. Een organisatie van professionals ontwikkelt zich naar een professionele organisatie. Als de toenemende onvrede is toe te schrijven aan de reorganisatieweerstand van oudere, langer in dienst zijnde rechters, dan zou men mogen verwachten dat deze groep significant meer ontevreden is dan de werknemers die de oude organisatie van tien jaar geleden niet hebben meegemaakt. In de gerechten werkt 35% van de medewerkers korter dan drie jaar en is 26% tussen de drie en tien jaar werkzaam. Bijna 40% werkt er langer dan tien jaar. Inderdaad is juist deze laatste groep zeer ervaren medewerkers minder tevreden: 'De groep die langer dan tien jaar bij de gerechten werkt, zegt meer werkdruk te ervaren. 59% zegt dat ze altijd hard moeten werken en 22% vindt dat het werktempo veel te hoog ligt; deze groep is dan ook het minst tevreden over de hoeveelheid werk' (Prisma, 2006, p. 10). Deze subjectieve beleving is op het eerste gezicht moeilijk te verenigen met de objectieve bevinding dat rechtbanken met relatief veel jonge rechters *productiever* zijn dan rechtbanken met relatief veel oudere rechters (RvdR-SCP, 2007). Nu geldt voor de meeste organisaties dat medewerkers die wat langer in dienst zijn relatief meer ontevreden zijn. Maar voor een organisatie

als de rechtspraak – waar het kader een benoeming voor het leven heeft – is dit een punt van extra aandacht.

Daarbij dient bovendien aangetekend te worden dat het veranderingstempo snel was, maar niet onaanvaardbaar snel. De tijd dat er twintig jaar uitgetrokken kan worden voor een groot veranderings-traject, zoals de Herziening van de rechterlijke organisatie, ligt ver achter ons.<sup>1</sup> Verder is de moderniseringsoperatie gepaard gegaan met een uitbreiding van het budget voor de rechtspraak tussen 1998 en 2006 van 498 miljoen euro naar 786 miljoen euro. Per hoofd van de bevolking stegen de uitgaven van 32 euro naar 48 euro (Van Erp m.m.v. Hendriks, 2006, p. 55). Nederland hoort internationaal thans bij de koplopers voor wat betreft de relatieve uitgaven voor de rechtspraak (CEPEJ, 2006). De rechtspraak is indringend veranderd, maar er is ook flink geïnvesteerd in de nieuwe organisatie. Al met al geen reden tot klagen dus.

### *Dreigende bureaucrativering*

De harde cijfers relativeren de klachten van rechters op het eerste gezicht. Maar ze kunnen niet wegnemen dat er een breed gevoel van onbehagen leeft over de sterke nadruk op de verbetering van de financiën en de logistieke organisatie binnen de gerechten. De aandacht voor het personeel en de kwaliteit van het werk is daarbij relatief achtergebleven. Met het oog op de toekomstbestendigheid van de huidige organisatie en haar medewerkers, waarschuwt de Commissie Deetman dan ook nadrukkelijk voor een dreigende bureaucrativering van de rechtspraak. Er heerst nu een sterke nadruk op bedrijfsvoering en een doorgeslagen overlegcultuur op diverse niveaus. Dit belemmert de slagkracht van de organisatie en zorgt ervoor dat medewerkers hogere werkdruk en bureaucratie ervaren. De commissie constateert dat de rechter in de klem dreigt te komen. Overleg en management nemen een centrale plaats in de organisatie in, in plaats van het rechtspreken zelf door de rechters en hun ondersteuning. Een spanningsveld dat zich overigens ook bij andere professionals zoals wetenschappers en artsen aftekent. De

<sup>1</sup> De Herziening van de rechterlijke organisatie startte in 1973. In 1993 werd de eerste fase gerealiseerd. In 2002 werd eindelijk de tweede fase gerealiseerd. De derde fase is in de ijskast beland.

druk van kritische klanten en productiedwang is zo groot geworden dat de professionals hun eigen normen en waarden geweld aan moeten doen en de *beroepseer* wordt uitgehold. De professie verambtelijkt en dreigt onaantrekkelijk te worden.

### **Advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders tussen professie en commercie**

Tegenover de dreigende bureaucrativering van de rechtspraak staat de commercialisering en professionalisering van de vrije juridische beroepen. De beroepsuitoefening van advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarders is de afgelopen jaren meer onder de tucht van de markt gebracht. De belofte luidt dat hierdoor de consument tegen lagere kosten een beter product zou krijgen.

#### *Marktwerking*

Marktwerking is in de juridische dienstverlening geen vanzelfsprekend gegeven. De wetgever heeft de juridische beroepen in het belang van de samenleving bijzondere privileges en een domeinmonopolie toegekend om het rechtsbestel goed te laten functioneren. Het bijzondere is – en daarin zit een essentieel verschil met andere dienstverleners op de markt – dat de professionele expertise níet alleen de eigen cliënt ten goede moet komen, maar ook andere (publieke) belangen of partijen die in het geding zijn. Vanuit marktwerkingoptiek is het van belang dat juridische dienstverleners met zoveel mogelijk vrijheid en met zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid de inrichting en de kwaliteit van hun dienstverlening kunnen bepalen. Inherent hieraan is niet alleen het bieden van ruimte voor innovatie van de juridische dienstverlening, maar ook dat terughoudendheid is geboden met regulering (*intervention by exception*). Van de beroepsbeoefenaren wordt gelijktijdig verwacht dat zij op grond van de toegekende privileges en domeinmonopolie een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van het rechtsbestel dragen. Deze *double binds* laten zich niet zomaar verenigen. Bovendien vloeit uit het gegeven dat het publiek wettelijk verplicht is gebruik te maken van juridische dienstverleners mede voort dat de overheid is gehouden te waarborgen dat de minder draagkrachtigen ook kwalitatief goede rechtshulp



kunnen verkrijgen. Op een markt waar vraag en aanbod in de tijd variabel zijn, is dat geen vanzelfsprekend gegeven.

### *Publieke verantwoordelijkheid*

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn de pijlers van het functioneren van de notaris en gerechtsdeurwaarder en die zetten een rem op commercieel handelen; de deugden van de koopman zijn niet gelijk aan de deugden van de openbaar ambtenaar. Vaak zijn ze met elkaar strijdig; waar de ondernemer initiatief moet nemen, moet de openbaar ambtenaar zich terughoudend opstellen. De notaris heeft bij uitstek de functie rechtszekerheid te brengen, zodat de rechter er niet aan te pas hoeft te komen. De gerechtsdeurwaarder heeft een belangrijke taak bij de handhaving van het burgerlijk recht. Hij mag zich niet alleen laten leiden door de partijdige belangen van zijn opdrachtgever, maar hij moet er ook voor zorgen dat de belangen van de schuldenaar niet in het gedrang komen. Tegenover de verplichte inschakeling staat de plicht tot dienstverlening, de *ministerieplicht*. Marktwerking veronderstelt echter dat de aanbieder een dienst niet hoeft te leveren, als hij vindt dat de afnemer een te lage prijs hiervoor wil betalen. De ministerieplicht valt echter moeilijk te verenigen met een markt met vrije tarieven, omdat men bepaalde diensten impliciet kan weigeren te leveren door ze aan te bieden voor een hoge prijs. Voor de advocaat geldt dat hij als partijdig onafhankelijk rechtshulpverlener mede de bevordering van een goede rechtsorde tot taak heeft. Hij is gehouden voor de belangen van zijn cliënt op te komen, maar mag zijn loyaliteit niet laten bepalen door commerciële motieven.

### *Marktwerking in het notariaat*

Uit de rapporten en studies die recent over de ontwikkelingen binnen de juridische beroepen zijn verschenen<sup>2</sup>, blijkt dat de marktwerking de zoete beloftes van betere kwaliteit tegen lagere prijzen lang niet altijd inlost. Het goede nieuws is dat notarissen

2 Zie onder andere de adviezen van de Commissies Hammerstein (notariaat) en Van Wijmen (advocatuur), de WODC Trendrapportages advocatuur, gerechtsdeurwaarders en notariaat en de studies van Nick Huls en Zayénne Laclé *Balansverschuiving? en Meer macht voor de consument*.

efficiënter en innovatiever zijn gaan werken. Ze luisteren beter naar cliënten en zijn klantvriendelijker geworden. De tarieven voor onroerendgoedtransacties zijn gemiddeld gedaald ten opzichte van de vaste tarieven die tot 1 oktober 1999 golden, zij het dat voornamelijk kopers in het topsegment van de woningmarkt profiteren van de tariefsdaling. In het familierecht zijn de tarieven echter fors gestegen. Per saldo roept dit de vraag op of de consument van de tariefdifferentiatie nu veel wijzer is geworden. Teveel keuzevrijheid kan mensen ook ongelukkig maken.<sup>3</sup> Notarissen zijn bovendien kwetsbaar geworden voor beïnvloeding en manipulatie door grote marktpartijen. Ambachtelijk zijn de akten (nog) wel aan de maat, maar de typisch notariële kant van de werkzaamheden (*Belehrungen Beratung*) lijkt onder de druk van de concurrentie aan kwaliteit in te boeten (Cie Hammerstein, 2006).

Gevraagd naar de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de dilemma's tussen de notariële taakuitoefening en marktwerking, geven de meeste notarissen aan steeds meer gericht te zijn op het behalen van een zo hoog mogelijke omzet ten koste van de kwaliteit. Ten aanzien van de spanning tussen de bescherming van de zwakke partij ten opzichte van het behoud van de grote cliënten rijst hetzelfde beeld op van het doorslaan van de balans richting de waarden van de koopman. De helft van de bevroegde notarissen meent dat de bescherming van de zwakke partijen minder is geworden; ruim 78% van hen meent dat meer nadruk wordt gelegd op behoud van grote cliënten. Ofschoon het hier de perceptie van notarissen betreft, maakt het wel duidelijk dat de afstemming van de beide dimensies van de beroepsuitoefening – openbaar ambtenaar en concurrerend ondernemer – niet vrij is van belangenconflicten. De sterke afhankelijkheid van de conjunctuurgevoelige onroerendgoedmarkt bevat het gevaar van kortetermijnoverlevingsstrategieën. Beroepsreglementering, (financieel) toezicht en prijs- en reputatiemechanisme bieden weliswaar tegenwicht, maar het is de vraag of dat voldoende is. Een enkel incident is al snel schadelijk voor het publieke vertrouwen in het gehele notariaat. Als het vertrouwen in het functioneren van de notaris wegvalt, kan dit

3 Van Raay en De Groot stellen dat een beleid van marktwerking kan falen bij de laatste schakel van de keten: de consument die niet in staat of bereid is veel informatie te verwerken en goede keuzes te maken. ESB-dossier *De toekomst van de consument* (april 2007).

tot grote maatschappelijke gevolgen leiden. De lotgevallen van de accountants stemmen wat dit betreft tot nadenken.

### *Marktwerking in de gerechtsdeurwaardelij*

De spanning tussen profijt en professie manifesteert zich wellicht nog scherper bij de gerechtsdeurwaarders. Kantoren concentreren zich vooral op het commercieel aantrekkelijke incassowerk. Ambtelijke activiteiten staan steeds minder centraal. Enkele grotere kantoren zijn allianties met incassobureaus aangegaan of hebben financiële belangen in incassobureaus verworven. Daarbij stellen opdrachtgevers zich steeds veeleisender op. Om grote incassocliënten binnen te halen zijn gerechtsdeurwaarders bereid kosten voor te financieren of op basis van *no cure no pay* diensten te verlenen. Door automatisering en optimalisatie van werkprocessen is de kwaliteit van de dienstverlening voor opdrachtgevers verbeterd. Het optreden richting schuldenaren boet echter aan kwaliteit in. Schuldenaren krijgen steeds meer met verschillende gerechtsdeurwaarders te maken. De schuldenaar is in toenemende mate onderdeel van een gestandaardiseerd proces (Ter Voert en Van Ewijk, 2006).

### *Marktwerking in de advocatuur*

De dienstverlening van de advocaat wordt steeds meer als *gewone* commerciële activiteit beschouwd. Mede als gevolg van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) en een strenger mededingingsbeleid zijn de toetredingsdrempels voor de balie verlaagd en de mogelijkheden voor zelfregulering beperkt. Advocaten werken in toenemende mate in loondienst. De traditionele *maatschap* – beproefd instrument om een professionele uitoefening van een vertrouwensberoep te stimuleren – lijkt op zijn retour. In de grote kantoren heerst steeds meer hiërarchie. Er zijn bazen en ondergeschikten. Men wordt afgerekend op het aantal uren dat men declareert. Van Oostrum (2002) laat in zijn dissertatie zien dat de commercialisering van de advocatuur tot ethische spanningen leidt. Winstbejag en omzetvergroting brengen het risico van een vergaande pragmatisering en instrumentalisering van de beroepsethiek met zich mee. De grenzen van het handelen worden nauwelijks nog bepaald door de intrinsieke wens beroepsethische

normen en waarden hoog te houden, maar getrokken waar deze bedrijfsmatig het voordeligst uitpakken. Door de verzakelijking van de advocatuur is er volgens Quant (1999) een sfeer ontstaan waarbij kenmerkende beroepsverplichtingen waar nodig worden omgebogen of opgerekt om aan de eisen van een goede bedrijfsvoering te voldoen. Door het EIM is aan advocaten de vraag voorgelegd of ze in de eigen praktijk of bij collega's concrete problemen hebben geconstateerd op het terrein van kennis en vaardigheden, houding of service. Bijna de helft antwoordde dat ze regelmatig of vaak te maken hebben met collega's die traag reageren op verzoeken. Wat betreft de kennis en vaardigheden schieten de pleitvaardigheid en het zich voldoende verdiepen in de zaak volgens ongeveer 40% regelmatig of vaak tekort. Bij attitude constateert ongeveer 40% van de advocaten vaak tot regelmatig problemen bij het optreden richting wederpartij, het traag reageren en de bereidheid op te treden voor minder draagkrachtige cliënten. Ruim 15% zegt zelfs vaak te zien dat advocaten niet willen optreden voor minder draagkrachtige cliënten. Dergelijke tekortkomingen werden in het oude stelsel ook waargenomen, maar de marktwerking heeft dit eerder versterkt dan verminderd.

### *Dreigende erosie*

Concluderend kunnen we stellen dat alle drie de juridisch vrije beroepen als gevolg van marktwerking en commercialisering een Rubicon zijn overgestoken. De gevolgen van die oversteek worden nu geleidelijk zichtbaar en lijken voor het functioneren van het rechtsbestel niet altijd gunstig. Door centrifugale dominantie van de markt verschuift bij de juridische beroepen de aandacht van de publieke taakvervulling richting aantrekkelijke commerciële activiteiten (*cherry picking*). De vraag is of het wenselijk is dat advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders zich bij hun dienstverlening in de eerste plaats laten leiden door economische principes en pas daarna door juridische. Is hun doel uitsluitend om meer omzet te creëren? Het opdrijven van het volume, het maximaliseren van omzet kan leiden tot erosie van de publieke elementen van de beroepsuitoefening. En dat is dan op termijn niet zonder risico's voor de integriteit en de kwaliteit van het rechtsbestel en de positie van rechtzoekenden.

## De wisselwerking tussen gemoderniseerde rechtspraak en marktgerichte juridische beroepen

De modernisering van de rechtsprekende organisatie in combinatie met de marktwerking binnen de juridische beroepen leidt ertoe dat de betrokken organisaties meer dan voorheen geneigd zijn de eigen belangen te laten domineren bij hun juridische handelen. Daar waar vroeger in een homogene cultuur van juridische professionals de afstemming informeel in kleine kring mogelijk was, lijkt dat in het huidige tijdsgewricht van schaalvergroting, individualisering en internationalisering niet goed meer mogelijk. De aansluiting tussen de werkzaamheden van de juridische professionals raakt daardoor in het gedrang en levert fricties op die met het bestaande instrumentarium niet gemakkelijk op te lossen zijn.

### *Fricities in de wisselwerking*

Dat die fricties optreden, illustreren we aan de hand van de ontwikkeling van de schuldsanering natuurlijke personen en de verhoging van de absolute competentiegrens voor de kantonrechter. Mensen met een onoplosbare schuldproblematiek kunnen sinds 1998 beroep doen op de wettelijke *schuldsanering natuurlijke personen* (WNSP). Als een minnelijke schikking onmogelijk blijkt, kan de rechter een schuldregeling opleggen. Doel was het slagingspercentage van minnelijke schikkingen te laten stijgen en de gerechtelijke procedure de uitzondering te laten zijn. Het pakte precies andersom uit. De marktwerking in de deurwaarderij én de modernisering van de rechtspraak dragen daar ieder op geheel eigen wijze een steentje aan bij. De eenzijdige gerichtheid van deurwaarders op het belang van de opdrachtgever in combinatie met de landelijke bevoegdheid leidt tot fragmentatie in de relatie tot de schuldenaar. Het treffen van betalingsregelingen wordt moeilijker. Er is niet één gerechtsdeurwaarder die de gehele betalingsproblematiek overziet en de situatie van de schuldenaar kent, maar meerdere gerechtsdeurwaarders die elk op hun beurt het belang van één van de vele schuldeisers behartigen. Dat bemoeilijkt een minnelijke schikking of soepele afbetalingsregeling (Ter Voert en Van Ewijk, 2006). Daarnaast heeft de komst van de gerechtelijke procedure het functioneren van de minnelijke procedure sterk beïnvloed. De rechterlijke macht heeft deze voorziening goed en deskundig ter hand genomen, wat het gebruik van de minder helder geregelde

minnelijke schikking mede heeft verminderd (Niemeijer, 2007, p. 18). De specifieke institutionele vormgeving leidt tot uitkomsten die haaks staan op het beoogde beleid.

Een vergelijkbare schuring van organisatiebelangen zien we rondom het vraagstuk van de verhoging van de *absolute competentiegrens voor kantonrechtspraak* van 5.000 naar 25.000 euro.

De Commissie Deetman stelde dit voor met het oog op het adequaat positioneren van de laagdrempelige kantonsector in de gerechten én het verhogen van de toegankelijkheid van de rechtspraak. Voor de kantonrechtspraak is immers geen procesvertegenwoordiging verplicht gesteld. Dit voorstel is ondersteund door de consumentenbonden, de Nederlandse Orde van Advocaten en de kantonrechters. Daar valt wat voor te zeggen, zoals uit recent onderzoek blijkt: 'Op dit moment laat slechts 21.1 % van de gedagvaardden zich vertegenwoordigen en dan vooral bij de wat grotere zaken. Voorzover de data reiken (dat wil zeggen: de uitkomst en de kosten van de procedure buiten beschouwing latend) heeft dit voor betrokkenen een niet onbelangrijk voordeel. Immers, de gemiddelde doorlooptijd blijkt aanzienlijk korter wanneer gedaagden zelf voor de eigen belangen opkomen. De winst is al gauw zo'n vier maanden' (Van Veldhoven, 2007, p. 67).

De Raad voor de rechtspraak acht de verhoging van de competentiegrens ineens tot 25.000 euro echter onwenselijk, mede omdat het zou betekenen dat de organisatorische consequenties voor de civiele en kantonsector te ingrijpend zijn. De Raad stelt dan ook een geleidelijke verhoging voor. Een buitenstaander zou hier wellicht de omgekeerde reacties verwachten. De advocatuur verliest marktaandeel, maar is niet tegen de verhoging omdat advocaten die voor bedrijven optreden, stellen dat zaken onder de 25.000 euro niet de moeite waard zijn (Barendrecht, 2003, p. 1851). De rechtspraak is op zich altijd voor het bevorderen van maatregelen die de toegang tot de rechter verhogen, maar is nu tegen omdat het de gevoelige verhouding tussen de kantonsector en de overige sectoren van een rechtbank zou versterken. De kantonrechters waken voor hun *status aparte* binnen een gerecht. Door het verhogen van de competentiegrens stromen meer zaken binnen in de kantonsector. Dit versterkt mogelijk de positie van de kantonsector binnen een gerecht. En dit staat dan weer haaks op de beoogde normalisering van de sector kanton binnen een rechtbank. Ook hier kleuren de specifieke organisatiebelangen in belangrijke mate de gekozen standpunten van

de betrokken juridische professionals. Het kabinet heeft vervolgens – de maatschappelijke en organisatiebelangen afwegende – het standpunt ingenomen dat een geleidelijke verhoging van de absolute competentiegrens het meest in de rede ligt.

### *Beperkt instrumentarium*

Gezien deze fricties in de interactie ligt het voor de hand dat Justitie de relaties tussen de rechtspraak en de juridische beroepen dusdanig ordent, dat niet alleen de deelbelangen van de ketenpartners worden geoptimaliseerd, maar dat het stelsel als geheel ook optimaal ten dienste van de samenleving en de burgers werkt. Het formele juridische en budgettaire instrumentarium is – om goede redenen – echter beperkt. De wetgever heeft aan de publiekrechtelijke beroepsorganisaties de bevoegdheid tot zelfregulering toegekend. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitoefening van die bevoegdheid. Justitie kan verordeningen bij de Kroon voordragen voor vernietiging (advocatuur) of goedkeuring onthouden (notariaat en gerechtsdeurwaarders), maar dat is wel een erg bot sturingsinstrument. De zelfregulering wordt daarmee feitelijk uitgeschakeld. En wetgeving vormt door de complexiteit van het regelmechanisme van de beroepsuitoefening maar zelden een bruikbaar alternatief. Ook beïnvloeding via de gouden koorden van de begroting ligt niet voor de hand. De Justitiebegroting bevat geen specifieke middelen voor de juridische beroepen. En voor de rechtspraak geldt traditioneel al een terughoudende opstelling vanuit de politiek, gezien de onafhankelijke positie van de rechter. De zittende magistratuur staat op de begroting van Justitie, maar beschikt over een specifiek bekostigingssysteem en een unieke begrotingsprocedure. Ook hier is van kracht: sturen zonder geld, is als zeilen zonder wind.

Toch is daarmee niet alles gezegd. Wie de beleidsvorming tot nu toe aanschouwt, valt bijvoorbeeld op dat vooralsnog beleidsmatig steeds is gekozen voor afzonderlijke commissies, die gericht op één van de beroepen een advies uitbrengen. Door de Commissies Van Wijmen (advocatuur) en Hammerstein (notariaat) is geadviseerd de borging van kwaliteit en integriteit tot speerpunt van beleid te maken. Bij notariaat vertaalt het advies zich in een stevig accent op toezicht en bij de advocatuur in het opstellen van een veror-

dening op de vakbekwaamheid. De Commissie Deetman (rechtspraak) bepleit meer aandacht voor de juridische kwaliteit van de rechtspraak.

### *Verbindingen leggen*

Het wordt tijd dat binnen het bestel de verbindingen in dit eilandenrijk meer systematisch worden gelegd. Een advocaat, rechter, deurwaarder of notaris kan in zijn eentje niet veel voor een burger betekenen. Hij levert alleen goed werk af als de andere juridische professionals in de rechtspleging goed meewerken. En als alle juridische professionals op eigen houtje hun eigen kwaliteitsniveau vaststellen en niet afstemmen dan heeft de burger er niet zo veel aan. De kwaliteit van de keten blijft dan steken op het niveau van de zwakste schakel. Bovendien hangt aan de ongeremde kwaliteitsbevordering per professie een prijskaartje. De steeds stijgende prijzen van de juridische dienstverlening, waarbij weinig maatwerk plaatsvindt naar de wensen van de burgers, kan de toegang tot het recht uit de markt gaan prijzen. En aan een onbetaalbare, goede juridische dienstverlening heeft de burger ook niet veel. Om de rechtspleging goed én betaalbaar te houden, is meer afstemming met de ketenpartners – in plaats van afstand – vereist. Uit een in opdracht van de Raad voor de rechtspraak uitgevoerde analyse blijkt bijvoorbeeld dat kwaliteitsbeleid van de rechtspraak relatief sterk intern op de rechtspraak zelf gericht, terwijl ook hier geldt: ‘Het kwaliteitssysteem moet zichtbaar bijdragen aan het beter functioneren van het recht in Nederland, niet zozeer de rechterlijke macht, dat daar immers maar een onderdeel van is.’ (Zuurmond e.a., 2006, p. 23) Voorbeelden op het gebied van zaaksquota voor onverzekerde autorijden, de papierenstroom tussen gerechten en bureau’s voor jeugdzorg en de informatievoorziening in de strafrechtketen illustreren dat door betere afstemming relatief eenvoudig veel winst is te boeken (Zuurmond e.a., p. 38-39).

De bijzondere positie van de juridische beroepen en de rechtspraak in het rechtsbestel brengt met zich dat de minister van Justitie niet direct in de wijze van beroepsuitoefening kan interveniëren. Voor de realisatie van beleidsdoelstellingen zijn Justitie en de magistratelijke juridische professionals echter wel van elkaar afhankelijk. Die wederzijdse afhankelijkheid vraagt om *checks and balances*.



Partijen moeten elkaar voldoende vrijheid geven hun eigen doelstellingen te realiseren. Justitie en de beroepsorganisaties moeten het samen doen, waarbij ieder een eigen rol heeft, die je als complementair zou kunnen betitelen. Dit vraagt respect voor ieders rol en van beide kanten aandacht voor de kwaliteit van de bestuurlijke verhoudingen. Een kwestie van 'ruilen' of 'geven en nemen' en het veel toepassen van meer informele beïnvloedingsmiddelen. Dat is minder zichtbaar dan het instellen van een onafhankelijke commissie van experts of het starten met een zwaar wetgevingsprogramma, maar waarschijnlijk wel effectiever.

### **Samenhangend stelselbeleid**

In de huidige context zien we drie aangrijpingspunten voor meer effectieve invloed: richting geven door strategische kaders, sturen door benchmarks en kwaliteitsbevordering door *peer review*.

#### *Richting geven door strategische kaders*

De mate waarin rechtsstatelijke argumenten gehoor vinden, achten wij bepalend voor het toekomstige niveau van de rechtspleging. Datzelfde geldt voor de mate waarin Justitie in Europees verband er in slaagt ondersteuning te verkrijgen voor Nederlandse opvattingen over een effectieve rechtsbescherming en het belang van een kwalitatief goede en integere beroepsuitoefening. Tegenover de invloed van Justitie staat de kracht van de markt. In de trends lijkt de markt steeds meer bepalend voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het rechtsbestel. Tevens is van belang of een antwoord kan worden geformuleerd op de gevolgen van de marktgerichte positionering van juridische beroepen. De aldus geschetste kracht van de rechtsstaat en van de markt laten zich als volgt schematisch weergeven (zie figuur 1).

Een strategisch beleid voor het rechtsbestel zal een antwoord dienen te geven op de nieuwe uitdagingen zoals die in de vier scenario's opdoemen. Justitie zal op onderwerpen als 'no-cure-no-pay', de ministerieplicht, de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand en nevenactiviteiten van gerechtsdeurwaarders nieuwe wegen moeten inslaan. Het huidige CDA-PvdA-kabinet Balkenende IV

**Figuur 1: Vier scenario's voor het rechtsbestel op basis van de kracht van rechtsstaat en markt**

<p><b>Scenario 1: het recht regelt</b>  <b>Invloed Justitie (+) Kracht markt (-)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investeren in stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand</li> <li>- Rechtsbijstandverzekeraars bieden verzekerden kwalitatief goede rechtsbijstand</li> <li>- Kwaliteit en integriteit juridische beroepen handhaven zich op het huidige niveau</li> <li>- De beroepsorganisatie vertegenwoordigt alleen beroepsbeoefenaren die feitelijk de kernfunctie uitoefenen</li> <li>- Rechtsbeschermende rol van de rechter wordt versterkt</li> <li>- Vertrouwen in rechtsstaat herstelt geleidelijk</li> </ul>	<p><b>Scenario 2: stuurloos recht</b>  <b>Invloed Justitie (-) Kracht markt (-)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand marginaliseert</li> <li>- Adequate betaalbare rechtsbijstand wordt een schaars goed; er ontstaan wachtlijsten</li> <li>- Kwaliteit en integriteit juridische beroepen komt onder druk te staan</li> <li>- Rechtsbeschermende rol van de rechter neemt af</li> <li>- Vertrouwen in de rechtsstaat neemt sterk af</li> </ul>
<p><b>Scenario 3: met recht de sterkste</b>  <b>Invloed Justitie (+) Kracht markt (+)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt vervangen door model waarin ook verzekeraars kunnen offreren</li> <li>- Burgers vinden eenvoudig de weg naar adequate betaalbare rechtsbijstand</li> <li>- In de beroepsuitoefening staan onafhankelijkheid en integriteit centraal</li> <li>- Rechtsbeschermende rol van de rechter vormt het sluitstuk van een breed pallet van (vrijwillige) instrumenten voor geschilbeslechting</li> <li>- Vertrouwen in de rechtsstaat neemt toe</li> </ul>	<p><b>Scenario 4: het recht van de sterkste</b>  <b>Invloed Justitie (-) Kracht markt (+)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stelsel wordt beperkt tot basisvoorziening, voor het overige is men zelf verantwoordelijk</li> <li>- Aanbod marginaliseert, adequate betaalbare rechtsbijstand wordt schaars</li> <li>- Er ontstaan meerdere beroepsorganisaties met elk hun eigen normen en waarden</li> <li>- Rechtsbeschermende rol van de rechter marginaliseert</li> <li>- Vertrouwen in de rechtsstaat neemt af</li> </ul>

lijkt, zoals in het coalitieakkoord is verwoord, te kiezen voor het derde scenario: met recht de sterkste. Volgen we dit derde scenario dan wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aangevuld door een model waar ook verzekeraars kunnen offreren. Burgers vinden bij een krachtige rechtsstaat en goed gereguleerde markt

eenvoudig de weg naar een adequate betaalbare rechtsbijstand. In de juridische beroepsuitoefening staan onafhankelijkheid en integriteit centraal. De rechtsbeschermende rol van de rechter vormt het sluitstuk van een breed palet van (vrijwillige) instrumenten voor geschilbeslechting. Het vertrouwen in de rechtsstaat neemt toe.

### *Sturen door kijken, vergelijken en ijken*

De afgelopen vijf jaar heeft Justitie de informatievoorziening op het gebied van de civiele rechtspleging sterk verbeterd door onder andere het evaluatieprogramma van de Commissie Deetman, de geschildelta, de trendrapportages juridische beroepsgroepen en het actief ondersteunen van de periodieke internationale vergelijking van de efficiency van rechtsstelsels door de Raad voor Europa (zie [www.cepej.com](http://www.cepej.com)). Bovendien worden taakorganisaties van Justitie in toenemende mate verplicht om hun prestatie- en kwaliteitsgegevens openbaar te maken. Het versterken van openbare informatie is een belangrijk element in een bestuurlijke constellatie waarin vrijwel geen hiërarchische sturing plaatsvindt. De rechtspraak en juridische beroepen vergelijken zich tot nu toe vooral *binnen* de eigen koker. Meer transparantie en vergelijking van de belangrijkste prestatie- en kwaliteitsgegevens van de organisaties in het rechtsbestel kan tot informele afstemming leiden. Gezien de overeenkomsten in de centrale waarden van de juridische professies is daar alle reden toe. Toch blijken er opmerkelijke verschillen waarneembaar. Gerechten hanteren bijvoorbeeld lagere normen voor klanttevredenheid dan advocatenkantoren. Voor de gerechten lijkt een algemene klantwaardering van 80% een alleszins aanvaardbare norm. Advocatenkantoren leggen de lat echter een stuk hoger. Daar vindt men 90% pas acceptabel, in de wetenschap dat ontevreden klanten nauwelijks meer terug zijn te winnen (Schakenraad, 2007). Ook een globale vergelijking van de productiviteits- en prijsontwikkeling van de juridische professionals levert verschillende beelden op. Daar waar in de rechtspraak sinds de modernisering van 2002 een productiviteitsstijging waarneembaar is (Commissie Deetman, 2006, p. 21), blijkt bij advocaten al een tiental jaren sprake te zijn van een gelijkblijvende productiviteit bij de civiele zaken (Baarsma, Felsö, 2005, p. 1). In de jaren negentig zijn de prijzen voor in het bijzonder de rechtspraak, maar ook voor de advocatuur, sterk

gestegen. Vanuit het oogpunt van de toegang tot het recht is dit zorgelijk. De prijzen voor het notariaat zijn echter opvallend genoeg gelijk gebleven (Barendrecht, 2003, p. 1851).

### *Kwaliteitsbevordering door peer review*

De kwaliteitszorg is in belangrijke mate een zorg voor de juridische professies zelf. Toch is op dat gebied innovatie gewenst, vooral daar waar rechtspraak en juridische beroepsgroepen elkaar raken en de kwaliteit van de een rechtsreeks van invloed is op de kwaliteit van de ander. Hier past een wat meer dwingende oriëntatie teneinde de kwaliteit van het rechtsbestel als geheel te waarborgen.

In de medische wetenschap is het gebruikelijk dat onderzoeken, publicaties enzovoort worden doorgenomen en becommentarieerd door vakgenoten (*peers*). Uit een meta-evaluatie van 1135 onderzoeken in de medische sector blijkt dat peer review het meest effectieve instrument is voor het beoordelen en verbeteren van de kwaliteit van professionals. Vaak gebeurt dit anoniem en onafhankelijk om ervoor te zorgen dat er zo eerlijk mogelijk wordt geoordeeld. Naar onze mening zou deze lijn ook gevolgd moeten worden voor rechters, notarissen, advocaten en deurwaarders. Een aanzet daarvoor vormt het door de stichting Viadicte georganiseerde symposium over peer review waar zowel advocaten en notarissen aan deelnamen.<sup>4</sup> Deze kwaliteitsstichting promoot dat peer review ook bruikbaar is voor de Nederlandse juridische professionals. In de loop van 2007 wordt met peer reviews van de deelnemende advocatenkantoren gestart. Daarbij is inspiratie gezocht bij de recente ontwikkelingen in de Schotse advocatuur. Schotland kent circa tienduizend advocaten (*solicitors*).<sup>5</sup> De advocaten die deelnemen aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand (circa 1500) zijn sinds 2003 verplicht deel te nemen aan een externe collegiale kwaliteits-toetsing in de vorm van een peer review. Per advocaat worden vijf willekeurig geselecteerde dossiers in civiele zaken getoetst. De dos-

4 Stichting Viadicte is een samenwerkingsverband van ongeveer 25 advocatenkantoren. Doel van deze stichting is het bevorderen van toetsbare kwaliteit van de dienstverlenende advocaten. Viadicte kent een keurmerk Advocatenkantoor 'Met recht tevreden'.

5 Op een inwonertal van ongeveer vijf miljoen. Het aantal advocatenkantoren in Schotland bedraagt 900. Daarvan houden 650 kantoren (circa 1500 advocaten) zich bezig met gefinancierde rechtsbijstand (*Legal Aid*).

siers zijn op het moment van toetsing nog niet afgesloten (levende dossiers). Deze worden aan de hand van twintig vooraf vastgestelde en kenbare criteria beoordeeld door een beroepsgenoot (*peer*), die op basis van die twintig criteria ieder dossier een eindbeoordeling geeft naar de maatstaf: 'the reasonable competence to be expected of a solicitor of ordinary skills'.<sup>6</sup> De beroepsgenoten die de beoordeling uitvoeren zijn allemaal ervaren advocaten. Zij zijn onpartijdig en staan onafhankelijk van de te beoordelen advocaat. De consistentie van beoordeling is gaandeweg gevalideerd door in 25% van alle beoordelingen een tweede beoordeling te laten uitvoeren. De prikkel voor de advocatenkantoren is dat een onafhankelijke blik het kantoor beziet op vakinhoudelijke kwaliteit. Buiten de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in Schotland een min of meer vergelijkbaar systeem van peer review door grote advocatenkantoren toegepast. Drijfveren hier zijn de eisen van cliënten – in aanbestedingsprocedures wordt steeds vaker vooraf gevraagd naar de wijze van kwaliteitsborging en de resultaten daarvan – en de eisen van de beroepsaansprakelijkheidsverzekeraar.

### Tot slot

In het afgelopen jaren is de rechtspraak gemoderniseerd en zijn de juridische beroepen in toenemende mate blootgesteld aan marktwerking. De verschuivende organisatorische positie van rechtspraak, advocatuur, notariaat en deurwaarders verandert hun onderlinge relaties en daarmee het functioneren van het rechtsbestel. Door deze veranderingen lijken de traditionele *checks and balances* van het oude systeem zoek geraakt. Er ontstaan fricties zoals blijkt uit de schuldsanering natuurlijke personen en de discussie over het verhogen van de competentiegrens voor de kantonrechter. Het beleid op het gebied van de civiele rechtspleging is te veel op de kokers en te weinig op ketens gericht. Justitie dient de relaties tussen deze professionals in het stelsel op zodanige wijze te ordenen dat niet alleen de deelbelangen van de ketenpartners worden geoptimaliseerd, maar dat het stelsel

6 Ofwel: 'een behandeling zoals mag worden verwacht van een redelijk bekwaam handelend advocaat naar de gewone regelen van de kunst.'

als geheel ook optimaal ten dienste van de samenleving en de burgers werkt. Door de aard van de juridische professies is het formeel juridische en budgettaire instrumentarium van de minister van Justitie in de dagelijkse praktijk beperkt. Impulsen voor een meer informele en samenhangende aanpak van de rechtspleging door de minister van Justitie zijn mogelijk door richtinggevende, strategische beleidskaders, sturing door openbare benchmarks en kwaliteitsbevordering door peer review.

## Literatuur

### **Baarsma, B., F. Felsö**

*Het proces als domein*  
Amsterdam, SEO, 2005

### **Barendrecht, J.M.**

*Bedrijfsmatige juridische dienstverlening en toegang tot het recht: actievere regulering is nodig*  
Nederlands juristenblad, 3 oktober 2003, afl. 35, p. 1848-1859

### **CEPEJ**

*European judicial systems. Edition 2006 (2004 data)*  
Council of Europe Publishing, CEPEJ Studies nr. 1, 2006

### **Commissie Advocatuur (Commissie Van Wijmen)**

*Een maatschappelijke orde*  
Den Haag, 2006

### **Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman)**

*Rechtspraak is kwaliteit*  
Den Haag, 2006 (zie ook [www.evaluatiero.nl](http://www.evaluatiero.nl)).

### **Commissie evaluatie wet op het Notarisambt (Commissie Hammerstein)**

*Het beste van twee werelden*  
Den Haag, ministerie van Justitie, 2005

### **Huls, N., Z.D. Laclé**

*Meer macht voor de consument*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2006 (Position paper voor de Commissie Van Wijmen)

**Lankhorst, E., J.M. Nelen,**  
*Integriteitsproblemen van advocaten en notarissen in relatie tot georganiseerde criminaliteit*  
Justitiële verkenningen, 2005, nr. 3, p. 32-48

### **Niemeijer, E.**

*Een wereld van geschillen; over het gebruik van gerechtelijke en buitengerechtelijke voorprocedures*  
Den Haag, 2007

### **Oostrum, H.A.J. van**

*Toevallige weetbaarheden; een studie naar integriteitbewaking in advocatenkantoren*  
2002

### **Prisma**

*Stemmingswisselingen; medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2003-2005*  
Amersfoort, 2006

**Quant, L.H.A.J.M.**

*Loon van de angst; over advocaten, commercie en ethiek*

Nederlands juristenblad, 1999,  
p. 1847- 1851

**Sociaal en Cultureel Planbureau en Raad voor de rechtspraak**

*Rechtspraak; productiviteit in perspectief*

Rijswijk, 2007

**Schakenraad, G.**

*Presentatie workshop op congres Viadicte*

Eindhoven, 2007

**Stichting Viadicte**

*Werken aan kwaliteit; met recht tevreden*

[www.viadicte.nl](http://www.viadicte.nl)

**Velthoven, B.C.J. van**

*Civiele rechtspraak in eerste aanleg, 2005; een eerste stap op weg naar de kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*

Den Haag, 2007

**Voert, M.J. ter, M.D. van Ewijk**

*Tendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006. Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening*

Den Haag, WODC-reeks Onderzoek en beleid, 2006

**Vogels, R.J. M.**

*De kwaliteit van de advocatuur*  
Zoetermeer, EIM, 2006

**Zuurmond, A., P. Castenmiller e.a.**

*Rechtspraak beoordeeld. Over het kwaliteitssysteem van gerechten*  
Zenc, 2006

# Dynamisch samenwerken

## De kinderrechter en ketenpartners in de jeugdzorg

*M.R. Bruning\**

De kinderrechter is van oudsher een rechter die het pedagogische karakter van het jeugdrecht invulling geeft en het belang van het kind centraal stelt. De taken van de kinderrechter zijn in het laatste decennium ten aanzien van jeugdzorg ingrijpend veranderd. De kinderrechter is daarbij steeds afhankelijker geworden van ketenpartners in de jeugdzorg bij het nemen van beslissingen die diep ingrijpen in het gezinsleven van ouders en kind. Als een kinderrechter bijvoorbeeld van mening is dat een kind in een pleeggezin moet blijven, maar Bureau Jeugdzorg noch de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken om een verlenging van de jeugdbeschermingsmaatregel, dan betekent dit dat de kinderrechter niet kan voorkomen dat ouders het kind bij het pleeggezin weghalen. Slechts als de pleegouders zelf naar de kinderrechter stappen met het verzoek om de terugplaatsing tegen te houden, kan een kinderrechter beslissen tot het continueren van het verblijf van het kind in het pleeggezin. Een ander voorbeeld: een dertienjarig meisje verblijft al acht maanden in een justitiële jeugdinrichting en wacht daar op een (gesloten) behandelplek, terwijl duidelijk is dat de wachtlijst nog lang is en het nog maanden zal duren voordat zij de gewenste behandeling zal krijgen. De kinderrechter zal moeten beslissen of er – bij gebrek aan beter – voldoende grond is om het meisje voorlopig in de gesloten opvanginrichting te laten, of dat een gesloten plaatsing slechts noodzakelijk is indien het meisje ook direct behandeld kan worden.

In deze bijdrage zal worden stilgestaan bij de rol van de onafhankelijke kinderrechter als ketenpartner in de jeugdzorg en de spanningen waartoe samenwerking met de andere ketenpartners (Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en indirect de zorgaanbieders) kan leiden. Hierbij zullen de OTS en machtiging

\* Prof. mr. drs. Mariëlle Bruning is als bijzonder hoogleraar jeugdrecht verbonden aan de Universiteit Leiden.



uithuisplaatsing, waarmee de kinderrechter zich voornamelijk bezighoudt, centraal staan. Voor het in kaart brengen van de spanningen is het belangrijk zowel stil te staan bij de knelpunten die voortvloeien uit de wettelijke kaders van de ondertoezichtstelling, als bij de knelpunten vanuit de uitvoeringspraktijk, waarbij het gaat om de wisselwerking tussen respectievelijk Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en indirect de zorgaanbieder ten aanzien van de kinderrechter. Achtereenvolgens zal de positie van de kinderrechter als regievoerder, als lijdelijke rechter en als actieve lijdelijk rechter worden beschreven. Daarna zal worden ingegaan op de dynamiek tussen kinderrechter en ketenpartners tijdens een jeugdbeschermingsprocedure en daarna. Ten slotte zal kort worden ingegaan op verbetering van de ketensamenwerking en de rol van de kinderrechter hierbij.

### **De kinderrechter als regievoerder**

De positie van de kinderrechter die zich met jeugdzorgkwesties bezighoudt, was tot 1995 een bijzondere: niet alleen oordeelde de kinderrechter op verzoek over jeugdbeschermingsmaatregelen, maar ook was hij verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen. Hij oordeelde zelfstandig over het al dan niet verlengen van maatregelen, bewaakte de termijnen, en was geschillenbeslechter bij conflicten tussen gezinsvoogd en betrokkenen bij een maatregel. De invoering van de kinderrechter in 1922, samen met de invoering van de gezagsbeperkende maatregel van ondertoezichtstelling (OTS), betekende dat de kinderrechter de regiefunctie had over het uitspreken en uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen. De kinderrechter stuurde de gezinsvoogd aan en was voor ouders en onder toezicht gestelde minderjarigen het aanspreekpunt voor alles wat met de OTS te maken had. De invloed van de ketenpartners was hierbij ondergeschikt aan de positie van de kinderrechter als besliser en tevens regisseur van de OTS.

Met de wetsherziening van de OTS in 1995 veranderde deze functie radicaal vanwege de inbreuk die deze invulling van rechterlijke taken betekende op het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter (art. 6 EVRM). De kinderrechter werd lijdelijk en kon alleen nog beslissen op verzoek, zonder dat er nog enige bemoeienis was met de uitvoering van de OTS. De gezinsvoogdij-instellingen

– sinds de invoering van de Wet op de Jeugdzorg opgegaan in Bureau Jeugdzorg<sup>1</sup> – werden belast met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Ook de bemiddelende functie van de kinderrechter via de geschillenregeling, waarbij conflicten over de uitvoering van de OTS tijdens het wekelijkse spreekuur van de kinderrechter op informele wijze konden worden voorgelegd, verdween. Hiervoor in de plaats kwam een formele procedure waarbij de gezinsvoogd een schriftelijke aanwijzing aan ouders met gezag en minderjarigen kon geven over de verzorging en opvoeding van de minderjarige, bijvoorbeeld over een omgangsregeling tussen ouders en kind. De ouders kunnen vervolgens bij de kinderrechter bezwaar maken tegen de aanwijzing. In de praktijk blijkt van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik te worden gemaakt (Verwey-Jonker Instituut, 2000).

### **De lijdelijke kinderrechter**

De voorheen leidende kinderrechter bij een OTS is hiermee derhalve tot een lijdelijke kinderrechter geworden. Hij kan niet meer ambtshalve overgaan tot het starten, verlengen of beëindigen van een OTS of machtiging uithuisplaatsing. De kinderrechter is niet langer verantwoordelijk voor het bewaken van termijnen en zal bijvoorbeeld moeten afwachten of vóór afloop van de termijn van een OTS of machtiging uithuisplaatsing een verlengingsverzoek wordt ingediend door Bureau Jeugdzorg. Is dit niet het geval, dan eindigt de maatregel of kan de uit huis geplaatste minderjarige weer naar huis. Hierbij is er nog wel een extra waarborg ingebouwd ter controle op de uitvoering van de OTS: de Raad voor de Kinderbescherming heeft in de wet een toetsende taak gekregen om bij niet-verlenging van OTS of uithuisplaatsing alsnog te beoordelen of er geen verlengingsverzoek nodig is. In dat geval kan de Raad dit aan de kinderrechter verzoeken. Deze toetsende taak, die bij de wetswijziging in 1995 is ingevoerd, is echter nauwelijks uitgevoerd, onder andere vanwege het ontbreken van financiële middelen. Pas

1 In de Wet op de jeugdzorg wordt gesproken over 'de stichting die een Bureau Jeugdzorg in stand houdt'; hieronder valt ook het NIDOS. Voor de leesbaarheid zal ik het in deze tekst over 'Bureau Jeugdzorg' hebben.

in 2006 heeft de minister van Justitie aangegeven dat de Raad de toetsende taak vanaf dat moment daadwerkelijk zal gaan uitvoeren. De kinderrechter is in dit systeem afhankelijk van de inhoud van een verzoekschrift voor het oordelen over een machtiging uithuisplaatsing. Als Bureau Jeugdzorg bijvoorbeeld verzoekt om een machtiging voor gesloten verblijf in een justitiële jeugdinstelling, terwijl de kinderrechter een voorkeur heeft voor een (open) plaatsing van een minderjarige in een residentiële instelling, dan kan de kinderrechter slechts het verzoek tot gesloten plaatsing toe- of afwijzen. De machtiging kan niet worden afgegeven voor een andere categorie dan de verzochte. De enige mogelijkheid voor de kinderrechter is in dit geval om Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming ter zitting te overtuigen van de noodzaak tot een ander soort uithuisplaatsing, zodat ter zitting een wijzigingsverzoek wordt gedaan en vervolgens een dergelijke machtiging kan worden afgegeven.

Voor een machtiging uithuisplaatsing is sinds 2005 (inwerkingtreding Wet op de jeugdzorg) een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg noodzakelijk; de machtiging kan in bepaalde situaties zonder indicatiebesluit worden afgegeven, maar dan moet het indicatiebesluit achteraf alsnog worden genomen. Alleen als Bureau Jeugdzorg weigert een indicatiebesluit te nemen, kan de kinderrechter op verzoek van de Raad beslissen tot een machtiging uithuisplaatsing, die vervolgens door Bureau Jeugdzorg moet worden uitgevoerd. De wettelijke verplichting van het indicatiebesluit leidt tot extra papierwerk voor Bureau Jeugdzorg en werkt bureaucratie verder in de hand. De kinderrechter krijgt hierdoor meer schriftelijke stukken opgestuurd bij een verzoek tot OTS of machtiging uithuisplaatsing, en er gaan wel geluiden op dat er te veel informatie wordt aangeleverd, terwijl bepaalde relevante informatie nu juist ontbreekt. De kinderrechter kan Bureau Jeugdzorg echter geen opdracht geven om bepaalde informatie nu juist wel of niet te overleggen, maar heeft slechts de mogelijkheid tot toewijzing of afwijzing van een verzoek. Hoogstens kan een zaak door de rechter worden aangehouden, maar ook in dat geval bepaalt Bureau Jeugdzorg uiteindelijk wat er aan stukken wordt aangeleverd. De kinderrechter is in hoge mate afhankelijk geworden van het functioneren van de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg. Hij kan slechts lijdzaam toezien als verzoeken bijvoorbeeld niet op tijd worden ingediend, waardoor een OTS met uithuisplaatsing plotseling kan eindigen. Dat geldt ook als een verzoek wordt ingediend voor een plaatsing van een jong kind in

een residentiële instelling, terwijl de kinderrechter een pleeggezin-plaatsing voor dit jonge kind wenselijker vindt.

### **De actieve lijdelijke kinderrechter**

In de praktijk is inmiddels gebleken dat kinderrechters sinds 1995 verschillende juridische mogelijkheden hebben gevonden om actief invloed te blijven uitoefenen op de uitvoering van de OTS (Bruning, 2004). Hiermee kunnen zij ook meer controle blijven uitoefenen. Zo hebben kinderrechters belanghebbenden ontvankelijk verklaard die in de huidige wet geen mogelijkheid hebben om bij de kinderrechter bezwaar te maken tegen bepaalde beslissingen van Bureau Jeugdzorg. In 2000 is in dit kader door de commissie Specialisme Kinderrechter gepleit voor het verruimen van de mogelijkheden voor belanghebbenden om beslissingen door de rechter te laten toetsen (Vos e.a., 2000). Verder kunnen kinderrechters de termijn voor een (verlenging) OTS of een machtiging uithuisplaatsing korter dan de maximaal toegestane duur van een jaar bepalen, zodat er bij de wens tot een verlenging van de maatregel weer sneller een zitting bij de kinderrechter zal zijn. Kinderrechters kunnen op deze wijze regelmatig controle uitoefenen op het verloop van de OTS. Knelpunt hierbij is wel dat bij een korte duur van de OTS of de machtiging uithuisplaatsing, de mogelijkheid tot toetsing in hoger beroep wordt beperkt. Als de termijn van de OTS of de machtiging uit de beschikking is afgelopen op het moment dat de zaak in hoger beroep wordt behandeld, wordt de verzoeker niet-ontvankelijk verklaard. In dat geval kan de beslissing van de kinderrechter niet meer door een hogere rechter worden getoetst (Schuijs en Schumann, 2007).

Een ander voorbeeld van een actieve houding van de kinderrechter betreft de situatie waarin een kind na langdurig verblijf in een pleeggezin door Bureau Jeugdzorg (toen nog gezinsvoogdij-instelling geheten) zou worden teruggeplaatst. In een zaak waarover de Hoge Raad uiteindelijk heeft beslist, stelden de pleegouders telefonisch beroep in tegen de voorgenomen terugplaatsing van hun pleegkind. De kinderrechter besliste dat, hoewel dit in de wet onduidelijk was geregeld, de terugplaatsing door de kinderrechter kon worden tegengehouden. Deze beslissing is (in het zogenaamde 'telefoonnotitie-arrest') door de Hoge Raad (3 november 2000, *NJ*2001, 418) bekrachtigd. Bij dergelijke

belangrijke en ingrijpende beslissingen voor een pleegkind kon de kinderrechter een toetsende en zelfs beslissende rol vervullen, ook al was dit wellicht door de wetgever niet zo bedoeld.

Een laatste voorbeeld van de actieve houding van de kinderrechter is de wijze waarop kinderrechters in de periode van 1995 tot 2005 een machtiging uithuisplaatsing formuleerden. Door deze zo specifiek mogelijk te formuleren (zoals ‘verblijf in het pleeggezin van de grootouders’ in plaats van ‘verblijf in een pleeggezin’) kon de kinderrechter de plaatsingsmogelijkheden voor een kind dat van ouders werd gescheiden beperken en daarmee beter controleren. Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg is deze mogelijkheid voor een belangrijk deel verdwenen. De categorieën voor een machtiging uithuisplaatsing die nu in de wet zijn genoemd, betreffen: verblijf residentieel, verblijf pleeggezin, gesloten of besloten plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Dit betekent ook dat de kinderrechter geen invloed meer kan uitoefenen op het pleeggezin waar een kind geplaatst zal worden: voor een plaatsing in een pleeggezin kan de kinderrechter slechts in algemene zin tot een machtiging uithuisplaatsing tot plaatsing in een pleeggezin (via de zorgaanbieder) beslissen. De zorgaanbieder beslist vervolgens in welk specifiek pleeggezin een kind terecht zal komen. Zelfs als Bureau Jeugdzorg van mening is dat een pleegkind in een bepaald pleeggezin goed op zijn plek is en daar zou moeten blijven, kan het gebeuren dat de zorgaanbieder dit pleeggezin niet als officieel pleeggezin wil erkennen (vanwege een negatieve beslissing na screening) en daarom beslist tot plaatsing van het kind in een ander, wel officieel geregistreerd pleeggezin. Dit betekent dat de kinderrechter nog minder mogelijkheden heeft en nog afhankelijker is geworden van de ketenpartners. Sommige kinderrechters hebben er moeite mee dat hun mogelijkheden tot het nemen van ingrijpende beslissingen in het leven van een kind zo zeer zijn ingeperkt en dat zij zo afhankelijk zijn geworden van Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders.

### **Ervaringen van kinderrechters**

Hoewel de kinderrechters aan hun nieuwe rol moesten wennen, blijkt uit een enquête onder kinderrechters als onderdeel van de wetsevaluatie OTS uit 2000 dat de rechters het als positief

ervaren dat er een einde is gekomen aan de dubbelfunctie van de kinderrechter (Verwey-Jonker Instituut, 2000). Uit onderzoek onder kinderrechters in 2006 blijkt opnieuw dat zij niet terug willen naar de situatie van vóór 1995. Zij willen echter wel meer invloed krijgen om zodoende de rechtsbescherming voor ouders en minderjarigen beter te waarborgen, zo blijkt uit een onderzoek uit 2006 (Verberk en Fuhler). Ruim de helft van de ondervraagde rechters vindt dat de kinderrechter zich intensiever met jeugdbeschermingsmaatregelen zou moeten kunnen bemoeien dan het huidige wettelijke kader toelaat. Het gaat dan vooral om de rol van geschillenbeslechter: 75% van de ondervraagde kinderrechters is van mening dat bij een conflictsituatie tussen de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg en de ouders of minderjarige, het goed zou zijn als de rechter hierover zou beslissen (Verberk en Fuhler, 2006). Uit hetzelfde onderzoek naar de positionering van de jeugdrechter blijkt dat de kinderrechters ontevreden zijn over de wijze waarop Bureau Jeugdzorg invulling geeft aan de regiefunctie bij de OTS. Dit heeft onder andere te maken met teveel bureaucratie rompslomp die de taak van gezinsvoogd met zich meebrengt en onvoldoende toerusting van de gezinsvoogden. Daarbij geven de ondervraagde rechters aan dat zij te weinig controle kunnen uitoefenen op de uitvoering van de taken door Bureau Jeugdzorg. 'De rechter heeft geen mogelijkheden tot beïnvloeding van de werkwijze van BJZ, anders dan een verzochte maatregel toe- of af te wijzen. Het evenwicht tussen uitvoering en controle daarop is volledig zoek', aldus een kinderrechter (p. 37). Juist vanwege deze reden zou de kinderrechter weer gemakkelijk benaderd moeten kunnen worden via een geschillenregeling bij conflicten over de OTS. Sommigen zijn van mening dat de kinderrechter ook over alle beëindigingen van een uithuisplaatsing, in elk geval als het gaat om pleeggezinplaatsingen, zou moeten beslissen.

Inmiddels wordt bij het ministerie van Justitie hard gewerkt aan het wetsvoorstel herziening jeugdbeschermingsmaatregelen, dat voortkomt uit het rapport *Kinderen Eerst!* van de werkgroep wetgeving van het justitieproject *Beter Beschermd*. In dit wetsvoorstel zal inderdaad weer een geschillenregeling worden opgenomen. Uiteindelijk is niet gekozen voor een automatische toetsing van alle beëindigingen van uithuisplaatsingen (in pleeggezinnen) door de kinderrechter. Wel is opgenomen dat pleegouders een terugplaatsing van hun pleegkind naar de ouders kunnen blokkeren. In dat

geval zal de kinderrechter moeten beslissen over de voorgenomen terugplaatsing door Bureau Jeugdzorg (Werkgroep Wetgeving, 2006).

### **Ketenpartners tijdens de procedure**

In een jeugdbeschermingsprocedure krijgt de kinderrechter te maken met de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg. Bij een eerste beslissing over de noodzaak voor een OTS dient meestal de Raad het verzoekschrift in. Verzoekschriften tot een verlenging van de OTS of tot een (verlenging van de) machtiging uithuisplaatsing worden meestal door Bureau Jeugdzorg ingediend. De spoedmaatregel voorlopige OTS met of zonder machtiging uithuisplaatsing kan op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming zonder voorafgaand verhoor worden uitgesproken als dit dringend noodzakelijk is. Het verhoor ter zitting vindt in dat geval binnen veertien dagen plaats.

In de praktijk blijken de percepties ten aanzien van een gerechtelijke procedure bij een OTS tussen ketenpartners nogal eens te verschillen. Een kinderrechter illustreerde dit tijdens een workshop op een studiedag over de jeugdzorg eind 2006 als volgt. Rechters zijn geneigd om van het totaal aantal verzoekschriften dat wordt ingediend toch altijd een klein percentage verzoeken af te wijzen, terwijl Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming juist liever 'op safe' spelen en pas een verzoekschrift tot een jeugdbeschermingsmaatregel indienen als zij er zeker van zijn dat het verzoek ook zal worden toegewezen. Het kost immers veel tijd om een verzoekschrift voor te bereiden en het levert ook veel spanningen op voor de direct betrokkenen, die vaak niet op een maatregel zitten te wachten. Op het moment dat een rechter een verzoekschrift dan toch afwijst, kan dit er toe leiden dat er een volgende keer nog langer gewacht wordt voordat er een maatregelverzoek wordt ingediend. De impact van een afwijzing op een verzoek tot een maatregel kan voor Bureau Jeugdzorg of de Raad groter zijn dan de rechter zich wellicht realiseert. Stel dat Bureau Jeugdzorg de kinderrechter had verzocht om een uithuisplaatsing van een kind terwijl ouders het kind graag thuis wilden houden. De kinderrechter wijst het verzoek tot uithuisplaatsing af. Dit betekent voor Bureau Jeugdzorg gezichtsverlies tegenover de ouders, terwijl zij vervolgens met deze

ouders verder moet. Kinderrechters daarentegen geven wel aan dat in twijfelgevallen (is er voldoende grond voor een maatregel? Is het kind thuis voldoende veilig?) gerust een verzoekschrift kan worden ingediend. Ook laten zij blijken dat Bureau Jeugdzorg en de Raad soms te terughoudend zijn bij het indienen van verzoeken, bijvoorbeeld voor een gezagsontnemende maatregel na de gezagsbeperkende maatregel OTS die al jaren duurt terwijl er geen perspectief is op terugplaatsing, danwel in een crisissituatie waarbij het kind nog dezelfde dag uit huis zou moeten worden geplaatst. Het is belangrijk dat deze dynamiek, waarbij verschillende percepties bestaan ten aanzien van het starten van een gerechtelijke procedure, zichtbaar wordt en dat ketenpartners hierover met elkaar van gedachten wisselen, zodat de bedoelingen van een ieder duidelijk zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren tijdens structurele overleggen tussen Bureau Jeugdzorg, de Raad en de kinderrechters, overleggen die in de praktijk al plaatsvinden.

### **Optreden ter zitting**

Een ander element waarmee de kinderrechter te maken krijgt tijdens een OTS-procedure, is de 'pleitvaardigheid' van Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming ter zitting. Bij de behandeling van een verzoekschrift tot een OTS of uithuisplaatsing zijn meestal een vertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming of Bureau Jeugdzorg, ouders, oudere minderjarigen en soms pleegouders aanwezig. Soms is er een advocaat van de ouders aanwezig, maar meestal worden ouders niet juridisch bijgestaan. De Raad voor de Kinderbescherming werkt meestal met zittingsvertegenwoordigers, terwijl de meeste Bureaus Jeugdzorg de betrokken gezinsvoogd naar de zitting sturen. Soms gebeurt het ook dat Bureau Jeugdzorg niet de betrokken gezinsvoogd naar de zitting laat gaan – die inhoudelijk goed op de hoogte is van de zaak -, maar bijvoorbeeld een collega die de gezinsvoogd vervangt omdat deze is verhinderd, een leidinggevende of een jurist van Bureau Jeugdzorg als het om een inhoudelijk lastige zaak gaat. In het onderzoek onder kinderrechters uit 2006 wordt aangegeven dat rechters hier soms problemen mee hebben, omdat zij niet optimaal geïnformeerd kunnen worden over de situatie van een minderjarige (Verberk en Fuhler, 2006).



Zittingsvertegenwoordigers zijn geschoold en hebben ervaring met het optreden ter zitting. Gezinsvoogden die alleen naar de zitting gaan als hun eigen zaken worden behandeld, vinden het vaak moeilijk om een goede houding aan te nemen in deze juridische arena. Het ter zitting toelichten van een verzoekschrift is een vak apart, dat veel gezinsvoogden lastig vinden. Omdat de gezinsvoogd met de betrokken ouder(s) en kinderen ook na een zitting nog door één deur moet kunnen, is het vaak moeilijk bij een verlengingsverzoek op de zitting voor een harde opstelling te kiezen en uitvoerig te benadrukken waarom de situatie nog niet zodanig is dat een maatregel kan worden opgeheven. Het uitvoerig belichten van de gezinsproblematiek of de problematiek van het kind wordt als nog lastiger ervaren wanneer namens de ouders of de minderjarige een advocaat aanwezig is die een vurig juridisch betoog houdt waarom er onvoldoende redenen zijn tot toewijzing van een verzoek van Bureau Jeugdzorg. Kinderrechters hebben echter zo veel mogelijk relevante informatie nodig om tot een zorgvuldig afgewogen beslissing te kunnen komen, en daarom is het belangrijk dat de gezinsvoogd ter zitting aanwezig is en ook een juiste houding kan aannemen om bijvoorbeeld de noodzaak tot verlenging van de OTS of de uithuisplaatsing, of tot een spoedmaatregel, duidelijk te kunnen maken. Een juridische training 'optreden ter zitting' voor gezinsvoogden is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor elk Bureau Jeugdzorg.

### **Koerswijziging door rechterlijke beslissing**

Een negatieve beslissing op een verzoek van Bureau Jeugdzorg betekent voor de gezinsvoogd dat hij een nieuwe koers zal moeten varen bij de uitvoering van een OTS. Te denken valt aan de afwijzing van een verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing. Ook al staat de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep open, dit is vanuit een hulpverleningsperspectief niet altijd wenselijk, zelfs al bestaat er bij Bureau Jeugdzorg onvrede over de afwijzing op een verzoek. Stel bijvoorbeeld dat Bureau Jeugdzorg vindt dat een kind in een pleeggezin moet blijven en een verzoek tot een verlenging van de machtiging uithuisplaatsing indient, dat vervolgens door de kinderrechter wordt afgewezen. In dat geval moet het kind worden teruggeplaatst naar huis. Als Bureau Jeugdzorg hoger beroep instelt tegen de afwijzing, en in hoger beroep alsnog tot een machtiging

uithuisplaatsing voor plaatsing in het pleeggezin wordt beslist, zal het kind enige tijd later opnieuw in het pleeggezin worden geplaatst. Dit zal vanuit het perspectief van het kind lang niet altijd wenselijk zijn. Er spelen dan ook altijd meer belangen mee dan alleen de juridische belangen om een hoger beroep in te stellen. In elk geval is het belangrijk dat er bij de gerechtshoven een mogelijkheid bestaat tot spoedappel, waarmee een ingesteld hoger beroep veel sneller ter zitting kan worden behandeld (Schuijs en Scheimann, 2007).

Als bij een afwijzing van een verlengingsverzoek de maatregel of machtiging kort daarna afloopt, kan dit grote gevolgen hebben. Zo zal bij het aflopen van een machtiging een kind weer naar huis kunnen. Soms is het bij een thuisplaatsing van het kind wenselijk dat deze terugplaatsing geleidelijk kan worden uitgevoerd en het verblijf van het kind bij ouders langzaam kan worden uitgebreid. Als ouders dit niet willen en de kinderrechtster heeft geen nieuwe machtiging afgegeven, dan is deze geleidelijke terugplaatsing niet mogelijk. Het is dan ook belangrijk dat de kinderrechtster en Bureau Jeugdzorg bij een afwijzing van een verzoek op de zitting stilstaan bij de consequenties hiervan en de mogelijkheden tot een gefaseerde beëindiging van een OTS of uithuisplaatsing.

De laatste jaren is er naar aanleiding van enkele ingrijpende geweldincidenten waarbij kinderen om het leven zijn gekomen, veel te doen geweest over het functioneren van Bureau Jeugdzorg. Er werden vragen gesteld bij de veiligheid van kinderen die met een ondertoezichtstelling door een gezinsvoogd worden begeleid. Wat in deze discussie nauwelijks aandacht krijgt, is het gegeven dat Bureau Jeugdzorg niet zelf kan beslissen of en wanneer een kind uit huis wordt geplaatst; deze beslissing neemt de kinderrechtster. Als de rechtster bijvoorbeeld een verzoek van Bureau Jeugdzorg tot een spoeduit-huisplaatsing afwijst omdat hij overweegt dat intensieve hulp aan huis tot voldoende veiligheid voor het kind zal leiden, zal Bureau Jeugdzorg vervolgens het kind thuis moeten blijven begeleiden, ook al is de gezinsvoogd het oneens met het rechterlijke oordeel. Het is dan een zeer zware taak om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de OTS te blijven dragen en voor de veiligheid van het kind te blijven waken. Gezinsvoogden zullen hier zorgvuldig in moeten worden begeleid door leidinggevendenden.

Als een kinderrechtster in een beschikking bepaalde rechtsoverwegingen opneemt, kan dit ook grote impact hebben op de uitvoering van een maatregel. Stel bijvoorbeeld dat een jong kind met een

OTS in een pleeggezin wordt geplaatst en Bureau Jeugdzorg na een half jaar van mening is dat voor dit kind een perspectief biedende plaatsing moet worden ingezet. De moeder, die het kind alleen opvoedde, is onvoldoende in staat om de verzorging en opvoeding op zich te nemen en het is niet te verwachten dat dit in de nabije toekomst anders zal zijn. De kinderrechter vindt het echter te vroeg om te beslissen tot een perspectief biedende plaatsing en formuleert dit in de beschikking tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing. Bureau Jeugdzorg zal naar aanleiding hiervan waarschijnlijk de omgang tussen moeder en kind intensiveren, omdat een OTS niet bedoeld is voor een langdurige uithuisplaatsing. Bureau Jeugdzorg heeft de bevoegdheid om de uitvoering van de OTS vorm te geven, maar de kans is groot dat de overwegingen van de kinderrechter hierbij een belangrijke rol spelen. Ook dit is een voorbeeld waaruit blijkt dat een goede communicatie tussen Bureau Jeugdzorg en kinderrechter hierover – zowel in algemene zin als in een individueel geval door dit op de zitting ter sprake te brengen – van groot belang is.

### **Wachlijsten bij de zorgaanbieders**

Ten slotte verdient in dit kader de zorgaanbieder nog enige aandacht. Zorgaanbieders zijn bepalend voor het aanbod aan vormen van (jeugd)zorg (hulp thuis, verblijf elders, observatie). Voor bepaalde vormen van (jeugd)zorg bestaan lange wachlijsten. Een bekend voorbeeld is de behandelplek voor jongeren die in een justitiële jeugdinrichting verblijven en in een opvanginrichting op deze behandelplek wachten. Kinderrechters komen vaak in aanraking met de wachlijstproblematiek, die er zelfs toe kan leiden dat een andere vorm van (jeugd)zorg dan de meest gewenste wordt verzocht. Stel bijvoorbeeld dat een kind al lange tijd in een gesloten opvanginrichting verblijft en nog steeds wacht op behandeling terwijl duidelijk is dat dit nog wel een tijd kan gaan duren. De kinderrechter staat dan voor het dilemma of moet worden beslist tot een verlenging van de machtiging uithuisplaatsing tot gesloten plaatsing. Tegelijkertijd is duidelijk dat de huidige gesloten verblijfplaats de jeugdige meer kwaad dan goed doet. De kinderrechter heeft echter geen enkele zeggenschap over de plaatsing van een minderjarige in een justitiële jeugdinrichting

en kan slechts in algemene zin hiertoe een machtiging afgeven. Uit de jurisprudentie blijkt dat onder andere een verzoek tot verlenging van een gesloten plaatsing is afgewezen omdat de achterliggende reden voor dit verzoek was dat de jongere bijna achttien jaar werd en het daarom wel zo 'handig' zou zijn dat hij tot die tijd in de justitiële jeugdinrichting kon blijven nadat hij daar op grond van een strafrechtelijke sanctie had verbleven. Een gesloten plaatsing betekent echter een vrijheidsbeneming van de jeugdige en hiervoor gelden zwaardere wettelijke vereisten dan voor een plaatsing in een (open) residentiële instelling. Maar veelal gaat het in dergelijke situaties om minderjarigen voor wie eigenlijk geen lichtere vormen van hulp beschikbaar zijn, terwijl zij wel bijvoorbeeld behandeling nodig hebben en een gesloten plaatsing daarom beter is dan niets. Deze dilemma's komt elke kinderrechter in zijn dagelijkse praktijk tegen. Dat deze problematiek de kinderrechters niet koud laat, blijkt uit een ongebruikelijke actie in 2004: de kinderrechters hadden een manifest opgesteld (*Kinderrechters luiden de noodklok*) waarin zij hun zorgen uitspraken over de problematiek van de justitiële jeugdinrichtingen en aandacht vroegen voor het gebrek aan behandelplaatsen (Raad voor de rechtspraak 2004). Dit manifest heeft uitgebreide media-aandacht gekregen.

### **Verbetering ketensamenwerking en de rol van de kinderrechter**

De laatste jaren wordt er veel geïnvesteerd in een verbetering van de ketensamenwerking in de jeugdzorg. Als onafhankelijke rechter is de kinderrechter hier ook bij betrokken. In het kader van het justitieproject *Beter Beschermd* wordt onder andere gewerkt aan een versnelling van de doorlooptijden vanaf de aanleiding tot een maatregelverzoek tot de rechterlijke uitspraak op een verzoek. In dit kader is in kaart gebracht welke informatie nu nodig is om over een maatregelverzoek te beslissen en lopen er pilotprojecten waarbij Bureau Jeugdzorg (vrijwillige hulp/toegang) en de Raad voor de Kinderbescherming intensief samenwerken bij het voorbereiden van een maatregelverzoek. De kinderrechters hebben aan dit project bijgedragen door te participeren in de discussies over een verbetering van de informatieverzameling bij een verzoek (welke informatie vindt een kinderrechter nu wel en niet relevant?). Uit recent onderzoek blijkt namelijk dat de

Raad voor de Kinderbescherming in bijna de helft van de zaken nieuwe informatie verzamelt ten aanzien van het rapport van Bureau Jeugdzorg, en dat in bijna één op de vijf zaken sprake is van tegenstrijdige informatie (Verwey-Jonker Instituut, 2007). Verder zijn er pilotprojecten waarin maatregelverzoeken bij de rechtbank sneller op een zitting worden behandeld, waardoor de doorlooptijd versnelt. Het is belangrijk dat de kinderrechter meewerkt aan dergelijke verbeteringen in de ketensamenwerking zonder zijn onafhankelijke positie uit het oog te verliezen.

### **Ter afsluiting**

Sinds de kinderrechter in het kader van een OTS niet meer de regie voert maar als onafhankelijke en onpartijdige rechter beslist op verzoeken, is gebleken dat de kinderrechter creatieve mogelijkheden heeft gevonden om toch meer controle uit te oefenen op de uitvoering van een OTS door Bureau Jeugdzorg. Het lijkt er op dat de rol van de kinderrechter in de nabije toekomst weer een meer inhoudelijke invulling zal krijgen, bijvoorbeeld als de voorgestelde invoering van de geschillenregeling bij de OTS doorgang zal vinden. De kinderrechter heeft bij beslissingen over een OTS te maken met de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en (indirect) met de zorgaanbieder. Het meest heeft de kinderrechter te maken met (de gezinsvoogd van) Bureau Jeugdzorg als verantwoordelijke voor de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Uit het bovenstaande blijkt dat het zeer belangrijk is dat beide ketenpartners elkaar goed kennen en vertrouwen en zich bewust zijn van de verschillende positie en achtergrond en van de invloed die een beslissing kan hebben. Zij zullen voortdurend samen de dialoog moeten aangaan, zowel door middel van structureel overleg als in een individuele zaak op het moment dat deze op een zitting wordt behandeld, zodat de verschillende percepties zo transparant mogelijk worden. Daarnaast is het belangrijk dat de kinderrechter – vanuit zijn onafhankelijke positie – projecten ter verbetering van de ketensamenwerking zoveel mogelijk zal ondersteunen.

## Literatuur

**Bruning, M.R.**

*De rol van de kinderrechter bij  
OTS uit de Doeken gedaan*

In: K. Blankman en M.R.

Bruning (red.), *Meesterlijk groot  
voor de kleintjes* (liber amico-  
rum prof. mr. J.E. Doek)

Deventer, Kluwer, 2004, p. 117-138

**Raad voor de rechtspraak**

*Kinderrechters in Nederland luiden de noodklok, 10 februari 2004*

[http://www.rechtspraak.nl/Ge-rechten/RvdR/Actualiteiten/Ar-chief/2004/3/ACT14739.htm](http://www.rechtspraak.nl/Ge-rechten/RvdR/Actualiteiten/Archief/2004/3/ACT14739.htm)

**Schuijs, S., S. Scheimann**

*Bedreigde kinderen en rechterlijk  
ingrijpen*

Tijdschrift voor familie- en  
jeugdrecht, nr. 7/8, 2007

**Verberk, S., K. Fuhler**

*De positionering van de jeugd-  
rechter*

Den Haag, Raad voor de recht-  
spraak, Research Memoranda,  
2<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 2006

**Savornin Lohman, J. de,**

**M.R. Bruning e.a.**

*Met recht onder toezicht gesteld;  
evaluatie herziene OTS-wetgeving*

Utrecht, Verwey-Jonker  
Instituut 2000

**Braam, H., M. Goderie e.a.**

*De onderzoekstaak van de Raad  
voor de Kinderbescherming.*

Utrecht, Verwey-Jonker  
Instituut 2007

**Vos, A.T., R.A.J. Mees e.a.**

*De wettelijke regeling van de  
ondertoezichtstelling; voorstellen  
voor renovatie.*

Tijdschrift voor familie- en jeugd-  
recht, nr. 5, 2000, p. 102-112

**Werkgroep wetgeving voor  
de aanpassing van de kinder-  
beschermingswetgeving (in  
opdracht van het ministerie  
van Justitie in het kader van  
het beleidsprogramma Beter  
Beschermd)**

*Kinderen Eerst!*

Utrecht, augustus 2006

## De geketende strafrechter?

*P.C. Ippel\**

In de afgelopen twintig jaar heeft de metafoor van de 'keten' in de strafrechtspleging in het denken van beleidsmakers en politici een vaste plaats gekregen. Dit aansprekende beeld stamt waarschijnlijk uit de bedrijfskunde en uiteindelijk bouwt het voort op het denkraam van ingenieurs. De term duidt op een goed samenhangend, gesmeerd productieproces, een alomvattend en efficiënt stelsel en een transparant en coherent netwerk van organisaties. Dat de rechtspleging aan deze benadering moest (gaan) geloven zat er al lang in, want het idee van een samenhangend stelsel is in een moderniserende samenleving een krachtig, bijna onontkoombaar model. De historicus Auke van der Woud legt in zijn prachtige studie *Een nieuwe wereld* (2006) op overtuigende wijze de negentiende eeuwse wortels van de steeds invloedrijker ingenieursbenadering op tal van terreinen bloot. De wereld van de juristen, met haar traditie van kleinschaligheid, ambachtelijkheid en gevalsgerichtheid, heeft lang weerstand geboden aan dit type organisatorisch denken. Toch is men in de jaren tachtig, negentig van de twintigste eeuw overstag gegaan, niet alleen op strafrechtelijk terrein, maar ook bij de herziening van de rechterlijke organisatie en bij de transformatie in de advocatuur, waar groter geworden kantoren soms deel uitmaken van internationaal vertakte mega lawfirms.

Over het concept van de strafrechtsketen zijn heel wat praktische en principiële beschouwingen mogelijk. Duidelijk is echter dat de ketenbenadering niet alleen op papier bestaat, maar ook in de sociale werkelijkheid 'draait', zij het soms knarsend en met knarsetanden. De strafrechtsketen is dus een sociaal feit dat we serieus moeten nemen. Wél knaagt vanaf het begin de vraag wat nu eigenlijk via al die schakels wordt geproduceerd.

In dit artikel vraag ik me af in hoeverre de strafrechter – juridisch en feitelijk gezien – deel uitmaakt van de fameuze strafrechtsketen.

\* Prof. mr. Pieter Ippel is als hoogleraar rechtsgeleerdheid verbonden aan de Roosevelt Academy in Middelburg, een International Honors Bachelor College van de Universiteit Utrecht. Tevens is hij hoogleraar rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht.

In het bijzonder stel ik de vraag of de rechter invloed heeft – of: zou moeten hebben – op de tenuitvoerlegging (executie) van straffen en maatregelen. Ik ga op drie aspecten van deze kwestie in. Ten eerste: hoe zit het op dit moment juridisch gezien? In de tweede plaats komt aan de orde: houden de veranderde opvattingen over de organisatie en structurering in dat de strafrechter zich aan of in moet passen? Ten slotte behandel ik kort de vraag of er niet een verdergaande morele verantwoordelijkheid van de strafrechter voor de gehele kwaliteit van de strafrechtspleging bestaat. Daarmee begeef ik me willens en wetens op glad ijs, maar ik hoop dat dit mij – als betrekkelijke buitenstaander – wordt toegestaan. Het gaat mijns inziens om een lastig maar wel heel actueel thema. In dat laatste gedeelte neem ik meer persoonlijk stelling en dat zal ongetwijfeld (ook) tegenspraak oproepen.

### **Het formeel-juridische perspectief**

Zoals bekend heeft de strafrechter weinig invloed op de instroom van de aan haar of hem voorgelegde strafzaken. Het vervolgingsmonopolie ligt immers bij het Openbaar Ministerie, waarbij aan het O.M. op grond van het opportuniteitsbeginsel een zekere discretionaire ruimte toekomt. Wél is er praktisch overleg tussen staande en zittende magistratuur (over de zogenaamde appointering van zaken), maar dit is procedureel van karakter. Indirect kan de strafrechter de opstelling en beslissingspraktijk bij het Openbaar Ministerie wel enigszins beïnvloeden door de inhoud van het uiteindelijke vonnis, maar dergelijke kritische signalen zijn vrij uitzonderlijk.

Het werk van de strafrechter wordt met name bepaald door de vier vragen uit art. 350 Sv. Wanneer de rechter meent dat er sprake is van strafrechtelijke verwijtbaarheid, stelt hij een sanctie vast. Van oudsher heeft de Nederlandse strafrechter op het terrein van de straftoemeting een relatief grote vrijheid. Wel zijn er binnen de rechtspraak terwille van de rechtsgelijkheid en de consistentie oriënterende regels over de straftoemeting opgesteld, maar die kunnen per arrondissement enigszins variëren en deze 'zelfregulering' bindt de politierechter of de Meervoudige Kamer zeker niet geheel. De strafrechter is immers onafhankelijk en wordt verondersteld in het individuele geval 'maatwerk' te (kunnen) leveren.



Wanneer de rechter een straf of een maatregel oplegt, is de verdere bemoeienis met de uitvoering en tenuitvoerlegging minimaal, al zullen we zien dat er enkele uitzonderingen zijn. Maatgevend is het enkele jaren geleden herziene art. 553 Sv, dat luidt: 'De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door Onze Minister.'

Als eerstverantwoordelijke instantie voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties noemt de wet dus het Openbaar Ministerie. Uit een recent overzichtsartikel van Kunst (2005) blijkt echter dat de concrete bemoeienis van officieren van justitie met het daadwerkelijk executeren in penitentiaire instellingen in de werkelijkheid van alledag nogal beperkt is. Deze komt vooral tot uiting bij vordering van tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf en in de controle op de uitvoering van taakstraffen. Het O.M. kan wel een 'risico-profiel' opstellen en een 'executie-indicator' vaststellen, maar dat gebeurt lang niet altijd en overal (Kunst, 2005, p. 115 e.v.). De invordering van geldboetes wordt door een centrale instantie in Leeuwarden verzorgd. Bij de vrijheidsbenemende sancties is in feite de Dienst Justitiële Inrichtingen, een tamelijk zelfstandig opererend onderdeel van het ministerie van Justitie, de centrale actor. Deze ambtelijke administratieve organisatie draagt zorg voor selectie en overplaatsing, maar is tegelijkertijd ook direct betrokken bij beleidsvorming en beleidsuitvoering. Er is wel enige controle en zeggenschap door het Openbaar Ministerie, maar deze is op afstand en niet erg intensief. Daarnaast geldt ook voor de DJI de ministeriële verantwoordelijkheid, maar deze wordt vooral uitgelokt door akelige incidenten (zoals ontsnapte tbs-ers).

De interventiemogelijkheden van de strafrechter ten aanzien van wat er verderop in de strafrechtsketen gebeurt, zijn nog beperkter dan die van de staande magistratuur. Sinds enige tijd heeft de rechter wel een taak bij de toetsing van de plaatsing in Instellingen voor stelselmatige daders. Deze taak bestaat echter uit het beoordelen van de vraag of de maatregel al dan niet moet worden voortgezet. Over de inhoud en invulling van deze nieuwe sanctievorm kan en mag de strafrechter zich evenwel niet inlaten (zie art. 38s Sr). Misschien zal dat in de nabije toekomst wel gebeuren, maar de jurisprudentie is bij deze recent geïntroduceerde strafrechtelijke maatregel nog beperkt (zie echter RSJ, 2007, p. 12).

De slotsom van Balkema, raadsheer bij de Hoge Raad en expert op penitentiair gebied, lijkt daarom op zijn plaats: 'De rechter bepaalt niet

de wijze van tenuitvoerlegging terwijl de ruimte die in dezen aan het Openbaar Ministerie kan worden gelaten, gering is. De invulling van de vrijheidsbeneming behoort aan de administratie toe. De grenzen voor het in dat verband te voeren beleid zullen bij wet en nadere regelgeving bepaald moeten worden' (Balkema, 2005, p. 98).

Overigens betekent dit niet dat de gedetineerde met huid en haar aan de beslissingen van gevangenisbestuur en inrichtingsleiding is overgeleverd. Al enkele decennia hebben gedetineerden en tbs-gestelden recht op beklag en beroep. Het penitentiaire recht of detentierecht kent dus een eigen systeem van rechtsbescherming (zie Kelk, 2003). Maar deze – formeel gezien administratieve – rechtsgang is niet gekoppeld aan of afgestemd op het werk van de strafrechter.

### **Het organisatorische perspectief**

De bovenstaande korte juridische exploratie levert een helder, maar misschien wat teleurstellend resultaat op. De juridische inbreng van de strafrechter ten aanzien van de executie van de straf is bijzonder gering. De strafrechter lijkt aan de voor- en achterkant te zijn ingeklemd en 'geketend'. Plat gezegd: hij bevoorraadt een systeem, waar hij vrijwel niets over te zeggen heeft. Uit eigen onderzoek (Ippel en Heeger-Hertter, 2006) blijkt bovendien dat strafrechters in het algemeen sterk casusgericht zijn en dat een ethos van een zorgvuldige behandeling van de aan hen voorgelegde zaken richtinggevend is. Uit dit onderzoek en latere gesprekken komt naar voren dat strafrechters afhoudend en sceptisch reageren wanneer hen de vraag wordt voorgelegd of zij zichzelf als 'ketenpartner' zien. Zij lijken van mening te zijn dat dit meer een taak is voor politie, justitie, penitentiaire instituties en zorginstellingen. Bovendien is de kennis van het penitentiaire veld bij de meeste strafrechters niet systematisch maar veeleer anekdotisch.

Wanneer men de strafrechtspleging als een organisatorisch geheel ziet en een soepeler samenwerking van de schakels in de keten nastreeft, is het de vraag of deze gedistantieerde houding eigenlijk niet zou moeten veranderen. Om dit te beoordelen is een blik op recente ontwikkelingen in het strafrechtelijke domein noodzakelijk. Zonder overdrijving kan men stellen dat het penitentiaire systeem in de afgelopen twee decennia zeer sterk uitgebreid en uitgedijd is (zie al Verhagen, 1999). Er is sprake van een letterlijk weergalozе groei,

zeker in kwantitatief opzicht. De penitentiaire capaciteit is zeer sterk uitgebreid. Waren er in 1970 zo'n 3.000 detentieplaatsen en in 1980 rond de 4.000, in 2004 waren er ruim 16.000 cellen in penitentiaire instellingen, naast ruim 2.500 in jeugdinrichtingen en 1.400 in tbs-instituten. Er is dus in 25 jaar een verviervoudiging van de detentie-capaciteit gerealiseerd. In deze in omvang zo sterk toegenomen sector zijn meer dan 18.000 voltijdsbanen (Weima, 2005). Naast de beproefde vrijheidsbenemende straffen en maatregelen zijn nieuwe sanctievormen ingevoerd: de taakstraffen zijn niet langer 'alternatieve sancties' maar worden frequent, regulier en massaal toegepast. De Strafrechtelijke Opvang Verslaafden werd in 2004 opgevolgd door de Instellingen voor Stelselmatige Daders. De zogenaamde Pluk-Ze-wetgeving maakt terugvordering van door criminaliteit verworven vermogens mogelijk. Deze – gemakkelijk aan te vullen – opsomming maakt duidelijk hoe succesvol de uitbreiding van het strafrechtelijke apparaat plaatsgreep. Met enige retorische overdrijving: de ketenbenadering maakte een ontketend strafrecht mogelijk.

Dat was mogelijk door een uitgekiend en intensief nieuw- en verbouwprogramma voor detentiefaciliteiten, maar ook door enkele efficiencybevorderende ingrepen. Allereerst was het beleid er op gericht om tot een versobering te komen van de strafexecutie. Voor het merendeel van de gedetineerden geldt een standaardregime (de zogenaamde 'kale detentie'). Dit impliceerde dat men met minder personeel per gedetineerde toekon. Terwijl de meermanscel in Nederland lange tijd werd afgewezen, is deze gezamenlijk uitgezeten detentie nu geaccepteerd geraakt. Om het stelsel betaalbaar te houden was het beleidsadagium 'back to basics'.

Deze (te) summiere aanduiding van de transformatie van het penitentiaire praktijkveld maakt in ieder geval duidelijk waarom het voor de strafrechters in toenemende mate lastig is geworden om zicht te houden op en inzicht te verwerven in de daadwerkelijke gang van zaken in die nieuwe of vernieuwde penitentiaire faciliteiten.

Dit brengt ons evenwel nog niet dichterbij een antwoord op de vraag of de strafrechter hier een taak en verantwoordelijkheid zou dienen te hebben. Aan de hand van een tweetal recente rapporten wil ik bepleiten dat er aanleiding bestaat om een andere houding in te nemen.

In april 2007 bracht de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming een studie uit over de eerste praktijkervaringen

met de Inrichting voor Stelselmatige Daders. De Raad constateert dat deze maatregel voor veelplegers te haastig is ingevoerd, dat het personeel onvoldoende is getraind en dat de programma's (gericht op gedragsbeïnvloeding en terugkeer in de samenleving) nauwelijks van de grond zijn gekomen. Vergeleken met de eerdere Strafrechtelijke Opvang Verslaafden lijkt een zekere achteruitgang te hebben plaatsgevonden, omdat er minder aan zorg en begeleiding wordt geboden. De Raad houdt begrijpelijkerwijs enkele slagen om de arm: het kan immers om aanloopproblemen gaan. Maar bij de geïnteresseerde buitenstaander (zoals ik) komt toch ook de verdenking op dat de isd-maatregel niet méér blijkt te zijn dan opsluiting en onschadelijkmaking van een groep mensen waar we als samenleving geen raad mee weten. Zou de rechter toch ook niet mede verantwoordelijk moeten zijn voor een minimum aan kwaliteit in de tenuitvoerlegging van sancties?

Dit ongemakkelijke gevoel wordt versterkt bij lezing van het begin 2007 uitgekomen advies *Strafen zorg: een paar apart* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, een door de regering ingestelde denktank. Dit rapport stelt het probleem van het grote aantal gedetineerden met een (ernstige) psychi(atri)sche stoornissen binnen het gewone gevangeniswezen centraal. De strafrechtspleging is in de loop van de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw, zo stellen de adviseurs, onmiskenbaar sterker in het teken van vergelding en afschrikking komen te staan. Aan de ene kant is dit te beschouwen als een begrijpelijke correctie op het eerder misschien te milde en laconieke omgaan met criminaliteit in Nederland. Anderzijds lijkt de maatschappelijke pendule nu te veel de andere kant uit te slaan. Aangewakkerd door de eigentijdse 'medialogica', die het probleem van criminaliteit en onveiligheid uitvergroot, en een (mede daardoor) harder geworden publieke opinie wordt nu heel veel heil van sterkere punitiviteit verwacht: het komt aan op een strenge straf zonder psychologische poespas. Het advies maakt – mijns inziens overtuigend – duidelijk dat dit voor de omvangrijke groep verwarde en gestoorde delinquenten averechts werkt: 'De eenzijdige aandacht voor vergelding van de *daad* kan ertoe leiden dat er minder dan nodig wordt gekeken naar wat er het beste met deze *persoon* kan gebeuren, met het oog op recidivevermindering, veiligheid van de samenleving, belangen van het slachtoffer etcetera (...) Voor mensen met zware persoonlijkheidsstoornissen, zware verslavingsproblematiek of grote moeilijkheden bij het

beheersen van agressief gedrag zal een beleid van afschrikking niet aanslaan (...) Sobere opsluiting is juist voor hen, met hun behoefte aan ondersteuning bij het vormgeven van hun leven, een slechte voorbereiding op een terugkeer in de maatschappij, met alle veiligheidsrisico's die daardoor weer ontstaan' (RMO, 2007, p. 36). Aan het eind van dit advies geeft de Raad een aantal uitgangspunten voor de dringend noodzakelijke afstemming en samenwerking tussen penitentiaire instellingen en zorginstellingen (die meer moeten aandurven tijdens hun behandeling 'grenzen te stellen'). En passant roept het rapport de strafrechters op om meer dan voorheen actief betrokken te zijn bij het vormgeven van een zinvol, humaan en effectief scala van zorg en straf.

Gelet op de drastische en niet altijd weloverwogen veranderingen in de hele keten van de strafrechtspleging, is er reden om de traditionele terughoudendheid bij de rechterlijke macht ten aanzien van de executie van strafrechtelijke sancties kritisch tegen het licht te houden. Rechters hebben een bredere verantwoordelijkheid voor kwaliteit en integriteit van rechtspleging en rechtsbestel. Die controversiële stelling licht ik hieronder nog kort toe.

### **Het morele perspectief<sup>1</sup>**

Hierboven verwees ik naar zorgelijke en kritische geluiden in enkele officiële publicaties van gezaghebbende adviesinstanties. Het hier verwoorde onbehagen over de koers van de Nederlandse strafrechtspleging staat niet op zichzelf. De afgelopen jaren heeft een toenemend aantal insiders in heldere bewoordingen gewezen op de gevaren van de eenzijdige en ongenueanceerde punitieve tendensen in het overheidsbeleid en in de hele strafrechtsketen. Het meest opmerkelijk is waarschijnlijk de analyse van Corstens (2007), een erkende strafrechtelijke autoriteit maar bovendien al jarenlang lid van ons hoogste rechtscollege, de Hoge Raad. Zijn diagnose is: 'Het systeem is vergroot en verhard. Het lijkt alsof er opnieuw een geloof in de strafrechtspleging is ontstaan. Een rationele benadering (...) is helaas te weinig aan de orde' (Corstens,

1 Deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op een inleiding voor rechters van de Rechterbank Den Bosch op 26 april 2007.

2007, p. 669). Hij betreurt de inkrimping van de reclassering en de verdringing van *dadergerichtheid* door *daadgerichtheid*. Bovendien roept Corstens rechters op zich actiever te mengen in het debat over de strafrechtspleging: wanneer er sprake is van ernstige scheefgroei spreekt de rechter niet alleen via zijn vonnissen. Buruma (2005), voorzitter van de belangrijke onderzoekscommissie Posthumus, had al enkele jaren eerder het mechanisme van de ‘dreigingsspiraal’ beschreven en impliciet en expliciet laat hij merken dat dit soms tot contraproductieve gevolgen leidt. In eigen onderzoek bij de Utrechtse rechtbank bleek dat ook ‘gewone’ strafrechters soms zeer ontevreden zijn over de intensivering en verharding van het strafrecht en de bijna niet te beheersen stroom aan strafrechtelijke en strafvorderlijke wetswijzigingen (Ippel en Heeger-Hertter, 2006). Het lijkt me van belang er op te wijzen dat bovenstaande kritiek niet wordt geuit door enkele wilde criminologen, maar door toonaangevende officials, door de ambtsdragers die het systeem dragen en schragen.<sup>2</sup> Wanneer zij tamelijk eenstemmig menen dat de machinerie dreigt te ontsporen, is er reden voor verhoogde waakzaamheid en – vooral – voor concrete stappen om de ongewenste ontwikkelingen terug te dringen en bij te buigen.

Dit is primair een appel aan parlement, regering en justitiële beleidsmakers om verstandiger en genuanceerder te opereren. Kan en mag de strafrechter zich hier als *kritische ketenpartner* opstellen? In de rechterlijke macht, zo heb ik gemerkt, stelt men zich vaak terughoudend op, al is er een minderheid die er voor voelt de kat de bel aan te binden. Ik geef die minderheid gelijk.

De terughoudende meerderheid onder rechters verwijst meer dan eens naar de ‘scheiding der machten’ en naar Montesquieu om te beredeneren dat openlijke stellingnames te politiek geladen zijn en het rechterlijke domein te buiten gaan. Is deze argumentatie houdbaar? In het bestek van dit bescheiden artikel kan ik deze vraag niet helemaal beantwoorden, maar ik kan wel wijzen op enkele minder bekende gedachten van Montesquieu zélf. Uiteraard weet ik dat de gedachten van een achttiende eeuwse denker niet zonder meer over te plaatsen zijn naar 2007. Daar komt nog bij dat Montesquieu geen

2 Ik wijs wel op het zeer goed gedocumenteerde artikel van de Britse criminoloog Downes en zijn Nederlandse vakgenoot Van Swaaningen uit 2007. Men hoeft het niet met elke observatie in dit stuk eens te zijn, om de vrij alarmerende strekking ervan au serieux te nemen.

groot systematicus was en zijn werk daarom af en toe voor verschillende uitleg vatbaar blijkt.

Wat, lijkt me, wel vast staat is waar Montesquieu zich tegen verzette en waar hij het voor op nam. Hij verzette zich tegen het absolutisme en wat hij vooral verafschuwde was de *despotie*. Daarmee duidde hij op een hard 'top-down'-regime, waarin het leidinggevende beginsel de *vrees* is. Hij stelt hiertegenover het ideaal van een gematigde regeringsvorm waarin de macht niet samengebald is in één centrum, maar waarin de macht gespreid is en waar de 'ene macht de andere in toom houdt'. Dat is, naar ik meen, zijn centrale Leitmotiv en dat komt op een opmerkelijke manier naar voren in zijn vurige pleidooi voor een gematigd en mild strafrecht. Ik laat Montesquieu nu zelf aan het woord, want elke parafrase zou de spankracht van zijn eigen woorden tekort doen:

'De ervaring leert dat in landen waar mild wordt gestraft, het effect op de burger even groot is als in andere landen het effect van strenge straffen' (p. 135).

'Manifesteert zich in een staat een of ander kwaad? Een gewelddadig bestuur zal daar dan onmiddellijk een eind aan willen maken. Het komt niet op het idee de bestaande wetten toe te passen, maar besluit tot een wrede straf die het kwaad meteen een halt toe moet roepen. Echter op die manier verliest de staat zijn spankracht: in gedachten raken de onderdanen vertrouwd met die zware straf, zoals ze vertrouwd waren geraakt met die lichtere' (p. 135).

'Een wetgever die een kwaad wil wegwerken, denkt vaak alleen maar aan de daartoe op te leggen strafmaatregelen. Daar houdt hij zijn blik op gericht en niet op de nadelen die daarmee gepaard gaan. Is het kwaad eenmaal weggewerkt, dan zien de inwoners nog slechts de hardheid van de wetgever, maar in de staat heeft zich dan inmiddels tengevolge van die hardheid iets onvolkomens genesteld: de geesten zijn aangetast, gewend geraakt aan de despotische aanpak' (p. 136).

Vaak wordt Montesquieu geciteerd waar hij schrijft dat de rechter 'de mond van de wet' ('la bouche de la loi') zou moeten zijn. Dat is in ieder geval een eenzijdige en daarmee onjuiste citeerpraktijk: elders geeft hij bijvoorbeeld meer ruimte aan de redelijkheid en billijkheid in de rechterlijke oordeelsvorming. Belangrijker is echter om te beseffen waarom hij tot zijn voorstellen komt, namelijk om onberaden ontwikkelingen in de richting van onbeperkte machtsuitoefening de pas af te snijden. Mijn conclusie is in ieder geval dat een verruimde en verdergaande verantwoordelijkheid van de strafrechter voor de kwaliteit en morele integriteit van het rechtsbestel niet onverenigbaar is met Montesquieu's visie. Zeker wanneer de rechter meent dat de noodzakelijke gematigdheid gaat ontbreken, mag hij spreken.

## Afsluiting

Strikt juridisch bezien en kijkend naar het geldende recht is de invloed van de strafrechter op de executie van straffen en maatregelen uiterst beperkt. In een situatie waarin het strafrechtelijke stelsel op een ongeëvenaarde wijze is uitgedijd en gezaghebbende en gezagdragende juristen de richting van deze ontwikkeling kritiseren, mag de rechter zich manifesteren als kritische ketenpartner. Een kritisch discours over strafrechtelijke ontwikkelingen lijkt haast onmogelijk, omdat men zich verschuilt achter de stem van het volk. Mij lijkt dat met name in crisissituaties, bij despotische neigingen en bij populistische golven verdergaande maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid van rechter, rechterlijke macht en betrokken juristen noodzakelijk is. Daarin schuilt een belangrijke morele kwaliteit.

## Literatuur

### **Balkema, J.P.**

*Strafrechter en vrijheidsbeneming*  
In: E.R. Muller en P.C. Vegter  
(red.), *Detentie*, Alphen aan den  
Rijn 2005, p. 87-98

### **Buruma, Y.**

*De dreigingsspiraal; onbedoelde  
effecten van misdaadbestrijding*  
Den Haag, 2005



**Corstens, G.J.M.**

*Veranderingen in het strafrecht in Nederland; de spanning tussen enerzijds politiek en anderzijds de strafrechtspleging*

Nederlands juristenblad, nr. 12, 2007, p. 664-671

**Downes, D., R. van Swaaning**

*The road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands*

The University of Chicago Press, 2007 (in druk)

**Ippel, P.C., S. Heeger-Hertter**

*Sprekend de rechtbank; alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*

Nijmegen, 2006

**Kelk, C.**

*Nederlands detentierecht*  
Deventer, 2003 (2<sup>e</sup> herziene druk)

**Kooijmans, T.**

*Inrichtingen voor stelselmatige daders*

In: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie*, Alphen aan den Rijn, 2005, p. 231-265

**Kunst, M.A.J.**

*Vrijheidsbeneming en Openbaar Ministerie*

In: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie*, Alphen aan den Rijn, 2005, p. 99-120

**Montesquieu**

*Over de geest van de wetten*  
Amsterdam, 2006

**Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)**

*Strafen zorg: een paar apart; passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*

Den Haag, 2007

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)**

*Advies 'De Inrichting voor Stelselmatige Daders; de isd-maatregel in theorie en praktijk*

Den Haag, april 2007

**Verhagen, J.J.L.M.**

*Het Nederlandse gevangeniswezen; uitgebreid en ingeschikt*  
Justitiële verkenningen, nr. 1, 1999, p. 9-23

**Weima, F.K.**

*Besturing van justitiële inrichtingen*

In: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie*, Alphen aan den Rijn, 2005, p. 71-86

**Woud, A. van der**

*Een nieuwe wereld; het ontstaan van het moderne Nederland*  
Amsterdam, 2006

# De elastiekjes van Docters van Leeuwen

## Het O.M. tussen rechtspraak, politie, politiek en bestuur

*J.L. de Wijkerslooth\**

Er deed in de jaren negentig een theorie binnen het Openbaar Ministerie (O.M.) de ronde. Zij werd mondeling overgeleverd en is afkomstig van de toenmalige voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, A.W.H. Docters van Leeuwen. Zij luidde als volgt. Het O.M. is juridisch en bestuurlijk nauw verbonden met vier gezichtsbepalende actoren in zijn omgeving: de minister van Justitie en in diens verlengde de landelijke politiek, het lokale bestuur, de politie en de rechtsprekende macht. Hun invloed op het O.M. moet in een zeker evenwicht zijn, wil het O.M. zijn taak in de rechtsstaat naar behoren kunnen vervullen. Elk van de vier heeft echter een eigen visie op de oriëntatie en de koers van het O.M. Deze visies convergeren lang niet altijd. Het gebrek aan convergentie wordt ook weerspiegeld in verschillen in opvatting van de individuele leden van het O.M. over het eigen functioneren. De ene officier van justitie heeft een beleidsoriëntatie en is gericht op handhaving – een bestuurlijk perspectief –, een ander voelt zich magistraat – een rechterlijk perspectief –, en een derde vindt zichzelf mogelijk ‘crime fighter’ – een politieel perspectief. Bepalend voor de koers van het O.M. moet zijn dat het beleidsmatig en in individuele zaken hetzij de weg van de grootst gemene deler van deze uiteenlopende visies volgt, hetzij afwisselend en met verschillen in context, tijd en plaats aan de uiteenlopende wensen van de minister, het lokaal bestuur, de politie en de rechtsprekende macht tegemoetkomt. Binnen zekere grenzen kan dat. Een grootst gemene deler is een compromis. Daaraan zijn wij in Nederland wel gewend. Moet voor één kant worden gekozen, dan kan dat ook, zij het binnen zekere grenzen.

\* Prof. mr. Joan de Wijkerslooth is als hoogleraar verbonden aan de afdeling Straf- en Procesrecht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Van 1999 tot 2005 was hij voorzitter van het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie.

Doen wat de één wil, maar de ander niet, zet de relatie met de ander misschien wel onder druk, maar behoeft niet onmiddellijk tot een breuk te leiden. Dat noemde Docters van Leeuwen de elastieke band van het O.M. met de vier genoemde actoren. Elastiek heeft nu eenmaal rek. De preoccupatie was dat het O.M. niet te veel naar de een of de ander zou (moeten) buigen. Ook de spankracht van elastiek is eindig. Dat zou het evenwicht te zeer verstoren. Een dergelijke verstoring heeft niet alleen gevolgen voor de positie van het O.M., maar ook voor de strafrechtpleging als geheel.

Het is interessant na te gaan of het veronderstelde evenwicht eigenlijk nog wel bestaat. De rol van het O.M. als ketenpartner wordt immers uiteindelijk mede bepaald door de positie die het inneemt in het krachtenveld van de rechtspraak, de politie, de politiek en het bestuur. Om dit na te gaan zal ik eerst kort ingaan op de strafrechtelijke uitgangspunten, die de verschillende relaties beheersen. Vervolgens komt aan bod wat zich in de omgeving daarvan juridisch en bestuurlijk afspeelt. Ten slotte kom ik tot een conclusie.

### Het strafrechtelijk dogmatische kader

Sedert de inwerkingtreding van art. 127 Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO)<sup>1</sup> is een relatieve rust ingetreden in het daarvoor soms hoogoplopende debat over de bevoegdheden van de minister van Justitie over het O.M.<sup>2</sup> Art. 127 Wet RO<sup>3</sup> postuleert een in beginsel onbeperkte algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister betreffende de taken en bevoegdheden van het O.M., als spiegelbeeld van de, evenzeer onbeperkte, politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het handelen van het O.M. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid – dat wil zeggen die inzake de opsporing en vervolging in individuele zaken – gaat ver, want laat aanwijzingen toe uit politieke opportuniteit. Anderzijds

1 Bij Wet van 19 april 1999, Stb. 194.

2 Zie daarover bijvoorbeeld A.C. 't Hart, 'Het nieuwe O.M.', in: *Hier gelden de wetten; over strafrecht, Openbaar Ministerie en multiculturalisme*, Leiden, 2001, p. 76-88 en de aldaar aangehaalde literatuur.

3 Het artikel luidt: 'Onze Minister van Justitie kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie.'

wordt in de parlementaire geschiedenis van art. 127 Wet RO een en andermaal benadrukt dat de minister bij de toepassing van deze bevoegdheid gebonden is aan de grenzen van het recht en de rechtstatelijke positie van de officier van justitie behoort te respecteren. Verder is de aanwijzingsbevoegdheid in art. 128 Wet RO aan strikte procedureregels onderworpen.<sup>4</sup> Niet geheel duidelijk is slechts in welke mate het de minister vrijstaat in te grijpen in het requisitoir en de strafeis. Op voet van de parlementaire geschiedenis mag worden aangenomen dat een aanwijzing in ieder geval niet zover mag strekken dat het een officier van justitie onmogelijk wordt gemaakt rekening te houden met hetgeen op de zitting is voorgevallen.<sup>5</sup> De algemene aanwijzingsbevoegdheid ziet op het krachtens het opportuniteitsbeginsel gevoerde strafrechtelijk beleid. De onbeperkte zeggenschap van de minister op dit punt ligt voor de hand. Een misverstand ontstaat eerst wanneer de mening zou postvatten dat de minister zelf strafrechtelijk beleid voert. Dat is niet juist. Beleidswensen kan de minister slechts via het O.M. realiseren omdat de strafrechtelijke bevoegdheden in de wet aan het O.M. zijn geattribueerd.<sup>6</sup>

Uit strafrechtelijk dogmatisch oogpunt staat het O.M. los van het lokale bestuur. Voor het opsporings- en vervolgingsbeleid bestaat voor het O.M. immers een verticale verantwoordingsverplichting jegens de minister van Justitie, geen horizontale jegens de burgemeester of de gemeenteraad. Van zeggenschap over het O.M. in de horizontale lijn is geen sprake. Art. 14 Politiewet schept voor het O.M. een overlegverplichting met de burgemeester over de taakuitvoering van de politie in het bekende driehoeksoverleg. Overleg is geboden in het licht van de wisselwerking tussen de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving en van het duale gezag over de politie. De burgemeester is op grond van art. 172 e.v. Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. Daartoe staat de politie krachtens art. 12 Politiewet mede onder

4 Kort samengevat komen deze regels op het volgende neer. De minister dient het College van Procureurs-Generaal schriftelijk te informeren over een voorgenomen aanwijzing en de motivering daarvan. Het College krijgt vervolgens de gelegenheid daarop te reageren. De definitieve aanwijzing en het onderliggende dossier worden of bij de processtukken gevoegd, of – bij een aanwijzing niet (verder) op te sporen of te vervolgen – aan de Eerste en Tweede Kamer toegezonden.

5 Kamerstukken II, 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 22.

6 Zie bijvoorbeeld art. 124 Wet RO, art. 8, 167, 141 Sv.

zijn gezag. Dit vereist afstemming tussen het O.M., de burgemeester en de politie. Wat in het driehoeksoverleg wordt afgesproken, behoort door het O.M. stellig te worden nagekomen, maar de aard en omvang van de toezeggingen die in het overleg worden gedaan, staan in beginsel ter vrije beoordeling van het O.M. Wat geldt voor het beleid, geldt a fortiori voor de beslissingen van het O.M. in individuele strafzaken.

Art. 148 Sv draagt aan de officier van justitie de opsporing van de strafbare feiten in zijn werkgebied op en verleent hem de bevoegdheid daartoe bevelen te geven aan de overige ambtenaren met de opsporing belast. De bepaling kent haar tegenhanger in art. 13 Politiewet dat de politie onder gezag van de officier van justitie stelt, voor zover zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie. Daarmee is de zeggenschap van het O.M. over het strafrechtelijk handelen van de politie gegeven. Deze zeggenschap is in theorie onbegrensd, omdat het O.M. ten overstaan van de rechter in een strafzaak verantwoordelijkheid moet kunnen nemen voor elk onderdeel van het handelen en de beslissingen van opsporingsambtenaren.

In de verhouding tussen het O.M. en de rechter zijn verantwoording, individualisering, rechtmatigheid, onpartijdigheid, professionaliteit en vertrouwen de belangrijkste kernbegrippen. De officier van justitie behoort aan de rechter verantwoording af te leggen over de afweging die aan de beslissing tot opsporing en vervolging ten grondslag heeft gelegen. Deze beslissing moet voldoen aan de door de wet, de internationale verdragen en de algemene rechtsbeginselen gestelde voorwaarden. De officier behoort jegens de rechter in te staan voor de rechtmatigheid, de objectiviteit en de professionaliteit van het vooronderzoek en de volledigheid van het strafdossier. Hij dient onpartijdig en integer te zijn. De rechter moet daarop kunnen vertrouwen. Het is opmerkelijk te moeten vaststellen dat de wet op tal van punten detailregelingen kent die de nakoming van deze eisen beogen te waarborgen, maar hen niet als zodanig verwoordt. Zij worden afgeleid uit de rechtstatelijke taak van het O.M., het strafvorderlijk stelsel en de positionering van het O.M. als onderdeel van de rechterlijke macht. Men moet terugvallen op de Gedragscode O.M. en de daar achterliggende internationale codes voor een expliciete uitwerking.

## De praktijk

Tot zover de theorie, nu de praktijk. Deze is aanmerkelijk complexer dan de betrekkelijk simpele theoretische modellen zouden kunnen doen veronderstellen. Terug naar de aanwijzingsbevoegdheid. In de eerste plaats die in individuele zaken. In de literatuur (zie bijvoorbeeld Corstens, 2005, p. 112) is naar voren gebracht dat de openheid over de ministeriële inmenging in concrete strafzaken die door de procedure van art. 128 Wet RO wordt nagestreefd, er niet zal komen wanneer het artikel niet wordt toegepast. Het O.M. moet in het belang van de rechtsstaat zijn rug recht houden, zo luidt de oproep. Van een aanwijzing in de zin van de wet is tot nog toe echter geen sprake geweest. Betekent dit dat het O.M. onzichtbaar aan de leiband van de minister loopt? Voordat die mening postvat, zouden drie gezichtspunten in aanmerking moeten worden genomen. Ten eerste dragen de achtereenvolgende ministers van Justitie de rechtstatelijke positie van het O.M. tot op heden een aanzienlijk warmer hart toe dan in het juridische discours wel eens verondersteld is. Het O.M. wordt niet gezien als een buitendienst van het ministerie. Dat siert hen. Het O.M. krijgt in individuele strafzaken vooralsnog buitengewoon veel ruimte om zijn eigen beslissingen te nemen, ook wanneer deze politiek ongemakkelijk liggen. Bovendien is het model van art. 128 Wet RO een typisch juridisch conflictmodel dat geëigend is voor extreme situaties, maar dat onwerkbaar is in dagelijkse bestuurlijke verhoudingen. Een O.M. en een minister die elkaar geregeld bejegenen met schriftelijk gemotiveerde standpunten is geen lang gezamenlijk leven beschoren. Bovendien gaat het in de Nederlandse situatie, zo zich een verschil van mening tussen het O.M. en de minister lijkt aan te dienen, voorlopig niet om basale rechtstatelijke vragen die een indringende confrontatie rechtvaardigen. Onzin, onrecht, corruptie of vriendjespolitiek is niet aan de orde. Het gaat om uiteenlopende opvattingen, die beide verdedigbaar zijn, ook in juridische termen, met een waaier van argumenten, die verschillend worden gewogen of geapprecieerd. Dergelijke verschillen van inzicht kunnen beter door overleg en overtuiging worden opgelost dan door aanwijzingen. Geen leiband dus, maar onmiskenbaar is zo wel een praktijk gegroeid, die, afhankelijk als zij is van de integriteit van de betrokkenen, bij gewijzigde omstandigheden een risico in zich draagt van ondoorzichtige besluitvormingsprocessen, waarin

aan het strafrecht heteronome argumenten binnensluipen en die voor de rechter allerminst controleerbaar zijn. Wie dit risico wil vermijden, dient vragen te stellen bij het systeem van de wet.

### *Landelijk politiebeleid en lokaal veiligheidsbeleid*

De vormgeving van het strafrechtelijke beleid maakt ook een ontwikkeling door die deze doet afdrijven van de theorie. In het beleidsplan van het O.M. *Perspectief op 2010*,<sup>7</sup> dat eind vorig jaar verscheen, wordt opgemerkt: 'De rol van het O.M. ten opzichte van de politie is aan het veranderen, in het bijzonder met betrekking tot de landelijke keuzes bij de opsporing van strafbare feiten. Door ontwikkelingen in de praktijk en wetgeving is het landelijke politiebeleid in handen van de ministers komen te liggen. (...) Hiermee is definitief de trend gezet dat de minister van Justitie (in overleg met zijn ambtgenoot van BZK) het landelijke beleidskader voor de opsporing rechtstreeks met de korpsen regelt. Hiermee is tevens bepaald dat die korpsen over de verwezenlijking verantwoording afleggen aan de minister(s). Het College van Procureurs-Generaal adviseert de minister van Justitie bij de totstandkoming van het landelijke beleidskader. Op grond van zijn ervaring met de criminaliteitsbestrijding kan het O.M. bijdragen aan de kwaliteit en het realiteitsgehalte van de te maken afspraken'.<sup>8</sup> Het klinkt bijna opgelucht: het O.M. hoeft zich niet (langer) jegens de minister te verantwoorden over de realisering van de landelijke beleidskaders door de politie. Het is ook niet verontrustend; het roept alleen wel vragen op over de positie van het O.M. Want opsporingsbeleid dat door de ministers via de politie aan het O.M. wordt aangereikt, is weinig flexibel en beperkt de beoordelingsvrijheid van het O.M. Het beleid van de minister mag niet worden gefrustreerd. De politie moet haar resultaatsafspraken kunnen nakomen en zal daarop ook staan. Eenzelfde ontwikkeling doet zich voor op regionaal en lokaal niveau, maar dan wel met rechtstreekse betrokkenheid van het O.M. De klassieke gezagsdriehoeken van de officier, de burgemeester en de

7 *Perspectief op 2010*, Den Haag, Openbaar Ministerie, 2006. Zie uitvoerig over dit beleidsplan: M.S. Groenhuijsen, *Het nieuwe beleidsplan van het openbaar ministerie: perspectief op 2010*, Delikt en Delinkwent, 2007, p. 1.

8 Zie *Perspectief op 2010*, p. 7.

districtschef van de politie en in versterkte mate de beheersdriehoeken van de hoofdofficier, de korpsbeheerder en de korpschef zijn op de meeste plaatsen allang geen afstemmingsoverleggen meer. Het zijn bestuurlijke organen waarin het veiligheidsbeleid in een plaats of een regio door betrokkenen gezamenlijk wordt vormgegeven. Veiligheidsbeleid, zeker wanneer het beoogt integraal te zijn, veronderstelt een breed spectrum van maatregelen, waarbij op een scala van bestuurslichamen, overheidsdiensten en particuliere organisaties een beroep wordt gedaan de nodige inspanningen te leveren. Het O.M. kan daarin niet achterblijven. Het is medeverantwoordelijk voor het wel en wee van de burger. Het strafrecht biedt immers de stok waarmee het beleid kracht wordt bijgezet. De gedachte dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen niet betekent dat ieder van de partijen uiteindelijk meer verantwoordelijkheid aanvaardt dan voor het terrein waarover zij zeggenschap heeft, lijkt mij een juridische illusie. Bovendien, hoe meer het beleid wordt gericht op het bereiken van concrete handhavingresultaten, des te instrumenteler moeten strafrechtelijke reacties worden ingezet. Dat moet leiden tot strafrechtelijke interventies die niet meer steeds beantwoorden aan het klassieke model, waarmee het O.M. de rechter pretendeert tegemoet te treden. Dit effect wordt naar mijn mening verder versterkt wanneer voor het bestuur steeds meer mogelijkheden worden gecreëerd om in een pre-strafrechtelijke fase met gebiedsverboden en meldingsplichten in te grijpen in het gedrag van mensen. Ik verwijs naar het wetsvoorstel *Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid* dat op dit moment in de Eerste Kamer ahangig is.<sup>9</sup> Behalve de personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten worden mogelijk voetbalhooligans en stelselmatige overlastplegers doelwit van dit type maatregelen. Het O.M. kan zich niet onttrekken aan wat in deze sfeer staat te gebeuren. Bedacht moet worden dat het strafrecht in de sanctie moet voorzien als de verboden en plichten niet worden nagekomen. Dit vraagt opnieuw interactie tussen het O.M. en het bestuur. Die interactie heeft stellig een vorm van gebondenheid op voorhand van het O.M. tot gevolg, al was het slechts uit het oogpunt van loyaliteit aan de eerder door het bestuur genomen beslissing waarbij het O.M. betrokken was.

9 Kamerstukken II, 30 566.



Boeiend in dit verband is ten slotte ook welke uitvoering zal worden gegeven aan art. 257 ba Sv. Bestuursorganen kan de bevoegdheid worden verleend onder toezicht en volgens richtlijnen van het College van Procureurs-Generaal strafbeschikkingen (ook wel: O.M.-afdoeningen) uit te vaardigen. Er bestaat een vage hoop dat door het in het leven roepen van deze bevoegdheid de opmars van de bestuurlijke boete zal kunnen worden gekeerd. Dat is heel wel mogelijk, maar niet zonder prijs. Daarbij denk ik niet aan de discussie over de vraag aan wie de boete-inkomsten toevallen. Dat probleem zal ongetwijfeld ten gunste van het bestuur op enigerlei wijze worden opgelost. Handhaving moet nu eenmaal worden bekostigd. Bestuursorganen zullen ook wensen hebben met betrekking tot een eigen opsporings- en sanctioneringsbeleid. Die wensen zullen ook moeten worden gehonoreerd, wil de strafbeschikking inderdaad een reëel alternatief voor de bestuurlijke boete worden.

### *O.M. en politiepraktijk*

Ook de gezagsuitoefening over de opsporing door de politie verloopt via andere lijnen dan de theorie doet veronderstellen. Het model in de wet is in wezen toegesneden op grotere strafzaken, waarin bevoegdheden moeten worden ingezet waarover alleen de officier van justitie dan wel de rechter-commissaris kunnen beslissen. Daarbuiten – en dat is getalsmatig de overgrote meerderheid van de strafzaken – moet het O.M. volstaan met een controle op de kwaliteit van het proces-verbaal en op de rechtmatigheid van de daaruit blijkende handelingen van de politie en met gezagsuitoefening over de inrichting van de processen van de politie. Maar ook in de grotere strafzaken is de betrokkenheid van het O.M. niet alomvattend. Dat kan niet en moet het O.M. ook niet willen. De politie heeft een eigen professionaliteit die zij ook moet waarmaken, terwijl het O.M. een zekere distantie nodig heeft om zijn rol naar behoren te kunnen vervullen. Het programma *Versterking opsporing en vervolging*, dat in het leven is geroepen naar aanleiding van de zaak van de Schiedammer parkmoord, tracht opnieuw duidelijkheid te scheppen in de verhouding tussen de politie en het O.M. Met woorden op papier zijn de problemen echter nog niet opgelost. Dat laat de onverkwikkelijke gang van zaken bij de geuridentificatieproeven zien. Het heeft wel erg lang geduurd voordat opviel dat bij de geuridentificaties die als bewijs werden

aanvaard in tal van strafzaken, door het hondenbegeleidingsteam het protocol op een wezenlijk punt niet werd nagekomen. Zeker, toen het eenmaal uitkwam, is door het O.M. snel en adequaat gereageerd. Maar de knagende vraag blijft hoe het kon gebeuren. Hoezo leiding over de opsporing? Of moeten wij aanvaarden dat het O.M. op een punt als dit geen blaam treft, maar uitsluitend de politie? En wat betekent dit dan voor de theorie?

### *O.M. en de rechter*

De typering van de relatie tussen het O.M. en de rechter heeft een hoog idealistisch gehalte. De redenen daarvoor zijn voor de hand liggend. De sancties die de strafrechter aan een strafbaar feit kan verbinden, zijn de meest ingrijpende die de rechtsstaat kent. De vervolgende instantie initieert de strafzaak en is daartoe zelf toegerust met de bevoegdheid tot toepassing van vergaande dwangmiddelen. Zijn onderzoek en meer in het algemeen zijn optreden dienen daarom vlekkeloos te zijn. Dit behoort de rechter ter zitting ook te toetsen. Probleem is alleen dat in ons stelsel de onderzoeksmogelijkheden van de rechter ter zitting grenzen hebben. De zaak kan door hem niet van de grond af aan zelfstandig opnieuw worden bekeken. Daarvoor bestaat geen tijd en geen ruimte. Grote hoeveelheden zaken moeten worden afgedaan. De rechter heeft ook geen alziend oog. Hij moet tot op zekere hoogte afgaan op de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid van hetgeen hem door het O.M. wordt aangereikt. In de praktijk speelt in de grotere strafzaken de verdediging dan ook een wezenlijke rol als tegenwicht tegen het O.M. en dat verwacht de rechter ook. Op serieuze verweren van de verdediging wordt naar behoren ingegaan, maar als een kwestie niet door de verdediging aan de orde wordt gesteld, zal er voor de rechter niet veel gelegenheid zijn diep te gaan spitten. Anderzijds heeft het trauma van de zaak van de Schiedammer parkmoord het O.M. en de strafrechter opnieuw ingescherpt hoe kwetsbaar strafzaken kunnen zijn. Dat is winst. Maar of de door het O.M. en de politie getroffen maatregelen voldoende zullen zijn, staat nog allerminst vast. De rechter blijft voorlopig gevangen in het schema van het vertrouwen in het O.M., de kwaliteit van de verdediging en de beperkte mogelijkheden van de eigen toetsing. In kleinere strafzaken ligt de lat voor het O.M. niet heel hoog.

Het gaat om zaakstromen die moeten worden afgedaan met veel automatisering en weinig individualisering. Zij vloeien vaak voort uit een handhavingsbeleid dat allerm minst verwerpelijk is, maar dat geen zaken genereert die makkelijk in een traditioneel strafrechtelijk kader inpasbaar zijn. Dit brengt mee dat zaken die de strafrechtelijke schoonheidsprijs niet verdienen (zij worden snel, sjabloonmatig en met weinig aandacht voor individuele omstandigheden en verweren behandeld) de toets van de kritiek moeten passeren. Dat weet het O.M. en het anticipeert tot zekere hoogte daarop ook. Toch wordt de pretentie volgehouden dat ook kleine strafzaken gewone strafzaken zijn, die aan alle strafrechtelijke normen voldoen. Al met al wordt zo voor de rechter een niet erg gelukkig perspectief geschapen.

## Conclusie

De vraag was of het door Docters van Leeuwen veronderstelde evenwicht tussen de vier actoren die het O.M. omgeven nog steeds bestaat. Het bestaat in theorie misschien, maar niet in de praktijk. Daarvoor dreigt de bestuurlijke invloed, zowel landelijk als lokaal, op het beleid van het O.M., dat wil zeggen op het aantal zaken dat strafrechtelijk wordt afgedaan en op de aard daarvan, te groot te worden. Verder bestaat er te weinig zekerheid dat de traditioneel aanvaarde waarborg van het O.M. voor de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid van grote opsporingsonderzoeken binnen het huidige stelsel daadwerkelijk inhoud kan worden gegeven. Ten slotte dreigen de kleine strafzaken een te bijzondere positie te gaan innemen. Ik kan mij moeilijk voorstellen dat dit alles voor het O.M. als ketenpartner zonder gevolgen zal blijven. Kunnen de spanningen die deze ontwikkelingen oproepen worden verminderd? Zeker, maar niet door het O.M. uit de jaren zestig van de vorige eeuw te laten herleven: een verzameling zaaksgerichte officieren van justitie en advocaten-generaal, die ieder individueel naar eigen inzicht, eer en geweten de zaken die hem of haar bereiken, behandelen. Dat zou een totale miskennis zijn van de maatschappelijke, bestuurlijke en juridische ontwikkeling, die zich sindsdien heeft voorgedaan. Wel door opnieuw na te denken over de vragen die het huidige stelsel van strafrechtpleging oproept. Ik som er enkele op. Als het onvermijdelijk is dat het bestuur strafrechtelijk beleid voert, welke

bestuursorganen moeten daarmee dan, met name op regionaal niveau, worden belast? Hoe moet de verdeling tussen landelijk en regionaal beleid in dat geval worden ingericht? Welke eisen mogen aan dit beleid worden gesteld, inhoudelijk en naar keteneffecten? In welke democratische/politieke controlemechanismen wordt voorzien? Welke ruimte wordt aan het O.M. voorbehouden, zowel beleidsmatig als bij de beoordeling van individuele zaken? Is het wel verstandig om alle strafzaken, van de terrorismezaken tot die over niet 'handsfree' bellen in de auto, in hetzelfde globale model te persen? Zou het niet beter zijn de behandeling van bepaalde zaken of zaakstromen inhoudelijk en procedureel in afzonderlijke banen te leiden? Hoe moet de verhouding tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke punitieve handhaving precies worden ingevuld? Kunnen een aantal lichte strafbare feiten in dat kader niet beter worden gedecriminaliseerd? Moet de positie van de verdediging in vooral grote strafzaken worden versterkt? Zo ja, hoe? Het komt mij voor dat de beantwoording van dit type vragen, die goeddeels aan de wetgever zijn, beter is dan voort te modderen met management oplossingen.

## **Literatuur**

**Corstens, G.J.M.**

*Het Nederlands strafprocesrecht*

Deventer, Kluwer, 2005 (5<sup>e</sup> druk)

# Rechter en reclassering als ketenpartners

*J.A. van Vliet\**

‘Toch kan ik mij moeilijk een hoger menselijke en maatschappelijke functie voorstellen dan die van de reclasseringsambtenaar, die in de bekwaamheid voor en overgave aan zijn op de mens gerichte arbeid in de perfectie is geslaagd.’

– Mr. dr. Nico Muller, 1952

In het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) *Samenhang in de hulpverlening aan justitie-cliënten* uit 1985 wordt de reclassering nog omschreven als ‘een vorm van categorale hulpverlening’. Dit was een gevolg van de door de reclassering te bereiken doelgroep, ‘namelijk degenen die in contact (geweest) zijn met politie en justitie, dan wel daarmee in contact dreigen te komen’. Het justitiële facet vormde de legitimatie van het reclasseringscontact, dat voor een deel ook werkzaamheden in de niet-justitiële sfeer kon inhouden (Soetenhorst-de Savornin Lohman, 1985, p. 21). Het is opmerkelijk dat een van de kerntaken van de reclassering die binnen deze omschrijving past, de (na)zorg na detentie, bijna twintig jaar later geheel en zonder veel verzet uit het takenpakket van de reclassering is verdwenen<sup>1</sup> (Zwemmer e.a., 2007). Ook valt op dat het verlenen van ‘hulp en steun’ bij de naleving van bijzondere voorwaarden door veroordeelden nu wordt benoemd als ‘reclasseringstoezicht’, terwijl het ‘toezicht’ door de wetgever aan het Openbaar Ministerie is toebedeeld (zie Sr. 14d). Het zijn mijns inziens heldere aanwijzingen dat de reclassering zijn hulp- en dienstverlenende functie op het grensvlak van justitie en de overige delen van de samenleving, waarop het SCP doelt, heeft verloren en deel is geworden van wat de ‘justitieketen’ wordt genoemd. Dit is in

\* Dr. Jaap van Vliet is beleidsmedewerker bij Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering met in zijn takenpakket onder meer de aansluiting tussen justitie en zorg en de coördinatie van wetenschappelijk onderzoek en beleidsevaluatie.

1 In plaats van over ‘nazorg’ zou beter gesproken kunnen worden over ‘reïntegratie’, omdat deze laatste term het doel van de activiteit beter weergeeft.

belangrijke mate toe te schrijven aan ontwikkelingen die door de vorige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in gang werden gezet met de publicatie van de nota *Naar een veiliger samenleving* (ministerie van Justitie & ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002), zoals Poort stelt in een analyse van het reclasseringsbeleid van minister Donner. Donner maakte al snel na zijn aantreden duidelijk dat de reclassering een integraal onderdeel diende te vormen van de strafrechtsketen, die hij ten dienste wilde stellen van de effectiviteit en efficiency van de strafrechtstoepassing (Poort, 2007). Dit met de bedoeling sancties optimaal, efficiënt, effectief én selectief in te zetten voor het terugdringen van recidive en uiteindelijk: een veiligere samenleving. Deze wijziging van positie van de reclassering heeft gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de reclassering en tezelfdertijd voor de relatie van de reclassering met de 'ketenpartners'. Ketenpartners zijn organisaties die activiteiten uitvoeren in een op elkaar aansluitende keten. Zij maken daartoe onder meer afspraken over doelen, doelgroep(en), resultaten en de te leveren capaciteit en iedere partner heeft daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar en is hierop aanspreekbaar. Daarnaast werken zij samen op het gebied van kwaliteit, innovatie, professionalisering en ICT en communiceren zij over gemeenschappelijke doelen, activiteiten en bereikte resultaten (Ketennetwerk, 2007).

In dit artikel staan de relatie en interactie tussen rechter en reclassering centraal. Het is daarbij onder meer de vraag of de rechter wel – in alle opzichten – moet worden beschouwd als een 'ketenpartner', zoals hierboven bedoeld; de vraag is ook of dat wenselijk is, gezien de onafhankelijke positie die de rechter in de strafrechtsketen inneemt. Immers, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het O.M. en de reclasseringsinstellingen zijn meer en meer beleidsgestuurd en maken op landelijk niveau afspraken over prioriteiten in te bereiken doelgroepen, te leveren capaciteit en soorten en aantallen te leveren 'producten' aan de hand van tevoren vastgestelde productdefinities. Daarnaast zijn voor de drie reclasseringsorganisaties de wijze van werken en organisatie onder druk van het ministerie van Justitie vergaand gestroomlijnd. Natuurlijk speelt de rechter een belangrijke rol in de justitieketen. Maar mag van de rechter, naast een goede communicatie, niet eveneens een onafhankelijk oordeel en optreden worden verwacht, dat niet altijd zal passen in het ambtelijke of ketengestuurde beleid?

Voor een goed begrip zal ik eerst de ontwikkelingen in de reclassering en het kader van de hedendaagse reclassering uiteenzetten. Daarna bespreek ik de interactie tussen rechter en reclassering. Ik besluit met enkele conclusies en aanbevelingen.

## De reclassering

In zijn historische studie definieert Heinrich (1995) de reclassering als een vorm van particulier initiatief, waarbij de overheid een deel van haar strafrechtelijk beleid overliet aan particuliere instellingen. De bijzondere relatie, die hierdoor ontstond tussen het ministerie van Justitie en de particuliere reclasseringsinstellingen heeft in de loop der tijd verschillende vormen aangenomen. In 1995 voltrok zich een reorganisatie die de voorbode werd voor de stand van de ontwikkelingen op dit moment. De beleidsvoorbereiding ten aanzien van de reclassering kwam meer dan ooit in handen van het ministerie van Justitie. Onder een landelijke directie (Heinrich, 1995, p. 345) – de Stichting Reclassering Nederland, SRN, die zowel de grootste reclasseringsinstelling was alsook tot 2004 de koepelorganisatie van de reclasseringssector – werd de reclassering eerst een integraal onderdeel van de strafrechtsketen en is inmiddels opdrachtnemer van ‘justitie’.

Sinds 1 januari 2004 hebben de Reclassering Nederland (de vroegere SRN), de Stichting Verslavingsreclassering GgzNederland (SVG) en Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (LJ&R) elk een eigenstandige relatie met de afdeling Reclassering die zich sinds 2004 ontwikkelt binnen de Directie Sanctietoepassing en Preventie (DSP) van het ministerie van Justitie. Deze afdeling voert de regie over het beleid en de financiën van de reclasseringssector. Zo stuurt DSP via het systeem van outputsturing (OPS) de reclasseringsorganisaties op het behalen van de afgesproken output en op het bewaken van de afgesproken kwaliteit (Rammers, 2003; Van Vliet, 2004, p. 252-255). De reclassering werkt als uitvoeringsorganisatie in een opdracht-nemer-relatie binnen de justietieketen, waarbij productieafspraken worden gemaakt – in aantallen ‘producten’, specificaties en kwaliteit – met de opdrachtgevers: O.M., ZM en DJI. Overleg en afstemming vindt plaats in een landelijk ‘opdrachtgeversoverleg’, arrondissementaal in de Arrondissementaal Justitiële Beraden (AJB). De reclassering werkt aan maatschappelijke veiligheid door bij te

dragen aan een effectieve en efficiënte sanctietoepassing en aan het verminderen van de kans op recidive van plegers van delicten, waarbij elk van de drie uitvoeringsorganisaties in de uitvoering eigen accenten legt, afhankelijk van doelstelling en/of te bereiken doelgroep. Er zijn vier kerntaken:

- diagnose en advies;
- uitvoeren van toezicht, i.c. het verlenen van hulp en steun bij voorwaardelijke sancties;
- executeren van sancties;
- uitvoeren van gedragsinterventies.

In het vervolg van dit artikel beperk ik mij tot de eerste twee kerntaken; hierin is de relatie tussen rechter en reclassering het meest zichtbaar.

Organisatorisch is de functie diagnose en advies ingaande 2007 strikt gescheiden van de overige reclasseringsfuncties (Reclassering 3RO, 2005). In de loop van 2006 is in alle arrondissementen op het parket een reclasseringsbalie opgezet als een gemeenschappelijke voordeur voor de drie reclasseringsorganisaties (3RO), die als functies heeft:

- Het vanuit de adviesfunctie van de reclassering laten stellen van een diagnose en, op basis daarvan, uitbrengen van een advies over een geschikte mix van interventies en sancties om recidive te voorkomen en voor een evenwichtige rechtsbedeling (Reclassering Nederland, 2007). De reclassering adviseert in strafzaken middels een voorlichtingsrapport. Het advies betreft zowel de straf als zodanig (soort en maat) als de daar eventueel aan te verbinden reclasseringsactiviteiten en komt voort uit het criminogene profiel op basis van het afnemen van een diagnose volgens de Recidive Inschattings Schalen (RISc). Met RISc worden factoren die met het criminele gedrag verbonden zijn geïdentificeerd en door de reclasseringsprofessional gewogen. Beoogd wordt dat de reclassering tot een objectieve, onafhankelijke advisering komt door gebruik van wetenschappelijke en geobjectiverde methoden.
- Op basis van een justitiële opdracht, na vonniswijzing, cliënten aan de hand van objectieve criteria verdelen over de 3RO en het cliëntdossier overdragen aan de meest geëigende reclasseringswerker voor de uitvoering van het 'reclasseringstoezicht'. Reclasseringstoezicht wordt gedefinieerd als 'controle op het nakomen van door O.M., ZM en DJI opgelegde (bijzondere) voorwaarden en het



signaleren van dreigende overtreding, het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de (bijzondere) voorwaarden te houden, en het geven van praktische ondersteuning bij het realiseren van de randvoorwaarden voor een delictloos bestaan' (Reclassering 3RO, 2007).

Dit impliceert dat reclasseringsmedewerkers die reclasseringstoezicht uitvoeren geen werkzaamheden (mogen) uitvoeren in het taakveld 'diagnose en advies' (Opdrachtgeversoverleg, 2007). Deze scheiding van functies heeft als achtergrond de eis van het ministerie van Justitie om de diagnosestelling en advisering aan de ketenpartners onafhankelijker te positioneren van de overige reclasseringsactiviteiten. Ook de wens van de 3RO tot professionalisering en objectivering ligt aan deze scheiding van functies ten grondslag (Reclassering 3RO, 2005, p. 11). De vraag of en in hoeverre deze functiescheiding bijdraagt aan de door de reclassering te behalen doelstellingen is overigens niet beantwoord.<sup>2</sup>

De reclassering werkt in toenemende mate binnen het wetenschappelijk perspectief van 'What Works'. Hierin wordt verondersteld dat de manier waarop interventies worden uitgevoerd van belang is voor de gevolgen daarvan. Dit komt tot uitdrukking in criteria voor effectieve interventies zoals gerichtheid op het aanleren van cognitieve en gedragsvaardigheden, aansluiting bij de risico- en hulpvraag van de reclasseringscliënt, responsiviteit, maar ook in de continuïteit van contact (Partridge, 2004), opleiding, supervisie, intervisie en ondersteuning van het personeel en dergelijke. De aanwezigheid van deze criteria is volgens de What Works-benadering een indicatie voor de effectiviteit van een strafrechtelijke interventie (zie ook: Boone en Poort, 2002). Maar ook de wijze van organisatie speelt een belangrijke rol bij het genereren van kwaliteit. In het bijzonder de opsplitsing van werkprocessen en bureaucrativering, zoals de genoemde functiescheiding, kan leiden tot verlies van kwaliteit en professionaliteit (Van der Laan, 2004) en mogelijk ook tot toename van recidivegevaar (Van Vliet en Oei, 2006; Van Vliet, 2007).

Op basis van de uitgangspunten van What Works ontwikkelt de reclassering gedragsinterventies, die op hun effectiviteit worden

2 Door TNO is in het voorjaar 2007 een onderzoek gedaan naar de reclasseringsbalie en de functiescheiding (in de praktijk 'de knip' genoemd). Dit onderzoek zal echter geen antwoord geven op de relatie tot de nieuwe organisatiestructuur met de beperking van recidive.

onderzocht en getoetst door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie.<sup>3</sup> De uitvoering van gedragsinterventies kan onderdeel zijn van reclasseringstoezicht, maar het toezicht bevat daarnaast nog een mix van controle en agogische activiteiten (Poort en Bosker, 2005; Bolt, 2007). De als effectief erkende gedragsinterventie zal doorgaans maar een beperkt onderdeel uitmaken van het totale reclasseringsproces en het effect ervan kan dan ook sterk – in positieve of negatieve zin – worden beïnvloed door (de organisatie van) het totale reclasseringstraject. Deze constatering is van belang voor de verwachtingen die door de reclassering, door middel van een advies in een voorlichtingsrapport aan het O.M. en de rechter, worden gewekt.

### **Rechter en reclassering**

Hoewel volgens Vegter (2002) de strafoplegging moet bijdragen aan een reductie van recidive en een veiliger samenleving, speelt het voorkómen van recidive geen primaire rol bij de strafoplegging. Al te hoge verwachtingen hiervan moeten volgens hem worden getemperd vanuit een realistisch historisch besef en bij het ontbreken van een flankerend sociaal beleid. Maar straffen zonder meer leiden niet tot een maatschappelijk aanvaardbare beperking van recidive. Bij het opleggen van een straf zal de rechter dan ook rekening houden met verschillende strafdoelen: vergelding, speciale en generaal preventie, mogelijkheden van reïntegratie en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Behalve van de reclassering ontvangt de rechter hierover adviezen van gedragsdeskundigen. Mijn ervaring als leidinggevende bij de reclassering is dat er aan deze laatste adviezen vaak meer gewicht werd toegekend dan aan dat van de reclassering; een ter zitting ontbrekend rapport van een gedragsdeskundige leidt doorgaans tot een aanhouding van de zitting, een

3 'Een (justitiële) gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkómen van recidive. Hieronder worden niet verstaan de interventies die uitsluitend op basis van de zorgplicht van Justitie aan de justitiabelen worden aangeboden en die dus niet expliciet tot doel hebben de recidive te verminderen' (Erkenningscommissie, 2007). Inmiddels zijn zes gedragsinterventies – voorlopig – erkend.

ontbrekend rapport van de reclassering zelden. Ik vond dit altijd een merkwaardig fenomeen, omdat beide rapporten en adviezen van verschillende betekenis zijn. Geeft de gedragsdeskundige rapportage inzicht in de pathologie en andere eigenaardigheden van de verdachte, het rapport van de reclassering is – als het goed is – toekomstgericht: op het ‘vertalen’ van de achtergronden, beperkingen en mogelijkheden van de verdachte in een uitvoerbaar én uit te voeren plan van aanpak, gericht op (re)integratie en beperking van de recidivekans. Daarmee kan het reclasseringsadvies niet ‘objectief’ zijn of los worden gezien van de uitvoering, zoals door Justitie voorgeschreven, maar juist ‘subjectief’: het noodzakelijke uitgangspunt voor een effectieve uitvoering van het reclasseringstoezicht. Objectiviteit leidt tot bureaucrativering en aanbodsturing, subjectiviteit tot maatwerk en vraagsturing (zie Tonkens, 2003, p. 27-39).

Nu de ‘knip’ is aangebracht tussen de adviesfunctie en de toezichtfunctie van de reclassering mag de adviseur zich, na de veroordeling, niet inlaten met de begeleiding of het toezicht op de reclasseringscliënt. Een cliënt die dit ter ore kwam, weigerde mee te werken aan het uitbrengen van een voorlichtingsrapport, omdat hij vertrouwen had in de rapporteur en niet bereid was zijn verhaal nogmaals aan een andere reclasseringswerker te vertellen. Het conceptrapport werd vernietigd en de opdracht tot voorlichting retour gezonden, zodat de cliënt buiten beeld verdween. In een ander geval stelde een cliënt tijdens de zitting niet mee te zullen werken aan begeleiding en toezicht door een andere reclasseringswerker dan de rapporteur. De rechter besloot in dat geval tot een van het beleid onafhankelijke opstelling en bij vonnis de begeleiding op te dragen aan de rapporteur. Hij maakte hiermee mogelijk dat de cliënt die begeleiding kreeg die wenselijk was.

Hoe vaak door de rechter adviezen van de reclassering worden opgevolgd, is overigens niet bekend. Maar het al dan niet opleggen van een (voorwaardelijke) sanctie vergt een zodanig gecompliceerde rechterlijke afweging dat de kwaliteit van het reclasseringsadvies uitsluitend daaraan niet is af te meten (Jacobs e.a., 2006, p. 18). Het is kennelijk ook niet zo dat de rechter geen vertrouwen heeft in de reclassering, want ongeveer de helft van de bijzondere voorwaarden betreft een ‘verplicht reclasseringscontact’ zonder verdere specificering. De rechter legt daarmee veel verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke vorm die de bijzondere voorwaarde krijgt bij de reclassering. In ongeveer 25% van de vonnissen wordt er

wel een nadere aanduiding gegeven, meestal geformuleerd met de zinsnede ‘ook als dat betekent of inhoudt dat...’ (Jacobs e.a., 2006, p. 8).<sup>4</sup> Vanuit de reclassering is het werken met een formulering zonder verdere specificering doorgaans niet wenselijk. Het leidt nogal eens tot vruchteloze discussies met de cliënt over welke acties wel of niet van hem kunnen worden gevraagd, waardoor uiteindelijk het gewenste reclasseringstraject in het gedrang komt. Het is echter mogelijk om in het advies een goed beargumenteerd voorstel te doen over de gewenste inhoud van de bijzondere voorwaarden. Dit heeft als voordeel dat de cliënt zich, voorafgaande aan de zitting, al committeert aan een plan van aanpak en de op te leggen bijzondere voorwaarden. Oud-minister Donner heeft in dit verband het project ‘optimalisering voorwaardelijke sancties’ en een wetswijziging op dit terrein aangekondigd, omdat te weinig ter terechtzitting duidelijk wordt wat de bijzondere voorwaarde is waaraan de veroordeelde zich heeft te houden. Een goede, op maat gesneden invulling van bijzondere voorwaarden zou volgens Donner bevorderen extramurale sancties in te zetten ten koste van korte vrijheidsstraffen (ministerie van Justitie, 2006). Het gebruik van het gestandaardiseerde diagnostische instrument RISC vergroot de onderlinge afhankelijkheid van rechter en reclassering. Dat bijvoorbeeld de maatregel ISD uitsluitend kan worden opgelegd naar aanleiding van een door de reclassering gegeven advies op basis van RISC impliceert de noodzaak dat er vertrouwen is tussen rechter en reclassering en voldoende inzicht in elkaars positie in de keten.<sup>5</sup> Voor de rechter is het, om tot een goede afweging en een juiste beslissing te komen, van belang om kennis te hebben van de mogelijkheden en beperkingen van RISC. En die zijn er beide: uitvoering vindt plaats op basis van objectieve items, gecombineerd met een professioneel-klinisch oordeel. Deze combinatie, hoewel beter dan een uitsluitend klinisch oordeel, vereist een hoog niveau van forensische deskundigheid (De Ruiter, 2007, p. 7). Toepassing van RISC leidt tot een betrouwbaarder advies. Ook echter moet expliciet worden gemaakt dat RISC weliswaar een instrumentarium is dat een zekere validiteit

4 Zoals: verslavingsbehandeling, psychische behandeling, arbeidstoeleiding.

5 In het kader van de ISD bestaat overigens twijfel of de deskundigheid van reclasseringswerkers toereikend is om zich op basis van RISC een adequaat oordeel te vormen van de noodzaak te komen tot verdiepingsdiagnostiek (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2007, p. 20).

heeft maar op verschillende punten nog verbeteringen en nadere ontwikkeling behoeft.<sup>6</sup>

## Conclusies en aanbevelingen

De reclasseringsambtenaar uit het citaat van rechter en reclasseringsbestuurder Nico Muller (De Jong, 1952, p. 310) aan het begin van dit artikel bestaat niet meer. De reclassering echter streeft, in deze tijd misschien wel meer dan ooit, naar perfectie. Macrodoelstellingen als het terugdringen van recidive en een veiliger samenleving spreken tot de verbeelding en de politiek en de publieke opinie spelen hier een stimulerende rol. Maar het werk van de reclassering speelt zich af op het microniveau van de individuele cliënt en vergt een nauw samenspel tussen partners in de justitieketen, maar vooral tussen reclasseringswerker en cliënt. Beantwoording van de vraag of reclassering nu tot de overheidsverantwoordelijkheden behoort of niet, blijft volgens Heinrich (1995, p. 245) een kwestie van persoonlijke en politieke smaak. Gelukkig valt over smaak te twisten want het lijkt mij dat de vraag waar de verantwoordelijkheid behoort te liggen en hoe deze is georganiseerd, moet worden beantwoord aan de hand van de doelstellingen die de reclassering dient te realiseren en de professionaliteit, positie en organisatievorm die daarvoor nodig zijn. Ministeriële beleidsmakers zijn echter geneigd te denken vanuit een structuur waarin de professionals en de justitiecliënt zich maar moeten voegen. Terwijl het ministerie van Justitie terecht uitgaat van de inzet van zoveel mogelijk wetenschappelijk verantwoorde interventies op cliëntniveau wordt dezelfde eis niet gesteld aan de door hen voorgeschreven organisatiestructuur. Er wordt door beleidsmakers vaak gedacht in simpele oplossingen voor complexe problemen en te weinig vanuit de stand van de wetenschap (zie De Ruiter, 2007). De samenwerking tussen de ketenpartners in het landelijk opdrachtgeversoverleg en in de AJB's leidt tot een betere afstem-

6 Zo wordt in recent onderzoek de waarde in twijfel getrokken van de schalen die een uitspraak doen over de 'relatie met partner, gezin en familie' en 'emotioneel welzijn' en zijn er nog de nodige problemen met de schaal over 'alcoholgebruik' (Van der Knaap e.a., 2007). Daarnaast bestaat er onduidelijkheid met betrekking tot de validiteit van RISC wanneer deze wordt toegepast op vrouwen (Rijnen, 2006; Bosker, 2006; zie ook Skeem e.a., 2005).

ming en focus binnen de justitieketen, gericht op efficiency in het justitiële proces. De rechter wordt in dit traject mijns inziens door de reclassering meer en meer gezien als noodzakelijke instantie, die faciliterend dient te zijn aan het beoogde reclasseringstraject dat moet leiden tot gedragsverandering van de cliënt en daarmee aan recidivevermindering en (dus) een veiliger samenleving. De veronderstelling daarbij is dat de rechter het oordeel van de reclassering wel moet overnemen omdat dit een objectief, wetenschappelijk onderbouwd advies is. Maar de rechter oordeelt onafhankelijk, betreft daarbij weliswaar het reclasseringsadvies, maar zal ook andere afwegingen moeten maken. Wanneer de rechter het advies van de reclassering niet overneemt of anders oordeelt dan door de reclassering geadviseerd, valt dit bij de reclassering vaak niet in goede aarde. Er wordt dan gesproken van 'cadeaugevallen'.<sup>7</sup> Hiermee lijkt het bredere en onafhankelijke oordeel van de rechter te worden gediskwalificeerd. Het is hierbij de vraag of de reclassering zich voldoende bewust is van de beperkte reikwijdte van het eigen oordeel in het strafproces in relatie tot de onafhankelijke positie van de rechter.

De justitiecliënt lijkt in dit geheel het object te zijn geworden van een sociaaltechnologische aanpak. Deze aanpak, bestaande uit een betere, systematische diagnostiek en risico-inschatting en de inzet van zo veel mogelijk effectief gebleken interventies, staat nog in de kinderschoenen en verdient alle kansen zich verder te ontwikkelen. Het gevaar echter dat de zwaarte van de straf en de reclasseringsactiviteit die daaraan is gekoppeld niet meer wordt bepaald door wat iemand heeft misdáan, maar door wat iemand op grond van statistische voorspellingen mogelijk zal misdoen, is sterk aanwezig. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming stuit dit op ernstige bezwaren, zoals door Moerings (2003) wordt betoogd (zie ook Buruma, 2007). De reclassering zou mijns inziens in deze discussie een meer onafhankelijke positie ten opzichte van het ministerie van Justitie en het O.M. moeten innemen.

In de inleiding werd de vraag gesteld of de rechter wel – volledig – deel uitmaakt of moet uitmaken van de justitieketen. Mijns

7 Met 'cadeaugevallen' worden zaken bedoeld waarin voorwaarden, bijvoorbeeld voor een behandeling, door de rechter tegen advies worden opgelegd of waarvoor geen rapportage is aangevraagd en waarbij dus niet door de reclassering is onderzocht of het vonnis zinvol en veilig is uit te voeren.

inziens is een van de keten onafhankelijke positie hier noodzakelijk; de rechter vervult hier een onmisbare plaats, juist met het oog op de rechtsbescherming, en kan op basis daarvan pragmatische beslissingen nemen, los van wat vanuit ambtenarij of ketenafspraken wordt verwacht.

De reclassering maakt ontwikkelingen door die majeure gevolgen hebben voor de wijze van diagnostiek, advisering, begeleiding en toezicht. De onderlinge afhankelijkheid is toegenomen en zal nog verder toenemen. Het verdient aanbeveling om in de relatie tussen rechter en reclassering meer te investeren, juist omdat er nog onvoldoende bekendheid lijkt te zijn met elkaars positie; afstemming van verwachtingen over en weer is hier geboden.

## Literatuur

### **Bolt, E.**

*Mag het ietsje meer zijn?*

Hogeschool Utrecht, Eindopdracht MER-deeltijd, 2007

### **Boone, M., R. Poort**

*Wat werkt (niet) in Nederland?*

*De What Works principes toegepast op het programma-aanbod van de reclassering*

Justitiële verkenningen, 28e jrg., nr. 8, 2002

### **Bosker, J.**

*De bruikbaarheid van RISc voor vrouwelijke daders*

Proces, nr. 4, 2006, p. 153-155

### **Buruma, Y.**

*Risico-inschatting; het smalle pad tussen sciëntisme en kwakzalverij*

Delikt en delinkwent, 26e jrg., 2007, p. 350-359

### **Erkenningscommissie**

*www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/erkenningcommissie/gedragsinterventies*  
ministerie van Justitie, 2007

### **Heinrich, J.P.**

*Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1923*  
Arnhem, Gouda Quint, 1995

### **Jacobs, M.J.G., A.M. van Kalmthout e.a.**

*Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*

IVA beleidsonderzoek en advies, 2006

### **Jong, M. Ch. de (red.)**

*Straffen en helpen; opstellen over berechting en reclassering aangeboden aan Mr. Dr. Nico Muller*  
Amsterdam/Antwerpen, Wereldbibliotheek, 1954

**Ketennetwerk**

[http://www.ketennetwerk.nl/documents/Rolverdeling\\_002.doc](http://www.ketennetwerk.nl/documents/Rolverdeling_002.doc)  
Stichting Ketennetwerk, 2007

**Knaap, L.M. van der, L.E.W.**

**Leenarts e.a.**

*Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingsschalen (RISC) Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit*

Den Haag, ministerie van Justitie, WODC, Cahier-5, 2007

**Laan, G. van der**

*De metamorfose van de reclassering als teken des tijds*

Proces, nr. 6, 2004, p. 233-241

**Ministerie van Justitie & ministerie van Binnenlandse Zaken**

*Naar een veiliger samenleving*

Den Haag, 2002

**Ministerie van Justitie**

*Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 300 VI*

Den Haag, 22 mei 2006

**Moerings, M.**

*Straffen met het oog op veiligheid; een onderneming vol risico's*

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de penologie aan de Universiteit Leiden, 23 september 2003

**Opdrachtgeversoverleg**

*Beleidskader Reclasseringstoezicht*  
Den Haag, april 2007

**Partridge, S.**

*Examining case management models for community sentences*

Home Office online report 17/04, 2004

**Poort, R., J. Bosker**

*De modernisering van reclasseringstoezicht; een nieuw systeem*  
Proces, nr. 5, 2005, p. 175-182

**Poort, R.**

*Het reclasseringsbeleid van minister Donner; ontwikkelingen in de jaren 2002-2006 (en daarvoor)*

Proces, nr. 3, 2007, p. 90-97

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming**

*De inrichting voor stelselmatige daders; advies*

Den Haag, RSJ, april 2007

**Rammers, R.A.B.C.**

*Eindrapport Evaluatie Outputsturing bij de Stichting Reclassering Nederland*

Interne publicatie, oktober 2003

**Reclassering 3RO**

*ADP's in de steigers; afsluitingsdocument definitiefase*

Interne publicatie, 18 mei 2005

**Reclassering Nederland**

*Fundament voor de ontwikkeling van de adviesfunctie van de reclassering*

Interne publicatie, 6 juni 2007

**Rijnen, K.**

*Context en verbondenheid; vragen bij de bruikbaarheid van RISC voor vrouwelijke daders*

Proces, nr. 3, 2006, p. 90-96



**Ruiter, C. de**

*Tbs: nog wat meer stof tot nadenken*

Pedagogiek, nr. 1, 2007, p. 3-10

**Skeem, J. e.a.**

*Gender and risk assessment accuracy; underestimating women's violence potential*

Law and human behaviour, 29e jrg., nr. 2, 2005, p. 173-186

**Soetenhorst-de Savornin****Lohman, J.**

*Samenhang in de hulpverlening aan justitie-cliënten*

Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985

**Tonkens, E.**

*Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagstelling en professionaliteit in de publieke sector*

Utrecht, NIZW, 2003

**Vegter, P.C.**

*Effectiviteit en reïntegratie*

Sancties, nr. 3, 2002, p. 143-146

**Vliet, J.A. van**

*Tussen welzijn, wet en wetenschap; over sturing in de reclassering.*

Proces, nr. 6, 2004, p. 249-260

**Vliet, J.A. van, T.I. Oei**

*Van stoornis naar delict; de verbrokkelde hulpverleningsgeschiedenissen van tbs-gestelden*

Pedagogiek, nr. 3, 2006, p. 301-316

**Vliet, J.A. van**

*Van algemene zorg en hulpverlening naar justitie; zijn tbs-opleggingen te voorkómen?*

Proces, nr. 2, 2007, p. 48-57

**Zwemmer, J., J. Jager e.a.**

*Nazorg in ontwikkeling; werk in uitvoering!*

Proces, nr. 3, 2007, p. 117-123

## 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 Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 6, 2007) is *The judge as chain partner*.

### **Chain and delta; the imaginization of civil procedure**

*R. Eshuis*

This article explores the idea of modelling civil justice as a 'chain' of production. While analysing the justice system as a chain is a common approach in the study of the criminal procedure, studies of civil procedure generally use different images and metaphors as heuristic means. For the study of conflict resolution systems outside the formal justice system, the chain approach does not seem very fruitful. Here the image of a river delta, in which water tries to find its way to the lowest point and sub streams convert and divert, seems more appropriate. For the judicial procedure however, the chain-approach can be helpful. In the pre-judicial stage, various professionals, like attorneys and bailiffs serve as gatekeepers, preserving the courts from unprocessable input, prospectless claims and parties with unrealistic expectations of the judicial process. This activity helps the courts to function properly and is likely to have a positive effect on the satisfaction with, and trust in the courts. A second field of interest is the execution of judicial decisions and of friendly settlements that are reached in the shadow of the formal procedure. Research, so far, has shown only the tip of the iceberg regarding the relations between what happens in the judicial procedure and the execution of its outcomes. Do friendly settlements reached during the procedure have better execution rates than judicial decisions? Are execution rates for defended cases better than for undefended cases? Does communication and transparency in the procedure lead to better execution rates, as the theory on procedural justice would suggest? A major problem in studying civil justice from a chain perspective is the lack of data.

While the criminal justice is dominated by public agencies, that have to account for their actions, the civil chain is a hybrid system of public and private actors. Systematic collection of data is restricted to the courts.

### **Judiciary, lawyers, notaries and bailiffs; masters of professional stubbornness**

*F.C.J. van de Doelen and E.J.C. van der Vlis*

In recent years Dutch judicial administration has been modernised and the so called free judicial professions (lawyers, notaries and bailiffs) have become more market oriented. The changing positions of the judiciary, notaries, lawyers and bailiffs effect their respective relations and therefore the functioning of the judicial system as a whole. These changing positions erode the old checks and balances in the traditional judicial system. The result is that new frictions in the interaction occur, which is illustrated by the authors. These frictions show that the national policy concerning the (civil) judicial system concentrates too much on the judiciary, notaries, bailiffs and lawyers as such and has no focus on the (changing) interactions of these stakeholders within the judicial system. The minister of Justice has a central task in structuring the relations of judges, lawyers, notaries and bailiffs, not only because of the particular and partial interests of the involved justice professionals, but also for the sake of society as a whole and the citizens in particular. Since formal legal and budgetary instruments are in practice very limited, impulses for a more informal and integrated steering of the justice system may contribute to a solution. The authors mention conceptual strategic policy frameworks, publishing benchmarks concerning prices, productivity and quality and finally introducing more obligatory versions of peer review concerning the interactions of judges, lawyers, notaries and bailiffs within the justice system.

### **Working dynamically together; the children's judge and the chain partners in child protective services**

*M.R. Bruning*

The position of juvenile judges who decide upon child protection matters, in particular upon supervision orders, has changed

enormously in the Netherlands in the past decade. The juvenile judge was originally an active judge in the field of child protection orders and was responsible for both decision-making and the implementation of a protection order. Since 1995 the juvenile judge has become a more passive judge who no longer has any role in the implementation of supervision orders. In this article the interaction of the juvenile judge with the child protective services (Child Welfare Council and Youth Care Agency) will be discussed, both focusing on tensions related to the judicial position of the judge and tensions that can arise in practice between the professional organisations and the juvenile judge. It is concluded that juvenile judges can play an important role in improving the cooperation between the different actors in the field of child protection. Furthermore, the judicial role of the juvenile judge will probably change in the near future and will include a conflict solving role for problems that arise when supervision orders are implemented.

### **The chained penal judge**

*P.C. Ippel*

Policy discourse in the Dutch criminal justice-system often refers to the 'chain-approach' (ketenbenadering). This article investigates the role of the criminal judge in the criminal justice-chain. From the formal legal point the influence of the judge on the execution of penal sanctions is utterly restricted. This seems strange if one perceives the 'chain' as a coherent whole with a shared responsibility of all partners. In the light of the drastic changes in the Dutch penal practice in the last decades the author defends the thesis that there is a more comprehensive moral responsibility of the criminal judge for the integrity and quality of the criminal justice system. The idea that Montesquieu's 'division of power' would obstruct this role, is a fallacy.

### **The Public Prosecution Service between the judiciary, the police, national and local government**

*J.L. de Wijkerslooth*

The theoretical models that rule the relations between the Public Prosecution Service (PPS) and the judiciary, the police, national and local government are relatively simple. The design of these relations

in practice is complex and deviates to an increasing extent from the theory. The consequential tensions will on the long run harm the credibility of the PPS vis-à-vis the judiciary. This problem can only be solved by law, not by management.

### **The judiciary and probation service as partners**

*J.A. van Vliet*

In recent years the probation service has lost its support and service provider function on the periphery between the judiciary and other sections of society, and is now fully integrated into the chain of the criminal justice system. This chain aims to contribute to a safer society by, for example, using evidence based (behavioural) interventions focussed on limiting recidivism. The probation service has to objectively advise judicial bodies and, independently from these, maintain surveillance of the convicted offenders. The judiciary is less guided by political and civil service policy than other members of the criminal justice system chain, and can benefit from the superior, systematic diagnosis and risk analysis that can now be offered by the probation service. However, the judiciary needs to take into consideration more criminal justice goals than solely the intended effect of the punishment on the reduction of recidivism. Between the judiciary and the probation service there appears to be insufficient knowledge of each others situation, while the independence of these two bodies has increased. It is therefore worthwhile investing in the interaction between the judicial and the probation service.



Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De onderstaande, uiteraard niet uitputtende selectie werd gemaakt door de redactie van JV. Onderstaande informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) via de buttons 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'. Wanneer u op het desgewenste themanummer klikt, is er de mogelijkheid een pdf-file 'Internetsites' te zien waarin u kunt doorklikken naar de gewenste website.

**<http://rechtspraak.startpagina.nl/>**

Een handige startpagina indien u geïnformeerd wilt worden over het onderwerp rechtspraak. Met talloze doorklikmogelijkheden naar andere websites zoals die van rechterlijke instanties, juridische databanken, wetten en Kamerstukken, international courts, jurisprudentie enzovoort.

**[www.justitie.nl/images/SER%20advies\\_tcm34-68994.pdf](http://www.justitie.nl/images/SER%20advies_tcm34-68994.pdf)**

Pdf-file van het SER-rapport *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*. Het rapport bevat concrete voorstellen toegespitst op het beantwoorden van de volgende vragen: Hoe kan een eenvoudige procedure vorm worden gegeven? Welke wijzigingen in de regelgeving zijn daarvoor nodig? Welke zaken zijn voor afdoening in deze procedure geschikt?

**[www.om.nl/](http://www.om.nl/)**

Dit is de site van het Openbaar Ministerie (O.M.) met informatie over de organisatie, persberichten, publicaties (volledige teksten en bestelinfo), speeches, adressen van de parketten (namen van de hoofden en telefoonnummers), teksten van recente aanwijzingen en O.M.-richtlijnen, volledige inhoud van het tijdschrift *Opportuun*.

**[www.rsj.nl/](http://www.rsj.nl/)**

Site van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en de Jeugdbescherming, belast met de rechtspraak op penitentiairrechtelijk terrein. Bevat een overzicht van de organisatie, taken en werkterreinen. Volledige jaarverslagen zijn vanaf 2000 in PDF op de site raadpleegbaar.

**[www.jeugdzorgenreclassering.nl/](http://www.jeugdzorgenreclassering.nl/)**

Site van de Jeugdzorg en Reclassering van het Leger des Heils. Met informatie over reclassering, pleegzorg, opvoed- en gezinsondersteuning, resocialisatieprogramma's, Multidimensional Treatment Fostercare en trainingsprogramma's, resocialisatie (voor jeugd en TBS), en mogelijke cognitieve gedragstrainingen.

**[www.reclassering.nl/](http://www.reclassering.nl/)**

Site van Reclassering Nederland, de landelijke organisatie op het terrein van de reclassering. De site bevat informatie over onder andere de organisatiestructuur, visie en missie, reclasseringstaakgebieden, historie, feiten en cijfers, jaarverslagen en nieuws.

**[www.svg.nl/](http://www.svg.nl/)**

Site van de De Stichting Verslavingsreclassering GGZ die verslaafden begeleidt die een strafbaar feit hebben gepleegd of hiervan worden verdacht. Door vroegtijdig contact, advisering aan Openbaar Ministerie en Rechterlijke Macht, intensieve begeleiding en adequate nazorg leveren zij een bijdrage aan een succesvolle reïntegratie in de maatschappij. Op de site vindt u informatie over de organisatie, activiteiten, werkwijze en samenwerkingspartners.

**[www.bureaujeugdzorg.info/](http://www.bureaujeugdzorg.info/)**

Site van Bureau Jeugdzorg, de toegangspoort tot de gehele jeugdzorg. Met onder andere de Wet op de Jeugdzorg 2005 (in pdf-formaat), informatie wat jeugdzorg is, hoe Bureau Jeugdzorg kan helpen, enzovoort. Bovendien zijn er verwijzingen naar de vijftien regionale bureaus Jeugdzorg en links naar sites van bijvoorbeeld de Kindertelefoon, de Kinderrechtswinkel, pleegzorg Nederland en het Jongeren Informatie Punt.

**[www.kinderbescherming.nl/](http://www.kinderbescherming.nl/)**

Site van de Raad voor de Kinderbescherming, met informatie over nieuws, taak en werkwijze, organisatie, persberichten en links. Daarnaast jaarberichten van de Landelijke Directie en de Raden voor de Kinderbescherming uit de verschillende regio's. Met links naar sites over opvoeding, kindermishandeling, scheiding, omgangsregelingen, strafzaken, jeugdreclassering enzovoort.

**[www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Actualiteiten/Archief/2004/3/ACT14739.htm](http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Actualiteiten/Archief/2004/3/ACT14739.htm)**

Interessante en uitgebreide site van de Raad voor de rechtspraak die tot doel heeft het bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen. Om dit doel te kunnen realiseren heeft de Raad taken gekregen op het gebied van: bedrijfsvoering, financiering, kwaliteit en advies. Met informatie over de Raad, de Nederlandse rechtspraak in cijfers, wetenschappelijk onderzoek, publicaties, internationale samenwerking, enzovoort. Tevens kunt u de site met een zoekmachine doorzoeken op bijvoorbeeld de 'Agenda van de Rechtspraak 2005-2008', met daarin de doelstellingen van de Raad tot 2008, of op 'Commissie Deetman', de commissie die in 2006 de modernisering van de rechterlijke organisatie evalueerde.

**[www.advocatenorde.nl/home.asp](http://www.advocatenorde.nl/home.asp)**

Site van de Nederlandse Orde van Advocaten, de publiekrechtelijke beroepsorganisatie van alle advocaten in Nederland. Met algemene informatie over onder andere wat een advocaat doet, tariefberekening, wat te doen bij problemen met een advocaat, disciplinaire en andere uitspraken, publicaties en producten, nieuws en wet- en regelgeving.

**[www.notaris.nl/main.asp](http://www.notaris.nl/main.asp)**

Site over de notaris. Met onder andere informatie hoe de notaris betrokken is bij privéleven en bedrijf. Daarnaast uitgebreide informatie over de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), een publiekrechtelijke organisatie met als belangrijkste taak de zorg voor een goede beroepsuitoefening.

**[www.kbvg.nl/](http://www.kbvg.nl/)**

Site van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Achter het tabblad 'informatie' zijn verschillende dossiers te vinden met daarin informatie over de Gerechtsdeurwaarderswet, de EU-betekenningsverordening en tarieven maar ook informatie over de vakopleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder en links naar juridische databanken op internet. Ook wordt hier informatie over vorderingen, schulden en klachten gegeven. Tevens info over de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders (onderdeel van de rechtbank te Amsterdam) die belast is met de tuchtrechtspraak (uitspraken vanaf 2001).



**[www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/)**

Interessante en uitgebreide Engelse/Franse site van de European Commission for the Efficiency of Justice van de Raad van Europa. Met info over Cepej, evaluaties van justitiële systemen, mediation. Daarnaast bijvoorbeeld veel Cepej-documenten, uitspraken van het Europese Hof voor de Mensenrechten en informatie over de justitiële systemen van de afzonderlijke lidstaten.

# Journal

## WODC-website in een nieuw jasje: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

Vanaf 10 augustus 2007 is de WODC-website te bewonderen in een nieuw jasje dat aangepast is aan de standaardinrichting en webrichtlijnen van de Rijksoverheid. De vertrouwde rubrieken zoals 'Publicaties' en 'Onderzoek' zijn gebleven. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:
  - trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
  - onderwerpsgebieden.
2. Publicaties
  - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
  - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
  - aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen);
  - internetbronnengids.

3. Onderzoek
  - overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
  - onderzoeksprogramma;
  - cijfers en prognoses (inclusief de elektronische publicatie van *Criminaliteit en rechte-handhaving* met tabellen);
  - procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie
  - hier zijn onder andere te vinden: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
  - informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage). Hans van Netburg (redacteur WODC-site)  
 tel.: 070-3 70 69 19  
 fax: 070-3 70 79 48  
 e-mail: [c.j.van.netburg@minjus.nl](mailto:c.j.van.netburg@minjus.nl)

**WODC-thesaurus 'Het  
criminaliteitsvraagstuk' (3e  
herziene uitgave, 2003)**

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. De gedrukte versie is niet meer beschikbaar.

**Themanummers *Justitiële  
verkenningen***

Regelmatig worden, bij-voorbeeld 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 wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

**JV7**, 2007, november:

Mensenhandel

**JV8**, 2007, december:

Vrijheid, gelijkheid en broederschap

**JV9**, 2007, december:

Onderzoeksnummer

**Congressen 2007**

*27 september*

Landelijk congres 'zelfdestructief gedrag bij meisjes'

*28 september*

Nieuw lokaal jeugdbeleid

*26 oktober*

Theoretische vernieuwing

*31 oktober*

Mensenhandel: achtergronden en aanpak

*1 november*

De politieke bedrijfscultuur

*12 december*

De wereld achter de wetteelt

Hieronder volgen beschrijvingen van bovenstaande congressen.

### **Landelijk congres 'zelfdestructief gedrag bij meisjes'**

46% van de meisjes tussen de 13-18 jaar lijnt wel eens ongezond of extreem (TNO Leiden, 2004). 4,3% van de jongeren tussen de 14 en 17 jaar heeft zichzelf wel eens opzettelijk beschadigd. Het zijn vooral meisjes die zichzelf snijden, krassen, branden of vergiftigen (GGD Rotterdam-Rijnmond / Universiteit Leiden, 2005). 13,3% van de jongens en 26,4% van de meisjes heeft – zo blijkt uit Rotterdams onderzoek onder middelbare scholieren – wel eens serieus over zelfmoord gedacht. Op de vraag of ze wel eens een poging hadden gedaan antwoordde 3,6% van de jongens en 9,2% van de meisjes met 'ja' (Jeugdmonitor Rotterdam, 2005-2006). Het Leids Congres Bureau organiseert een informatieve dag over zelfdestructief gedrag bij meisjes, komt ter sprake hoe vaak het voorkomt en welke factoren hierop van invloed zijn. Waarom vertonen meisjes vaker zulk gedrag dan jongens? Welke rol speelt 'besmettelijkheid' via groepsdruk en media? Op basis van praktijkvoorbeelden worden handreikingen gegeven voor vroegtijdige signalering,

het bespreekbaar maken en de aanpak van zelfdestructief gedrag bij meisjes. Met aandacht voor: Wat het betekent om meisje te zijn in Nederland anno 2007; Zelfdestructief gedrag; wat is het en is het 'besmettelijk'? Anorexia en Thinspiration; Zelfmoord en groepsdruk; Herkennen en begeleiden van verborgen zelfbeschadigend gedrag. Dagvoorzitter: Dr. Greta Noordenbos, Klinische en Gezondheidspsychologie Universiteit Leiden.

*Datum:* 27 september 2007, 09.30-16.00 uur

*Plaats:* Hogeschool Domstad in Utrecht.

*Informatie en aanmelding:* <http://www.leidscongresbureau.nl>, per fax: 071-5128095.

### **Nieuw Lokaal Jeugdbeleid**

Aangezien er op het moment veel verandert in het lokaal (preventief) jeugdbeleid – de ontwikkeling van een Landelijke verwijsindex, de Centra voor Jeugd en Gezin, risicosignalering en het Elektronisch Kinddossier – is het van belang dat ketenpartners meer en beter samenwerken om resultaten te behalen. Tijdens het congres Nieuw Lokaal Jeugdbeleid komen ervaringen, de gevolgen van nieuwe regelgeving en mogelijkheden in de praktijk ter sprake. Thema's tijdens het congres zullen zijn: Jeugdbeleid:

nieuwe prioriteiten en plannen; van landelijk beleid naar lokale invulling; jeugdbeleid in en rondom het CJG; integraal beleid: de gezamenlijke uitdagingen; handen ineen voor succesvolle preventie! Sprekers zijn onder anderen: dhr. P.A. Lankhorst (adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg); prof. drs. Dolf van Veen (bijzonder hoogleraar Grootstedelijk onderwijs- en jeugdbeleid, hoofd Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg); drs. P.H. Nota (hoofd afdeling Jeugd, DMO, Gemeente Amsterdam); prof. dr. M.C.H. Donker (directeur GGD Rotterdam – Rijnmond) e.a.

*Datum:* 28 september 2007,  
09.30-16.45 uur

*Informatie:* Bart Voorhuis (congresontwikkelaar), Suzanne Eijkemans (projectassistente):  
tel.: 070-4415799.

### **Theoretische vernieuwing**

Studiemiddag Tijdschrift voor Criminologie en Nederlandse Vereniging voor Kriminologie over themanummer, details komen t.z.t. op [www.criminologie.nl](http://www.criminologie.nl).

*Datum:* 26 oktober 2007,  
15.00 uur

*Locatie:* onbekend

*Informatie en aanmelding:*  
[www.criminologie.nl](http://www.criminologie.nl).

### **Mensenhandel: achtergronden en aanpak**

CIROC-seminar waarbij nationale en internationale deskundigen uit de praktijk en wetenschap zich buigen over mensenhandel.

*Sprekers:* Rebecca Surtees (Nexusinstituut, Wenen); Richard Staring (EUR); Monika Smit (Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel); Annelies Daalder (WODC); Herman Bolhaar (procureur-generaal O.M.); Frank Bovenkerk (Willem Pompe Instituut). Discussie-leiders zijn Barbra van Gestel (WODC/Ciroc) en Henk van de Bunt (EUR/Ciroc).

*Datum:* 31 oktober 2007,  
09.30-16.00 uur

*Plaats:* VU Amsterdam, De Boelelaan 1105, Hoofdgebouw, Agorazaal

*Informatie en aanmelding:*  
<http://www.ciroc.nl>, [ciroc@rechten.vu.nl](mailto:ciroc@rechten.vu.nl), 020-5986231.

### **De politieke bedrijfscultuur**

De Belgische politiediensten zijn, na de recente integratiebeweging, op zoek naar een gemeenschappelijke identiteit. Een professioneel gerunde organisatie als de politie heeft dit ook nodig, zowel in haar contacten met de gebruikers van haar service, als in het bieden van een degelijke houvast voor haar

eigen medewerkers. De filosofie van de gemeenschapsgerichte politiezorg en recentelijk vooral de publicatie en invoering van de beroepscode, moeten die kenmerkende identiteit gestalte geven. Om deze cultuurharmonisering te realiseren, zijn bijkomende tools een vereiste. Deze studiedag gaat in op zowel de politieke cultuur en haar typische identiteit als op de uitgebreide toolbox die in dit verband recentelijk werd ontwikkeld. Leidinggevenden op alle niveaus zullen concrete antwoorden krijgen op vragen naar het detecteren en ontwikkelen van gezonde, aanvaardbare professionele standaarden voor hun medewerkers.

*Datum:* 1 november 2007,  
09.00-17.00 uur

*Locatie:* Nog te bepalen

*Informatie en aanmelding:*  
<http://www.police.be/cps>

*Organisatie:* Centrum voor  
Politiestudies.

*Datum:* 12 december 2007,  
09.30-16.00 uur

*Plaats:* VU Amsterdam, De  
Boelelaan 1105, Hoofdgebouw,  
Agorazaal

*Informatie en aanmelding:*  
<http://www.ciroc.nl>, [ciroc@rechten.vu.nl](mailto:ciroc@rechten.vu.nl), 020-5986231.

### **De wereld achter de wietteelt**

Tijdens dit CIROC-seminar buigen nationale en internationale deskundigen uit de praktijk en wetenschap zich over het fenomeen van inheemse wietteelt / inheemse cultivatie van cannabis.

## De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). Een complete lijst van WODC-rapporten-series en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten is daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek & Beleid, Cahiers, Memorandum en Fact Sheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire- en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2005 en van de sinds 2005 verschenen rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Fact Sheets.

### Onderzoek en beleid (O&B)

**Mheen, D. van de, P. Gruter (red.)**

*Helingspraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland*

2007, O&B 251

**Jennissen, R.P.W., J. Oudhof (red.)**

*Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006*

2007, O&B 250

**Daalder, A.L.**

*Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*

2007, O&B 249

**Stokkom, B.A.M. van, H.J.B.**

**Sackers en J-P. Wils**

*Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie*

2007, O&B 248

**Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen**

*Kringen rond de dader; grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing*

2006, O&B 246

- Laan, A.M. van der, M. Blom, met medewerking van C. Verwers, A.A.M. Essers**  
*Jeugd-delinquentie: risico's en bescherming; bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005*  
2006, O&B 245
- Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts en A.R. Hauber**  
*Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*  
2006, O&B 244
- Sikkel, D., P.G.M. van der Heijden en G. van Gils**  
*Methoden voor het schatten van de omvang van verborgen populaties, in het bijzonder illegale vreemdelingen*  
2006, O&B 243
- Faure, M.M.G. en C.A.R. Moerland**  
*Griffierechten; een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*  
2006, O&B 242
- Aebi, M.F., K. Aromaa, B. Aubusson de Cavarlay, G. Barclay, B. Gruszczynska, H. von Hofer, V. Hysi, J.-M. Jehle, M. Killias, P. Smit, C. Tavares**  
*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006 (third edition)*  
2006, O&B 241
- Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal, Rapportage België E. Neven, G. Vervaeke**  
*Gewelds- en zedendelinquenten met een psychische stoornis; wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België*  
2006, O&B 240
- Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen en S. Bogaerts**  
*Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*  
2006, O&B 239
- Bruin, D.E., C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders en R.V. Braam**  
*Verslingerd aan meer dan een spel; een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*  
2006, O&B 238
- Eggen, A.Th.J., W. van der Heide (eindred.)**  
*Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; ontwikkelingen en samenhangen*  
2005, O&B 237
- Kogel, C.H., V.E. den Hartogh**  
*Contraire beëindiging van de TBS-maatregel; aantal, aard en verband met recidive*  
2005, O&B 236
- Rovers, G.B., E. de Vries Robbé**  
*Interne criminaliteit in de logistieke sector*  
2005, O&B 235



**Gritter, E., G. Knigge en  
N.J.M. Kwakman**

*De WED op de helling; een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien*  
2005, O&B 234

**Broeksteeg, J.L.W., E.M.J.  
Hardy, S. Klosse, M.G.W.M.  
Peeters en L.F.M. Verhey**

*Zicht op wetgevingskwaliteit; onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit*  
2005, O&B 233

**Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk**  
*Werklast bestuurlijke boete; determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging*  
2005, O&B 232

**Lünnemann, K.D., M.Y.  
Bruinsma**

*Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*  
2005, O&B 231

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,  
L.M. van der Knaap**  
*Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*  
2005, O&B 230

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,  
A.M. van der Laan**  
*Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*  
2005, O&B 229

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,  
A.A.M. Essers**

*Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*  
2005, O&B 228

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,  
M. Blom**  
*Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*  
2005, O&B 227

**Kogel, C.H. de, C. Verwers,  
V.E. den Hartogh**  
*'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering*  
2005, O&B 226

#### WODC-Cahiers

**Croes, M.T.**  
*Naar een 'bruikbare rechtsorde'; bijdragen uit de sociale wetenschap*  
Den Haag, WODC, 2007,  
Cahier-11

**Leertouwer, E.C., F.P. van  
Tulder, B.J. Diephuis, M. Fol-  
keringa en M. van Gammeren-  
Zoetewij (i.s.m. de Raad voor  
de rechtspraak)**  
*PrognoseModel Justitiële ketens 2006: onderdelen Civiel en Bestuur – Beschrijving van het verbetertraject 2005/2006*  
Den Haag, WODC, 2007,  
Cahier-11

**Knaap, L.M. van der, G. Weijters en S. Bogaerts**

*Criminogene problemen onder daders die in aanmerking komen voor gedragsinterventies*

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier-7

**Reitsma, J., M. Tumewu, M. ter Voert**

*Mediation monitor 2007;*

*tussenrapportage*

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier-6

**Knaap, L.M. van der, L.E.W.**

**Leenarts en L.T.J. Nijssen**

*Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingschalen (RISc); interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit*

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier-5

**Jennissen, R.P.W. en M. Blom (i.s.m. het Centraal Bureau voor de Statistiek)**

*Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken*

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier-4

**Kulu Glasgow, I., F.L. Leeuw, E. Uiters en R.V. Bijl**

*Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht; een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringonderzoek 2003-2006*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-3

**Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe en B. Bieleman**

*Samenspannen tegen XTC; eind-evaluatie van de XTC-nota*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-2

**Kromhout, M.H.C. (red.), A.S. van Rijn, E.M.Th. Beenackers, I. Kulu-Glasgow**

*Eergerelateerd geweld in Groot-Brittannië, Duitsland en Turkije; een overzicht van informatie*

*inzake aard, omvang en aanpak*

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-1

**Erp, J.G. van m.m.v. A. Hendriks (eindred.)**

*Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005; informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht*

Den Haag, WODC/CBS, 2006,

Cahier-10

**WODC/CBS**

*Integratiekaart 2006*

Den Haag, WODC/CBS, 2006,

Cahier-8

**Moolenaar, D.E.G.**

*Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2011; toelichting op de beleidsneutrale ramingen voor de veiligheidsketen*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-7

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts**

*Eerste inventarisatie van contraterrorismebeleid; Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – 'research in progress'*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-3

**Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts**

*First inventory of policy on counterterrorism; Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States – ‘research in progress’*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-3a

**Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks, m.m.v. C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts**

*Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-2

**Verwers, C., L.M. van der Knaap en L. Vervoorn**

*Internationale kindervervoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief*

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-1

**Croes, M.T. m.m.v. S.H.E.**

*Janssen en N. Dijkhoff Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-20

**Hartogh, V.E den, C.H. de Kogel en S. Bogaerts**

*Psychische en lichamelijke pathologie bij een steekproef van ‘blijvend delictgevaarlijke’ forensisch psychiatrische patiënten*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-19

**Blom, M., A.M. van der Laan en G.L.A.M. Huijbregts**

*Monitor Jeugd terecht 2005*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-17

**Bijl, R.V., A. Zorlu, A.S. van Rijn, R.P.W. Jennissen en M. Blom**  
*Integratiekaart 2005; de maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-16

**Laclé, Z.D., B. Krop en N.J.H. Huls**

*Balansverschuiving? Notarissen over ontwikkelingen in de notariële beroepsethiek na vijf jaar Wet op het notarisambt 1999*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-15

**Moolenaar, D., G. Huijbregts en H. van de Velden**

*Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2010 – Toelichting op de beleidsneutrale ramingen*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-14

**Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis m.m.v. M. van Gammeren, A. van Son, Y. Visser en N. Dijkhoff**  
*Prognosemodellen justitiële ketens; civiel en bestuur – modelversie 1.0*

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-13

**Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize en R.V. Bijl**  
*Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-12

**Verwers, C., S. Bogaerts**  
*Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen (18-24 jaar); een verkenning*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-11

**Baas, N.J.**  
*Wegen naar het rechte pad; strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-10

**Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap en B.S.J. Wartna**  
*Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-9

**Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna**  
*Recidivemeting onder de deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-8

**Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna**  
*Recidivemeting onder deelnemers*

*van nieuw Positief Initiatief*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-7

**Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.J.S. Wartna**  
*Recidivemeting onder deelnemers Binnenste Buiten*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-6

**Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans en F.L. Leeuw**  
*Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-5

**Klein Haarhuis, C.M.**  
*Naar een conceptueel kader voor de spreiding van rechtspraak; een verkenning aan de hand van inzichten uit onderwijs en zorg*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-4

**Mascini, P., M. Verhoeven**  
*Literatuurstudie naar de facilitering van de gewelddadige jihad*  
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-3

**Blom, M. (red.), J. Oudhof (red.), R.V. Bijl (red.) en B.F.M. Bakker (red.)**  
*Verdacht van criminaliteit; allochtonen en autochtonen nader bekeken*  
Den Haag, WODC, CBS, 2005, Cahier-2

#### **Memoranda**

**Laan, A.M. van der, M. Blom**  
*WODC-Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit – Meting 2005; documentatie*

*boek; steekproefverantwoording, veldwerk, enquête en vergelijking met eerdere metingen*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

**Moolenaar, D.E.G. en R.**

**Choenni**

*TBS-gestelden 1996-2010; de feiten en de ramingen*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

**Wartna, B.J.S. en L.T.J. Nijssen**

*National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-2

**Moolenaar, D.**

*Expenditure on crime in the Netherlands*

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-1

## Fact Sheets

**Kulu-Glasgow, I. F.L. Leeuw en R.V. Bijl**

*Integratiebeleid etnische minderheden; een synthese van 16 recente evaluatieonderzoeken*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw en R.V. Bijl**

*Integration policies for ethnic minorities; a synthesis of 16 recent evaluation studies in the Netherlands*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-2a

**Laan, A. van der, M. Blom en S. Bogaerts**

*Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming*

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-1

**Neve, R., S. Bogaerts**

*Onderzoek anti-terrorisme beleid*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-29

**WODC/CBS**

*The Integration Monitor 2006*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-27a

**WODC/CBS**

*Integratiekaart 2006*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-27

**Kogel, K. de**

*Terbeschikkingstelling (TBS) en forensisch psychiatrische zorg*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-26

**Kruissink, M.**

*Electronic detention*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-25a

**Kruissink, M.**

*Elektronische detentie*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-25

**Kleemans, E.R., C.M. Klein Haarhuis, F.L. Leeuw, M.M.J. van Ooyen-Houben**

*Lessons from (evaluation) research into law enforcement*

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-24a

**Kleemans, E.R., C.M. Klein**

**Haarhuis, F.L. Leeuw,**

**M.M.J. van Ooyen-Houben**

*Lessen uit (evaluatie)onderzoek naar rechtshandhaving*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-24

**Knaap, L. van der, S. Bogaerts**

*Violence Defied Research*

*Synthesis*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-23a

**Knaap, L. van der, S. Bogaerts**

*Research synthese Geweld verslagen*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-23

**Smit, P.**

*The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, third edition*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact sheet 2006-22a

**Smit, P.**

*Het European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006, derde editie*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-22

**Ooyen-Houben, M.M.J.,**

**R.F. Meijer**

*National Drug Monitor; drug-related crime 1999-2004*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-20a

**Ooyen-Houben, M.M.J.,**

**R.F. Meijer**

*Nationale Drug Monitor; drugs-wetcriminaliteit 1999-2004*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-20

**Boom, A. ten**

*Recent victim research*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-19a

**Boom, A. ten**

*Recent slachtofferonderzoek*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-19

**Kleemans, E., H. van de Bunt**

*Organised Crime Monitor*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-18a

**Kleemans, E.**

*Monitor Georganiseerde Criminaliteit*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-18

**TNS Nipo, adapted by F. Willemssen (WODC)**

*Business Crime Monitor 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-16a

**TNS-Nipo, bewerkt door**

**F. Willemsen (WODC)**

*Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004-2005 (MCB)*

Den Haag, WODC/CBS,

Fact Sheet 2006-16

**Tollenaar, N., S. el Harbachi,**

**R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts en M. Blom**

*Monitor veelplegers; samenvatting van de resultaten*

Den Haag, WODC/CBS, Fact

Sheet 2006-12

**Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen**

*National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-11

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar**  
*Voorwaardelijk voor onvoorwaardelijk; substitutie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij gering recidivegevaar; een raming van de te besparen gevangenis capaciteit*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact Sheet 2006-10

**Wartna, B.S.J., S. Kalidien, A.A.M. Essers**  
*Replicatie recidivemeting JJI Den Engh; de uitkomsten van de SocioGroepsStrategie in termen van strafrechtelijke recidive*

Den Haag, WODC/CBS,  
Fact sheet 2006-9

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi en A.A.M. Essers**  
*Strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden; welk percentage wordt na beëindiging van de maatregel opnieuw vervolgd voor een ernstig delict?*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-8

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar en A.A.M. Essers**  
*Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinstellingen; uitstroomperiode 1997-2003*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-7

**Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar en A.A.M. Essers**  
*Strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden; uitstroomperiode 1996-2003*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-6

**Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar**  
*Recidive 1997-2003; ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders*

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-5

**Reeks Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006**

**Schueler, B.J., J.K. Drewes, F.T. Groenewegen, W.G.A. Hazewindus, A.P. Klap, V.M.Y. 't Lam, B.K. Olivier en E.M. Vogelesang-Stoute**  
*Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*

**Barkhuysen, T., L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans en A. Tollenaar**

*Feitenvaststelling in beroep*

**Winter, H.B., A. Middelkamp en M. Herweijer**

*Klagen bij bestuursorganen; evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*

2007

**Laemers, M.T.A.B., L.E. de  
Groot-van Leeuwen en  
R. Fredriks**

*Awb-procedures vanuit het  
gezichtspunt van de burger;  
stand van zaken in theorie en  
eerder onderzoek*

2007

**Widdershoven, R.J.G.M.,  
M.J.M. Verhoeven, S. Prechal,  
A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de  
Gronden, B. Hessel en R. Ortlep**

*De Europese agenda van de Awb*

2007

**Commissie Evaluatie Awb III,  
Ilsink, J.W. (voorz.)**

*Toepassing en effecten van de  
Algemene wet bestuursrecht*

2002-2006

2007