

De strafrechtspleging door de bril van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak

Joep Lindeman

Kort, J. (2020). Politie mensen, officieren en rechters over strafrecht. Een onderzoek naar opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtspleging in Nederland (dissertatie Radboud Universiteit). Deventer: Wolters Kluwer.

In september 2020 promoveerde Jelle Kort op het hier te bespreken proefschrift. In het onderzoek staat de aansprekende vraag centraal ‘hoe wordt door politiemensen, officieren van justitie en rechters over het strafrecht gedacht: welke eisen stellen zij aan strafrecht en strafrechtspleging?’ (p. 1). Deze vraag is des te spannender omdat Kort als uitgangspunt neemt dat de actor die het dichtst bij de burger staat (de politie) in veel gevallen helemaal niet zo goed uitkomt met wat er verderop in de procedure met zijn werk gebeurt. Een breed publiek zal zich door dit onderwerp aangetrokken voelen.

Het onderzoek begeeft zich op het snijvlak van een aantal disciplines: Kort (die bestuurskunde studeerde) promoveerde in Nijmegen bij criminoloog Jan Terpstra en strafrechtjurist Piet Hein van Kempen. Zijn benadering past bij een onderwerp als de strafrechtspleging en Kort laat dan ook een mooi amalgaam zien van bestuurskundige, sociaalwetenschappelijke en juridische inzichten. Uiteindelijk lijken in de analyse en de verklaringen vooral sociaalwetenschappelijke perspectieven te overheersen. De rijkelijk met citaten geardeerde empirische hoofdstukken (hoofdstuk 4 t/m 6) bieden niet alleen een goed inzicht in de opvattingen van de respondenten, en passant krijgen we ook een fascinerend kijkje in de keuken van de strafrechtspleging.

In hoofdstuk 1 beschrijft Kort welke rol het strafrecht in Nederland speelt. Hij introduceert de ‘drie formele strafrechtelijke instituties’: politie, Openbaar Ministerie (OM) en strafrechtspraak. Daarnaast bespreekt hij de maatschappelijke context van het strafrecht: de hooggespannen verwachtingen, de kritiek en de verschillen van inzicht rondom de (on)mogelijkheden van de strafrechtspleging. De aanleiding voor zijn onderzoek is een eerder onderzoek waarin onvrede van politiemensen over de strafrechtspleging naar voren kwam (Kort e.a., 2014). Die onvrede had vooral betrekking op de ook in dit proefschrift op de voorgrond staande onderwerpen: de eisen die aan het door de politie aan te leveren bewijs worden gesteld, beslissingen over voorlopige hechtenis en de straftoemeting door de rechter. Kort stelt de beleving van politiemensen voorop en vraagt officieren en rechters op de onderzoeksvraag te reflecteren – waarbij hij hun ook de gelegenheid biedt hun mening te geven over de strafrechtspleging.

In hoofdstuk 2 introduceert Kort het theoretische kader van zijn onderzoek: hij beoordeelt de door hem opgehaalde gegevens enerzijds in het licht van de algemeen aanvaarde (maar zeer uiteenlopende) strafdoelen en anderzijds (en meer nadrukkelijk) in de context van de veelgebruikte tegenstelling tussen het strafrecht als 'schild' en het strafrecht als 'zwaard'. De modellen van *due process* en *crime control* staan daarbij centraal (Packer, 1964; 1968). In het model rond *due process* zijn waarden als de onschuldpresumptie, een eerlijk proces en (processuele) rechtsbeschermende waarborgen essentieel (het schild). Het *crime control*-model stelt juist de 'schuldpresumptie' voorop, in een procedure met minimale waarborgen: een instrument voor criminaliteitsbestrijding (het zwaard). De veronderstelling is dat de kritiek en onvrede van de politie goeddeels te verklaren zijn vanuit die tegenstelling: het is geen geheim dat politiemensen soms slecht uit de voeten kunnen met formele, legistische magistraten die vanuit hun ivoren toren in traag lopende procedures uiteindelijk de uitkomsten van met bloed zweet en tranen uitgevoerd politieonderzoek ondergeschikt maken aan juridisch geneuzel – om het maar even gechargeerd neer te zetten. Toch waarschuwt Kort direct voor deze al te simpele denkwijze: 'De gedachte dat "het uniform" burgergericht is en de criminaliteit bestrijdt, en dat "de toga" staat voor recht en rechtsbescherming (...), lijkt op voorhand te eenvoudig' (p. 3). Het onderzoek laat inderdaad zien dat in alle drie de door hem onderscheiden 'formele strafrechtelijke instituties' (Politie, OM en Rechtspraak) opvattingen te vinden zijn die genoemde gedachte logenstraffen. Dat verast natuurlijk niet werkelijk, maar de eerste toegevoegde waarde van dit onderzoek is daarmee al wel gegeven: het is soms hard nodig om te laten zien dat al te simpele tegenstellingen niet bestaan. Maar ik loop wat op de zaken vooruit. Hoe heeft Kort het onderzoek precies aangepakt?

Dat wordt toegelicht in hoofdstuk 3. Kort formuleert hierin de probleemstelling van het onderzoek en beschrijft de onderzoeksopzet. Hij heeft in 2012 open interviews gehouden met 28 politiemensen, voornamelijk werkend in de domeinen noodhulp, wijkpolitie, lokale recherche en (toen nog) districtsrecherche. Daarin is gevraagd naar opvattingen over het functioneren van het strafrecht en naar de 'eventuele gevolgen van de (opvattingen over) uitblijvende of onvoldoende strafrechtelijke reacties voor de uitvoering van het politiewerk'. Die interviews lieten volgens Kort een 'tamelijk eenduidig beeld' zien van de door politiemensen ervaren problemen rond de strafrechtspleging en de daarmee samenhangende opvattingen en achtergronden (p. 64). Dat beeld heeft hij vervolgens in 2013 in een internetenquête aan een groot aantal politiemensen voorgelegd, om na te gaan in hoeverre de opvattingen en problemen in de praktijk voorkomen. Na analyse van deze data heeft hij in de tweede fase van het onderzoek 25 officieren van justitie en (daarna) 25 rechters geïnterviewd. De open interviews zijn in 2015 en 2016 afgenomen.

Hoofdstuk 4 tot en met 6 *laten* de empirische bevindingen zien: politie, OM en strafrechtspraak hebben ieder een eigen hoofdstuk, waarin aan de hand van vooral afgenomen interviews wordt beschreven hoe de opvattingen luiden.

In hoofdstuk 7 volgt een vergelijking van de drie onderzochte groepen, waarna Kort in hoofdstuk 8 een verklaring geeft voor de gevonden verschillen en overeenkomsten in opvattingen.

Hoofdstuk 9 bevat een slotbeschouwing.

De onderzoeksopzet oogt robuust. Desalniettemin een enkele kanttekening. Kort onderkent dat een nadeel van interviews is dat de onderzoeker afhankelijk is van hetgeen de respondent te vertellen heeft, maar dat diens relaas niet gerelateerd kan worden aan beslissingen in concrete zaken of kan worden geplaatst in de context van een bepaalde werksituatie (p. 62). Hij laat het bij deze constatering zonder uit te leggen of (en zo ja: hoe) hij deze tekortkoming heeft kunnen compenseren. Impliciet lijkt hij – mijns inziens terecht – te suggereren dat een combinatie met (bijvoorbeeld) participerende observaties, dossierstudie of panelgesprekken een rijkere context had kunnen bieden.

Voor wat betreft de weergave van de interviews had het verder mijn voorkeur gehad als de quotes uit de interviews enigermate te identificeren waren geweest, bijvoorbeeld door iedere respondent een nummer te geven.

Ik heb ten slotte aarzelingen bij de keuze om de advocatuur niet in deze studie te betrekken en dat ook eigenlijk niet te verantwoorden. Kort stelt dat de wijze waarop politie, OM en rechtspraak (in 'samenhang met de advocatuur') de regels van het strafrecht interpreteren en toepassen, 'bepalend' is voor het functioneren van het strafrecht (p. 4). Intussen lijkt in de narratieven van alle drie de groepen respondenten het wat karikaturale beeld van de advocaat die vertraging en irritatie veroorzaakt te overheersen (p. 81, 135, 155, 182). Slechts een enkeling noemt de advocaat als de partij die uiteindelijk handen en voeten moet geven aan de daadwerkelijke verwerkelijking van de aan de verdachte toekomende procedurele waarborgen (p. 188: 'essentieel voor het evenwicht in het strafproces'). Welke rol Kort de advocatuur nu precies toedicht 'in samenhang met' de drie instituties wordt niet duidelijk. Pas in de slotbeschouwing schrijft hij: 'Ook beschouwen sommige rechters de advocaat bij voorkeur als degene die de waarborgfunctie van het strafrecht realiseert. Het belang van toegankelijke en kwalitatief goede rechtsbijstand wordt hierdoor nog eens onderstreept' (p. 327). Een wat uitgebreidere beschouwing had hier niet misstaan. De advocaat draagt immers ook een toga en rechtsbijstand in strafzaken is een fundamenteel recht, dat – net als toegang tot de rechter – in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) een absolute voorwaarde is voor een eerlijk proces: welbeschouwd kan er zonder advocatuur geen strafrechtspleging zijn.

Dan nu enkele beschouwingen over het uitgevoerde onderzoek. In de empirische hoofdstukken (4 t/m 6) slaagt Kort erin om binnen alle drie de groepen respondenten openhartige verklaringen op te tekenen, die een intrigerende kijk bieden in de opvattingen en belevingen over de strafrechtspleging. De bij de politiemensen opgehaalde informatie wijst uit dat er drie belangrijke terreinen zijn die tot onvrede leiden: (1) de toepassing van voorlopige hechtenis, (2) de eisen die worden gesteld aan door de politie aangedragen bewijs, en (3) de hoogte van opgelegde straffen. De politie kan soms maar moeilijk verkroppen dat aangehouden verdachten in afwachting van hun proces relatief snel weer worden vrijgelaten, dat officieren of rechters het door hen aangedragen bewijsmateriaal niet dragend of overtuigend genoeg vinden, en dat met name veelplegers en jeugdige delinquenten te mild worden bestraft. Zoals te verwachten, kijken – in het algemeen – officieren en vooral rechters vaak anders tegen deze beleving aan: de praktische en niet-juridische oor-

deelsvorming van de politie en haar soms hooggespannen verwachtingen (mede door de nauwe relatie met slachtoffers van strafbare feiten of met wijken waar veel overlast wordt ervaren) kunnen nu eenmaal niet in alle situaties standhouden in een door procedurele regels en waarborgen beheerste context. Kort noemt in dit verband het door Packer aangewezen spanningsveld tussen due process en crime control 'bijna een open deur' en het wekt dan ook geen verbazing dat zijn bevindingen uitwijzen dat de opvattingen aan politiezijde lijken aan te sluiten bij het crime control-model, terwijl de officieren en rechters al snel vanuit het due process-model lijken te redeneren. Kort laat echter overtuigend zien dat het binaire model van Packer uiteindelijk toch de nuance mist om alle geconstateerde tegenstellingen en overeenkomsten in opvattingen van politiemensen, officieren en rechters te verklaren.

Een voorbeeld: net als de politiemensen lijken sommige officieren en zelfs rechters er bepaald niet voor terug te deinzen om de voorlopige hechtenis ruim toe te willen passen (p. 222). Zij willen de voorlopige hechtenis als voorschot op de straf zien. Officieren erkennen dat zij de juridische beoordeling soms sterk laten afhangen van een moreel of gevoelsmatig gewenste uitkomst. Politiemensen denken daar ook zo over: slagvaardig optreden vinden zij essentieel voor hun gezag op straat en het vrijlaten van verdachten in afwachting van de berechting past daar niet bij.

Het is verleidelijk om deze bevinding zó te duiden, dat zich onder officieren en zelfs rechters dus kennelijk ook personen bevinden die meer in het crime control-model passen. Het is echter niet alléén de tegenstelling tussen de twee modellen die hier een rol speelt: ook de inrichting van het strafproces en praktische en morele argumenten zijn relevant. Voor de politie is bijvoorbeeld belangrijk dat het opgesloten houden van een verdachte uitdrukt dat *street justice* is hersteld en dat tegemoet is gekomen aan '(belangrijke) rechtvaardigheidsgevoelens' (p. 230, 310). Voor de officier en de rechter speelt een rol dat de ervaring leert dat een eenmaal vrijgelaten verdachte niet zo gauw meer een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt opgelegd door de strafrechter, omdat de doorlooptijden van dergelijke zaken (met een zogenaamde loslopende verdachte) vaak langer zijn. Zelfs bij rechters die procedurele waarborgen hoog in het vaandel hebben, kunnen (gebrek aan) personele capaciteit en organisatorische efficiëntie uiteindelijk leiden tot een rekkelijk oordeel: het is dan de wens dat de verdachte die onvoorwaardelijke vrijheidsstraf niet zal ontlopen, die vooropstaat. De genoemde redeneringen passen niet goed binnen de modellen van Packer.

Kort laat in de bespreking van dit voorbeeld wel wat liggen. Onder Nederlandse strafrechtjuristen woedt al geruime tijd een flinke discussie over de vermeende extensieve toepassing van de voorlopige hechtenis en de juridische houdbaarheid daarvan in het licht van in het EVRM neergelegde uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie. In het kader daarvan is – precies in de periode dat ook Kort onderzoek deed – veel (empirisch en rechtsvergelijkend) onderzoek gedaan waaraan ook door rechters en officieren ruimhartig is meegewerkt (zie voor een overzicht Boone e.a., 2019). Een aantal strafrechters zocht nadrukkelijk de publiciteit met een artikel, waarin zij de praktijk rond voorlopige hechtenis betitelden als een 'efficiënte koekjesfabriek' en een herijking bepleitten (Janssen e.a., 2013). De bevindingen van Kort sluiten goed aan bij die onderzoeken

en hebben bovendien als meerwaarde dat de visie van de politie veel ruimer is vertegenwoordigd. Zijn onderzoek wijst eens te meer uit dat de vooral preventieve cultuur rondom de toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland een allesbepalende factor is en dat de zeer ruime interpretatie van de regels doorgaans wordt vergoelikt. Zo zet een van de rechters in zijn onderzoek voornoemde discussie weg als ‘academisch’ (p. 168), terwijl een officier van justitie de omvangrijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) reduceert tot ‘een arrest van het EHRM’ (p. 113). Ook bevestigen zijn bevindingen dat het vooral de advocaat is die in de procedure het verschil moet zien te maken (bijv. p. 171). Het is een gemiste kans dat Kort zijn eigen bevindingen niet meer heeft geplaatst in de context van al dat andere onderzoek.

Als het gaat om het tweede thema, de bewijsbeslissingen, komt Kort opnieuw tot de conclusie dat de modellen van Packer te binair zijn: de tegenstelling tussen de ‘schuldpresumptie’ en de ‘onschuldpresumptie’ doet bijvoorbeeld geen recht aan de aangetroffen opvattingen. Ook politiemensen steunen de idee dat er een onafhankelijke rechterlijke beoordeling moet zijn van het door hen aangedragen bewijsmateriaal. De crux zit hem veeleer in de mate van bereidheid van de officier en de rechter om mee te gaan in de door de politie gepresenteerde beeldvorming rond de verzamelde feiten en de persoon van de verdachte (p. 108). Ook officieren gaan er niet van uit dat de rechter op voorhand zal uitgaan van de schuld van de verdachte, maar sommige verwachten wel dat rechters relatief snel ontvankelijk zijn voor de ‘overtuigingskracht van plausibele scenario’s’ en niet blijven hangen in formeel-juridische bewijsregels (p. 160). En sommige rechters blijken daar inderdaad ontvankelijk voor te zijn (p. 219). Dat wordt echter niet verklaard door het feit dat deze officieren en rechters het due process-model zouden afwijzen. Zowel een lijdelijke als een actieve rol voor de rechter past in dat model. Maar daarmee is niet gezegd dat dergelijke rollen altijd zullen leiden tot een optimale rechtsbescherming van de verdachte: een actieve rechter zal – om toch tot bewezenverklaring te komen – immers ook op zoek kunnen gaan naar een oplossing voor ‘gaten’ in de door de officier van justitie gepresenteerde bewijsvoering, terwijl een lijdelijke rechter voor de verdediging potentieel voordelige beslissingen niet zomaar uit zichzelf zal nemen (p. 311). Ook hier lijkt uiteindelijk de advocaat node te worden gemist.

Met betrekking tot de straftoemeting en de strafdoelen merkt Kort op dat, net als politiemensen, de officieren en rechters instrumenteel kunnen denken over straffen. Daarbij leggen zij dan eerder de nadruk op ‘positieve gedragsbeïnvloeding’ dan op repressie. Dit terwijl de modellen van Packer eigenlijk vooral lijken te zijn gebaseerd op ‘repressie’ als strafdoel en (dus) helemaal niet zijn ingestoken op het enorm brede palet aan sanctiemodaliteiten die vandaag de dag, al dan niet door tussenkomst van de rechter, in de strafrechtspleging voorhanden zijn. Speciale en generale preventie, reparatie en resocialisatie zijn in dat kader natuurlijk ook belangrijke strafdoelen. In alle drie de onderzochte groepen zijn er respondenten die aangeven dat straffen op een manier die aan uiteindelijke succesvolle resocialisatie in de weg staat, weinig zin lijkt te hebben. Toch zijn (uiteraard) ook hier verschillende opvattingen en ervaringen gesignaleerd (p. 312-313).

Deze bespreking laat het niet toe om alle geconstateerde overeenkomsten en verschillen aan te wijzen en te commentariëren, maar het voorgaande geeft een indruk van de wijze waarop Kort zijn bevindingen steeds opnieuw systematisch langs de modellen van Packer heeft gelegd, daarbij telkens een aantal nuances heeft aangebracht en bovendien ook tekortkomingen in de modellen aanwijst, aan de hand waarvan hij verklaringen voor de al dan niet uiteenlopende opvattingen vindt. Deze liggen dus bepaald niet alleen maar in de tegenstelling tussen *due process* en *crime control*. Zo wijst Kort bijvoorbeeld nog op gebrekkige communicatie tussen de instituties en op de soms matige juridische kennis bij de politie. Deze bevindingen kunnen mede worden verklaard uit het feit dat het onderzoek is uitgevoerd in een periode van bezuinigingen en ingrijpende reorganisaties in de strafrechtketen. Kort onderkent dit en komt tot de aanbeveling om te investeren in de kwaliteit van het politiewerk en ‘te sturen op rechtmatig optreden en verbetering van kwaliteit van onder meer processen-verbaal en dossiers (zodat strafrechtelijke reacties beter aansluiten bij de verwachting)’ (p. 325). De onvrede van de politie over de strafrechtspleging zal volgens hem dus niet simpelweg worden weggenomen door het dichterbij elkaar brengen van opvattingen die passen in de modellen van *due process* en *crime control*. Veeleer bepleit hij dat de drie betrokken organisaties beter op de hoogte raken van elkaars werkprocessen en vooral ook van de context waarin het werk wordt gedaan.

Het proefschrift vraagt de lezer om enig geduld. Zoals in vrijwel alle proefschriften is een aanzienlijk eerste deel geserveerd voor ‘inleidende beschietingen’, die een ingevoerde lezer weinig nieuws bieden. Het daadwerkelijke verslag van het onderzoek en de daaropvolgende analyse en beschouwingen nemen daarna nog dik 250 pagina’s, die hier en daar gevoeld wat herhaling bevatten – dat had denk ik iets korter gekund. Het is in dat opzicht ook jammer dat het proefschrift geen toegankelijke samenvatting bevat die de (altijd met werk overladen) betrokken actoren tot lezing zou uitnodigen. In de huidige vorm zal de lezer toch enige tijd nodig hebben om de kernboodschap tot zich door te laten dringen. Dat gezegd hebbende: wie er de tijd voor neemt, leest een boek in een toegankelijke schrijfstijl, met zorgvuldige formuleringen. Ik heb gesmuld van de empirische hoofdstukken – alleen al vanwege de royale hoeveelheid quotes, die laten zien hoe openhartig de respondenten met Kort hebben gesproken. Het proefschrift is verder rijk gelardeerd met sociaalwetenschappelijke inzichten.

Het proefschrift houdt politiemensen, officieren van justitie en rechters een belangrijke spiegel voor. Daarnaast is het voor buitenstaanders zeer informatief. Ik denk dat Kort een prachtige en zinvolle bijdrage heeft geleverd aan een discours dat mijns inziens te weinig aandacht krijgt: wat leidt de belangrijke actoren in de strafrechtketen in hun besluitvorming en wat is er eigenlijk voor nodig om verschillende actoren – met verschillende bloedgroepen – hun werk goed op elkaar te doen aansluiten? Dat de advocatuur, een voor de strafrechtspleging evengoed essentiële institutie, geen wezenlijke aandacht heeft gekregen, vind ik echt een gemis. Maar goed: ik realiseer mij dat het achteraf makkelijk praten is en dat het op enig moment ook afgebakend moet worden. Kort schreef het proefschrift naast

andere werkzaamheden en heeft er van 2012 tot 2020 mee onder zijn kussen geslapen. Ik kan uit eigen ervaring zeggen dat dat meer dan lang genoeg is. De momentopname van Kort verdient een vervolg, wat mij betreft in de vorm van een longitudinale studie, waarin ook veldwerk wordt gedaan, zodat op gezette tijden weer gemeten wordt hoe de vlag erbij hangt. De advocatuur moet daarin zonder meer worden meegenomen.

Literatuur

- Boone, M.M., Jacobs, P. & Lindeman, J.M.W. (2019). Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder. *Delikt en Delinkwent*, (3), 170-187.
- Janssen, J.H., Emster, F.W.H. van den & Trotman, T.B. (2013). Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis. *Strafblad*, (6), 430-444.
- Kort, J., Fedorova, M.I. & Terpstra, J.B. (2014). *Politiemensen over het strafrecht*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Packer, H.L. (1964). Two models of the criminal process. *University of Pennsylvania Law Review*, 113(1), 1-68.
- Packer, H.L. (1968). *The Limits of the Criminal Sanction*. London: Oxford University Press.