

Criminaliteitsbestrijding

J.M.W. Lindeman

“[O]nze strafwetgever [...] deelt [niet] de leerstellingen van degenen, voor wie de begrippen ‘straf’ en ‘schuld’ geen betekenis langer hebben en die daarom tusschen de twee groote groepen van middelen tot criminaliteitsbestrijding, tusschen ‘straffen’ en ‘maatregelen’ geen onderscheid willen. Daarom willen de oorspronkelijke ontwerpen de toepassing der ‘maatregelen’ aan den strafrechter onthouden. Is dit echter noodzakelijk om de theorie van ons strafwetboek zuiver te houden? De ondergeteekende meent van neen. Z.i. staat de inhoud van het begrip ‘straf’ (een leed door den rechter opgelegd als gevolg en ter zake van eigen vrijwillig handelen in strijd met de strafwet) zoomede die van het begrip ‘maatregel’ (eene voorziening in het belang van maatschappij of delinquent, zonder dat het begrip ‘verdiend leed’ op den voorgrond staat) naar ons geldend strafrecht zoo vast, dat van de toepassing zoo van straf als van maatregel door den *strafrechter* geenerlei verwarring van denkbeelden behoeft te worden gevreesd.”¹

11.1 Inleiding

De taak van het OM is het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde (art. 124 RO). In het Wetboek van Strafvordering krijgt het College van procureurs-generaal daartoe de opdracht om toe te zien op ‘richtige’ opsporing en vervolging (art. 8 Sv en art. 140 Sv). De taak van het OM bestaat dus uit het opsporen en vervolgen van strafbare feiten.² Toen in de jaren negentig de commissie Donner de opdracht kreeg om het functioneren van het OM te onderzoeken – welk onderzoek heeft geleid tot een grootscheepse reorganisatie van het OM – was de opdracht echter om te kijken naar de ‘cruciale positie bij de rechtshandhaving *en* criminaliteitsbestrijding’ [mijn curs. – JL].³ Die nevenschikking suggereert dat rechtshandhaving iets anders is dan criminaliteitsbestrijding en dat die criminaliteitsbestrijding óók tot het takenpakket van het OM behoort, hoewel dat niet letterlijk uit art. 124 RO volgt. Ik zou menen dat de twee begrippen elkaar deels overlappen: met het opsporen en vervolgen worden klassieke strafdoelen gediend die mede strekken tot preventie en die dus bijdragen aan het bestrijden en voorkomen van criminaliteit. Onder het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde wordt dan *mede*

1 *Kamerstukken II* 1914/15, 50, nr. 2, p. 5 (Wijziging bepalingen betreffende overtreders lijdende aan storing of gebrekkige ontwikkeling van geestvermogens, en van art. 37ter Wetboek van Strafrecht; toelichting tot de nota van wijzigingen).

2 Frielink 2013, p. 109. Ik laat de tenuitvoerlegging van straffen, die sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (*Stb.* 2017, 82, inwerkingtreding *Stb.* 2019, 507) niet meer tot de taken van het OM behoort, buiten beschouwing.

3 Besluit van 9 december 1993, *Stcrt.* 1993, 249, zie ook Lindeman 2017, p. 55 e.v.

verstaan criminaliteitsbestrijding, en het OM biedt (een deel van) het instrumentarium voor die criminaliteitsbestrijding. 'Rechtshandhaving' is echter niet synoniem aan 'criminaliteitsbestrijding'. Rechtshandhaving is immers niet alleen instrumentaliteit (het realiseren van de strafdoelen), maar ziet ook op de rechtsbescherming waarmee die handhaving gepaard moet gaan.⁴ Criminaliteitsbestrijding geschiedt daarnaast niet alleen met strafrechtelijke instrumenten: er zijn nog vele andere strategieën voor.

Het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde veronderstelt dus het realiseren van de doelen die in de regel aan de strafrechtspleging worden toegeschreven: vergelding, generale preventie, speciale preventie en reparatie.⁵ We gaan ervan uit dat deze doelen worden gerealiseerd door het *bestrafen* van de personen die strafbare feiten hebben begaan. De opzettelijke leedtoevoeging dient de vergelding en de preventie (afschrikkend effect). Een aantal strafrechtelijke *maatregelen* (waarmee juist geen leedtoevoeging wordt beoogd) draagt daarnaast bij aan de strafdoelen preventie en reparatie; denk aan het onttrekken aan het verkeer, de tbs-maatregel, de schadevergoedingsmaatregel en/of de ontnemingsmaatregel. Het OM spoort op en vervolgt, en baant dus de weg naar het opleggen van deze straffen en maatregelen. Daarmee beoogt het het signaal af te geven dat misdaad niet loont, waarmee dan aan criminaliteitsbestrijding wordt gedaan, zoals al in 1915 door Minister van Justitie Ort werd betoogd (zie het citaat hierboven). Het doel van preventie wordt echter ook bereikt door allerlei andere activiteiten van het OM – al dan niet in samenwerking met zijn zogenoemde ketenpartners. Deze activiteiten richten zich niet enkel op al gepleegde feiten en/of bekende daders, maar ook op andere omstandigheden die het begaan van strafbare feiten kunnen faciliteren. Daarbij betreft het OM bijvoorbeeld ook de samenleving, die wordt opgeroepen om waakzaam en zorgzaam te zijn, zodat vreemde ontwikkelingen in de directe leefomgeving worden opgemerkt en gemeld.⁶

Door het vervolgingsmonopolie is de strafrechtelijke rechtshandhaving exclusief voorbehouden aan het OM. De verantwoordelijkheid voor andere vormen van criminaliteitsbestrijding deelt het OM met zijn ketenpartners, die ook eigen taken en bevoegdheden hebben. Zo is openbare-ordehandhaving (het domein van de politie en de burgemeesters) een belangrijk aspect van het voorkomen van criminaliteit, waarin het OM ook veel samenwerkt met maatschappelijke organisaties en bedrijven. De grenzen van het strafrecht en andere rechtsgebieden zijn op dat terrein niet altijd duidelijk: denk bijvoorbeeld aan gebiedsverboden, waarvoor het strafrecht verschillende mogelijkheden

4 Zie bijvoorbeeld 't Hart 2001, p. 34 e.v., Van der Woude & Sliedregt 2007, p. 220 en Kort 2020, p. 11. De belangrijke beschouwingen op instrumentaliteit (versus instrumentalisme) en rechtsbescherming laat ik hier nu rusten.

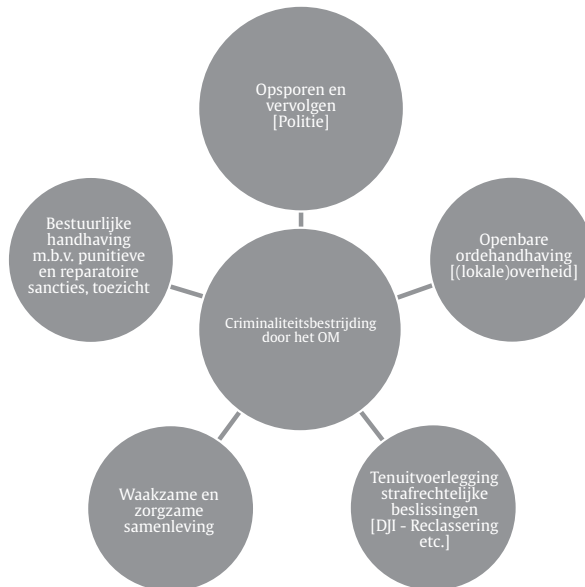
5 Met reparatie bedoel ik hier bijvoorbeeld de schadevergoeding die in het kader van de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, of een zekere vorm van herstel van de oorspronkelijke toestand (de verplichting om wederrechtelijk verkregen voordeel terug te betalen).

6 Denk aan de bordjes 'Attentie! WhatsApp buurtpreventie'.

biedt (zowel voor als na de veroordeling van de verdachte resp. veroordeelde),⁷ terwijl er ook bestuursrechtelijke⁸ en civielrechtelijke mogelijkheden⁹ zijn.

Punitieve en reparatoire handhaving geschiedt daarnaast ook langs bestuursrechtelijke weg, vaak op terreinen waarop tevens strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Hier is dus sprake van overlap (denk bijvoorbeeld aan financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit). Het OM is aldus al decennialang een belangrijke partner van de (lokale) (semi-)overheid en andere organisaties als het gaat om criminaliteitsbestrijding in de brede zin van het woord: niet alleen het reageren op gepleegde strafbare feiten, maar ook het anticiperen op die feiten en het trachten ze te voorkomen.

Al deze vormen van criminaliteitsbestrijding laten zich visualiseren in onderstaande figuur, waaruit ook duidelijk wordt dat het OM een centrale positie inneemt. Uiteraard is de figuur een wel heel simpele illustratie van de werkelijkheid: tussen de verschillende 'ketenpartners' is ook onderling contact (denk bijvoorbeeld aan het driehoeksoverleg waarin de politie, het OM en het lokale bestuur – vertegenwoordigd door de burgemeester – samenkomen).



Het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit', dat in 1985 veel aandacht genereerde, wordt vaak gezien als het startpunt van de hierboven geschetste situatie en is de blauwdruk gebleken van een niet aflatende stroom aan beleidsplannen.¹⁰ Het is ook een eerste proeve

7 Namelijk in het kader van een voorwaardelijke straf (art. 14c lid 2 onder 6 Sr) of voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 6:2:11 lid 3 onder b Sv), als gedragsbeïnvloedende maatregel (art. 38v lid 2 onder a Sr), als gedragsaanwijzing (art. 509hh Sv) of als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv).

8 Bijvoorbeeld een gebiedsverbod op grond van art. 172a Gemeentewet.

9 Denk aan een winkelverbod of een stadionverbod.

10 *Kamerstukken II* 1984/85, 18995, nr. 1-2; Lindeman 2017; Van der Woude & Van Sliedregt 2007.

van wat later 'integraal veiligheidsbeleid' zou gaan heten.¹¹ Naast deze beleidsplannen zijn in de afgelopen jaren diverse 'crises' in de opsporing vormend geweest voor de rol van het OM in de criminaliteitsbestrijding: de crisis rond de organisatie en de integriteit van de opsporing (de IRT-affaire en de reorganisatie van het OM), de crisis rond de kwaliteit van de opsporing (n.a.v. de Schiedammer parkmoord) en de crisis rond de functionaliteit van de opsporing, aangezwengeld door de constatering van onder andere de Algemene Rekenkamer dat de strafrechtketen onvoldoende efficiënt functioneerde.¹² Van meer recente datum zijn de crisis met betrekking tot de moeizame (integrale) aanpak van ondermijnende criminaliteit en de zeer brutale misdrijven die pijlers van onze rechtsstaat raken (de moorden op advocaat Derk Wiersum en journalist Peter R. de Vries).

Al die verwickelingen hebben geleid tot de organisatie en inrichting van het OM zoals we dat vandaag de dag kennen. Dat OM wordt, als het gaat om de criminaliteitsbestrijding, gezien als centrale speler die op vele borden tegelijk schaakt. In dit hoofdstuk bespreek ik een aantal belangrijke aspecten van het functioneren van het OM in de criminaliteitsbestrijding. Daarbij gaat het over relaties met 'ketenpartners', over de verhouding tot de regering, over het gezag over (en de inrichting van) de opsporing en de regie over bepaalde stromen in de strafrechtketen. Ik zal daarbij geregeld ingaan op aspecten van het werk van het OM die ook elders in deze uitgave aan de orde komen. Op een aantal specifieke terreinen van criminaliteitsbestrijding (ondermijning en georganiseerde criminaliteit, fraude en milieucriminaliteit) ga ik in deze bijdrage niet in, omdat zij elders in deze uitgave nadrukkelijk aan de orde komen.

In paragraaf 11.2 bespreek ik wat onder 'criminaliteit' wordt verstaan, hoe bepalend de politiek en het beleid van de overheid zijn voor de perceptie van 'criminaliteit', welke prioriteiten worden gesteld bij de bestrijding ervan en welke rol het OM hierbij inneemt en/of krijgt toegewezen. Vervolgens ga ik in paragraaf 11.3 in op de wijze waarop het OM aan zijn taken invulling geeft, waarbij ik vooral stilsta bij de selectiestrategieën die het daarbij gebruikt. In paragraaf 11.4 kom ik tot een afronding.

11.2 **Beleid, wetgeving en organisatorische aspecten van criminaliteitsbestrijding**

11.2.1 *Inleiding*

Het citaat uit de Handelingen van de Tweede Kamer aan het begin van deze bijdrage toont dat de term 'criminaliteitsbestrijding' van alle tijden is. De geschiedenis van het OM laat zien dat al in de negentiende eeuw sprake was van de notie dat het strafrecht niet alleen is gericht op daders, maar ook op de maatschappij. De Meijer (verwijzend naar een NJV-advies van Mostert uit de jaren zestig¹³) stelt dat reeds toen, impliciet, de focus enerzijds lag op 'delicten waarbij het incidentele overweegt, zowel in het misdrijf als in de persoon van de dader' en anderzijds op strafzaken 'waarbij het gaat om het conditioneren van meer algemeen gedrag, het bestrijden van een epidemische criminaliteit'.¹⁴

11 Schmidt, Prins & Devroe 2015, p. 42.

12 Zie over deze drie 'crises' uitgebreid Lindeman 2012, p. 207-215.

13 Mostert 1968.

14 De Meijer 2011, p. 57-58.

De vraag wat met criminaliteitsbestrijding wordt bedoeld, hangt samen met de vraag wat criminaliteit is.¹⁵ Het makkelijkste antwoord op die vraag is: het fenomeen dat betrekking heeft op gedragingen in strijd met de strafwetgeving. Die strafwetgeving is het object van criminele politiek: ze beweegt mee met politieke en maatschappelijke tendensen, waardoor de afbakening van de criminaliteit steeds verandert.¹⁶ Wat burgers beleven als (dreiging van) criminaliteit wordt vaak mede bepaald door een narratief dat (langs welke weg dan ook) in de maatschappij zijn weg heeft gevonden. Die beleving sluit lang niet altijd aan bij de feitelijke situatie waarin burgers zich bevinden. Toch is het de (veronderstelde) publieke beleving van criminaliteit die in ieder geval voor de overheid vaak maatgevend is bij het bepalen van de criminele politiek en daarmee – zo zal in dit hoofdstuk blijken – voor het beheersen van de criminaliteitsbestrijding.¹⁷ Naast wetgeving speelt beleid hier een allesbepalende rol.

11.2.2 De impact van de politiek op criminaliteitsbestrijding door het OM

Toen in de jaren zeventig het aantal geregistreerde misdrijven danig opliep, werd er gezegd: de criminaliteit neemt toe.¹⁸ In eerste instantie leidde dit vooral tot vragen met betrekking tot het prioriteren: welke zaken konden eigenlijk ook wel blijven liggen? De beleidsvoerende rol van het OM is in die tijd echt tot wasdom gekomen. Maar het aantal beleidssepts begon wel heel hoog op te lopen en bovendien kwam het OM zelf tot de conclusie dat het eigenlijk nauwelijks kon meten of het beleid wel enig effect sorteerde. Gerding stelt over dit tijdsgewricht vast dat het beleid van het OM eigenlijk weinig invloed heeft gehad op het beheersen van de criminaliteit.¹⁹ Op 9 oktober 1984 diende VVD-Kamerlid Nijpels tijdens de zogenoemde algemene beschouwingen een motie in, waarin hij stelde dat er sprake is van 'groeïende verontrusting onder de bevolking over de toenemende criminaliteit', dat 'het vertrouwen van de burger in de overheid in haar functie van beschermer van zijn persoon en goed en van collectieve belangen dreigt te worden verzwakt', dat 'het normbesef van de burger alsmede de sociale controle verder dreigen af te nemen' en dat 'door aard en omvang van de huidige criminaliteit, naast uiteenlopende vormen van immateriële schade, grote materiële schade wordt toegebracht aan de individuele burger en de gemeenschap'. Nijpels wilde dat de regering actie ondernam en een beleidsplan zou maken.²⁰ De motie werd met ruime meerderheid aangenomen, waarna de regering (het CDA-VVD-kabinet-Lubbers I) in 1985 met het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* kwam.²¹

De criminaliteit werd in het plan in twee categorieën ingedeeld: de kleine en de grote criminaliteit. Het plan stelde voor om *kleine criminaliteit* vaker buitengerechtelijk af te doen aan de hand van transacties (de Wet vermogenssancties²² had kort daarvoor de reikwijdte van de transactie aanzienlijk vergroot) en bovendien aan de hand van steeds

15 Van der Leun 2012, p. 25.

16 Van Dijk, Huisman & Nieuwbeerta 2021, p. 22.

17 Noyon beschrijft deze complexe relatie uitgebreid in zijn recente proefschrift (Noyon 2021).

18 Gerding 2011, p. 121.

19 Gerding 2011, p. 123.

20 *Kamerstukken II* 1984/85, 18600, nr. 36.

21 *Kamerstukken II* 1984/85, 18995, nr. 1-2.

22 Wet vermogenssancties van 31 maart 1983, *Stb.* 1983, 153.

verdergaande standaardisering. Dato Steenhuis, die later nog P-G zou worden, heeft in die tijd op dat terrein spraakmakend gepubliceerd over het OM als een strafrechtelijk 'bedrijf'.²³ Ten aanzien van de aanpak van de *grote criminaliteit* pleit het plan, naast een intensivering van de bestaande inspanningen van politie en justitie, voor brede preventie, waarbij nadrukkelijk ook de samenleving wordt opgeroepen om haar steentje bij te dragen. Deze tweedeling tussen 'kleine' en 'grote' criminaliteit (ook wel *bifurcatie* genoemd) is tot de dag van vandaag te herkennen in de wijze waarop over criminaliteit wordt gesproken. De huidige organisatie van het OM laat het onderscheid duidelijk zien: aan de ene kant richten twee 'werkomgevingen' (Productie en Interventie) zich vooral op standaardzaken en veelvoorkomende criminaliteit (VVC), terwijl aan de andere kant de werkomgevingen Onderzoek en Ondernijning vooral focussen op ernstige misdrijven en de ondernijvende criminaliteit.²⁴

Het plan *Samenleving en criminaliteit* werd met gemengde gevoelens ontvangen. De onderbouwing van de criminaliteitscijfers werd in twijfel getrokken en het idee bestond dat de gebrekkige capaciteit van politie en justitie werd aangegrepen om het voeren van criminele politiek te legitimeren. Bovendien werd het geloof in de maakbaarheid van de samenleving gehegeld.²⁵ Dat weerhield de elkaar opvolgende regeringen er niet van om voort te borduren op de onder Lubbers ingeslagen weg, aan de hand van beleidsplannen met titels als *Criminaliteitsbeheersing*, *Naar een veiliger samenleving* en *Veiligheid begint bij voorkomen*. Wat opvalt, is dat de focus in de presentatie van het beleid lijkt te verschuiven. Waar eerst de notie was dat er in een samenleving nu eenmaal criminaliteit is die moet worden beheerst, ligt de nadruk in latere programma's op veiligheid en zelfs op het voorkomen van criminaliteit. De doorgewinterde lezer herkent hier natuurlijk de opkomst van het veiligheidsdenken, door Boutellier als 'veiligheidsutopie' geduid.²⁶

Het OM, dat grote moeite leek te hebben met het organiseren van de uitvoering van het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*,²⁷ zag zich geconfronteerd met een situatie waarin de criminaliteitsbestrijding niet langer tot zijn exclusieve domein werd gerekend.²⁸ Het formuleerde in 1990 een eigen beleidsplan: *Strafrecht met beleid*, dat de opmaat was naar een ambitieus veranderproject. Interne onenigheid over de te volgen koers en politieke reuring over 'vormfouten' en andere blunders van justitie, mondden intussen uit in een door de commissie Donner aangezwengelde reorganisatie die de hiërarchie binnen het OM aanzienlijk zou verstevigen. Daarmee werd het 'top down' implementeren van beleid makkelijker. De minister kon het College van procureurs-generaal voortaan aanwijzingen geven en dat College kon op zijn beurt de parkethoofden weer aanwijzingen geven.²⁹ Ongeveer gelijktijdig leidde de (na de IRT-affaire ingevoerde) Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) tot ingrijpende veranderingen in het wettelijk

23 Steenhuis 1984.

24 Jaarbericht OM 2020, p. 21.

25 Zie, uitgebreid, Lindeman 2017, p. 50-54.

26 Zie uitgebreid Boutellier 2005 en Van der Woude & Van Sliedregt 2007, p. 218.

27 't Hart 2001, p. 14-15.

28 Gerding 2011, p. 124.

29 Lindeman 2017, p. 50-66. Overigens verdient vermelding dat aanwijzingen door de minister formeel nooit worden gegeven, waardoor de daadwerkelijke invloed die de minister op het OM uitoefent niet transparant is (Lindeman 2017, p. 81-86).

instrumentarium ter criminaliteitsbestrijding alsmede tot een steviger positionering van de officier van justitie als gezagdrager over de politie.³⁰

Sinds die tijd trekt het OM met zijn eigen beleid schijnbaar schouder aan schouder op met het Ministerie van Justitie & Veiligheid, waardoor, aldus De Meijer en Simmelink, van 'eigenstandige beleidsvorming' bij het OM eigenlijk geen sprake meer is.³¹ Steeds als weer een nieuw probleem de kop opsteekt, waardoor publieke en politieke onrust ontstaat, komen de verantwoordelijke bewindspersonen – in samenspraak met het OM – tot nieuwe plannen, speerpunten, vergezichten etc. Naast deze beleidsvorming wordt een aantal keer significant door de wetgever ingegrepen, zowel aan de kant van het materiële strafrecht (onder andere de strafbaarstelling van terroristische misdrijven en de steeds verdergaande strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van ernstige misdrijven (art. 46, 134a, 141a Sr, art. 10a, 11a en 11b Opiumwet)) als aan de kant van het formele strafrecht (onder andere de Wet BOB en de diverse uitbreidingen daarvan, de verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, en het vervangen van de transactie door de strafbeschikking).

De criminaliteit die met dit alles moet worden aangepakt, wordt in de beleidsplannen dus onderverdeeld in veelvoorkomende en zware criminaliteit. Aan de ene kant gaat het dan bijvoorbeeld om verkeersovertredingen, lichte vermogensdelicten en overlastgevende feiten, met bijzondere aandacht voor veelplegers en/of jeugdige delinquenten. Aan de andere kant zien we een bont palet met onder andere high impact crime (HIC), terrorisme, georganiseerde criminaliteit, cybercrime, ernstige financieel-economische criminaliteit en ondermijning; vormen van criminaliteit die vaak ook goeddeels samenvallen.³² De beleidsplannen benoemen echter niet alleen de vormen van criminaliteit die bestreden zouden moeten worden, maar zij zien ook op de wijze waarop de strafrechtspleging moet worden ingericht. Zo wordt bijvoorbeeld ingestoken op grootschalige verwerking van (zeer) veel gepleegde overtredingen. Daarbij komen (van oudsher) veel verkeersovertredingen in beeld, maar ook in toenemende mate andere (vaak overlastgevende of gevaarzettende) overtredingen, zoals zwartrijden, overtredingen van de APV,³³ kleine milieuovertredingen, illegaal taxivervoer ('snorren') en, recent, overtredingen van de coronamaatregelen (afstand houden, avondklok). In dit kader wordt het (hierna uitgebreider te bespreken) Parket CVOM opgericht, dat (samen met het CJIB) voor een deels geautomatiseerde afdoening ('verwerking') van die feiten zorgt. Vrijwel al het beleid is gebaseerd op de aanname dat snelle strafrechtspleging de criminaliteitsbestrijding ten goede komt, dat ze bijdraagt aan een veiliger samenleving en aan een groter vertrouwen van de burger. Werkwijzen als (super)snelrecht en ZSM (die hierna eveneens uitgebreider worden besproken) vloeien hieruit voort. Snel en efficiënt optreden is dus het devies.

De 'grote criminaliteit' blijft natuurlijk ook nadrukkelijk in beeld. Op verschillende manieren heeft het OM geprobeerd om bepaalde verschijningsvormen van (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden, bijvoorbeeld door bepaalde expertises bij specifieke landelijke diensten te beleggen. In 1997 werd de Unit Synthetische Drugs (USD) opgericht (en ondergebracht bij het arrondissementsparket Den Bosch en het Kernteam Zuid van

30 Lindeman 2012, p. 209-211; Lindeman 2017, p. 66-68.

31 Zie voor een uitgebreide bespreking van deze plannen sinds de jaren tachtig: De Meijer & Simmelink 2014.

32 Zie De Meijer & Simmelink 2014 voor een uitgebreid overzicht.

33 Algemene Plaatselijke Verordening.

de politie). Deze USD was een van de wegbereiders van de inmiddels gebruikelijke 'integrale' aanpak van criminaliteit.³⁴ Het BOOM (bureau ontnemingswetgeving), is ook een voorbeeld van zo'n landelijke dienst.³⁵ Later is, met de invoering van de Nationale Recherche en de reorganisatie van de politie in 2012, de USD opgegaan in de Nationale Politie. De arrondissementsparketten hebben, zoals al vermeld, specifiek op high impact crime en ondermijning ingestoken afdelingen.

Waar het OM tussen 1990 en 2015 geregeld beleidsplannen of zogenoemde perspectiefdocumenten publiceerde, is het in de laatste jaren op dat vlak een beetje stil. Tegelijk is uit de jaarberichten van het OM vaak nog genoeg informatie te halen over de prioriteiten die ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding worden gesteld. Die prioriteiten lijken nog steeds hetzelfde: veelvoorkomende criminaliteit en ondermijning. Op het gebied van de ondermijning lijkt steeds meer het idee post te vatten dat strafrecht alleen niet de oplossing gaat bieden. De notie dat strafrecht niet meer *ultimum remedium* maar *optimum remedium* is, heeft sluipenderwijs haar intrede gedaan.³⁶ De 'integrale' aanpak, bestaande uit samenwerking en gegevensuitwisseling met ketenpartners, al dan niet op basis van convenanten, is belangrijker dan ooit.³⁷

De politiek gaat intussen door met het stellen van prioriteiten, waarbij ook aan de hand van wetgeving wordt getracht de werking van de strafrechtketen nadrukkelijk te beïnvloeden. Ik noemde hiervoor al de invoering van de strafbeschikking (die destijds helemaal niet zo hartelijk werd ontvangen door het OM). Daarnaast zijn bijvoorbeeld vermeldenswaard de wetgeving met betrekking tot de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis (de zogenoemde 'snelrechtgrond'), het taakstrafverbod en de regels met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgevingsactiviteit die direct of indirect invloed heeft op de autonomie van het OM, en die daardoor denkkelijk ook binnen het OM soms tandenknarsend wordt verwelkomd. Wat daarvan zij: de politiek, waarin punitieve retoriek³⁸ veel te horen is, drukt een zwaar stempel op het werk van het OM. Academics (maar ook partners uit de strafrechtketen) wijzen bij herhaling op het feit dat de gemaakte keuzes vaak niet of nauwelijks zijn gebaseerd op concrete gegevens uit objectief uitgevoerd (wetenschappelijk) onderzoek en waarschuwen ervoor dat emotie niet altijd de beste raadgever is.³⁹ De wijze waarop de minister het OM beweegt tot het voeren van bepaald beleid is ook weinig transparant.⁴⁰ Een pijnlijke kwestie is verder dat er, als gevolg van de financiële crisis in 2008, gedurende een aantal jaren flink is bezuinigd op de strafrechtketen, en dus ook op het OM. Door de krappe budgetten is het moeilijk de (mede) door de politiek gewekte torenhoge verwachtingen waar te maken.

In het voorgaande ben ik met zevenmijlslaarzen door een aantal ontwikkelingen gelopen die van belang zijn voor de criminaliteitsbestrijding. Ik heb aangegeven dat veel keuzes die het OM in dat kader maakt (mede) worden bepaald door politieke afwegingen. In

34 Tops e.a. 2018, p. 58.

35 Het BOOM is inmiddels ondergebracht bij het Landelijk Parket.

36 Lindeman 2017, p. 273-274.

37 Luchtman 2020, p. 222.

38 Zie nader over dit begrip: Noyon 2021, p. 65 e.v.

39 Zie bijvoorbeeld Van der Leun 2012, p. 27; Buisman 2020, p. 70 en Van der Leun 2021, p. 363.

40 Lindeman 2017, p. 75.

het navolgende zal ik ingaan op de wijze waarop het OM dit beleid heeft vertaald in zijn organisatie.

11.3 Het instrumentarium ter criminaliteitsbestrijding en de rol van het OM

11.3.1 Inleiding

Criminaliteit wordt van oudsher primair bestreden door opsporing en vervolging van strafbare feiten. De veronderstelling is dat van die inzet van het strafrecht speciale en generale preventie uitgaat. Zoals hierboven in paragraaf 11.1 uiteengezet, is het al lang zo dat er (veel) meer wordt gedaan om criminaliteit te bestrijden en te voorkomen. In de in 2010 in de reeks *Handboeken Veiligheid* uitgegeven bundel *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland* wordt (in deel III) uitgebreid aandacht besteed aan de verschillende facetten van criminaliteitsbestrijding.⁴¹ Wittebrood en Van Noije leiden uit het op dat moment heersende beleid – dat in belangrijke mate ziet op het vergroten van de sociale veiligheid – drie hoofdstrategieën af: (1) rechtshandhaving, (2) ondersteuning en hulpverlening en (3) gelegenheidsbeperking.⁴² In deze strategieën zijn de in de criminologie veelgenoemde interventiestrategieën herkenbaar: dadergerichte preventie, situationele preventie en slachtoffergerichte preventie.⁴³

Het OM is natuurlijk vooral een belangrijke hoofdrolspeler op het terrein van de eerste strategie (rechtshandhaving). Dat laat onverlet dat het OM ook een rol speelt bij ondersteuning en hulpverlening (denk aan de Veiligheidshuizen en de slachtofferzorg) en gelegenheidsbeperking (denk bijvoorbeeld aan de zogenoemde gedragsaanwijzing van art. 509hh Sv, de gedragsaanwijzing in het kader van de strafbeschikking (art. 257c lid 1 Sv) en (tot voor kort) het voorwaardelijke sepot⁴⁴). In het navolgende focus ik evenwel vooral op de rol van het OM bij het proces van rechtshandhaving.

De officier van justitie heeft ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde het gezag over de politie en beslist uiteindelijk over de vervolging of (buitengerechtelijke) afdoening van strafbare feiten. De capaciteit van zowel de politie als het OM is echter beperkt en er moeten dus keuzes worden gemaakt. Het beleid dat de overheid en het College van procureurs-generaal vaststellen is van grote invloed op die keuzes. Lokale overheden maken daarnaast met de politie-eenheden afspraken over de inzet van beschikbare capaciteit. Zowel op landelijk niveau als op regionaal niveau is er sprake van zogenoemd 'driehoeksoverleg'. Art. 13 lid 4 Politiewet 2012 stipuleert zelfs nadrukkelijk dat het lokale driehoeksoverleg afspraken maakt over criminaliteitsbestrijding.⁴⁵

41 Muller e.a. 2010.

42 Wittebrood & Van Noije 2010, p. 446.

43 Van Dijk, Huisman & Nieuwebeerta 2021, p. 189.

44 Tot voor kort werden voorwaardelijke sepot's ook wel gebruikt om bepaalde gedragsaanwijzingen op te leggen, bijvoorbeeld met betrekking tot het laten behandelen van verslavingsproblematiek. Nadat onderzoek van Bijlsma (2019) hierbij vraagtekens plaatste, worden dergelijke bijzondere voorwaarden niet meer gesteld; zie de Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcrt.* 2021, 62572-n3, p. 2.

45 Lindeman 2017, p. 79; Muller 2020, p. 419. Zie ook de bijdragen van Muller (hfdst. 15) en Kop (hfdst. 18) in deze uitgave.

Het blijft inmiddels allang niet meer bij deze driehoeksoverleggen. De 'strafrechtketen' bestaat uit bijna dertig organisaties⁴⁶ die samenwerken om de volgende ambitie te realiseren: 'door een effectieve strafrechtpleging bijdragen aan een samenleving waarin rechten, vrijheden en veiligheid worden gewaarborgd'. Naast deze strafrechtketen werkt het OM ook in vele andere verbanden (vaak op basis van convenanten) samen. Elders in deze uitgave is uitgebreid aandacht besteed aan de organisatie en inrichting van het OM en de wijze waarop het OM met al deze partners samenwerkt. Ik focus in het onderstaande vooral op de relatie tussen het OM en de politie. Daarnaast ga ik in op een aantal kenmerkende organisatorische onderdelen van het OM, die bijdragen aan doelstellingen uit het beleid rondom de criminaliteitsbestrijding: CVOM en ZSM als organisatieonderdelen die een snelle, efficiënte en grootschalige afdoening van veelvoorkomende strafbare feiten mogelijk maken.

11.3.2 *Gezag over de politie in het kader van de criminaliteitsbestrijding: selectie*

Nadat op beleidsniveau keuzes zijn gemaakt over de prioriteiten die er in de strafrechtspleging moeten worden gesteld, is nadere selectie nodig om de beschikbare politiecapaciteit optimaal te gebruiken. Deze selectie is op haar beurt weer het object van een belangrijke door het College van procureurs-generaal uitgevaardigde beleidsregel: de Aanwijzing voor de opsporing.⁴⁷ Deze aanwijzing beschrijft het afwegingskader waarbinnen de keuzes worden gemaakt met betrekking tot het wel of niet opsporen en de mate van inzet van opsporing. Deze 'selectieve opsporing' wordt beheerst door 'beleidsmatige en juridische criteria, vastgelegd in verscheidene documenten'⁴⁸ en strategische, tactische en operationele beslissingen in de toepasselijke beslisstructuren'.⁴⁹ De doelstellingen van de aanwijzing zijn: (1) dat beschikbare capaciteit goed wordt ingezet; (2) dat rechtsgelijkheid wordt bevorderd; (3) dat de politie duidelijke criteria voor casescreening heeft; (4) dat er een duidelijke ondergrens wordt gedefinieerd voor wat van de politie mag worden verwacht; en (5) dat aan de maatschappij wordt verantwoord hoe de keuzes worden gemaakt, 'waarbij de ernst en gewicht van het maatschappelijk probleem en een zo groot mogelijk maatschappelijk effect van de interventie centraal staan'.⁵⁰

Met name de onder (3) en (4) genoemde punten brengen het gezag van het OM over de politie tot uitdrukking. De politie bepaalt, zeker bij de veelvoorkomende criminaliteit, zelf of en in welke mate er tot opsporing wordt overgegaan. Daarbij dient zij wel binnen het kader van de aanwijzing en de in het lokale driehoeksoverleg gemaakte afspraken te handelen. De aanwijzing stipuleert nadrukkelijk dat de politie niet zaken zelfstandig kan seponeren, maar dat zij wel kan beslissen om niet (verder) op te sporen.⁵¹ Dat

46 <https://www.strafrechtketen.nl/partners>.

47 *Stcrt.* 2013, 35757.

48 Visiedocumenten, jaarplannen, beleidsregels, handhavingsarrangementen, projectplannen etc.

49 *Stcrt.* 2013, 35757, p. 1.

50 *Stcrt.* 2013, 35757, p. 1.

51 Van een zogenoemd politiesept kan dus geen sprake meer zijn, hoewel de vrijheid om zaken 'op te leggen' in bepaalde gevallen nog steeds als zodanig kan worden betiteld, zie Lindeman 2018, p. 31. In de Ambtelijke versie van het concept-wetsvoorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering wordt in art. 1.3.15 en 2.1.9 voorgesteld de politie, onder verantwoordelijkheid van het OM, te laten afzien van verdere opsporing resp. het opmaken van een proces-verbaal achterwege te laten.

laatste wordt ook wel het 'opleggen' van een zaak genoemd en daarvan kan sprake zijn als er onvoldoende indicatie is voor verder opsporingsonderzoek (bijvoorbeeld als er geen verdachte kan worden geïdentificeerd) of als er onvoldoende capaciteit is bij de politie, het OM of de rechtspraak en het om feiten met geringe schade gaat of om feiten die mede aan onvoorzichtigheid van de aangever te wijten zijn (het laten slingeren van een telefoon bijvoorbeeld, die vervolgens wordt gestolen).⁵² Met de Aanwijzing voor de opsporing laat het OM dus generiek zijn gezag over de politie gelden en biedt het, aldus de aanwijzing, 'voor politiebepalingen omtrent oppakken en vroegtijdig beëindigen van zaken een beleidskader (...) waarbij, met name voor VVC zaken, ruimte is voor een lokale uitwerking daarvan'. Omgevingsgerichtheid, aandacht voor gevoelige zaken en het stellen van prioriteiten in het veiligheidsbeleid zijn belangrijke onderdelen van de visie die aan deze aanwijzing ten grondslag liggen. De Aanwijzing noemt in het kader van de 'integrale aanpak van (ondermijnende) criminaliteit' verder het 'afpakken' van crimineel vermogen, het slim combineren van verschillende interventies ('integrale interventiestrategieën') en het werken vanuit een probleemgerichte en persoonsgerichte aanpak. De verantwoordelijkheid van de burger is een belangrijke factor: die moet gestimuleerd worden tot het nemen van preventieve maatregelen. De Aanwijzing stuurt, in het kader van bovenstaande, aan op maatwerk – enerzijds door ruimte te laten voor nadere (beleidsmatige) invulling van het kader, anderzijds door de professionele afweging van alle betrokkenen in een specifieke zaak centraal te stellen.

De Aanwijzing maakt dus een onderscheid tussen VVC-zaken, HIC en ondermijnende criminaliteit. De VVC-zaken worden weer verdeeld in 'heterdaad- en kant-en-klaar zaken' enerzijds en 'overige zaken' anderzijds. Het uitgangspunt is dat de eerste groep VVC-zaken altijd wordt opgepakt (§ 4 van de Aanwijzing), terwijl de overige zaken worden beoordeeld op de 'opsporingskans' en de 'bewijsbaarheid' en worden getoetst aan de in het beleid vastgestelde prioriteiten (§5 van de Aanwijzing). De in de volgende paragraaf (11.3.3) te bespreken ZSM-werkwijze speelt in deze screening een belangrijke rol, omdat het uitgangspunt is dat alle VVC-zaken met die werkwijze worden afgedaan. Onder VVC vallen, volgens de bijlage bij de Aanwijzing, in ieder geval: fietsendiefstal, winkeldiefstal, vernieling, eenvoudige mishandeling en belediging – zaken die de basisteams van de politie in het algemeen oppakken. Deze zaken worden vaak ook aangeduid als 'brenzaken', aangezien zij doorgaans op basis van incidenten onder de aandacht van de politie komen en dus als het ware naar de politie zijn 'gebracht'.⁵³ Het OM heeft dus een beperkte sturende rol bij de 'selectieve opsporing' van VVC-zaken, die vooral is gebaseerd op beleidsgestuurde politieke afwegingen en 'hoogwaardige screening'. Daarbij gebruiken de politie en het OM het Screenings- en selectiviteitskader misdrijven, een nadere (niet bindende) uitwerking van de Aanwijzing voor de opsporing.⁵⁴ Een screeningsfunctionaris en een zogenoemde VVC-officier van justitie overleggen over de in dit screeningsproces te maken keuzes.⁵⁵

52 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 489.

53 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 489.

54 Screenings- en selectiviteitskader opsporing, vastgelegd door het College van P-G's en Landelijk platform VVC OM-politie, versie 25 oktober 2021, geraadpleegd via <https://www.om.nl/onderwerpen/veelvoorkomende-criminaliteit-zsm/documenten/publicaties/2022/06/20/screenings--en-selectiviteitskader>. Het OM benadrukt op zijn website dat derden aan dit kader geen rechten kunnen ontfangen.

55 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 491.

Bij de besluitvorming omtrent opsporing in HIC-/ondermijningszaken is het OM juist in een vroeg stadium intensief betrokken. Onder HIC-delicten vallen, volgens de bijlage bij de Aanwijzing, onder meer gewelddadige vermogenscriminaliteit, zoals overvallen, straatroof en woninginbraken, zedendelicten, geweldsdelicten met meer dan licht lichamelijk letsel en/of met (forse) impact op het slachtoffer en levensdelicten. Voor deze zaken komt de (district)recherche van de (regionale) eenheid meestal in beeld. Ook HIC-zaken zijn 'brenzaken', die vrijwel altijd in behandeling worden genomen.⁵⁶ Door de 'morele en/of juridische' verplichting om deze zaken op te pakken,⁵⁷ ontstaat er een *fait accompli*: deze zaken gaan eigenlijk altijd voor en dat betekent dat de werkelijke selectie met name op het terrein van VVC en ondermijning moet plaatsvinden.

Onder 'ondermijning' (door officieren van justitie Van der Bel e.a. een 'containerbegrip' genoemd⁵⁸) vallen delicten als in- en uitvoer en productie van (hard)drugs; aanwezig hebben van (meer dan gebruikshoeveelheden van) (hard)drugs; mensenhandel of -smokkel (prostitutie/arbeidsuitbuiting); milieucriminaliteit; witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen; grootschalige fraude; in- en uitvoer en productie van (vuur)wapens. Deze delicten worden vaak gepleegd in georganiseerd verband en met een financieel oogmerk. De (regionale) recherche van de (regionale) eenheden en/of de Landelijke Eenheid en/of de bijzondere opsporingsdiensten verrichten doorgaans het opsporingsonderzoek. Deze onderzoeken richten zich vaak op zogenoemde criminele samenwerkingsverbanden (csv's). In het selectieproces spelen (integrale) weeg- en stuurploegen een belangrijke rol. Dat proces bespreek ik hieronder in paragraaf 11.3.4.

11.3.3 *Snelle, efficiënte en toch betekenisvolle criminaliteitsbestrijding: VVC, ZSM, CVOM, snelrecht en standaardzaken*

De ZSM-werkwijze

De ZSM-werkwijze⁵⁹ is niet meer weg te denken uit de hedendaagse strafrechtspleging. Strafzaken (VVC) worden in deze werkwijze beoordeeld aan een selectietafel waaraan vertegenwoordigers van het OM, de politie, slachtofferzorg en de reclassering deelnemen. Het doel is om tot een beslissing te komen die zoveel mogelijk recht doet aan alle mogelijke belangen. Salet en Terpstra beschrijven vijf centrale doelstellingen van de ZSM-werkwijze: (1) meer aandacht voor de afhandeling van de grote hoeveelheid zaken van VVC; (2) de ketenpartners (OM, politie, reclasseringsorganisaties en slachtofferhulp) op één locatie laten samenwerken; (3) de zaken zo snel mogelijk afdoen; (4) zorgvuldige afhandeling; (5) uitmondend in een betekenisvolle interventie. Dit alles om geconstateerde tekortkomingen in de strafrechtelijke reacties op veelvoorkomende criminaliteit het hoofd te bieden.⁶⁰

Hoewel die doelstellingen er niet nadrukkelijk op zien, is selectiviteit wel degelijk een belangrijke pijler van de ZSM-werkwijze, om de 'betekenisvolle' interventie gestalte te geven⁶¹ – een begrip waarvan de precieze duiding echter vaag blijft.⁶² Uit twee onderzoeken

56 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 489.

57 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 489.

58 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 488.

59 'ZSM' staat voor Zorgvuldig Snel Maatwerk.

60 Salet & Terpstra 2017, p. 489.

61 Simon Thomas e.a. 2016, p. 115.

62 Salet & Terpstra 2017, p. 498.

naar de ZSM-werkwijze blijkt intussen dat het selectieproces niet altijd even goed werkt, mede doordat sommige doelstellingen niet goed verenigbaar zijn ('snel' ten opzichte van 'zorgvuldig' bijvoorbeeld), waardoor soms toch niet de juiste zaken worden uitgekozen.⁶³ Zo kan het gebeuren dat zaken waarin strafrechtelijke interventies wellicht helemaal niet opportuun zijn, toch worden afgedaan, waardoor wellicht zelfs van een aanzuigende werking sprake is.⁶⁴ Er lijken ook grote regionale verschillen te zijn ten aanzien van de concrete toepassing van het selectieproces.⁶⁵ Bovendien blijkt dat de ZSM-tafel soms toch een aantal categorieën misdrijven die in de Aanwijzing voor de opsporing als HIC zijn aangemerkt aanneemt, waardoor de VVC-zaken in het gedrang kunnen komen. Zowel Salet en Terpstra als Simon Thomas e.a. wijzen op het risico dat gestandaardiseerde procedures de overhand krijgen, ten koste van het gewenste maatwerk (de betekenisvolle interventie).⁶⁶ Hoewel de met de ZSM-werkwijze beoogde doelstellingen op zich gedeeltelijk lijken te worden behaald, is er volgens de onderzoekers nog zeker ruimte voor verbetering.⁶⁷ Dat de ZSM-werkwijze op zich juist heel veel ruimte biedt voor maatwerk, benadrukt procureur-generaal Otte, die stelt dat een officier die in samenspraak met de politie, de reclassering en bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming een beslissing neemt, vermoedelijk méér tijd in een strafzaak steekt dan een politierechter en dat die officier daarbij ook nog eens een beter geïnformeerde beslissing neemt.⁶⁸ Hartevelde en Robroek stellen zelfs voor dat de rechter af en toe plaatsneemt aan de ZSM-tafel om ter plekke verzetten en/of direct gedagvaarde zaken te behandelen.⁶⁹ Zelf heb ik eerder ook geschreven dat, in vergelijking met de door mij in 2011 uitvoerig geobserveerde praktijk (nog vóór ZSM was ingevoerd), de nieuwe ZSM-werkwijze ontegenzeggelijk positieve aspecten met zich brengt. Officieren van justitie zijn duidelijk aan de voorkant bij de beslissingen betrokken en kunnen zich ook werkelijk op de VVC-zaken focussen (in plaats van steeds te worden weggeroepen voor HIC-zaken).⁷⁰ In de praktijk lijkt de uitdaging dus vooral om te voorkomen dat alleen 'laaghangend fruit' wordt geplukt en de daadwerkelijk betekenisvolle interventies buiten beeld blijven.

ZSM bestaat mede bij de gratie van een systeem van mandaat: parketsecretarissen en administratief juridisch medewerkers oefenen een aantal bevoegdheden van de officieren van justitie uit. Zogenaemde assistent-officieren van justitie staan met de zaken op zitting. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van op grote schaal geautomatiseerde en gestroomlijnde werkprocessen. In een aantal veelbesproken rapporten van de P-G bij de Hoge Raad (die mede betrekking hadden op het hieronder nog te bespreken Parket CVOM) zijn significante tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de kwaliteit van de besluitvorming en ook met betrekking tot de formele inbeddingen van de mandaatconstructies.⁷¹ Deze

63 Simon Thomas e.a. 2016; Salet & Terpstra 2017.

64 Simon Thomas e.a. 2016, p. 130-134, 137; Salet & Terpstra 2017, p. 500.

65 Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, par. 5; Salet & Terpstra 2017, p. 493.

66 Salet & Terpstra 2017, p. 500-501; Simon Thomas e.a. 2016, p. 98, p. 119.

67 Salet & Terpstra 2017, p. 500-501.

68 Otte 2019, p. 184.

69 Hartevelde & Robroek 2019, p. 88.

70 Lindeman 2017, p. 260-262.

71 Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014; Knigge & Peters 2017a; Knigge & Peters 2017b; Knigge & Peters 2019.

tekortkomingen zijn breed uitgemeten in de pers en in wetenschappelijke literatuur en hebben geleid tot een behoorlijk wantrouwen in de buitengerechtelijke afdoening.⁷²

Dit terwijl de ZSM-werkwijze juist zeer nadrukkelijk is ingestoken op die buitengerechtelijke afdoening. Voor de meeste VVC-feiten zijn strafvorderingsrichtlijnen geformuleerd, die (zeker als het om zogenoemde *first offenders* gaat) aansturen op een strafbeschikking in de vorm van een taakstraf of een geldboete. Dit laat onverlet dat in de praktijk een flink deel van de zaken nog voor de rechter komt. Diezelfde richtlijnen wijzen in geval van recidive en/of strafverzwarende omstandigheden namelijk toch richting een dagvaarding. Daarnaast is het aantal verzetten tegen strafbeschikkingen aanzienlijk⁷³ en blijkt dat een flink aantal strafbeschikkingen niet zo makkelijk geëxecuteerd kan worden, waardoor de zaken alsnog voor de rechter moeten worden gebracht. Deze zogenoemde 'herinstroom' leidt overigens ook tot relatief veel beleidssepots, mede vanwege de intussen verstreken tijd.⁷⁴ De zittingsruimte voor politierechterzittingen blijkt soms ook een bottleneck: het OM Oost-Nederland berichtte in juni 2022 bijvoorbeeld dat het 1.500 strafzaken (die al achttien maanden op de plank lagen) niet meer bij de rechter zou aanbrenge⁷⁵. De beoogde snelle en efficiënte criminaliteitsbestrijding is op dat vlak dus niet in alle gevallen een realiteit. Hartevelde en Robroek bepleitten mede in dit verband een aanpassing van de wetgeving en de praktijk, waardoor bij executieproblemen de strafbeschikking zonder tussenkomst van de rechter makkelijker kan worden omgezet in bijvoorbeeld een taakstraf in plaats van een geldboete.⁷⁶ Een wetsvoorstel met die strekking is inmiddels in consultatie geweest.⁷⁷

Snel, sneller, snelst: een maatschappelijke behoefte?

Het beleid dat focust op snelle afdoening van zaken heeft ook betrekking op (zeer) snelle berechting. (Super)snelrecht hangt weliswaar niet rechtstreeks samen met de ZSM-afdoening (de (super)snelrechter behandelt een relatief klein deel van de ZSM-zaken), maar wordt wel gezien als een instrument om VVC te bestrijden. (Super)snelrecht geldt bij uitstek als een zogenoemde lik-op-stuk-reactie en (dus) als een betekenisvolle interventie. Supersnelrecht (berechting binnen de termijn van de inverzekeringstelling) en snelrecht (berechting binnen de termijn van de bewaring) gaan in de regel gepaard met vrijheidsbeneming van de verdachte in afwachting van het proces.⁷⁸ Een opgelegde vrijheidsstraf wordt meteen ten uitvoer gelegd middels een bevel gevangenneming resp.

72 Otte 2019, p. 183; Lindeman 2019.

73 Zie onder andere Van Tulder 2019.

74 Strafrechtketenmonitor 2020, p. 22-23, p. 44 (zie: <https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/strafrechtketenmonitor>).

75 In plaats daarvan is gekozen voor een strafbeschikking of sepot, zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/06/16/personeelstekort-rechtbank-noodzaak-tot-sepot-zaken>.

76 Hartevelde & Robroek 2019; Abels e.a. 2018. Zie ook de bijdrage van Bijlsma, Sikkema en De Zanger aan deze uitgave (hfdst. 9).

77 Conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie Wet OM-afdoening, zie: https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

78 Hoewel sinds enige tijd ook snelrecht voor niet-gedetioneerden nadrukkelijk als mogelijkheid wordt genoemd, zie Lindeman, Van Lent & Van der Vorm 2021, p. 96 en 'Position paper: een duurzame en toekomstbestendige strafrechtketen', bijlage (blg-976190) bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29279, nr. 644.

gevangenhouding.⁷⁹ Concreet (openbaar gemaakt) beleid van het OM over (super)snelrecht ontbreekt, op de *Menukaart (super)snelrecht* van het College van procureurs-generaal uit oktober 2009 na.⁸⁰ Daarin wordt gesteld dat toepassing van (super)snelrecht gewenst is, wanneer lijk-op-stuk-afdoening van groot maatschappelijk belang is. In dat verband noemt het College een aantal specifieke doelgroepen, situaties en typen delicten: de meerderjarige veelpleger, de meerderjarige verdachte zonder vaste woon- of verblijfplaats, de minderjarige veelpleger, evenementen en demonstraties, geweld tegen personen met een publieke functie, gebiedsgebonden projectmatige probleemaanpak en gerichte controles en uitgaansgeweld. Onderzoeken naar supersnelrecht⁸¹ en naar de toepassing van de zogenoemde snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis⁸² laten zien dat supersnelrecht vooral in de drie grote steden wordt gebruikt en dat snelrecht in lang niet alle andere arrondissementen een stevige voet aan de grond heeft. Het aanbod van zaken voor beide modaliteiten ligt maar beperkt in de lijn van de hiervoor besproken menukaart. In de arrondissementen waar supersnelrecht wordt toegepast, lijkt de procedure vooral voor veelplegers die makkelijk te bewijzen feiten plegen (bijvoorbeeld winkeldiefstallen) te worden gebruikt. Ook voor gewone snelrechtzaken lijkt de menukaart niet erg goed toegesneden op de praktijk. Voor snelrecht én supersnelrecht geldt: veel van de genoemde doelgroepen, situaties of typen delicten blijken te complex voor berechting op korte termijn. De logistieke randvoorwaarden voor een goed lopende snelrechtprocedure zijn daarentegen aanzienlijk en vragen veel van zowel de rechtspraak als het OM. Het komt, al met al, maar in een beperkt aantal settings echt goed van de grond.⁸³

Net als bij de ZSM-werkwijze ligt aan het (super)snelrecht de veronderstelling ten grondslag dat met snelle afdoening een maatschappelijk belang is gediend. De Meijer en Simmelink signaleren in dit verband in een aantal beleidsstukken de overtuiging dat snelle strafrechtelijke afdoening de generale en speciale preventie dient, normbevestigend werkt, het gedrag van de burger beïnvloedt en recht doet aan de vergeldingsbehoefte. Dit zijn natuurlijk allemaal zaken die op de klassieke strafdoelen zijn terug te voeren. Zij constateren evenwel dat de juistheid van deze overtuiging niet is af te leiden uit resultaten van empirisch onderzoek. De stelling dat met zeer snelle afdoening de slagkracht van het strafrecht en de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving worden versterkt, heeft volgens hen 'wat weg van een geloofsartikel'. Desalniettemin wijzen zij – terecht – op een aantal voor de hand liggende argumenten ten faveure van (relatief) snelle afdoening.⁸⁴ Zij waarschuwen in het kader van het (super)snelrecht echter ook voor het risico van een mogelijke overreactie bij de sanctionering. Dat in het heetst van de strijd inderdaad zwaardere straffen worden opgelegd, is recent nog gebleken in de snelrechtprocedures die na de zogenoemde avondklokrellen werden gevoerd. De verdachten die binnen het supersnelrecht waren berecht, kregen pittige straffen. Verdachten die enige tijd later voor strafbare feiten tijdens diezelfde rellen werden berecht, hoorden een lagere straf tegen zich eisen en kregen die lagere straf ook.⁸⁵

79 Zie voor nadere uitleg Lindeman, Van Lent & Van der Vorm 2021, p. 90.

80 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32123-VI, nr. 84.

81 Van Weerden e.a. 2016.

82 Lindeman e.a. 2020.

83 Lindeman, Van Lent & Van der Vorm 2021, p. 92.

84 De Meijer & Simmelink 2014, p. 260-261.

85 Lindeman, Van Lent & Van der Vorm 2021, p. 95.

Ten aanzien van deze lik-op-stuk-strafrechtspleging is het intussen buitengewoon lastig te bepalen waar de symboliek ophoudt en de toegevoegde waarde begint. Of en in welke mate zij de klassieke strafdoelen (en dus de criminaliteitsbestrijding) dient, is tot op heden geen onderwerp geweest van concreet onderzoek. Tegelijk is er bij tijd en wijle sprake van aanzienlijke politieke druk op het OM om (super)snelrecht te gebruiken.⁸⁶ Daarmee wordt maar al te vaak een veel te simpele voorstelling van zaken gesuggereerd die uiteindelijk weer uitdraait op een teleurstelling voor het publiek wanneer blijkt dat de realiteit weerbarstig is en de 'oogst' van de (super)snelrechtzitting schraal blijkt te zijn.

Al met al lijkt maar in beperkte mate te worden onderzocht wat de impact is van de ZSM-werkwijze en/of het toepassen van (super)snelrecht op de *bestrijding* van de VVC. Sinds de invoering van ZSM, die ongeveer gelijk opging met het breed toepassen van de strafbeschikking in plaats van de transactie, is er onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de besluitvorming in het kader van de strafbeschikkingen⁸⁷ en naar het werkproces van de ZSM-werkwijze.⁸⁸ Daarnaast is het instrument van de strafbeschikking geëvalueerd.⁸⁹ Maar de vraag of het samenstel van maatregelen heeft geleid tot een slagvaardiger criminaliteitsbestrijding is daarmee nog niet beantwoord. Mij valt verder op dat, na een aantal veelbewogen jaren waarin veel onderzoek is gedaan, het nu al geruime tijd nogal stil is op het front van de VVC. De huidige versie van de Aanwijzing voor de opsporing is inmiddels alweer acht jaar oud en de hierboven besproken opsomming van VVC in die aanwijzing lijkt op sommige punten toch wel aan een update toe: zijn bijvoorbeeld WhatsApp-oplichting of bedreigingen via social media inmiddels niet ook gewoon als VVC (of ZSM-waardige HIC) te bestempelen? Digitalisering en internationalisering van criminaliteit worden in het OM-Jaarbericht over 2020 immers nadrukkelijk genoemd als ontwikkelingen die druk op de strafrechtketen leggen.⁹⁰ En in het Jaarbericht over 2021 spreekt het OM zijn zorgen uit over het (ook online) verharde maatschappelijke debat en waarschuwt het dat cybercrime-incidenten schrikbarend in aantal toenemen.⁹¹ In de praktijk wordt klaarblijkelijk ook al aan passende interventies gedacht. Zo stelt het OM-Jaarbericht 2021: "Naast opsporing en vervolging zetten politie en OM in op alternatieve interventies: preventie, verstoring en notificatie. Die alternatieve interventies versterken de weerbaarheid van potentiële slachtoffers tegen deze criminaliteit met vaak een internationaal en grenzeloos karakter."⁹² We zien echter nog niet veel terug in overkoepelende beleidsregels van het OM. De Richtlijn voor strafvordering cybercrime⁹³ focust bijvoorbeeld vooral op strafmaten, is alweer vier jaar oud en mist een beleidsmatig kader in de vorm van een begeleidende aanwijzing (zoals die er bijvoorbeeld wel is voor huiselijk geweld, voetbalvandalisme of discriminatie).

86 Denk bijvoorbeeld aan de invoering van de zogenoemde snelrechtgrond voor voorlopige hechtenis – kritisch geëvalueerd (want nauwelijks gebruikt) in Lindeman e.a. 2020 – en aan de punitieve retoriek in de Tweede Kamer na coronagerelateerde rellen.

87 Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014; Knigge & Peters 2017a; Knigge & Peters 2017b; Knigge & Peters 2019.

88 Simon Thomas e.a. 2016 en Salet & Terpstra 2017.

89 Abels e.a. 2018.

90 OM-Jaarbericht 2020, p. 12-13.

91 OM-Jaarbericht 2021, p. 7 en p. 19.

92 OM-Jaarbericht 2021, p. 19.

93 *Strct.* 2018, 3271.

Grootschalige afdoening van standaardzaken in het kader van criminaliteitsbestrijding: CVOM
Naast de VVC zijn er nog de 'standaardzaken'. Bij het in Utrecht gevestigde (landelijke) Parket CVOM worden op jaarbasis inmiddels een paar honderdduizend strafzaken afgedaan.⁹⁴ Het parket verwerkt zogenoemde feitgecodeerde overtredingen en misdrijven. Dit zijn de strafbare feiten die zijn opgenomen in de *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen 2022*, waarvoor politieambtenaren en boa's⁹⁵ strafbeschikkingen mogen uitvaardigen op grond van art. 257b Sv (kort gezegd: politiestrafbeschikkingen), of waarvoor zij een zogenoemde aankondiging van een strafbeschikking mogen uitreiken (art. 257c lid 4 Sv).⁹⁶ Daartoe gebruiken de opsporingsambtenaren een zogenoemde 'combi-bon', waarop zij de feitcode moeten invullen, vergezeld van een verkort proces-verbaal (mini-PV).⁹⁷ De politiestrafbeschikkingen worden door het CJIB geëxecuteerd en het Parket CVOM vaardigt de aangekondigde strafbeschikkingen uit en behandelt alle verzetten die zijn ingesteld tegen de (politie)strafbeschikkingen die vanwege feitgecodeerde feiten zijn uitgevaardigd. Welke strafbare feiten geschikt zijn om een 'feitgecodeerd feit' te zijn, wordt bepaald door de 'Commissie Feiten en Tarieven' (CFT), een adviescommissie van het OM waarin, naast het OM, het CJIB en de politie zijn vertegenwoordigd.⁹⁸ Over de criteria die de CFT gebruikt, is echter weinig bekend.

Hier zien we dus een selectie aan de voorkant: alleen de reeds van een feitcode voorziene misdrijven en overtredingen kunnen op deze geautomatiseerde wijze worden verwerkt. De strafbare feiten betreffen zeer veel verkeersovertredingen, maar ook een aantal overtredingen uit het Wetboek van Strafrecht en een aantal bijzondere wetten. Ook een aantal veelvoorkomende overtredingen van APV's hebben een feitcode. Gedurende de coronacrisis werden bijvoorbeeld de inderhaast opgestelde gedragsregels (afstand houden, verbod op samenkomsten, avondklok etc.) als feitgecodeerde overtredingen bestempeld en afgedaan. Hoewel dat alleszins invoelbaar is, roept het toch ook een aantal vragen op: wat maakt nu dat die handhaving over de band van het strafrecht geschiedde? Wie denkt na over de vraag of het beoordelen van de overtreding (is iets wel of niet 1,5 meter, wanneer is er sprake van groepsvorming?) wel past binnen de nogal binaire wijze van feitenvaststelling die normaliter gebruikelijk is bij verkeersovertredingen? Vragen die uiteindelijk toch raken aan de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke handhaving in zijn geheel. Deze vragen zijn temeer interessant omdat het Parket CVOM, nog veel meer dan ZSM, bestaat bij de gratie van mandaat en automatisering. Het feit constateren is het feit vervolgen. Dit terwijl de impact van deze buitengerechtelijke afdoening in sommige

94 Lam 2022, waarin wordt aangegeven dat vóór de coronacrisis zo'n 400.000 strafzaken per jaar werden afgedaan. Door corona kwamen er nog 180.000 bij.

95 Andere functionarissen laat ik hier buiten beschouwing.

96 Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen, *Stcrt.* 2017, 70942.

97 Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie, *Stcrt.* 2002, 133, laatst gewijzigd bij *Stcrt.* 2018, 35051. In de bijlage bij de regeling is vastgesteld hoe het formulier eruit moet zien.

98 Zie <https://www.om.nl/onderwerpen/feiten-en-tarieven>. Zie ook het Instellingsbesluit Commissie Feiten en Tarieven, Openbaar Ministerie, *Stcrt.* 2022, 6346, (in werking getreden op 12 januari 2022, in plaats van het Instellingsbesluit Commissie Feiten en Tarieven, *Stcrt.* 2013, 2471).

gevallen aanzienlijk kan zijn, bijvoorbeeld door de consequenties van een eventueel *Strafblad* voor de verklaring omtrent het gedrag (VOG).⁹⁹

De instelling van het Parket CVOM is een gevolg van het beleid uit het begin van deze eeuw, waarin een voortvarende en efficiënte afdoening van dit soort strafzaken werd gezien als een van de bouwstenen van een veiliger samenleving.¹⁰⁰ Anders gezegd: ook deze 'lopende-bandjustitie' is kennelijk een pijler van de criminaliteitsbestrijding. Enerzijds is daar natuurlijk wel iets voor te zeggen: een overheid die nalaat de alledaagse gedragsnormen te handhaven, wekt wellicht een suggestie van wetteloosheid die problematisch kan worden. En als de handhaving door de eenvormigheid van de zaken gecentraliseerd en geautomatiseerd kan plaatsvinden, ligt het voor de hand dat zo te faciliteren. Anderzijds lijkt er weinig aandacht voor de wijze waarop de betrokken boa's en opsporingsambtenaren invulling kunnen geven aan de discretionaire ruimte die zij impliciet toch hebben ten aanzien van het wel of niet 'schrijven' van de bekeuring. Het gezag van het OM wordt hier generiek gevoerd. De zogenoemde 'positieve' interpretatie van het opportuniteitsbeginsel (geen vervolging, tenzij het algemeen belang dit nodig maakt), die in Nederland de boventoon heet te voeren, is in dit verband niet erg herkenbaar.¹⁰¹ Een belangrijk kenmerk van veel van de door het Parket CVOM verwerkte strafzaken is intussen dat het zogenoemde 'haalzaken' zijn: de politie (en boa's) komen de feiten op het spoor door er actief naar te zoeken. Vaak zijn het ook delicten waarvan geen rechtstreekse slachtoffers zijn aan te wijzen. De strafbare feiten zijn gemakkelijk te vervolgen en te verwerken omdat de justitiële autoriteiten dat zo willen. Het is dus van belang alleen die feiten in het systeem van feitgecodeerde misdrijven en overtredingen toe te laten waarvan de overtuiging bestaat dat de generieke strafrechtelijke afdoening bijdraagt aan de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. Hoe de eerdergenoemde CFT dat vaststelt, is niet zo inzichtelijk. Wie de hierboven genoemde 'Tekstenbundel' doorbladert, komt geheid strafbare feiten tegen waarvan men het bestaan niet of nauwelijks kende.

Afronding

Op het terrein van de 'kleine criminaliteit' (standaardzaken en VVC) zijn in relatief korte tijd indrukwekkende veranderingen doorgevoerd die de slagvaardigheid en de verwerkingscapaciteit van het OM hebben verbeterd. In de afgelopen jaren zijn over de kwaliteit van de besluitvorming kritische noten gekraakt, die weer hebben geleid tot allerlei verbeterprocessen. Desalniettemin is het lang geleden dat er wezenlijk aandacht is geweest voor de vraag welk terrein systemen als CVOM en ZSM nu moeten beslaan.¹⁰² Zowel voor ZSM als voor CVOM geldt dat de prioritering goeddeels buiten het oog van de samenleving plaatsvindt. Ten aanzien van ZSM is, zo besprak ik hiervoor, al gesignaleerd dat de werkwijze het risico van een aanzuigende werking in zich heeft: als de infrastructuur er eenmaal is, waarom haar dan niet optimaal benutten? Naar het Parket CVOM is op dat terrein bij mijn weten geen onderzoek gedaan, maar het beeld dat het parket uitstraalt,

99 Wat een reden was om de aanvankelijk zeer pittige boetes voor de coronafeiten fors naar beneden bij te stellen, zodat in ieder geval geen blijvende consequenties voor het strafblad van de verdachte zouden ontstaan (zie art. 5 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens).

100 De Meijer & Simmelink 2014, par. 2.3.

101 Lindeman 2017, p. 78.

102 <https://blog.montaignecentre.com/nl/de-buitengerechtelijke-afdoening-in-strafzaken-het-om-verzaakt-zijn-rol-als-poortwachter-van-de-rechter/>.

is dat het almaar blijft groeien (ook al vóór de coronacrisis), wat ook zou *kunnen* duiden op een aanzuigende werking: de infrastructuur bestaat en wordt steeds efficiënter, dus waarom niet nóg meer strafzaken verwerken? Een ongemakkelijk gegeven bij dit alles is nog dat sinds een aantal jaren met zogenoemde 'outputfinanciering' wordt gewerkt,¹⁰³ wat wil zeggen dat productiviteit loont. Daarmee is het risico dat het laaghangende fruit nog steeds als eerste zal worden geplukt nooit ver weg: zaken verwerken omdat het kan.¹⁰⁴ Het is al met al dus best moeilijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het functioneren van het OM als het gaat om de bestrijding van veelvoorkomende en standaardcriminaliteit. Afgezet tegen de aanzienlijke inspanningen die – met name als het gaat om de ZSM-werkwijze – worden geleverd, stemt die constatering wellicht wat somber, zeker als tegelijk wordt vastgesteld dat de capaciteit om HIC en ondermijning aan te pakken (ook) als onvoldoende wordt gezien. De vraag of de juiste balans wordt getroffen, is mijns inziens nader onderzoek waard.

11.3.4 Selectie ten behoeve van ondermijning

De selectie van 'kleine criminaliteit' (standaardzaken en veelvoorkomende criminaliteit) vindt dus veelal op beleidsniveau plaats, terwijl de zogenoemde high impact crimes eigenlijk altijd op een strafrechtelijke reactie kunnen rekenen. Dat betekent dat aan de kant van de 'grote criminaliteit' de selectie vooral plaatsvindt aan de kant van wat we tegenwoordig 'ondermijning' noemen. Die selectie vindt vaak plaats in zogenoemde weeg- en stuurploegen, die de door de opsporing (al dan niet in samenwerking met ketenpartners) vergaarde informatie beoordelen en wegen. In deze paragraaf sta ik kort stil bij een aantal belangrijke vormen van informatievergaring en ga ik kort in op de weeg- en stuurploegen.

De rol van 'informatie' in de criminaliteitsbestrijding

Hoe komen gepleegde strafbare feiten, de personen of groeperingen die strafbare feiten beramen en/of omstandigheden die het plegen of beramen van strafbare feiten zouden kunnen faciliteren in het vizier van het OM en wat doet het er vervolgens mee?

Ten eerste krijgt de politie uit allerlei hoeken informatie. Burgers doen aangifte van strafbare feiten en doen ook overigens meldingen bij de politie. Wijkagenten houden oren en ogen open. Zo kan het dat een samenloop van omstandigheden het vermoeden doet rijzen dat er op bepaalde plaatsen strafbare feiten worden gepleegd of voorbereid. Ook via de Meld Misdaad Anoniem-lijn komt informatie van burgers bij de politie terecht. Televisieprogramma's als Opsporing Verzocht zijn al jarenlang een belangrijk middel voor de politie om burgers gericht om input te vragen. De hulp van burgers is dus van groot belang. Tegelijk leveren deze burgers een lastig te beheersen stroom aan informatie op: niet elke melding over een onguur ogend gezelschap dat zich ophoudt in een donker steegje is natuurlijk relevant. Het is voor de officieren van justitie onmogelijk om al deze informatie op waarde te schatten en te wegen. Het OM vaart hier dus veelal op de selectie door de politie.

¹⁰³ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 2, p. 64.

¹⁰⁴ Lindeman 2019.

De politie beschikt zelf ook over een informatienetwerk. De Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO) speelt daarin, op het regionale vlak, een belangrijke rol. De dienst moet informatie leveren die kan bijdragen aan effectieve criminaliteitsbestrijding. Ook hier wordt aan de hand van beleid weer bepaald welke thema's leidend zijn bij het inwinnen en verwerken van de informatie. De informatieofficier van justitie ziet toe op een rechtmatige en doelmatige werkwijze.¹⁰⁵ Een aantal ketenpartners, die al dan niet op basis van convenanten met het OM samenwerken, speelt eveneens een belangrijke rol bij de informatievoorziening.¹⁰⁶

Een bijzonder deel van elke DRIO is het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Het werk van deze teams is gebaseerd op de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en het Besluit verplichte politiegegevens (hierna: Bvp). Alle regionale eenheden van de politie, de Landelijke Eenheid alsmede de Rijksrecherche en de bijzondere opsporingsdiensten beschikken over een zogenoemde criminele-inlichtingeneenheid.¹⁰⁷ Deze eenheden (ondergebracht in de Teams Centrale Inlichtingen) hebben als taak om ten behoeve van de recherchefunctie gegevens te verwerken die noodzakelijk zijn voor de opsporing van ernstige misdrijven.¹⁰⁸ Deze taak is in art. 5 Bvp nader uitgewerkt: het doel van het verwerken van de gegevens is het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van ernstige misdrijven. Dergelijke gegevens gelden als 'criminele inlichtingen' (art. 10 lid 1 onder a Wpg jo. art. 1 lid 1 onder f Bvp), en de criminele-inlichtingeneenheden verzamelen, verwerken en analyseren deze gegevens. Aan de hand van de analyse moeten de eenheden dan criminaliteitsontwikkelingen signaleren en periodiek verslag doen ten behoeve van criminaliteitsbeelden. Tevens hebben de eenheden als taak om te bevorderen dat criminele inlichtingen (en andere gegevens die in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in aanmerking komen voor verwerking op grond van de Wpg) gericht worden ingewonnen en aangevuld. Ten slotte is het een taak van de criminele-inlichtingeneenheden om criminele inlichtingen overeenkomstig art. 10 lid 5 Wpg ter beschikking te stellen voor 'verdere verwerking'. Het voert de strekking van deze bijdrage te buiten om hier verder in te gaan op de vele wijzen van verwerking van politiegegevens, maar het is duidelijk dat criminele inlichtingen een belangrijke bron van informatie zijn voor de dagelijkse politietaak (vgl. art. 8 Wpg) of de basis vormen voor verder onderzoek (een 'verkennend onderzoek' als bedoeld in art. 126gg Sv of een opsporingsonderzoek) (vgl. art. 9 Wpg). De criminele inlichtingen zijn ook van belang voor het 'runnen' van informanten door het TCI (art. 12 Wpg). Enerzijds leveren deze informanten gegevens op die als criminele inlichtingen kunnen worden bestempeld. Anderzijds kunnen criminele inlichtingen worden gebruikt om de informanten over bepaalde zaken te bevragen. Elk parket heeft een zogenoemde CI-officier, die het gezag heeft over het TCI binnen het arrondissement.¹⁰⁹

105 Van der Bel, De Jonge & De Koning p. 492.

106 Lindeman 2017, p. 81; Luchtman 2020, p. 222.

107 Art. 1 aanhef en onder c Bvp jo. art. 5 Bvp; art. 12 Wet BOD.

108 Als omschreven in art. 10 lid 1 onder a Wpg.

109 Hetzelfde geldt voor het Landelijk Parket en het Functioneel Parket: de Landelijke Eenheid resp. de bijzondere opsporingsdiensten hebben ook een Team Criminele Inlichtingen dat onder gezag van een CI-officier staat.

Weeg- en stuurploegen

In de Aanwijzing voor de opsporing stelt het College van procureurs-generaal dat het OM bij HIC-/ondermijningszaken al vroegtijdig en intensief betrokken is bij het selectieproces, via 'de (al dan niet integrale) weeg- en stuurploegen'.¹¹⁰ Daarmee doelt het College op de selectiesystemen van de politieorganisatie.¹¹¹ Van der Bel e.a. noemen het opvallend dat het belangrijke proces van selectie voornamelijk is overgelaten aan lokale afspraken. Als gevolg hiervan zijn er veel verschillende processen in de eenheden en arrondissementen.¹¹² Elke eenheid heeft een regionale recherche en elk district binnen een eenheid heeft een districtsrecherche. De rechercheofficier van justitie neemt deel aan de regionale stuurploeg. Zogenoemde gebieds- of verwervingsofficieren nemen deel aan de districtelijke stuurploegen. Ook de Landelijke Recherche en de bijzondere opsporingsdiensten hebben stuurploegen onder leiding van een officier van justitie. De stuurploegen zijn afhankelijk van de informatie die, zoals hiervoor beschreven, op allerlei manieren haar weg naar de politie vindt.

Uit het onderzoek dat ik in 2011 bij het OM heb gedaan, bleek dat dit selectieproces niet altijd door iedereen als even succesvol werd beleefd. Enerzijds werd opgemerkt dat heterdaadzaken te veel prioriteit krijgen en dat er voor het overige zó veel zaken zijn met een zogenoemde daderindicatie, dat het voor officieren van justitie heel moeilijk is om daar een goed geïnformeerde keuze in te maken, waardoor vaak de politie toch de partij is die een grote stem heeft in de selectie van strafzaken. Het proces van de selectie zelf werd door een aantal betrokkenen soms als behoorlijk frustrerend ervaren. Ik schreef op dat het een complex proces was waarin de politie veel mogelijkheid leek te hebben om de keuzes die werden gemaakt te beïnvloeden en waarin het OM zijn gezag niet altijd makkelijk kon laten gelden. Uit in 2020 verschenen onderzoek van Landman e.a. lijkt te volgen dat die observaties deels nog steeds herkend worden, in ieder geval bij een aantal door hen onderzochte researcheteams. Zij schrijven over het systeem van 'wegen en sturen', waarmee de zogenoemde stuurploegen in theorie beogen een optimale match tussen het mogelijke aanbod en de beschikbare capaciteit te realiseren. Het systeem zou moeten regelen dat iedereen de goede dingen doet, waarbij de belangrijkste misdaadproblemen worden geadresseerd. De praktijk is soms echter anders, waardoor capaciteit uiteindelijk niet wordt benut, de informatie op basis waarvan een geselecteerde zaak kan worden opgepakt inmiddels verouderd is, of de keuzes vallen op de zaken die het meest kansrijk zijn, waardoor moeilijkere zaken (de toplaag van de criminele netwerken) minder vaak geselecteerd worden. Zij citeren vervolgens de volgende passage uit mijn onderzoek:

"Uit deze informatie rijst vooral het beeld dat politie en OM zijn verwickeld in een soort ritueel: een formeel proces waarvan bijna iedereen van tevoren weet dat de waarde betrekkelijk is. Het is in ieder geval een constructie waarvan individuele officieren van justitie zeggen dat ze weinig tot niets in de melk te brokkelen hebben [...] De complexiteit van het selectieproces en de vele vormen ervan hebben mij verbaasd [...] Een en ander brengt mij tot de slotsom dat de vele selectiemomenten en -modaliteiten weinig efficiëntie

110 *Stcrt.* 2013, 35757, p. 3.

111 Zie het Inrichtingsplan Nationale Politie, par. 5.4.2.

112 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 487.

bieden en dat in veel gevallen vooral wordt gekeken naar die zaken die het meest succesvol lijken, waarbij de politie als zij wil het keuzeproces behoorlijk kan beïnvloeden.”¹¹³

Uiteindelijk komen zij, voor wat betreft de selectie van strafzaken, tot de volgende slotsom:

“De huidige werkwijze van wegen en sturen verhoudt zich niet goed tot een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Probleemgericht werken wordt erdoor belemmerd. Daarnaast heeft het wegen en sturen irrationele effecten.”¹¹⁴

Het bovenstaande laat zien dat het een bijzonder grote uitdaging is voor het OM om dit proces te begeleiden, terwijl het opportuniteitsbeginsel en het gezag over de politie juist maken dat de officier van justitie in dit proces een doorslaggevende stem dient te hebben.¹¹⁵ In de tussentijd is er zowel interne als externe kritiek op de wijze waarop de recherche is georganiseerd: inefficiënt, verkeerde prioriteiten en teveel interne strubbelingen.¹¹⁶ Uiteraard is beterschap beloofd,¹¹⁷ maar de moord op advocaat Derk Wiersum bleek naast grote maatschappelijke verontwaardiging ook een niet positief ontvangen politieke dadendrang te veroorzaken: de beslissing om, naast de Landelijke Recherche, nog een ‘Multidisciplinair Interventie Team’ (MIT) in te richten, stuitte op forse kritiek, onder andere van Fijnaut.¹¹⁸ Inmiddels is door de nieuwe Minister van Justitie & Veiligheid besloten de activiteiten gericht op de inrichting van het MIT te staken en het voorziene team in afgeslankte vorm te laten doorgaan onder de naam Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC). De top van het OM heeft intussen (samen met de politie en andere ketenpartners) al herhaaldelijk om (veel) meer geld gevraagd voor de criminaliteitsbestrijding, terwijl onderzoeksjournalisten stellen dat in de afgelopen jaren honderden miljoenen zouden zijn ‘verdamp’t’.¹¹⁹ De media berichten voorts van een nijpend gebrek aan officieren van justitie en het grootscheeps ‘schrappen’ van strafzaken.¹²⁰ Zelfs als er (nog meer) extra geld komt, blijft het selecteren van de juiste zaken denklijk een van de majeure uitdagingen.

11.4 Afronding

De rol van het OM in de criminaliteitsbestrijding ziet vooral op rechtshandhaving: met strafrechtspeling worden de strafdoelen gerealiseerd, die bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit. Het OM wordt in die criminaliteitsbestrijding gezien als een spin in het

113 Lindeman 2017, p. 171-176.

114 Landman, Kouwenhoven & Brussen 2020, p. 168.

115 Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 496-497.

116 Princen 2015; Huisman e.a. 2016; Tops & Tromp 2017.

117 Abraham e.a. 2021, p. 67 e.v.

118 Fijnaut in gesprek met Nu.nl: <https://www.nu.nl/binnenland/6145678/expert-fileert-kabinetplan-voor-nieuw-rechercheteam-blunder-van-jewelste.html>.

119 Onderzoeksjournalisten van Investico, Follow the Money, Argos en *De Groene Amsterdammer* deden samen onderzoek en publiceerden hierover rond 14 september 2022, zie onder andere <https://www.platform-investico.nl/artikel/honderden-miljoenen-tegen-ondermijning-leveren-nauwelijks-resultaat/>.

120 ‘Misdrijven blijven op de plank’, *de Telegraaf* 21 september 2022, p. T3; <https://www.mr-online.nl/openbaar-ministerie-den-haag-wil-53-strafzaken-schrappen-wegens-capaciteitsprobleem/>.

web. Het faciliteert de opsporing door aan de onderzoeken leiding te geven. Bekleed met het gezag over de politie en gezien vanuit het opportuniteitsbeginsel heeft het (in theorie) een bepalende rol in de selectie van zaken waaraan de schaarse opsporingscapaciteit wordt besteed. De rol van het OM in het gezag over de opsporing komt elders in deze uitgave nadrukkelijk aan de orde. In dit hoofdstuk heb ik vooral gekeken naar de rol die het OM speelt bij de selectie ten behoeve van vervolgingsbeslissingen en/of de aanwending van opsporingsactiviteit. Die selectie leunt zwaar op beleid, dat in belangrijke mate wordt bepaald door de regering. Dat regeringsbeleid heeft in de afgelopen decennia geleid tot een tweedeling in de wijze waarop aan criminaliteitsbestrijding wordt gedaan. Aan de ene kant is er een werkstroom waarin door het Parket CVOM en door de ZSM-diensten op grote schaal veelvoorkomende strafbare feiten worden afgedaan, beginnend bij het te vroeg op straat zetten van de vuilniszak en eindigend bij de minder ernstige misdrijven als diefstal, eenvoudige mishandeling en openlijke geweldpleging. Er lijkt weinig ruimte voor discussie over de vraag welke feiten door het Parket CVOM moeten worden verwerkt (en waarom dat juist die feiten zijn). Veel van de taken van officieren van justitie zijn in die zaakstroom gemandateerd aan parketsecretarissen of administratief juridisch medewerkers, waarmee het beeld dat het hier vooral gaat om productie wordt versterkt. Hoewel met name de ZSM-werkwijze tot doel heeft om maatwerk te leveren in de vorm van betekenisvolle interventies, ligt het risico op de loer dat ook hier 'lopende-bandwerk' wordt geleverd. In al het organisatorische geweld dat met deze zaakstromen gepaard gaat, lijkt – in ieder geval voor buitenstaanders – niet altijd even makkelijk waar te nemen waar nu de 'winst' op het gebied van de criminaliteitsbestrijding wordt gehaald. De in dit verband belangrijke Aanwijzing voor de opsporing is al lange tijd niet vernieuwd, terwijl nieuwe vormen van veelvoorkomende criminaliteit (denk aan fraude en bedreiging via social media) wel als probleem worden genoemd in de jaarberichten van het OM. De werkwijzen lijken niet eenvoudig bijgestuurd te kunnen worden en het grote volume ten spijt is het dus de vraag of hier de 'selectieve opsporing' niet optimaler kan. Daarmee hangt samen de vraag of een deel van die capaciteit niet beter naar de kant van de bestrijding van HIC/ondermijning zou kunnen worden overgeheveld. Het in behandeling nemen van HIC-zaken staat eigenlijk niet ter discussie, waardoor de nadruk van de selectie ligt bij de ondermijning. Het aanbod is daar overweldigend en de selectieprocessen in de verschillende weeg- en stuurgroepen lijken complex. Het OM heeft in die processen formeel het laatste woord, maar het is de vraag of het bij machte is om op basis van de (goeddeels door de politie beheerste) informatiestroom de juiste keuzes te maken. Ook hier ligt het risico op de loer dat de 'korte klap' het wint van de langdurige en intensieve onderzoeken.

Het OM is, ik schreef het al, de spin in het web en schaakt op vele borden tegelijk. De verwachtingen zijn torenhoog, maar bezuinigingen, organisatorische uitdagingen en een zeer weerbarstige praktijk maken dat ze niet altijd kunnen worden ingelost. Vanaf de zijlijn is het natuurlijk gemakkelijk oordelen over de moeilijke keuzes die moeten worden gemaakt. Vooral ten aanzien van de standaardzaken en de veelvoorkomende criminaliteit lijkt mij dat de fundamentele vraag wat men nu aan het bestrijden is (en of dat wel echt 'criminaliteit' is) weer eens nadrukkelijk aan de orde zou mogen komen. Dat ondermijning heel veel aandacht verdient, behoeft – gezien de gebeurtenissen van de afgelopen jaren – geen betoog. Op dat vlak lijken de uitdagingen vooral te bestaan uit het

verbeteren van soms ingewikkelde verhoudingen binnen de politie, het vereenvoudigen van complexe keuzeprocessen en het beheersbaar maken van de almaar aanzwellende stroom aan informatie.

In dat verband wijs ik er nog even op dat de eerder al genoemde opvatting dat het 'ultimum remedium'-karakter van het strafrecht heeft plaatsgemaakt voor een strafrecht met een 'optimum remedium'-karakter, inmiddels breed lijkt te worden gedeeld. Het OM zet in op investeren in de informatiepositie, de relatie met de partners, en de interventiestrategie: "Zo is strafrecht 'optimum remedium' dat wordt ingezet op het juiste moment, op de juiste plek en met de juiste kracht."¹²¹ 'Ketensamenwerking' en 'integrale aanpak' zijn in het kader van de ondermijning niet meer weg te denken. In die integrale aanpak is informatiehuishouding alles. Wetgeving op dit vlak is echter zeer kritisch ontvangen, vanwege het ongecontroleerde karakter van de samenwerking en de gebrekkige waarborgen waarmee de voorgestelde gegevensuitwisseling is omgeven.¹²² Procureur-generaal Otte brak recent overigens toch weer een lans voor het *ultimum-remedium*-karakter van het strafrecht, in een betoog waarin hij de overspannen verwachtingen van het strafrecht wil temperen.¹²³ Daarmee bedoelt hij vast niet de 'integrale aanpak' weer overboord te zetten, maar de notie dat het straf(proces)recht niet een soort grabbelton is, lijkt uit het betoog wel op te stijgen. Dat 'gewoon' strafrechtelijk onderzoek nog steeds nodig is, stellen intussen Kruisbergen e.a.:

"De fundamentele rol van opsporing

De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit gaat al geruime tijd gepaard met andere soorten van aanpak. Vanwege de verwevenheid van georganiseerde criminaliteit en de reguliere samenleving is dat ook nodig. [...] Strafrechtelijk ingrijpen, dat wil zeggen opsporing en vervolging, is en blijft echter cruciaal. Allereerst zijn opsporing en vervolging nodig bij het tegengaan van zware normovertredingen; zonder zou een situatie van wetloosheid ontstaan. Maar het belang reikt veel verder dan dat. Opsporingsonderzoeken zijn ook een rijke, en vaak een exclusieve bron van informatie over criminele werkwijzen. [...] Succesvolle opsporing is ook essentieel voor bewustwording en de strategie van 'removing excuses'. [...] Ten slotte zijn opsporing en vervolging noodzakelijk om het aura van onaantastbaarheid dat rond sommige daders hangt door te prikken."¹²⁴

Het strafrecht en de criminaliteitsbestrijding zijn dus nog steeds onlosmakelijk met elkaar verbonden, met daarin een sleutelrol voor het OM. Dat OM zal bij het nastreven van een rechtsstatelijke, efficiënte criminaliteitsbestrijding op basis van maatschappelijke en politieke idealen altijd tegen dilemma's blijven aanlopen.¹²⁵

121 *Voorjaarsnota 2016*, bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 29279, nr. 327 (blg-764418).

122 Zie onder andere Luchtman 2020 en de kritische adviezen van de AP over de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

123 Otte 2021.

124 Kruisbergen e.a. 2019, p. 19.

125 Lindeman 2017, p. 281.

Literatuur

Abels e.a. 2018

Abels, D., e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018

Abraham e.a. 2021

Abraham, M., e.a., *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit: Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*, Amsterdam: DSP-Groep 2021

Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020

Bel, D. van der, B. de Jonge & H.G. de Koning, *Informatie en opsporing: Handboek informatieverwerving, -verwerking en -verstrekking ten behoeve de opsporingspraktijk*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2020

Bijlsma 2019

Bijlsma, J., *Het voorwaardelijk sepot: Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019

Boutellier 2005

Boutellier, H., *De Veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* (derde druk) Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005

Buisman 2020

Buisman, S.S., 'Criteria voor strafbaarstelling: De integratie tussen theorie en wetgevingsbeleid', *Boom Strafblad* 2020, p. 64-72

Van Dijk, Huisman & Nieuwbeerta 2021

Dijk, J.J.M. van, W. Huisman & P. Nieuwbeerta, *Actuele criminologie* (elfde druk) Den Haag: Sdu 2021

Frielink 2013

Frielink, P.M., 'Organisatie en taken van het Openbaar Ministerie', in: E.R. Muller & C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland (Handboeken veiligheid)*, Deventer: Kluwer 2013, p. 109-143

Gerding 2011

Gerding, R.A.F., 'Het Openbaar Ministerie in de periode 1950-1999. Turbulentie', in: A.G. Bosch e.a. (red.), *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/Openbaar Ministerie 2011, p. 115-146

't Hart 2001

Hart, A.C. 't, *Hier gelden wetten! Over strafrecht, Openbaar Ministerie en multiculturalisme*, Deventer: Gouda Quint 2001

Harteveld & Robroek 2019

Harteveld, A.E. & R. Robroek, 'Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken', in: *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België* (Preadviezen NVVS 2019), Oisterwijk: WLP 2019, p. 1-105

Huisman e.a. 2016

Huisman, S., e.a., *Handelen naar waarheid: Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam 2016

Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014

Knigge, G. & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden 2014

Knigge & Peters 2017a

Knigge, G. & M. Peters, *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden 2017

Knigge & Peters 2017b

Knigge, G. & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden 2017

Knigge & Peters 2019

Knigge, G. & M. Peters, *Wordt vervolgd: Beproefd verzet*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden 2019

Kort 2020

Kort, J., *Politiemensen, officieren en rechters over strafrecht: Een onderzoek naar opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtspleging in Nederland* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2020

Lam 2022

Lam, M., 'Razendsnel schakelen en een weergaloze werkdruk. Parket CVOM blikt terug op twee jaar coronacrisis', *Opportuun* 2022 (3); <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2022/03/parket-cvom-en-de-coronacrisis>

Landman, Kouwenhoven & Brussen 2020

Landman, W., R.M. Kouwenhoven & M. Brussen, *Kijk naar het systeem: Begrijpen en beïnvloeden van opsporingsactiviteiten*, Den Haag: Sdu 2020

Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016

Lent, L. van, M.A. Simon Thomas & P.T.C. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in de praktijk. Op zoek naar balans', *NJB* 2016, 1884, p. 2753-2758

Van der Leun 2012

Leun, J.P. van der, 'Strafbaarstelling en evidence vanuit criminologisch perspectief', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek: Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag: Boom Lemma 2012, p. 25-37

Van der Leun 2021

Leun, J.P. van der, 'Empirisch-juridisch onderzoek en strafbaarstelling', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang* (Cleiren-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 363-374

Lindeman 2012

Lindeman, J.M.W., 'Verschuivende verantwoordelijkheden bij officieren van justitie', in: F. de Jong & R.S.B. Kool, *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: Strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012, p. 207-242

Lindeman 2017

Lindeman, J.M.W., *Officieren van justitie in de 21^e eeuw: Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinving van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017

Lindeman 2018

Lindeman, J.M.W., 'Het Openbaar Ministerie in 2018: Het zijn de magistraten die het verschil moeten maken', *Strafblad* 2018, mei 2018, p. 27-39

Lindeman 2019

Lindeman, J.M.W., 'De buitengerechtelijke afdoening in strafzaken: Het OM verzaakt zijn rol als poortwachter van de rechter', blog voor het Montaigne Centrum d.d. 27 maart 2019, <https://blog.montaignecentrum.nl/de-buitengerechtelijke-afdoening-in-strafzaken-het-om-verzaakt-zijn-rol-als-poortwachter-van-de-rechter>

Lindeman e.a. 2020

Lindeman, J.M.W., e.a., *Wie past de schoen? Snelrechtgrond in de praktijk: Evaluatie van de Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis*, Utrecht/Den Haag: Montaigne Centrum/WODC 2020

Lindeman, Van Lent & Van der Vorm 2021

Lindeman, J.M.W., L. van Lent & B. van der Vorm, 'Snelrecht: Voor elk wat wils, maar wat willen we? De (on)mogelijkheden van snelrecht in het kader van 'lik op stuk' en efficiency', *Boom Strafblad* 2021, p. 89-98

Luchtman 2020

Luchtman, M.J.J.P., 'Samenwerkingsverbanden en de strafrechtspleging', *TBS&H* 2020, p. 222-235

De Meijer 2011

Meijer, M.E. de, 'De bouw van een nieuwe organisatie', in: A.G. Bosch e.a., *Twee eeuwen Openbaar Ministerie; 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/Openbaar Ministerie 2011, p. 33-74

De Meijer & Simmelink 2014

Meijer, M.E. de & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen (preadvies)', in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink & D. Van Daele, *Het OM verandert: Preadviezen NVVS*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 127-290

Mostert 1968

Mostert, P., 'Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 1968-I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1968, p. 257-348

Muller 2020

Muller, E.R., 'Politie als instituut van de staat', in: H.R.B.M. Kummeling, E.R. Muller & R. Nehmelman, *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 405-434

Muller e.a. 2010

E.R. Muller e.a. (red.), *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland (Handboeken veiligheid)*, Deventer: Kluwer 2010

Noyon 2021

Noyon, L., *Strafrecht en publieke opinie: Een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021

Otte 2019

Otte, M., 'Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking: De voortdurende ontlasting van de rechtspraak', *AA* 2019, p. 182-185

Otte 2021

Otte, M., 'Veranderende maatschappelijke functies van het strafrecht? Een kleine verwachtingengeschiedenis', *DD* 2021, 45, p. 554-570

Princen 2015

Princen, M., *De gekooide recherche*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2015

Salet & Terpstra 2017

Salet, R. & J.B. Terpstra, 'ZSM in de praktijk. Aandacht en snelheid tegenover zorgvuldig en betekenisvol', *DD* 2017, 47, p. 489-501

Schmidt, Prins & Devroe 2015

Schmidt, A., R. Prins & E. Devroe, 'Integraal veiligheidsbeleid in België en Nederland. Eenzelfde beleidsconcept voor een totaal andere realiteit', in: E. Devroe e.a. (red.), *Zicht*

op first responders: Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België, Antwerpen: Maklu 2015, p. 35-55

Simon Thomas e.a. 2016

Simon Thomas, M., e.a., *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig: Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2016

Steenhuis 1984

Steenhuis, D.W., 'Strafrechtelijk optreden: Stapje terug en een sprong voorwaarts (I) en (II)', *Delikt en Delinkwent* 1984, p. 395-414 (I) en p. 497-512 (II)

Tops e.a. 2018

Tops, P., e.a., *Waar een klein land groot in kan zijn: Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*, Den Haag: Boom criminologie 2018

Tops & Tromp 2017

Tops, P. & J. Tromp, *De achterkant van Nederland*, Amsterdam: Balans 2017

Van Tulder 2019

Tulder, F. van, 'Door invoering van de strafbeschikking minder werk voor de rechter? Reactie op Rinus Otte, 'Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak' (met nawoord van Rinus Otte)', *AA* 2019, p. 668-671

Van Weerden e.a. 2016

Weerden, M. van, e.a., *Evaluatie supersnelrecht*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2016

Wittebrood & Van Noije 2010

Wittebrood, K.A. & L. van Noije, 'Effecten van veiligheidsbeleid', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland (Handboeken veiligheid)*, Deventer: Kluwer 2010, p. 445-462

Van der Woude & Van Sliedregt 2007

Woude, M.A.H. van der & E. van Sliedregt, 'De risicosamenleving: Overheid vs. Strafrechtswetenschap? Aanwijzingen voor het debat rondom veiligheid en risico's', *Proces* 2007/6, p. 216-226