

# Het ‘nieuwe’ College van procureurs-generaal

Joep Lindeman<sup>1</sup>

Het flink vernieuwde College van procureurs-generaal maakte daags na aantreden van de nieuwe voorzitter een mission statement wereldkundig: ‘Nieuw College, nieuwe accenten’. Vergelding lijkt daarin weer voorop te staan als doel van strafrechtelijke handhaving. Samenwerkingsverbanden die op de preventie van strafbare feiten zijn gericht krijgen minder prioriteit. Zal de soep werkelijk zo heet gegeten worden? Een welwillende lezer vindt toch enige nuance.

## 1. Inleiding

In het afgelopen jaar is de samenstelling van het College van procureurs-generaal (hierna: het College) flink veranderd. Van de vier zittende P-G's is alleen Rinus Otte (sinds 2016 lid van het College) nog over: hij volgde per 1 juni 2023 Gerrit van der Burg op als voorzitter (Van der Burg was dat sinds 2016). Marjolein ten Kroode (sinds 2018 P-G ‘bedrijfsvoering’) gaf eind 2022 haar stokje door aan Frederieke Damme. Theo Hofstee (sinds 2018 P-G) ging op 1 november 2022 met pensioen en werd opgevolgd door nieuwkomer Guus Schram. Sue Preenen trad per 1 juni nieuw toe tot het College. Bij het Ministerie van Justitie & Veiligheid waren er in 2022 natuurlijk ook wijzigingen, met een op het terrein van de strafrechtspleging uitgesproken (en inmiddels alweer demissionaire) nieuwe minister: Dilan Yeşilgöz, een representant van de door haar partij (VVD) beleden criminele politiek van ‘lik op stuk’ en vergelding.

De benoeming van Otte veroorzaakte een mediastormpje. Profielen en interviews (o.a. in *de Volkskrant*<sup>2</sup> en *NRC*<sup>3</sup>) berichtten van zijn uitgesproken visie op het strafrecht en een compromisloos karakter. Het bleek ook dat zijn komst niet alle leden van het openbaar ministerie kon bekoren. De voorzitter van magistratenvakbond NVvR (Marc Fierstra, zelf raadsheer in de Hoge Raad) bevestigde dat sommige OM-ers verrast waren over de benoeming. Ook hekelde hij het gebrek aan transparantie van de procedure en sprak hij zijn verbazing uit over het feit dat iemand die niet echt als ‘verbinder’ bekend stond in deze roerige tijden aan het roer van het OM kwam te staan.<sup>4</sup> De transitie naar het nieuwe college verliep dus niet geruisloos. En dat nadat eerder een aantal gevoelige kwesties (o.a. discussie rondom integriteit van enkele hoofdofficieren, kritische bevindingen rondom het beheer van kroongetuigen) al tot vraagtekens over de rol van het College

hadden geleid. Er waren geluiden te horen dat Van der Burg wellicht beter had kunnen opstappen. Lag het wel voor de hand dat het voorzittersstokje werd doorgegeven aan een oudgediende, of was een ‘frisse wind’ misschien beter geweest?<sup>5</sup>

‘De eerste klap is een daalder waard’, moeten de nieuwe P-G's gedacht hebben, want daags na het aantreden van de nieuwe voorzitter maakte het College een mission statement wereldkundig: ‘Nieuw College, nieuwe accenten’.<sup>6</sup> Het korte bericht op de website ging gepaard met een document, getiteld ‘Prioriteiten van het College van Procureurs-Generaal 2023-2026’.<sup>7</sup> Het College lijkt het aandeel van het OM in de samenwerkingsverbanden die op de preventie van strafbare feiten zijn gericht te willen

## ‘De eerste klap is een daalder waard’, moeten de nieuwe P-G's gedacht hebben

laten afnemen en stelt vooral terug te willen keren naar het vervolgen en bestraffen van strafbare feiten, in het kader waarvan nog meer zaken buitengerechtelijk (via ZSM) moeten worden afgedaan. Al snel bleken deze nieuw geformuleerde prioriteiten tot vragen te leiden. Folkert Jensma (*NRC*) besteedde in zijn nieuwsbrief uitgebreid aandacht aan de boodschap van het College, die hem goed leek te passen in de ‘VVD-agenda van repressie en straffen’.<sup>8</sup> Veelbeluisterde podcastmakers Christian Flokstra (advocaat) en Wouter Laumans (journalist) vroegen zich

af of er een 'gure wind door strafrechtland' ging waaien.<sup>9</sup> Binnen de kortste keren lagen door D66-Kamerleden Van der Werf en Sneller gestelde vragen bij minister Yeşilgöz op het bureau.<sup>10</sup> Beoogt het College werkelijk een boodschap uit te dragen van meer repressie en vergelding en minder speciale en generale preventie? En, zo ja, hoe past deze stellingname bij de wijze waarop in het land op dit moment wordt geopereerd?

*Telegraaf*-journalist John van den Heuvel bleek daarentegen juist enthousiast over de 'glasheldere prioriteitenlijst' van het College, dat (anders dan bijvoorbeeld de politiek) nu eens niet zeurt om meer geld maar gewoon de 'bedrijfsvoering op orde' brengt.<sup>11</sup>

In alle journalistieke consternatie bleef voorsnog een meer inhoudelijke beoordeling van de nieuwe plannen van het College uit. In deze bijdrage probeer ik een aantal punten te benoemen.

## 2. De prioriteiten van het College voor 2023-2026: 'gewoon' opsporen en vervolgen. Preventie is primair een zaak van andere organisaties

Er is een tijd geweest dat het College op gezette tijden uitgebreide beleidsplannen voor de komende jaren ontvouwde (de zogenoemde perspectiefdocumenten uit 2006<sup>12</sup> en 2011<sup>13</sup> zijn de beste voorbeelden). In het afgelopen decennium werden dergelijke plannen nauwelijks uitgebracht,

## Het OM lijkt vooral mee te deinen op de golven van de criminele politiek

al kon uit de jaarverslagen wel worden afgeleid welke prioriteiten werden gesteld. Van eigenstandige beleidsvorming door het OM is desalniettemin nauwelijks meer sprake.<sup>14</sup> Het OM lijkt vooral mee te deinen op de golven van de criminele politiek.<sup>15</sup> In die zin is het dus een trendbreuk dat het College nu concreet een, zij het wel heel beknopt (twee A4-tjes) toekomstperspectief geeft.

### Auteur

1. Mr. dr. J.M.W. Lindeman is als universitair hoofddocent straf(proces)recht verbonden aan het Willem Pompe Instituut en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging, Universiteit Utrecht.

### Noten

2. M. van Dongen & E. Stoker, 'Vereerd, verguisd, verkoren', *de Volkskrant* 27 mei 2023, p. 6-9.
3. C. Driessen, 'Hardliner met een hekel aan vakantie' *NRC* 22/23 april 2023, p. 28-29.
4. E. Stoker & M. van Dongen, 'Vakbond wil meer invloed van personeel op topbe-

noemingen bij het Openbaar Ministerie', *de Volkskrant* 26 mei 2023, p. 2.

5. *Pro Forma* 26 maart 2023, [podimo.com/nl/shows/pro-forma](https://podimo.com/nl/shows/pro-forma) (podcast).

6. [om.nl/actueel/nieuws/2023/06/01/nieuw-college-nieuwe-accenten](https://om.nl/actueel/nieuws/2023/06/01/nieuw-college-nieuwe-accenten).

7. [om.nl/documenten/publicaties/om-onderdelen/college/map/prioriteiten-van-het-college-van-procureurs-generaal-2023-2026](https://om.nl/documenten/publicaties/om-onderdelen/college/map/prioriteiten-van-het-college-van-procureurs-generaal-2023-2026).

8. F. Jansma, *NRC nieuwsbrief Recht en onrecht* 8 juni 2023, [Het nieuwe College wil 'de basis op orde en meer rolvastheid inzake kerntaken'. Het ziet 'het strafrecht' als de 'kern van het OM' en stelt:](https://campagne.nrcmedia.nl/optiext/optiextension.dll?ID=q1OqXkuYmX_toY5wBFcdGNZHG6N17i-Q6mlUr0R1X2m3xAl0iGxG6QtUIBk4Rzm-</a></p></div><div data-bbox=)

'Preventie van strafbare feiten bijvoorbeeld is cruciaal, maar daarvoor zijn primair andere overheidsorganisaties verantwoordelijk. (...) Meer focus op kerntaken betekent dat het OM aan de politiek en de samenleving duidelijker kan maken waar we wel en niet van zijn. (...) Door de toenemende maatschappelijke en politieke vraag is het OM meer werkzaamheden gaan verrichten die niet direct gerelateerd kunnen worden aan onze kerntaken. Om deze beter te kunnen uitoefenen gaat het College explicieter focus aanbrengen in het opsporings- en vervolgingsbeleid en in de uitvoering van dat aangescherpte beleid.'

Het College streeft er daarnaast naar meer zaken op ZSM af te doen, omdat 'de mogelijkheden om meer zaken bij de strafrechter aan te brengen stagneren'. Op ZSM staan 'het strafrecht en de strafzaken' centraal. De ambitie om meer zaken sneller op ZSM af te doen brengt mee 'dat de juridische en organisatorische oriëntatie van en binnen ZSM mogelijk wordt herijkt'.

In het document wordt verder een aantal ambities geformuleerd om de interne organisatie van het OM te verbeteren en efficiënter te maken. In het navolgende zal ik mij vooral richten op de voornemens die betrekking hebben op de focus op de kerntaak van opsporen en vervolgen.

## 3. Eerste indruk van de prioriteiten: verbazing (en toch ook weer niet)

In de afgelopen jaren werd door het OM regelmatig gesteld dat het strafrecht niet op zichzelf stond. Een integrale aanpak met strafrecht als 'optimum remedium' (en niet meer als 'ultimum remedium') was het devies.<sup>16</sup> Convenanten met allerlei ketenpartners zagen het licht. 'De Strafrechtketen' werd een entiteit op zich met daarin altijd een prominente rol voor het OM. Binnen het strafrecht ontstond een steeds uitgebreider palet aan voorwaarden die, na een eis van het OM, door de rechter in het kader van voorwaardelijke bestraffing of voorwaardelijke invrijheidsstelling konden worden gesteld en die soms zelfstandig door het OM konden worden bevolen (het

W8uh5KA9k1xKwfb6lf3q2NegDCg0qqm.

9. *Pro Forma* 4 juni 2023 2023, [podimo.com/nl/shows/pro-forma](https://podimo.com/nl/shows/pro-forma) (podcast).

10. *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, 3093.

11. J. van den Heuvel, 'Menselijkheid kost geen miljoenen', *De Telegraaf* 7 september 2023, p. 11.

12. 'Perspectief op 2010', bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 28684, nr. 98.

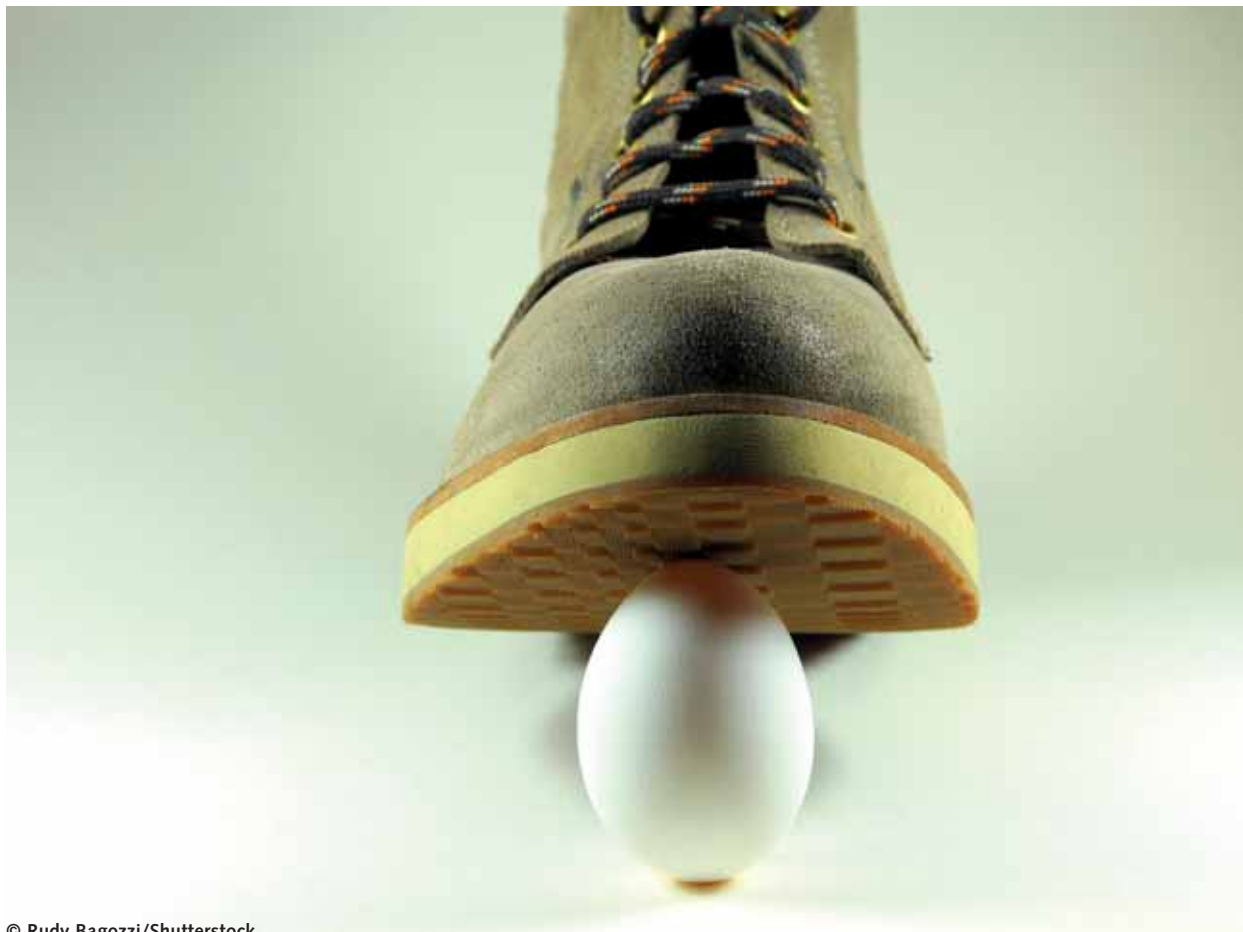
13. 'Perspectief op 2015', bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 28684, nr. 331.

14. M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtketen' (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, p. 168, p. 237, p. 279-280, 288.

15. Zie, uitgebreid, J.M.W. Lindeman, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 223-252, par. 11.2.2.

16. J.M.W. Lindeman, 'Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken', *Strafblad* 2018 (2), p. 27-39, p. 35-36.



© Rudy Bagozzi/Shutterstock

gebiedsverbod van artikel 509h Sv bijvoorbeeld). ZSM werd, als ‘betekenisvolle interventie’, juist geïntroduceerd vanwege een focus die niet enkel op opsporen en vervolgen lag. Wil het College hier nu afstand van nemen?

Misschien ligt het aan de wel heel bondige tekst maar het nu gepresenteerde plan van het College lijkt op het eerste gezicht inderdaad aan te sturen op een breuk met de werkwijze van de afgelopen decennia. Dat wekt verbazing. De stelling dat preventie primair een taak is van andere organisaties, getuigt van een nogal beperkte visie op het strafrecht en van een ongerechtvaardigd geloof in de kracht van vergelding als voornaamste functie van opsporing en vervolging. Het strafrecht (de kern van het OM) gaat immers over alle strafdoelen – en dus óók over algemene en speciale preventie.

Het plan van het College verbaast ook weer níet. In het eind mei 2023 in *de Volkskrant* gepubliceerde profiel werd al nadrukkelijk gesteld dat Otte eigenlijk nooit veel op heeft gehad met ‘betekenisvolle interventies’ of met maatwerk. Het strafrecht zou er in zijn opvatting inderdaad vooral zijn voor vergelding. De verwachting was derhalve al dat het OM onder leiding van Otte zou terugkeren naar de ‘kern’ van opsporen en vervolgen.<sup>17</sup> En strafrechtjuristen die hun literatuur een beetje bijhouden hadden natuurlijk Ottes bijdrage aan het jubileumnummer ter ere van 50 jaar *Delikt & Delinkwent* gezien, waarin hij al spreekt van een ‘strafrecht [niet] als optimum remedium, maar als *last resort* [...] [I]n de kern een repressief apparaat met daaromheen preventief werkende organisaties’. Hij streeft naar een justitieel apparaat dat ‘in brede

zin meer zaken oplost en afdoet. Niet als prestatienorm, maar om minder slachtoffers met hun aangiftes in de kou te laten staan.’<sup>18</sup>

#### 4. Het strafrecht en de taken van het OM

Is, zoals het College lijkt te stellen, de kern van het OM (het strafrecht) inderdaad gelegen in het opsporen en vervolgen? Uit artikel 124 RO en artikel 8 en 140 Sv volgt dat het de taak van het OM is om de strafrechtelijke rechtsorde te handhaven en dat het College toeziet op ‘richtige’ opsporing en vervolging. Maar vergeet niet: het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde is een breed begrip, dat gepaard gaat met het nastreven van alle met de strafrechtspleging beoogde doelen, dus ook preventie.<sup>19</sup> Het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel maken het OM in die handhaving een machtige organisatie. Het OM is een belangrijke partner in de criminaliteitsbestrijding en het is dan ook niet raar om die criminaliteitsbestrijding óók tot een van de taken van het OM te rekenen.<sup>20</sup> Waar opsporing en vervolging echter exclusieve taken van het OM zijn, is criminaliteitsbestrijding dat niet: vele publieke (en particuliere) organisaties leveren belangrijke bijdragen aan criminaliteitsbestrijding, niet zelden juist op het terrein van preventie. Geen wonder dat het instrumentarium van het OM in de afgelopen jaren juist op het terrein van criminaliteitsbestrijding fors is uitgebreid. Allerlei vormen van preventief optreden zijn deel uit gaan maken van de gereedschapskist van officieren van justitie, die op hun beurt de strafrechter om steeds meer preventieve (voorwaardelijke) sancties kun-

## Keer op keer blijkt intussen uit onderzoek dat louter vergelding bar weinig uithaalt

nen vragen. Dergelijke maatregelen kunnen enkel succesvol worden toegepast als er een goed functionerend netwerk is waarbinnen verschillende organisaties samenwerken. Het OM is in die netwerken een belangrijke partner.

Keer op keer blijkt intussen uit onderzoek dat louter vergelding bar weinig uithaalt. Zo werd zeer onlangs weer bevestigd dat de meest vergeldende straf (de vrijheidsstraf) duur is in de tenuitvoerlegging en dat het recidivrisico van bestraffen veel hoger is dan bij niet-vrijheidsbenemende straffen. Onderzoekers rekenden voor dat vergelding als strafdoel de samenleving jaarlijks € 400 miljoen kost.<sup>21</sup> De vraag of het dat ook waard is, is natuurlijk moeilijk te beantwoorden, terwijl de onderzoekers constateren dat juist bij het beantwoorden van die vraag morele en emotionele argumenten vaak zwaarder lijken te wegen dan calculerende en rationele overwegingen.

### 5. Nadere beschouwing van de prioriteiten

Het staat als een paal boven water dat het in de strafrechtsketen aan alle kanten piept en kraakt.<sup>22</sup> En lang niet alles wat het OM de afgelopen jaren deed is even goed ontvangen. Een oproep van het College om alles maar bij het oude te laten zou ik dus ook niet zonder meer ondersteunen. Een alsmaar uitdijend web van ketenpartners met in het midden prominent het OM en zijn strafrechtelijke instrumentarium als panacee voor allerlei denkbare problemen is nooit een heel aansprekende gedachte geweest. Zo is, onder andere ook door mij, altijd met argusogen gekeken naar het 'optimum remedium'-narratief, waarin verstrekkende opsporingsbevoegdheden al te gretig worden gebruikt om niet-strafrechtelijke procedures te bedienen en om ten behoeve van allerhande convenanten met ((semi-)private) overheidsdiensten informatie te vergaren en te delen.<sup>23</sup> Ook de mogelijk aanzuigende werking van de ZSM-werkwijze en risico's van 'net-widening' door een wijdverbreide toepassing van allerlei vrijheidsbepurende voorwaarden (bijvoorbeeld in het kader van het voorwaardelijk sepot) zijn onderwerp van discussie geweest.<sup>24</sup> Het is geen geheim dat na bezuinigingen in de GGZ het aantal verdachten met persoonlijkheidsproblematiek toenam en

dat het strafrecht een soort 'lekkak' is geworden voor allerlei ongemak in de samenleving. Het geloof in het strafrecht dat intussen in de politiek wordt beleden schept verwachtingen waarvan op voorhand duidelijk is dat zij niet kunnen worden waargemaakt, waardoor het OM het risico loopt een onbetrouwbare partner te blijken.<sup>25</sup>

Het kalibreren van de positie van het OM binnen de strafrechtketen en het afbakenen van taken en verantwoordelijkheden is dus geen slecht idee. Er is weinig af te dingen op het voornemen om te kijken hoe de capaciteit optimaal gebruikt kan worden en hoe het selectieproces zo optimaal mogelijk gemaakt kan worden. Laten we echter niet over het hoofd zien dat de selectieprocessen bij politie en OM al sinds jaar en dag een weerbarstige kwestie zijn. In bijna alle lagen van de opsporing (van de BOAs via de basisteams tot de landelijke recherche) en de opsporingsdiensten zijn er selectiemechanismen, waarvan de doelmatigheid regelmatig ter discussie staat. Ik schreef er uitgebreid over in een onlangs in de reeks 'Handboeken Veiligheid' verschenen bundel over het OM.<sup>26</sup> Het voornemen om dat proces van selectiviteit nu nóg beter te gaan doen, is natuurlijk toe te juichen, maar het lijkt, zonder nadere toelichting, een wat loze kreet: alsof er in het verleden niets is gedaan.

Intussen lijkt in de prioriteiten (onbedoeld?) de nadruk te worden gelegd op de strafzaken die met een aangifte beginnen, terwijl een aanzienlijk deel van de werklast van het OM juist wordt veroorzaakt door zogeheten 'haalzaken': zaken die actief worden opgezocht. Denk daarbij bijvoorbeeld aan onderzoeken naar witwassen en aan de honderdduizenden strafzaken die ieder jaar door het Parket CVOM worden afgedaan. De zin en onzin van die soms wel heel kortzichtige en productiegedreven (want outputgefinancierde) lopendeband-justitie bij het Parket CVOM heb ik al regelmatig ter discussie gesteld.<sup>27</sup>

Mij komt overigens voor dat *juist* op het terrein van de strafzaken die met een aangifte beginnen (dit zijn vaak zogeheten brengzaken) met goed gecoördineerde preventie veel te winnen is. Woninginbraken, huiselijk geweld, zedendelicten, burenruzies, internetfraude, discriminatie: het zijn voorbeelden van zaken die vaak zéér bewerkelijk zijn en die zeer moeilijk zijn op te lossen en waarin (deels) al sinds jaar en dag expertisecentra van het OM actief zijn, die veel samenwerken met andere organisaties. Het OM snijdt zichzelf wellicht in de vingers als het zijn kennis en expertise in het kader van die preventie niet meer breed beschikbaar zou willen stellen.

Ten aanzien van de ZSM-werkwijze blijft het wat raden naar wat er precies wordt bedoeld met het 'herijken

17. M. van Dongen & E. Stoker, 'Vereerd, verguisd, verkoren', *de Volkskrant* 27 mei 2023, p. 6-9.

18. M. Otte, 'Veranderende maatschappelijke functies van het strafrecht? Een kleine verwachtingsgeschiedenis', *DD* 2021/45, p. 569.

19. Lindeman 2023, par. 11.1, zie bijvoorbeeld ook J. Crijns, P. Ölcer & A. Schoep, 'De officier van justitie in de 21<sup>e</sup> eeuw. Taak en positie van de officier van justitie na de

herijking van het Wetboek van Strafvordering, in: M. Groenhuijsen, T. Kooijmans & J. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht* (De Roos-bundel), Deventer: Kluwer 2013, p. 141-165, p. 162.

20. M. Hirsch Ballin, Het Openbaar Ministerie in het krachtenveld van democratie en rechtsstaat: deel II, in: M. Braakman e.a. (red.), *Op zoek naar evenwicht* (Groenhuijsen-bundel), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 323-338, p. 32; Lindeman

2023, par. 11.1.

21. A.A.J. Blokland, P.M. Schuyt & H.T. Wermink, 'Wat is vergelding ons waard?', *Boom Straftblad* 2023, p. 28-34.

22. Eindrapport Parlementaire Verkenning. Prestaties in de Strafrechtketen. Juli 2023. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 804.

23. Lindeman 2018, p. 35-36.

24. Zie bijvoorbeeld J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk,*

*evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

25. J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21<sup>e</sup> eeuw. Een verslag van empirisch onderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 173.

26. Lindeman 2023, par. 11.3.2 en 11.3.4.

27. Meest recent in Lindeman 2023.

## Wat is nu precies de zin van het zoveel mogelijk strafzaken zo snel mogelijk afdoen op een zo gestandaardiseerd mogelijke manier?

van de juridische en organisatorische oriëntatie'. De (juridische) kwaliteit van het ZSM-werk is al jaren een onderwerp dat hoog op de agenda staat. Dat had dus al prioriteit. Als we de beschreven afstand van preventie letterlijk nemen, zou je in het document kunnen lezen dat minder belang gehecht gaat worden aan de 'betekenisvolle interventie'. Dit terwijl het om dergelijke interventies bij ZSM allemaal is begonnen: nadrukkelijk samenwerken met ketenpartners (reclasseringsorganisaties, slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming). Dit zijn juist de organisaties die veelal ook zéér belangrijke rollen spelen als het gaat om preventie. In lijn met wat ik hiervoor al opmerkte over de lopendeband-justitie: wat is nu precies de zin van het zoveel mogelijk strafzaken zo snel mogelijk afdoen op een zo gestandaardiseerd mogelijke manier? En dan hebben we het nog niet over de organisatorische problemen waarmee de buitengerechtelijke afdoening nog steeds kampt: de zogenoemde herinstroom (zaken die uiteindelijk tóch nog bij de strafrechter terechtkomen) is aanzienlijk, onder meer door problemen bij de executie. Een deel van de zogenoemde coronaboetes dreigt intussen bij het parket CVOM te verjaren.<sup>28</sup> In de prioriteiten mis ik ook maar het begin van een visie op hoe dat opgelost zou kunnen gaan worden.

Overigens ligt in de opmerking van het College dat de boel stagneert bij de rechter nog een duidelijke boodschap besloten: 'het probleem ligt óók bij de rechtspraak!' Is het niet wat cynisch om aan de ene kant te signaleren dat een andere voor de preventie evenzo belangrijke partner in de strafrechtketen (de rechtspraak) capaciteitsproblemen heeft en tegelijk zelf aan te geven ook geen belangstelling meer te hebben voor de preventieve functie van het strafrecht?

Een laatste opvallende kwestie, die hierboven al kort werd aangesneden: er lijkt nogal binnen de lijntjes te worden gekleurd van de vooral repressieve agenda van de al zo lang door partijen als het CDA en VVD gedomineerde criminele politiek. Politiek die wordt beheerst door een onrealistisch wensdenken en die haaks staat op (en in sommige gevallen zelfs bewust indruist tegen) door wetenschappelijke inzichten gedragen bevindingen over wat wel en niet werkt in de strafrechtpleging.<sup>29</sup> Werkt het College met de boodschap dat het weer 'gewoon' gaat opsporen en vervolgen niet evengoed mee aan het wekken van valse verwachtingen die niet waargemaakt gaan worden? *Trouw* voert periodiek het onderzoek *De Staat van het Recht* uit. In de meest recente editie (september 2023) blijkt dat het vertrouwen in de Haagse politiek snel achteruit gaat. Het OM scoort met 52% ook niet heel hoog.<sup>30</sup> Zo bezien is het zeer de vraag of het niet juist tijd wordt dat het OM tracht zich iets meer los te maken van de gevestigde politieke orde en een autonomer geluid laat horen.

### 6. Wie even zoekt, vindt toch de nuance

Het College kan absoluut worden toegegeven dat lang niet alle preventie voor rekening van (of onder het gezag van) het OM hoeft te gebeuren, maar een eenzijdige focus op het proces van opsporing en vervolging, met een ogenschijnlijk 'over de schutting smijten' van preventieve taken is in dit verband toch niet makkelijk te verkopen. En ik moet zeggen dat ik gewoon ook niet geloof dát dat uiteindelijk de boodschap is. Ik noemde eerder in deze bijdrage al het stuk van Otte in *Delikt & Delinkwent* in 2021. Er is veel te discussiëren over zijn bedenkingen bij de rol van de forensische psychologie en psychiatrie in het strafrecht en het geloof in repressie, maar delen van zijn betoog kan ik ook wél bijtreden. Ook Otte ziet dat de alsmaar groter wordende politieke beloften, die getuigen van een veiligheids-utopie, uiteindelijk nooit waargemaakt kunnen worden.

In maart van dit jaar werd bovendien, met betrekking tot het project *Straf met Zorg*, de 'terug naar de kerntaak'-boodschap een stuk genuanceerder gebracht, in het digitale OM-magazine *Opportuun*.<sup>31</sup> Twee leden van het OM legden uit dat in een tijdsbestek van jaren steeds meer aan de ketenpartners duidelijk is gemaakt welke taken het OM heeft met betrekking tot personen die, geplaagd door (kort gezegd) GGZ-problematiek, strafbare feiten plegen of dreigen te plegen. Uit de reportage in *Opportuun* blijkt dat er enerzijds paal en perk gesteld is aan de betrokkenheid van het OM bij gremia die vooral betrekking hebben op de situatie waarin er nog helemaal geen strafbare feiten zijn gepleegd (bijvoorbeeld in bepaalde gevallen van schuldsanering). Anderzijds blijkt ook veel te zijn geïnvesteerd om goed samen te (blijven) werken met ketenpartners. Linda Dubbelman, projectleider van *Straf met Zorg*, zegt hier bijvoorbeeld over: 'Dat andere partijen ons graag aan tafel hebben snap ik overigens heel goed. Wat wij aan professionaliteit, aan kennis en expertise in huis hebben, is ongekend. Niet alleen juridisch, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van psychische of sociale problematiek. Bovendien moet steeds de afweging worden gemaakt of het strafrecht wel of niet wordt ingezet. Juist daarom is het belangrijk, dat het OM blijft samenwerken met alle partners in het netwerk.'<sup>32</sup> Als ik het document van het College lees met deze verhalen in mijn achterhoofd – en er dus vanuit ga dat het bedoelt dat het op vergelijkbare wijze ook in het kader van andere zakenstromen gaat proberen te teugels wat aan te halen – ben ik al weer wat gerustgesteld.

Er zijn meer geruststellende geluiden. Zo werd bijvoorbeeld eind augustus uit de mond van hoofdofficier van justitie Kunst van het parket Oost-Nederland (tot voor kort overigens de projectleider van *Straf met Zorg*) nog opgetekend dat in bepaalde gevallen het inzetten op preventie – óók als die bestaat uit persoonlijke begeleiding van bijvoorbeeld jongeren die het risico lopen om als 'geldezel' misbruikt te worden – juist van groot belang is.<sup>33</sup> Minister Yeşilgöz benadrukt in haar antwoord op de hiervoor genoemde Kamervragen dat het OM zich niet minder verantwoordelijk voelt en geen taken zal laten vallen:

'Het Openbaar Ministerie heeft bij de strafoplegging of afdoening via strafbeschikking onverminderd de kern van de strafdoelen voor ogen, waaronder dus de generale en speciale preventie'.

Ze noemt het OM een ‘essentiële partner bij de aanpak en preventie van criminaliteit’ en bezweert dat het niet de bedoeling is dat het OM zich uit allerlei samenwerkingsverbanden terugtrekt.<sup>34</sup> Korte tijd daarvoor leverde de rapportage van een zogenoemde Parlementaire Verkenning bovendien aanbevelingen op dat de Minister van Justitie en Veiligheid méér regie moet voeren op de samenwerking tussen de verschillende organisaties die zorgen voor de uitvoering van het strafrecht in Nederland.<sup>35</sup>

Helemaal gerustgesteld ben ik echter toch nog niet. Ik zie namelijk ook het risico van ‘cherry picking’. Zo noemen zowel het College als de minister nadrukkelijk het delen van strafrechtelijke informatie met partners als een activiteit waar het OM gewoon mee door blijft gaan. In het op 1 juli 2023 (dus ná publicatie van de prioriteiten) in werking getreden Protocol AAFD<sup>36</sup> wordt dan ook in de aanhef nog steeds onverkort de ‘optimum remedium’ overtuiging beleden: strafrecht ondersteunt andere schakels in de keten; pro-actieve strafrechtelijke interventies ter voorkoming van maatschappelijke schade zijn van groot belang, net als de inzet van het strafrecht ‘voor zaken op het terrein van verschillende toezichtactiviteiten (zoals

## Als door het domweg delen van informatie aan preventie wordt gedaan, zijn er kennelijk ineens niet zoveel bezwaren meer

thematische aanpakken met ketenpartners) om daarmee een bepaald gewenst (maatschappelijk) effect te kunnen bereiken’. Als door het domweg delen van informatie aan preventie wordt gedaan, zijn er kennelijk ineens niet zoveel bezwaren meer.

De minister stelt in haar antwoorden op de Kamervragen verder dat het OM zijn toezeggingen nakomt ‘zolang er sprake is van een aangifte of een bewijsbaar strafbaar feit’ en dat – als er géén sprake is van een strafrechtelijke rol voor het OM – de verantwoordelijkheid voor preventie bij andere actoren ligt, zoals gemeenten, jeugdzorg en reclassering. Daarmee lijkt ze het afschuiven van delen van de preventieve taken toch te ondersteunen. Dat de reclassering eigenstandig preventieve taken heeft uit te voeren die los staan van ‘het strafrecht’ is verder

een wat lastig te volgen redenering. Het is duidelijk dat er terreinen zijn waarin al te gemakkelijk wordt uitgegaan van het ‘aanhaken’ van het OM, maar er wordt nu wel heel sterk gesuggereerd dat hier binaire keuzes kunnen worden gemaakt. Een officier van justitie vertelde mij eens:

‘In vreedstijd bouw je aan relaties. In strafrechtelijke crises heb je elkaar onwijs nodig. In crisistijd is het te laat om aan je relaties te werken.’<sup>37</sup>

Dezelfde persoon benadrukte toen al (in 2011!) dat uiteindelijk het ‘primaire proces’ (het ‘zakendoen’) onder druk kan komen te staan door een al te grote externe oriëntatie, maar de boodschap is wel duidelijk: onderhoud je relaties.

## 7. Afsluiting

Kennelijk had het College er geen behoefte aan om het eerder in de media geschetste beeld te nuanceren. Het heeft er dus bewust voor gekozen zijn boodschap scherp neer te zetten. Wie de twee A-4tjes leest, heeft in eerste instantie dan ook het idee van doen te hebben met een uitvoeringsdienst van de dienstdoende Minister van Justitie en Veiligheid. Een minister die een trouwe geestverwant heeft gevonden in de kersvers door haar benoemde voorzitter van het College van procureurs-generaal. De nu ogenschijnlijk uitgedragen ‘not in my backyard’-houding ten opzichte van preventie geeft echter geen pas voor een van de rechterlijke organisatie deel uitmakende institutie die zich erop laat voorstaan ‘het strafrecht’ als kern te hebben. Volgens mij snapt het College dat zelf ook heus wel. Ik heb hiervoor laten zien dat voor een welwillende lezer de nuance nog wel te vinden is. Hoeveel welwillendheid de gemiddelde lezer aan de dag wil leggen, is natuurlijk de vraag.

De tijd zal uiteindelijk leren of het verstandig was om de knuppel zo in het hoenderhok te gooien. Je zou verwachten dat een goeddeels nieuw aangetreden leiding tracht intern en extern de verbinding te zoeken. Die verbindende ambitie is in de nu gepresenteerde prioriteiten niet erg aanwezig. Dat is jammer en een gemiste kans. Het is namelijk wel echt nodig dat het College zich bezint op de vraag welke taken met betrekking tot de criminaliteitsbestrijding (en dus ook preventie) bij het OM thuishoren. Daarvoor zal het zich toch moeten blijven richten op de relatie met andere organisaties die zich daarmee bezig houden. Volgens mij kan het OM – juist door zich op de juiste terreinen blijvend te committeren aan effectieve preventieve maatregelen – bijdragen aan het beheersbaar maken van de druk op de strafrechtketen, waardoor het als vanzelf weer meer zal toekomen aan de kerntaak: het met het oog op alle strafdoelen opsporen en vervolgen van strafbare feiten. ●

28. [eenvandaag.avrotros.nl/item/nog-duizenden-coronaboetes-wachten-op-beoordeling-maar-om-peinst-niet-over-seporend-dit-strepen-we-niet-weg/](https://eenvandaag.avrotros.nl/item/nog-duizenden-coronaboetes-wachten-op-beoordeling-maar-om-peinst-niet-over-seporend-dit-strepen-we-niet-weg/).

29. Lindeman 2023, par. 11.2.2.

30. [trouw.nl/dossier/de-staat-van-het-recht-storystream](https://trouw.nl/dossier/de-staat-van-het-recht-storystream).

31. [magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/01/kiezen-voor-de-kern-taken](https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/01/kiezen-voor-de-kern-taken).

32. [magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/01/kiezen-voor-de-kern-taken](https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/01/kiezen-voor-de-kern-taken).

33. [eenvandaag.avrotros.nl/item/openbaar](https://eenvandaag.avrotros.nl/item/openbaar)

ministerie-kan-door-personeeltekort-som-mige-strafbare-feiten-niet-meer-vervolgen-we-moeten-scherper-kiezen/.

34. *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, 3093, p. 2.

35. Eindrapport Parlementaire Verkenning. Prestaties in de Strafrechtketen. Juli 2023.

Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 804.

36. Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen, *Stcr.* 2023, 16878.

37. Lindeman 2017, p. 172.