

Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafrechtsketen juni 2014

Hieronder wordt ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van de zes pijlers van VPS:

1. ongewenste uitstroom minimaliseren/kwaliteit vergroten;;
2. van het aangifteproces een hoogwaardig dienstverleningsproces maken;
3. de in-, door- en uitstroom van zaken in de keten inzichtelijk en transparant maken;
4. digitale informatieuitwisseling wordt de norm in de keten;
5. doorlooptijden aanzienlijk verkorten;
6. modernisering en herijking Wetboek van Strafvordering en relevante wetgeving.

Aan de hand van de in de brief van 5 juli 2013¹ per pijler gestelde doelstellingen wordt de stand van zaken beschreven. Verder worden de sinds de vorige voortgangsrapportage VPS bereikte resultaten benoemd.

Zoals tijdens het Algemeen Overleg over de "Voortgang versterking prestaties in de rechtsketen" op 28 november 2013 is toegezegd zijn de voortgangsrapportages VPS vanaf heden in een vast format gegoten. Volgende voortgangsrapportages zullen dus dezelfde indeling van onderwerpen kennen.

Zoals is toegezegd tijdens het debat over "de bezuinigingen bij het openbaar ministerie" op 11 september 2013 worden de prestaties van het OM gemonitord. Deze prestaties worden onder paragraaf 7 toegelicht.

1 Ongewenste uitstroom minimaliseren/kwaliteit vergroten

Doelstellingen:

- I. Medio 2014 zijn er tussen politie en OM afspraken gemaakt waardoor duidelijkheid bestaat over de criteria op basis waarvan de politie zaken kan 'uitscreenen' of vroegtijdig mag beëindigen. Tevens is er duidelijkheid over de wijze waarop de nakoming van deze afspraken door beide organisaties is geborgd;
- II. In 2016 vindt de overdracht van zaken plaats conform vooraf gemaakte afspraken en criteria tussen de ketenpartners;
- III. In 2016 is bij minimaal 92% van de principale vrijheidsstraffen de tenuitvoerlegging gaande of afgerond na 24 maanden.

Resultaten sinds vorige rapportage:

- De nieuwe Aanwijzing voor de opsporing – het afwegingskader waarbinnen keuzes worden gemaakt of in een zaak tot opsporing wordt overgegaan – is op 1 januari 2014 vastgesteld en inmiddels geïmplementeerd;

¹ Kamerstuknummer 29279, nummer 165, vergaderjaar 2012-2013

- Het 'zicht-op-zaken-systeem' BOSZ – waarmee in een sluitende verantwoording van zaakstromen tussen politie en OM wordt voorzien – is zowel bij politie als bij het OM geïmplementeerd;
- Het Administratie- en Informatie-Centrum voor de Executieketen (AICE) – dat er mede zorg voor draagt dat strafrechtelijke beslissingen sneller, beter en persoonsgerichter worden geëxecuteerd – is begin januari 2014 van start gegaan. De daarbij behorende informatiearchitectuur tussen het OM en het AICE is in eerste aanleg gereed.

Toelichting:

I

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport "Prestaties in de strafrechtketen" uit februari 2012 dat een deel van de uitstroom van zaken uit de strafrechtketen niet in lijn is met wet- en regelgeving en dat de ongewenste uitstroom van strafzaken het grootst is in de opsporingsfase. Inmiddels heeft het OM de nieuwe Aanwijzing voor de opsporing vastgesteld dat een helder afwegingskader geeft waarbinnen de keuzes gemaakt worden of in een zaak tot opsporing wordt overgegaan. In de Aanwijzing wordt een onderscheid gemaakt in verschillende typen zaken (heterdaad-, kant- en klaarzaken, veelvoorkomende criminaliteit, high impactcrime, ondermijningszaken), zodat meer recht kan worden gedaan aan de ernst en het gewicht van een zaak. In de Aanwijzing is ook het nieuwe sepotbeleid opgenomen, dat inhoudt dat in alle zaken waarin een verdachte is geïdentificeerd de beslissing over al dan niet vervolgen wordt genomen door het OM.

De politie stelt deze zomer een nieuwe Richtlijn voor het aangifteproces vast. In deze richtlijn worden eenduidige landelijke kwaliteitsnormen vastgelegd waaraan het aangifteproces moet voldoen. Hiermee wordt er voor zorg gedragen dat aangiften in alle eenheden op dezelfde wijze worden behandeld.

De beslissingen die de politie of het OM neemt over de vraag of in een zaak al dan niet tot opsporing wordt overgaan worden vastgelegd in het 'zicht-op-zaken-systeem' BOSZ. Dit systeem is inmiddels bij de politie en het OM landelijk uitgerold en maakt het mogelijk om de in-, door-, uit- en retourstroom van zaken tussen politie en OM inzichtelijk te maken. Met dit systeem kan worden gevolgd of de gemaakte afspraken over het 'uitscreenen' of vroegtijdig beëindigen van zaken worden nagekomen. Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er afspraken tussen de politie en het OM zijn gemaakt over het 'uitscreenen' of vroegtijdig beëindigen van zaken en dat de nakoming van deze afspraken is geborgd. De hiervoor genoemde doelstelling I is daarmee gerealiseerd.

II

Rechtspraak en OM bereiden nieuwe afspraken voor. Deze afspraken worden, indien noodzakelijk en daartoe geëigend, verwerkt in het landelijk strafprocesreglement. Het strafprocesreglement bevat regels voor de behandeling van strafzaken door het OM en de rechtspraak. Het reglement zal ook moeten aansluiten op de voorziene inzet van digitale voorzieningen en de voorgenomen herziening van het Wetboek van strafvordering (paragraaf 8) en zal daartoe waar nodig moeten worden aangepast. Een eerste (vooral tekstuele en systematische)

actualisering van het landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het openbaar ministerie zal naar verwachting aan het eind van dit jaar zijn vastgesteld

Daarnaast is begin dit jaar het Administratie- en InformatieCentrum voor de Executieketen van start gegaan, dat er (mede) zorg voor draagt dat strafrechtelijke beslissingen sneller, beter en persoonsgerichter worden geëxecuteerd. De komst van dit centrum en de overige veranderingen in de executiefase – waaronder de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het OM naar de Minister van VenJ – leiden tot de noodzaak om met de ketenpartners nieuwe afspraken te maken voor de overdracht en uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Deze nieuwe afspraken worden, volgens een nieuw ontwerp van de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen, in ketenwerkprocessen uitgewerkt en vervolgens vastgelegd in keten-DNO's (dienstenniveau-overeenkomsten) tussen de ketenpartners. Een eerste overeenkomst tussen het AICE en het openbaar ministerie is operationeel. Het komende jaar zullen keten-DNO's tussen AICE en de andere ketenpartners tot stand komen. Het bereiken van doelstelling II loopt daarmee op schema.

Buiten het maken van afspraken worden en zijn er ook concrete maatregelen genomen om de kwaliteit van de behandeling van de strafzaken te verbeteren.

Als vervolg op de door het OM en de ZM ingestelde Taskforce² worden logistieke centra (zogenaamde Verkeerstorens ++) ingericht per gerecht en parket van OM en ZM. Hierbij is sprake van een gemeenschappelijk werkende administratie op basis waarvan onder meer wordt bepaald wanneer welke zaken op zitting worden gebracht. Daarnaast vindt hier de afstemming met de procespartijen plaats. Binnen de Verkeerstorens ++ worden de zaaksdossiers tijdig door OM en ZM op volledigheid en kwaliteitscriteria getoetst en wordt een 1-loketfunctie gecreëerd voor externe contacten met onder meer slachtoffers, raadslieden, verdachten en reclassering. Er zal een op deze processen toegesneden managementinformatievoorziening worden ingevoerd waarmee de instroom, doorstroom en uitstroom (doorlooptijden) van zaken beter kan worden bewaakt en aangestuurd.

Een slagvaardige en doeltreffende strafrechtketen vereist ook dat de kwaliteit aan het begin van de strafrechtketen wordt verbeterd. Om die reden hebben politie en OM het initiatief genomen om gezamenlijk het proces van opsporing en vervolging van misdrijven te verbeteren, naast de al bestaande trajecten. In eerste instantie ligt de nadruk op het terugdringen van *rework* bij veelvoorkomende criminaliteit. Werk dat extra of over moet worden gedaan, komt met name voor bij processen-verbaal. Rework speelt ook een rol bij het niet tijdig aanleveren en door het OM afhandelen van strafzaken en monitoring van en sturing op het opsporingsproces. Werk dat extra of over moet, gaat ten koste van de motivatie van medewerkers en de effectiviteit van beide organisaties.

Onder coördinatie van een landelijk ketenbureau politie-OM gaan de eenheden en de parketten werken aan de kwaliteit van processen-verbaal, onder andere door het vergroten van de juridische kennis en taalvaardigheid. De gekozen insteek is om met name 'leren op de werkplek' te organiseren. Daar waar mensen het

² Kamerstuknummer 29279, nummer 177, vergaderjaar 2013-2014 en kamerstuknummer 29279, nummer 191, vergaderjaar 2013-2014

dagelijkse werk doen of aansturen, wordt directe terugkoppeling (feedback) georganiseerd. Ook maken politie en OM eenduidige afspraken over de kwaliteitseisen waar dossiers aan moeten voldoen. Een meer doelmatige werkvoorbereiding en screening tussen politie en OM wordt tevens meegenomen in de samenwerking, alsmede het versterken van de rol van de hulpofficier van justitie/ kwaliteitscoördinator.

In de eenheden en parketten zullen politie- en OM-medewerkers gezamenlijk gaan werken aan deze verbeteringen binnen bestaande teams en/of afdelingen. Het traject zal duurzaam worden vormgegeven met als doel structurele verbeteringen tot stand te brengen

III

Op 2 juli 2014 heeft de Tweede Kamer een brief over de stand van zaken van de omvang en het terugdringen van het aantal openstaande vrijheidsstraffen ontvangen. De omvang van het aantal openstaande vrijheidsstraffen in de afgelopen vijf jaar is afgenomen van ca. 20.000 naar ruim 12.000. Op basis van recent uitgevoerde analyses is het nu mogelijk om gericht maatregelen te treffen. Het opsporen van personen die zich aan een vrijheidsstraf onttrekken houdt de prioriteit voor die zaken waarin dit mogelijk en gewenst is. Daarnaast worden aanvullende maatregelen getroffen om nieuwe openstaande vrijheidsstraffen zoveel mogelijk te voorkomen. De verwachting is dat de doelstelling in 2016 wordt behaald.

Niet alleen de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, maar ook de tenuitvoerlegging van financiële sancties krijgt de benodigde aandacht. De visie en aanpak voor de verbeterde tenuitvoerlegging is op 1 juli 2014 aan de Tweede Kamer gezonden.

Naast bovengenoemde maatregelen om de kwaliteit van de zaaksafhandeling te vergroten is – zoals aangekondigd in de brief van 5 juli 2013 – een kwantitatief onderzoek verricht door het WODC naar de (ongewenste) uitstroom van strafzaken. De uitkomst wordt in paragraaf 3 toegelicht.

2 Van het aangifteproces een hoogwaardig dienstverleningsproces maken

Doelstelling:

In 2014 ontvangen alle aangevers van high impact crimes binnen maximaal twee weken een persoonlijke terugkoppeling.

Resultaten sinds vorige rapportage:

De dienstverlening in het kader van het aangifteproces is verder verbeterd; naast de bestaande terugkoppeling binnen twee weken na een aangifte van een woninginbraak meldt de politie nu ook binnen twee weken bij straatroven en overvallen aan de aangever terug.

Toelichting:

Sinds 1 januari 2013 worden aangevers van woninginbraak binnen twee weken telefonisch geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot hun aangifte. Inmiddels krijgt rond de 95% van de aangevers van woninginbraken deze terugkoppeling op tijd. Dit heeft een positief effect op het vertrouwen van de burgers in de politie. Per 1 januari 2014 is de politie gestart met de telefonische

terugkoppeling op aangiften van straatroof en overvallen. De terugkoppelpercentages voor deze delicten liggen heden boven de 90%. Dit jaar is ook landelijk gestart met de terugkoppeling op aangiften geweld. In sommige eenheden (zoals Rotterdam en Den Haag) was dit reeds staande praktijk.

3 De in-, door- en uitstroom van zaken in de keten inzichtelijk en transparant maken

Doelstelling:

In 2016 is de in- uit-, retour- en doorstroom van zaken volledig te verantwoorden en te verklaren.

Resultaten sinds vorige rapportage:

Er is een strafrechtketenmonitor ontwikkeld die inzicht geeft in de zaakstromen binnen de strafrechtketen.

Toelichting:

In de brief van 5 juli 2013 is de ontwikkeling toegelicht van een strafrechtketenmonitor door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) die inzicht geeft in de zaakstromen binnen de strafrechtketen. Deze strafrechtketenmonitor is inmiddels operationeel. Alleen de retourstromen (zaken die worden teruggestuurd omdat ze - bijvoorbeeld - nog niet voldoen aan de door de ontvangende ketenpartner gestelde voorwaarden) zijn nog niet inzichtelijk, omdat hierover nog afspraken moeten worden gemaakt met de ketenpartners³. Een voorbeeld van het nut dat de monitor heeft zijn de gegevens die de monitor heeft opgeleverd in het kader van het meten van de doorlooptijden (zie paragraaf 7).

Nu de strafrechtketenmonitor is ontwikkeld is het mogelijk om u nader te informeren over de zaakstromen binnen de strafrechtketen vanaf het jaar 2014. De Tweede Kamer zal hierover op jaarbasis worden geïnformeerd. Volgend jaar ontvangt u van mij de resultaten van de strafrechtketenmonitor over het jaar 2014.

Naast de ontwikkeling van een strafrechtketenmonitor voert het WODC een kwantitatief onderzoek uit naar de uitstroom van zaken uit de strafrechtketen. Het WODC heeft hiertoe de zaken gevolgd die in de periode van 2010 en 2011 de strafrechtketen instroomden. Het onderzoek, dat nagenoeg is afgerond, heeft informatie opgeleverd over onder meer de vraag welke zaken na twee jaar zijn afgehandeld en welke zaken zich nog in een van de fasen van de strafrechtketen bevinden. Het WODC heeft geprobeerd om in dit kwantitatieve onderzoek vast te stellen welke zaken ongewenst de keten uitstromen. Dit bleek niet mogelijk omdat zaken die tijdens het ketenproces uitstromen, met of zonder vervolging en/of strafoplegging, zodanig divers van aard bleken te zijn dat onvoldoende aanknopingspunten konden worden gevonden om hier een positief of negatief oordeel over te vellen. Hierdoor is het niet mogelijk om algemene kwantitatieve

³ wat wordt onder retourstromen verstaan en hoe kunnen de hiervoor benodigde gegevens uit de bestaande informatiesystemen gehaald?

uitspraken over ongewenste uitstroom te doen.

Uit het onderzoek blijkt dat bijna driekwart van de zaken na twee jaar is afgehandeld. Het merendeel van de overige zaken bevindt zich in de executiefase. Dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij een gevangenisstraf is opgelegd die nog niet volledig is uitgezeten. Een klein deel van de zaken – tegen de 6 % - bevindt zich na twee jaar nog in de vervolgings- of berechttingsfase. In de algemene kwantitatieve cijfers is niet meer informatie voorhanden over de vraag wat voor soort zaken dit betreft, wat er tot nu toe in deze zaken (al) is gedaan/gebeurt en welke mogelijkheden er zijn om deze zaken sneller af te ronden.

Om daar meer inzicht in te krijgen wordt een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Op basis van bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek zal het WODC in de tweede helft van 2014 als vervolg op het kwantitatieve onderzoek een dossieranalyse uitvoeren om het inzicht in de ketenstromen te vergroten. Het WODC zal de uitkomst van het kwantitatieve onderzoek en de dossieranalyse hierna in één onderzoeksrapport verwerken en publiceren.

In de volgende voortgangsbrief VPS van eind 2014 wordt hierover nader bericht. Dit geldt ook voor de mogelijkheid om op basis van het hiervoor genoemde onderzoek een kwantitatieve doelstelling vast te stellen om ongewenste uitstroom tegen te gaan. Deze doelstelling is aangekondigd in de voortgangsbrief VPS van 5 juli 2013.

4 Digitale informatieuitwisseling wordt de norm in de keten

Doelstelling:

De norm is dat in 2016 processtukken in de strafrechtketen digitaal beschikbaar worden gesteld.

Resultaten sinds vorige rapportage:

- Er is sinds begin dit jaar een Digitaal Loket Verkeer waarbij burgers via het internet in beroep kunnen gaan tegen een verkeersboete (Mulderbeschikkingen);
- Op 8 september 2014 start het Advocatenportaal, waarmee de strafdossiers voor advocaten digitaal beschikbaar zijn
- De basisvoorziening voor het Informatieportaal Justitiabelen is gereed, waarmee informatie over personen in de strafrechtsketen op een efficiënte wijze ontsloten kan worden gedurende de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het portaal wordt gefaseerd doorontwikkeld en toegankelijk.
- De digitale informatie-uitwisseling tussen het OM en het CJIB (AICE) is geherstructureerd en gemoderniseerd, opdat de informatie-uitwisseling over vonnissen en arresten efficiënter en effectiever plaatsvindt.

Toelichting:

In het kader van de doelstelling processtukken in de keten digitaal beschikbaar te stellen is het streven in 2016 te starten met de landelijke invoering van de volgende procesaanpassingen:

- processtukken worden gedigitaliseerd verzonden vanaf de politie tot aan het hoger beroep waarbij papieren originelen door hoogwaardige gedigitaliseerde originelen worden vervangen;
- specifiek gaat het daarbij om standaardzaken en een deel van de maatwerkzaken;
- in deze zaken verlopen zittingen van zowel de enkelvoudige als de meervoudige kamer in eerste aanleg digitaal;
- de uitwisseling van processtukken met beroepsgroepen (zoals advocaten) en burgers vindt daarbij voor een belangrijk deel digitaal plaats;
- de uitwisseling van stukken tussen de ketenorganisaties in de executiefase vindt digitaal plaats;
- de archivering van processtukken in de gehele keten vindt voor een belangrijk deel digitaal plaats.

Andere procesaanpassingen zullen hierop zo spoedig mogelijk volgen, zoals het landelijk digitaal werken in Hoger Beroep en het wettelijk te regelen landelijk werken met elektronische processtukken (zie ook paragraaf 6).

Het betreft een eerste maar belangrijke stap met beperkte proces- en systeemaanpassingen, als voorbereiding op verdergaande digitalisering van de keten op de lange termijn.

Zoals in de brief van 14 november 2013 is aangekondigd zijn twee proeftuinen gestart in Noord-Nederland (standaardzaken) en Rotterdam (standaard- en maatwerkzaken), waarin de digitale uitwisseling van processtukken tussen ketenpartners (politie-OM-ZM) projectmatig wordt opgezet en beproefd. Inmiddels is ook een proeftuin in Den Haag (hoger beroep) gestart. Daarnaast zijn - of worden op korte termijn - diverse landelijke initiatieven gestart voor de digitale uitwisseling van processtukken op specifieke delen van de strafrechtketen.

Zo is begin dit jaar het Digitaal Loket Verkeer, ofwel Burgerportaal 1.0, gestart waarbij burgers via het internet in beroep kunnen gaan tegen een verkeersboete (Mulderfeiten). CVOM, CJIB, politie en Justid werken nu samen aan de ontwikkeling van Burgerportaal 2.0, een onderdeel van een nog te realiseren frontoffice voor de keten van feitgecodeerde zaken. Kern van dit portaal is het opslaan en ontsluiten van de ruim 10 miljoen flitsfoto's per jaar uit de diverse handhavingssystemen alsmede de foto's die bij parkeerovertredingen worden gemaakt in het kader van het wetsvoorstel digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen. Naast de functionaliteit van het digitaal instellen van beroep en opslag c.q. ontsluiting van flitsfoto's zal onder meer een directe betalingsmogelijkheid via Ideal mogelijk worden gemaakt. De verwachte datum van oplevering van de eerste versie is eind 2014 of begin 2015.

Op 8 september 2014 start het Advocatenportaal, waarmee advocaten strafdossiers van bepaalde standaardzaken digitaal kunnen downloaden. Het portaal wordt nu beproefd in pilot-vorm. Vanaf september 2014 zal het worden uitgerold zodat steeds meer advocaten voor steeds meer strafzaken van deze voorziening gebruik kunnen maken.

Ook is de basisvoorziening voor het Informatieportaal Justitiabelen gereed, waarmee informatie over personen in de strafrechtketen op een efficiënte wijze ontsloten kan worden. Voor zowel organisaties binnen de strafrechtketen, voor

partijen die slachtoffers of nabestaanden informeren en voor instanties die vanuit hun publieke functie informatie over personen in de strafrechtketen nodig hebben. Uiteraard op grond van geldende wet- en regelgeving. Het portaal wordt gefaseerd doorontwikkeld en toegankelijk gemaakt voor deze partijen.

Door herstructurering en modernisering van de digitale informatie-uitwisseling tussen het OM en het CJIB is de informatie-uitwisseling over vonnissen en arresten verbeterd. Hiermee is het AICE in staat vanuit een coördinerende rol executieopdrachten uit te zetten bij de ketenpartners politie, de dienst justitiële inrichtingen en reclassering.

Vanaf september 2014 zullen toezicht en handhaving door de agent op straat ook steeds meer digitaal ondersteund plaatsvinden. Het programma Mobiel Effectief op Straat (MEOS) wordt dan landelijk uitgerold. Dit programma realiseert een generieke mobiele werkomgeving voor de Nationale Politie. Als eerste wordt daarbij een functionaliteit opgeleverd voor de afhandeling van veelvoorkomende overtredingen, zoals verkeersovertredingen en feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Papieren bonnen hoeven dan niet meer te worden overhandigd. Via een smartphone wordt het strafbare feit dan afgehandeld.

5 Doorlooptijden aanzienlijk verkorten

Doelstelling:

In 2015 wordt twee derde van de standaardzaken binnen een maand afgehandeld.

Resultaten sinds vorige rapportage:

- Er is een nulmeting gehouden over de doorlooptijden van standaardzaken over 2013;
- ZSM wordt na de inmiddels gerealiseerde landelijke uitrol verder ontwikkeld, waarbij de dienstverlening door Slachtofferhulp Nederland sterk wordt uitgebreid.

Toelichting:

Met gebruikmaking van de gegevens die voor de strafrechtketenmonitor worden verzameld heeft het WODC de doorlooptijden van standaardzaken over het jaar 2013 gemeten. De strafrechtketenmonitor is vanaf dit jaar voldoende ontwikkeld om inzicht te geven in alle zaakstromen van de strafrechtketen. Uit deze monitor zijn voldoende betrouwbare gegevens gehaald om de doorlooptijden van ruim 500.000 in 2013 behandelde standaardzaken te meten. Het WODC heeft de tijd gemeten waarbinnen een standaardzaak met een strafbeschikking, een sepot, reprimande, HALT-verwijzing, transactie of een vonnis of voeging als eerste inhoudelijke beslissing in een zaak werd afgedaan. Uit de meting (bijlage) blijkt dat 40% van de standaardzaken in 2013 binnen een maand werd afgedaan (bijlage).

Er lopen verschillende trajecten (zie volgende pagina) die de kwaliteit in de strafrechtketen verhogen en als onderdeel daarvan doorlooptijden helpen te verkorten. Een belangrijk traject is het hiervoor genoemde project MEOS. Ongeveer de helft van de standaardzaken kunnen straks met behulp van MEOS aanzienlijk sneller worden afgehandeld.

ZSM

ZSM is een van de trajecten die bijdragen aan kortere doorlooptijden.

Zoals in de voortgangsbrief VPS van november 2013 al is aangegeven, is de ZSM-werkwijze, gericht op het snel, selectief en zorgvuldig routeren en afhandelen van strafzaken bij 'veel voorkomende criminaliteit'⁴ inmiddels landelijk uitgerold, zowel ten aanzien van minderjarige als meerderjarige aangehouden verdachten.

Voor de tweede helft van 2014 werken politie en OM aan de ambitie om ook strafzaken waarin verdachten door de politie worden ontboden voor verhoor, via ZSM sneller en voorzien van de juiste interventie af te doen. Als beide werkstromen - aangehouden en ontboden verdachten - via ZSM instromen is het mogelijk om alle zaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit via ZSM in te laten stromen en tevens snel en betekenisvol af te doen. Het OM zal samen met ketenpartners de monitoring op het gehele proces van afhandeling verbeteren zodat de sturing op de doorlooptijden kan worden versterkt en de doorlooptijden worden verkort. In de volgende voortgangsrapportage VPS brief zal de Tweede Kamer hierover nader worden geïnformeerd.

De door mij tijdens het Algemeen Overleg d.d. 5 juni 2013 over de jaarwisseling 2012-2013 toegezegde evaluatie van specifiek de rechtsbijstand in het kader van ZSM wordt in de eerste helft van 2015 afgerond. Eerder was niet mogelijk als gevolg van de verlate start van pilots op dit gebied. Inmiddels is al wel bekend dat de cijfers over de instroom van strafzaken in periode van januari 2014 tot en met april 2014 een stijgende lijn laten zien ten opzichte van de cijfers uit de november brief. Zo is in de eerste 4 maanden van 2014 ruim 95% - t.o.v. 81% over heel 2013 - van de maandelijkse potentiële ZSM-instroom daadwerkelijk op de ZSM locaties ingestroomd. Ongeveer 45% van de ZSM-zaken krijgt binnen een dag een eerste beoordeling en na een maand is 82% van de zaken beoordeeld. Van de zaken die instromen en waarbij het OM beslist tot afdoening wordt ruim de helft (53%) ook door het OM afgehandeld, voornamelijk door een OM-strafbeschikking, een Taakstraf-OM-zitting of door een transactie. De overige zaken worden aan de rechter voorgelegd. Momenteel wordt 5% daarvan met een snelrecht- of supersnelrechtzitting afgedaan.

Binnen ZSM is een belangrijke rol toebedeeld aan Slachtofferhulp Nederland (SHN). SHN houdt het slachtoffer op de hoogte, bewaakt zijn rechten, inventariseert eventuele schade en adviseert de officier van justitie over een passende afdoening en een eventuele schadevergoeding door de dader. Door het maken van heldere afspraken tussen politie, OM, SHN en het departement van VenJ over de slachtofferzorg binnen ZSM en de taakverdeling daarbij, kan Slachtofferhulp een grote groep slachtoffers van veel voorkomende criminaliteit, zo'n 100.000 per jaar, bereiken. De verwachting is dat Slachtofferhulp met ingang van 1 januari 2015 volledig op sterkte is, zodat zij op de tien ZSM-locaties zeven dagen per week actief slachtoffers kan benaderen en hen waar nodig – naast juridische dienstverlening – psychosociale en/of praktische hulp kan bieden.

Om de betekenisvolle interventie die met ZSM wordt beoogd te verwerkelijken is het van belang dat Slachtofferhulp en de overige ketenorganisaties zicht hebben op de zaken die bij politie en OM in behandeling zijn. De politie gaat na hoe de

⁴ Bij jeugd ook zaken van niet-veelvoorkomende criminaliteit

medewerkers van deze organisaties op de informatievoorziening van de politie kunnen worden aangesloten.

De ZSM-werkwijze zal in al zijn aspecten worden geëvalueerd. Om te voorkomen dat daarbij vooral de focus op aanloopproblemen of kinderziektes komt te liggen zal deze brede evaluatie zijn beslag krijgen nadat voldoende ervaring is verworven met de volledige werkstroom van de 'ontboden verdachten'. De resultaten van de evaluatie zullen naar verwachting in de loop van 2016 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Voorbeelden van andere projecten om doorlooptijden te verkorten

In de 11 regio's van de Gerechtelijke Kaart werken acht ketenpartners uit de strafrechtketen aan het verbeteren van hun werkprocessen met behulp van de verbetermethodiek Lean Six Sigma. 150 verbeterprojecten zijn op de volgende ketenthema's gestart: ZSM, zittingsvoorbereiding, aanhouding, hoger beroep, executie, jeugd en verbetering bij de Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie.

In de regio Amsterdam hebben ketenpartners gezamenlijk gewerkt aan het versnellen van de jeugdstrafrechtketen. Mede dank zij een goed werkproces tussen rechtbank en hof, dat met behulp van lean six sigma is vervolmaakt, wordt de doorlooptijd in hoger beroep van maximaal 15 weken gemiddeld in 92% van de gevallen gehaald. Ook is in eerste aanleg het percentage aangehouden zaken voor onbepaalde tijd voor niet-voorgeleide jeugdige verdachten met 64 procent gedaald.

Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) draagt zorg voor de opstelling van gedragsdeskundige rapportages en werkt eveneens met de Lean Six Sigma-methodiek aan het terugdringen van de doorlooptijden. Gedurende 2013 is het percentage van zaken dat binnen de normtijd is afgedaan van 40% naar 70% gestegen.

De Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie heeft de doorlooptijd voor de executie van misdrijven en overtredingen bij feitgecodeerde zaken teruggebracht van acht dagen gemiddeld naar 0,8 dag gemiddeld.

Medio 2012 is gestart met het inrichten van ketenverbeteringen om doorlooptijden te verkorten en kwaliteitsverbeteringen door te voeren in de toeleiding naar forensische zorg. Een breed afgestemd kader voor het adviestraject is landelijk vastgesteld en inmiddels geïmplementeerd. Op regionaal niveau heeft dit tot betere samenwerking geleid tussen de betrokken organisaties (ZM, OM, NIFP, Dienst Justitiële Inrichtingen, 3RO). Het adviestraject is hierdoor op de verschillende onderdelen aanzienlijk versneld en verbeterd.

6 Modernisering Wetboek van Strafvordering en relevante wetgeving

Doelstelling:

Het Wetgevingsprogramma versterking prestaties strafrechtssketen, waaronder de herziening van het Wetboek van Strafvordering, is in 2016 afgerond.

Resultaten sinds de vorige rapportage:

- Wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet is door de Eerste Kamer aanvaard⁵ en inmiddels in werking getreden;
- Het wetsvoorstel uitbreiding gronden voorlopige hechtenis (33 360) is door de Eerste Kamer aanvaard⁶. Het wetsvoorstel treedt binnenkort in werking;
- Het wetsvoorstel digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen is 1 juli j.l. door de Eerste Kamer aanvaard;
- Het wetsvoorstel versterking presterend vermogen van de politie is ingediend bij de Tweede Kamer, die verslag heeft uitgebracht;
- Het wetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen is in consultatie geweest, de resultaten worden verwerkt;
- Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (algehele herziening van Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering) is in consultatie geweest en inmiddels voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State;
- Het wetsvoorstel digitale processtukken (voorheen: digitaal strafdossier) is in consultatie geweest en inmiddels voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State;
- Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Elektronisch proces-verbaal is voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State;
- De voorbereiding op het wetstraject om de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden te herzien is afgerond;
- Op 19 Juni 2014 heeft het Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering plaatsgevonden, waar aan de hand van discussiestukken over de modernisering/herziening van het wetboek is gesproken. Tijdens het congres is ook een eerste proeve van een wetsvoorstel met een herziening en stroomlijning van de bijzondere opsporingsbevoegdheden besproken.

Toelichting:

Een van de belangrijkste maatregelen die een positieve bijdrage levert aan vrijwel alle doelstellingen is de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de andere wetgeving uit het wetgevingsprogramma VPS. De inzet is om de regels en lasten te verminderen en een bijdrage te leveren aan de versnelling van de doorlooptijden, het verbeteren van de kwaliteit van de prestaties in de keten, het verminderen van uitval, de vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en het digitaliseren van de strafrechtsketen.

Hieronder wordt de stand van zaken van de wetgevingstrajecten weergegeven.

Het wetsvoorstel uitbreiding gronden voorlopige hechtenis is aanvaard door de Eerste Kamer en treedt per 1 januari 2015 in werking. De mogelijkheid een verdachte in voorlopige hechtenis te nemen tot aan de zitting, mits die zitting binnen 17 dagen wordt gehouden, kan zowel een positieve bijdrage leveren aan

⁵ Staatsblad 2014, 10

⁶ Staatsblad 2014, 176

een snelle rechterlijke beslissing, als aan een snellere tenuitvoerlegging van die rechterlijke beslissing. Het gaat dan om de groep ergerlijke misdrijfplegers in de openbare ruimte of tegen personen in de uitoefening van een publieke taak.

Het wetsvoorstel digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen is inmiddels ook door de Eerste Kamer aanvaard. Het wetsvoorstel versterking presterend vermogen van de politie is bij de Tweede Kamer ingediend, die verslag heeft uitgebracht. Beide regelingen beogen de administratieve lasten voor de politie te verminderen.

Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, bevat een algehele herziening van Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering. Het is het eerste wetsvoorstel in de reeks tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Het wetsvoorstel beoogt onder meer de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke (vervolgbeslissingen) verder te stroomlijnen en uitval te voorkomen. Het wetsvoorstel bevat tevens een herziening en modernisering van de betekeningsvoorschriften, waarmee wordt beoogd sneller een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing te verkrijgen. Onder meer wordt digitale betekening mogelijk gemaakt. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet is door de Eerste Kamer aanvaard en zal ook een bijdrage leveren aan het verminderen van de uitval in de keten: op verzoek van het openbaar ministerie kan het paspoort van degene die zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie of geldboete worden geweigerd of vervallen verklaart. Onttrekking aan de tenuitvoerlegging door naar het buitenland af te reizen wordt hiermee bemoeilijkt. Het wetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, dat in consultatie is geweest, draagt bij aan het verminderen van de uitval in de keten doordat vrijheidsbenemende sancties direct na de uitspraak van de rechter ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Het wetsvoorstel digitale processtukken en het ontwerpbesluit tot wijziging van het Elektronisch proces-verbaal zijn aanhangig bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Beide regelingen dragen bij aan de digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen en het verminderen van administratieve lasten. Het wetsvoorstel ziet op de digitale processtukken, het ontwerp besluit vereenvoudigt het scannen van processen-verbaal, en maakt het mogelijk dat het digitale proces-verbaal aan het openbaar ministerie ter beschikking kan worden gesteld. Ook het wetsvoorstel digitale processtukken draagt bij aan de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Dit jaar is in volle vaart gestart met het verder in kaart brengen van de wetgeving die nodig is voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Twee wetsvoorstellen, de herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en digitale processtukken, zijn in procedure gebracht.

Bij de herziening staat voorop dat de uitgangspunten en beginselen van de Nederlandse strafvordering behouden blijven. Er komt dus geen ingrijpende stelselwijziging, wel een modernisering. Het herziene wetboek moet bijdragen aan een doelmatige en effectieve bestrijding van de criminaliteit, met toepassing van procedures die behoorlijk en eerlijk zijn. Er moet een voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek komen, dat toekomstbestendig is. En het wetboek dient uiteraard te voldoen aan rechtstatelijke beginselen en tot een kwaliteitsverbetering leiden voor diegenen die in de strafrechtspleging werken.

In samenspraak met deskundigen uit de rechtspraak, de politie en andere opsporingsdiensten, het openbaar ministerie, de rechtspraak, de advocatuur en de wetenschap wordt de modernisering van het wetboek aangepakt. Op 19 juni jongstleden heeft het Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering plaatsgevonden, waar aan de hand van discussiestukken is gesproken over diverse onderwerpen die deel uitmaken van de herziening zoals de regeling van de getuige, algemene bepalingen voor het vooronderzoek, inbeslagneming en onderzoek ter plaatse, bijzondere opsporingsbevoegdheden, het onderzoek ter terechtzitting, het hoger beroep en de internationale rechtshulp. De discussiestukken, de resultaten van de pre-consultaties over deze discussiestukken en van het congres leveren de input voor de Contourennota modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de wetsvoorstellen. De Contourennota wordt vóór het zomerreces van volgend jaar aan de Tweede Kamer gezonden, nadat de nota eerst in consultatie zal worden gezonden en voor advies aan de Afdeling advisering zal zijn voorgelegd.

De voorbereiding op het wetstraject om de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden te herzien is inmiddels afgerond. De in de voortgangsbrief VPS van 5 juli 2013 genoemde raadsadviseur heeft hierover advies uitgebracht aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Dit advies wordt meegenomen bij de herziening van Boek 2 van het Wetboek van Strafvordering, waarin het voorbereidend onderzoek wordt geregeld.

7 Prestaties OM

OM-monitor periode november 2013 tot en met april 2014

De eerste monitor van de prestaties van het OM is opgenomen de brief aan de Tweede Kamer d.d. 14 november 2013⁷. De monitor over de periode november 2013 tot en met april 2014 is hieronder opgenomen. De monitor is gebaseerd op de Beleidsagenda in de VenJ-begrotingen 2013 en 2014, de reguliere verantwoordingsrapportages van het OM en de strafrechtketenmonitor.

Het OM hanteert een integrale sturing op een viertal gebieden. Het gaat om de onderdelen prestaties Beleidsagenda, de transitie, de productie en de financiën. Deze onderdelen worden steeds in hun onderlinge samenhang gezien en bijgestuurd.

1. Beleidsagenda

Uit de Verantwoording van het OM over het jaar 2013 komt naar voren dat het OM de afgesproken maatschappelijke doelstellingen blijft realiseren.

In 2013 is een groot aantal criminele samenwerkingsverbanden aangepakt (+ 79% de norm was +65%), zijn significant hogere ontvangsten gerealiseerd op Afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen (incassoresultaat van 90 miljoen gerealiseerd waar 59,6 miljoen was begroot), is geen enkele criminele jeugdgroep ongemoeid gebleven, is er een hogere instroom geweest van zaken kinderporno, is het aantal overvallen gedaald (1.633 in plaats van de norm van 2.100) en is 83% van de zaken veelvoorkomende criminaliteit ingestroomd op de ZSM-locaties.

Op basis van rapportage van het OM ten aanzien van de prestaties tot en met april 2014, is de verwachting dat de prestaties 2014 conform planning

⁷ Kamerstuknummer 29279, nummer 177, vergaderjaar 2013-2014

gerealiseerd zullen worden.

2. Transitie

Ten aanzien van de brede transitie van het OM naar het jaar 2020, geldt dat deze conform planning verloopt. Het OM werkt systematisch en aan de hand van de randvoorwaarden zoals beschreven in het validatierapport De Galan⁸ toe naar een gedegen voorbereiding op de taakstelling en een meerjarige aanpak van de implementatie van de transitie.

Voor wat betreft de personele transitie, stuurt het OM op een uitstroom van 250 fte (bij een instroom van 73 fte). Het OM hanteert een programmatische aanpak ten aanzien van de gewenste cultuuromslag, waarbij prestatiebesturing en sturing op concernniveau vorm krijgt.

3. Productie

Het OM kent werkhoeveelheden in verschillende stadia van bewerking, te weten: "te beoordelen werk", "onderhanden werk", en "zittingsgereed". Ten aanzien van al deze categorieën geldt dat er sprake is van fluctuaties in de hoeveelheden. Het OM volgt deze en neemt maatregelen om te voorkomen dat de hoeveelheden te sterk oplopen.

Hoeveelheid te beoordelen werk: daling

"Te beoordelen werk" betreft zaken waarbij door de officier nog besloten moet worden of er sprake zal zijn van een OM-afdoening of een ZM-afdoening. Deze zaken zijn al ingestroomd en de verdachte is bekend.

In de brief van 14 november 2013 is aangekondigd dat het OM in staat zou worden gesteld om tijdelijk extra capaciteit aan te trekken voor het afhandelen van te beoordelen zaken. Doel van deze maatregel is dat het te beoordelen werk niet te lang blijft liggen en mogelijk verderop in het proces tot vertraging gaat leiden. Inmiddels heeft het OM nieuwe juristen geworven en tijdelijke aanstellingen verlengd. Deze medewerkers komen allen in het Centrale Voorraadteam (CVT).

De inspanningen van het CVT hebben tot nu toe geleid tot een daling van de hoeveelheid te beoordelen misdrijfzaken vanaf september 2013 met circa 3.300 zaken. De hoeveelheid te beoordelen overtredingszaken is ten opzichte van januari sterk gedaald (- 7.800 zaken). Bij gelijkblijvende instroom is de verwachting dat door de inzet van het CVT de hoeveelheid te beoordelen werk in het verdere verloop van dit jaar nog verder zal afnemen.

Hoeveelheid onderhanden werk: licht gestegen

"Onderhanden werk" betreft zaken die bij een officier in behandeling zijn. Ten aanzien van dit type zaken geldt dat er zowel bij de misdrijven als bij de overtredingen sprake is van een lichte stijging van de werkhoeveelheid te opzichte van september 2013. In mei 2014 waren er circa 54.000 onderhanden misdrijfzaken en circa 46.000 onderhanden overtredingszaken.

Deze stijging kan worden verklaard uit de inspanningen van het CVT die te beoordelen zaken heeft afgehandeld, waarna deze doorstromen naar de categorie "onderhanden werk".

⁸ Zie Kamerstuknummer 29279, nummer 177, vergaderjaar 2013-2014

Hoeveelheid zittingsgerede zaken: lichte daling

Zittingsgerede zaken zijn zaken die klaar zijn voor aanlevering aan en behandeling door de rechter.

Vanaf september 2013 is de werkhoeveelheid zittingsgerede zaken gedaald (met circa 3.600 misdrijfzaken en circa 3.600 overtredingszaken doordat deze zaken op zitting zijn gebracht).

Deze daling kon worden bereikt doordat de ZSM-werkwijze steeds beter is geïmplementeerd, waardoor de inzet van officieren efficiënter kan worden ingepland en verdeeld over zittingen en ZSM-werkzaamheden. Verder hebben de maatregelen die de Taskforce OM-ZM (zie paragraaf 1) voorziet op termijn een positief effect.

4. Financiën OM 2014

Het OM heeft voor het jaar 2014 een sluitende begroting gepresenteerd.

Maandelijks rapporteert het OM over de besteding daarvan, in samenhang met de realisatie van de belangrijkste prestaties.