

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 496

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2019

Hierbij bieden wij u aan het rapport «afstemming zittingscapaciteit Openbaar Ministerie en Rechtspraak in strafzaken»¹. De aanleiding voor dit onderzoek vormt het verantwoordingsonderzoek Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017 van de Algemene Rekenkamer, waarin is ingegaan op omvang en oorzaken van voorraadvorming bij het Functioneel Parket en het Parket Centrale verwerking Openbaar Ministerie (hierna: CVOM). Het onderzoek is vervolgens breder opgezet.

In 2018 is uw Kamer informatie toegezegd over de voortgang in het tegengaan van voorraadvorming bij het OM. In de brief van 19 december 2018 is verwezen naar bovengenoemd onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en is toegezegd u nader te informeren na ontvangst van de bevindingen.² Ook is daarbij toegezegd dat wordt ingegaan op het verschil in financieringsmethodiek tussen het OM en de Rechtspraak en de vraag of het verschil daartussen wellicht een oorzaak is van de voorraadproblematiek. Ten slotte is toegezegd uw Kamer te informeren over het aantal niet-ontvankelijk verklaringen door de strafrechter als gevolg van te lange doorlooptijden alsmede over de wijze van registratie hiervan.³

Het onderzoek

Het onderzoek is verricht in opdracht van de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) en het College van procureurs-generaal (hierna: het College). Het rapport geeft een goed inzicht in de (omvang van de) voorraadvorming, de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen en de mogelijke oplossingen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 29 279, nr. 482.

³ Deze drie toezeggingen zijn gedaan tijdens het Wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2017 en de Slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kamerstuk 34 950 VI, nr. 15.

De onderzoekers concluderen dat in 2017 en 2018 het aanbod van zittingscapaciteit bij de Rechtspraak onvoldoende aansloot bij de vraag van het OM, maar dat de situatie per rechtbank en per zaakstype verschilt. Er waren rechtbanken die aan de vraag konden voldoen, bij twee rechtbanken was sprake van overcapaciteit die deels bij andere gerechten is ingezet, en er waren rechtbanken die niet aan de vraag konden voldoen. Zodra sprake is van krapte in de zittingscapaciteit, gaat dit vaak ten koste van de relatief eenvoudige strafzaken. Voor 2019 voorzien de rechtbanken en parketten minder knelpunten, maar zijn de problemen nog niet opgelost. De verwachting is wel dat de Rechtspraak meer slagkracht krijgt doordat in het kader van de professionele standaarden nieuwe rechters zijn aangetrokken.

Een deel van de problematiek rondom de zittingscapaciteit wordt door het aantrekken van nieuwe rechters opgelost. Het tekort aan capaciteit bij de gerechten zal daardoor in de toekomst naar verwachting verder afnemen. Ook wordt al gewerkt aan een beter cijfermatig inzicht om aan de hand daarvan onderlinge bijstand tussen gerechten te kunnen organiseren.

Verder doen de onderzoekers de volgende aanbevelingen:

- zorg voor centraal inzicht in het aanbod van de parketten en de beschikbare capaciteit bij de gerechten zodat in een situatie van tijdelijke onder- en overcapaciteit effectiever kan worden ingezet op onderlinge bijstand van rechters en/of juridisch medewerkers;
- richt ten behoeve daarvan een zogenaamde «rookmeldersgroep» op die met gezag signaleert waar zich problemen (kunnen gaan) voordoen en adviezen kan geven aan OM en gerechten voor deze onderlinge bijstand.
- benut de mogelijkheden voor het verlenen van onderlinge bijstand tussen de gerechten;
- zoek de dialoog met de advocatuur over oplossingen voor het probleem dat verhinderdata van de advocatuur de planning in de weg zitten en/of zorg voor regelgeving die bewerkstelligt dat zaken eenvoudiger bij advocaten gepland kunnen worden;
- verwerf ten behoeve van de advisering door de «rookmeldersgroep» meer inzicht in de samenhang (onderlinge invloed) tussen zittingsplanning en (financiële) bedrijfsvoering;
- breng de differentiatie in zaaksmixen terug tot twee of drie varianten, zodat het Parket CVOM meer flexibiliteit heeft bij het plannen van zaken en de beschikbare zittingsruimte beter benut kan worden;
- onderzoek mogelijkheden om doorlooptijden van relatief eenvoudige verzetzaken, waarvan het gemiddeld een jaar duurt voordat ze door de rechter zijn beoordeeld, te verkorten.

Voorraadvorming

De voorraadmeting van het OM kent drie componenten:

- de voorraad strafzaken die nog moet worden beoordeeld door de officier van justitie;
- de voorraad te appointeren strafzaken die wachten op een zittingsdatum na de beoordeling met als uitkomst dagvaarden;
- zaken die gepland zijn op een toekomstige zitting.

Een optimale planning van de beschikbare zittingscapaciteit is van groot belang om voorraadvorming in de tweede categorie zoveel als mogelijk te beperken. Voor misdrijven laat de voorraad te appointeren strafzaken in 2018 een afname van 9% zien. De voorraad aan overtredingszaken die wacht op een zittingsdatum daalde maar liefst met 25%.

Helaas heeft een deel van de afname van de voorraad een ongewenste oorzaak. Net als in voorgaande jaren is het in 2018 noodzakelijk geweest om in een flink aantal strafzaken van geringe aard en omvang de vervolging te staken vanwege de lange looptijd. Bij oude zaken is de officier van justitie (of uiteindelijk de rechter) genoodzaakt een afweging te maken of gelet op het tijdsverloop mede in het licht de eisen van artikel 6 EVRM (berechting binnen redelijke termijn) voortzetting van de zaak nog redelijk en doelmatig is. Als dat niet het geval is wordt de zaak door de officier geseponeerd. In het geval van verjaring verklaart de rechter de officier niet-ontvankelijk.⁴ De informatiesystemen van de organisaties in de strafrechtketen registreren wel rechterlijke beslissingen (zoals vrijspraak, niet-ontvankelijkheid, schuldig zonder straf en schuldig met straf, plus in dat laatste geval de opgelegde straffen), maar de systemen registreren geen redenen van niet-ontvankelijkheid. De vraag in hoeveel gevallen een rechter de officier niet-ontvankelijk verklaart vanwege te lange doorlooptijden kan daarom niet beantwoord worden.

Op 21 december 2018 is uw Kamer geïnformeerd over de invoering van een nieuwe financieringssysteem voor het OM.⁵ Met de invoering van deze systematiek per 1 januari jongstleden sluit de financieringsmethode voor het OM beter aan op die van de Rechtspraak. Het verschil in financieringsmethodiek komt overigens uit het onderzoek niet naar voren als een van de oorzaken van de voorraadproblematiek.

Aanpak

De Raad en het College onderschrijven de analyse en de aanbevelingen en zeggen toe dit jaar (gezamenlijk) invulling te geven aan de aanbevelingen uit het onderzoek. Wij blijven met de Rechtspraak en het OM in gesprek over de aanpak van de problematiek rondom voorraadvorming en zittingscapaciteit en zullen waar mogelijk onze bijdragen leveren aan het beheersbaar maken van de problematiek.

Het rapport en de aanbevelingen onderstrepen onder meer het belang van centraal inzicht in het aanbod en de beschikbare capaciteit, zodat vanuit de Raad en het College faciliterend kan worden opgetreden, bijvoorbeeld in het verlenen van onderlinge bijstand. In de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 29 juni 2018 is ingegaan op de inspanningen die hierop vanuit de Raad reeds worden geleverd.⁶ Aanbevolen wordt om wettelijk meer mogelijkheden te bieden voor het verlenen van onderlinge bijstand tussen de gerechten. Daartoe is een wetsvoorstel in voorbereiding dat voor de zomer in consultatie zal gaan.

Ten aanzien van de OM-strafbeschikkingen is in de brief van 19 december 2018 al aangegeven dat de voorraadproblematiek die in eerdere jaren is ontstaan weliswaar nog niet volledig is opgelost, maar deze wel beter beheersbaar is geworden door de maatregelen die het OM heeft getroffen.

De gewijzigde aanpak van het parket CVOM voor overtredingszaken waarbij om voorraadvorming tegen te gaan eerst de nieuwe zaken worden beoordeeld (de zogenoemd «Fastlane aanpak»)⁷, en de afspraken met rechtbanken voor 2019 en 2020 moeten er uiteindelijk toe leiden dat er een normale lopende voorraad ontstaat met een korte doorlooptijd. De

⁴ De Hoge Raad heeft in 2008 (ECLI:NL:HR:2008:BD2578) bepaald dat overschrijding van de redelijke termijn niet tot niet-ontvankelijkheid leidt.

⁵ Kamerstuk 33 173, nr. 15.

⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 448.

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 447.

ontwikkelingen rondom de voorraadvorming worden door het OM maandelijks gemonitord.

Verder wordt het rapport door het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) betrokken bij de verdere vormgeving van de aanpak van doorlooptijden in de strafrechtsketen.⁸

Wij hebben er vertrouwen in dat de door de Raad en het College aangekondigde aanvullende maatregelen zullen helpen de voorraadproblematiek te verminderen en laten ons periodiek informeren over de voortgang.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 449.