

Vergaderjaar 2020–2021

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 614**

## **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2020

Het werk in de strafrechtketen moet altijd doorgaan. Daarbij moest het afgelopen half jaar worden voldaan aan maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Voldoen aan die kabinetsmaatregelen zet echter druk op de afdoeningscapaciteit in de strafrechtketen, waardoor achterstanden zijn ontstaan. Bij brief van 25 juni 2020 hebben wij u geïnformeerd over de contouren van de gezamenlijke aanpak van door de coronacrisis ontstane achterstanden in de strafrechtketen (Kamerstuk 29 279, nr. 601). Daarbij zijn diverse concrete maatregelen benoemd voor de fase van vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Op enkele onderdelen was daar al een start mee gemaakt. Tijdens het notaoverleg justitieketen van 30 juni jl. (Kamerstuk 31 753, nr. 217) hebben wij met uw Kamer gesproken over deze aanpak en is op onderdelen nadere informatie toegezegd. Met deze brief informeren wij u nader over de uitvoering van de aanpak achterstanden strafrechtketen en geven we invulling aan enkele toezeggingen gedaan tijdens het notaoverleg<sup>1</sup>. Achtereenvolgens gaan we in op de ontwikkelingen rond de achterstanden en de uitwerking en uitvoering van maatregelen om die achterstanden weg te werken, de financiële dekking van de maatregelen en tot slot gaan we in op aspecten van rechtsbijstand.

### **Achterstanden**

Met onze brief van 25 juni jl. hebben wij u geïnformeerd over de ontwikkeling en stand van zaken van achterstanden in de vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van strafzaken. Ondertussen is door alle organisaties in de strafrechtketen veel werk verzet en zijn de voorgestelde maatregelen om achterstanden in te lopen verder voorbereid en uitgewerkt. Met een deel van de maatregelen is reeds gestart, een ander deel wordt vanaf september en verder in het najaar in de praktijk gebracht. Het effect van de maatregelen zal pas na verloop van tijd zichtbaar kunnen worden

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

gemaakt. De afgelopen maanden was de capaciteit in de strafrechtketen nog niet op niveau en zijn achterstanden conform de verwachtingen nog wat verder opgelopen. Het doel van de maatregelen blijft om corona-achterstanden voor eind 2021 te hebben weggewerkt. Daarbij hebben we wel te maken met onzekere factoren zoals de ontwikkelingen rond het coronavirus en de ontwikkeling van de criminaliteit.

Om zicht te hebben op het effect van de maatregelen, worden de ontwikkelingen voortdurend in samenhang gemonitord. Waar nodig en mogelijk zal worden bijgestuurd. In dat licht zoeken de partners in de strafrechtketen tegelijkertijd gezamenlijk en binnen hun eigen organisatie naar andere (innovatieve) maatregelen en verbeteringen om de achterstanden verder terug te dringen. Dit gaat van de opsporing door politie tot en met de organisaties belast met de tenuitvoerlegging als sluitstuk voor het daadwerkelijk ondergaan van de opgelegde sancties. In januari 2021 verwachten wij uw Kamer een goed beeld te kunnen geven van de eerste effecten van de maatregelen en een prognose voor de ontwikkeling in het jaar 2021.

## **Maatregelen**

### *Vervolging*

Momenteel herbeoordeelt het Openbaar Ministerie (OM) strafzaken om de gewenste verschuiving te realiseren van zaken van de meervoudige kamer naar de enkelvoudige kamer en van de enkelvoudige kamer naar de strafbeschikking. Het OM heeft naast de herbeoordeling een start gemaakt met de afdoening van zaken uit de corona-voorraad. Dat gaat enerzijds om zaken die bij de rechter worden aangebracht. Anderzijds gaat het om zaken die zich na die herbeoordeling ook blijken te lenen voor afdoening door het OM door middel van een strafbeschikking. Verdere vergroting van afdoening via de strafbeschikking is met de huidige beschikbare capaciteit en ruimten niet mogelijk. Nu duidelijk is dat voor het wegwerken van de coronavoorraad financiële middelen beschikbaar gesteld worden, kan het OM starten met het aantrekken van extra capaciteit, en indien nodig het huren van extra ruimte voor OM-hoorzittingen. Zodra de met de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen extra capaciteit is geworven en de eventueel benodigde extra ruimten beschikbaar zijn, zal het aantal extra afdoeningen van zaken met een strafbeschikking worden vergroot. Zoals eerder aangegeven geldt het bestaande sepotbeleid als sluitstuk van de herbeoordeling. Het oplopen van de doorlooptijden als gevolg van de coronamaatregelen zal wel leiden tot een tijdelijke toename van sepots. Dit geldt in het bijzonder voor overtredingszaken.

### *Berechting*

De gerechten zijn vanaf 1 september jl. weer volledig operationeel voor alle zaaksoorten, zij het dat de corona-maatregelen van invloed blijven, waardoor de beschikbare capaciteit voor fysieke zittingen nog onder normaal niveau zit. Waar nodig wordt die beperking gecompenseerd met avondopenstelling en zittingsruimte buiten het gerechtsgebouw. Verschillende gerechten hebben deze voorzieningen reeds getroffen. Vanaf augustus zijn de gerechtsgebouwen weer geleidelijk opengesteld voor publiek.

De spoedwet waarin tijdelijk mogelijk wordt gemaakt dat rechters en raadsheren opnieuw kunnen worden benoemd tot plaatsvervanger na het bereiken van de leeftijd van 70 jaar, is in werking getreden. Tot op heden zijn er 34 aanbevelingen voor 70+ plaatsvervangers binnengekomen. Het

gaat daarbij voor het grootste deel om rechters die voor een zitting kunnen worden opgeroepen (beperkt inzetbaar in uren).

In eerdergenoemde brief van 25 juni is aangekondigd dat ook in hoger beroep een (her)beoordeling zal plaatsvinden van het geschikte forum voor behandeling van de hoger-beroepszaken, meervoudig of enkelvoudig. Die aangepaste beoordelingswijze is inmiddels in de gerechtshoven in gang gezet.

Door de beoogde inzet van extra plaatsvervangers, wordt extra zittingscapaciteit gecreëerd, die wordt ingezet om extra zaken uit de coronavoorraad te kunnen behandelen.

Voor de rechtspraak betekenen de bovengenoemde maatregelen een toename van de gemiddelde zaakswaarte van de (resterende) strafzaken bij de meervoudige kamer en de politierechter. De productie zal dan bij een gelijkblijvende afdoeningscapaciteit waarschijnlijk lager uitvallen. Een lagere productie heeft geleid op de bekostigingssystematiek invloed op het budget. Met de Raad voor de rechtspraak is afgesproken dat wordt uitgegaan van het oorspronkelijk geraamde productievolume en dat minderproductie wordt opgelost met toepassing van de hardheidsclausule (artikel 21 Besluit financiering rechtspraak). De rechtspraak kan op deze manier de maatregel waarmee een verschuiving plaatsvindt van zaken van de meervoudige kamer naar de enkelvoudige kamer en van de enkelvoudige kamer naar de strafbeschikking binnen het bestaande budgettaire kader uitvoeren.

De mogelijkheden voor verduurzaming van telehoren voor de lange termijn worden de komende tijd ketenbreed onderzocht.

#### *Tenuitvoerlegging*

De hiervoor genoemde maatregelen hebben effect op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende, vrijheidsbeperkende en geldelijke sancties. Het CJIB is de operationele ketenregisseur voor de tenuitvoerlegging en routeert deze sancties naar de uitvoeringspartners. De extra maatregelen in de opsporing, vervolging en berechting leiden dan ook tot extra inspanningen voor het CJIB.

Zo vraagt eerdergenoemde verschuiving van politierechterzittingen naar de strafbeschikking ook extra capaciteitsinzet bij het CJIB op het moment dat die zaken in de fase van tenuitvoerlegging instromen. In samenspraak met het OM wordt dit gemonitord en wordt bekeken hoe de strafbeschikkingen efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Daartoe worden afspraken in de executieketen gemaakt over executieprestaties.

#### *Taakstraffen*

Toepassing van de RIVM-richtlijnen, zoals het houden van 1,5 meter afstand en thuisblijven bij klachten, brengt nog steeds beperkingen met zich mee voor de uitvoering van taakstraffen. Zo zijn veel werkplaatsen bij bijvoorbeeld verzorgingstehuizen, kringloopwinkels en voedselbanken tijdelijk komen te vervallen en kan de capaciteit van andere projecten slechts gedeeltelijk worden benut. Dit maakt het herstarten van de uitvoering van taakstraffen, het verwerken van nieuwe, mogelijk zelfs verhoogde instroom en het wegwerken van opgelopen achterstanden tot een grote opgave voor de reclassering.

Sinds na een volledige stop de uitvoering van taakstraffen eind mei weer is hervat, heeft de reclassering flinke stappen gezet om het productieniveau geleidelijk te verhogen. Er van uitgaande dat de coronacrisis niet opnieuw tot grote beperkingen leidt, is het streven om binnen de bestaande capaciteit door te groeien naar 75% eind 2020. Dat is met de

bestaande capaciteit, gegeven de nog geldende beperkingen, tevens het maximum. De reclassering verwacht in 2021 met de extra financiële middelen de ontstane voorraden het hoofd te kunnen bieden door nog dit jaar te investeren in acquisitie van grootschalige projecten, in combinatie met werving en opleiding van extra personeel. Zoals aangekondigd in de brief van 25 juni jl., zal daarnaast worden geïnvesteerd in het in een vroeg stadium adviseren van OM en ZM over een passende en uitvoerbare sanctie en in innovatie van de werkwijze rond de start en doorstroming van taakstraffen.

Ook de Raad voor de Kinderbescherming heeft te maken met het wegvallen van projectplaatsen dan wel beperking in capaciteit bij projectplaatsen. Desondanks is de werkvoorraad niet zodanig veranderd dat aanvullende maatregelen nu nodig zijn.

### *Vrijheidsstraffen*

In onze brief van 25 juni hebben wij u geïnformeerd over de wijze waarop inzetbare capaciteit in het gevangeniswezen weer terug naar het niveau «voor corona» wordt gebracht. Daartoe is onderzocht of de inkomstenperiode voor nieuwe gedetineerden kon worden teruggebracht. Dat is mogelijk gebleken en inmiddels ook landelijk ingevoerd: sinds 1 augustus worden nieuwe gedetineerden geen veertien maar acht dagen op voor corona ingerichte inkomstenafdelingen geplaatst. Mede hierdoor kan de bezetting de komende tijd verder oplopen naar 9.000. Daarmee bereikt DJI zoals gepland 95% van de bezetting «voor corona». De ontwikkeling van het virus kan invloed hebben op maatregelen die genomen worden in de strafrechtketen. Dit kan de groei van de bezetting bevorderen of juist vertragen.

De instroom van preventief gehechte justitiabelen ligt vanaf juni ongeveer weer op het niveau van voor de coronacrisis. Ook de instroom van de arrestanten stijgt, zij het minder snel dan die van de preventief gehechte justitiabelen. Tot slot is in juli ook weer gestart met het oproepen van de zogeheten zelfmelders. De eersten van hen hebben zich inmiddels gemeld bij de inrichtingen. Met de inachtneming van de RIVM-richtlijnen kan DJI de huidige instroom vanuit de keten aan.

Om de reguliere instroom te kunnen plaatsen en de achterstanden, die als gevolg van Corona in de keten zijn ontstaan, te kunnen wegwerken is extra operationele capaciteit nodig. Om te kunnen voorzien in de benodigde capaciteit zijn een aantal maatregelen in gang gezet. In de begroting 2021 is ruimte gemaakt om extra plaatsen in te zetten. DJI heeft drie afdelingen van de IND op het detentiecentrum Schiphol in gebruik genomen. Ook wordt onderzocht of op andere plaatsen extra capaciteit kan worden gegenereerd. Besluitvorming hierover vindt later dit jaar plaats.

### **Financieel**

Tijdens het notaoverleg hebben we toegezegd de Kamer nader te informeren over de dekking van de extra kosten van het wegwerken van achterstanden. Uitkomst van de begrotingsbesluitvorming van het kabinet is dat ter dekking van de corona-effecten 60 mln. aan de begroting 2020 is toegevoegd. Wij zullen u in het reguliere begrotingsproces bij Najaarsnota informeren over de verdeling van deze middelen. Voor de kosten voor 2021 is vooralsnog een budget gereserveerd op de JenV-begroting van 40 mln. Bij Voorjaarsnota 2021 zal worden gezien, mede op basis van de opgedane ervaringen in 2020 en de actualiteit van dat moment (waaronder de ontwikkelingen rond het virus), wat per saldo de corona-kosten in 2021 en verder zijn. Wij zullen u hierover bij Voorjaarsnota 2021

nader informeren. Deze financiële ruimte maakt het onder andere voor de organisaties in de strafrechtketen mogelijk de aangekondigde maatregelen daadwerkelijk uit te voeren.

## **Rechtsbijstand**

### *Meervoudig en enkelvoudig afdoen*

Tijdens het notaoverleg van 30 juni jl. is aan de orde gekomen dat de verandering in het meervoudig en enkelvoudig afdoen door de rechtspraak ook gevolgen heeft voor de advocatuur en hebben wij toegezegd daarop schriftelijk terug te komen. Uitkomst van overleg met de NOvA, de Raad voor Rechtsbijstand, de Rechtspraak en het OM is dat advocaten in die zaken aanspraak kunnen maken op de vergoeding op basis van een behandeling door de meervoudige kamer. Indien volgens de appointeringslijst van de rechtspraak voor een zaak 45 minuten of langer is ingepland voor de enkelvoudige strafkamer eerste aanleg, wordt er vanuit gegaan dat dit een zaak is die aanvankelijk door de meervoudige kamer eerste aanleg zou zijn afgedaan. De advocaat ontvangt in die zaken alsnog de vergoeding voor de behandeling in de meervoudige kamer na het overleggen van een door de griffier ondertekende formulier dat hiervoor is ontwikkeld. De Raad voor Rechtsbijstand heeft op 31 augustus jl. hierover een nieuwsbericht op haar website geplaatst.

### *Rechtsbijstand bij OM-strafbeschikking*

In het notaoverleg van 30 juni jl. zijn vragen gesteld over rechtsbijstand (afdoeningsbijstand) bij OM-strafbeschikkingen in het reguliere ZSM-proces en bij het wegwerken van achterstanden ten gevolge van de coronacrisis. Ook heeft uw Kamer een motie aangenomen van het lid van Dam c.s. (Kamerstuk 31 753, nr. 205) waarin de regering wordt verzocht rechtsbijstand standaard adequaat te regelen bij OM-strafbeschikkingen. Toegezegd is toen dat de Tweede Kamer daarover schriftelijk nader wordt geïnformeerd. Met deze brief doen wij die toezegging gestand.

### *Rechtsbijstand bij het wegwerken van coronavoorraden*

Om de voorraad politierechterzaken te kunnen wegwerken heeft het OM in afstemming met de Rechtspraak besloten om de zaken die zich daarvoor lenen, middels een OM-strafbeschikking af te doen. Dat betekent dat de verdachte als hij de uitgevaardigde strafbeschikking aanvaardt, niet voor de politierechter hoeft te verschijnen. Uiteraard wordt de zaak alsnog aan de politierechter voorgelegd als de verdachte verzet aantekent tegen de strafbeschikking. Het is daarom van belang dat verdachten in deze zaken juridisch advies van een advocaat kunnen inwinnen, voordat zij instemmen met of berusten in de OM-strafbeschikking.

In al deze zaken is het feit langer geleden gepleegd en bevinden de verdachten zich op vrije voeten. Dat betekent dat zij zelf in staat worden geacht, indien gewenst, zich tot een advocaat te wenden voor advies en bijstand. Dit geldt overigens ook als de zaak wel aan de politierechter was voorgelegd. In dit soort zaken ligt het initiatief om een advocaat in de zaak te betrekken bij de verdachte.

Als deze verdachten een advocaat in hun zaak betrekken dan kunnen zij afhankelijk van hun inkomen aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Om de verdachten beter te helpen een weloverwogen besluit over de inschakeling van een advocaat te nemen, is door het OM na afstemming met de advocatuur besloten om in de oproepen voor een OM-strafbeschikking informatie op te nemen over de gevolgen van de OM-straf-

beschikking en het belang van juridisch advies in de zaak. Voorts wordt in de oproep aangegeven dat de verdachte in aanmerking kan komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Ook wordt daarin de drempel om een advocaat te benaderen voor de verdachte verlaagd door te verwijzen naar de website «zoek een advocaat» van de Nederlandse Orde van Advocaten en naar de website van het Juridisch Loket. Ook wordt in de oproep het landelijke telefoonnummer van het Juridisch Loket opgenomen. De belangen van het slachtoffer worden behartigd doordat Slachtofferhulp Nederland betrokken is bij de afdoening.

#### *Implementatie afdoeningsbijstand in ZSM-zaken*

In de brief van 16 december 2019<sup>2</sup> hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de invoering van rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen (afdoeningsbijstand).

In die brief hebben wij aangegeven dat alles op alles wordt gezet om afdoeningsbijstand voor aangehouden verdachten in alle regio's in het eerste kwartaal van 2020 te organiseren.

In de vervolgbrief van 26 juni 2020<sup>3</sup> heeft de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2020 in acht van de tien politieregio's is gestart met afdoeningsbijstand voor aangehouden verdachten. Ten gevolge van de uitbraak van het coronavirus is in de regio's Midden-Nederland en Noord-Nederland enige vertraging opgelopen. Inmiddels is afdoeningsbijstand ook in die regio's gerealiseerd. Hiermee is afdoeningsbijstand voor aangehouden verdachten binnen het ZSM-proces in het hele land gerealiseerd. Wij hechten eraan te benadrukken dat, anders dan tijdens het notaoverleg wel werd gesuggered, de fase van experimenten en pilots in dit traject voorbij is. Aangehouden verdachten krijgen nu in alle regio's rechtsbijstand van een advocaat bij OM-strafbeschikking.

Bij verdachten op vrije voeten ligt, zoals aangegeven, voor bijstand door een advocaat het initiatief bij de verdachte zelf. Zij kunnen zich voorafgaand aan de OM-strafbeschikking door een advocaat laten adviseren en kunnen zich bij de behandeling van hun zaak op de OM-hoorzitting door een advocaat laten bijstaan. Ook hier is het van belang dat zij zich bij de beslissing om wel of geen juridische bijstand in te schakelen voldoende bewust zijn van de gevolgen van de OM-strafbeschikking. Zoals hierboven al aangegeven heeft het OM in het kader van het wegwerken van coronavoorraden middels een OM-strafbeschikking na afstemming met de advocatuur besloten deze verdachten in de oproep voor OM-hoorzitting van extra informatie te voorzien over de gevolgen van de OM-strafbeschikking en het belang van juridisch advies in de zaak. Dit zal ook bij de reguliere strafbeschikkingen voor «vrij voeters» worden toegepast.

#### **Tot slot**

Zoals wij in onze brief van 25 juni jl. hebben aangegeven zijn de bestuurders van de Rechtspraak, Openbaar Ministerie, en de executieketen tot een samenhangende aanpak van de achterstanden gekomen. Met de geboden financiële ruimte wordt de verdere uitvoering voortvarend ter hand genomen. De gezamenlijke ketenaanpak blijft in de uitvoering centraal staan. Wij overleggen regelmatig met de bestuurders over de voortgang.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 279, nr. 558

<sup>3</sup> Midterm review en derde voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand, Kamerstuk 31 753, nr. 216

Het is onzeker hoe de situatie rond het virus zich zal ontwikkelen en wat de beperkende maatregelen de komende periode zullen zijn. De medewerkers in de strafrechtketen doen er alles aan om deze zo goed mogelijk te laten functioneren. Wij ondersteunen dit waar mogelijk. Zoals in de aangenomen moties van uw Kamer aangegeven en door ons toegezegd, worden de maatregelen gemonitord en na verloop van tijd geëvalueerd.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker