

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 730

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2022

De doorlooptijden van strafzaken moeten korter. Slachtoffers, verdachten en samenleving zijn gebaat bij een strafrechtketen die strafzaken efficiënt en effectief behandelt. Daarom heeft het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB), naar aanleiding van de doorlichting van de strafrechtketen, het Actieplan Strafrechtketen (Actieplan) opgesteld, dat door ons wordt ondersteund.

Recent bleek weer dat het belang om de doorlooptijden in de strafrechtketen te verbeteren onverminderd groot is. Enkele weken geleden werd bekend dat door personeelstekorten bij de rechtbank Gelderland het OM noodgedwongen besloot om ongeveer 1.500 strafzaken niet voor de rechter te brengen. Het OM en de Rechtspraak zetten alles op alles om de instroom van nieuwe zaken bij te houden en sepotbeslissingen van deze omvang te voorkomen. Het belang om de doorlooptijden te verkorten klinkt ook door in de motie van de leden Mutluer (PvdA) en Ellian (VVD) «over in gesprek gaan met de strafrechtketen over de verwachten bottlenecks»¹, ingediend tijdens het Wetgevingsoverleg over de slotwet en jaarverslag van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 22 juni jl. Zoals toegezegd aan uw Kamer², informeren we u bij deze over de voortgang van het Actieplan.

Naast het versterken van de samenwerking binnen de strafrechtketen in het algemeen is de focus van het Actieplan gericht op het verkorten van de doorlooptijden van strafzaken betreffende veel voorkomende criminaliteit (VVC) en de lichtere vormen van high impact crime (HIC), die samen circa 70% van alle misdrijven vertegenwoordigen. Het betreft delicten als diefstal, heling, mishandeling, openlijke geweldpleging, belediging, bedreiging en woninginbraak. Het Actieplan sluit aan bij andere verbeteringen in de strafrechtketen, waaronder de aanpak van de doorlooptijden

¹ Kamerstuk 36 100 VI, nr. 12.

² Kamerstuk 29 279, nr. 685.

op andere zaakstromen, zoals die van zedenzaken³ en de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB). Het Actieplan wordt uitgevoerd binnen deze brede context.

Stand van zaken Actieplan

Het is positief dat met het Actieplan strafrechtketen maatregelen in gang zijn gezet die kunnen bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden van VVC-zaken. Het betreft een betere benutting van snelrecht(zittingen), procesverbeteringen binnen ZSM (Zorgvuldig Snel en op Maat) en in aansluiting hierop procesaanpassingen in de tenuitvoerlegging, waardoor straffen sneller en effectiever worden toegepast. Ook de mogelijkheden van het herstelrecht bieden perspectief, zoals in de voortgangsbrief van 17 juni jl. aan uw Kamer is toegelicht.⁴

Om al deze ontwikkelingen verder te faciliteren zal het BKB de strafrechtketenpartners in de arrondissementen/regio's binnenkort in de gelegenheid stellen te gaan werken met ketencoördinatoren. Deze krijgen als hoofdtaak te stimuleren dat de bovengenoemde verbetermogelijkheden zo goed mogelijk worden toegepast, zodat de doorlooptijden kunnen worden verkort.

Inmiddels wordt ook voorzien in informatie over de voorraden ZSM-zaken, doorlooptijden per zaakstroom en afdoeningsvarianten, met behulp van de in ontwikkeling zijnde Monitor Actieplan. Naast actueel inzicht biedt deze monitor in de nabije toekomst ook de basis voor de strafrechtketenpartners in de arrondissementen/regio's om bij te sturen. Aan het einde van dit jaar zullen wij uw Kamer uitgebreid informeren over de bevindingen op basis van de monitor.

In de bijlage wordt de stand van zaken van het Actieplan uitgebreid toegelicht.

Tot slot

Met het Actieplan is de goede weg ingeslagen en is een stevige basis gelegd voor verdere verbeteringen. Samen met het BKB realiseren wij ons dat in de komende periode extra inspanningen nodig zijn om in de arrondissementen/regio's de verbetervoorstellen te laten renderen.

De uitdaging is groot om de doorlooptijden van strafzaken structureel te verkorten. Tegelijkertijd zijn we verplicht aan slachtoffers, betrokkenen, verdachten en de samenleving om ons hier onverminderd voor in te zetten. Op de langere termijn zullen de gelden uit het coalitieakkoord leiden tot de inzet van extra menskracht. Voor de korte termijn houden wij met het BKB de vinger aan de pols en overleggen periodiek over de voortgang van het Actieplan en bespreken welke impulsen extra nodig zijn. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd.

Het is cruciaal voor de slachtoffers, de verdachten en de samenleving dat zo snel mogelijk een betekenisvolle interventie plaatsvindt, zodat

³ , Kamerstukken 34 843 en 29 279, nr. 57.

⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 721.

slachtoffers verder kunnen met hun leven en de mogelijkheden worden benut het gedrag van daders te sanctioneren en te veranderen. Hier doen we het voor.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Bijlage

1. Voortgang Actieplan

Deze bijlage bevat een tussenbericht over de voortgang van het Actieplan van het BKB. Ondersteund door het Realisatieteam Actieplan strafrecht-keten⁵ loopt het Actieplan door tot eind 2022.

De bijlage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.1 wordt de voortgang in het realiseren van de doelstellingen van het Actieplan besproken. In paragraaf 2.2 komt de voortgang in de ondersteunende maatregelen aan bod. In paragraaf 2.3 wordt de inzet van de meerjarenagenda van het BKB toegelicht.

2.1 Doelstellingen Actieplan

In het Actieplan zijn de onderstaande doelstellingen geformuleerd in relatie tot de overkoepelende doelen de doorlooptijden van strafzaken te versnellen en de onderlinge afstemming en samenwerking in de keten te verbeteren:

- De inzet van (super)snelrecht en de optimalisering van de ZSM-werkwijze wordt gefaseerd in het gehele land ingevoerd. Het doel is eind 2022 een landelijke dekking te hebben gerealiseerd. Het streven is om de gemiddelde doorlooptijd bij VVC- en HIC-zaken te verkorten door een groter gedeelte van die zaakstromen via (super)snelrecht af te handelen.
- In de tenuitvoerleggingsfase wordt vanuit dezelfde focus primair ingezet op versnelling van de processen rond taakstraffen en vrijheidsstraffen.

2.1.1. Stand van zaken ZSM, snelrecht en tenuitvoerlegging

Stand van zaken ZSM

De ZSM-aanpak is een structurele manier van werken geworden, maar de zichtbaarheid van de resultaten van de aanpak kan worden vergroot. Om ervoor te zorgen dat ZSM aan effectiviteit wint, zijn met de arrondissementen/regio's en de Vereniging van Eigenaren (VVE) ZSM, waarin de ZSM-partners landelijk afspraken maken over de inrichting van ZSM, mogelijke verbeteringen geïdentificeerd. Deze zien op het scherper selecteren van die zaken waarbij de strafrechtelijke interventie nodig is en waarbij een snelle afdoening voorop staat.

In samenspraak tussen de ketenpartners worden momenteel verbetermogelijkheden voor ZSM doorgesproken en beproefd. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar de mogelijkheid van het kunnen voegen van openstaande zaken, naar tenuitvoerleggingen van eerder voorwaardelijk opgelegde sancties en naar het meewegen van een kansrijke tenuitvoerlegging bij het kiezen voor snelrecht.

Stand van zaken snelrecht

Binnen alle arrondissementen worden op dit moment een of meerdere vormen van snelrecht aangeboden. De inventarisatie laat zien dat sprake is van een voorzichtige stijging van het aantal afgedane zaken via het snelrecht. Om deze stijging verder te bewerkstelligen wordt de samenwerking tussen OM en Rechtspraak geïntensiveerd. Met name om het

⁵ Het Realisatieteam Actieplan strafrechtketen bestaat uit vertegenwoordigers van politie, OM, Rechtspraak, executie en het Ministerie van JenV.

gebruik te optimaliseren van de aangeboden zittingsruimte voor zaken die afgedaan kunnen worden via het snelrecht. Inmiddels vindt intensiever overleg plaats op regionaal niveau om het gebruik van afdoening via het snelrecht te realiseren. Het is van belang deze overleggen frequent te laten plaatsvinden op basis van actuele sturingsinformatie, zoals deze onder meer in de Monitor Actieplan wordt verzameld. Recent heeft het BKB handelingsperspectieven besproken die kunnen bijdragen aan een verdere verhoging van het percentage snelrechtzaken en het efficiënter benutten van de beschikbare zittingscapaciteit.

Stand van zaken tenuitvoerlegging

Versnelling op zaken die vanuit ZSM/snelrecht in de tenuitvoerleggingsfase komen, vindt via diverse lijnen plaats. Versnelling op taakstraffen krijgt vorm via de pilots van het project «Future Proof» en de taakstraf met zorg. Beide trajecten voorkomen uitval bij het uitvoeren van de taakstraf door toegeleiding op maat. De doorlooptijd verbetert door het voorkomen van rework en het tijdig afronden van het strafrechtelijke traject met een succesvolle tenuitvoerlegging. Op de processen rondom arrestanten en zelfmelders zijn stappen gezet op het gebied van procesverbetering en het steeds beter op elkaar afstemmen van capaciteitsvraagstukken. Ten slotte wordt gewerkt aan het steeds meer betrekken van executie-informatie bij de behandeling van zaken, waardoor de kans op een succesvolle tenuitvoerlegging wordt vergroot.

2.1.2 Monitoring Actieplan

De voortgang op de doelstellingen van het Actieplan wordt periodiek in beeld gebracht en besproken in het BKB op basis van de Monitor Actieplan. Aan bod komen onder meer de doorlooptijden en de voorraden in de strafrechtketen en het vraagstuk wat per zaakstroom een passende reguliere werkvoorraad is.

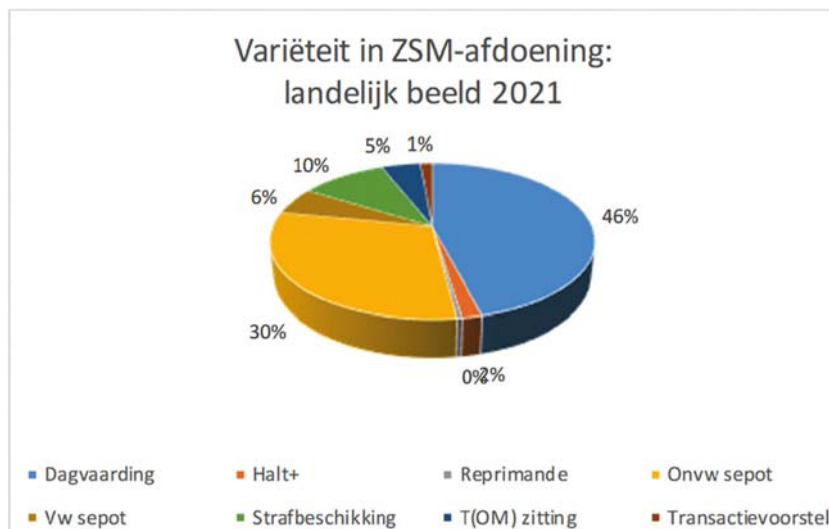
Wat betreft de toepassing van het (super)snelrecht blijkt, zoals hierboven al gesteld, dat het aandeel (super)snelrechtzaken in de eerste maanden van 2022 is gestegen ten opzichte van het totaal aantal enkelvoudige vonnissen.

Daarnaast is één van de doelstellingen van het Actieplan het verhogen van het aandeel buitengerechtelijke afdoeningen bij ZSM. Immers, niet alle aangedragen zaken lenen zich voor het strafrecht en de praktijk laat zien dat een deel beter op een andere wijze kan worden afgedaan. Hierdoor wordt de beschikbare capaciteit beter benut met een positieve uitwerking op de doorlooptijden. In de onderstaande taartdiagram is weergegeven op welke wijze in 2021⁶ binnen ZSM zaken zijn afgedaan.⁷ Om sturing op de doorlooptijden directer mogelijk te maken wordt nadrukkelijk gekeken naar het aantal openstaande zaken, aangezien hier nog direct kan worden ingegrepen als overschrijding van de gewenste termijnen dreigt.

Afgesproken is dat de sturing van OM en politie op de VVC-stroom meer prioriteit krijgt, mede op basis van het kwaliteitsdashboard BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken), waarin de dagelijkse stand van zaken wordt weergegeven. Dit moet in de nabije toekomst leiden tot kortere doorlooptijden.

⁶ Aantal ZSM-zaken (verdachten politie) in 2021: ca. 136.000.

⁷ Voor T(transactie)(OM)-zittingen geldt dat de formele afdoeningsbeslissing nog wordt genomen aan de hand van het gesprek.



In de komende periode vinden met de strafrechtketenpartners uit de arrondissementen/regio's verdere gesprekken plaats over de betekenis van de gegevens uit de Monitor Actieplan Strafrechtketen. Op grond hiervan en de ontwikkelingen gedurende 2022 wordt aan het einde van dit jaar nader geduid wat de effecten van genomen maatregelen op de doorlooptijden zijn.

2.2 Maatregelen ter ondersteuning van het Actieplan

Het bereiken van bovenstaande doelstellingen van het Actieplan in relatie tot het verkorten van de doorlooptijden en het versterken van de samenwerking wordt ondersteund door een set van maatregelen. Onderstaand worden de vorderingen toegelicht.

2.2.1 Beleid en regelgeving: integraal overzicht en zicht op consequenties strafrechtketen

Deze maatregel richt zich primair op een betere informatiepositie ter ondersteuning van de onderlinge samenwerking en het versterken van het ketenperspectief. In dit kader werkt het Ministerie van Justitie en Veiligheid nauw samen met organisaties in de strafrechtketen aan een overzicht van nieuwe beleids- en wetgevingsinitiatieven op grond waarvan de samenhang en de uitvoerbaarheid scherper in beeld kunnen worden gebracht. Getoetst wordt wat hiervoor binnen het ministerie en bij de organisaties in de strafrechtketen georganiseerd dient te worden. Goede inpassing in de planning & control cyclus (jaarplannen) van zowel het ministerie als die van de strafrechtketen is hier van belang, zodat een goede prioritering van de initiatieven kan plaatsvinden en kan worden toegewerkt naar een realistisch portfolio voor de strafrechtketen. De informatie over de uitvoeringsconsequenties uit het overzicht wordt betrokken in de meerjarenagenda van het BKB.

2.2.2 Datagedreven werken en ketenbreed informatie beschikbaar stellen

Datagedreven werken ondersteunt besluitvorming in de strafrechtketen, met behulp van inzichten uit data-analyses. Het BKB heeft hierin in de afgelopen periode belangrijke stappen gezet. Het aanstellen van een kwartiermaker «Datagedreven werken en monitoring» per medio maart

2022 past in die lijn. In de door het BKB gegeven opdracht aan de kwartiermaker vloeit voort om reeds ingezette lijnen op monitoring nadrukkelijk te verbinden en daarmee eenduidigheid te creëren in de informatieproducten van de strafrechtketen. Tot de scope van de opdracht hoort ook om de Data Alliantie Strafrechtketen i.o. (DAS) en het ten tijde van de Corona-aanpak geformeerde Ketendatateam (bestaande uit analisten van de strafrechtketenpartners) tot een structureel samenwerkingsverband te smeden. Sinds begin 2022 is voorts in opdracht van het BKB de «0-meting (Monitor) Actieplan Strafrechtketen» in ontwikkeling, die nu als vast informatieproduct van het BKB wordt gehanteerd om duurzaam te sturen op de doelen van het Actieplan.

2.2.3 Afweging inzet strafrecht of andere instrumenten

Steeds nadrukkelijker komt naar voren dat het strafrecht in specifieke gevallen niet per definitie de meest passende reactie is op normoverschrijdend gedrag. De inzet van het strafrecht als normhandhaving moet gereserveerd blijven voor bewijsbare zaken die zich bij uitstek ook lenen voor een strafrechtelijke interventie en waarvan de inschatting is dat de interventie daarnaast zal leiden tot een adequate oplossing voor (in de eerste plaats) het slachtoffer, de dader en eventuele andere betrokkenen. Andere, niet-strafrechtelijke, interventies kunnen ook aan de orde zijn zoals herstelrecht, bemiddeling door de wijkpolitie, HALT, Slachtofferhulp, Veilig Thuis of via het Zorg- en Veiligheidshuis, die meer «recht» doen aan de ontstane situatie.

Met de ketenpartners wordt een kader ontwikkeld om te komen tot triage/een regiemoment aan de voorkant (van de strafrechtketen) gericht op het bewuster kiezen voor de meest betekenisvolle interventie in termen van duurzaam effect op alle betrokkenen bij een incident en het helpen oplossen van achterliggende problematiek binnen of buiten het strafrecht.

2.2.4 Betrekken tenuitvoerleggingsinformatie bij afdoeningsbeslissingen

Het BKB stelt in het Actieplan dat de beschikbaarheid van een volledig persoonsbeeld van de dader of verdachte behulpzaam kan zijn voor de keuze van afdoening door de officier van justitie of de rechter. Het kan ook helpen om vast te stellen of de beslissing inderdaad te executeren is. Om dit perspectief van de tenuitvoerlegging tijdig te presenteren, ontwikkelt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een digitaal instrument genaamd TOP-service (Totaal Overzicht Persoon). De basisvoorziening van de TOP-service bevat een persoonsbeeld met NAW (naam, adres, woonplaats)-gegevens, insolventies, (betalings-)regelingen en openstaande en gesloten sancties, die aan partners beschikbaar worden gesteld via het CJIB-ketenportaal. De voorziening wordt stapsgewijs geïmplementeerd en verfijnd, mits aan voorwaarden zoals privacywetgeving wordt voldaan.

2.2.5 Inzet op versnelling processen taakstraf

In het Actieplan stelt het BKB dat de strafrechtketen inzet op een efficiëntieslag rondom de taakstraffen: versnelling van de uitvoering en het voorkomen van «rework» en retourstromen. Reclassering Nederland heeft een nieuwe werkwijze genaamd «Futureproof» ontwikkeld om de tenuitvoerlegging van taakstraffen te kunnen versnellen. De ervaringen uit de pilotlocaties zijn afgelopen maanden vertaald in een landelijk transitieplan en businesscase waarover op korte termijn een definitief besluit genomen wordt. Daarnaast wordt voor werkgestraften met multiproblematiek verkend hoe de toepassing van een taakstraf «met zorg» kan leiden tot minder rework binnen de keten door een afname van de retourstroom. De taakstraf met zorg is niet alleen gericht op de succesvolle afronding

van de taakstraf, maar ook op een vervolg gericht op zorg, schuldhelpverlening of dagbesteding. In o.a. de regio Eindhoven heeft een succesvolle pilot gelopen, waarvoor inmiddels andere regio's interesse hebben getoond.

De screening van reclassanten voorafgaand aan de afdoening en betere beschikbaarheid van hun daadwerkelijke (adres)gegevens binnen de strafrechtketen heeft ook tot doel om het aantal opdrachten dat als «niet uitvoerbaar» retour wordt gestuurd te verminderen. Dit betreft een regionale aanpak in samenwerking met de ketenpartners en in samenhang met de doorontwikkeling van ZSM en de toepassing van snelrecht en supersnelrecht.

2.2.6 Inzet op proces vrijheidsbenemende straffen: zelfmelders en arrestanten

In het Actieplan staat dat de strafrechtketen wil inzetten op een versnelling van het proces voor vrijheidsbenemende straffen. Een belangrijke factor hierin is de benutting van capaciteit. De in het Actieplan genoemde verkeerstoren voor arrestanten is na een projectfase geïmplementeerd en heeft de vorm gekregen van een intensieve samenwerking tussen Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), CJIB en politie. Tijdens een wekelijks «Verkeerstoren Arrestantenoverleg» vindt afstemming over aanhoudingen in relatie tot capaciteit plaats, waarbij gekeken wordt naar prioritering en routing van vonnissen. De samenwerking heeft ertoe geleid dat de arrestantencapaciteit maximaal wordt benut. Met deze ontwikkeling en uitkomst is de doelstelling van het Actieplan op het onderwerp arrestanten behaald.

Als gevolg van de lockdown van afgelopen winter ligt de prioriteit van DJI op het terugbrengen van het volume aan op te roepen zelfmelders naar een niveau onder de periode vóór de coronapandemie. Tevens werkt DJI voor deze zelfmelders aan een verbetering van het zelfmeldproces, door gedragskundige analyse naar oproepbrieven en onderzoek door het WODC naar de drijfveren van gestraften om al dan niet mee te werken aan de zelfmeldprocedure. Op basis hiervan is een pilot digitaal zelfmelden te overwegen.

2.2.7 Aandacht voor (logistieke) kwaliteit

De procesgang van een dossier (zaak) door de strafrechtketen wordt primair bepaald door het Wetboek van Strafvordering en heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot het huidige werkproces.

Naast het wegwerken van de achterstanden en voorkomen van nieuwe achterstanden, is het van belang ketenbreed te analyseren waar knelpunten zitten in de strafrechtelijke «logistieke» keten die een snellere doorlooptijd verhinderen, zeker waar het gaat om de koppelvlakken tussen organisaties. Het gaat dan om analyse die zowel oog heeft voor organisatie-interne als organisatie-externe factoren, die op de doorlooptijden in de gehele keten van invloed zijn. Dit alles zonder af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid en positie van de betrokken organisaties en zonder te treden in de autonome bevoegdheden van deze organisaties.

Voor de zaakstroom zeden is dit, mede in reactie op de motie van het lid Van Nispen c.s.⁸, al in gang gezet. Ook bij de inzet van (super)snelrecht en de doorontwikkeling van ZSM wordt met een logistieke bril gekeken hoe de ketenprocessen geoptimaliseerd kunnen worden.

⁸ Kamerstuk 31 015, nr. 231.

2.2.8 Digitalisering

De digitalisering vormt een belangrijk onderdeel van het ambitietraject van het BKB en een belangrijke randvoorwaarde om de ambities van het Actieplan te realiseren en de prestaties van de strafrechtketen te verbeteren. Over de voortgang van de digitalisering informeerden wij uw Kamer op 9 maart 2022⁹. Het is cruciaal dat de digitaliseringstrajecten de operationele ambities (doorontwikkeling ZSM, snelrecht en supersnelrecht en de versnelling van het tenuitvoerleggingstraject) faciliteren. Prioritering van de digitaliseringstrajecten vindt derhalve in goed overleg met het Realisatieteam plaats.

Trajecten als het Digitaal Procesdossier (DPD), waarmee processen-verbaal digitaal de keten ingaan, Multimedia voorzieningen voor de ketenpartners en een Digitale Samenwerkingsruimte voor de partners in het ZSM proces zijn randvoorwaardelijk voor het verkorten van de doorlooptijden. Ditzelfde geldt voor de ketenbrede aandacht voor datakwaliteit en afsprakenstelsel voor onder meer (uitwisselings)standaarden. De voortgang van deze trajecten krijgt expliciete aandacht van het BKB.

2.2.9 Versterking actieve en resultaatgerichte samenwerking

Bovenal is een goede samenwerking en verbinding tussen het landelijke en regionale niveau van groot belang. Het BKB ziet het als zijn taak hieraan een impuls te geven. Concreet gaat het daarbij om:

- Een periodiek overleg per arrondissement tussen de president, de hoofdofficier en de politiefchef (snelrecht) en de hoofdofficier en de politiefchef (ZSM) over de concrete stand van zaken in de versnellingsaanpak, op basis waarvan de bestuurders dwingende (operationele) afspraken in hun eigen organisatie en met de executiepartners maken;
- Het daarbij leren van ervaringen in andere arrondissementen waar versnelling succesvol wordt ingezet;
- Het ontwikkelen van een methode om de gemaakte afspraken te verankeren in een vaste werkwijze en daar aandacht aan te blijven geven in opleidingen en trainingen.

2.3 Meerjarenagenda BKB

Het realiseren van duurzame verbeteringen in de (samenwerking binnen de) strafrechtketen is een zaak van de langere termijn. De meerjarenagenda geeft de organisaties uit de strafrechtketen zicht op datgene wat de komende jaren de keten te doen staat. Het brengt op die wijze voor de betrokken organisaties en professionals focus aan.

Inzet meerjarenagenda

Het belangrijkste onderwerp voor de meerjarenagenda bij uitstek is de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De invoering daarvan vraagt erg veel van de organisaties in de strafrechtketen in de komende jaren. Vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wetboek zijn als andere prioriteiten opgenomen het wegwerken van de voorraden, verkorting van de doorlooptijden, verdergaande digitalisering en het verkrijgen van inzicht en overzicht met behulp van datagedreven werken.

Het BKB verwacht dat de onderwerpen uit de vast te stellen meerjarenagenda in het komend najaar leidend zijn voor de planvorming voor 2023 van de verschillende organisaties in de strafrechtketen.

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 704.