

Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafrechtsketen augustus2015

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 informatie-uitwisseling 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 is toegezegd tijdens het debat over de taakstellingen bij het Openbaar Ministerie op 11 september 2013 worden de prestaties van het OM gemonitord. Deze prestaties worden in 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:

- Vanaf de tweede helft van 2015 worden zogenaamde flappenhappers, waarmee ter plekke geldboetes contant of met pin kunnen worden afgehandeld, op tenminste 150 politiebureaus en op 15 locaties van de Koninklijke Marechaussee geplaatst.

Toelichting

I

In de vorige rapportages is reeds gemeld dat deze doelstelling inmiddels is gerealiseerd.

Met betrekking tot de beoogde eenduidigheid bij het opnemen en afhandelen van de aangifte zullen de werkprocessen en werkinstructies op het gebied van de aangifte door de politie worden aangepast. De aanpassingen van de werkprocessen en werkinstructies, die in de plaats komen van de eerder aangekondigde richtlijn, vinden op korte termijn plaats.

¹ Kamerstuknummer 29279, nummer 165, vergaderjaar 2012-2013

II

Kwaliteit opsporing, vervolging en berechting

Zoals in de vorige rapportage is vermeld werken politie en OM gezamenlijk aan kwaliteitsverbetering van het proces van opsporing en vervolging. Veranderingen worden opgepakt en gedragen door de mensen die het dagelijkse werk doen en worden daarbij op landelijk niveau ondersteund. Het traject wordt ontwikkelingsgericht opgepakt; door niet al te grote stappen te nemen ontstaat ruimte om knelpunten structureel aan te pakken. Leren door feedback, verbeteren kennis en onderwijs en de inzet van duo's van politie- en OM-personeel staan centraal.

Het kwaliteitsprogramma is een meerjarig traject dat door de eenheden en parketten wordt opgepakt binnen een landelijk kader. De gezamenlijk opgestelde plannen van een eenheid en parket worden jaarlijks verder uitgewerkt en de genomen maatregelen worden gemonitord en geëvalueerd. Ook sluit het kwaliteitsprogramma aan bij andere maatregelen die de opsporing verbeteren, zoals het vernieuwde onderwijstraject voor hulpofficieren van justitie en medewerkers intake en service.

In de aanpak ligt in eerste instantie de nadruk op het terugdringen van rework bij veelvoorkomende criminaliteit. Werk dat extra of over moet, legt een fors beslag op de capaciteit van politie en OM. Rework komt voor bij de processen-verbaal omdat de kwaliteit niet toereikend is of de kwaliteitseisen van het OM niet helder zijn. Ook zijn dossiers niet altijd volledig. Binnen de scope van het traject valt ook het tijdig aanleveren van strafzaken aan het OM en (daaropvolgend) het door het OM tijdig afhandelen van strafzaken, alsmede monitoring van en sturing op het opsporingsproces.

Het afgelopen half jaar zijn door politie en OM voorbereidende stappen genomen. Eenheden en parketten hebben een gezamenlijk Bureau Ketensamenwerking (BKS) ingericht. Deze 'BKS-en' coördineren de verbetermaatregelen in de eenheid/het parket en worden aangestuurd door de eenheids- en parketleiding. In eenheden zijn meerdere duo's gestart. Deze duo's bestaan over het algemeen uit een ervaren politiemedewerker en een ervaren OM-medewerker. Zij gaan in een basisteam aan de slag met urgente knelpunten tussen politie en OM, bijvoorbeeld door bepaalde werkprocessen te verbeteren of het overdragen van kennis over het strafrecht. Daarnaast maken politie en OM afspraken over criteria waaraan een procesdossier moet voldoen. Door het inrichten van terugkoppeling en leermomenten in het proces worden criteria en verbeteringen structureel geborgd in de basisteams en bij de recherche.

Een voorbeeld van de verbeteringen:

In een basisteam moest bij het proces ontboden verdachten (onderdeel van het ZSM-proces) in de beginsituatie 40 procent van de dossiers aangevuld worden nadat ze waren ingestuurd naar het OM. Politiemedewerkers zijn eerst een paar dagen ingezet bij het proces ZSM zodat zij precies weten wat van dossiers verwacht wordt. Daarna zijn zij ingezet om alle procesdossiers te controleren en deze rechtstreeks met de officier van justitie te bespreken. Inmiddels is het percentage rework bij dit proces en in dit basisteam in korte tijd gedaald naar 9 procent.

Momenteel werken politie en OM aan het formuleren van concrete doelstellingen op het gebied van het terugbrengen van rework, het tijdig afdoen van VVC-zaken binnen het ZSM werkproces door het OM, en het tijdig aanbrengen bij ZM ter zitting en het verbeteren van de aanvragen voor bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB-aanvragen). In de volgende voortgangsbrief wordt dit toegelicht.

Ter zitting brengen van zaken

De Taskforce OM-ZM is door de Raad voor de rechtspraak en het College van Procureurs Generaal in 2013 in het leven geroepen om de (logistieke) samenwerking tussen de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie te verbeteren. Doel is voor de rechtzoekende burger - de verdachte, de derde en het slachtoffer- te komen tot een kwalitatief goed, sneller, effectiever en transparanter

functionerend rechtssysteem waarbinnen hun zaak behandeld wordt. Onder andere wordt hiervoor een Verkeerstoren ++ (hierna "VT++") per arrondissement ingevoerd. De VT++ is een gedeeltelijk gemeenschappelijke administratie die ervoor moet zorgen dat betrokken partijen zicht hebben op de zaak en grip op de planning. Door invoering van de VT++ zal er een tijdige controle plaatsvinden van de volledigheid en zittingsgereedheid van het dossier door de officier en de rechter.

In december 2014 heeft het programma Taskforce OM-ZM de kaders geformuleerd voor de inrichting en de besturing van de Verkeerstoren++ voor de zaakstroom MK²-gedetineerden. Alle arrondissementen zijn inmiddels gestart met de (voorbereidingen voor de) inrichting van de Verkeerstorens voor deze zaakstroom. De ontwerpen voor de andere werkstromen zijn momenteel in ontwikkeling.

Begin 2016 zullen de verkeerstorens operationeel zijn in heel het land. Het gevolg zal zijn dat de doorlooptijd van een strafzaak korter is, dubbel werk wordt voorkomen en het aantal vermijdbare aanhoudingen van strafzaken afneemt.

Om van de Verkeerstoren++ een succes te maken is landelijk geüniformeerde en eenduidige managementinformatie cruciaal. Gekoppeld aan de V++ zijn hiertoe inmiddels prestatie-indicatoren ontworpen met bijbehorende rapportageformats. Daarnaast is dit jaar een gezamenlijke rapportage opgesteld, waarmee inzicht is verkregen in het aantal aanhoudingen en de reden van de aanhouding van strafzaken. Deze eenduidige managementinformatie stelt het OM en de Rechtspraak in staat om gezamenlijk te sturen op resultaten.

De Taskforce OM-ZM laat daarnaast een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheid van een geautomatiseerd roosterplanningssysteem ter ondersteuning van de werkzaamheden in de verkeerstoren.

Tevens wordt onderzocht op welke wijze flexibilisering kan worden ingezet om de Verkeerstoren++ meer mogelijkheden te geven bij voorraadvorming in het ene gerecht, de behandeling te laten plaats vinden in een gerecht waar wel zittings- en personele capaciteit aanwezig is om deze zaken af te doen. Bereikbaarheid voor de burger, zaaksdifferentiatie, specialisatie en transparantie vormen daarbij het uitgangspunt.

Gecoördineerde tenuitvoerlegging

Het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) is ingericht. Het AICE draagt er (mede) zorg voor dat strafrechtelijke beslissingen sneller, beter en persoonsgerichter worden uitgevoerd, onder andere door een betere afstemming van verschillende uit te voeren straffen en maatregelen. De komst van het AICE en de overige veranderingen in de executiefase leiden tot nieuwe afspraken met de betrokken ketenpartners over de overdracht en uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Deze nieuwe afspraken hebben hun weerslag gekregen in het wetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen³ en worden, volgens een nieuw ontwerp van de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen, in ketenwerkprocessen uitgewerkt. Sinds de start van het AICE in 2014 verloopt de uitvoering van een aantal soorten sancties volgens het nieuwe werkproces. De overige sanctiestromen zullen de komende jaren, om de veranderopgave voor de keten beheerst te laten verlopen, gefaseerd volgens het nieuwe proces worden ingericht.

Het project Executie & Signalering bij de politie richt zich op de ontwikkeling, realisatie en implementatie van een nieuwe informatievoorziening voor Executie en Signalering (E&S), ter vervanging van de huidige ondersteunende voorzieningen Papos en OPS. E&S sluit aan op de door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te realiseren Centrale Voorziening Executieopdrachten (CVE). Doel van de CVE is het realiseren en implementeren van de processen en ICT-voorzieningen, in lijn met het ketendesign uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen om

² Meervoudige Kamer

³ Kamerstuknummer, 34086, nummer 2, vergaderjaar 2014-2015)

persoonsgericht en eenduidig executieopdrachten te verstrekken. Dit jaar worden de systemen verder ontwikkeld en in de eerste helft van 2016 in gebruik genomen.

In het kader van het project Direct betalen komen er vanaf de tweede helft van 2015 zogenoemde flappenhappers, waarmee ter plekke geldboetes contant of met pin kunnen worden afgehandeld, op tenminste 150 politiebureaus en op 15 locaties van de Koninklijke Marechaussee. Agenten en marechaussee kunnen daarmee directe betaling van boetes ondersteunen en gelden van geïnde boetes direct afstorten. Het betalen van boetes bij een betaalvoorziening kan contant of met pin of creditcard. Via het apparaat worden de bedragen vervolgens automatisch op de rekening van het CJIB bijgeschreven. Om nog efficiënter te kunnen werken, worden binnen het project dit jaar ook de mogelijkheden onderzocht van direct betalen aan het CJIB op straat, met een pinapparaat.

III

De meest recente cijfers op 1 april 2015 laten zien dat 90% van de opgelegde principale vrijheidsstraffen na 24 maanden lopend zijn of zijn afgerond. De verwachting is dat de doelstelling voor 2016 wordt gehaald. Deze verwachting is gebaseerd op de maatregelen die zijn getroffen om nieuwe openstaande vrijheidsstraffen zoveel mogelijk te voorkomen en de tenuitvoerlegging van vonnissen te versnellen (start binnen 30 dagen). Een van die maatregelen is de verbeterde werkwijze bij de groep van zogenaamde 'zelfmelders'. Zoals recent aan uw Kamer gerapporteerd, in de brief met een actuele stand van zaken van het aantal (langer) openstaande vrijheidsstraffen⁴, leidt deze nieuwe werkwijze tot een hoger percentage zelfmelders en een kortere doorlooptijd tussen het moment van aanschrijving en melding bij de gevangenispoort.

2 Van het aangifteproces een hoogwaardig dienstverleningsproces maken

Doelstelling:

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

Toelichting

Met de start van de nationale politie is de implementatie van de zogenaamde multichannelaanpak gestart. Basis van de multichannelaanpak is de 24/7 telefonische bereikbaarheid van de politie. De aangever krijgt hierbij een passend advies over de wijze waarop hij het beste aangifte kan doen. De wijze waarop het slachtoffer wordt geïnformeerd over de voortgang van zijn zaak, is afhankelijk van de behoefte van het slachtoffer, de ernst van het delict en de vervolgacties die na de aangifte worden ondernomen. Aangifte kan onmiddellijk op het bureau. Slachtoffers van een high-impact crime krijgen een persoonlijke terugkoppeling binnen 2 weken over de voortgang van hun zaak. Voor woninginbraken ligt het percentage tijdige terugmeldingen in 2014 gemiddeld op 95%, zoals in de vorige rapportage al werd gemeld. Voor straatroof en overvallen liggen deze in 2014 gemiddeld op 90%. Voor geweld ligt dit percentage heden (begin 2015) op 75%.

Om ook te kunnen meten welke effecten de genomen maatregelen hebben en de resultaten zichtbaar te maken, ontwikkelt de politie een dienstverleningsmonitor die structureel zal meten wat de waardering van burgers is van de dienstverlening van de politie. De eerste resultaten worden uiterlijk eind 2015 verwacht. Dan pas is duidelijk of de verwachtingen die ten grondslag liggen aan de verbeteringen, ook tot stand zijn gekomen en of aangevers tevreden zijn met de wijze waarop zij zijn geïnformeerd.

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

⁴ Kamerbrief 'Stand van zaken openstaande vrijheidsstraffen', 13 augustus 2015.

Doelstelling:

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

Resultaten sinds vorige rapportage:

- Kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de uitstroom van zaken uit de strafrechtketen is afgerond.
- De strafrechtketenmonitor is operationeel en de uitkomst van de monitor over het jaar 2014 is gepubliceerd.

Toelichting

Hieronder wordt (1) ingegaan op de uitkomsten van de onderzoeken van het WODC en onderzoeksbureau Significant naar de uitstroom van strafzaken en wordt als ingegaan op de uitkomst van de strafrechtketenmonitor over 2014 (2).

1 Uitkomsten kwantitatief onderzoek WODC en kwalitatief onderzoek Significant

In de vorige voortgangsrapportage werd vermeld dat het WODC kwantitatief onderzoek heeft verricht naar de uitstroom van zaken uit de strafrechtketen. Het WODC heeft twee jaar lang de zaken gevolgd die in 2010 en 2011 de strafrechtketen instroomden. Dit betreft dus de periode voordat het programma VPS werd ingesteld.

Uit het rapport blijkt dat ruim 99% van de zaken waarin in 2010 en 2011 door de politie een (unieke) verdachte is verhoord, binnen twee jaar door de politie is afgerond. Ruim driekwart van de zaken (verdachten bij politie, parketnummers bij OM) die zijn uitgewisseld tussen politie en OM kunnen worden *gematched*. In het rapport van de Algemene Rekenkamer "Prestaties in de strafrechtketen" uit 2012⁵ werden al verschillen geconstateerd tussen de cijfers tussen politie en OM. Uit een onderzoek van het korps Amstelland bleek dat – conform de beleidsregels – het grootste deel (ongeveer 88%) van de niet-gekoppelde verdachten was afgedaan met een technisch sepot. De zaak wordt dan door het OM direct geseponeerd (vanwege onvoldoende bewijs voor verdere vervolging) en niet ingeschreven. Inmiddels zijn maatregelen getroffen om de informatievoorziening aanzienlijk te verbeteren.

Ook zijn de zaakstromen gevolgd vanaf het moment van instroom in de keten (instroom bij OM). Uit het onderzoeksrapport (bijlage) blijkt dat bijna driekwart (71%) van de zaken die de keten instroomden na twee jaar is afgehandeld (er is bijvoorbeeld een definitief vonnis) en dat het merendeel van de overige zaken zich in de executiefase bevindt (de straf wordt bijvoorbeeld geëxecuteerd).

Een klein deel van de zaken (6,3%⁶) bevindt zich na twee jaar nog in de vervolgings- of berechtingsfase, oftewel 93,7% is na twee jaar uitgestroomd dan wel in behandeling in de executiefase. Het WODC beveelt aan om het onderzoek over het jaar 2016 te herhalen. Deze aanbeveling wordt overgenomen, zoals verderop in deze rapportage wordt toegelicht.

Het onderzoek van het WODC geeft geen antwoord op de vraag *waarom* deze zaken zich nog in deze fasen bevinden. Om een antwoord op deze vraag te krijgen heeft onderzoeksbureau Significant een kwalitatief onderzoek verricht. Hierbij is uit bovengenoemde 6,3% van de zaken een steekproef getrokken en zijn de betreffende dossiers (57) onderzocht. Daarnaast zijn onder meer interviews gehouden met medewerkers van het OM en de ZM en heeft een expertmeeting plaatsgevonden.

Bijgevoegd het rapport, waaruit blijkt dat de oorzaken voor de 'vertraagde zaken' divers van aard zijn:

⁵ Kamerstuknummer 33173, nummer 1, vergaderjaar 2011-2012

⁶ 2,9% in vervolgingsfase en 3,4% in berechtingsfase. Percentages zijn ten opzichte van vorige rapportage iets aangepast, nadat het WODC een verbetering had aangebracht in de berekeningen.

- Er werden *inhoudelijke* redenen geconstateerd waardoor zaken langer liepen, omdat er bijvoorbeeld nader onderzoek nodig was of omdat de executie van een strafbeschikking niet is gelukt en de zaak na twee jaar (executietermijn) voor de rechter wordt gebracht;
- Er was sprake van een vertraagde *procesgang*, omdat de zaak bijvoorbeeld werd aangehouden in verband met het ontbreken van een getuige op zitting of omdat er sprake was van een moeizame betekening of dagvaarding.
- Er was in enkele gevallen sprake van *technische problemen* in de informatievoorziening waardoor vertragingen niet werden gesignaleerd;
- Er werd door geïnterviewden aangegeven dat in enkele gevallen sprake was van *capaciteitsproblemen of prioriteitskwesties*.

Significant concludeert dat aan de onderliggende problemen al wordt gewerkt door de vele ingestelde verbeterprogramma's (zoals ZSM, KEI, Task Force OM-ZM, wetgevingsprogramma VPS, USB). Het rapport kan in deze zin worden gezien als een bevestiging dat de verschillende verbeterprojecten zich op de juiste problemen richten. Aanvankelijk was het de bedoeling dat het onderzoek van Significant zou worden gevolgd door een diepgaander dossieranalyse. Significant spreekt in het rapport echter de volgende verwachting uit: "Uitgebreider dossieronderzoek op een steekproef van nog niet uitgestroomde zaken zal naar verwachting in hoofdlijn vergelijkbare resultaten opleveren als het huidige onderzoek." Deze constatering wordt ondersteund door de betrokken ketenorganisaties. Om een onnodige belasting van de ketenorganisaties te voorkomen is besloten om de in de vorige voortgangsrapportages aangekondigde dossieranalyse te annuleren. Wel zal het WODC worden verzocht het kwantitatieve onderzoek over het jaar 2016 te herhalen (zoals hiervoor is vermeld en hierna wordt toegelicht).

Er zijn dus reeds diverse verbeterprogramma's in uitvoering die hebben geleid tot het treffen dan wel voorbereiden van maatregelen om de oorzaken van de 'vertraagde zaken' weg te nemen. De verwachting is dat de ingestelde verbeterprogramma's er toe leiden dat het percentage zaken dat binnen twee jaar (vanaf moment van instroom in de strafrechtketen bij OM) is uitgestroomd of in behandeling is in executiefase zal stijgen.

Omdat er dus al maatregelen zijn genomen of gepland die er toe leiden dat het percentage van 93,7% naar verwachting zal stijgen heeft het weinig zin om hiervoor alsnog een doelstelling vast te stellen. In tegenstelling tot de aankondiging in de VPS-voortgangsbrief van 5 juli 2013⁷ zal er dus geen doelstelling worden vastgesteld ten aanzien van het aantal zaken dat (ongewenst⁸) uitstroomt. Om vast te stellen of de verbetering van het percentage zich ook daadwerkelijk voordoet zal het WODC wel worden verzocht om de zaken die in 2016 de keten instromen twee jaar lang te volgen. Deze vervolgmeting zal begin 2019 worden afgerond.

2 Uitkomst Strafrechtketenmonitor 2014

Zoals in de vorige voortgangsrapportages is toegelicht is er een strafrechtketenmonitor ontwikkeld die inzicht geeft in de zaakstromen binnen de strafrechtketen. De Tweede Kamer zal vanaf heden jaarlijks op jaarbasis worden geïnformeerd over de uitkomst van de monitor. In de bijlage zijn in een factsheet de resultaten weergegeven van de strafrechtketenmonitor over 2014. De factsheet geeft inzicht in het aantal overtredingen en misdrijven dat de strafrechtketen is ingestroomd en de wijze waarop deze is afgehandeld. Er zijn door de strafrechtketen in 2014 over iets minder dan 270.000 verdachten beslissingen genomen of uitspraken gedaan. Deze hebben geleid tot bijna 215.000 sancties. Er zijn over 470.00 verdachten van overtredingen⁹ beslissingen genomen of

⁷ Kamerstuknummer 29279, nummer 165, vergaderjaar 2012-2013

⁸ Zoals in de VPS-voortgangsrapportage van 2 juli 2014 (Kamerstuknummer 29279, nummer 2014, vergaderjaar 2013-2014) is toegelicht bleek het niet mogelijk om in een kwantitatief onderzoek vast te stellen welke zaken ongewenst de keten uitstromen.

⁹ Exclusief de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersovertredingen

uitspraken gedaan die hebben geleid tot bijna 440.000 sancties. Een van de meest opvallende cijfers betreft de daling van de geregistreeerde criminaliteit met 7%. In de voorgaande jaren (sinds 2007) was gemiddeld al sprake van een jaarlijkse daling van rond de 3%, maar in 2014 was deze dus nog sterker.

De daling van de geregistreeerde criminaliteit was aanleiding voor het Ministerie van VenJ en het WODC om gezamenlijk een expertmiddag te organiseren om mogelijke verklaringen op een rij te zetten. De aanwezige wetenschappers en functionarissen van politie, OM en gemeente bevestigden dat er al enkele jaren sprake is van een dalende criminaliteit in wat wel wordt genoemd de klassieke vormen van criminaliteit (ten opzichte van criminaliteit via het internet ofwel cybercrime). Deze daling vindt plaats bij vrijwel alle vormen van (klassieke) criminaliteit en kent volgens de experts verschillende verklaringen. Zo is er tegenwoordig sprake van een andere vorm van tijdsbesteding (internet), waardoor jongeren zich minder op straat begeven. Tegelijkertijd zijn er minder kinderen per gezin en houden opvoeders beter toezicht op de kinderen. Ook het gerichte overheidsbeleid om bijvoorbeeld High Impact Crimes aan te pakken heeft succes gehad en het toezicht op straat is toegenomen en verbeterd. De toename en betere kwaliteit van de toepassing van grootschalige beveiligingsmaatregelen, zoals startonderbrekers, inbraakpreventieve maatregelen en private beveiliging is een belangrijke verklaring voor de daling van vermogenscriminaliteit. In meer algemene zin werd geconstateerd dat de samenleving beter is georganiseerd en dat jongeren beter worden begeleid. Recidive vindt daardoor minder vaak plaats. Er is mogelijk sprake van een verschuiving van criminaliteit naar de 'online wereld'. Het is echter niet duidelijk hoe de aard, omvang en ernst van internetcriminaliteit er uit ziet.

Het verslag van de expertbijeenkomst is te vinden op de website www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/versterking-prestaties-strafrechtketen.

De uitkomsten van de expertmiddag kunnen deels als een bevestiging worden gezien dat de overheid op de goede weg is voor wat betreft de bestrijding van criminaliteit. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er meer zicht nodig is op de aard en omvang van criminaliteit via het internet. Onder meer door middel van de onderzoeksprogrammaring van het WODC zal het inzicht op dit gebied worden vergroot.

Uit de Strafrechtketenmonitor blijkt verder dat het ophelderingspercentage¹⁰ in 2014 27 was. In 2013 lag dit percentage nog op 26. De hoogte van deze percentages wijken af van de door het WODC in samenwerking met het CBS en de Raad voor de rechtspraak opgestelde reeks "Criminaliteit en rechtshandhaving (C&R)"¹¹. In bijgevoegde factsheet wordt dit toegelicht.

In de Strafrechtketenmonitor zijn ook de doorlooptijden van standaardzaken opgenomen. Dit onderdeel wordt in paragraaf 5 toegelicht.

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:

- Het Burgerportaal voor feitgecodeerde zaken is op 30 juni 2015 van start gegaan.

¹⁰ Ophelderingspercentage: Het aantal in een verslagjaar opgehelderde misdrijven gedeeld door het aantal in datzelfde jaar geregistreeerde misdrijven. Opgehelderd misdrijf: Misdrijf waarbij tenminste één verdachte bij de politie bekend is.

¹¹ Kamerstuknummer 33173, nummer 8, vergaderjaar 2013-2014

- Het Advocatenportaal, waarmee bepaalde standaardzaken digitaal beschikbaar worden gesteld, is landelijk uitgerold.

Toelichting

Algemeen

De dringend gewenste, onvermijdelijke aansluiting van de strafrechtketen op een snel digitaliserende samenleving vindt in afgebakende stappen plaats. De digitale informatie-uitwisseling met de burger en advocatuur groeit evenals de mogelijkheden daartoe via de uitbouw van faciliteiten als het hieronder genoemde Burgerportaal en het Advocatenportaal.

In de proeftuinen Rotterdam en Noord-Nederland worden noodzakelijke systeemaanpassingen getest en nieuwe werkprocessen voor het digitaal werken ontwikkeld, gericht op de uitfasering van onderlinge papierstromen. Dat gaat ook volgend jaar door. De aandacht verschuift daarbij van standaardzaken en eenvoudige maatwerkzaken naar complexe maatwerkzaken en van schriftelijke informatie naar multimediale informatie en van rechtspleging in eerste aanleg naar hoger beroep.

In de loop van dit jaar zal worden besloten over een stapsgewijze beheerste landelijke implementatie. De implementatie zal beheerst en zorgvuldig moeten verlopen, passend in de bestaande veranderagenda's van de ketenorganisaties. De verwachting is dat deze implementatie in de loop van 2016 start.

Hierna volgt een meerjarige verdergaande, eveneens stapsgewijze en beheerste transformatie naar een situatie waarin fysieke, 'papieren' dossiers niet langer de werkprocessen bepalen. De digitale informatievoorziening zal zo worden ingericht dat de politiefunctionaris, de officier, de rechter, de advocaat alle relevante informatie ter beschikking krijgen, die zij op enig moment in het strafrechtsplegingsproces nodig hebben om hun werk goed uit te kunnen voeren. Uiteraard geldt die verbeterde informatievoorziening ook voor de burger. Zo zal de digitalisering een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ook na 2016 voortgaande versterking van de prestaties van de strafrechtketen.

Die verdergaande digitalisering vergt de opbouw in de keten van een coherent stelsel van voorzieningen (gegevensverzamelingen en ICT-systemen) die met elkaar, over de grenzen van ketenorganisaties heen, op basis van afspraken kunnen communiceren: het "digitale ecosysteem" van de strafrechtspleging.

Samen met de ketenorganisaties en deskundigen is een eerste visie op de verdergaande digitalisering van de strafrechtspleging ontwikkeld. Parallel aan het lopende digitaliseringstraject worden plannen uitgewerkt voor de periode vanaf 2017.

Advocatenportaal

Op 8 september 2014 is het Advocatenportaal van start gegaan. Via dit portaal worden strafdossiers van bepaalde standaardzaken digitaal beschikbaar gesteld aan advocaten van de verdachte. Het portaal is inmiddels landelijk uitgerold. In de loop van tijd wordt het 'soort' strafzaken dat via het portaal beschikbaar wordt gesteld uitgebreid.

Burgerportaal

Op 30 juni 2015 is door de Minister van VenJ het Burgerportaal van het CJIB en de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie (CVOM) geopend, dat in samenwerking met de Justitiële Informatiedienst (Justid) en de politie tot stand is gebracht. Het portaal biedt burgers de mogelijkheid om 'online' verkeersboetes en flitsfoto's in te zien, te betalen en beroep in te stellen. Op termijn zal het portaal deze service ook bieden voor boetes voor strafbare feiten die op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening worden opgelegd en lichte misdrijven. Ook boetes die in het kader van het hieronder genoemde project MEOS worden opgelegd zullen via het portaal kunnen worden afgehandeld.

Mobiel Effectief op Straat

Met MEOS wordt een generieke mobiele werkomgeving voor de Nationale Politie gerealiseerd. Hiermee wordt het onder meer mogelijk om veelvoorkomende overtredingen, zoals verkeersovertredingen en feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, met een smartphone af te handelen. Inmiddels is een bestelling gedaan voor 20.000 smartphones voor de politiemedewerkers van Handhaving en Toezicht. Deze smartphones worden samen met de MEOS-apps uitgerold in de periode september-november van dit jaar.

Het systeem wordt sinds november 2014 getest in een praktijkproef met ruim 1.000 gebruikers. Het systeem inclusief de beveiliging is stabiel. Inmiddels is besloten om de praktijkproef uit te breiden tot 3.000 gebruikers.

Ook de MEOS-apps - met de functionaliteiten identificatie van personen, integrale bevraging van informatiesystemen en digitale bonnen - worden getoetst in de praktijkproef. De ervaringen van de gebruikers tot dusverre zijn positief. De laatste aanpassingen zullen worden verwerkt in finale versies van de apps. Na de zomer start de uitrol van in totaal 35.000 smartphones, die in 2016 wordt afgerond.

Digitalisering executieketen

De basisvoorziening voor het Informatieportaal Justitiabelen (Injus), waarmee informatie over personen in de strafrechtketen op een efficiënte wijze ontsloten kan worden, wordt gefaseerd doorontwikkeld. Injus is een portaal voor zowel organisaties binnen de strafrechtsketen, voor partijen die slachtoffers of nabestaanden informeren en voor instanties die vanuit hun publieke functie informatie over personen in de strafrechtketen nodig hebben. Het portaal wordt in de tweede helft van 2015 uitgebreid met de informatie over jeugdigen en tbs-gestelden en toegankelijk gemaakt voor burgemeesters.

Op basis van het nieuwe ontwerp voor de keten is de digitale informatie-uitwisseling tussen het OM en het CJIB (AICE) geherstructureerd en gemoderniseerd, opdat de informatie-uitwisseling over vonnissen en arresten efficiënter en effectiever plaatsvindt. De uitwisseling tussen het OM en het AICE wordt in 2015 en 2016 verder uitgebreid met andere informatiestromen, waaronder informatie over personen in preventieve hechtenis.

5 Doorlooptijden aanzienlijk verkorten

Doelstelling:

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

Toelichting

In de vorige rapportage is de uitkomst van de nulmeting naar de doorlooptijden van standaardzaken in het jaar 2013 toegelicht. In 2013 werd 40% van de standaardzaken binnen een maand afgedaan. Uit de strafrechtketenmonitor blijkt dat dit percentage in 2014 iets is gedaald naar 37%. Bovengenoemde doelstelling voor de doorlooptijden van standaardzaken lijkt hiermee moeilijk haalbaar. De verwachting is echter dat de implementatie van het in paragraaf 4 toegelichte project MEOS zal leiden tot verbetering van de doorlooptijden. De planning is dat ultimo 2015 MEOS – inclusief de functionaliteit om met een smartphone een bon uit te schrijven – door 23.000 politiemedewerkers wordt gebruikt. De implementatie komt daarmee waarschijnlijk te laat om nog in 2015 een versnelling te realiseren van de doorlooptijden. Vanaf 2016 zal de versnelling echter zichtbaar moeten zijn.

Het door de Strafrechtketenmonitor verkregen inzicht in de ketenprestaties geeft mogelijkheden voor het vaststellen van een aanvullende ketendoelstelling. Er wordt onderzoek verricht naar de haalbaarheid van een ketendoelstelling voor de doorlooptijd van zaken die aan de rechter worden voorgelegd. Dit betreft de termijn vanaf het eerste verhoor van een verdachte door de politie tot en met een vonnis door de rechter in eerste aanleg. De vaststelling van de doelstelling vindt plaats

met inachtneming van de herijking van het Realisatieplan van de Nationale Politie,

In de eerstvolgende voortgangsrapportage wordt hier nader op ingegaan.

Voortdurende procesverbetering

In de vorige rapportage zijn de resultaten besproken van enkele succesvolle projecten, waarbij met behulp van de verbetermethodiek Lean Six Sigma werkprocessen in de keten zijn verbeterd. Die procesverbetering heeft een continu karakter. Inmiddels zijn er dan ook weer nieuwe resultaten te melden. Hieronder een paar illustratieve voorbeelden.

In de regio Rotterdam-Dordrecht is door de Raad voor de Kinderbescherming een Lean Six Sigma-project uitgevoerd gericht op de verkorting van doorlooptijden bij de uitvoering van taakstraffen. Het project heeft zich gericht op zowel werk- als leerstraffen. Doelstelling van het project was het terugdringen van de doorlooptijden op taakstraffen, zodanig dat gegarandeerd kon worden dat deze (zonder het aanvragen van verlenging) altijd binnen de juridische termijn worden afgerond. Deze aanpak heeft geresulteerd in een meer effectief ingericht werkproces binnen de Raad en nieuwe/betere afspraken met de aanbieders van leerstraffen waardoor de doorloop meer gegarandeerd is. De opbrengst bestaat uit een reductie van het aantal verlengingsaanvragen door de Raad voor de Kinderbescherming en daarmee een reductie van de administratieve last voor zowel de Raad voor de Kinderbescherming als het Openbaar Ministerie. Daarnaast is door een kortere doorlooptijd een hoger pedagogisch effect op de jongere (en zijn omgeving) bereikt.

Binnen het OM Noord-Nederland zijn door toepassing van de Lean Six Sigma methodiek succesvolle verbeteringen doorgevoerd op de afdelingen zittingsvoorbereiding en executie. Resultaat van de projecten is een flinke daling van de werkvoorraad. De ketenpartners van het OM merken daar ook het effect van. Met name als het gaat om het tijdig vrijgeven en routeren van het vonnis ten behoeve van de executie.

Naast de uitvoering van concrete projecten is er ook steeds meer aandacht voor het borgen van de verbetermethodiek Lean Six Sigma in dagelijkse bedrijfsvoering van de organisaties. In Oost-Nederland bijvoorbeeld is bij het OM en enkele ketenpartners extra ingezet in het opleiden van medewerkers. Hierbij is ook de keuze gemaakt te starten met het opleiden van alle leidinggevendenden binnen deze organisaties. Hierdoor is de alertheid op sturing op processen, procesresultaten en bijsturen veel prominenter geworden

Een groot aantal maatregelen gekoppeld aan andere doelstellingen, zoals de doelstelling om te digitaliseren, dragen ook bij aan de verkorting van doorlooptijden.

6 Modernisering Wetboek van Strafvordering en relevante wetgeving

Doelstelling:

Het Wetgevingsprogramma versterking prestaties strafrechtsketen, waaronder de herziening van het Wetboek van Strafvordering, is in 2017 afgerond.

Resultaten sinds de vorige rapportage:

- De wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis is 1 januari 2015 in werking getreden;
- Het wetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen is in consultatie geweest. De resultaten van de consultatieronde zijn verwerkt.
- Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (algehele herziening van Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering) is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer. De nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging zijn aan de Tweede Kamer verzonden.

- Het wetsvoorstel digitale processtukken is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer. De nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging zijn aan de Tweede Kamer verzonden.
- Het concept-wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken is in formele consultatie geweest en wordt in september 2015 aangeboden aan de Afdeling Advisering van de Raad van State.
- De concept-Contourennota is in formele consultatie geweest en ligt nu bij de Afdeling Advisering van de Raad van State voor een voorlichting.

Toelichting

Een van de belangrijkste maatregelen die een positieve bijdrage levert aan de versterking van de prestaties van de strafrechtketen 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 strafrechtketen.

De inhoudelijke wetsvoorstellen zullen – conform doelstelling – uiterlijk in 2017 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De aanpassingswetten en de invoeringswetten volgen hierna.

Hieronder wordt de stand van zaken van de wetgevingstrajecten weergegeven.

De Wet uitbreiding gronden voorlopige hechtenis is per 1 januari 2015 in werking getreden. 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 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 en op 1 november 2014 in werking getreden. De regeling beoogt de administratieve lasten voor de politie te verminderen.

De in werking getreden wet tot wijziging van de Paspoortwet is 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 verklaard. 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. De over het wetsvoorstel ontvangen adviezen hebben aanleiding gegeven om het concept-wetsvoorstel aan te passen. Het aangepaste wetsvoorstel zal wederom voor consultatie aan de adviserende instanties worden voorgelegd.

Dit jaar is de wetgeving die nodig is voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering verder in kaart gebracht en uitgewerkt. Bij de modernisering staat voorop dat de uitgangspunten en beginselen van de Nederlandse strafvordering behouden blijven. Er komt dus geen ingrijpende stelselwijziging, wel een modernisering. Het gemoderniseerde 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. De discussiestukken, de resultaten van de pre-consultaties over deze discussiestukken en van het congres leverden de input voor de Contourennota modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de wetsvoorstellen. De Contourennota is voor consultatie voorgelegd aan de meest betrokken organisaties en is thans aanhangig bij de afdeling Advisering van de Raad van State voor een voorlichting. Naar verwachting zal de Contourennota vóór het einde van het zomerreces aan de Staten Generaal worden gezonden.

Voor een viertal wetsvoorstellen die onderdeel uitmaken van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering geldt dat zij nu al in procedure zijn gebracht omdat het afgebakende onderwerpen betreffen die in het huidige wetboek kunnen worden verwerkt. Het gaat om het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, het wetsvoorstel digitale processtukken, het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken en het wetsvoorstel jeugdstrafriscesrecht. Over twee eerstgenoemde wetsvoorstellen heeft de Tweede Kamer verslag uitgebracht en de beantwoording van de verslagen is recent aan de Tweede Kamer gezonden. Het concept-wetsvoorstel Herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken is in consultatie geweest. De adviezen zijn inmiddels ontvangen en worden verwerkt. Het wetsvoorstel zal in september 2015 voor advies naar de Afdeling Advisering van de Raad van State worden gezonden. Het wetsvoorstel jeugdstrafriscesrecht zal naar verwachting in december 2015 voor advies naar de Afdeling Advisering van de Raad van State worden gezonden.

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 betekenisvoorschriften, waarmee wordt beoogd sneller een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing te verkrijgen. Onder meer wordt digitale betekening mogelijk gemaakt.

Het wetsvoorstel digitale processtukken draagt bij aan de digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen en faciliteert het digitaal procederen. Inmiddels is in werking getreden het besluit tot wijziging van het Elektronisch proces-verbaal dat het scannen van en de substitutie processen-verbaal vereenvoudigt, en het mogelijk maakt dat het digitale proces-verbaal aan het openbaar ministerie ter beschikking kan worden gesteld.

Het wetsvoorstel Herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken geeft een nieuwe opzet van de bestaande regelgeving op het terrein van de internationale samenwerking.

7 Prestaties Openbaar Ministerie

In de voortgangrapportages VPS wordt de ontwikkeling van de prestaties en de werkhoeveelheden van het Openbaar Ministerie weergegeven.

De monitor over het jaar 2014, alsmede over de eerste drie maanden van 2015 is hieronder opgenomen. De monitor is gebaseerd op onder meer de reguliere verantwoordingsrapportages van het OM en de strafrechtketenmonitor.

Het OM heeft in 2014 de maatschappelijke doelstelling zoals geformuleerd in de VenJ-begroting 2014 behaald. Een weergave daarvan is opgenomen in het Jaarbericht OM 2014, dat op 15 juni 2015 is gepubliceerd op www.om.nl. Naast het behalen van de maatschappelijke doelstelling heeft het OM, samen met ketenpartners uitvoering gegeven aan verschillende verandertrajecten op het gebied van werkwijzen en efficiency, alsmede aan de vastgestelde taakstellingen.

Het OM volgt nauwlettend de ontwikkeling van de werkhoeveelheden die in verschillende stadia van bewerking zijn en treft zo nodig maatregelen als dreigt dat de werkhoeveelheden in een categorie te sterk oplopen. Het betreft drie categorieën, te weten:

- te beoordelen zaken, zaken waarbij door de officier nog besloten moet worden of er sprake zal zijn van een OM-afdoening of rechterlijke afdoening;
- onderhanden zaken, die zaken die zijn voorzien van de beoordeling "dagvaarden", maar die nog bij een Officier van Justitie in behandeling zijn;
- zittingsgerede zaken, zaken die op een zitting staan gepland en klaar zijn om door een rechter te worden behandeld.

In het jaar 2014 heeft het OM maatregelen getroffen om de opgelopen hoeveelheid werk terug te dringen. Het OM heeft een team gevormd, het zogeheten Virtueel Parket, dat is belast met het doelgericht wegwerken van werkhoeveelheden. Daartoe zijn er 40 fte beginnende juristen aangetrokken voor de verwerking van de extra te beoordelen zaken. Het Virtueel Parket heeft in 2014 circa 52.5000 zaken beoordeeld: 18.000 misdrijfzaken en 34.500 overtredingszaken. Daarmee zijn de werkhoeveelheden, ondanks een licht stijgende instroom van nieuwe zaken, teruggebracht.

Sinds het begin van 2015 daalt de totale voorraad misdrijfzaken gestaag en is deze eind maart 2015 gezakt tot onder het niveau van 1 januari 2013, naar een totaal van 106.142 zaken. De voorraad overtredingszaken vertoont een licht stijgende lijn. De totale voorraad is per maart 2015 nog circa 30.000 zaken hoger dan op de ijkdatum 1 januari 2013.

Het Virtueel Parket richt zich ook in 2015 primair op de voorraad nog te beoordelen zaken (zowel misdrijven als overtredingen). Het op zitting brengen van de zaak is een verantwoordelijkheid van de arrondissementsparketten. Van de beoordeelde zaken is gemiddeld 45% van de misdrijven en 23% van de overtredingszaken gedagvaard.