

Vergaderjaar 2011–2012

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2012

Bijgaand bied ik u het onderzoeksrapport «*Doorlooptijden in de straf-rechtsketen*» aan.¹ Het onderzoek is in de periode november 2010 tot en met december 2011 uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het onderzoek was erop gericht om meer inzicht te krijgen in de doorlooptijden in de strafrechtketen.

Hoewel uit de begin 2010 beschikbare statistieken van het WODC al bleek dat de doorlooptijd van een eenvoudige (standaard)strafzaak zo'n acht à negen maanden kon belopen, bestond nog weinig inzicht in de werkelijke, ketenlange doorlooptijden in strafzaken². Bij de partners in de strafrechtketen bestond niettemin een gedeeld gevoel van urgentie dat de doorlooptijden in strafzaken te lang zijn en dat verbetering en versnelling noodzakelijk is, juist vanuit het perspectief van burger en samenleving. Een goede en tijdige afhandeling van strafzaken is immers wat de burger van de overheid mag verwachten.

Hierna worden de resultaten van het onderzoek op hoofdlijnen vermeld, waarna ik zal ingaan op de verschillende initiatieven die zijn genomen en zullen worden genomen om deze kabinetsperiode te komen tot een betere en snellere afdoening van strafzaken. Naar voren komt dat de doorlooptijden met name in eenvoudige strafzaken veel te lang zijn en dat versnelling en verbetering noodzakelijk is. Het kabinet heeft zich voor deze kabinetsperiode reeds ten doel gesteld de behandelingsduur van eenvoudige strafzaken terug te brengen tot één maand (twee derde van de standaardzaken moet binnen een maand eindigen in een strafbeschikking of eindvonnis in eerste aanleg).

Onderzoeksopzet en resultaten

Het onderzoek richt zich op de doorlooptijden in strafzaken vanaf de datum van instroom bij de politie³ tot aan de start van de executie op twee meetmomenten (2005 en 2008) en maakt onderscheid tussen standaard strafzaken en complexe strafzaken⁴. Daarnaast wordt onder-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Met *ketenlange* doorlooptijden wordt in het kader van dit onderzoek bedoeld: van politie tot en met Rechtspraak. De aansluitende executiefase blijft dus buiten beschouwing.

³ Voor misdrijven en een deel van de overtredingen de datum van het eerste politieverhoor en voor veel overtredingen het eerstvolgende datumveld omdat de datum van het eerste verhoor niet bekend was.

⁴ Standaardzaken zijn volgens de door het WODC gehanteerde (en met de ketenpartners afgestemde) definitie zaken die zijn afgedaan door politie, OM, kantonrechter of enkelvoudige kamer, waarbij geen gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden, de verdachte niet tot de categorie veelplegers behoort en waarbij geen hoger beroep is aangetekend. Complexe zaken zijn strafzaken waarbij aan één of meer van bovenstaande voorwaarden niet voldaan wordt.

scheid gemaakt naar doorlooptijd die bestaat uit wachttijd veroorzaakt door wettelijk voorgeschreven termijnen (verplichte wachttijd), de tijd waarin een zaak wordt overgedragen naar een ketenpartner (transfertijs) en de tijd waarin aan een zaak gewerkt kan worden (behandeltijd). Ten slotte wordt een onderscheid gemaakt tussen zaken met een volwassen en zaken met een jeugdige verdachte.

De resultaten van het onderzoek kunnen worden beschouwd als een nulmeting en de ontwikkelde onderzoeksmethodiek kan worden gebruikt om doorlooptijden ook in de toekomst te monitoren.

Standaardzaken ketenlang

In beide onderzoeksjaren was ca. 85 procent van de strafzaken met een volwassen verdachte een standaardzaak, voor strafzaken met een jeugdige verdachte ging het om ca. 90 procent van de zaken.

De gemiddelde ketenlange doorlooptijd van misdrijfzaken waarbij wordt voldaan aan de voorwaarden voor standaardzaken bedroeg 38 weken voor volwassenen en 25 weken voor jeugdigen in het peiljaar 2008. In 2005 was de ketenlange doorlooptijd voor zowel zaken met een volwassen als met een jeugdige verdachte iets korter.

De spreiding van ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner van standaardzaken met een volwassen en jeugdige verdachte is groot. Uit de analyses blijkt dat de gemiddelde ketenlange doorlooptijd en doorlooptijd per ketenpartner omhoog wordt getrokken door een relatief grote groep zaken met een (zeer) lange doorlooptijd. De grote spreiding is terug te zien bij alle afdoeningsmodaliteiten (transacties, septs en dagvaardingen).

Complexe zaken ketenlang

De ketenlange doorlooptijd van complexe misdrijfzaken bedroeg 69 weken voor volwassenen en 52 weken voor jeugdigen in het peiljaar 2008. In 2005 was de ketenlange doorlooptijd voor zowel zaken met een volwassen als met een jeugdige verdachte enkele weken korter.

Ook de spreiding van ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner binnen complexe zaken met een volwassen en jeugdige verdachte is groot. Wanneer de complexe zaken nader bekeken worden blijkt dat hoger beroepzaken veel langer duren dan andere typen complexe zaken.

Doorlooptijden per ketenpartner

De doorlooptijden per ketenpartner zijn afhankelijk van de verschillende processtappen die worden doorlopen (gaat een zaak naar het CJIB, kiest het OM voor een transactie of strafbeschikking of wordt gedagvaard) en die deels overlappen. Er kan dus niet in algemene termen worden aangegeven wat de gemiddelde doorlooptijd van iedere ketenpartner afzonderlijk is.

Wanneer de individuele processtappen van standaardzaken en complexe zaken naast elkaar worden gelegd valt op dat voor veel processtappen de doorlooptijden bij benadering gelijk zijn. Wel worden in de praktijk de tijdrovende stappen, zoals het aanhouden van de zaak en het instellen van hoger beroep, vaker genomen voor complexe zaken, wat het verschil in ketenlange doorlooptijd tussen standaardzaken en complexe zaken kan verklaren.

Meest tijdrovende processtappen bij alle onderzochte zaakstypen zijn mislukte transactievoorstellingen, de beslissing tot dagvaarding, de aanhouding van een zaak ter terechtzitting en het instellen van hoger beroep.

Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar verplichte wachttijd, behandeltijd en transfertijs blijkt dat het grootste gedeelte van de

doorlooptijd bestaat uit behandel tijd. Verplichte wachttijd blijkt op weinig punten in het werkproces een rol te spelen en ook de transfertijden blijken een klein deel uit te maken van de totale ketenlange doorlooptijd van een strafzaak. Behandel tijd betekent volgens de onderzoekers overigens niet dat er voor het grootste gedeelte van de tijd ook daadwerkelijk aan een zaak gewerkt wordt.

Verhouding onderzoeksresultaten jeugd tot de gerapporteerde resultaten van de Kalsbeeknormen

Voor de meting van doorlooptijden in jeugdzaken vormen reeds enige jaren de zgn. Kalsbeeknormen het uitgangspunt. Met de Kalsbeeknormen is bepaald dat jeugdzaken binnen een vastgestelde termijn moeten zijn afgehandeld door een ketenpartner. Elk van de normen moet voor 80% gerealiseerd worden. De uitkomsten van het onderhavige onderzoek verschillen niet veel van de cijfers die door AEF¹ en het Parket-Generaal worden gepubliceerd over de realisatie van de doorlooptijden². Geen van de cumulatieve Kalsbeeknormen in het peiljaar 2008 wordt gehaald. De meeste normen komen wel in de buurt van het streefpercentage van 80%. Aan de normen die het eindvonnis van de rechtbank (na eerste verhoor politie binnen 6 maanden eindvonnis) en de start van de tenuitvoerlegging (na onherroepelijk worden binnen één maand starten met tenuitvoerlegging taakstraf of detentie) betreffen wordt het minst voldaan.

Conclusie

Het rapport geeft een duidelijk beeld van de doorlooptijden van verschillende typen strafzaken door de strafrechtketen. De onderzoeksresultaten bevestigen het beeld dat de doorlooptijden met name in eenvoudige strafzaken veel te lang zijn en dat versnelling en verbetering (dus) noodzakelijk is. De uitkomsten bieden hiermee een belangrijk aanvullend inzicht in de doorlooptijd van verschillende processtappen bij de afhandeling van strafzaken en vormen daarmee tegelijkertijd belangrijke aangrijpingspunten voor verbetering en versnelling van processen.

Beleidsinitiatieven

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld de behandelingsduur van eenvoudige strafzaken deze kabinetsperiode terug te brengen tot één maand (twee derde van de standaardzaken moet binnen een maand eindigen in een strafbeschikking of eindvonnis in eerste aanleg). Ook bij de ketenpartners bestond de drang om hoe dan ook de doorlooptijden in de keten te bekorten en daarvoor niet de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten.

In het Actieprogramma «sneller recht doen, sneller straffen» (Kamerstukken II 2011/2012, 29 279, nr. 126) dat ik op 27 oktober jl. aan uw Kamer heb verzonden heb ik aangegeven welke initiatieven er deze kabinetsperiode al in gang zijn gezet om te komen tot een betere en snellere afdoening van strafzaken. Deze initiatieven zijn niet enkel gericht op verkorting van doorlooptijden *sec*, maar ook op verbetering van de kwaliteit van de afdoening, de samenwerking tussen de ketenpartners en waar nodig ook herinrichting van werkprocessen en procedures.

¹ In 2009 is een evaluatie verschenen van de Kalsbeeknormen door onderzoeksbureau AEF. De daarin opgenomen conclusies komen globaal overeen met de realisatiepercentages uit het WODC-onderzoek.

² Sinds 2001 wordt door het Parket-Generaal periodiek gerapporteerd over de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen op basis van de genoemde Kalsbeeknormen. In het programma Aanpak jeugdcriminaliteit 2007–2010 is de verkorting van doorlooptijden opnieuw een prioriteit geweest. Dit heeft geleid tot verschillende verbeteracties, waaronder het uitvoeren van een evaluatieonderzoek door AEF en het inventariseren en toepassen van best practices. De resultaten hiervan zijn nog niet zichtbaar in het onderzoek van het WODC.

In het programma *Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving* gaan professionals van verschillende ketenpartners, van politie tot en met Rechtspraak, zelf aan de slag met optimalisering van hun eigen werkprocessen. Zij maken daarbij gebruik van een beproefde methodiek, Lean Six Sigma, die tot doel heeft werkprocessen in één keer goed uit te voeren, zodat verspillingen worden geëlimineerd.

Het traject is in 2011 gestart bij drie ketenpartners (OM, ZM en Reclasering Nederland) in een drietal regio's. In 2012 zal uitbreiding van het traject plaatsvinden naar nieuwe regio's en ketenpartners. Momenteel

worden daartoe gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de betreffende ketenpartners.

Het traject richt zich in eerste instantie op de aanpak van processen voor de afdoening van standaardzaken, maar heeft een bredere oriëntatie, te weten een permanent verander(herontwerp)traject gericht op verbetering van primaire processen in de keten (dus ook processen voor de afdoening van complexe strafzaken en in tweede aanleg).

Naast optimalisering en stroomlijning van bestaande processen wordt in het kader van het programma nagedacht over systeemingrepen (los van bestaande systemen en werkprocessen) die zouden kunnen leiden tot substantiële versnelling in de afdoening van strafzaken (een daadwerkelijk herontwerp of «redesign» van processen). Hiertoe zijn en worden inmiddels besprekingen georganiseerd met vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners (politie, OM, ZM, Reclassering Nederland, Slachtofferhulp Nederland) en het departement.

Daarnaast zijn door politie en OM vijf regionale *ZSM-pilots* gestart om snelle selectie en zo mogelijk afdoening van eenvoudige strafzaken «aan de voorkant» mogelijk te maken. Doel van het ZSM-traject is in bijna alle eenvoudige strafzaken (vallend onder de noemer «veel voorkomende criminaliteit») binnen de eerste zes uren respectievelijk drie dagen na aanhouding een eerste en vaak finale beoordeling van de zaak te realiseren. Politie, OM en ketenpartners werken daarbij nauw samen vanaf één locatie. Er wordt ingezet op sturing aan de voorkant van het opsporingsproces en er wordt gebruik gemaakt van een vereenvoudigd dossier met een zo beperkt mogelijk administratieve last. In de regionale pilots is het afgelopen half jaar geëxperimenteerd met verschillende methoden van aanpak, mede op basis van de verschillende historische achtergronden en werkwijzen bij zowel politie als OM. De evaluatie van de pilots dient als basis voor een in de tweede helft van 2012 in te voeren landelijk ZSM-model.

Permanente monitor doorlooptijden en vervolgonderzoek

Sinds 2008 zijn naast de genoemde initiatieven nog meer veranderingen doorgevoerd of in ontwikkeling die naar alle waarschijnlijkheid van invloed zijn op de doorlooptijden in de strafrechtketen. Bijvoorbeeld de invoering van nieuwe registratiesystemen (GPS, BVH), wijzigingen in wet- en regelgeving (invoering strafbeschikkingen, de consequenties van het Salduz-arrest (raadsman voor en bij het politieverhoor)). Om het effect van deze ontwikkelingen te kunnen meten is het van belang de doorlooptijden structureel te kunnen meten.

Permanente monitoring van de doorlooptijden is één van de hoofddoelstellingen uit de Beleidsagenda 2012. Met ingang van 2012 zal daarom permanente monitoring van doorlooptijden plaatsvinden via de zgn. (reeds bestaande) Strafrechtketenmonitor van het WODC. De in het onderhavige onderzoek ontwikkelde en toegepaste systematiek maakt daar inmiddels onderdeel van uit. De uitkomsten van dit onderzoek beschouw ik als nulmeting.

Om de huidige doorlooptijden en de resultaten van de versnellingstrajecten te kunnen vergelijken met de waarden uit deze nulmeting is noodzakelijk dat eerst in het hele land alle ketenactoren aan de slag zijn met verbetering en versnelling van hun processen.

In 2012 zal uiteraard wel worden gerapporteerd over de voortgang op de genoemde trajecten, ook in de zin van tussentijdse resultaten (uitkomsten van de verschillende regionale verbeterprojecten). Afhankelijk van de uitkomsten uit de trajecten zal worden gezien op welke punten eventueel vervolgonderzoek naar doorlooptijden wenselijk is.

Voor wat betreft de aanbeveling van de onderzoekers om meer onderzoek te doen naar de doorlooptijden in de fase van tenuitvoerlegging kan worden gewezen op het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) (Kamerstukken 2011/2012, 33 000 VI, nr. 11). In 2012 zal door het WODC monitoring plaatsvinden van de in het kader van dit programma ontwikkelde prestatie-indicatoren voor de executiefase, waaronder een tijdige uitvoering van de opgelegde straffen.

Niet alleen sneller, ook beter!

Met optimalisering en waar nodig herinrichting van de werkprocessen door de hele keten, in het bijzonder op de interfaces tussen de verschillende ketenpartners, wordt als gezegd niet enkel een verkorting van doorlooptijden beoogd, maar ook een kwalitatief betere afdoening van strafzaken, betere samenwerking tussen de ketenpartners en daarmee betere prestaties van de keten als geheel. De directe afhandeling van veel voorkomende criminaliteit door politie en OM samen «aan de voorkant» in samenwerking met alle betrokken ketenpartners (de ZSM-aanpak), is een belangrijk voorbeeld van een dergelijke nieuwe samenwerkingsvorm, die nog dit jaar landelijk ingevoerd zal gaan worden.

Ter ondersteuning van de initiatieven om te komen tot een snellere en betere afdoening van strafzaken wordt voorts ketenbreed gewerkt aan digitalisering van processtukken en procedures in de strafrechtketen. Ik noem in dit verband de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen en de implementatie daarvan. Verder heb ik een wetsvoorstel in voorbereiding dat de voorwaarden moet scheppen om in de strafrechtketen met een digitaal strafdossier te werken. Daarnaast wordt voortdurend bezien op welke wijze aanpassing van wet- en regelgeving kan bijdragen aan een snellere en betere afdoening van strafzaken. Ik verwijs op dit punt graag naar de recent door de staatssecretaris en mij aan uw Kamer verzonden brief «Verdere vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht», waarin voorstellen zijn aangekondigd om een snellere reactie op strafbare gedragingen mogelijk te maken (onder meer het opleggen van verplichtende maatregelen buiten de gevallen van voorlopige hechtenis en onderzoek naar een ruimere regeling van de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen). Ten slotte kan worden gewezen op de in gang gezette trajecten aan de voor- en achterkant van de keten, die eveneens zullen bijdragen aan een snellere en betere afdoening van strafzaken (het Actieprogramma «minder regels, meer op straat» voor de politie waarover ik u op 16 december jl. met een eerste voortgangsrapportage heb geïnformeerd en het eerder genoemde programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen voor de executiefase).

Voor de zomer zal ik u berichten over de voortgang op de verschillende trajecten die in onderlinge samenhang moeten bijdragen aan een betere en snellere afdoening van strafzaken en daarmee aan betere prestaties van de strafrechtketen als geheel. Ik ga ervan uit dat ik u dan ook de eerste resultaten in deze trajecten kan melden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten