

Vergaderjaar 2019–2020

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 604

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Strafrechtketen van 5 maart jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 591) zenden wij u bijgaand de doorlichting van de strafrechtketen¹, uitgevoerd door Pricewaterhouse-Coopers (PwC) en onze reactie daarop². Het onderzoek geeft een nadere duiding van de ogenschijnlijke tegenstelling tussen de aanzienlijk gedaalde geregistreerde criminaliteitscijfers enerzijds en signalen van toenemende ervaren druk op de organisaties in de strafrechtketen anderzijds. Het rapport geeft hiervoor een aantal verklaringen in de vorm van relatief nieuwe maatschappelijke opgaven die voor aanhoudende druk in de keten zorgen.

Het rapport onderstreept nog eens dat de urgentie groot is om flinke stappen te zetten om het functioneren van de strafrechtketen³ en de samenwerking daarbinnen verder te verbeteren en het doet hiervoor aanbevelingen.

De uitkomsten van de doorlichting zien wij als een goede bijdrage om te komen tot duurzame oplossingen voor de forse maatschappelijke opgaven waar de strafrechtketen voor staat en als een steun in de rug voor de wijze waarop de partners in de strafrechtketen inmiddels gezamenlijk optreden bij het wegwerken van de door de coronacrisis ontstane werkvoorraden.

Wij hebben de uitkomsten van het rapport besproken met de leden van het Bestuurlijk Ketenberaad strafrechtketen⁴. Ook daar werden de noodzaak en de urgentie tot verbetering, zoals bepleit in de doorlichting, onderschreven. De ketenpartners nemen nadrukkelijk zelf het voortouw bij

¹ In de doorlichting zijn onderzocht: politie, OM, NFI, Reclassering, DJI en CJIB. De rechtspraak is al eerder doorgelicht (2019; Boston Consulting Group).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Onder de strafrechtketen worden ook de partners uit de executieketen begrepen.

⁴ In het BKB zijn vertegenwoordigd OM, politie, rechtspraak, CJIB (namens de executieketen), Ministerie van JenV en op basis van de agenda andere partners uit de strafrechtketen.

het realiseren van de noodzakelijke verdere verbeteringen in de ketensamenwerking. Als verantwoordelijke bewindspersonen zijn wij zelf aan zet waar het gaat om kaders, randvoorwaarden, maatregelen in wetgevende sfeer of flankerend beleid. De komende maanden zullen alle betrokken organisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid samenwerken aan een gezamenlijk verbeterplan voor de strafrechtketen, mede op basis van de aanbevelingen van het PwC-rapport.

De hoofdlijnen van dit plan schetsen wij in deze brief, op de nadere uitwerking en concretisering komen wij terug in een vervolgbrief die uw Kamer voor de begrotingsbehandeling van JenV in november 2020 zal ontvangen. Voorafgaand daaraan zullen wij uw Kamer, zoals gevraagd in de gewijzigde motie van het lid Van Dam c.s. van 22 juni jl.⁵, informeren over de governance en de wijze van regievoering die hierbij past. De rechtsstatelijke positie van het Openbaar Ministerie en de onafhankelijkheid van de rechtspraak vormen daarbij belangrijke randvoorwaarden.

Waar het gaat om het realiseren van verbeteringen in de strafrechtketen wijzen wij ook op onze recente brief aan uw Kamer over de ketenbrede aanpak van achterstanden in de strafrechtketen in relatie tot de coronacrisis. Het met elkaar creëren van meer samenhang in de aanpak, intensieve samenwerking tussen de partners en het toepassen van innovatieve werkwijzen zijn daarbij belangrijke elementen. Op basis van de inzichten die worden opgedaan met deze tijdelijke ketenaanpak zullen wij bezien welke maatregelen en innovatieve oplossingen ook voor de lange termijn behulpzaam kunnen zijn.

Positieve effecten gaan ook uit van de op 1 januari 2020 in werking getreden Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB), waarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van straffen en maatregelen (die door de rechter of het Openbaar Ministerie zijn opgelegd) zijn verschoven van het Openbaar Ministerie naar de Minister voor Rechtsbescherming.

Deze regie op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen leidt onder meer tot het sneller en beter uitvoeren van straffen en het versterken van de positie van slachtoffers en nabestaanden. Om de regie op de tenuitvoerlegging te versterken, coördineert het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de uitvoering van straffen. Het CJIB heeft hiervoor het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) ingericht, een initiatief dat uitnodigt tot verbreding en verankering in de keten.

Ook wordt met kracht verder gewerkt aan de reeds bestaande voornemens en ambities op het gebied van digitalisering, doorlooptijden en multiproblematiek. Uw Kamer ontvangt tegelijk met deze brief de meest recente rapportage met een uitvoeriger overzicht van de voortgang op deze thema's.

Tot slot geven we in deze brief een eerste reactie op een eerdere motie van het lid Van Dam c.s.⁶ waarin wordt verzocht uw Kamer voor de komende begrotingsbehandeling te informeren over «hoe het functioneren van de strafrechtketen tot en met 2025 geborgd en versterkt kan

⁵ Gewijzigde motie van het lid Van Dam c.s. over meer regie strafrechtketen met als dictum: «verzoekt de regering om te bevorderen dat, met inachtneming van ieders positie, vanuit het ministerie meer regie wordt genomen op het functioneren van de strafrechtketen waar het gaat om logistieke en bedrijfsmatige ketenissues zoals ICT, doorlooptijden, het afpakproces en het voorkomen en wegwerken van voorraden en daar de Kamer voorafgaand aan Prinsjesdag een voorstel over te doen toekomen». (Kamerstuk 35 470 VI, nr. 14).

⁶ Kamerstuk 35 300 VI nr. 51.

worden». Ook wordt de stand van zaken gemeld met betrekking tot de motie Rosenmöller die vraagt om «een onafhankelijk onderzoek naar de mogelijkheden en condities waaronder de continuïteit in bekostiging beter kan worden geborgd en de rechtsstaat duurzaam kan worden versterkt ⁷».

De indeling van de brief is als volgt. In paragraaf 1 staan de belangrijkste bevindingen uit de doorlichting, in paragraaf 2 de aanbevelingen en in paragraaf 3 schetsen we de hoofdlijnen van het verbeterplan dat wordt uitgewerkt om het functioneren van en de samenwerking binnen de strafrechtketen verder te versterken. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de uitvoering van de moties Van Dam en Rosenmöller.

1. Doorlichting van de strafrechtketen: bevindingen

Dalende criminaliteit, blijvend hoge werkdruk

Uit het onderzoek blijkt dat de geregistreerde criminaliteit in de periode 2014–2019 aanzienlijk is gedaald bij een nagenoeg gelijkblijvende capaciteit van de strafrechtketen.

In totaliteit is in de onderzoeksperiode 2014–2019 de geregistreerde criminaliteit met 20% gedaald, is de instroom van strafzaken bij het OM met 8% afgenomen en is de instroom bij DJI met 22% gedaald. Het slachtofferschap van criminaliteit is eveneens met 28% sterk gedaald.

Geconstateerd wordt dat verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder digitalisering en internationalisering van criminaliteit en sterk toegenomen inzet voor ondermijnende criminaliteit, het werk complexer hebben gemaakt en hebben bijgedragen aan een hogere werkdruk. Daarnaast heeft een veelheid aan wets- en beleidswijzigingen geresulteerd in een hogere werkdruk, vanwege de organisatorische implicaties ervan voor de betrokken organisaties.

De onderzoekers concluderen op basis hiervan dat de werkdruk voor de strafrechtketen niet is afgenomen, ondanks de gedaalde instroom van zaken. Een vergelijkbare conclusie trok de Boston Consulting Group (BCG) ook in de doorlichting van de rechtspraak in 2019.⁸

De kwantitatieve onderbouwing van bovenstaande bevindingen is een lastige opgave gebleken, omdat de beschikbare registraties en databestanden in de organisaties niet zijn ingericht om een directe relatie te kunnen leggen tussen toenemende complexiteit en toegenomen inzet. De bovengeschetste ontwikkelingen worden wel door alle betrokken organisaties herkend.

Capaciteit strafrechtketen is vrijwel gelijk gebleven

De onderzoekers stellen vast dat in de periode 2014–2019 de totale personele bezetting van de strafrechtketen vrijwel gelijk is gebleven: 82.496 fte in 2014 ten opzichte van 82.538 fte in 2019.

Complexiteit zaken is toegenomen door maatschappelijke ontwikkelingen

De onderzoekers beschrijven in het rapport zes maatschappelijke ontwikkelingen die in de afgelopen jaren voor extra druk hebben gezorgd op de beschikbare capaciteit in de onderzochte organisaties: (1) de groeiende zorgtaak in de keten (o.a. verwarde personen); (2) toename van

⁷ Kamerstuk 35 300, C.

⁸ Doorlichting Financiën Rechtspraak (Boston Consultancy Group, 2019). Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 489.

veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning; (3) extra werkzaamheden als gevolg van versterking positie van slachtoffers en verdachten; (4) digitaliserende criminaliteit; (5) globaliserende criminaliteit; (6) toenemende roep om individuele oplossingen. In de bijlage achter deze brief worden deze zes ontwikkelingen nader toegelicht.

Ketenprestaties verbeterd

Wat betreft de ketenprestaties in de periode 2014–2019 concluderen de onderzoekers dat deze zijn verbeterd, gelet op met name de verkorting van de doorlooptijden en de toename van het vertrouwen van de burgers in de organisaties uit de strafrechtketen.

In de bijlage worden deze ketenprestaties nader toegelicht.

Aandachtspunten voor het functioneren van de strafrechtketen

Naast de bevindingen over de werkdruk in de organisaties spreken de onderzoekers zich ook uit over het functioneren van de strafrechtketen in het algemeen en de mate van samenwerking tussen de partijen daarbinnen. Geponeerd wordt dat de strafrechtketen een samenhang van deelketens vormt en afstemming vraagt op landelijk en regionaal niveau. Bij deelketens kan gedacht worden aan deelketens van soorten zaken zoals Veelvoorkomende criminaliteit (VVC), High Impact Crimes (HIC) en ondermijning, alsmede aan deelketens van activiteiten zoals forensisch onderzoek, preventieve hechtenis of beslag.

De samenwerking komt in de praktijk – ook door de eigenstandige posities en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties – vooral tot stand door overleg en in mindere mate door sturing. De sturing die wel plaatsvindt, is primair gericht binnen de individuele organisaties en niet op de keten als geheel. Het rapport benadrukt het belang van verdergaande samenwerking in de keten.

In het rapport wordt verder gewezen op een viertal andere knelpunten die aangepakt moeten worden om het functioneren van de keten verder te kunnen verbeteren.

1. Om goed te kunnen sturen is meer informatie nodig over de inzet van de capaciteit op zowel het niveau van de organisatie als op het niveau van de keten, met andere woorden meer datagedreven en informatiegestuurd werken. Zo kan ook de impact van maatschappelijke ontwikkelingen beter ingeschat worden.
2. De onderzoekers stellen dat tot op heden de opbrengsten van de digitalisering, ondanks alle inzet, achterblijft bij de verwachtingen van de organisaties. Er moet extra worden ingezet op het wegnemen van ICT-knelpunten op de koppelvlakken tussen de organisaties voor het stroomlijnen van de informatie.
3. Gewezen wordt op het ontbreken van een actueel en integraal overzicht van nieuw beleid en wetgeving bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in het bijzonder als het gaat om de onderlinge samenhang en de consequenties ervan voor de partners in de strafrechtketen. Het rapport spreekt van een veelheid aan wets- en beleidswijzigingen met onduidelijke prioritering.
4. De onderzoekers vragen aandacht voor de wijze van bekostiging van de organisaties. Gesteld wordt dat sommige financiële prikkels voor de individuele organisaties niet gericht zijn op het meewegen van het belang van andere in de (deel)keten, bijvoorbeeld doordat aanvragen bij de ene organisatie leiden tot kosten voor uitvoering bij een ander.

2. Aanbevelingen

De onderzoekers doen op basis van hun bevindingen een reeks aanbevelingen in de vorm van handelingsperspectieven, die kunnen bijdragen aan het versterken van de samenwerking in de strafrechtketen of betrekking hebben op randvoorwaarden voor het beter kunnen functioneren van de strafrechtketen. De onderzoekers rangschikken hun aanbevelingen onder drie hoofdpijlers:

Pijler 1: Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking

De aanbevelingen in pijler 1 richten zich op het beter organiseren van de gezamenlijke kennisbasis van de strafrechtketen en op gezamenlijke sturing op de samenwerking op bestuurlijk niveau.

- 1.1 Creëer een transparanter overzicht van bestaand en nieuw beleid*
- 1.2 Investeer in perspectief en een meerjarige agenda*
- 1.3 Stel ketenbrede impactanalyses als randvoorwaarde*
- 1.4 Realiseer verbetering vanuit het niveau van de deelketens*

Pijler 2: Verbeteren van data inzicht op inzet in de keten

Deze aanbevelingen richten zich op het vergroten van het zicht op eigen inzet van de organisaties en effect van intensiveringen op de bedrijfsvoering.

- 2.1 Voer ketenbrede evaluatie van beleid uit via periodieke steekproeven*
- 2.2 Stel lokale capaciteitsplanning op en stem deze onderling af*
- 2.3 Organiseer inzicht op inzet op het niveau van zaakstype en individuele zaken*

Pijler 3: Oplossen van grote operationele knelpunten

Centraal in deze pijler staan het grote belang van het continueren van de ketenbrede digitalisering, van deelketen-doorlichting en van een steviger rol van het BKB.

- 3.1 Zet extra in op stroomlijning van informatieoverdracht (m.n. digitalisering)*
- 3.2 Voer periodieke deelketen-doorlichting uit met als doel deelketens te optimaliseren*
- 3.3 Ondersteun als BKB-initiatieven die werkdruk verminderen en barrières in samenwerking wegnemen*

Zie de bijlage voor een uitvoeriger beschrijving van bovenstaande aanbevelingen.

3. Hoofdpijnen verbeterplan strafrechtketen

a. Ter introductie

De doorlichting van de strafrechtketen onderstreept dat verbetering nodig is in het functioneren van de strafrechtketen en de samenwerking en afstemming tussen de partijen daarbinnen. Het is belangrijk dat we ons daarbij rekenschap geven van het feit dat «de strafrechtketen» geen doorsnee «productieketen» is maar een complex samenstel van deelketens, waarin veel partijen op landelijk, regionaal en lokaal niveau samenwerken en waarbinnen waarborgen ten aanzien van de rechtsstatelijke positie van het Openbaar Ministerie en de onafhankelijkheid van de rechtspraak geborgd moeten blijven.

De complexiteit van de strafrechterketen maakt dat er niet één oplossing is die voor alle onderdelen werkzaam is, verbeteringen moeten vaak primair worden gerealiseerd op het niveau van deelketens, waarop de desbetreffende aanbeveling doelt.

De door PwC geformuleerde aanbevelingen zijn divers van inhoud en gewicht en zullen de komende maanden worden beoordeeld in het licht van het geheel aan verbeterambities en maatregelen die nodig zijn. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke samenhang en synergie met andere lopende verbetertrajecten op het gebied van vermindering doorlooptijden, digitalisering, aanpak multiproblematiek en de aanpak van achterstanden in relatie tot de coronacrisis. Daarom gaan we op dit moment niet in op alle individuele aanbevelingen, maar schetsen we de hoofdlijnen waaruit het verbeterplan zal bestaan.

b. Hoofdlijnen verbeterplan strafrechterketen

Mede naar aanleiding van de bevindingen en de aanbevelingen uit het PwC-rapport gaan wij samen met de leden van het BKB voorlopig uit van de volgende drie hoofdthema's als basis voor de verdere verbetering van het functioneren van en de samenwerking binnen de strafrechterketen:

- Betere samenwerking en afstemming
- Meer digitaal en datagedreven
- Beleid en regelgeving

De komende periode zal worden gezien of aanvulling of verdere aanscherping van of binnen deze hoofdthema's nodig is.

Betere samenwerking en afstemming

Meerjarenagenda

- De partners in de strafrechterketen investeren, onder meer op basis van een gezamenlijk Streefbeeld voor de Strafrechterketen, in een gezamenlijke meerjarenagenda, die wordt gedragen door het Ministerie van JenV. Deze agenda houdt rekening met ieders eigen verantwoordelijkheden, de rechtsstatelijke positie van het Openbaar Ministerie en de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Deze meerjarenagenda geeft richting aan de gemeenschappelijke doelstellingen in de keten en brengt focus aan. Monitoring vindt plaats in periodiek overleg tussen bestuurders uit de strafrechterketen, het departement en de Ministers.

Verbinding strafrechterketen en deelketens

- De partners in de strafrechterketen zetten in op een versterkte samenwerking op het niveau van de verschillende deelketens in de strafrechterketen en zorgen voor een betere verbinding tussen het lokale en het landelijke niveau. Dit kan bijvoorbeeld door te bevorderen dat op lokaal niveau door de verantwoordelijke partijen concrete plannen worden uitgewerkt voor het wegwerken van werkvoorraden en door deze op geaggregeerd niveau als input voor de planning van de executie te brengen, die op landelijk niveau plaatsvindt. Dit sluit goed aan op de wijze waarop de executieketen georganiseerd is en resultaten boekt. Zo wordt er een betere verbinding gebracht tussen executiefase op centraal niveau waar het CJIB ketenregisseur is geworden op basis van de wet USB. Aandachtspunt bij het realiseren van verbetering in deelketens is dat het zicht op implicaties voor het grotere geheel van de strafrechterketen behouden blijft.

Doorlooptijden en multiproblematiek

- De bestaande ambities van het BKB met betrekking tot de doorlooptijden en aanpak multiproblematiek worden onverkort uitgevoerd en

doorgezet. Voor de voortgang en actuele stand van zaken op deze trajecten verwijzen wij naar de rapportage die tegelijk met deze brief aan uw Kamer wordt aangeboden.

Meer digitaal en datagedreven

Digitalisering

- Op het gebied van digitalisering van de strafrechtketen is de nodige voortgang geboekt. Op basis van de quick scan die onlangs in opdracht van uw Kamer is uitgevoerd blijkt het nodig om de aansturing van het digitaliseringstraject te versterken. De huidige aanpak heeft al geleid tot een «betere governance en een gestructureerde programma-aanpak». Dit traject zal – mede met behulp van de aanbevelingen uit de quick scan – de komende jaren met kracht worden voortgezet om de informatie-uitwisseling binnen de strafrechtketen verder de verbeteren en daarmee het werk beter te ondersteunen.

Datagedreven

- De partners zetten in op een meer datagedreven coördinatie en afstemming tussen de partners in de strafrechtketen. Daartoe bevorderen zij de onderlinge informatie-uitwisseling over o.a. hun inzet, prioriteitstelling en planning, zodat partners verderop in de keten tijdig kunnen inspelen op daaruit voor hun voortvloeiende effecten. Wij gaan hierbij verder met de ontwikkeling van de Data Alliantie voor de Strafrechtketen (DAS), waarbij op één centrale plek de data van de partners in de strafrechtketen wordt opgeslagen, geüniformeerd, aan elkaar wordt gekoppeld en wordt voorzien van eenduidige terminologie.

Er zijn ook nieuwe ontwikkelingen op dit gebied. Een actueel voorbeeld van een meer datagedreven invulling van de ketensamenwerking is de huidige ketenaanpak achterstanden strafrechtketen als gevolg van de coronacrisis, waarbij ook een ketenmonitor wordt ingericht.

Beleid en regelgeving

Overzicht beleid en regelgeving

- Het Ministerie van JenV zorgt ten behoeve van de partners in de strafrechtketen voor een zo actueel mogelijk overzicht van bestaand en nieuw beleid en wetgeving en van de mogelijke effecten daarvan op de partners in de strafrechtketen. Ketenbrede impactanalyses zijn daarbij van groot belang. Aandachtspunt hierbij is dat bestaand en nieuw beleid en wetgeving en de mogelijke effecten daarvan op de partners in de strafrechtketen zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Het ministerie bevordert dat in de praktijk ervaren knelpunten met betrekking tot beleid of wetgeving op regelmatige basis worden besproken.

Wetboek van Strafvordering

- Een moderne, adequate en rechtstatelijk ingebedde criminaliteitsbestrijding vergt een grondige herziening van de juridische infrastructuur van de strafrechtspleging, in nauwe samenhang met rechtsbescherming van burgers. Hiertoe werken wij aan de voorbereiding van een grondige herziening van het Wetboek van Strafvordering. Inmiddels is een nieuw voorontwerp gereed. Bij de invoering van deze herziening is het zaak goed rekening te houden met de (organisatorische) impact op en het absorptievermogen van de betrokken organisaties, waarmee hierover intensief overleg wordt gevoerd.

Afweging inzet strafrecht en andere instrumenten

- Voorkomen moet worden dat maatschappelijke problemen rond criminaliteit en onveiligheid eenzijdig op de strafrechtketen worden afgewenteld, ze vergen vaak een brede, geïntegreerde aanpak waarbij een combinatie van instrumenten wordt ingezet, inclusief preventieve maatregelen. Het strafrecht is en blijft een onmisbaar instrument, maar steeds in combinatie met andere instrumenten. Bij de keuze van de meest geschikte interventie wordt ook rekening gehouden met veranderingen in het criminaliteitsbeeld en de verantwoordelijkheden van partners buiten de strafrechtketen.

Over de voortgang van bovenstaande maatregelen vindt periodiek overleg plaats tussen de bestuurders van de betrokken organisaties, het departement en de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming.

4. Uitvoering motie Van Dam c.s.

In de motie van het lid Van Dam c.s. van 21 november 2019 (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 51) is gevraagd om aan te geven hoe het functioneren van de strafrechtketen tot en met 2025 geborgd en versterkt kan worden. Hiervoor hebben wij aangegeven langs welke inhoudelijke hoofdlijnen deze noodzakelijke versterking de komende tijd zal worden vormgegeven. Deze hoofdlijnen worden de komende periode verder uitgewerkt en geconcretiseerd door de partners in de strafrechtketen gezamenlijk, in nauwe samenspraak met ons ministerie.

Met betrekking tot de gewijzigde motie van het lid Van Dam c.s. (Kamerstuk 35 470 VI, nr. 14) is ook de vraag van belang naar de verhouding tussen de opgaven die op de strafrechtketen afkomen en de beschikbare capaciteit bij de betrokken organisaties. Hierbij is van belang dat het departement gedurende het jaar de inzet van de capaciteit nauwgezet monitort, bijvoorbeeld door middel van de jaarlijkse herijking van de capaciteitsbehoefte binnen de justitiële ketens door middel van het Prognose Model Justitiële ketens (PMJ). Dit geeft door het jaar heen inzicht in de voortgang en kan aanleiding zijn om tussentijds bij te sturen.

Op basis van het PwC-rapport kunnen geen uitspraken worden gedaan over de benodigde beschikbare middelen voor de strafrechtketen, dat was ook geen onderdeel van de vraagstelling. Vastgesteld kan worden dat de gezamenlijke inzet om de strafrechtketen op een kwalitatief hoger niveau te brengen op basis van de bovenstaande maatregelen ambitieus is en veel van de betrokken partners in de keten zal vergen. Waar nodig faciliteren wij de organisaties in de verdere uitwerking.

Verdergaande samenwerking op alle niveaus (bestuurlijk, digitaal, etc.) inclusief de daarvoor benodigde infrastructuur en overige randvoorwaarden lijkt het sleutelwoord voor de komende jaren. Zoals aangegeven moeten de maatregelen op onderdelen nog verder worden uitgewerkt, onder meer ten aanzien van de kwantificering en doorrekening. Wel zijn er lopende trajecten op het terrein van wet- regelgeving en digitalisering waar veel financiële middelen mee gemoeid zijn, zoals ook gedeeltelijk zichtbaar is in het Regeerakkoord waarin tijdelijk extra middelen zijn verstrekt om de digitalisering in gang te zetten. Zoals het PwC rapport benadrukt zal hier de komende jaren nog fors op moeten worden doorgepakt.

Uit de gewijzigde motie Van Dam c.s. leiden wij af dat er behoefte is aan meer inzicht in hoe het functioneren van de strafrechtketen tot en met 2025 verbeterd kan worden. In de toegezegde vervolgbrief komen we hierop terug.

Daarnaast is het WODC gevraagd ter uitvoering van de motie Rosenmöller een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar met name de ontwikkelingen in de financiering van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak in den brede over de afgelopen 10 jaar en naar de daaronder liggende beleidskeuzes. Daarbij zal ook gekeken worden naar de werking en effecten van verschillende bekostigings-systematieken en naar de mogelijkheden om naar de toekomst toe te komen tot meer stabiliteit in de financiering in relatie tot beleid. Het streven is de onderzoeksuitkomsten in de eerste helft van maart 2021 beschikbaar te hebben.

Tot slot

Nederland heeft een vitale rechtsstaat die op hoog niveau functioneert. Dat blijkt niet alleen uit verschillende onderzoeken onder de bevolking, maar ook uit de goede positie van Nederland in vergelijking van rechtstelsels in internationaal verband. Daar mogen we trots op zijn. Dit laat onverlet dat het van belang is om het functioneren van de strafrechtketen en de samenwerking daarbinnen verder te verbeteren. De eerste contouren daarvoor hebben wij in deze brief geschetst, concretisering en nadere uitwerking hiervan volgt in onze vervolgbrief.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Vraagstelling

De doorlichting van de strafrechtketen is uitgevoerd in de periode oktober 2019 tot juni 2020 op basis van de volgende onderzoeksvragen:

- a. Hoe verhouden de ontwikkelingen in afname in criminaliteitscijfers zich tot de ervaren toegenomen druk op organisaties?
- b. Hoe verhouden de opgaven van de strafrechtketen zich tot de beschikbare capaciteit?
- c. Wat maakt dat ondanks een afname in instroom de druk op de organisaties hoog blijft?
- d. Welk handelingsperspectief en mogelijkheden tot meer effectiviteit zijn er? Zijn er wetswijzigingen nodig om de maatregelen te implementeren?
- e. Hoe kan hier bestuurlijk effectief op gestuurd worden?

Voor het beantwoorden van de eerste drie onderzoeksvragen hebben de onderzoekers een vergelijking gemaakt van de instroom van strafzaken en de capaciteitsinzet bij de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Reclassering in de periode 2014–2019. Voor de rechtspraak geldt dat alleen de vragen rondom het handelingsperspectief (d en e) binnen de scope van het onderzoek zijn geplaatst aangezien de rechtspraak in 2019 reeds door Boston Consulting Group financieel is doorgelicht met specifieke aandacht voor druk op de organisatie.

Naast onderzoek van het strafrechtketenproces van opsporing tot en met executie van straffen is ter vergelijking gekeken naar de werkzaamheden gericht op preventie en op de handhaving van de openbare orde. In het onderzoek is tevens onderscheid gemaakt in de verschillende onderdelen van de strafrechtketen (deelketens): opsporing, vervolging en berechting; forensisch onderzoek en executie van straffen.

Bevindingen

Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen uit de doorlichting op een rij gezet op grond waarvan bovenstaande conclusies zijn getrokken over de relatie tussen de dalende geregistreerde criminaliteit en de toeneemende ervaren druk op de organisaties in de strafrechtketen en de rol van maatschappelijke ontwikkelingen hierin.

Sterke daling van de meeste vormen van geregistreerde criminaliteit

PwC stelt in haar rapport dat in de onderzoeksperiode 2014–2019 diefstal is afgenomen met 37%, zaakbeschadiging met 30%, zakkenrollerij met 61%, winkeldiefstal met 6%, straatroof/overval met 27% en moord/doodslag met 21%.

Fraude (waaronder fraude met online handel) is daarentegen gestegen met 35% en het aantal delicten maatschappelijke integriteit (waaronder computercriminaliteit) is gestegen met 17%.

In totaliteit is in de onderzoeksperiode 2014–2019 de geregistreerde criminaliteit met 20% gedaald, is de instroom van strafzaken bij het OM met 8% afgenomen en is de instroom bij DJI met 22% gedaald. Het slachtofferschap van criminaliteit is eveneens met 28% sterk gedaald. De onderzoekers merken op dat mogelijk sprake is van een kentering in de daling van de instroom van zaken. Zo nam de geregistreerde criminaliteit in de periode 2018–2019 met 4% toe en stijgt de instroom bij DJI sinds 2017.

Capaciteit strafrechtketen is vrijwel gelijk gebleven

De onderzoekers stellen vast dat in de periode 2014–2019 de totale personele bezetting van de strafrechtketen vrijwel gelijk is gebleven: 82.496 fte in 2014 ten opzichte van 82.538 fte in 2019.

Waar bij de politie sprake is van een daling van circa 1%, vanwege de noodzakelijke afbouw om de bezetting in balans te brengen met de formatie, is bij de overige organisaties het aantal fte's gestegen. Bij het OM met 9%, het NFI 5%, het CJIB 13%, de Reclassering 3% en DJI met 0,3%.

Complexiteit zaken is toegenomen door maatschappelijke ontwikkelingen

De onderzoekers beschrijven in het rapport dat een zestal maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren extra druk op de beschikbare capaciteit hebben uitgeoefend.

a. Groeiende zorgtaak in de keten

In de keten is meer overlast van psychische problematiek en intensivering van de omgang met mensen met een licht verstandelijke beperking. Het aantal meldingen van overlast door verwarde personen tussen 2014 en 2019 laat een stijging van 67% zien en zijn in dezelfde periode zijn de Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ) -activiteiten door het OM met 25% gestegen. Bij DJI is het percentage «zorg» binnen het gevangeniswezen gestegen van 13% naar 16%.

b. Toename van veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning

In de strafrechtketen is meer focus komen te liggen op preventie van incidenten en op risicobeheersing rond maatschappelijk polariserende thema's. Voorbeelden zijn de vervijfvoudiging van het aantal demonstratie aanvragen in Amsterdam tussen 2014 en 2019 en de stijging van het aantal bedreigingen van politici met meer dan 150% tussen 2016 en 2018, aldus PwC.

Binnen de keten is voorts een sterk toenemende inzet op ondermijnende georganiseerde criminaliteit. Het aantal onderzoeken naar georganiseerde misdaad is met een kwart toegenomen tussen 2015 en 2018.

c. Versterkte positie van slachtoffers en verdachten

Een aantal ontwikkelingen heeft de positie van slachtoffers, verdachten en advocatuur versterkt. Zo heeft de rechtsontwikkeling na het Salduz-arrest geleid tot recht op bijstand van een advocaat voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Voorts heeft de overheid geïnvesteerd in rechtsbijstand voor slachtoffers door een toevoeging voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenzaken.

Deze verbeteringen van de positie van verdachten en slachtoffers hebben onder meer geleid tot verdubbeling van het aantal verzoeken op basis van artikel 3 van het wetboek van strafvordering tot inzage van processtukken tussen 2016 en 2018.

d. Digitaliserende criminaliteit

Fraude met handel via internet en andere vormen van digitale criminaliteit is sterk gestegen. Het aantal grote cybercrime onderzoeken en het aantal aan OM geleverde verdachten van cybercrime is in de periode 2014–2019 meer dan verdubbeld. Deze snelgroeiende vorm van criminaliteit vraagt kennishoudelijk veel van de keten en is, mede door het grensoverschrijdende karakter complex. Ook is de opsporing van traditionele criminaliteit zelf tijdrovender en complexer geworden als gevolg van versleutelde communicatie en grote hoeveelheden te onderzoeken data.

e. Globaliserende criminaliteit

Meerdere indicatoren wijzen op een toename van globaliserende criminaliteit. Het aantal internationale rechtshulpverzoeken is sterk gestegen, evenals het aantal zaken waarbij tolken en/of vertalers wordt ingezet. Er zijn meer buitenlandse verdachten in Nederland en meer Nederlandse verdachten in het buitenland.

f. Toenemende roep om individuele oplossingen

De onderzoekers stellen vast dat steeds vaker een persoonsgerichte aanpak wordt toegepast, zoals het geval is bij de aanwezigheid van multiproblematiek. In de selectie en afdoening van strafzaken en de tenuitvoerlegging van straffen wordt ook steeds vaker de context van de rechtzoekende meegewogen. Het CJIB trof in 2019 241.000 betalingsregelingen, waar dit in 2014 nog vrijwel niet gebeurde.

Ook wordt meer maatwerk toegepast bij slachtoffers op grond van de toegenomen rechten in het opsporingsproces: individuele beoordelingen op kwetsbaarheid, uitgebreider spreekrecht, audiovisueel horen kwetsbare slachtoffers, meer mogelijkheden tot verhaal schade, recht op informatiebescherming en bijstand door advocaat en tolk spelen een steeds grotere rol in de keten.

Ketenprestaties verbeterd

Wat betreft de ketenprestaties in de periode 2014–2019 concluderen de onderzoekers dat deze zijn verbeterd, gelet op met name de afname van de doorlooptijden en de toename van het vertrouwen van de burgers in de organisaties uit de strafrechtketen.

Zo is de doorlooptijd «politie tot vonnis» in de periode 2014–2018 bij overtredingen afgenomen van 14 naar 12 maanden (14%) en bij misdrijven van 10 naar 8 maanden (20%). Bij het OM is de voorraad zaken door OM te beoordelen en op zitting te plannen in de periode 2015–2020 als % van de jaarinstream met 19% afgenomen en bij misdrijfzaken met 23%. De startsnelheid executie (% niet binnen de normtijd gestart) bij financiële straffen is verbeterd met 22% in de periode 2015–2018.

Wat betreft het vertrouwen in de organisaties van de strafrechtketen valt onder meer op dat de tevredenheid over het functioneren van de politie in het algemeen is verbeterd: het % mensen dat (zeer) tevreden is over de politie is in de periode 2014–2019 gestegen van 30% in 2014 naar 35% in 2019 (CBS Veiligheidsmonitor 2014 en 2019).

Aanbevelingen PwC

Pijler 1: Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking

De aanbevelingen in pijler 1 richten zich op het beter organiseren van de gezamenlijke kennisbasis van de strafrechtketen en op gezamenlijke sturing op de samenwerking op bestuurlijk niveau

1.1 Creëer een transparanter overzicht van bestaand en nieuw beleid

Een centraal, actueel door het departement opgesteld en met keten afgestemd overzicht van vigerend beleid en wetgeving helpt partners scherp te krijgen waar de keten als geheel verantwoordelijk voor is, brengt samen hoe organisaties hier invulling aan geven en in hoeverre handwijzen van ketenpartners op elkaar aansluiten.

1.2 Investeer in perspectief en een meerjarige agenda

Een meerjarige beleidsagenda, opgesteld door de bestuurders van de strafrechtketen en departement, creëert gezamenlijke doelstellingen waar elke organisatie zelf specifiek invulling aan kan geven.

1.3 Stel ketenbrede impactanalyses als randvoorwaarde

De analyse ondersteunt communicatie over de gekozen invulling van beleid versus andere mogelijke opties, bijbehorende verwachte (tijds)investeringen, afwegingen en afbakening van de extra taken.

1.4 Realiseer verbetering vanuit het niveau van de deelketens.

Aangezien partners afhankelijk van de deelketen tegen andere uitdagingen aanlopen (bijv.: zorg is een groter issue binnen Veelvoorkomende Criminaliteit (VVC) dan binnen ondermijning), andere oplossingen nodig hebben (bijv.: verbetering met kleine tijdswinst heeft grote impact op een taak die vaak herhaald wordt (VVC)) en andere afwegingen maken dat de deelketen op het regionale niveau een passende plek om samenwerking op tactisch/ operationeel gebied te verstevigen.

Pijler 2: Verbeteren van data inzicht op inzet in de keten

De organisaties hebben beperkt zicht op eigen inzet en effect van intensiveringen op de bedrijfsvoering. Daarnaast stemmen organisaties in de keten interne prioritering van activiteiten nog niet consequent af met andere ketenpartners.

2.1 Voer ketenbrede evaluatie van beleid uit via periodieke steekproeven
Evalueer consequent of het beslag dat op de keten wordt gelegd in verhouding staat tot vooraf afgestemde verwachte input en uitkomsten.

2.2 Stel lokale capaciteitsplanning op en stem deze onderling af
Breng inzet op ketenbrede prioriteiten met elkaar in lijn door geplande inzet af te stemmen, realisatie te monitoren en vooraf te communiceren als prioriteiten verschuiven of geplande inzet om andere redenen niet haalbaar blijkt te zijn, zodat op tijd kan worden geanticipeerd.

2.3 Organiseer inzicht op inzet op het niveau van zaakstype en individuele zaken.

Creëer inzicht in welke inzet zaakstypen vragen om capaciteit afwegingen te kunnen maken. Relateer informatie over inzet aan instroom, doorlooptijden en uitstroom en analyseer op geaggregeerd niveau of en waar verschillende regio's kunnen leren van elkaars handelingswijze (bijvoorbeeld hoe de werkwijze van een bepaalde regio werkt als deze minder inzet vraagt om een bepaald delicttype op te lossen) en gebruik monitoring waar nodig om bij te sturen op individuele zaken.

Pijler 3: Oplossen van grote operationele knelpunten

Centraal in deze pijler staan het grote belang van het continueren van de ketenbrede digitalisering, van deelketen-doorlichting en van een steviger rol van het BKB.

3.1 Zet extra in op stroomlijning van informatieoverdracht (m.n. digitalisering)

1. Bepaal welke aanpassingen op sectorale wetgeving nodig zijn om de wetsvoorstellen «Gegevensverwerking samenwerkingsverbanden» en de aanpak meervoudige problematiek sociaal domein» (Wams) te complementeren;
2. Haal bij deelketens op waar de belangrijkste knelpunten in relatie tot informatiedeling zitten en analyseer de impact op kwaliteit en werkdruk. Selecteer vanuit het BKB welke knelpunten moeten worden opgepakt en veranker deze in het Programma Digitalisering Strafrecht-keten.

3.2 Voer periodieke deelketen-doorlichting uit met als doel deelketens te optimaliseren

Breng professionals uit het primaire proces samen om voor deelketens onder verantwoordelijkheid van het BKB een periodieke procesdoorlichting uitvoeren. Selecteer telkens één specifieke zaakstroom binnen één regio, zodat de procesdoorlichting die problemen aanpakt die ook het dagelijks werk direct beïnvloeden.

3.3 Ondersteun als BKB-initiatieven die werkdruk verminderen en barrières in samenwerking.

Besluit als BKB per deelketen welke procesoptimalisaties getest kunnen worden en maak structureel middelen (in termen van investeringsgeld alsook capaciteit) vrij om deze in een experimentele omgeving uit te voeren, resultaten vast te stellen en bij bewezen succes op te schalen naar de verschillende regio's. Zet het BKB in om mogelijke issues in governance of financiering op te lossen en waar nodig te sturen op wetswijzigingen.