

Vergaderjaar 2012–2013

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2012

In mijn brief van 29 juni 2012 (Kamerstuk 29 279, nr. 147) heb ik u geïnformeerd over mijn maatregelen die de prestaties in de strafrechtketen moeten versterken.

Deze maatregelen worden in deze kabinetsperiode uitgevoerd. Het is mijn ambitie dat de barrières die effectief optreden van politie en justitie in de weg staan, worden weggenomen. De activiteiten in het kader van de versterking van de prestaties in de strafrechtketen dragen hier aan bij. Ze leiden tot een strafrechtketen die strafzaken sneller, slimmer, beter en transparanter afdoet en waarin de uitstroom van strafzaken verklaard en verantwoord kan worden. Zo geef ik invulling aan de afspraken die in het regeerakkoord zijn gemaakt.

Ik heb u aangegeven dat ik wil bereiken dat in 2015 tweederde van de standaardzaken in vier weken wordt afgedaan met een strafbeschikking of een vonnis in eerste aanleg, dat de ongewenste uitstroom van zaken in de keten in 2016 tot aanvaardbare proporties is teruggebracht en dat voor sturing in de strafrechtketen inzicht komt in de ketenprestaties.

Op 5 juli jl. heb ik met uw Kamer tijdens een Algemeen Overleg, hierover gesproken (Kamerstuk 33 173, nr. 5). Ik heb u toen toegezegd u voor de begrotingsbehandeling te informeren over de stand van zaken.

Deze brief bevat, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de stand van zaken van de maatregelen die bijdragen aan de versterking van de prestaties in de strafrechtketen en blikkt vooruit op de komende periode. Hieronder bevinden zich ook de maatregelen waarmee ik uitvoering geef aan de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over de prestaties in de strafrechtketen. Ik sta eerst stil bij twee belangrijke voorwaardenscheppende maatregelen: aanpassing van wetgeving en digitalisering in de keten. Vervolgens ga ik in op maatregelen die zullen leiden tot een betere informatievoorziening, die inzicht in de prestaties van de keten aanzienlijk versterken, op maatregelen voor de

aanpak van ongewenste uitstroom en op maatregelen die leiden tot slimmer werken in de keten.

Wetgeving

Het Wetboek van Strafvordering wordt gewijzigd. Een beter toegankelijk en inzichtelijk Wetboek van Strafvordering is eenvoudiger in het gebruik en draagt daardoor bij aan de verbetering van de prestaties in de keten.

Het gaat dan om:

minder regels en betere uitvoerbaarheid

beperking van administratieve lasten

verbeterde inzichtelijkheid en eenvoudiger gebruik voor de praktijk

consistentie en vereenvoudiging in de regeling van de verschillende bevoegdheden

vereenvoudiging en stroomlijning van procedures

het in lijn brengen van het wetboek met nieuwe ontwikkelingen in de strafrechten nationaal en internationaal.

In 2015 zal dit afgerond zijn.

Inmiddels is het wetsvoorstel uitbreiding gronden voorlopige hechtenis (Kamerstuk 33 360) bij de Tweede Kamer aanhangig. Het streven is deze nieuwe wettelijke regeling medio 2013 in werking te laten treden. De consultatie over het wetsvoorstel versterking presterend vermogen van de politie en het wetsvoorstel digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen, die beide gericht zijn op het terugdringen van de administratieve lasten van de politie, is afgerond. Beide wetsvoorstellen worden nog dit jaar aan de ministerraad voorgelegd. Het wetsvoorstel elektronisch strafdossier gaat naar verwachting begin volgend jaar in consultatie. Dit is ook de streeftermijn voor het wetsvoorstel met betrekking tot de herijking en stroomlijning van de tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Wetsvoorstellen met betrekking tot de herijking en stroomlijning van opsporingsbevoegdheden gaan naar verwachting eind 2013 in consultatie.

Digitalisering

Digitalisering kan een belangrijke bijdrage leveren aan de werking van de strafrechten en is soms zelfs cruciaal om ingrijpende procesverbeteringen te realiseren. Op dit moment worden ketenbrede voorzieningen gerealiseerd, die nodig zijn om processen in de keten te kunnen digitaliseren. Zo komt aan het einde van dit jaar voor de ketenorganisaties een waarmerk-, teken- en validatieservice beschikbaar, die nodig is voor het uitsluiten van ongeoorloofde veranderingen en voor de digitale ondertekening van de stukken in digitale strafdossiers. Immers, in het strafrecht is het van primair belang dat zekerheid geboden wordt over de status van een aangeboden document. In het voorjaar van 2013 komt de lange termijn validatie gereed, die ervoor zorgt dat ook na een langere periode vastgesteld kan worden dat een document authentiek en integer is. Met deze betekenisvolle digitaliseringstappen kan slimmer worden gewerkt en wordt het behalen van de prestatiedoelen in de keten in 2015 en 2016 ondersteund.

Maar mijn ambities reiken verder. Op termijn moet onder meer een volledig digitaal procesdossier worden gerealiseerd. Vergaande digitalisering van de strafrechten is echter een zaak van lange adem, waarbij de komende jaren, binnen de mogelijkheden die daar toe bestaan, stappen worden gezet. Begin 2013 wordt de eerste stap gezet door in beeld te brengen hoe de informatievoorziening in de keten er – op termijn – uit moet komen te zien.

De strafrechtenmonitor, een instrument dat de prestaties van de keten periodiek inzichtelijk maakt, wordt ingrijpend verbeterd:

In 2013 worden op landelijk niveau kritieke prestatie-indicatoren (kpi's) vastgesteld.

Vanaf 2013 geeft de strafrechtenmonitor inzicht in de doorlooptijden van strafzaken.

Vanaf 2014 geeft de strafrechtenmonitor inzicht in ongewenste uitstroom van strafzaken. Ik geef hiermee gehoor aan een belangrijke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om zicht te krijgen op ongewenste uitstroom. Het WODC voert hiertoe een diepgaand kwantitatief onderzoek uit naar ongewenste uitstroom. Dit onderzoek is eind 2013 gereed.

Hierdoor wordt de monitor steeds meer geschikt als instrument om inzicht te krijgen in de ketenprestaties op landelijk en regionaal niveau.

Voor de executieketen – onderdeel van de strafrechten – heeft het WODC een zogeheten kpi-monitor ontwikkeld die inzicht geeft in de prestaties. Concreet wordt gemeten op de doelstellingen die voor deze keten zijn geformuleerd: het sneller en zekerder ten uitvoer leggen van strafrechtelijke beslissingen (het voorkomen van ongewenste uitstroom) en het beter informeren van slachtoffers en nabestaanden, gemeenten en zorginstellingen over (ex-)justitiabelen. Dit instrument is verbonden met de strafrechtenmonitor en wordt geschikt gemaakt als instrument om de samenwerking in de executieketen te versterken en verantwoording over prestaties af te leggen.

In de jeugdstrafrechten wordt een ketenbreed sturingsmodel opgezet dat inzicht moet geven in het kwalitatief en kwantitatief functioneren en presteren van de jeugdstrafrechten. Ook in die systematiek wordt aangesloten bij de strafrechtenmonitor.

Ongewenste uitstroom terugdringen

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen dat bepaald moet worden welke vormen van uitstroom ongewenst worden geacht en dat die uitstroom moet worden voorkomen. Ook deze aanbeveling wordt uitgevoerd.

Op dit moment loopt er een kwalitatief onderzoek naar ongewenste uitstroom dat begin 2013 duidelijk moet maken hoe de meeste ongewenste uitstroom ontstaat en waar deze plaatsvindt. Onder het kopje «slimmer werken in de keten» worden maatregelen genoemd, die bijdragen aan het terugdringen van ongewenste uitstroom in de keten. Het onderzoek leidt begin 2013, indien nodig, tot extra maatregelen.

Daarnaast leidt het onderzoek begin 2013 tot definiëring van ongewenste uitstroom. Definiëring is noodzakelijk om op basis van het eerder genoemde uitstroombonderzoek van het WODC mijn doelstelling te specificeren dat de ongewenste uitstroom in 2016 tot «aanvaardbare proporties» moet zijn teruggedrongen.

In dit verband is in het Algemeen Overleg op 5 juli 2012 gevraagd of geregistreerd wordt in hoeverre er jaarlijks sprake is van strafvermindering door overschrijding van de redelijke termijn bij de behandeling van een zaak. Zoals ik destijds heb toegelicht wordt wel de hoogte van de opgelegde straffen geregistreerd maar niet of er sprake is van deze strafvermindering. Daartoe is geen aanleiding omdat, zoals tijdens het AO aan de orde kwam, uit informatie van de Raad voor de rechtspraak

blijkt dat deze strafvermindering in de praktijk nauwelijks voorkomt. In de onderzoeken naar ongewenste uitstroom komt dit onderwerp aan de orde. Als blijkt dat dit probleem toch groter is dan aangegeven, zal ik overwegen alsnog tot registratie over te gaan.

Slimmer werken in de keten

*ZSM*¹

In 2013 vindt de landelijke uitrol plaats van de ZSM-werkwijze door de ketenpartners bij de strafrechtelijke handhaving van veelvoorkomende criminaliteit. Ik ga ervan uit dat in de loop van het derde kwartaal 2013 de ZSM-werkwijze in alle regio's is geïmplementeerd.

De invoering is een belangrijke kwaliteitsimpuls voor de afhandeling van zaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit. Met een slimme, snelle en directe behandeling van verdachten wordt de strafrechtelijke slagkracht en «heterdaadkracht» versterkt en ontstaan selectieve, professionele, effectieve en efficiënte interventies aan de voorkant van de strafrechtketen.

De ZSM-werkwijze levert een belangrijke bijdrage aan mijn doelstelling in 2015 tweederde van de standaardzaken in vier weken af te doen. De verwachting is dat bij volledige werking 75% van de beschikbare verdachten van misdrijven instroomt op de ZSM-locaties. Van deze instroom wordt 75% via de ZSM-werkwijze afgedaan. In het komende jaar zal blijken welk deel daarvan met een strafbeschikking wordt afgedaan en welk deel met een dagvaarding.

In 2011 zijn ruim 13 000 zaken via de ZSM-werkwijze afgedaan. Dit jaar betrof dat eind oktober meer dan 32 000 zaken; in totaal dus ruim 45 000 zaken. Voor het grootste deel van deze zaken wordt binnen 7 dagen na intake een afdoeningsbeslissing genomen.

Deze innovatieve werkwijze is een ingrijpende aanpassing die de motor gaat vormen van de verandering in de keten. Hiermee bedoel ik dat de andere verbeteractiviteiten aan zullen sluiten op deze werkwijze, zowel aan de voorkant als aan de achterkant van de strafrechtketen. Het geheel gaat de basis vormen voor een slagvaardige en doelmatige keten.

De ZSM-werkwijze wordt nu geïmplementeerd bij alle arrondissementen en de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie. Met de ketenpartners wordt nu bepaald welke condities volgend jaar moeten worden vervuld om de invoering en doorontwikkeling te laten slagen.

In 2013 zal een ketenbrede business case worden opgesteld, die inzicht geeft in welke mate de ZSM-werkwijze bijdraagt aan meer doelmatigheid in de keten.

De jeugdstrafrechtketen sluit aan op de ZSM-werkwijze. Het landelijk instrumentarium jeugdstrafrechtketen (LIJ) voor screening en risicotaxatie van jeugdige daders, waarvan de implementatie in de loop van 2013 is afgerond, is op de ZSM-werkwijze afgestemd.

Politie

Aan de voorkant van de strafrechtketen, draagt de politieorganisatie bij aan de verbetering van de prestaties in de keten:

Het aangifteproces wordt verbeterd. Juist omdat aangiften het beginpunt vormen van de strafrechtketen, is het van belang dat burgers eenvoudig aangifte kunnen doen én dat deze aangiften vervolgens door politie en Openbaar Ministerie snel en effectief worden afgehandeld. Op

¹ zo snel, simpel, slim, samen, selectief en samenlevingsgericht mogelijk

20 november heb ik uw Kamer mijn reactie op het rapport «aangifte doen: de burger centraal» van de Inspectie Veiligheid en Justitie gezonden. Kort samengevat is mijn ambitie dat burgers en ondernemers niet alleen weten waar en wanneer ze aangifte kunnen doen, maar ook dat ze er op kunnen vertrouwen dat als ze aangifte doen deze ook daadwerkelijk wordt opgepakt. Kortom: als men aangifte doet, ziet men daarvan het resultaat. Om dit te realiseren heb ik de politie verzocht minutieus naar de organisatie van het aangifteproces te kijken. Medio 2013 informeer ik u over de uitkomsten en de vervolgacties. Vooruitlopend daarop start de politie vanaf 1 januari 2013 met het persoonlijk informeren van alle aangevers van woninginbraken binnen maximaal twee weken over de voortgang van de behandeling van hun aangifte. Vanaf 1 januari 2014 zullen alle aangevers van alle high-impact crimes binnen maximaal twee weken een eerste persoonlijke terugkoppeling ontvangen.

Het actieprogramma «minder regels, meer op straat».

De maatregelen die tot en met augustus 2012 zijn genomen, leveren al een productiviteitswinst van ruim 500 fte op. Ik informeerde uw Kamer hierover uitgebreid in mijn brief van 28 augustus 2012 (TK 29 628, nr. 328). Ik kan u nu ook melden dat onderdelen van het back office concept die betrekking hebben op de zogenaamde real time intelligence op Dag 1 van de Nationale Politie gerealiseerd zijn. Agenten op straat worden dan door de meldkamer van de meest recente informatie uit de verschillende politiesystemen voorzien.

Versterken van het vakmanschap van de politiemedewerkers.

Het vakmanschap van de politiemedewerkers legt het fundament voor elk strafproces. De Nationale Politie wordt een organisatie waarin vakmanschap centraal staat. Ten behoeve van het strafproces wordt onder andere samenwerking met andere ketenpartners gezocht en is de norm ingevoerd dat 20% in de opsporing over HBO niveau beschikt. Tevens is mogelijk dat recherchekundigen kunnen instromen.

Bovenstaande verbeteringen zijn onderdelen van een breder streven naar een versterking van de kwaliteit bij de politie op opsporingsterrein. De kwaliteit van opsporing bepaalt in hoge mate of een Officier een dagvaarding kan maken, of een rechter tot een oordeel kan komen en of een vervolgingsbeslissing kan worden geëxecuteerd.

OM en Politie

Politie en OM werken in toenemende mate met BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). Sinds maart 2012 is dit systeem bij de politie geïmplementeerd. De implementatie is bij het OM in 2013 gereed. De parketten Amsterdam en Haarlem-Alkmaar werken al met BOSZ; andere parketten volgen binnenkort. Dit «zicht op zakensysteem» geeft inzicht in het aantal en de soorten onderhanden zaken, inclusief genomen beslissingen. Politie en OM kunnen zo op de in-, door- en uitstroom van zaken sturen. Het OM wordt via het systeem ook meer bij de opsporing betrokken. Het systeem wordt bij voorrang ingezet om de ZSM-werkwijze te ondersteunen.

BOSZ vergroot tevens het inzicht in de ketenprestaties: het maakt bijvoorbeeld voorraadvorming en doorloopsnelheid transparanter en kan op termijn de strafrechtketenmonitor voeden.

In 2014 wordt het digitaal bonnenboekje ingevoerd en wordt binnen de keten van feitgecodeerde zaken digitaal gewerkt. Het wetsvoorstel dat ziet op de hiervoor benodigde afschaffing van de papierenkennisgeving (het zogenaamde «geeltje»), is inmiddels gereed en wordt na consultatie bij de Tweede Kamer ingediend. Ik verwacht dat het wetsvoorstel per 1 januari 2014 in werking zal treden. De ontwikkeling van de benodigde ketenbrede voorzieningen (een digitaal tekensysteem en een digitaal archief) zijn in voorbereiding.

NFI

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) heeft zijn levertijden met 90% teruggebracht en significante kostenbesparingen doorgevoerd zonder dat dit de productiecapaciteit heeft aangetast.

Naast procesinnovatie heeft het NFI ook geïnvesteerd in technologische innovatie gericht op snelheid en efficiency. Een voorbeeld hiervan is de invoering van speciale sprintprodukten zoals DNA in 6 uur, die tegemoet komen aan een al langer bestaande wens bij politie, OM en ZM om meer tot snelheid in combinatie met behoud van kwaliteit te komen. Meer algemeen merk ik op dat technologische innovatie in het domein van forensisch onderzoek grote efficiencylagen mogelijk maakt in de rechtshandhaving. Het succes van het DNA-onderzoek en de DNA-databank is hier een voorbeeld van.

Rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak is een programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) gestart, dat ingrijpende verbeteringen wil doorvoeren in alle sectoren van de rechtspraak. Hoog op de agenda van KEI staat ook een snellere en betere afdoening van strafzaken.

De rechtspraak sluit vanaf 2013 aan op de ZSM-werkwijze en levert daarmee ook een belangrijke bijdrage aan mijn doelstelling, standaardzaken snel af te doen. Zaken die volgen op een «zsm»-strafbeschikking moeten merendeels binnen de ketennorm van vier weken worden afgedaan.

Volgend jaar zal blijken om hoeveel zaken het gaat en wat de gevolgen van de invoering van de ZSM-werkwijze voor de rechtspraak zijn. De Raad voor de rechtspraak zal mede op basis hiervan de huidige prestatienormen voor rechtbanken en gerechtshoven aanpassen.

Gericht op een snelle doorstroom van het OM naar de rechter en een snelle en adequate afhandeling in eerste aanleg, worden thans reeds in samenwerking met het OM en andere ketenorganisaties, initiatieven ontplooid. In Haarlem–Alkmaar en Utrecht–Lelystad wordt bijvoorbeeld wekelijks zittingscapaciteit ingeruimd om zaken uit het ZSM-traject af te doen.

Ook de gerechtshoven werken aan het versneld afdoen van strafzaken. Bijvoorbeeld in de regio Den Haag waar onder de term «Fast Lanes», zaken met een grote impact op maatschappij en/of slachtoffer versneld worden aangebracht bij het gerechtshof.

Executieketen

Het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB), dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, richt zich op het optimaliseren van de executieketen. Het komende jaar wordt ingezet op het realiseren van concretere verbeteringen in de fase van tenuitvoerlegging en op het treffen van voorbereidingen met betrekking tot de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. Doelstelling is dat per 1 januari 2014 de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen overgaat van het Openbaar Ministerie naar de Minister. Het Openbaar Ministerie wordt exclusief verantwoordelijk voor het aanleveren van ten uitvoer te leggen strafrechtelijke beslissingen, de Minister wordt direct verantwoordelijk

voor de tenuitvoerlegging van deze beslissingen door de verschillende ketenpartners, zoals DJI, CJIB en reclassering.

Het CJIB krijgt een centrale rol in de executieketen. Om deze taak goed te kunnen uitvoeren, wordt een Administratie- en Informatie Centrum (AICE) bij het CJIB ingericht. Ter ondersteuning van AICE wordt een Centrale Administratie Voorziening ontwikkeld. Hierdoor kan er vanaf 2014 optimaal zicht en grip op het proces van tenuitvoerlegging zijn. Het AICE zal in een aantal stappen de start en coördinatie van de tenuitvoerlegging van alle strafrechtelijke beslissingen door partners als 3RO, Politie en DJI op zich nemen. Daarnaast neemt het AICE administratieve taken van de uitvoerende organisaties over, opdat deze zich kunnen concentreren op hun kerntaken. Alle partners in de executieketen werken op dit moment toe naar de aansluiting op AICE.

In 2013 wordt daarnaast samen met de ketenpartners ingezet op het verbeteren van de ketenwerkprocessen ten aanzien van het informeren van slachtoffers, de opsporing van veroordeelden die nog een gevangenisstraf moeten uitzitten en de systematiek van betekening. Dit draagt bij aan het voorkomen van ongewenste uitstroom en het realiseren van de verbeterdoelstellingen voor de executieketen.

Tevens is er per 1 januari 2014 een Informatieportaal Justitiabelen (INJUS) beschikbaar. Dit portaal is de modernisering van de informatievoorziening binnen de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen en is bestemd voor alle partijen die slachtoffers en/of nabestaanden informeren en voor instanties die vanuit hun publieke functie informatie nodig hebben over personen in de strafrechtketen.

In aansluiting op het volwassenenstrafrecht is dit jaar de stroomlijning van het ten uitvoer brengen van jeugdsancties onderzocht. De huidige (administratieve) processen tussen het OM en de organisaties die jeugdsancties uitvoeren, zijn in kaart. Deze processen kunnen worden verbeterd door het CJIB een coördinerende rol te geven. In oktober 2012 is gestart met het doorrekenen van de consequenties van de verbeteringen; deze worden vastgelegd in een business case. Naar verwachting is de business case begin 2013 gereed.

Bekostigingssystematiek

Voor optimale prestaties in strafrechtketen is het van belang dat bekostigingssystematiek van de ketenpartners in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken. De Algemene Rekenkamer heeft hier een aanbeveling over gedaan.

De sturing en bekostiging van de rechtspraak en de executie (CJIB, gevangeniswezen) is gericht op een doelmatige, snelle en kwalitatief hoogwaardige afdoening van de door een ketenpartner aangeboden zaken. De financiering is afhankelijk gesteld van de output: het aantal zaken dat is afgehandeld respectievelijk het aantal uitvoeringen van boetes en straffen.

Het OM wordt nog volledig op beschikbaarheid (input) gefinancierd. Hierin gaat verandering komen. Met 2013 als proefjaar en 2014 als jaar van invoering gaat het OM een duaal bekostigingsmodel invoeren gebaseerd op input- en outputbekostiging. Het nieuwe model zal een beter beeld geven van de concrete producten en prestaties van het OM en de kosten die daarmee zijn gemoeid.

De financieringssysteem van het OM komt hiermee meer in lijn met dat van de Rechtspraak. Ik verwacht hiervan positieve effecten voor de samenwerking.

Transitieproces VenJ

De versterking van de prestaties van de strafrechtketen is onderdeel van een omvangrijk transitieproces dat zich de komende jaren op het terrein van Veiligheid en Justitie voltrekt. De vorming van de Nationale Politie en herziening van de Gerechtelijke Kaart zijn daarvan de belangrijkste exponenten. Zij bieden goede kansen voor de versterking van de strafrechtketen; niet in de laatste plaats voor de professional om goed en slagvaardig te kunnen werken en voor de organisaties om de professionaliteit van de medewerkers verder te ontwikkelen. Al deze veranderingen zijn ingrijpend en vragen veel inzet. Het is dan ook zaak voortdurend evenwicht en afstemming te zoeken tussen al deze meerjarige complexe transitietrajecten, zodat zij gezamenlijk succesvol kunnen zijn.

Voor de zomer informeer ik u opnieuw over de voortgang.

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