



# Ketenplan van aanpak

Op weg naar...  
de uitwerking en uitvoering van  
de ambitie van de strafrechterketen



# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Duurzame samenwerking strafrechtketen	3
<b>2 Naar een toekomstbestendige strafrechtpleging</b>	<b>4</b>
<b>3 De ambitie</b>	<b>5</b>
3.1 Samenwerking met waarborgen voor de rechtstatelijke beginselen	5
3.2 Ambitie van de strafrechtketen	5
3.3 De 3 opgaven	5
A De doorlooptijden binnen de strafrechtketen	5
B De multiproblematiek van verdachten, daders en slachtoffers binnen de strafrechtketen en in verbinding met het zorg- en sociale domein	5
C De informatievoorziening in de keten	6
3.4 Samenhang tussen de opgaven	6
<b>4 De aanpak</b>	<b>7</b>
4.1 Basis op orde	8
4.2 Innovatie	8
A De doorlooptijden binnen de strafrechtketen	9
B De multiproblematiek van verdachten, daders en slachtoffers binnen de strafrechtketen en in verbinding met het zorg- en sociale domein	12
C De informatievoorziening in de keten	14
<b>5 Afsluiting</b>	<b>16</b>

## Kaders

Kader 1	
<b>De veranderende maatschappij</b>	<b>3</b>
Kader 2	
<b>Besluit duurzame samenwerking</b>	<b>3</b>
Kader 3	
<b>Onafhankelijke positie rechtspraak</b>	<b>3</b>
Kader 4	
<b>Botsingen horizontaal en verticaal</b>	<b>4</b>
Kader 5	
<b>Persoons- en contextgericht werken</b>	<b>4</b>
Kader 6	
<b>Netwerken</b>	<b>4</b>
Kader 7	
<b>Doorlooptijden jeugd</b>	<b>10</b>
Kader 8	
<b>Doorlooptijden executie</b>	<b>10</b>
Kader 9	
<b>Alle Zaken Digitaal</b>	<b>15</b>
Kader 10	
<b>Multimedia</b>	<b>15</b>
Kader 11	
<b>Ketenbreed slachtofferportaal</b>	<b>15</b>
Kader 12	
<b>Voetnoten</b>	<b>16</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Duurzame samenwerking strafrechtketen

De afgelopen jaren hebben wij, leden van het bestuurlijk ketenbe- raad, met onze collega's binnen strafrechtketen, geïnvesteerd in onze onderlinge samenwerking. Onze organisaties voelden steeds meer de urgentie om deze samenwerking in de gehele strafrecht- keten van opsporing tot en met de tenuitvoerlegging van straffen te intensiveren en duurzaam voort te zetten. De veranderende maatschappij [kader 1]<sup>1</sup> en daarmee andere verwachtingen van de samenleving, ontevredenheid binnen de eigen organisaties over de prestaties van de strafrechtketen en de modernisering van het wetboek van strafvordering maken het noodzakelijk dat de organisaties binnen de strafrechtketen kritisch kijken in hoeverre de strafrechtpleging geloofwaardig blijft en toekomstbestendig is. Daarom hebben de toenmalige plv. korpschef van de Nationale Politie, voorzitter van het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, directeur-generaal Straffen en Beschermen, directeur-generaal Politie en directeur Wetgeving en Juridische Zaken op 26 oktober 2015 het besluit tot duurzame samenwerking strafrechtketen getekend. [kader 2]. In dat besluit hebben zij afgesproken dat de lokale werkpraktijk van de professional centraal staat [kader 3]. De duurzame samenwerking gaat pas leven als slachtoffers, verdachten, daders en de inwoners van dit land positieve veranderingen echt gaan merken.

De toenmalige bestuurders hebben begin 2016 hun krachten gebundeld in het bestuurlijk ketenberaad (BKB). Heden maken wij in dit BKB als ketenorganisaties en het departement, ieder vanuit zijn eigenstandige positie en rol, afspraken over de samenwerking en de prestaties van de strafrechtketen. Onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, Wim van de Donk, Commissaris van de Koning Noord-Brabant, werken wij aan goede (politiek)bestuur- lijke voorwaarden voor een duurzame ketensamenwerking en een toekomstbestendige en geloofwaardige strafrechtpleging. Als BKB hebben wij ons de afgelopen periode toegelegd op de vorming van een gezamenlijke maatschappelijke ambitie en daarmee een plan van aanpak voor de strafrechtketen. Deze ambitie en dit plan presenteren wij graag in dit stuk.

### Kader 1 De veranderende maatschappij

Van Erkel en De Lange (2017) tekenen op in hun essay over de overheid van de toekomst dat de wereld om ons heen razend- snel verandert. Oorzaken die zij aangeven zijn onder andere toenemende onderlinge afhankelijkheid en verwevenheid, snelle technologische veranderingen en turbulente politieke en sociaal-economische ontwikkelingen. Terugtrekkende overheid, deregulering, liberalisering, privatisering, globali- sering en lokalisering zijn allemaal ontwikkelingen die de afgelopen decennia plaatsvonden en hebben geleid tot een horizontale netwerk- en informatiesamenleving.

### Kader 2 Besluit duurzame samenwerking

Het besluit duurzame samenwerking in de strafrechtketen (26 oktober 2015) vormt de basis van de samenwerking tussen de organisaties in de strafrechtketen waarbij expliciet wordt overwogen dat samenwerking tussen de ketenorganisaties – met respect voor ieders (wettelijke) positie en rol – een noodzakelijke voorwaarde is voor een behoorlijke strafrechtpleging die ten volle bijdraagt aan een veilige en rechtvaardige samenleving, voldoet aan alle eisen die een democratische rechtstaat daaraan stelt en die het vertrouwen van de burger heeft.

### Kader 3 Onafhankelijke positie rechtspraak

Vanwege de onafhankelijke positie van de rechtspraak betekent dit dat het lid van het BKB van de Raad voor de rechtspraak zich ervoor zal inspannen de gerechten mee te nemen in deze duurzame samenwerking. Het is aan de gerechten – vanuit hun eigenstandige rol, positie en verantwoordelijkheid – om te bepalen op welke wijze die uitwerking plaatsvindt en welke prioritering daarbij wordt aangebracht.

## 2 Naar een toekomstbestendige strafrechtpleging

Samen werken aan de toekomstbestendigheid van de strafrechtpleging: De opsporingsambtenaar, de rechter, de officier van justitie, de reclasseringswerker, de politieagent, de bewaarder, en alle andere professionals in de keten zijn allen eigenaar van het goed functioneren van de strafrechtpleging. Zij hebben afgelopen periode aangegeven wat beter moet in de keten en welke richting zij op willen. Op 20 april 2017 heeft de top van de strafrechtketen in Utrecht in vier lijnen de basis gelegd voor een gezamenlijke en een maatschappelijke ambitie van de strafrechtketen.

### Inspelen en aanpassen op de veranderende maatschappij [kader 4]

De strafrechtketen geeft ruimte aan pilots, experimenten, innovaties. De uitkomsten – dat wat werkt – neemt de strafrechtketen over en wordt onderdeel van de normale werkomgeving van de keten. 'Oude' systemen, werkwijzen en besturen, die niet langer passen in deze veranderende maatschappij, laten we los.

### Persoons- en contextgericht werken [kader 5]

De organisaties binnen de strafrechtketen werken gezamenlijk vanuit de maatschappelijke opgave, hanteren gezamenlijke kaders, kijken over de eigen instituties heen en sturen op dat wat nodig is, op eenduidige wijze. Binnen deze kaders hebben professionals eigen regelruimte en verantwoordelijkheid. Daarbij hoort een verantwoording niet op het hoe, maar op het wat.

### Slim organiseren in netwerken [kader 6]

Ruimte geven aan de professionals in de brede keten en gezamenlijk de wijze van aansturing eenduidig maken (minder gefragmenteerd). Bestuur en management van de organisaties in de strafrechtketen legitimeren persoons- en contextgericht werken over de organisaties heen, dragen dit gezamenlijk uit en stemmen hun bedrijfsvoering daarop af.

### Informatievoorziening

De strafrechtketen zorgt er voor dat de burger zicht heeft op beschikbare informatie: waar het zit, wat het is, en hoe het te bereiken. De strafrechtketen zorgt voor een goede, heldere en eenduidige casusgerichte of probleemgerichte informatiedeling tussen organisaties binnen de keten en met organisaties buiten de keten, bijvoorbeeld via de de zorg en veiligheidshuizen.

Deze vier lijnen hebben wij ons als BKB ter harte genomen en op basis daarvan hebben wij de ambitie van de strafrechtketen opgesteld. Wij willen de professionals daarin expliciet ondersteunen. Allereerst door onze ambitie uit te dragen. Maar ook door er zorg voor te dragen dat we in gezamenlijkheid de basis op orde krijgen en ruimte geven om met innovatieve projecten - met name in de lokale werkpraktijk - de toekomstbestendigheid van de strafrechtpleging te garanderen. In dit plan van aanpak beschrijven we wat we willen aanpakken en hoe we dat willen doen.

### Kader 4 Botsingen horizontaal en verticaal

Een verticaal en hiërarchisch georganiseerd politiek-bestuurlijk systeem moet zorgen voor publieke waarde in een horizontale netwerk- en informatiesamenleving, zo schetsen Van Erkel en De Lange (2017). Dat botst in de lokale praktijk van de strafrechtpleging, zo ervaren professionals in de keten.

### Kader 5 Persoons- en contextgericht werken

Het perspectief van de slachtoffers, verdachten en daders en de sociale context, waarin zij zich bewegen, staat centraal. Professionals kijken door verschillende brillen om de juiste en maatschappelijk betekenisvolle interventie af te wegen. Welzijn, zorg, veiligheid en rechtvaardigheid spelen daarin een gelijkwaardige rol.

### Kader 6 Netwerken

De behoefte aan nieuwe samenwerkingsvormen is groot. Binnen de strafrechtketen wordt op meerdere plekken gewerkt in horizontale, multidisciplinaire teams om snel, adequaat en op maat te kunnen handelen. Deze initiatieven zijn zeker nog geen gemeengoed. De figuurlijke schotten binnen en tussen organisaties blijken in de praktijk voor professionals vaak een sta in de weg. Partners in de strafrechtketen geven aan dat continuïteit van netwerkinitiatieven gewaarborgd moet worden en dat verbreding, een verdere verduurzaming, nodig is.

## 3 De ambitie

### 3.1 Samenwerking met waarborgen voor de rechtstatelijke beginselen

Bij het uitspreken van onze ambitie<sup>2</sup> is het voor de strafrechtketen van belang om het unieke karakter van het strafrecht te benadrukken. Deze wordt namelijk gekenmerkt door fundamentele belangen en ingrijpende bevoegdheden. Bij geen enkel ander overheidsoptreden wegen de rechtsstatelijke beginselen van machtenspreiding en de gebondenheid van de overheid aan het recht zo zwaar als in het strafrecht. Aan de zorgvuldigheid, procedurele rechtvaardigheid en controleerbaarheid van het handelen binnen de strafrechtspleging worden hoge eisen gesteld. Die eisen brengen met zich mee dat de organisaties en functionarissen binnen de strafrechtketen ieder hun eigen rollen en daarmee verbonden taken en bevoegdheden hebben op het terrein van opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, rechtsbijstand, reclassering, advisering, forensisch onderzoek, deskundigeninbreng, vertolking/vertaling, beslaglegging en ondersteuning van slachtoffers. Zij dienen die taken en bevoegdheden rolvast uit te oefenen. Tegelijkertijd hebben zij de gezamenlijke maatschappelijke opdracht om de strafrechtspleging als geheel zo goed mogelijk te laten verlopen.<sup>3</sup>

De rechtspraak neemt hier helemaal een bijzondere plaats in. Enerzijds maakt de rechter ‘gewoon’ deel uit van de keten. Anderzijds is de rechter degene die het werk van de andere partijen in de keten beoordeelt en toetst. Dat vergt een onafhankelijke positie. Deze bijzondere positie van de rechtspraak als onafhankelijke derde staatsmacht brengt met zich dat de deelname van de Raad voor de rechtspraak aan het BKB beperkingen kent die doorwerken in de ambitie van de strafrechtketen. De rechtspraak maakt iedere keer een afweging op basis van deze positie, stelt zich onafhankelijk op waar dat moet en werkt samen waar dat kan.

### 3.2 Ambitie van de strafrechtketen

Vanuit deze waarborgen voor de rechtstatelijke beginselen, staan wij als BKB, namens alle professionals binnen de strafrechtketen, voor de volgende maatschappelijke ambitie:

*De organisaties hebben – met inachtneming van hun eigenstandige positie en rol binnen de strafrechtketen – de gezamenlijke ambitie om door middel van een effectieve strafrechtspleging bij te dragen aan een samenleving waarin rechten, vrijheden en veiligheid worden gewaarborgd.*

*Daarvoor is nodig dat de maatschappelijke, juridische en logistieke kwaliteit van de strafrechtspleging wordt versterkt. De organisaties in de strafrechtketen geven daaraan uitvoering door in netwerken met andere maatschappelijke sectoren persoons- en contextgericht te werken vanuit het maatschappelijk probleem, daarbij met een optimale informatievoorziening goed en tijdig inspeland op de snel veranderende maatschappij.*

### 3.3 De 3 opgaven

In het verlengde van het uitspreken van onze ambitie hebben wij als strafrechtketen tevens drie opgaven geprioriteerd, waarop wij ons komende jaren willen richten om invulling te geven aan de ambitie en recht te doen aan de knelpunten die door de professionals van binnen en buiten de keten zijn aangegeven. Deze opgaven voor de strafrechtketen zijn (1) de doorlooptijden binnen de strafrechtketen, (2) de multiproblematiek van verdachten, daders en slachtoffers binnen de strafrechtketen en in verbinding met het zorg- en sociale domein en (3) de informatievoorziening binnen de strafrechtketen. Binnen deze opgaven, met name rond de informatievoorziening en doorlooptijden, zijn we al enige tijd aan slag binnen de organisaties zelf, maar ook gezamenlijk in ketenverband. Met onze ambitie willen we dat proces versterken en

verstevigen. Hieronder geven wij aan wat we beogen aan te pakken binnen de opgaven.

#### A De doorlooptijden binnen de strafrechtketen

Vanuit onze ambitie om de maatschappelijke, juridische en logistieke kwaliteit van de strafrechtspleging te versterken vinden wij dat slachtoffers, verdachten en daders snel en adequaat duidelijkheid moeten krijgen over de inzet van de gekozen interventie, en bij strafrechtelijke vervolging, over de uitkomst van de strafzaak. De samenleving moet daarin kunnen vertrouwen op de rechtvaardigheid en voorspelbaarheid van de strafrechtspleging. De doorlooptijd van een zaak draagt daaraan bij. Voor slachtoffer, verdachte, dader en maatschappij gaat het daarbij om de juiste balans per zaak tussen tijd, effectiviteit en kwaliteit. Deze balans vormt een intrinsiek onderdeel van het dagelijks werk en daarmee van het vakmanschap van de professionals in en rond de strafrechtketen.

Samen als strafrechtketen investeren in de kwaliteit is nodig om de voorspelbaarheid van het werk te vergroten. Zowel richting burgers, slachtoffers, verdachten, getuigen, maar ook naar onze partners in en rond de keten. Daarom werken wij toe naar het geven van inzicht in het (te volgen en gevolgde) proces, het expliciteren wat van de strafrechtketen kan worden verwacht in termen van professionele normen en maatschappelijk rekenschap geven over het handelen van de strafrechtketen.

#### B De multiproblematiek van verdachten, daders en slachtoffers binnen de strafrechtketen en in verbinding met het zorg- en sociale domein

Achter de mensen die een strafbaar feit plegen, schuilt vaak een complexe problematiek op meerdere leefgebieden, zoals schulden, werkloosheid en psychiatrische problemen. De ketenorganisaties werken samen met partijen binnen en buiten de keten



om deze problematiek zo goed mogelijk aan te pakken. De professionals in de keten geven desondanks aan dat bij multiproblemen van verdachten in strafrechtzaken de justitiële aanpak soms onvoldoende zicht heeft op de problematiek en kan daar dan onvoldoende zorgvuldig en effectief aan bijdragen. Dat vraagt om een meer persoons- en context gerichte benadering in de keten. Wij hebben daarin drie knelpunten geïdentificeerd, namelijk (I) informatiedeling binnen en buiten de keten, (II) het kolom- en produktdenken binnen de keten en (III) onvoldoende beschikbare (mate van beveiligde) zorg, ofwel continuïteit van zorg.

Cruciaal voor een doelmatige, zorgvuldige en voortvarende samenwerking rond multiproblematiek, binnen de strafrechtketen, maar ook tussen domeinen, is de mogelijkheid om informatie met elkaar te delen (I). Juist op dit punt worden door professionals nog veel knelpunten ervaren. Zo wordt de wet- en regelgeving rond informatie-uitwisseling en privacy als zeer complex ervaren en vormt het daardoor voor professionals een grote belemmering. Daarnaast wordt het zogenaamde ‘kolomdenken’ en de focus op producten (II) als een groot obstakel gezien in de samenwerking tussen organisaties en professionals. De professionals reflecteren zelf op het functioneren van de keten dat deze in het verleden te geïsoleerd heeft gefunctioneerd. Wij willen bereiken dat de professionals in de keten de ruimte kunnen pakken om gezamenlijk echt persoonsgericht te werken. Dit vraagt om een verandering in de inrichting van onze bedrijfsvoering<sup>4</sup> (meer *naast en met* elkaar kunnen samen werken in plaats van *na* elkaar werken, zoals dat in ZSM reeds het geval is), maar we zijn ons er ook van bewust dat dit om een verandering in cultuur en gedrag vraagt.

Verder maakt onvoldoende beschikbare (mate van beveiligde) zorg - en de achterliggende financieringssysteematiek - (III) dat continuïteit van zorg beperkt is en niet altijd de juiste, meest duurzaam effectieve interventie kan worden gedaan. Professionals in de keten geven aan dat er meer mogelijkheden nodig zijn om zorg op te leggen én dat in teveel gevallen de juiste zorg niet beschikbaar is op het juiste moment. Interventies die zijn opgelegd, kunnen dan niet worden uitgevoerd of - na afloop

van de strafrechtelijke titel - kan de zorg die nodig is niet dan wel niet op het juiste niveau worden gecontinueerd.

### C De informatievoorziening in de keten

Werken aan een tijdige, effectieve, kwalitatieve én persoonsgerichte strafrechtspleging kan niet zonder een optimale informatievoorziening. Burgers, bedrijven en professionals moeten tijdig van juiste, begrijpelijke en volledige informatie worden voorzien. Met het regeerakkoord 2017-2021 “*Vertrouwen in de toekomst*” zijn middelen beschikbaar gesteld voor de digitalisering van werkprocessen in de strafrechtketen en kan dit worden gerealiseerd. Met deze middelen kunnen processtukken in de gehele strafrechtketen worden gedigitaliseerd, zowel ten behoeve van de informatievoorziening binnen de keten als de informatievoorziening tussen de keten en ‘derden’. Dit moet gaan leiden tot een beter functionerende strafrechtspleging, een betere dienstverlening aan de burger en een betere ondersteuning van de professional die in de keten werkzaam is. Wij onderscheiden daarin drie thema’s, namelijk papier uit de keten (I), multimedia (II) en dienstverlening aan de burger (III).

Door papier uit de keten te halen (I), dus het proces te digitaliseren, willen wij bereiken dat efficiënter kan worden gewerkt en de kwaliteit van de data wordt vergroot. Ook wordt de doorlooptijd en de kwaliteit van de processen binnen de keten verbeterd. De kwaliteit willen we verder vergroten door het gebruik van multimedia (II) in de strafrechtketen. De effectiviteit van het tonen van beelden is vele malen groter dan een papieren dossier. Gebruikmaking van beeld en audio is een belangrijk opsporingsmiddel, de opsporingskracht wordt ermee versterkt. Tegelijkertijd wordt met behulp van beeld en audio de transparantie sterk vergroot door - bijvoorbeeld - het opnemen van verhoren en deze opnames beschikbaar te stellen aan de verdediging. Grondrechten worden hiermee beter geborgd en de ‘equality of arms’ tussen de aanklagende en verdedigende partij beter verdeeld.

Daarnaast beogen we de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van een strafproces te verbeteren in de nieuwe keten-

werkprocessen, diensten en architectuur die ketenorganisaties ontwerpen. Daarmee werken wij gezamenlijk aan een, al dan niet digitale, dienstverlening aan slachtoffers vanuit de strafrechtketen. De behoeften en rechten van slachtoffers staan hierbij centraal, zoals onder andere zorgvuldige bejegening (waaronder informatie), bescherming en ondersteuning.

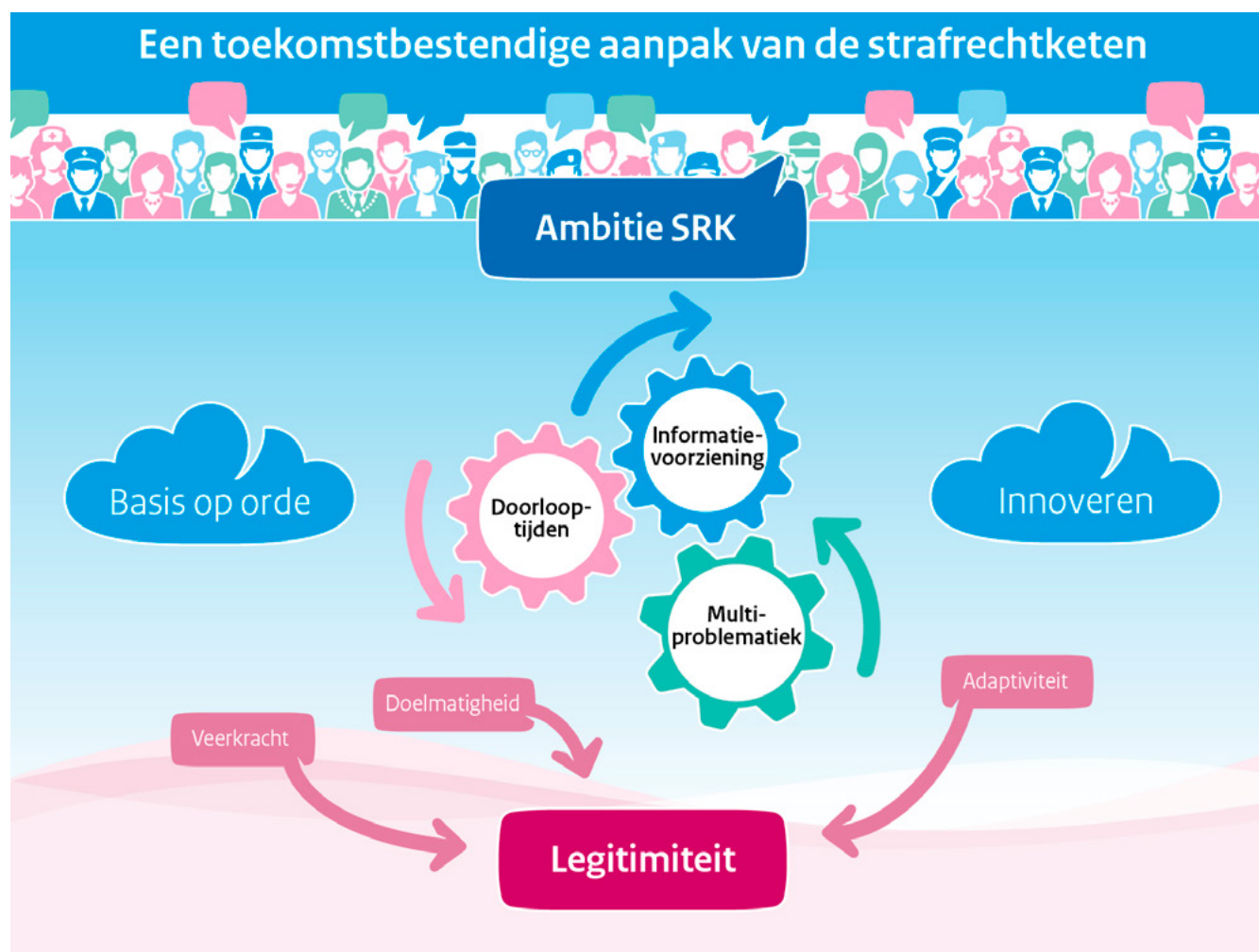
## 3.4 Samenhang tussen de opgaven

Wij willen benadrukken dat deze opgaven niet los van elkaar staan, ze haken op elkaar in en versterken elkaar in het bereiken van de ambitie. Persoons- en contextgericht werken kan als je de processen goed inzichtelijk hebt en deze doelmatig kan inrichten. Dat helpt weer bij het verbeteren van de doorlooptijden. Een optimale informatievoorziening kan de inrichting van de processen en de datakwaliteit daarbinnen extra ondersteunen en versterken. Bij alle drie de opgaven is het van belang om in verbinding met burgers, met de samenleving, te staan, vanuit het lokale perspectief. Dat ademt de ambitie ook uit en vormt het uitgangspunt voor de realisatie van de ambitie naar een toekomstbestendige strafrechtpleging.

## 4 De aanpak

Een toekomstbestendige én legitieme strafrechtpleging heeft veerkracht en adaptiviteit nodig. Een veerkrachtig systeem kan namelijk beter omgaan met veranderingen, kwetsbaarheden en afhankelijkheden, die ontstaan in de samenleving. Adaptiviteit is het vermogen van een systeem om zich blijvend aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Dit vermogen ontstaat wanneer decentrale oplossingen worden bevorderd, wanneer er ruimte wordt geboden en wanneer actief gebruik wordt gemaakt van maatwerk, betrokkenheid van vele actoren en lokale verschillen.<sup>5</sup> Binnen de opgaven werken we daarom toe naar het vergroten van de veerkracht van de strafrechtpleging en de adaptiviteit van de keten. Voor onze aanpak betekent dit dat we aan de ene kant ons actief inzetten om de *basis op orde* krijgen en dat we aan de andere kant *innovatie* stimuleren binnen de keten om de flexibiliteit en toekomstbestendigheid te vergroten.<sup>5</sup>

Wat verstaan we onder de *basis op orde* en innovatie en hoe passen we dat toe in de aanpak op de drie opgaven?





## 4.1 Basis op orde

De *basis op orde* houdt in dat fundamentele elementen, zoals wet- en regelgeving, betrouwbare data en ICT binnen de keten zodanig op orde zijn dat ze bijdragen aan de veerkracht en adaptiviteit van de strafrechtspleging. Zo spannen wij ons verder in om met betrouwbare data meer inzicht en overzicht te krijgen in bijvoorbeeld de doorlooptijden binnen de strafrechtpleging of de aard en omvang van multiproblematiek. Hiermee kan de keten meer transparantie nastreven, binnen de keten én naar buiten toe, waardoor de keten doelmatiger en effectiever in zijn aanpak wordt. ICT kan daarvoor nieuwe toepassingsmogelijkheden bieden. Een ander element in dit kader is de wet- en regelgeving. Wij beschouwen nieuwe en bestaande regelgeving kritisch op hun toekomstbestendigheid, denk bijvoorbeeld aan de privacywetgeving of de modernisering van het wetboek van strafvordering.

## 4.2 Innovatie

Om toekomstbestendig te kunnen zijn, om blijvend te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden is innoveren onontbeerlijk. Innoveren in het publieke domein is echter taai. De complexe politiek-bestuurlijke omgeving, de vele (soms tegenstrijdige) doelen die gediend moeten worden, de angst fouten te maken en de media logica dragen daar vaak aan bij. Binnen de strafrechtpleging is dat niet anders. In onze keten is innovatie nog geen structureel ingebed proces. Wel zijn er binnen de keten veel goede ideeën en lopen er diverse initiatieven en pilots. Het is echter veel lastiger om het gezamenlijk leerproces structureel in te bedden en de succesvolle experimenten echt te kunnen implementeren.

Daarom willen wij breed in de keten ruimte maken voor innovatie op de drie opgaven door zorg te dragen voor de juiste randvoorwaarden. Denk aan integrale bekostiging, voldoende budget, decentraal vertrekken vanuit de lokale problematiek, innovatieteams en goed risicomanagement.

Binnen de drie opgaven zetten we ons in om zowel te werken aan de basis op orde als het stimuleren van innovatieve experimenten lokaal in de regio's. Zoals eerder aangegeven, staan deze opgaven niet los van elkaar, ze haken op elkaar in en versterken elkaar juist. In de aanpak zorgen we er dan ook voor dat de opgaven waar nodig gezamenlijk optrekken, bijvoorbeeld door experimenten te doen die effect hebben op meerdere opgaven. Dit doen wij in verbinding met de samenleving vanuit de lokale praktijk.

Hoe krijgt dit zijn beslag binnen de drie opgaven doorlooptijden, multiproblematiek en informatievoorziening?



## A De doorlooptijden binnen de strafrechtketen

In de ketenbrede aanpak op doorlooptijden is het, naast het uitvoeren van korte termijn acties, de uitdaging duurzame resultaten te borgen. Daarom werken wij langs de drie sporen:

1. Meer inzicht in doorlooptijden in de strafrechtketen
2. Beter leren
3. Anders werken

In het eerste spoor, meer inzicht in doorlooptijden in de strafrechtketen, werken we aan de basis op orde. We willen (nog) meer gezamenlijk *inzicht in doorlooptijden* dan we op dit moment hebben. Naast tijd gaat het ook om kwaliteit, effectiviteit en om de waardering van slachtoffers en verdachten in het functioneren van de strafrechtketen. In dat kader werken we aan inzicht in de diversiteit van de zaken aan de voorkant van het proces, zodat de keten beter, *selectiever*, kan screenen of zaken wel in het strafrecht thuis horen. Op deze manier kunnen we de goede zaken doen en deze ook goed doen. Ook zorgen we voor gezamenlijk en systematisch *overzicht van de doorlooptijden*. Dit is een randvoorwaarde om te kunnen bijdragen aan het lerend vermogen van de keten rondom de tijd, effectiviteit en kwaliteit van de zaakstromen. Voor de doorontwikkeling van dit inzicht op de lange termijn wordt een *werkagenda* opgesteld om efficiënt en kwalitatief beter te kunnen samenwerken op het gebied van bestuurlijke informatievoorziening.

In het tweede spoor, *beter leren*, bouwen we voort op de regionale en landelijke *initiatieven* voor samenwerkingsverbanden die reeds lopen, denk aan OM2020, het kwaliteitsprogramma OM/Politie, de Verkeerstorens van OM en rechtbanken en de pilots rondom rechterlijke interventies. Wij als BKB stimuleren en volgen verbeterinitiatieven, lopende kwaliteitstrajecten en experimenten. Daar willen we investeren in het lerend vermogen van de strafrechtketen. Door het uitwisselen van deze kennis, het van elkaar leren tussen de zaakstromen onderling en tussen de verschillende regio's kunnen we nieuwe werkwijzen duurzaam maken. Daarbij organiseren we *feedback* van buiten (vreemde ogen) over een duurzame veranderaanpak.

## Opgave D-tijden: tijdig, goed en effectief

Naar een ketenbrede aanpak van doorlooptijden in het strafrecht – strafrechtketen.nl

### Waarom?

Anno nu heeft de maatschappij andere verwachtingen rondom doorlooptijden.

### Wat?

Versterken duurzaam samenwerken in de strafrechtketen. Onze doelstelling is dat slachtoffers en verdachten snel en adequaat duidelijkheid krijgen over de uitkomst van de strafzaak en de samenleving kan vertrouwen op de rechtvaardigheid en voorspelbaarheid van de strafrechtspleging.

### Voor wie?

Slachtoffers, verdachten, daders, professionals



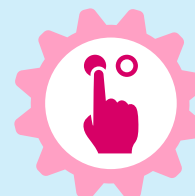
Met wie? Straf, zorg, lokaal en anderen



Thema's: overtredingen, hoger beroep, ondermijning, jeugd, zeden, executie en verkeer

Regionaal en landelijk werken samen.

### Spoor 1 Meer inzicht



Selectiviteit



Overzicht krijgen



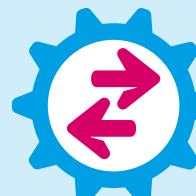
Werkagenda maken

Waarop sturen?

### Spoor 2 Beter leren



Initiatieven delen



Uitwisselen



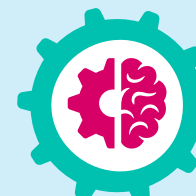
Feedback organiseren

Hoe zorgen voor energie?

### Spoor 3 Anders werken



Continuïteit waarborgen




Slimmer werken



Verzakelijken

Hoe vasthouden op termijn?



In het derde spoor, *anders werken*, willen we de *continuïteit* van kleinere en grotere verbeteringen in de keten gaan *borgen*. Tot op heden zijn dit soort verbeteringen tijdelijk of in onvoldoende samenhang met andere processen gedaan. Dat willen we veranderen. We gaan daarom *slimmer* werken, investeren in andersoortige nieuwe innovatieve oplossingen, die de inrichting van processen in de keten raken. Een vraag, die we daarin mee willen nemen, is of het parallelle werken -zoals in de ZSM werkwijze - als essentiële versneller ook in te zetten is in andere segmenten van het strafproces. Verder zullen met de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering de bestaande werkprocessen en informatiesystemen binnen de gehele keten moeten worden aangepast. Experimenten in dit kader willen we daarom ook aanmoedigen.

De continuïteit waarborgen en slimmer werken vereist ook een goed ketengesprek tussen de organisaties onderling over doorlooptijden. Met het verbeterde inzicht en gedeelde kennis over doorlooptijden moeten wij als ketenpartners doorlooptijden binnen onze eigen organisaties en naar elkaar toe in onze sturing opnemen. *Verzakelijken* dus.

Zoals eerder aangegeven gaat het bij doorlooptijden om de juiste balans per zaak tussen tijd, effectiviteit en kwaliteit voor slachtoffer, verdachte, dader en maatschappij. Een gemiddelde doorlooptijd zegt daarin niet zoveel. Daarom kiezen wij nadrukkelijk niet voor een *one size fits all*-benadering. Per zaakstroom werken we ketenbreed aan gerichte maatregelen om verbeteringen op de doorlooptijd te realiseren. Daarvoor hebben wij zeven zaakstromen benoemd, waar we trendbreuken willen realiseren. Dat zijn:

1. Overtredingen
2. Hoger beroep
3. Ondernijning
4. Jeugd [zie [kader 7](#)]
5. Executie [zie [kader 8 op pagina 11](#)]
6. Zeden
7. Ernstige verkeersmisdrijven (artikel 6 Wegenverkeerswet)

#### Kader 7 Doorlooptijden jeugd

In 2001 heeft toenmalig staatssecretaris van Justitie Ella Kalsbeek, de doorlooptijden in het jeugdstrafrecht genormeerd. Deze gaan over eerste verhoor tot ontvangst PV door OM, van eerste verhoor tot beoordeling door OM, van eerste verhoor tot vonnis ZM. Er is een gezamenlijke ketenaanpak en sturing binnen de eigen organisaties ten behoeve van de aanpak van doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen. Uit onderzoek blijkt dat er een aantal factoren zijn die een positieve invloed hebben op de doorlooptijden, namelijk:

- Overleg aan 'de voorkant' van de keten voor het gezamenlijk bepalen van de vervolgstappen;
- Werken volgens het principe 'licht waar het kan, zwaar waar het moet' (juiste zaken op het juiste type zitting);
- Sturing op doorlooptijden aan de hand van actuele managementinformatie;
- Inzet van op jeugd gespecialiseerde professionals;
- In geval van een werkvoorraad: het herbeoordelen van zaken voordat wordt overgegaan op afhandeling.

In overleg met OM, ZM, Politie en Raad voor de Kinderbescherming zijn 6 regio's gevraagd (Noord Holland, Midden Nederland, Noord-Nederland, Limburg, Den Haag, Amsterdam) om mee te doen met werksessies met betrekking tot het verbeteren van de doorlooptijden Jeugd.

Voor de borging is een stuurgroep vastgesteld met landelijk vertegenwoordigers van de keten organisaties en het departement. Daar worden de resultaten en beelden samengebracht die vanuit de regio worden opgehaald.



Op al deze zaakstromen gaan wij ketenbrede afspraken maken over een professionele normering. Bij het ontwikkelen van deze professionele normen nemen we een aantal factoren mee, namelijk: Wat is haalbaar? Wat is acceptabel? En wat is beïnvloedbaar? Per zaakstroom wordt dan geanalyseerd welke mogelijkheden voor versnellers er zijn aan de hand van bijvoorbeeld experimenten, voorstellen of wijzigingen in beleid en wet & regelgeving.

De selectie van deze zaakstromen is gebaseerd op een combinatie van onderwerpen die maatschappelijk relevant zijn en die aansluiten bij lopende trajecten waar reeds energie op zit. Zo worden bij jeugd en executie reeds inspanningen verricht op de doorlooptijden. Voor de overige vijf zaakstromen zijn de doorlooptijden in 2017 gemeten. In de factsheet Strafrechtketenmonitor 2017 zijn deze nulmetingen opgenomen.

#### Kader 8 Doorlooptijden executie

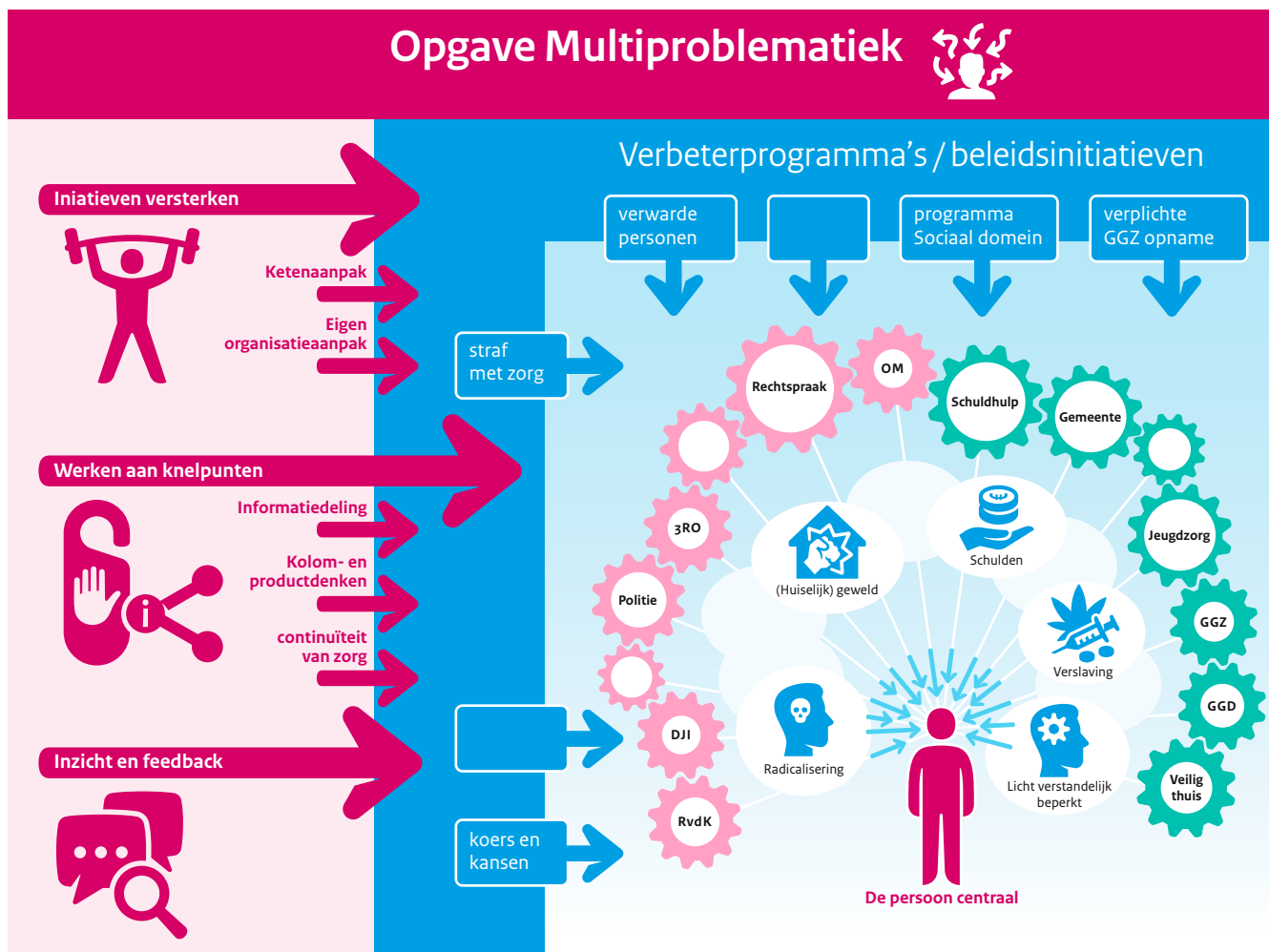
Voor de geloofwaardigheid van het strafrechtstelsel en het vertrouwen in de rechtstaat is het essentieel dat opgelegde straffen daadwerkelijk en tijdig worden uitgevoerd. Dat is belangrijk voor de genoegdoening aan het slachtoffer en de samenleving als geheel, maar ook voor de dader moet er een duidelijke link zijn tussen het delict, de berechting en de straf. Op dit moment worden straffen nog niet altijd tijdig en volledig ten uitvoer gelegd. Dat is niet wenselijk voor de samenleving, en slachtoffers in het bijzonder. Voor de executie maken de ketenorganisaties daarom nog voor de zomer van 2018 afspraken om de doorlooptijden bij de uitvoering van straffen te verbeteren. De keten zet in op verbetering van de prestaties langs de volgende drie actielijnen:

1. *Ketensamenwerking en bestuurlijk eigenaarschap*: het verbeteren van de doorlooptijden in de executieketen vraagt zowel om gezamenlijke sturing op de ketennormen als aandacht voor het presteren in de eigen organisatie.
2. *Verbetermaatregelen*: het continueren van de inzet op de lopende verbetermaatregelen die naar verwachting een positieve invloed hebben op de startsnellheid en zekere tenuitvoerlegging.
3. *Innovatie*: het opzoeken van procesverbeteringen en alternatieve wijzen van afdoening voor verdere verbetering van de ketenprestaties.

## B De multiproblematiek van verdachten, daders en slachtoffers binnen de strafrechtketen en in verbinding met het zorg- en sociale domein

Het opgave multiproblematiek raakt veel verschillende beleidsterreinen. Op al deze terreinen worden stappen gezet naar een effectievere aanpak van de multiproblematiek. Denk aan LVB, aanpak verwarde personen, preventie en aanpak van radicalisering, nazorg jeugd en volwassenen, mensenhandel en loverboy problematiek en de aanpak van multiprobleem gezinnen. Professionals uit de strafrechtketen werken op deze terreinen samen in verbeterprogramma's, zoals in Koers & Kansen voor de sanctie-uitvoering, zorg en veiligheid binnen het programma Sociaal Domein, programma Verplichte opname GGZ, Straf met zorg bij het OM en DJI in verbinding.

Uit al deze terreinen en programma's blijkt al dat wij als strafrechtketen bij personen met multiproblematiek mede afhankelijk zijn van ontwikkelingen, en in individuele zaken van interventies, binnen het sociale of zorgdomein. De strafrechtketen zelf kan slechts beperkt een bijdrage leveren aan de oplossing van de achterliggende problemen van mensen. Daarom vinden wij het van belang goed in verbinding te staan met deze ontwikkelingen, waarbij we ons vooral willen – en kunnen – richten op de rol van de strafrechtketen in de multiproblematiek. Dat begint met het vergroten van ons inzicht in multiproblematiek binnen de strafrechtketen en het inzicht in de succesfactoren van samenwerking bij de aanpak van multiproblematiek. Daarnaast volgen we de diverse bovengenoemde ontwikkelingen en zullen wij - waar noodzakelijk of gewenst – deze versterken of verbreden in de keten. Vanuit het organiseren van de *basis op orde* rondom de multiproblematiek binnen strafrechtketen - in verbinding met het zorg en sociale domein - willen wij ook bijdragen aan en investeren in het bieden van ruimte voor *innovatieve* experimenten en het actief leren van de ketenbrede initiatieven.





De strafrechtketen kan zelf slechts beperkt een bijdrage leveren aan de oplossing van de achterliggende problemen van mensen. Wel kan de keten door goede informatiedeling met andere instanties, zoals zorginstellingen en gemeenten, bevorderen dat de problematiek beter wordt aangepakt. Wij willen professionals uit de keten beter ondersteunen in hun werk en hun handelingsverlegenheid wegnemen, met name op het gebied van informatie-uitwisseling met professionals uit het zorg- en gemeentelijke domein. Dit vindt plaats door het ontwikkelen van handvatten, richtlijnen, wetgeving, trainingen en tools en het bevorderen dat de werkprocessen binnen de strafrechtketen eenduidiger worden ingericht. Naast het bieden van meer duidelijkheid, praktische handvatten en het vergroten van kennis hebben wij het vermoeden en de verwachting dat voor uitzonderlijke gevallen meer ruimte nodig is om informatie te mogen delen. Wij willen onderzoeken in welke gevallen de veiligheid zodanig in het geding is dat deling van informatie wel degelijk noodzakelijk is.

In het realiseren van een meer persoonsgerichte aanpak wordt het knelpunt van het kolom- en produktdenken breed in de keten door professionals ervaren. Wij willen nader onderzoeken welke factoren hieraan bijdragen. Door de professionals wordt bijvoorbeeld de financieringsystematiek genoemd, maar ook extra aandacht voor de ontwikkeling van professionals (vakmanschap). Meer inzicht in succesvolle en belemmerende factoren geeft ons handvatten om vervolgstappen te nemen in het aanpakken van dit knelpunt. Daarnaast willen wij reeds bestaande of nieuwe initiatieven in de regio, zoals eerder aangegeven, ondersteunen en versterken. In de regio's komen diverse initiatieven van de grond, zoals themazittingen huiselijk geweld in Rotterdam, de spreekuur-rechter in Noord-Nederland en de persoonsgerichte aanpak van CVOM en CJIB.

Ook de onvoldoende beschikbaarheid van zorg draagt niet bij aan het oplossen van de achterliggende problemen van mensen. Vanuit de strafrechtketen willen wij inzicht bieden in wat wij binnen de strafrechtketen zien gebeuren, waar het spaak loopt, en wat er vanuit onze visie nodig is. Kortom, feedback geven. Wij willen op deze wijze bijdragen, in verbinding en in gesprek met de andere verantwoordelijke overheidsorganisaties, aan een oplossing op dit knelpunt.



### C De informatievoorziening in de keten

Voor de ontwikkeling van onze informatievoorziening hebben wij vier sporen in het vizier.

*Spoor 1*, het verstevigen en flexibiliseren van het fundament, richt zich op het zodanig organiseren van gegevens en de digitale informatieproducten dat de toegang, bruikbaarheid en uitwisselbaarheid van gegevens in ketenprocessen mogelijk is. De huidige informatiesystemen zijn nu voornamelijk ingericht op een papieren wereld. De aanpasbaarheid van de werkprocessen zijn laag en de systemen vaak niet flexibel en wendbaar om veranderingen bij te benen. Dat moet veranderen.

Daarnaast is in de strafrechtketen een gestroomlijnde logistiek en een accurate informatie-uitwisseling hoogst noodzakelijk. Binnen *spoor 2*, een logistiek en digitaal strafdossier, werken wij aan de verdere verbetering van de logistiek en digitalisering van de strafrechtketen, waaronder het digitaal strafdossier.

*Spoor 3*, informatievoorziening in (nieuwe) samenwerkingsverbanden, betreft het flexibiliseren van de informatievoorziening ter ondersteuning van samenwerkingsverbanden die de komende jaren in (steeds sneller) wisselende verschijningsvormen onze werkelijkheid vormen. Zoals eerder in het plan aangegeven, is samenwerking nodig, omdat het strafrecht niet altijd de juiste en effectieve interventie kan bieden in de betreffende (multi) problematiek van een persoon. Wij willen daarom deze samenwerking faciliteren en het delen van informatie tussen ketenorganisaties en tussen ketenorganisaties en 'derden' (waaronder gemeenten, zorg- en veiligheidshuizen en zorginstellingen) mogelijk maken en vereenvoudigen.

In *spoor 4* focussen wij op onze ambitie van een innovatieve en toekomstbestendige strafrechtketen. Wij willen in staat zijn snel en flexibel nieuwe technologieën toe te passen om de informatievoorziening te verbeteren en snel en flexibel in te kunnen spelen op de zich snel ontwikkelende criminaliteit en opsporingstechnieken.

## Opgave Keteninformatievoorziening

Strafrechtketen 2018-2021

### SPOOR 1



Verstevigen en  
flexibiliseren  
fundament

### SPOOR 2



Logistiek en  
digitaal strafdossier

### SPOOR 3



Informatievoorziening  
in (nieuwe) samen-  
werkingsverbanden

### SPOOR 4



Nieuwe technologieën,  
adaptief vermogen  
en ambities

In de strafrechtketen is een gestroomlijnde logistiek en een accurate informatieuitwisseling hoogst noodzakelijk. Dit spoor betreft de verdere verbetering van de logistiek en digitalisering van de strafrechtketen, waaronder het digitaal strafdossier.



SPOOR 2 | LOGISTIEK EN DIGITAAL STRAFDOSSIER

Papier uit de keten



SPOOR 2 | LOGISTIEK EN DIGITAAL STRAFDOSSIER

Multimedia



SPOOR 2 | LOGISTIEK EN DIGITAAL STRAFDOSSIER

Dienstverlening aan de burger

De informatievoorziening van de strafrechtketen wordt langs 4 sporen ontwikkeld. Spoor 1 betreft het verstevigen en flexibiliseren van het fundament van informatievoorziening (IV). Spoor 2 gaat over logistiek en het digitaal dossier en spoor 3 over de IV in (nieuwe) samenwerkingsverbanden. In spoor 4 kijken we naar toepassingen van nieuwe technologieën, het adaptief vermogen en de ambities van de strafrechtketen.



Voor de aanpak van spoor 2, logistiek en digitaal straf dossier, worden geen omvangrijke, dure en meerjarige programma's opgestart. Wij leggen de focus op kleinere projecten met doelen die veelal binnen 1 of twee jaar kunnen worden gerealiseerd. Om te bewaken dat de projecten goed op elkaar aansluiten en voldoende bijdrage leveren aan de hiervoor genoemde resultaten wordt onder meer op korte termijn een architectuur voor de informatievoorziening van de strafrechtketen vastgesteld. Een ketenportfolio bureau toetst de (potentiële) projecten aan de architectuur en bewaakt (onder meer) de voortgang, kwaliteit, planning en uitgaven van lopende projecten. Voorafgaand aan elk jaar wordt bepaald welke projecten worden gestart, mede op basis van de voortgang van lopende projecten, de behoefte en noodzaak van nieuwe projecten. Bij het bepalen van de projecten staan de maatschappelijke opgaven en doelen centraal.

Enkele voorbeelden van projecten die in 2018 worden uitgevoerd om de werkprocessen in de keten te digitaliseren zijn de projecten Alle Zaken Digitaal, Multimedia en het Ketenbreed slachtofferportaal [kaders 9, 10 en 11].

#### Kader 9 Alle Zaken Digitaal

Het project "Alle Zaken Digitaal" heeft tot doel om alle meervoudige kamerzaken (complexe strafzaken) en zaken waarin verdachten voorlopig zijn gehecht vanaf het moment van ontvangen bij het OM tot en met het aanbrengen op de zitting te digitaliseren. Zoals aan de voorkant van het proces een volledige digitale initiatie en handtekening een voorwaarde is om vanaf de oorsprong (digital born) digitaal te kunnen werken, is aan de achterkant van het proces een voorwaarde dat het dossier digitaal ontvangen en verwerkt kan worden tot en met het aanbrengen op de zitting. Voor 150.000 tot 160.000 zaken per jaar (ongeveer 80% van alle strafzaken) is dit al mogelijk, maar voor de 20% overige zaken (alle meervoudige kamerzaken en zaken waarin verdachten voorlopig zijn gehecht) is nog een laatste 'krachtsinspanning' nodig. Het programma Alle Zaken Digitaal levert deze laatste krachtsinspanning. Het streven is dat het OM en de Rechtspraak aan het einde van 2018 alle nieuwe strafzaken volledig digitaal kunnen verwerken.

#### Kader 10 Multimedia

Daarnaast zal in 2018 het fundament worden gelegd voor de toepassing van multimedia binnen de keten. Dit houdt in dat in 2018 bij minimaal 1 regio de voorziening voor het gebruik van multimedia in de keten in de praktijk zal worden getoetst.

#### Kader 11 Ketenbreed slachtofferportaal

In 2018 wordt ook gestart met de bouw van een ketenbreed slachtofferportaal. Het slachtofferportaal zal slachtoffers op één plek een overzicht bieden met voortgangsinformatie over hun situatie of zaak en is 24-uur per dag online toegankelijk met de mogelijkheid om van daaruit eenvoudig toegang te krijgen tot de overige informatie en/of diensten van strafrechtelijke ketenpartners. In 2019 zal een eerste versie van het ketenportaal beschikbaar komen.

## 5 Afsluiting

Met dit plan van aanpak van de strafrechterketen willen wij werkende weg de gezamenlijke ketenaanpak verder uitwerken met professionals van binnen en buiten de keten en in verbinding met de lokale praktijk. De landelijke en regionale bestuurders in de keten dragen binnen hun eigenstandige positie en rol in de strafrechterketen gezamenlijk zorg voor de randvoorwaarden om dat te kunnen doen. Daarbij verankeren wij de drie opgaven in (de P&C cyclus van) onze individuele organisaties.

### **Wim van de Donk,**

Commissaris van de Koning Noord-Brabant en voorzitter BKB

### **Erik Akerboom,**

Korpschef Nationale Politie

### **Gerrit van der Burg,**

Voorzitter College Procureurs-Generaal

### **Kees Sterk,**

Vice-voorzitter Raad voor de rechtspraak

Als BKB zien wij onszelf als de eigenaar van het totaalproces van de realisatie van de ambitie. Wij stemmen hierover af met de minister van Justitie en Veiligheid en met de minister voor Rechtsbescherming. Wij zullen met regelmaat communiceren binnen én buiten de strafrechterketen over de voortgang van realisatie van onze gezamenlijke ambitie. Zo zijn wij op weg naar de verdere uitwerking en uitvoering van de ambitie van de strafrechterketen.

### **Anita Vegter,**

Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

### **Carsten Herstel,**

wrn. Directeur-Generaal Straffen en Beschermen, namens de executie- en advies ketenpartners

### **Anneke van Dijk,**

Directeur Wetgeving en Juridische Zaken

### **Kader 12 Voetnoten:**

- 1 Van Erkel, F. en De Lange, J. (2017). De overheid van de toekomst / toekomst van de overheid; een essay over innovatie en technologie in de publieke sector. Nederland: IKPOB. p. 9-10
- 2 De ambitie van de strafrechterketen is op 2 november 2017 vastgesteld door het BKB tezamen met de geprioriteerde opgaven.
- 3 In het opstellen van de ambitie is tevens teruggegrepen op het rapport van Commissie van den Emster (2017, maart). De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet. Politie, Openbaar Ministerie, Rechtspraak. Te vinden op <https://www.om.nl/@98519/rapport-%27-toekomst/>
- 4 Denk aan de inrichting van processen, ontwikkeling vakmanschap van professionals en financieringstructuren.
- 5 Van Erkel, F. en De Lange, J. (2017). De overheid van de toekomst / toekomst van de overheid; een essay over innovatie en technologie in de publieke sector. Nederland: IKPOB. p. 28-31
- 6 Dit wordt ook ondersteund door de vier lijnen, denk aan het hanteren van gezamenlijke kaders en het ruimte geven aan experimenten en innovaties. Zie pagina 4.