

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 526

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 2019

Inleiding

In onze brief van 29 juni 2018 hebben wij de ambitie voor een toekomstgerichte en legitieme strafrechtpleging toegelicht.¹

Het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) van de strafketen richt zich op drie geprioriteerde opgaven: de keteninformatievoorziening, doorlooptijden en multiproblematiek. Zoals aangekondigd informeren wij u bij deze over de voortgang die is gemaakt rondom deze opgaven.

Resultaten 2018 en eerste helft 2019

Keteninformatievoorziening

Voor wat betreft de keteninformatievoorziening zijn in 2018 verschillende projecten gestart die bijdragen aan deze resultaten. Een van de belangrijkste projecten betrof het project Alle Zaken Digitaal (AZD). Het doel van AZD was om de stukkenstroom bij de behandeling van meervoudige kamerzaken en zaken waarin verdachten voorlopig zijn gehecht te digitaliseren vanaf het moment van het ontvangen van de zaken bij het OM en verwerken tot en met het aanbrengen op de zitting. Het betreft hier de meer zware en ingewikkelde zaken. Het project is conform planning en verwachting succesvol afgerond en de implementatie loopt. Inmiddels is 92% van de strafzaken tussen OM en rechtspraak gedigitaliseerd.

Een ander belangrijk project betrof de digitale cassatie in strafzaken bij de Hoge Raad (Dic@as). Met dit project is het bestaande webportaal van de Hoge Raad uitgebreid voor cassatie in strafzaken, zodat de Hoge Raad, advocaten en het OM via het webportaal hun processtukken kunnen uitwisselen. Dit project is in december 2018 succesvol afgerond. Ook is

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 449.

voor de zaakstroom «veelvoorkomende criminaliteit» een werkproces getest, waarin elektronisch getekende politie-processen-verbaal digitaal zijn overgedragen aan OM en zijn aangebracht bij de strafrechter. De strafrechter heeft op basis van deze digitale stukken uitspraak gedaan. Met deze proef is een basis gelegd voor het digitaal opstellen en verzenden van processen-verbaal («digital born»). Ondanks deze positieve ontwikkeling is de verdere ontwikkeling van de digitalisering aan het begin van de keten punt nog wel een complexe en uitdagende klus.

De meeste van de hiervoor genoemde projecten zijn gefinancierd met de € 15 miljoen aan middelen die op grond van het regeerakkoord in 2018 beschikbaar waren voor de digitalisering van werkprocessen. In de jaren 2019 tot en met 2022 wordt een deel van de middelen die op grond van het regeerakkoord beschikbaar zijn, ingezet voor dekking van tekorten in de Justitiële ketens (zie voorjaarsnota 2019). In 2019 is dan nog ca € 50 miljoen beschikbaar en de jaren daarna ca € 45 miljoen in plaats van de oorspronkelijke € 70 miljoen. Het BKB brengt het verwachte effect van de verlaging van de beschikbare middelen op de doelstellingen en resultaten de komende periode in beeld. De inspanningen zijn er nog steeds op gericht om de «te verwachten resultaten voor de digitalisering in 2021» (bijlage) te halen.

Verder is de governance voor wat betreft de keteninformatisering aangescherpt met de inrichting van het gedelegeerd opdrachtgevers-beraad (bestuurlijke CIO's) en de komst van een programmadirecteur.

In de bijlage wordt de precieze stand van zaken op te verwachten resultaten toegelicht.

Doorlooptijden

Zoals in de brief van 29 juni 2018 is aangekondigd is de afgelopen periode onderzocht op welke wijze duurzame ketenresultaten op het gebied van doorlooptijden kunnen worden gerealiseerd en hoe deze een kwalitatief en betekenisvol karakter kunnen krijgen (Kamerstuk 29 279, nr. 449). Daarbij is het verkorten van de doorlooptijden geen doel op zich, maar een middel om de logistiek en kwaliteit van zaakstromen te verbeteren. In het proces stond de vraag centraal in hoeverre de doorlooptijd uitlegbaar is aan slachtoffers, verdachten, daders én professionals. Het gaat om de juiste balans tussen tijd, kwaliteit en effectiviteit.

Op de zaakstromen zijn vervolgens door professionals voorstellen gedaan voor normen die variëren van kwalitatieve (bijvoorbeeld met betrekking tot rework en wachttijden) tot kwantitatieve doelstellingen per ketenpartner. Deze voorgestelde normen zijn de uitkomst van een proces waarbij professionals en verschillende ketenpartners hebben vastgesteld wat de gewenste ontwikkeling en richting is voor de komende jaren. Dit geeft intern richting aan de inzet van de ketenpartners met als uiteindelijk doel dat de doorlooptijden verbeteren. Het verbeteren van de doorlooptijden zal het nodige vergen van de strafrechtketen en vraagt om een lange adem. De doorlooptijden binnen de keten worden namelijk door een groot aantal complexe factoren beïnvloed, zoals werkprocessen die niet op elkaar aansluiten, voorraadvorming, beschikbare capaciteit, afdoening van rechtshulpverzoeken, onderlinge afhankelijkheden en verschillende prioriteiten. In de aanpak van de doorlooptijden worden deze complexe factoren meegenomen, zoals blijkt uit de projecten die al zijn gestart (p. 3).

Een vertaling van het bovenstaande is bijvoorbeeld de zaakstroom «zeden». Daarbij worden de volgende normen gehanteerd:

- politie: 80% van de zedenzaken (m.u.v. Kinderporno) moet binnen 6 maanden na aangifte door de politie naar het OM zijn gestuurd.
- politie: 80% van de Kinderporno-zaken moet binnen 7 maanden na binnenkomst bij de regionale teams bestrijding kinderpornografie en kindersekstoerisme door de politie naar het OM zijn gestuurd.
- OM: 80% van de zedenzaken moet binnen 6 maanden na ontvangst van de politie op zitting zijn geweest: waarvan 60 dagen voor de eerste beoordeling en 4 maanden tot de eerste zitting.
- ZM: 80% van de zedenzaken krijgt binnen 3 maanden na zitting 1e aanleg een eindvonnis.

De bovenstaande zaakstroom en andere casuïstiek zal worden gebruikt om de systematiek achter de doorlooptijden en de normstelling te beproeven en te evalueren. Zo nodig en wenselijk worden de normen bijgesteld of aangescherpt.

De ontwikkeling van de doorlooptijden wordt verankerd in de planning- en controlcycli van de individuele organisaties voor 2020 (en verder).

De aanpak van de doorlooptijden in de keten past ook uitstekend binnen het plan dat binnen de rechtspraak gemaakt is om de doorlooptijden te verbeteren. Het Landelijke Overleg Vakinhoud Strafrecht onderschrijft het belang van korte doorlooptijden en kan de ambitie daarin tot uitdrukking gebracht, ondersteunen. Het overleg van de presidenten van de rechtbanken zal de aanpak van de ketendoorlooptijden op korte termijn bespreken.

Met behulp van de Strafrechtketenmonitor wordt de ontwikkeling van de doorlooptijden gemonitord en geanalyseerd. Door publicatie van de jaarlijkse factsheet van de Strafrechtketenmonitor wordt de ontwikkeling transparant gemaakt. U ontvangt deze factsheet ieder jaar. De laatste stand van zaken ten aanzien van de aanpak van de doorlooptijden (en de normen) voor de 7 zaakstromen wordt vermeld op de website voor professionals in de keten: www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/doorlooptijden.

Op dit moment lopen er in de strafrechtketen al diverse projecten die moeten leiden tot een betere logistiek van zaakstromen, waaronder minder voorraden en kortere doorlooptijden. Een paar voorbeelden:

1. Eind 2018 is een groot logistiek project bij Hoger beroep tussen R ressortparket en Hoven gestart dat loopt tot en met 2022. Een belangrijk vertrekpunt vormt de aanpak van de gezamenlijke voorraden (met name maatwerkzaken).
2. Binnen de Rechtspraak is daarnaast een landelijk rechtsgebiedoverstijgend project «Normering doorlooptijden» gestart. Daarmee wordt beoogd eind 2019 nieuwe standaarden voor de doorlooptijd van rechterlijke procedures vast te stellen. De meest voorkomende strafrechtelijke procedures zijn inmiddels in kaart gebracht en in stappen opgeknipt. Aan de verschillende stappen worden voor de Rechtspraak haalbare doorlooptijden verbonden die bij elkaar opgeteld zullen uitmonden in een uitgangspunt voor de normering van de doorlooptijd van de totale procedure.
3. Het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) van de Rechtspraak is in 2018 een project «100% tijdige aanlevering van verwerkbare rechterlijke beslissingen» gestart, waarmee vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet USB wordt beoogd de kwaliteit van de registratie van uitspraken verder te verbeteren en alle ondertekende rechterlijke beslissingen binnen veertien dagen na de uitspraak aan het

OM aan te leveren ten behoeve van een tijdige en correcte tenuitvoerlegging.»

4. De ketenpartners van de strafrechtketen in Oost-Brabant hebben een ketenpact gesloten dat de gezamenlijke ambitie verwoord. Ook is er een ketenmarinier aangesteld met als eerste opdracht om, gezamenlijk met de ketenpartners, te komen tot een analyse van het ketenproces voor verschillende zaak stomen, en de knelpunten die hierin voor de doorlooptijd van zaken worden ervaren.

In een brief over de kwantitatieve prestaties van de strafrechtketen in 2018, die u gelijktijdig met deze brief ontvangt, wordt met behulp van de factsheet Strafrechtketenmonitor 2018 nader ingegaan op de ontwikkeling doorlooptijden voor de 7 zaakstromen in de afgelopen jaren (Kamerstuk 29 279, nr. 527).

Multiproblematiek

Een van de drie geprioriteerde opgaven van de strafrechtketen betreft een concrete aanpak van multiproblematiek van verdachten en daders binnen de strafrechtketen.

Reden hiervoor is dat er een grote oververtegenwoordiging is van mensen in de strafrechtketen die te maken hebben met gestapeld problematiek. Er is voor deze groep mensen ook veel aandacht bij organisaties buiten de strafrechtketen. Op andere vlakken doet deze groep namelijk al een groot beroep op bestaande voorzieningen. Daarbij is veel sprake van overlap tussen de mensen binnen en buiten de strafrechtketen. We zien dit onder meer bij de aanpak voor personen met een licht verstandelijke beperking, de aanpak voor personen met verward gedrag, de preventie en aanpak van radicalisering, nazorg jeugd en volwassenen, slachtofferzorg, aanpak mensenhandel en loverboy-problematiek en de aanpak van multiprobleemgezinnen.

De strafrechtketenpartners willen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de oververtegenwoordiging van deze groepen binnen de strafrechtketen. Dit gebeurt door samen met het zorg en sociaal domein effectievere methoden te ontwikkelen om multiproblematiek aan te pakken, door onder andere de informatie-uitwisseling te verbeteren. Hiertoe worden verschillende cases geïdentificeerd, gevolgd en met de betrokken professionals geëvalueerd.

De informatie-uitwisseling wordt al verbeterd door het geven van trainingen aan professionals in het zorgdomein en in veiligheidshuizen op basis van het recent herziene handvat gegevensdeling. Ook voor het werken binnen ZSM is een dergelijk handvat ontwikkeld en vastgesteld. Doel is om handelingsverlegenheid bij professionals in de strafrechtketen weg te nemen. Ook is inmiddels een handboek voor de gegevensdeling binnen de strafrechtketen ontwikkeld. Dit handboek is een hulpmiddel voor de professional binnen de strafrechtketen bij de vraag welke informatie in welke situaties met welke partijen kan en mag worden gedeeld.

Het aantal maatregelen voor de aanpak van multiproblematiek wordt de komende tijd uitgebreid en geïntensiveerd.

Vanuit de uitvoeringspraktijk zetten we een experiment op om al bij binnenkomst van een zaak in de strafrechtketen te bepalen of sprake is van multiproblematiek. Deze zaken worden vervolgens gevolgd en gemonitord (middels «track & trace»). De zaken (te denken valt aan 100 zaken) worden integraal behandeld waarbij in het dossier samenhang is tussen het civiel-, bestuurs-, jeugd- en strafrecht. Een vergelijkbaar aantal zaken wordt als referentiegroep op de reguliere werkwijze behandeld. De

effecten van zaken die integraal zijn behandeld versus de zaken die op de huidige wijze zijn behandeld en berecht wordt wetenschappelijk gevolgd en beschreven. Er vinden voorbereidingen plaats om projecten op verschillende locaties in het land op te zetten. Er wordt een gebruiksvriendelijke monitor ontwikkeld die wordt gevuld met kwalitatieve en kwantitatieve informatie van betrokken rechtbanken en gemeenten over de opgedane ervaringen. Doel hiervan is om onder meer in beeld te brengen of professionals van mening zijn dat met de nieuwe werkwijzen multiproblematiek beter kan worden aangepakt en om in beeld te brengen hoe personen of gezinnen met multiproblematiek de nieuwe werkwijzen ervaren. De opbrengsten van het experiment worden gebruikt om daar waar nodig de werkprocessen binnen de strafrechtketen te verbeteren.

Parallel hieraan worden samen met professionals uit de praktijk verschillende onderzoeken uitgevoerd naar manieren om de aanpak van multiproblematiek te verbeteren. Zo zal onderzoek worden gedaan naar het (her-)ontwerpen van werkprocessen. Doel is om de werkprocessen beter te ontwerpen en op elkaar te laten aansluiten om het uiteindelijke maatschappelijke resultaat te verbeteren.

In dit kader wordt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar nieuwe sturings- en coördinatiemogelijkheden bij de aanpak van multiproblematiek. De Erasmus Universiteit Rotterdam voert hiertoe in opdracht van JenV een meerjarig onderzoekstraject uit. Hierbij wordt de aanpak van multiprobleemgezinnen geanalyseerd vanuit het denkraam van complexe besluitvorming en procesmanagement. Het onderzoek beoogt vanuit het theoretisch kader van complexiteit nieuw inzicht te verschaffen naar de reden waarom gezinnen en overheden (al decennia) vastlopen in multiproblematiek en welke nieuwe sturings- en coördinatieopties aan te bevelen zijn. Beoogd wordt om meer slagkracht en snelheid in de uitvoering te krijgen. Ook kan met de resultaten een duidelijke strategische visie worden ontwikkeld voor de afbakening en kaderstelling van het begrip «multiproblematiek» (een gemeenschappelijke definitie). De planning is dat het onderzoek in 2022 wordt opgeleverd en gepubliceerd.

Vervolg

Gelet op het voorgaande concluderen wij dat in 2018 en 2019 stappen zijn gezet richting het duurzaam verbeteren van de ketenprestaties. De digitalisering van de strafrechtketen is goed op stoom, er zijn heldere professionele normen voor doorlooptijden die in planning- en controlcycli van de ketenorganisaties worden geborgd en er zijn en worden diverse maatregelen getroffen om de multiproblematiek aan te pakken.

De komende jaren licht de nadruk op de uitvoering van de plannen. Dit betekent niet dat we op korte termijn al een sterke verbetering van de prestaties zullen zien. Het duurzaam verbeteren van de ketenprestaties is een taai proces waarvan de resultaten in de loop van de komende jaren geleidelijk zichtbaar moeten worden. Desondanks zijn wij van mening dat met de hiervoor toegelichte ontwikkelingen de juiste koers is ingeslagen om deze duurzame verbeteringen te realiseren.

Wij informeren u jaarlijks over de voortgang van het ambitietraject. Op basis van de Strafrechtketenmonitor zullen wij u ook periodiek blijven informeren over de ontwikkeling van de (kwantitatieve) prestaties.

Tegelijk met de verzending van voorliggende brief ontvangt u de factsheet van de Strafrechtketenmonitor 2018 (Kamerstuk 29 279, nr. 527).

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Bijlage bij brief «Voortgang uitvoeren ambities strafrechtketen» juni 2019

Stand van zaken keteninformatievoorziening

Voor wat betreft de ontwikkeling van de keteninformatievoorziening is het doel om de processtukken in de gehele strafrechtketen te digitaliseren, zowel ten behoeve van de informatievoorziening binnen de keten als de informatievoorziening tussen de keten en «derden». Dit algemene doel is gesplitst in de thema's papier uit de keten, het gebruik van multimedia in de keten en dienstverlening. Hieronder lichten wij per thema toe wat de te verwachten resultaten zijn in 2021 (zoals toegelicht in onze brief van 29 juni 2018) en wat hiervan inmiddels is gerealiseerd.

Papier uit de keten

De te verwachten resultaten in 2021:

Processen-verbaal gaan digitaal de keten in («digital born») en strafrechtelijke beslissingen worden digitaal opgesteld en verwerkt ten behoeve van de executie.

In 2018 zijn verschillende projecten gestart die bijdragen aan deze resultaten. Een van de belangrijkste projecten betrof het project Alle Zaken Digitaal (AZD). Het doel van AZD was om de stukkenstroom bij de behandeling van meervoudige kamerzaken en zaken waarin verdachten voorlopig zijn gehecht te digitaliseren vanaf het moment van het ontvangen van de zaken bij het OM en verwerken tot en met het aanbrengen op de zitting. Het betreft hier de meer zware en ingewikkelde zaken. Het project is conform planning en verwachting succesvol afgerond. Inmiddels is 92% van de strafzaken tussen OM en rechtspraak gedigitaliseerd.

Een ander belangrijk project betrof de digitale cassatie in strafzaken bij de Hoge Raad (Dic@as). Met dit project is het bestaande webportaal van de Hoge Raad uitgebreid voor cassatie in strafzaken, zodat de Hoge Raad, advocaten en het OM via het webportaal hun processtukken kunnen uitwisselen. Dit project is in december 2018 succesvol afgerond.

In 2018 is voor de zaakstroom «veelvoorkomende criminaliteit» een werkproces getest, waarin elektronisch getekende politie-processen-verbaal digitaal zijn overgedragen aan OM en zijn aangebracht bij de strafrechter. De strafrechter heeft op basis van deze digitale stukken uitspraak gedaan. Met deze proef is een basis gelegd voor het digitaal opstellen en verzenden van processen-verbaal («digital born»). Ondanks deze positieve ontwikkeling is de verdere ontwikkeling van de digitalisering aan het begin van de keten punt nog wel een complexe en uitdagende klus.

Multimedia in de strafrechtketen

De te verwachten resultaten in 2021 zijn:

Alle beeld- en audiomateriaal, relevant voor het procesdossier (bewijsmateriaal), is beschikbaar voor alle partijen, waar dan ook, in de strafrechtketen.

In 2018 zijn middels praktische beproevingen ervaringen opgedaan met het digitaal uitwisselen van multimedia tussen Politie, OM en Rechtspraak. Daarbij bleek dat er nog geen geschikte landelijke infrastructuur is waarmee multimediabestanden op een gebruiksvriendelijke, efficiënte en betrouwbare wijze binnen de keten kunnen worden gebruikt. In 2019

wordt op basis van een gevalideerd programma van eisen een project uitgevoerd dat is gericht op het beproeven van een landelijke infrastructuur. De uitkomsten van de evaluatie van de in 2018 uitgevoerde proeftuin worden hierbij uiteraard meegenomen.

Dienstverlening

De te verwachten resultaten in 2021 zijn:

De burger kan kiezen in het «soort» contact (face-to-face, telefonisch, papier, mail, internet via ketenbreed slachtofferportaal), kan gelijk zaken regelen (aangifte zo snel en makkelijk mogelijk maken), heeft op ieder moment inzicht in voortgang van zaak, kan tijdig en in begrijpelijke taal met de «keten» communiceren, bepaalt zelf waarover hij wil worden geïnformeerd en waarover niet en wordt gefaciliteerd bij de uitoefening van zijn rechten in een strafzaak.

Het Ketenbreed Informatieportaal voor slachtoffers is een gezamenlijke ambitie van Politie, OM, Centraal Justitieel Incassobureau, Schadefonds Geweldsmisdrijven, SHN. Momenteel wordt gebouwd aan het centrale deel van het portaal en zijn betrokken ketenpartners bezig de aansluiting op het portaal te realiseren. Zodra een eerste versie van het portaal gereed is, wordt deze beschikbaar gesteld aan een beperkte groep slachtoffers. De ambitie is om een eerste versie voor het einde van dit jaar gereed te hebben. Daarna wordt het portaal in 2020 breder beschikbaar gesteld. Gegeven het belang van zorgvuldige communicatie naar slachtoffers, is gekozen voor een stapsgewijze lancering met meerdere evaluatiemomenten.

Daarnaast is begin 2019 vernieuwde Digitaal Loket Verkeer (DLV) live gegaan. Het DLV maakt het mogelijk om makkelijk en snel in beroep te gaan tegen een verkeersboete. In 2019 zullen meer functionaliteiten in het DLV worden toegevoegd. Bijvoorbeeld het aansluiten van bedrijven en de mogelijkheid voor verhuurmaatschappijen om beroepen in te dienen.

In 2019 wordt onder meer gewerkt aan het digitaal procesdossier (waardoor processen-verbaal digitaal opgemaakt, ondertekend en verstuurd kunnen worden), de digitalisering van werkprocessen in hoger beroep, multimedia, de digitalisering van werkprocessen in de fase van de executie en het ketenbrede slachtofferportaal.