

Vergaderjaar 2024–2025

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 974

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2025

1. Inleiding

Jaarlijks wordt uw Kamer voor het zomerreces geïnformeerd over de voortgang van de prestaties in de strafrechtketen en de maatregelen die in gang zijn gezet ter uitvoering van de motie Ellian c.s. (Kamerstuk 29 279, nr. 805)¹ Hierbij doen wij u de voortgangsbrief van 2025 toekomen. Wij reageren met deze brief ook op de conclusies en aanbevelingen over de coördinatie van de prestaties van de strafrechtketen uit het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) dat op 21 mei jl. is gepubliceerd.²

In deze brief geven wij eerst een algemene reflectie op het onderzoek van de Rekenkamer en schetsen wij de richting en hoofdlijnen van de aanvullende verbetermaatregelen die in gang worden gezet (paragraaf 2). Vervolgens komt in paragraaf 3 het actuele cijfermatige beeld aan de orde over de voorraden en doorlooptijden, op basis van de factsheet strafrechtketen over 2024. In paragraaf 4 gaan we in op de ambities en maatregelen die in het kader van de meerjarenagenda aanvullend worden voorbereid. Hiermee geven wij ook uitvoering aan de aangenomen motie Michon-Derkzen van 8 april 2025³ en komen we terug op de toezegging in de brief van de Minister van JenV van 11 november 2024 in reactie op de motie van het lid Mutluer.⁴ Tot slot delen we de stand van zaken op de twee overige ketendoelstellingen: digitalisering en de implementatie van het nieuwe wetboek van strafvordering (paragraaf 5). In de bijlage bespreken

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 29 279, nr. 874.

² Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer, rapport bij het jaarverslag 2024 van het Ministerie van JenV, 21 mei 2025. Uw Kamer heeft op 28 mei jl. reeds ontvangt een separate brief over het onderwerp «foutieve tenaamstelling veroordeelden» ontvangen.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 29 279, nr. 941.

⁴ Minister JenV (kenmerk 5898726), met appreciatie motie Mutluer over programmatische aanpak (ernstige) verkeersdelicten, Kamerstukken II, 2024–2025, 29 279, nr. 903.

we voor de volledigheid nog enkele meer specifieke deelconclusies van de Rekenkamer.

2. Conclusies Rekenkamer: algemene reflectie

De Rekenkamer heeft voor haar verantwoordingsonderzoek over 2024 onderzoek gedaan naar de effecten van de in 2024 ingevoerde maatregelen in de strafrechtketen, in het bijzonder ten aanzien van de doorlooptijden van jeugd- en zedenzaken. De Rekenkamer stelt op basis van de beschikbare cijfers tot en met 2023 vast dat de doorlooptijden voor zeden en jeugdzaken ver achterblijven bij de streefnormen. Verder concludeert de Rekenkamer dat «de Minister de bedrijfsvoering van strafrechtketen te weinig coördineert» en dat de verbeteringen die sinds 2024 zijn doorgevoerd «nog in ontwikkeling, tijdelijk, vanzelfsprekend of onvoldoende» zijn. Dit leidt tot het oordeel dat sprake is van een onvolkomenheid waar het gaat om de coördinatie op de prestaties van de strafrechtketen. Daaraan verbindt de Rekenkamer de aanbeveling «dat de Minister gebruik moet maken van zijn wettelijke bevoegdheden om aanwijzingen te geven aan ketenpartners in de strafrechtketen over hun bedrijfsvoering om het algemene ketenbelang te behartigen». Daarbij zou de focus gelegd moeten worden op het aanpakken van knelpunten en het verbeteren van sturingsinformatie en werkprocessen, waarbij centraal moet staan wat de uitvoering nodig heeft.

Wij onderkennen dat de resultaten bij het verbeteren van de doorlooptijden tot en met 2023 zijn achtergebleven bij de streefnormen die de ketenorganisaties zichzelf hebben gesteld. Tegelijkertijd komt dit wat ons betreft deels doordat het tijdsverloop tussen de aankondiging van de verbetermaatregelen (januari 2024) en het nu verrichte Rekenkameronderzoek relatief kort is, omdat sommige maatregelen eerst nog organisatorische invulling vergden voordat ze feitelijk in gang konden worden gezet. Dat maakt dat de effecten van de ingezette maatregelen wellicht nog te weinig zichtbaar zijn. Bovendien latende meest recente cijfers over 2024 een positiever beeld laten zien ten opzichte van 2023. In paragraaf 3 lichten wij dit nader toe.

Het rapport van de Rekenkamer volgt op de eerdere kritische conclusies uit de parlementaire verkenning van uw Kamer en de daaropvolgende motie Ellian c.s. uit 2023. Hoewel we op de goede weg zijn, hebben we te maken met weerbarstige vraagstukken waarvan de aanpak tijd kost. Hiermee rekening houdend is wel duidelijk dat aanvullende inspanningen gewenst zijn om de gewenste verbetering van het presterend vermogen van de strafrechtketen te realiseren.

Wij hebben hierover recent overleg gevoerd met de bestuurders van alle betrokken ketenorganisaties. De belangrijkste uitkomst daarvan is dat we met gedeelde urgentie nu een nieuw traject ingaan: de komende periode wordt een meerjarenagenda uitgewerkt met heldere doelen en verantwoordelijkheden, die erop is gericht het presterend vermogen van de strafrechtketen te versterken, de voorraden te verkleinen en de doorlooptijden te verbeteren. Het Ministerie van JenV en ketenorganisaties zetten zich ervoor in om knelpunten die hieraan in de weg staan, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en waar nodig gezamenlijk, aan te pakken. Daarbij werd de conclusie van de Rekenkamer dat centraal moet staan wat de uitvoering nodig heeft om beter te kunnen presteren breed ondersteund. Hierin zien wij een gedeelde opgave met de gehele strafrechtketen.

Om het presterend vermogen van de strafrechtketen te verbeteren, hebben we met de ketenorganisaties afgesproken dat meer dan tot nu toe

voortuitgekeken moet worden naar wat er op de ketenorganisaties afkomt, zodat zij daar tijdig op kunnen anticiperen en daar gezamenlijk en waar nodig in overleg met het ministerie keuzes in kunnen maken. Dat vergt soms ook politieke keuzes. Niet alles kan tegelijk en er zijn grenzen aan het absorptievermogen en de verwerkingscapaciteit van de strafrecht-keten.

De ketenorganisaties benadrukken dat het belangrijk is om bij het verbeteren van de doorlooptijden primair in te zetten op versterking van lokale en regionale initiatieven en werkwijzen. De sturing op zaken en doorlooptijden vindt ook primair op het lokale en regionale niveau plaats en dat moet zo blijven. Daar zit de expertise, daar zijn de verantwoordelijken belegd en daar zetten al die duizenden professionals zich elke dag in voor een eerlijk, effectief en tijdig strafrecht. Wij onderschrijven het belang van regionale en lokale inzet, in combinatie met afstemming en coördinatie op landelijk niveau op basis van verbeterde transparante sturingsinformatie (zie verder in paragraaf 4.3 onder versterking coördinatie).

We onderschrijven de aanbeveling van de Rekenkamer dat knelpunten die in de weg staan aan versnelling van de doorlooptijden beter en eerder in beeld moeten komen en worden opgepakt; regionaal waar dat kan en landelijk waar dat nodig is. De vorig jaar aangestelde ketencoördinatoren kunnen juist hierbij vanuit het lokale en regionale niveau een belangrijke rol spelen. De ketenorganisaties en het ministerie werken de komende maanden gezamenlijk aan een concrete, meerjarenagenda gericht op het wegwerken van de voorraden en het verbeteren van de doorlooptijden. Zie hierover verder paragraaf 4.

In samenhang hiermee gaan we de bestaande overleg- en coördinatie-structuren binnen het ministerie en tussen het ministerie en de ketenorganisaties kritisch tegen het licht houden: waar en hoe kan het ministerie zijn coördinerende rol beter invullen en welke aanvullende acties zijn daarbij passend, rekening houdend met de onafhankelijke positie van de Rechtspraak, de bijzondere rechtsstatelijke positie van het Openbaar Ministerie en het *sui generis* karakter van de politie.

Ook gaan we met de ketenorganisaties gezamenlijk bekijken hoe de transparantie, toegankelijkheid en benutting van ketendata verbeterd kan worden. Hierop hebben de ketenorganisaties al stappen gezet, maar het is belangrijk dat er een nog beter beeld beschikbaar komt van de voortgang en eventuele knelpunten bij het wegwerken van voorraden en het versnellen van doorlooptijden, waar deze door veroorzaakt worden en hoe ze kunnen worden weggenomen. In lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer zal hierbij waar nodig een beroep gedaan worden op externe expertise.

In het recente overleg met de ketenorganisaties is ons goed duidelijk geworden dat de urgentie om de ketenprestaties te verbeteren bij alle betrokkenen hoog is. De hoofdlijnen van de meerjarenagenda en de concrete afspraken die wij met de ketenorganisaties hebben gemaakt over aanscherping van de coördinatie binnen het departement en in relatie tot de ketenorganisaties, geven ons het vertrouwen dat we op de goede weg zijn. Dat zijn we ook verplicht aan zowel slachtoffers als verdachten: het is van groot belang dat zij sneller zekerheid krijgen over hun zaak. Dat zal bijdragen aan het vertrouwen in het strafrecht en daarmee in de rechtsstaat in het algemeen. We zullen de voortgang kritisch blijven monitoren en uw Kamer daarover blijven rapporteren.

3. Doorlooptijden en voorraden: cijfers 2024 tot en met eerste kwartaal 2025

Als bijlage bij deze brief treft u de factsheet strafrechtketen van 2024 aan. Zoals uit de factsheet naar voren komt, hebben de ketenorganisaties ook het afgelopen jaar een enorme hoeveelheid strafzaken, zowel overtredingen als misdrijven, afgehandeld.⁵ Dat is een compliment waard, gegeven het feit dat de druk op de strafrechtketen hoog is en de organisaties, net als andere sectoren in de samenleving, te kampen hebben (gehad) met personeelskrapte. Wij waarderen hun inzet, te meer daar wij zien dat de prestaties in de keten een verbetering laten zien: verschillende doorlooptijden laten een lichte verbetering zien en de voorraad oude zaken neemt af. Dat laatste duidt op een afname van de werkvoorraden. Hieronder zullen wij nader ingaan op in welke fasen van het proces zich verbeteringen hebben voorgedaan.⁶

Zeden

Eind 2022 is gestart met het actieplan versterken ketenaanpak in zedenzaken. Zichtbaar wordt dat de inspanningen resultaat beginnen op te leveren. Bij de politie is de doorlooptijd gelijk gebleven: vanaf het moment van «aangifte bij de politie» heeft in 53% (in plaats van de beoogde 80%) binnen 180 dagen inzending aan het OM plaatsgevonden. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de instroom van zedenzaken met 8% is toegenomen ten opzichte van 2023, mogelijk onder meer als gevolg van de invoering van de Wet seksuele misdrijven, zonder dat dit heeft geleid tot verdere vertraging. Tegelijkertijd is de voorraad oude zaken bij de politie afgenomen, in 2023 was die in 32% van de zaken meer dan een jaar, in 2024 was dit 16%.

De doorlooptijd in de fase «Instroom OM» tot «beoordeling OM» is flink verbeterd (van 49% naar 60% in 60 dagen). Van «beoordeling OM» tot «eerste zitting» is licht verbeterd (van 41% naar 43%). De doorlooptijd bij de rechtspraak is gelijk gebleven («eerste zitting» tot «eindvonnis» 72% in 90 dagen). De Algemene Rekenkamer heeft opgemerkt dat zaken die niet binnen de genoemde percentages zijn behandeld er langer over doen. De oorzaak hiervan is het wegwerken van oude voorraad, waardoor tijdelijk doorlooptijden in eerste instantie wat op kunnen lopen, omdat de verwerkingstijd van oudere zaken het gemiddelde omhoog brengt. Het wegwerken van oude voorraden zal op termijn gaan bijdragen aan verkorting van de doorlooptijden.

Jeugd

Bij de jeugdzaken zijn in 2024 nieuwe normen vastgesteld, met meetpunten die passen bij de huidige systemen en waarbij een realistisch groeipad is ontwikkeld. Uit eerste cijfers blijkt dat politie en OM in 2024 uitstekend presteren op deze normen. De groeicijfer van 70%, die in 2026 dient te worden bereikt, wordt in 2024 bijna of helemaal bereikt. De doorlooptijd van de fase «vanaf dagvaarden tot vonnis», loopt nog niet conform de norm. Bezien wordt of de overige jeugdstrafrechtpartners ook zo snel mogelijk kunnen aansluiten op de jeugdmonitor doorlooptijden.

⁵ In de tabel «Voorraad arrestanten AICE» op blz. 28 van de factsheet, ziet de voorraad op aantallen in zaken. In de tabel «Voorraad zelfmelders AICE/DJL» ziet de voorraad op aantallen in personen.

⁶ Deze fasen betreffen 1) aangifte bij de politie tot inzenden, 2) instroom vanuit politie naar OM tot aan de beoordeling dagvaarden, 3) beoordeling dagvaarden tot instroom bij Rechtspraak 4) instroom vanuit OM bij de Rechtspraak tot 1^e zitting en 5) 1^e zitting tot eindvonnis.

Ten aanzien van veel voorkomende criminaliteit (vvc) geldt dat er tot nu toe nog geen streefnormen zijn geformuleerd, dit gaat de komende jaren wel gebeuren als onderdeel van de meerjarenagenda van de ketenorganisaties (zie paragraaf 5). Wel is zichtbaar dat de voorraad VVC-zaken afneemt. De voorraad politierechter zaken (PR-zaken) bij de Rechtspraak daalt hard, het overgrote deel daarvan betreft VVC-zaken. De afgelopen jaren is al hard gewerkt aan het verkorten van de doorlooptijden van de VVC-zaken. Dat heeft erin geresulteerd dat de voorraad op zitting te plannen zaken van eind 2022 van ruim 13.500 zaken, eind april 2025 was teruggebracht tot circa 7.200 zaken. Deze tendens zet door. Niet alleen wordt de voorraad steeds kleiner – de verwachting is dat die voorraad de komende jaren nog verder daalt – ook de ouderdom van de zaken daalt aanzienlijk.

De cijfers over 2024 laten bij politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak zowel bij zeden als bij jeugd in een aantal fasen van het strafproces een voorzichtige en soms ook duidelijke verbetering zien. Bij veel voorkomende criminaliteit is het beeld dat de voorraden daar flink afnemen. Hiermee zijn we er zeker nog niet, de resultaten moeten verder verbeteren en daar zijn nog grote stappen te maken. Dat is voor de ketenorganisaties voldoende reden om in de meerjarenagenda de ambities onverminderd voort te zetten, om bij zeden voor 2026 een tussenstap in te bouwen om tot een realistischer groeipad te komen richting de jaren erna en om meer specifieke ambities te formuleren met betrekking tot de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. Dit wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt als onderdeel van de meerjarenagenda.

4. Meerjarenagenda strafrechtketen

De organisaties in de strafrechtketen werken aan een meerjarenagenda die moet leiden tot een versterking van de aanpak van voorraden en doorlooptijden, op drie geprioriteerde zaaksstromen: zeden, jeugd en veel voorkomende criminaliteit. Om die versterking te realiseren worden door de organisaties zowel generieke maatregelen (die de doorlooptijden in algemene zin verkorten) als specifieke maatregelen (die zich met name richten op een zaaksstroom) genomen. De maatregelen zullen zowel op lokaal/regionaal als op landelijk niveau worden uitgevoerd, waarbij zowel de ketenorganisaties als het Ministerie van JenV een rol hebben. Hieronder beschrijven we eerst de cijfermatige doelstellingen voor de komende jaren. Daarna gaan we in op de maatregelen die op dit moment worden uitgewerkt. Het streven is om de eerste uitwerking met verdere planning van de maatregelen in het najaar van dit jaar gereed te hebben (zie paragraaf 4.2 en 4.3).

4.1 Ambities doorlooptijden en voorraden 2026 en verder

De meerjarenagenda richt zich op één van de ketendoelstellingen, de aanpak van doorlooptijden. De meerjarenagenda zal later worden aangevuld met afspraken over de andere twee ketendoelen, namelijk ketendigitalisering en implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De afspraken over de aanpak van doorlooptijden hebben zoals gezegd betrekking op de drie geprioriteerde zaaksstromen zeden-, jeugd- en vvc-zaken.

Zedenzaken:

In 2019 zijn voor zedenzaken normen vastgesteld voor de doorlooptijd van deze zaken van aangifte bij de politie tot eindvonnis in eerste aanleg. Vanaf 2022 wordt er met een actieplan gewerkt aan het verbeteren van

deze doorlooptijden. De organisaties in de strafrechtketen stellen zich in de meerjarenagenda tot doel in 2026 in 70%, in 2027 in 75% en in 2028 in 80% van alle zedenzaken de afgesproken doorlooptijden te halen.

Jeugdzaken:

In 2024 heeft het Bestuurlijk Ketenberaad voor jeugdzaken (herijkte) normen en doelstellingen voor de doorlooptijden vastgesteld. Het zijn ketennormen en normen voor verschillende deeltrajecten in het jeugdstrafrecht, inclusief de leveringsbetrouwbaarheid van de benodigde rapportages over de persoon van de verdachte. In de meerjarenagenda stellen de organisaties in de strafrechtketen zich tot doel in 2026 in 70% en in 2028 in 80% van alle jeugdzaken de afgesproken doorlooptijden en normen voor tijdige advisering te halen.

VVC-zaken:

Ten aanzien van VVC-zaken stellen de organisaties in de strafrechtketen zich tot doel de bestaande achterstanden in VVC-zaken bij politie, OM en Rechtspraak uiterlijk medio 2026 grotendeels te hebben weggewerkt. Er vindt nog overleg plaats met de partners verderop in de keten, om te borgen dat voldoende geanticipeerd kan worden op de verwerking van deze inhaalslag. Naast het wegwerken van de voorraden worden ook voor VVC-zaken normen ontwikkeld voor de doorlooptijden voor de jaren 2026 en verder. Hiermee wordt een belangrijke beweging gemaakt om de voorraden weg te werken en normen te ontwikkelen voor zaken die een grote impact hebben op de samenleving. Het gaat om hoge volumes van relatief eenvoudig te behandelen misdrijven zoals diefstal, inbraak en eenvoudige mishandeling, waarin veelal de ZSM-aanpak wordt toegepast en de zaken worden afgedaan met een OM-strafbeschikking of, indien ze aan de rechter worden voorgelegd, via de politierechter, snelrecht of supersnelrecht. VVC-zaken vormen kwantitatief ongeveer tweederde van alle misdrijfzaken. Het wegwerken van voorraden en het verkorten van de doorlooptijden in deze zaakstroom heeft dus een groot effect op de samenleving en de prestaties van de strafrechtketen als geheel.

4.2 Maatregelen en aanpak knelpunten ketenorganisaties

Om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren worden door de organisaties in de strafrechtketen verschillende maatregelen ingezet. Deze zijn enerzijds generiek, waar zij in algemene zin doorlooptijden verkorten, en anderzijds specifiek daar waar zij zich richten op één van de zaakstromen. Maatregelen zullen zowel op landelijk als op lokaal niveau worden uitgevoerd. Wij gaan eerst in op de maatregelen die de ketenorganisaties nemen om de afspraken in de meerjarenagenda te realiseren. Vervolgens zullen wij aangeven hoe wij de ketenorganisaties daarbij zullen ondersteunen.

Aanscherping selectiviteits- en opportunitetskader OM/politie

Om te voorkomen dat zaken de strafrechtketen instromen die beter langs andere weg kunnen worden afgedaan is van belang dat politie en Openbaar Ministerie nog meer gaan werken vanuit een gedeeld selectiviteits- en opportunitetskader. Op dit moment ronden OM en politie een eerste ontwikkelingsfase af, de opgedane inzichten en ervaringen worden verder uitgewerkt tot een kader dat de sturing op de instroom van strafzaken helpt bevorderen. Dit ondersteunt de lokale sturing op de instroom van zaken.

Triage en Coördinatiepunten

De politie verkent momenteel de inrichting van de het landelijke eenduidig inrichten van Triage en Coördinatiepunten (TCP) ten behoeve van het werk in de basisteams. Deze teams voeren activiteiten uit die gerelateerd zijn aan de in- door- en uitstroom en kwaliteit van opsporingsonderzoeken die starten in het (basis)team. Het landelijk eenduidig beschrijven en inrichten van het TCP zal bijdragen aan betere triage, snellere doorlooptijden, kwalitatief betere uitstroom en meer rechtsgelijkheid voor burgers.

Verruiming inzet OM-straftbeschikking

Per 1 februari 2025 is binnen het OM de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (hierna: Tijdelijke instructie) in werking getreden. Met deze uitbreiding van de inzet van de strafbeschikking beoogt het College van procureurs-generaal (College) de strafrechtketen te ontlasten, de doorlooptijden te verkorten en meer criminaliteit aan te pakken, zoals uitvoerig besproken in het debat met uw Kamer van 8 april 2025.⁷ Het College gaat de resultaten van de Tijdelijke instructie en de mate waarin deze bijdraagt aan de beoogde doelen monitoren. Op basis van deze resultaten en de resultaten van de twee aangekondigde onderzoeken naar de strafbeschikking,⁸ zal het College bezien of het de toepassing van de strafbeschikking blijvend en eventueel verder verruimd zal worden.

OM Programma Voorraden & Doorlooptijden

Het OM werkt met het Programma Voorraden & Doorlooptijden via zes programmalijnen de komende jaren door middel van sprints aan uniforme en heldere definiëring, het in balans brengen van in- en uitstroom van zaken, beter voorraadbeheer, het operationaliseren van volumesturing, optimale benutting van zittingscapaciteit en de drie prioriteiten van het BKB: zeden, jeugd en vvc. Het programma bevat concrete doelstellingen voor de drie prioriteiten, zoals het behalen van de voor het OM geldende streefnormen voor zeden en jeugd. De keteneffecten van dit programma worden in het Coördinerend Keten Beraad (CKB) besproken.

De (optimale) vulling van MK- en PR-zittingen

In ieder arrondissement worden vrijwel dagelijks (super)snelrechtzittingen gehouden. Niet overal worden deze zittingen goed gevuld. Een belemmerende factor hierbij lijkt te zijn dat OM niet kort voor de zitting nog zaken kan toevoegen omdat de reclasseringsrapportage dan niet tijdig gereed is. 3RO sluit aan bij landelijke en lokale initiatieven (zoals de digitale samenwerkingsruimte ZSM) om doorlooptijden te bekorten en is bereid waar nodig ook behulpzaam te zijn bij het verbeteren van de planning van zittingen en vaststelling van zittingsconvenanten.

Gezamenlijk project OM en Rechtspraak: «Verbetering Verkeerstorens»

Ieder arrondissement heeft een logistiek centrum, een «Verkeerstoren». Medewerkers van het OM en de Rechtspraak werken hier samen. Zij regelen de logistieke planning van meervoudige strafzaken. Ook monitoren, begeleiden en bewaken zij de zaakstromen. De Verkeerstorens

⁷ Debat n.a.v. brief Minister van Justitie en Veiligheid en Staatssecretaris Rechtsbescherming van 3 april 2025 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 29 279, nr. 930)

⁸ Zowel het WODC (naar verwachting in de loop van 2026 gereed) als de procureur-generaal bij de Hoge Raad (naar verwachting eind 2025 gereed) voeren onderzoek uit naar de strafbeschikking.

dragen bij aan een zo optimaal mogelijke zittingsvulling. De Verkeersstorens spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het prioriteren van (meervoudige) jeugd- en zedenzaken. OM en Rechtspraak hebben hun gezamenlijk project «Verbetering Verkeersstorens», tot eind 2025 verlengd. Dit draagt bij aan de versterking van de verkeersstorens.

Voorkomen onnodig aanhouden van zaken

OM en Rechtspraak onderzoeken samen hoe voorkomen kan worden dat strafzaken aangehouden moeten worden of niet gepland kunnen worden op zitting wegens het ontbreken van (onder meer Pro Justitia) rapportages (zie ook paragraaf 4.3). Bij dit onderzoek zullen ook de criteria betrokken worden om tot een dergelijke rapportage opdracht te geven.

Tenuitvoerlegging straffen

Openbaar Ministerie, Rechtspraak en CJIB overleggen zowel lokaal als landelijk om te zorgen voor een snellere, zekerdere en beter geïnformeerde tenuitvoerlegging van straffen. De drie reclasseringsorganisaties (3RO) en het CJIB werken samen met het Openbaar Ministerie en het Ministerie van JenV projectmatig aan concrete maatregelen om het aantal succesvol afgeronde taakstraffen met 5% te verhogen.

Sinds het najaar van 2023 is er bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een capaciteitsprobleem, onder andere door een stijgende bezetting als gevolg van langere detenties en een toename van tbs-passanten en jongvolwassenen in het gevangeniswezen. Er is sinds eind vorig jaar sprake van een code zwart-situatie: concreet betekent dit een bezetting van ruim 99,5% bij DJI en er blijven stelselmatig arrestanten achter op politiebureaus. Ook is er een groeiende voorraad zelfmelders en arrestanten. Uw Kamer wordt hierover periodiek geïnformeerd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid via de voortgangsrapportages capaciteit DJI.

Ketencoördinatoren

In alle arrondissementen/politieri regio's zijn sinds 2023 ketencoördinatoren werkzaam. Zij werken voor de lokale organisaties in de strafrechtketen. Ketencoördinatoren ondersteunen en/of coördineren in elk arrondissement de gezamenlijke aanpak van de geprioriteerde zaakstromen en identificeren en bedenken oplossingen voor de problemen op de koppelvlakken. Ketencoördinatoren wisselen met elkaar *best practices* uit. Tevens nemen zij het voortouw in het monitoren van de actuele stand van zaken op het gebied van in-, door- en uitstroom van deze zaken. De ketencoördinatoren zijn in beginsel aangesteld voor twee jaar. Op basis van de positieve ervaringen in de meeste regio's is inmiddels in het Bestuurlijk Ketenberaad strafrechtketen besloten om deze periode te verlengen. De verwachting is dat deze verlenging zal bijdragen aan verdere verbetering van de afstemming en samenwerking op lokaal en regionaal niveau en in het identificeren en helpen oplossen van knelpunten.

4.3 Maatregelen/aanpak knelpunten door JenV

In de loop van 2024 zijn, ter uitvoering van de motie Ellian c.s., stappen gezet om de monitoring en coördinatie vanuit het departement, zowel intern als in relatie tot de strafrechtketen te versterken. In deze paragraaf gaan wij kort in op de stand van zaken, de voorgenomen aanscherpingen en leggen we de koppeling met de bevindingen van de Rekenkamer.

De ketenorganisaties zijn primair zelf verantwoordelijk voor het doorvertalen van landelijk afgesproken doelstellingen en voor het in gang zetten van concrete maatregelen die het verbeteren van het presterend vermogen van de strafrechtketen tot doel hebben. Wij spreken de ketenorganisaties vanuit onze politieke verantwoordelijkheid aan op het realiseren van de gestelde ketendoelen en bieden ondersteuning bij het wegnemen van knelpunten. Daarbij besteden wij nadrukkelijk aandacht aan wat de ketenorganisaties van ons nodig hebben om hun prestaties te verbeteren.

Aan de hand van de streefnormen die de ketenorganisaties zelf hebben afgesproken en de daaraan gekoppelde acties en maatregelen:

- 1) wordt beoordeeld of de doelen ambitieus genoeg zijn gesteld (en ketenbreed zijn vastgelegd in de jaarplancycclus);
- 2) wordt de voortgang gemonitord van de resultaten en worden deze geagendeerd in de bestuurlijke overleggen met de ketenorganisaties;
- 3) worden de organisaties aangesproken als blijkt dat de gemaakte afspraken (binnen de keten) niet worden nagekomen, dan wel zal worden bemiddeld wij als organisaties er onderling niet uitkomen.

Het is van belang dat de ketendoelstellingen voor de strafrechtketen voor alle organisaties transparant opgenomen zijn in de jaaraanschrijvingen en de bestuurlijke afspraken tussen het Ministerie van JenV en de ketenorganisaties. Dit verbeterproces is vorig jaar gestart. Op dit moment zijn de doelstellingen met betrekking tot doorlooptijden verwerkt in jaarplanaanschrijvingen, kaderbrieven, subsidiebrieven en bijdragebrieven aan ketenorganisaties. De doelstellingen zijn ook opgenomen in de bijdragebrief rechtspraak. Dit proces zullen wij nauwlettend blijven volgen en mochten er verdere aanscherpingen of verbeteringen nodig zijn, dan zullen we die doorvoeren. Bij het opstellen van de volgende Veiligheidsagenda⁹ bezien we hoe de in het BKB gemaakte afspraken over doorlooptijden zich daartoe verhouden en daarin een plaats kunnen krijgen. Dat ketenorganisaties verantwoording afleggen over de besteding van toegekende middelen en over de afgesproken doelstellingen staat niet ter discussie. De Rekenkamer noemt planning-, roosterings- en personeelsbeleid van de ketenorganisaties als voorbeelden van zaken die onder bedrijfsvoering vallen waarover wij meer zeggenschap zouden hebben. Maar deze zaken raken zodanig aan de interne werkprocessen van sommige ketenorganisaties en de inhoud van het werk, dat daarbij de grens tussen «bedrijfsvoering» van die organisaties en de inhoud van hun werk heel dun wordt, in het bijzonder bij de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie.

Wij zullen betrokken blijven bij de realisatie van de in de meerjarenagenda aangekondigde afspraken en maatregelen. Niet alleen zullen wij de keten blijven ondersteunen bij het oplossen van de knelpunten die zich kunnen voordoen, maar ook zullen wij de voortgang scherp blijven monitoren en samen met de ketenorganisaties de nodige acties nemen om indien nodig ook tussentijds te kunnen bijsturen. Daarvoor zullen alle relevante overleggen op verschillende niveaus worden benut, consequenter en frequenter dan tot nu toe het geval is geweest. Belangrijke voorwaarde daarvoor is dat er voldoende transparante informatie beschikbaar is om op tijd de gewenste actie te kunnen ondernemen. Zoals aangegeven in het begin van deze brief vergt dit nog verdere verkenning en concretisering. Dat zal in de komende maanden gebeuren. Een van de reeds ingezette

⁹ De Veiligheidsagenda bevat doelstellingen en concrete afspraken voor de politie voor de jaren 2023–2026.

maatregelen is dat de ketenorganisaties werken aan een regionale monitor, die naar verwachting nuttige aanvullende inzichten zal geven bovenop de landelijke cijfers. Waar het gaat om het beter identificeren van knelpunten die zorgen voor vertraging in de afhandeling van zaken, zien wij een belangrijke rol weggelegd voor de ketencoördinatoren die in de verschillende regio's werkzaam zijn. Zij zijn bij uitstek in de positie om knelpunten op het spoor te komen en oplossingen aan te dragen, waar het kan op regionaal niveau en waar dat nodig is op landelijk niveau. Wij gaan verder met de ketenorganisaties in gesprek over andere mogelijkheden tot verbetering, waarbij we ook specifieke expertise zullen betrekken op het gebied van logistiek en het genereren van sturingsinformatie.

Overzicht en prioritering nieuwe beleids- en wetgevingsvoorstellen

Portfoliomanagement

De strafrechtketen wordt al jarenlang geconfronteerd met een grote hoeveelheid nieuwe beleids- en wetgevingsvoorstellen die impact hebben op de ketenorganisaties. De Rekenkamer werpt terecht de vraag op of de organisaties in de strafrechtketen deze voorstellen wel adequaat kunnen implementeren. Niet alles kan tegelijkertijd en dat betekent dat, in nauw overleg met de ketenorganisaties, meer rekening moet worden gehouden met het absorptievermogen van de ketenorganisaties als het gaat om de implementatie van alle beleids- en wetgevingsinitiatieven, inclusief de internationale (EU)-wetgeving. Dit is des te belangrijker in relatie tot de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Juist daarom heeft het Ministerie van JenV in 2024 een project gestart om met behulp van «portfoliomanagement» een transparant overzicht te creëren dat het mogelijk moet maken om te kiezen en prioriteren.

In dit kader is nu een belangrijke volgende stap gezet. Er is in samenwerking met strafrechtketenpartners een interactief dashboard ontwikkeld dat een overzicht biedt van alle beleids- en wetgevingsinitiatieven, specifiek gericht op de strafrechtketenpartners. Dit dashboard is ontworpen om ervoor te zorgen dat strafrechtketenpartners al in de beleidsvormende fase tijdig en volledig geïnformeerd zijn over alle relevante ontwikkelingen. Het dashboard zal medio juni beschikbaar worden gesteld aan geautoriseerde personen binnen elke strafrechtketenpartner. Deze personen kunnen op elk gewenst moment het overzicht raadplegen en de meest recente beleidsinitiatieven inzien. Dit draagt bij aan een transparanter en efficiënter proces, waarbij de strafrechtketenpartners proactief kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Bij de ontwikkeling van het dashboard heeft een ketenbrede werkgroep met vertegenwoordigers van organisaties uit de strafrechtketen een cruciale rol gespeeld. Diezelfde groep werkt nu ook aan de volgende stap: het opstellen van een werkwijze waarmee de consequenties van beleidswijzigingen en het absorptievermogen van ketenorganisaties kunnen worden ingeschat. Dit zal de mogelijkheid gaan bieden voor de laatste stap: een uniform prioriteringsproces richting de strafrechtketen, met het oog op het maken van verantwoorde keuzes over de (de)prioritering van voorstellen.

Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) kampt al geruime tijd met problemen om te voldoen aan de vraag naar pro Justitie-rapportages¹⁰ en deze op tijd op te leveren. De belangrijkste oorzaak is een structureel tekort aan rapporteurs. Dit tekort wordt mede veroorzaakt doordat de (wettelijke) vergoedingen voor rapporteurs lager liggen dan de tarieven in de private sector. Daarnaast zijn de zwaarte van de problematiek van de doelgroep en de complexiteit van de behandelde zaken toegenomen. Hierdoor staan de huidige declareerbare uren niet langer in verhouding tot de daadwerkelijk bestede uren. Momenteel wordt bekeken of en hoe binnen de bestaande budgettaire kaders, in aanvulling op de bestaande maatregelen, de tarieven voor pro Justitia-rapporteurs en het aantal declareerbare uren per rapportage verhoogd kunnen verhogen. Daarna zal samen met de betrokken partijen worden gezien op welk tijdstip een dergelijke verhoging in werking kan treden. Het NIFP bespreekt daarnaast met de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie hoe de pro Justitia-rapportage optimaal kan worden ingezet en welke maatregelen kunnen worden genomen om met de schaarste aan rapporteurs om te gaan.

5. Stand van zaken overige ketendoelen

5.1 Ketendigitalisering

In het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) werken de betrokken ketenpartijen samen aan de digitaliseringsopgaven van de strafrechtketen op basis van het Ketenmeerjarenplan Digitalisering Strafrechtketen 2025–2029. Dit plan vormt de basis voor een strategische IV-routekaart om te komen tot sturing op de gezamenlijke opgaven. De ketenpartners zorgen ervoor dat ze, ieder voor zich én gezamenlijk, alles in het werk stellen om de invulling van de opgaven met betrekking tot informatievoorziening (IV-opgaven) voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering op tijd af te hebben. De IV-implementatie moet één jaar voor inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering gereed zijn zodat de mensen in het primaire proces opgeleid kunnen worden. Tevens werken de ketenpartners aan de IV-opgaven die voortvloeien uit de Europese e-Justice verordeningen. Centraal in de samenwerking staan de afspraken, standaarden en voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de digitale informatie uitwisseling in het strafrechtproces. Op deze wijze levert de strafrechtketen een bijdrage aan een betere informatievoorziening ten behoeve van de werkprocessen van de organisaties.

Naast het zorgdragen dat de IV bij de ketenpartijen gereed is voor implementatie van het nWvSv en e-Justice, vraagt ook de noodzakelijke omschakeling van technisch verouderde primaire processystemen naar een meer moderne wendbare IV-ondersteuning, veel aandacht. Om die reden hebben de ketenpartijen in DDS verband afgesproken, om deze prioriteiten in de samenwerking de komende jaren centraal te stellen. De opgave voor de ketenpartijen is zowel in termen van portfolio als in termen van capaciteit en expertise zeer groot.

Politie, OM en Rechtspraak werken intensief samen om de digitale uitwisseling van multimedia binnen de zaakstroom Veel Voorkomende Criminaliteit (vvc) tot stand te brengen. Naast de technische koppelvlakken gaat het ook om de integratie van deze toepassing met de eigen primaire processystemen. De start van de uitrol staat gepland voor 2026.

¹⁰ Dit zijn onderzoeken door een psychiater of psycholoog naar een persoon die betrokken is in een rechtszaak.

Dan start ook de voorbereiding om de andere zaakstromen (onderzoek dossiers met een hoge rubricering) te realiseren.

5.2 Implementatie nieuwe Wetboek van Strafvordering

Zoals toegezegd door de Staatssecretaris Rechtsbescherming tijdens de behandeling van de eerste twee wetsvoorstellen in dit wetgevingsproject, informeren wij uw Kamer in deze voortgangsbrief over de stand van zaken van de voorbereidingen voor de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De in de vorige brieven toegelichte aanpak wordt onverminderd voorgezet.¹¹ Om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de organisaties te vergroten en de samenhang van de uit te voeren implementatie-activiteiten scherper in beeld te krijgen, zullen de organisaties uiterlijk op 1 oktober 2025 hun individuele implementatieplannen actualiseren. Zij doen dit mede op basis van een in samenwerking met de Auditdienst Rijk opgesteld referentiekader. Om gezamenlijk inzicht te krijgen en te houden op de voortgang van de activiteiten die bij de organisaties en in ketenverband gerealiseerd worden, is een eerste versie van een ketenmijlpalenplanning opgesteld. De ketenorganisaties rapporteren over de voortgang in tertaalrapportages. In de tertaalgesprekken tussen directeuren-generaal en het bestuur van de organisaties in de strafrechtketen wordt zo nodig aandacht besteed aan aanpak, voortgang, afhankelijkheden van andere (keten)organisaties, voorgedane of verwachte knelpunten en (indien van toepassing) financiële uitputting. Aangezien bij de aansturing van de ketenorganisaties vanuit het ministerie de planning- en begrotingscyclus centraal staan, zijn de implementatiewerkzaamheden in 2026 wederom onderdeel van de jaarplanaanschrijvingen aan de ketenorganisaties.

In aanvulling op het in kaart brengen van de structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe wetboek voor de ketenorganisaties, is opdracht aan een extern bureau gegeven voor onderzoek naar de effecten van het nieuwe wetboek voor gefinancierde rechtsbijstand. Een eerste expertmeeting daarover heeft op 30 april jongstleden plaatsgevonden.

6. Tot slot

De strafrechtketen ziet op opsporing tot en met tenuitvoerlegging van sancties. Bij alle keuzes en/of maatregelen die worden genomen om de doorlooptijden, digitalisering en Wetboek van strafvordering te verbeteren, is van belang dat in de hele keten de samenwerking wordt gezocht. Het overkoepelende doel van alle inspanningen van zowel het departement als de ketenorganisaties is om strafzaken tijdig en effectief tot een einde te brengen. Het is belangrijk dat de prestaties in de strafrechtketen niet alleen worden afgemeten aan de doorlooptijden, ook kwaliteit en zorgvuldigheid van beslissingen zijn essentiële waarden. Dat zijn wij niet alleen verplicht aan de slachtoffers en verdachten, maar aan de samenleving als geheel.

¹¹ Naast de reeds genoemde brief van 23 september 2024, ook de brief van 29 januari 2024, Kamerstukken II 29 279, nr. 836.

Een goed werkende strafrechtketen is van groot belang voor de veiligheid van Nederland en voor een sterke rechtsstaat. Wij verwachten dat we met de in deze brief gepresenteerde maatregelen deze doelstelling de komende jaren een stap dichterbij kunnen brengen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De Rekenkamer benoemt een aantal oorzaken die mede van invloed kunnen zijn op te lange doorlooptijden. Voorzover deze nog niet aan de orde zijn gekomen, bespreken we ze hieronder.

Financieringssystematiek organisaties in relatie tot doorlooptijden

De Rekenkamer noemt als een van de mogelijke oorzaken voor te lange doorlooptijden dat de manier van bekostiging van de organisaties in de strafrechtketen geen positieve prikkel bevat voor het verkorten van doorlooptijden. Naar aanleiding hiervan is binnen het Ministerie van JenV nogmaals goed gekeken naar de bestaande manieren waarop de diverse organisaties worden gefinancierd en naar de voor- en nadelen van verschillende bekostigingssystemen. Daarbij zijn ook de conclusies betrokken van het grondige onafhankelijke onderzoek dat SEO in samenwerking met AEF in 2021 heeft verricht. Wij onderschrijven nog steeds de uitkomsten van dat onderzoek, namelijk om ten aanzien van de politie inputbekostiging te handhaven en ten aanzien van Openbaar Ministerie en Rechtspraak uit te blijven gaan van gemengde bekostiging die neerkomt op een mix van deels vaste bekostiging en deels outputbekostiging (op basis van het aantal zaken). Uit het omvangrijke onderzoek van SEO is destijds niet gebleken dat de bestaande systematiek leidt tot ongewenste effecten bij het afdoen van strafzaken en wij hebben geen aanwijzingen dat dit anno 2025 anders is. In de praktijk worden wel vormen van ketenfinanciering toegepast bij specifieke, goed af te bakenen projecten, zoals de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering of de digitalisering van de keten. Maar een dergelijke wijze van financieren van reguliere werkprocessen in alle ketenorganisaties is in de praktijk niet werkbaar om dat dit een majeure ingreep zou betekenen voor alle organisaties met grote gevolgen voor de continuïteit van het werk. Daar komt bij dat organisaties als de politie en de Rechtspraak ook veel andere taken verrichten naast werk voor de strafrechtketen. Daarom kiezen wij ervoor om geen fundamentele wijzigingen aan te brengen in de bestaande wijze van bekostiging van de organisaties in de strafrechtketen. Uiteraard zijn op onderdelen verbeteringen altijd mogelijk, daarom houden we ook nadrukkelijk de vinger aan de pols. Hierover vindt ook regelmatig overleg plaats met de organisaties in de strafrechtketen, juist om te voorkomen dat zich perverse effecten voordoen. In het verleden zijn diverse bekostigingssystemen ook al met enige regelmaat aangepast. En indien het voorbeeld van de Rekenkamer zich voordoet dat de ene organisatie veel zaken behandelt terwijl een andere organisatie kampt met personeelstekort, zien wij de oplossing veeleer in een verdere verbetering van de onderlinge afstemming tussen de ketenorganisaties dan in een andere manier van financieren.

Zicht op ongewenste uitstroom

De ARK concludeert dat zaken tussentijds kunnen «uitstromen» uit de keten maar dat dit soms sprake is van «ongewenste uitstroom» die niet in lijn is met de in-, uit- en doorstroom van zaken binnen de strafrechtketen worden verantwoord in de jaarlijkse strafrechtketenmonitor, die hierboven al aan de orde is gekomen. Daarin wordt onder meer aangegeven hoeveel strafbare feiten de politie heeft geregistreerd, hoeveel van deze feiten doorstromen naar het OM, hoeveel niet in behandeling worden genomen (bijvoorbeeld wegens het ontbreken van opsporingsindicaties) en hoeveel voortijdig worden beëindigd (bijvoorbeeld omdat het onderzoek niets heeft opgeleverd).

Er zijn verschillende oorzaken, waardoor zaken de strafrechtketen uit kunnen stromen. Als bijvoorbeeld een onderzoek van de politie lang duurt, niet leidt tot een verdachte en wordt beëindigd of het niet lukt een opgelegde straf uit te voeren waardoor de zaak terug wordt gestuurd naar het OM (retourstroom) en moet worden geseponneerd, zou gesproken kunnen worden van ongewenste uitstroom. Maar hierbij is geen sprake van strijd met wet- en regelgeving. Er wordt in de factsheet strafrechtketenmonitor voldoende inzichtelijk gemaakt wat er gebeurt met de bij de politie geregistreerde zaken. Nog preciezer registreren zou tot een onevenredige belasting leiden voor de organisaties in de strafrechtketen.