

Vergaderjaar 2011–2012

33 173

Prestaties in de strafrechtketen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek	3
1.1	Onderwerp	3
1.2	Context	3
1.3	Doelstelling, probleemstelling en afbakening	6
1.4	Opzet en aanpak	7
1.5	Leeswijzer	8
2	Conclusies en aanbevelingen	9
2.1	Algemeen beeld	9
2.2	Uitstroom uit de strafrechtketen	9
2.2.1	Opsporing door de politie	11
2.2.2	Vervolg door het OM	16
2.2.3	Berechting	19
2.2.4	Tenuitvoerlegging	23
2.2.5	De strafrechtketen	25
2.3	Sturing	26
2.4	Informatievoorziening	27
2.5	Aanbevelingen	28
3	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	31
3.1	Bestuurlijke reacties	31
3.1.1	Reactie minister van VenJ	31
3.1.2	Reactie Korpsbeheerdersberaad	33
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	34
	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	37
	Bijlage 1 Methodologische verantwoording	39
	Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	41
	Literatuur	42

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Onderwerp

De Algemene Rekenkamer heeft van oktober 2010 tot juni 2011 onderzoek gedaan naar de strafrechtketen. We hebben het presteren van de strafrechtketen onderzocht door het aantal gewelds- en vermogensmisdrijven dat de strafrechtketen in-, door- en uitstroomt in kaart te brengen en nader te analyseren. Achterliggende vraag daarbij was ook of en in welke mate daar zaken bij zijn die ongewenst de strafrechtketen uitstromen. Dit onderzoek sluit aan bij de doelstelling van de Algemene Rekenkamer om het doelmatig en doeltreffend functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en waar mogelijk te verbeteren.

1.2 Context

Het strafrecht

Uitgangspunten in het huidige strafrecht zijn vergelding en preventie: niet normconform gedrag wordt bestraft en daarvan moet een preventieve werking uitgaan naar dader en samenleving. In het *Wetboek van Strafrecht* is beschreven welke feiten strafbaar zijn. Bij een vermoeden van het plegen van een strafbaar feit kan de verdachte door het Openbaar Ministerie (OM) vervolgd worden op grond van het *Wetboek van Strafvordering*. De politie of een andere opsporingsinstantie verricht daarvoor eerst een opsporingsonderzoek.

In Nederland is het strafrecht van oorsprong gepositioneerd als ultimum remedium: het mag pas worden ingezet als andere manieren van handhaving onvoldoende soelaas bieden (WRR, 2010). Strafrecht is het meest ingrijpende middel dat de overheid kan inzetten. Deze terughoudende opstelling komt ook tot uitdrukking in het opportuniteitsbeginsel op grond waarvan het OM bevoegd is om te vervolgen, maar ook kan besluiten om een zaak te seponeren als vervolging uit oogpunt van het algemeen belang niet wenselijk is of om jeugdige daders te verwijzen naar Halt. Ook de politie beschikt voor bepaalde gevallen (zoals verkeers- en milieuovertredingen en eenvoudige winkeldiefstal) over afdoeningsmogelijkheden om de gang naar de rechter te voorkomen.

Een bijkomend feit is dat het aantal zaken waarmee de strafrechtketen wordt geconfronteerd zo groot is dat niet alles door de politie kan worden opgepakt. Bovendien bestaat de wettelijke taak die de politie heeft om de rechtsorde te handhaven niet alleen uit strafrechtelijke handhaving (repressie, onder gezag van de officier van justitie), maar ook uit handhaving van de openbare orde (preventie, onder gezag van de burgemeester). Steeds zal het regionaal college voor elk korps de afweging moeten maken hoe de beschikbare capaciteit hiertussen verdeeld wordt. Het regionaal college, bestaande uit de hoofdofficier van justitie, burgemeesters en korpschefs, maakt afspraken over en stelt prioriteiten in de «beleidsmatige» inzet van de politie. Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie heeft de Aanwijzing voor de opsporing (Staatscourant, 2003) vastgesteld om helderheid te geven over wat van de politie uit strafrechtelijk oogpunt in redelijkheid (en gezien de niet oneindige capaciteit) mag worden gevraagd en hoe zij op afzonderlijke strafbare feiten moet reageren. Helderheid is belangrijk voor de burger, zodat deze weet waarop hij kan rekenen, maar het is ook in de praktijk voor de politie een nuttig instrument en voor het OM en de

rechter die eventuele klachten over beslissingen van de politie moeten beoordelen. In de Aanwijzing voor de opsporing worden twee criteria genoemd die van belang zijn voor de keuzes die de politie in de praktijk moet maken: (1) de ernst van het strafbare feit en (2) de aanwezigheid van opsporingsindicaties die kunnen leiden tot opheldering van de zaak. Hoe ernstiger het feit, hoe meer moet worden gedaan om de zaak op te helderen zodat verdachten vervolgd en berecht kunnen worden. In uitzonderlijke gevallen zijn afwijkingen mogelijk, maar de beslissing daartoe is voorbehouden aan het OM.

Ook kunnen op lokaal niveau nadere prioriteiten worden gesteld, bijvoorbeeld door te voorzien in extra opsporingsinspanningen bij woninginbraken, fietsendiefstallen of internetoplichting, maar de Aanwijzing voor de opsporing moet daarbij altijd de benedengrens vormen.

De strafrechtketen

De strafrechtketen bestaat uit organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen: van opsporing via vervolging en berechting tot en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Wanneer de politie kennisneemt van een misdrijf kan de politie overgaan tot opsporing en proberen bewijzen te verzamelen en de verdachte te vinden. De politie kan een zaak, indien daartoe gemachtigd door het OM, afdoen met een sepot, Halt-verwijzing, transactie of reprimande.¹ Andere zaken worden, gezien hun ernst en de bewijsbaarheid, ter vervolging aangeboden aan het OM. Het OM kan vervolgens besluiten, al dan niet onder voorwaarden, een zaak niet verder te vervolgen (seponeren), de zaak zelf af te doen (transactie of strafbeschikking) of de zaak voor te leggen aan de rechter. De rechter doet daarna een uitspraak, waartegen OM en/of verdachte, onder voorwaarden, in beroep kunnen gaan. De definitieve uitspraken en afdoeningen zoals boete, gevangenisstraf, taak- of werkstraf worden vervolgens ten uitvoer gelegd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Halt en de reclassering. De strafrechtketen is op hoofdlijnen weergegeven in figuur 1.

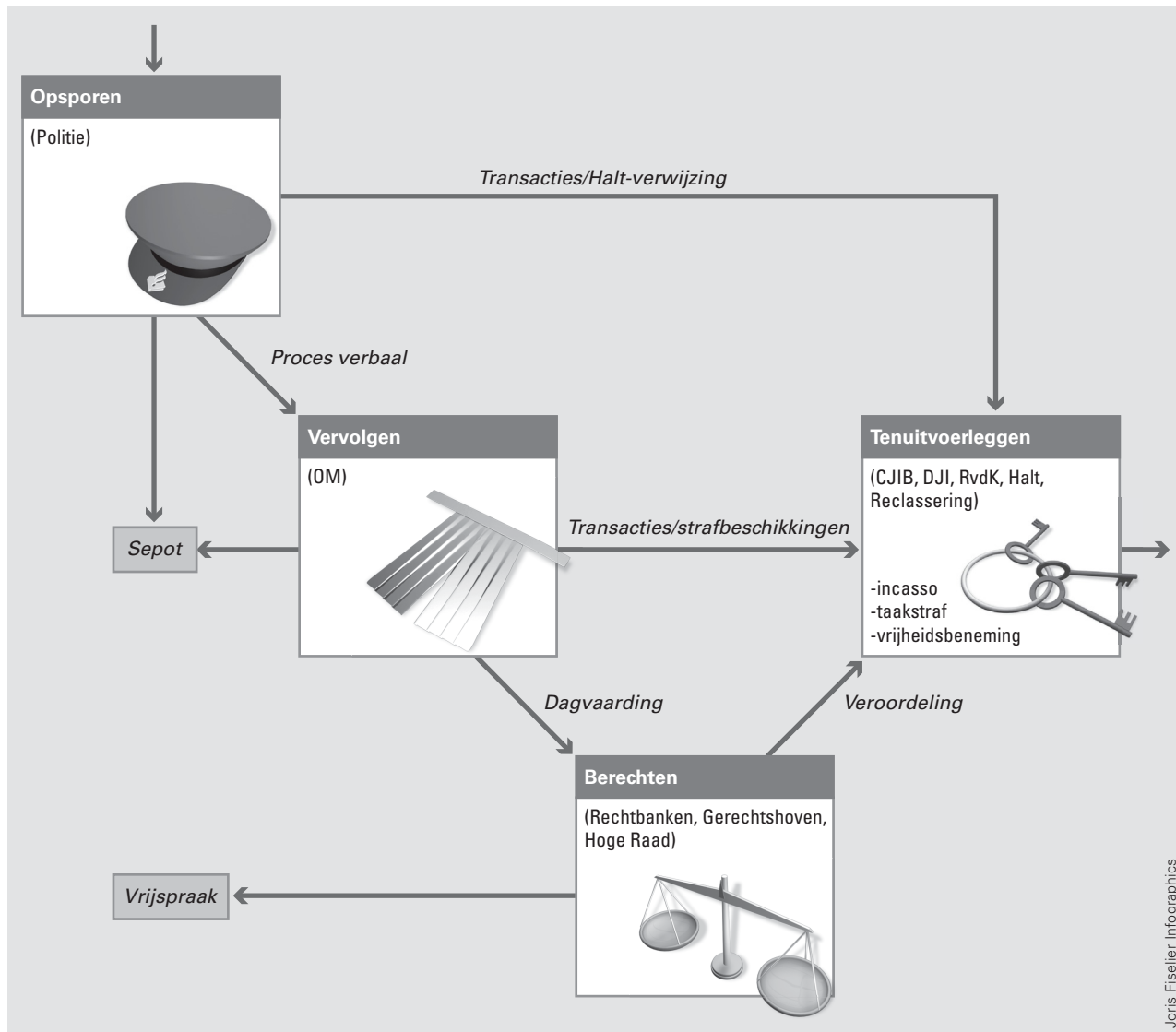
De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rechtsbestel en daarmee ook voor de strafrechtketen.

De totale overheidsuitgaven (inclusief lokale overheden) voor de strafrechtketen bedroegen in 2010 ruim € 6 miljard² (zie tabel 1).

¹ Een sepot is een beslissing om niet te vervolgen. Een transactie is een schikking tot betaling van een boete; bij het OM kan het ook om een taakstraf gaan. Een reprimande is een berisping.

² Te weten € 6 172,7 miljoen door de ministeries, met name van de Ministeries van BZK en Justitie en € 17,6 miljoen door de lokale overheden.

Figuur 1 De strafrechtketen



Tabel 1 Overheidsuitgaven aan opsporing, vervolging, berechting van misdrijven en tenuitvoerlegging in 2010

Deelsterrein	Uitgaven (x € 1 miljoen)
Opsporing*	2 917,0
Vervolging	699,6
Berechting	315,8
Tenuitvoerlegging	2 257,9
Totaal	6 190,3

* Waarvan € 2 584,1 miljoen voor opsporing door politie.

Bron: CBS Statline, Veiligheidszorgrekeningen 2010

1.3 Doelstelling, probleemstelling en afbakening

Met dit onderzoek willen we, mede gezien de niet onbeperkte capaciteit van de strafrechtketen, bijdragen aan betere prestaties van de strafrechtketen en daarmee aan een grotere doelmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Dat doen we door de in-, door- en uitstroom van zaken zo volledig mogelijk in kaart te brengen en aan te geven in welke mate daar zaken bij zijn die ongewenst de strafrechtketen uitstromen en wat daarvan de oorzaken zijn. Dit inzicht kan leiden tot maatregelen die bijdragen aan een betere benutting van schaarse capaciteit en tot een groter rechtszekerheidsgevoel bij individuele burgers.

Onze probleemstelling – op welke punten kunnen actoren in de strafrechtketen hun prestaties verbeteren – hebben we in vier vragen gevat:

- Wat is de omvang van de in- en uitstroom in de strafrechtketen?
- Is er sprake van uitstroom die niet in lijn is met de wet- en regelgeving of anderszins ongewenst is?
- Welke oorzaken liggen aan deze ongewenste uitstroom ten grondslag?
- Welke oplossingen zijn voor deze ongewenste uitstroom mogelijk?

We hebben ons hierbij geconcentreerd op de in- en uitstroom van *gewelds- en vermogensmisdrijven*³ in de periode van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010. Geweldsmisdrijven zijn misdrijven zoals mishandeling, bedreiging, stalking, seksuele misdrijven, misdrijven tegen het leven, vrijheidsbeneming, gijzeling en mensenhandel. Vermogensmisdrijven betreffen diefstal, verduistering, inbraak, bedrog, valsheidsmisdrijven, heling, afpersing, bankbreuk en witwassen. Gewelds- en vermogensmisdrijven vormen 68% van het totaal aantal misdrijven⁴ en hadden prioriteit bij het in de onderzoeksperiode regerende kabinet-Balkenende IV. Daadkrachtige aanpak van geweld en criminaliteit vormt ook voor het huidige kabinet een speerpunt.

De onderzoeksperiode sloot zo goed mogelijk aan op de invoering van het systeem Basis Voorziening Handhaving (BVH) bij alle regiokorpsen, zodat de gegevens beter onderling vergelijkbaar zouden kunnen zijn. Keuze voor het kalenderjaar 2010 was gezien het tijdstip van de uitvoering van dit onderzoek ongewenst, omdat de betrokken organisaties op dat moment nog niet over definitieve gegevens over heel 2010 beschikten.

Uitstroom

We spreken van uitstroom als:

- zaken doorstromen naar een ketenpartner of
- als zaken de strafrechtketen verlaten.

Bij doorstroom naar een ketenpartner gaat het zowel om zaken die doorgaan naar een volgende fase in de strafrechtketen (bijvoorbeeld van opsporing naar vervolging) als om zaken die teruggestuurd worden om aangevuld te worden (bijvoorbeeld van OM terug naar politie).

Voor de uitstroom zijn we nagegaan of:

- de omvang ervan bekend is;
- sprake is van (on)gewenste uitstroom;
- de gegevens van ketenpartners over dezelfde stromen op elkaar aansluiten.

³ Zoals gedefinieerd in de Standaardclassificatie misdrijven (Politie) 2010 van het CBS: Geweldsmisdrijven zijn misdrijven zoals omschreven in art. 239–250, 273 f, 274–281, 282–282a, 284a–285b, 287–296, 300–306, 307–308 WvSr. Openlijke geweldpleging valt niet in deze categorie, maar onder vernieling/openbare orde. Vermogensmisdrijven zijn misdrijven zoals omschreven in art. 208–214, 216–223, 225–234, 310–312, 314–315, 317–318, 321, 326–338, 340–348, 416–417bis, 420bis–420quater WvSr.

⁴ Het betrof in het jaar 2010 68% van het totaal aantal geregistreerde misdrijven (59% vermogen en 9% geweld). Andere misdrijven zijn bijvoorbeeld vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag, verkeers-, drugs-, (vuur)wapen- en milieumisdrijven.

(On)gewenste uitstroom

Zoals we in de inleiding hebben geschetst, is het streven om het strafrecht pas in te zetten als andere manieren van handhaving niet meer toereikend zijn. Als gevolg daarvan is het wenselijk dat zaken die niet in het strafrecht thuishoren zo vroeg mogelijk uitstromen. De uitstroom zal in lijn moeten zijn met de wet- en regelgeving. Maar ook al wordt daaraan voldaan, dan nog kunnen er bij die uitstroom soms kanttekeningen worden geplaatst met het oog op doelmatigheid of maatschappelijk belang. Dit is bijvoorbeeld het geval als een kansrijke zaak door capaciteitsgebrek toch niet wordt afgerond, als een zaak eindigt door verjaring, als een zaak te laat uitstroomt, maar ook bij regionale verschillen als gevolg van individuele keuzes. Deze uitstroom en de uitstroom die niet in lijn is met wet- en regelgeving noemen we ongewenste uitstroom.

Om vast te stellen of uitstroom in lijn met wet- en regelgeving plaatsvindt, is van belang of is gehandeld conform de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering en de aanwijzingen en richtlijnen van het OM en de eventuele nadere invulling op lokaal niveau. In onze onderzoeksperiode waren 96 aanwijzingen en 61 richtlijnen van het OM van kracht, waarvan de Aanwijzing voor de opsporing (Staatscourant, 2003), de Aanwijzing voor gebruik van sepotgronden (Staatscourant, 2008a) en de Aanwijzing voor de executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen van meerderjarigen, geldboetes, schadevergoedingsmaatregelen, Europese geldelijke sancties en toepassing voorwaardelijke invrijheidstelling (Staatscourant, 2008b) het meest relevant zijn. Een overzicht van alle aanwijzingen en richtlijnen die van kracht waren in de onderzoeksperiode, is opgenomen in bijlage 2 van het achtergronddocument bij dit rapport, dat te raadplegen is op www.rekenkamer.nl.

(Beleids)informatie

Om aan zijn verantwoordelijkheid voor een doelmatige en doeltreffende strafrechtketen invulling te geven, zal de minister van VenJ moeten beschikken over bruikbare informatie over presteren en functioneren van de strafrechtketen. Dat wil zeggen dat de informatie volledig, actueel, tijdig, toegankelijk en eenduidig en vergelijkbaar moet zijn en daarnaast betrouwbaar, valide en ordelijk en controleerbaar. Een adequate informatiehuishouding – het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatieverzamelingen en -stromen – is daartoe onmisbaar. Alleen dan is het mogelijk te beoordelen of de organisatie van de strafrechtketen aanpassing behoeft of niet.

Gelijkgericht beleid en financiering

Naast de kwaliteit van de informatie is voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de keten van belang dat beleid en financiering van de verschillende ketenpartners geen belemmering mogen vormen voor het functioneren van de keten als geheel. Ze moeten juist zodanig worden ingezet dat ze fungeren als stuurinstrumenten om het functioneren van de keten te bevorderen.

1.4 Opzet en aanpak

We hebben het onderzoek langs twee «sporen» uitgevoerd. In de eerste plaats is *kwantitatieve* informatie verzameld over de voorraden, in- en uitstroom van gewelds- en vermogenszaken per fase van de keten. Aangezien deze informatie niet bij alle ketenpartners standaard voorhanden was, waren specifieke bevragingen nodig van de diverse door partijen gebruikte systemen (zoals BVH, GPS, Compas). Ook

zijn we nagegaan of de gegevens uit de verschillende fasen op elkaar aansluiten.

In de tweede plaats hebben we *kwalitatieve* informatie verzameld over oorzaken van uitstroom van zaken uit de keten, oorzaken van het eventueel niet aansluiten van gegevens en over risico's die zich daarbij voordoen. Bij de start van het onderzoek beoogden we die informatie te ontleen aan individuele dossiers op zaakniveau en deze langs statistische weg te kwantificeren. Dit bleek echter niet mogelijk omdat de dossiers hiervoor te weinig aanknopingspunten bieden. In plaats daarvan hebben we bij alle betrokken organisaties gesprekken gevoerd: bij zeven aselect geselecteerde politiekorpsen, de daaraan verbonden parketten, twee arrondissementsrechtbanken,⁵ een gerechtshof en de tenuitvoerleggende organisaties. We hebben met ruim 110 functionarissen (en met een flink aantal diverse malen) gesproken die op de verschillende momenten dat zaken uit kunnen stromen een rol hebben, bijvoorbeeld casescreeners, teamleiders, beoordelaars, medewerkers bedrijfsvoering, parketsecretarissen, officieren van justitie, rechters en functionarissen van de tenuitvoerleggende organisaties.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 geven we de bestuurlijke reacties op het onderzoek weer, waar nodig voorzien van ons nawoord.

De onderzoeksbevindingen waarop de conclusies van dit rapport zijn gebaseerd, staan in een achtergronddocument dat is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

⁵ Hierna spreken we van rechtbanken.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Algemeen beeld

Een qua omvang onbekend deel van de uitstroom is niet in lijn met de wet- en regelgeving of is anderszins ongewenst

Met name de politie en het OM worden geconfronteerd met meer zaken dan ze aankunnen; daarom moeten ze een selectie aanbrengen in het aantal te behandelen zaken.

We constateren dat de capaciteit niet optimaal benut wordt. Er zijn zaken die volgens de regels opgevolgd hadden moeten worden, maar geen opvolging krijgen. Dit is met name het geval bij veel voorkomend strafbaar gedrag, ook wel veelvoorkomende criminaliteit (vvc) genoemd. Er zijn ook zaken die wel opgevolgd worden maar de strafrechtketen op een eerder of later moment hadden moeten verlaten of verjaren.

De vraag naar de omvang van de ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen kunnen we niet beantwoorden, omdat daarover nauwelijks kwantitatieve informatie voorhanden is. Op basis van de vele gesprekken die wij hebben gevoerd met de ketenpartners stellen we wel vast dat dit type uitstroom vóórkomt.

Ook constateren we dat er met name in de opsporingsfase verschillen zijn: de keuzes van regio's en districten binnen een regio voor zaken die in opsporing worden genomen en de betrokkenheid van het OM daarbij variëren. Hierdoor is de rechtsgelijkheid niet gegarandeerd.

Nauwelijks sturing op het voorkomen van ongewenste uitstroom

Verantwoordelijke functionarissen bij veel ketenpartners binnen de strafrechtketen zijn nauwelijks op de hoogte van de omvang van de ongewenste uitstroom, onder andere doordat de informatievoorziening in de keten hierop onvoldoende is ingericht. Ze hoeven over de ongewenste uitstroom kennelijk geen verantwoording af te leggen en kunnen door het ontbreken van informatie dus ook onvoldoende sturen op het voorkomen daarvan.

Hierna gaan we in op de bevindingen en conclusies waarop wij dit beeld baseren. Voor meer gedetailleerde achtergrondinformatie verwijzen we naar het achtergronddocument bij dit rapport.

2.2 Uitstroom uit de strafrechtketen

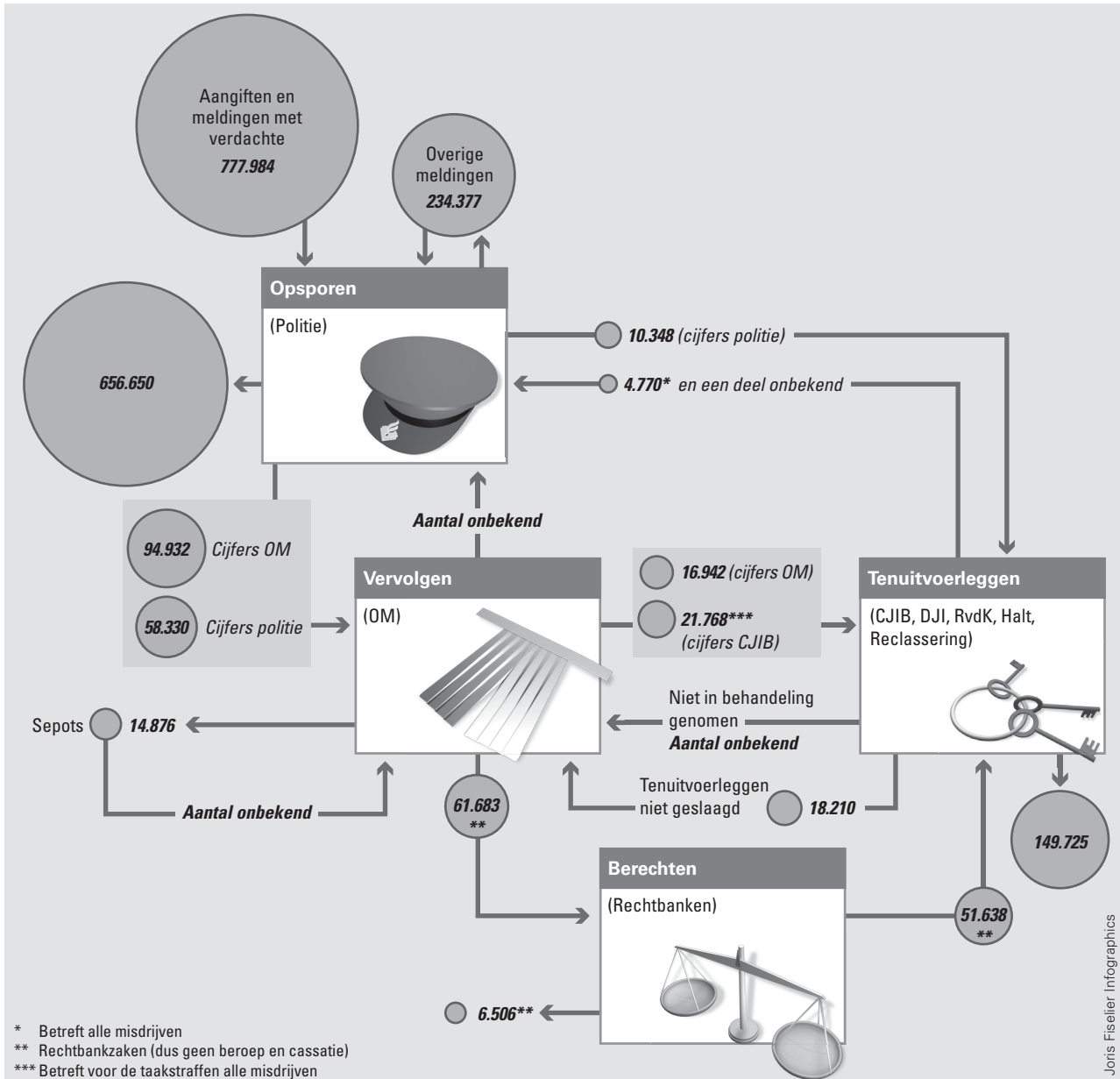
Conclusies:

- De uitstroom van een deel van de zaken is niet in lijn met wet- en regelgeving of anderszins ongewenst.
- In absolute aantallen is in de opsporingsfase bij veelvoorkomende criminaliteit de ongewenste uitstroom het grootst.

Dat daarnaast ook zaken tussen wal en schip vallen, is niet uit te sluiten aangezien veel organisaties zich niet sluitend (in kwantitatieve zin) kunnen verantwoorden over hun zaakafhandeling: instroom-, uitstroom- en voorraadgegevens sluiten niet op elkaar aan of zijn onbekend.

Het is niet gelukt de omvang van de in-, door- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010 volledig in kaart te brengen, omdat de informatievoorziening van de ketenpartners hiervoor onvoldoende aanknopingspunten bood en niet altijd eenduidig was (zie 2.4). In figuur 2 zijn de diverse stromen in de strafrechtketen op hoofdlijnen zichtbaar gemaakt.

Figuur 2 In- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven in de strafrechtketen, 1-10-2009–30-09-2010



Er lopen veel stromen tussen de verschillende ketenpartners en veel zaken doorlopen niet de gehele strafrechtketen maar verlaten deze vroegtijdig. Een gedeelte van de uitstroom uit de strafrechtketen achten we ongewenst. Bij gebrek aan kwantitatieve informatie hebben we ons daarbij voornamelijk op kwalitatieve informatie moeten baseren.

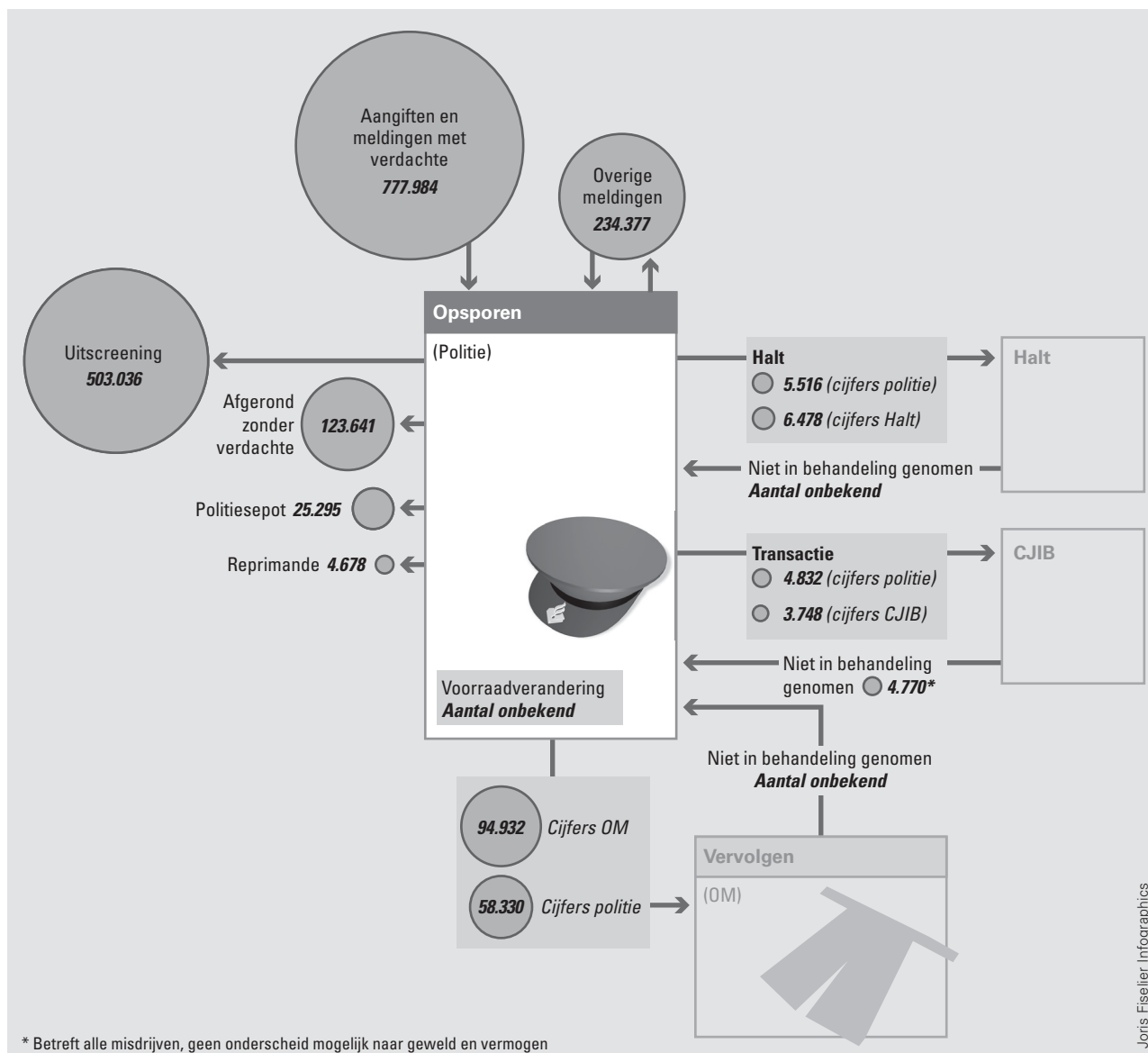
Hierna gaan we per fase in de strafrechtketen (opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging) in op de omvang van de uitstroom in het algemeen en meer in het bijzonder op het deel dat ongewenst of onbekend is. Daarbij besteden we aandacht aan de oorzaken van uitstroom, de gevolgen ervan en de aansluiting van informatie tussen de ketenpartners.

2.2.1 Opsporing door de politie

Uitstroom in hoofdlijnen

Uit cijfers die we van de politie hebben ontvangen, maken we op dat in de onderzoeksperiode 1 012 361 meldingen binnenkwamen op het gebied van gewelds- en vermogenscriminaliteit. Een gedeelte daarvan wordt ter plekke afgehandeld of meteen terzijde gelegd omdat sprake is van een incident zonder strafbaar feit (bijvoorbeeld een burenruzie zonder lichamelijk geweld) of omdat geen – voor het geven van een vervolg noodzakelijke – aangifte wordt gedaan (bijvoorbeeld een melding van geweld zonder bereidheid aangifte te doen). Dit aantal bedraagt 234 377. Op deze stroom zijn wij niet verder ingegaan in ons onderzoek.

Figuur 3 In- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij de opsporing, 1-10-2009–30-09-2010



De overige 777 984 zaken stromen de strafrechtketen in. Vervolgens stromen in de opsporingsfase zaken op verschillende momenten en op verschillende manieren uit (zie tabel 2):

- De niet meteen terzijde gelegde meldingen ondergaan een vorm van casescreening. Dat wil zeggen dat een schifting wordt gemaakt tussen zaken die al dan niet in onderzoek worden genomen. Een uitgescreende zaak krijgt geen vervolg in de opsporing. Dit aantal bedraagt 503 036 (69,4% van de totale uitstroom).
- Bij zaken die in onderzoek worden genomen («ingescreend») volgen meestal opsporingshandelingen. Het is mogelijk dat geen verdachte wordt gevonden. Deze zaken worden gearchiveerd als afgerond zonder verdachte en krijgen geen verder vervolg. Het betreft 123 641 zaken (17%).
- Zaken waarin wel een verdachte wordt gevonden, worden verder in behandeling genomen. Lukt het niet om tot sluitend bewijs te komen, dan wordt de zaak gearchiveerd en stroomt deze uit (politiesepot). In de onderzoeksperiode ging het om 25 295 gewelds- en vermogenszaken (3,5%).
- Lukt het om een verdachte te vinden en sluitend bewijs te verzamelen, dan wordt de zaak door de politie afgedaan met een reprimande, een transactie opgelegd, doorverwezen naar Halt of ter vervolging overgedragen aan het OM. In de onderzoeksperiode ging het volgens de politie om 4 678 reprimandes (0,6%), 4 832 transacties (0,7%), 5 516 Halt-verwijzingen (0,8%) en werden 58 330 zaken (8%) overgedragen aan het OM. Samenvattend stroomde dus 9,5% van de zaken door naar de ketenpartners CJIB, Halt en OM. Dit beeld is gebaseerd op door de politie aangedragen cijfers en komt niet overeen met het beeld dat zou ontstaan als de cijfers van de ketenpartners gebruikt zouden worden. Evenzo is bij dit beeld afgezien van de onbekende aantallen door de ketenpartners niet in behandeling genomen zaken (zie figuur 3).

Het verschil tussen instroom (777 984) en uitstroom (725 328) in de onderzoeksperiode bedraagt 52 656 zaken.

Tabel 2 Gespecificeerde omvang van de uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij de opsporing (cijfers volgens opgave van politie)

Uitstroom als	Omvang	
	#	%
Uitgescreend	503 036	69,4
Beëindigd zonder verdachte	123 641	17
Politiesepot	25 295	3,5
Reprimande	4 678	0,6
<i>Subtotaal uitstroom uit de keten bij de politie</i>	<i>656 650</i>	<i>90,5</i>
Transactie (naar CJIB)	4 832	0,7
Halt-verwijzing (naar Halt)	5 516	0,8
Naar het OM	58 330	8
<i>Subtotaal doorstroom naar ketenpartner</i>	<i>68 678</i>	<i>9,5</i>
Totaal	725 328	100

Ongewenste of onbekende uitstroom

We stellen vast dat de uitstroom niet altijd gewenst is. Ook is van een deel van de zaken onbekend of ze uitstromen.

Een deel van de uitstroom van 503 036 uitgescreende zaken stroomt niet conform de Aanwijzing voor de opsporing uit

Uit ons onderzoek blijkt dat na casescreeening 503 036 zaken uitstromen (25 703 geweldsmisdrijven en 477 333 vermogensmisdrijven). De meeste uitgescreende geweldszaken betreffen »eenvoudige« mishandeling⁶ (43%) en bedreiging (36%). Bij de uitgescreende vermogensmisdrijven gaat het om diefstallen van vervoermiddelen (22%), diefstallen vanuit en vanaf vervoermiddelen (20%) en overige (eenvoudige) diefstallen (22%). Volgens de Aanwijzing voor de opsporing dient elke zaak waarin een opsporingsindicatie aanwezig is door de politie in behandeling genomen te worden. De betrokken politiekorpsen gaven echter in de interviews aan dat veel zaken uitgescreend worden, terwijl die zaken op grond van de Aanwijzing voor de opsporing van het OM wel opvolging zouden moeten krijgen. Het OM is daar niet bij betrokken. Dit is met name het geval bij vvc.⁷ Bij zware en middelzware criminaliteit is de kans klein dat dit zich voordoet, omdat het OM al vanaf het begin van het opsporingsproces intensiever bij de zaak betrokken is. Een deel van de uitstroom bij casescreeening vindt dus niet conform de Aanwijzing voor de opsporing plaats. Om hoeveel zaken het gaat, is niet te kwantificeren, omdat de cijfers hiernaar niet gedifferentieerd kunnen worden. Het aandeel van deze uitstroom zal per korps verschillen omdat elk korps en soms elk district binnen een korps andere keuzes maakt bij uitscreening van zaken die op grond van de Aanwijzing voor de opsporing wel opvolging zouden moeten krijgen.

Politiese pots zijn deels niet in lijn met de wet

De 25 295 politiese pots zijn zaken die aanvankelijk door de politie in opsporing zijn genomen maar die, al dan niet gemandateerd door het OM, terzijde worden gelegd. Formeel kan de politie zonder mandaat van het OM geen zaken seponeren op grond van artikel 152 Sv.⁸ In de praktijk komt dit volgens gesprekspartners bij de politie toch voor. Daarmee is een deel van deze uitstroom ongewenst. Door het ontbreken van informatie is de omvang ervan onbekend.

Deel van de 123 641 zaken «uitstroom zonder verdachte» is ongewenst

Van de zaken die na casescreeening een opsporingsvervolg krijgen, stromen er 123 641 (17% van de totale uitstroom) de strafrechtketen uit als »afgerond onderzoek zonder verdachte«. Uit de interviews die wij gehouden hebben werd duidelijk dat een deel van deze uitstroom op een eerder moment had kunnen plaatsvinden, waardoor de daaraan bestede capaciteit in andere zaken gestoken had kunnen worden. Een ander deel had kunnen doorstromen als de kwaliteit van het opsporingswerk tot dan toe beter was of daarvoor tijdig capaciteit beschikbaar was. Deze onderlinge verdeling is echter niet te kwantificeren.

Onbekende uitstroom: de politie kan zich niet «sluitend» verantwoorden

Om vast te stellen of de politie zich (kwantitatief) sluitend kan verantwoorden over de behandeling van binnengekomen zaken en of bekend is wat met de zaken is gebeurd, hebben we gegevens opgevraagd over voorraden, instroom en uitstroom.⁹

We stellen vast dat volgens de administraties van de politiekorpsen in de opsporingsfase het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad ruimschoots overtreft: er is geen evenwicht. De omvang van het verschil varieert per korps. Voor alle korpsen samen is dit verschil 8,7% (van de totale instroom plus beginvoorraad). Een dergelijk saldo betekent dat zaken de keten uitstromen zonder dat die worden afgeboekt onder één van de gebruikelijke afdoe-

⁶ Onder mishandeling wordt verstaan het opzettelijk iemand toebrengen van enig lichamelijke letsel. Bij lichte mishandeling, de zogenoemde »droge klappen«, wordt veelal gesproken van eenvoudige mishandeling.

⁷ Bij circa 80% van de zaken in opsporing gaat het om vvc.

⁸ »Het staat opsporingsambtenaren slechts dan vrij het opmaken van een proces-verbaal achterwege te laten ingeval hetgeen door hen is verricht of bevonden naar hun, aan toetsing door de officier van justitie onderworpen, oordeel redelijkerwijs niet van belang kan zijn voor enige door de rechter in het eindonderzoek te nemen beslissing.«

⁹ De politie heeft na veelvuldig en zorgvuldig overleg in juni 2011 cijfers aangeleverd. Later was de politie alsnog van mening dat bepaalde meldingen uit de eerder aangeleverde cijfers verwijderd moesten worden. Daarop zijn nieuwe cijfers aangeleverd, zonder voorraadgegevens. Voor het beantwoorden van de vraag naar de sluitende verantwoording hebben we daarom gebruik gemaakt van de oorspronkelijk aangeleverde gegevens, waarin wel voorraadgegevens waren opgenomen.

ningswijzen. Ook de later door de politie aangeleverde cijfers (zonder voorraadgegevens) laten een verschil zien tussen instroom en uitstroom (52 626 zaken). In beide gevallen is onduidelijk of het verschil ook betekent dat zaken ongewenst uit de strafrechtketen verdwijnen. De politie kon ons hierover geen informatie geven.

Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners
In onze onderzoeksperiode stroomden volgens de administratie van de politie 5 516 verwijzingen uit naar Halt, 4 832 transacties naar het CJIB en 58 330 zaken naar het OM. In theorie zouden deze uitstroomcijfers van de politie gelijk moeten zijn aan die van de instroom van de desbetreffende organisaties. Dat is echter niet het geval: vanuit de politie is de instroom volgens de opgave van de hierna genoemde organisaties 6 478 bij Halt, 3 748 bij het CJIB en 94 932 bij het OM. Vooral het verschil in cijfers tussen politie en OM valt op. Op mogelijke oorzaken gaan we hierna in. Ook hier bestaat het risico dat zaken buiten beeld blijven.

Retourstromen van ketenpartners naar politie zijn onbekend
Naast de doorstroom van zaken vanuit de politie zijn er ook retourstromen richting politie: zaken die Halt, CJIB of OM terugsturen. De omvang van deze retourstromen is bij de politie niet bekend.

Het CJIB kan door de politie aangeboden transacties om diverse redenen weigeren en terugsturen in de vorm van berichten. In onze onderzoeksperiode hadden 3 753 berichten (79% van het totale aantal van 4 770 berichten) richting politie betrekking op het overschrijden van de aanlevertermijn van zestig dagen. Volgens het CJIB is de beleidslijn van het OM dat deze zaken niet opnieuw worden aangeleverd omdat oude zaken bij de rechter tot vrijspraak leiden. Dit betreft overigens alle transacties, er kon niet gedifferentieerd worden naar soort misdrijf. Deze uitstroom is ongewenst.

De politie registreert de zaken die naar het OM gaan als «ingezonden aan OM». Uit ons onderzoek is duidelijk geworden dat het OM veel zaken niet in behandeling neemt (en niet registreert), maar terugstuurt naar de politie om aangevuld of om geseponneerd te worden. Met het terugsturen wil het OM bereiken dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit van de processen-verbaal bij het regiokorps ligt. De politie registreert deze retourzaken van het OM niet en niet bekend is of zaken alsnog aangevuld worden. Ook het OM registreert zijn retourzendingen niet en bewaakt ook niet of deze zaken later alsnog binnenkomen.

Mogelijk valt door deze handelwijze een aanzienlijke categorie zaken tussen wal en schip. Aangezien OM noch politie dit registreren, konden wij de omvang hiervan niet vaststellen. Op basis van gesprekken met aan vijf korpsen verbonden politieparketsecretarissen (pps)¹⁰ is wel de grove schatting te geven dat het om 18 tot 50% (tussen 10 000 en 29 000) van het aantal door de politie naar het OM ingestuurde zaken gaat. Het betreft zowel zaken die ter aanvulling retour gaan naar de politie als zaken die retour gaan om geseponneerd te worden. De mate waarin deze uitstroom ongewenst is kunnen we niet beoordelen. Wel vinden we het ongewenst dat deze uitstroom nergens zichtbaar is en niet bewaakt wordt.

Oorzaken en gevolgen

De ongewenste uitstroom bij casescreening wordt veroorzaakt doordat regelgeving en beleid te veel ruimte en te weinig richting geven in de dagelijkse praktijk: te veel zaken zouden tot opsporingsactiviteit moeten leiden, terwijl de capaciteit daarvoor ontbreekt. Om het aantal te behan-

¹⁰ Dit zijn functionarissen die als vooruitgeschoven post van het OM procesdossiers in een vroegtijdig stadium beoordelen.

delen zaken toch behapbaar te houden, maakt vooral bij vvc de politie zelf – en bij de diverse korpsen verschillende – keuzes. Zo zijn er korpsen die aangiften van internetfraude (Marktplaats) meteen terzijde leggen. Ook kiezen sommige korpsen ervoor om oude aangiften (plankzaken) alsnog bij casescreening uit te laten stromen. De kwaliteit van het afwegingsproces is in die gevallen niet gegarandeerd. Ook de betrokkenheid van het OM bij die keuzes is beperkt: het OM heeft geen zicht op wat de politie al uitgefilterd heeft.

Deze variëteit heeft gevolgen voor de rechtsgelijkheid.

De ongewenste uitstroom van politiesepts hangt samen met het feit dat de politie formeel niet bevoegd is zaken te seponeren, maar wel de mogelijkheid heeft om zaken als zodanig te registreren. Bij een aantal korpsen werken politieparketsecretarissen die namens het OM procesdossiers in een vroegtijdig stadium beoordelen. Het kan zijn dat de pps zijn fiat heeft gegeven voor sepot. In dat geval zouden deze zaken als septs bij het OM geregistreerd moeten worden.

De ongewenste (zowel te vroege als te late) uitstroom van zaken zonder verdachte heeft diverse oorzaken. Het kan zijn dat de zaak geen prioriteit heeft in relatie tot de capaciteit, dat er gebrek aan capaciteit is om de zaak tijdig af te ronden (bij plankzaken), dat er onvoldoende bewijs (verkregen) is of dat het aangeleverde bewijs van onvoldoende kwaliteit is. Onderzoek van de politieacademie heeft aangetoond dat kritische screening bij opname van aangiften voor verbetering vatbaar is, omdat dat meer opsporingsindicaties oplevert (Liedenbaum et al., 2007; Kouwenhoven et al., 2011).

De ongewenste uitstroom is een indicatie dat de beschikbare capaciteit niet doelmatig is ingezet: als een deel van deze zaken eerder was uitgestroomd, had de daaraan bestede capaciteit in andere zaken gestoken kunnen worden. Een ander deel had kunnen doorstromen als er juist wel opsporingscapaciteit voor geweest was.

Voor de verschillen tussen de cijfers van de politie en die van CJIB en Halt hebben wij geen verklaring gevonden.

De cijfers over het aantal ingestuurde zaken van de politie verschillen aanzienlijk van die van het OM. Dit is gedeeltelijk te verklaren doordat de politie met zaaksdossiers werkt en het OM met persoonsdossiers. Iedere aangifte is een zaak, maar een zaak kan tot meer verdachte personen leiden en een verdachte kan bij meer misdrijven betrokken zijn. De politie heeft aangegeven dat een aangifte die na opsporingsonderzoek wordt afgedaan, gemiddeld tot 1,2 verdachten leidt. Als we het aantal zaken hiervoor corrigeren is het verschil nog groot (69 996 (politie) tegenover 94 932 (OM)). Een andere verklaring is mogelijk dat bij veelvoorkomende criminaliteit de doorlooptijd tussen het versturen van dossiers door de politie en het inschrijven ervan door het OM lang is. Het OM scant de politiedossiers namelijk handmatig in, wat bij sommige parketten betekent dat het een maand duurt voordat er inhoudelijk naar het dossier wordt gekeken. Ook bij de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) doen zich problemen voor die van invloed zijn op de doorlooptijd.

Het CJIB stuurt transacties terug naar de politie vooral omdat de aanlevertermijn van zestig dagen is overschreden.

Het OM stuurt zaken terug naar de politie vanwege de gebrekkige kwaliteit van de processen-verbaal, vanwege fouten in het opsporingsonderzoek en verkeerd gebruik van bevoegdheden. In hoeverre gevolg wordt gegeven

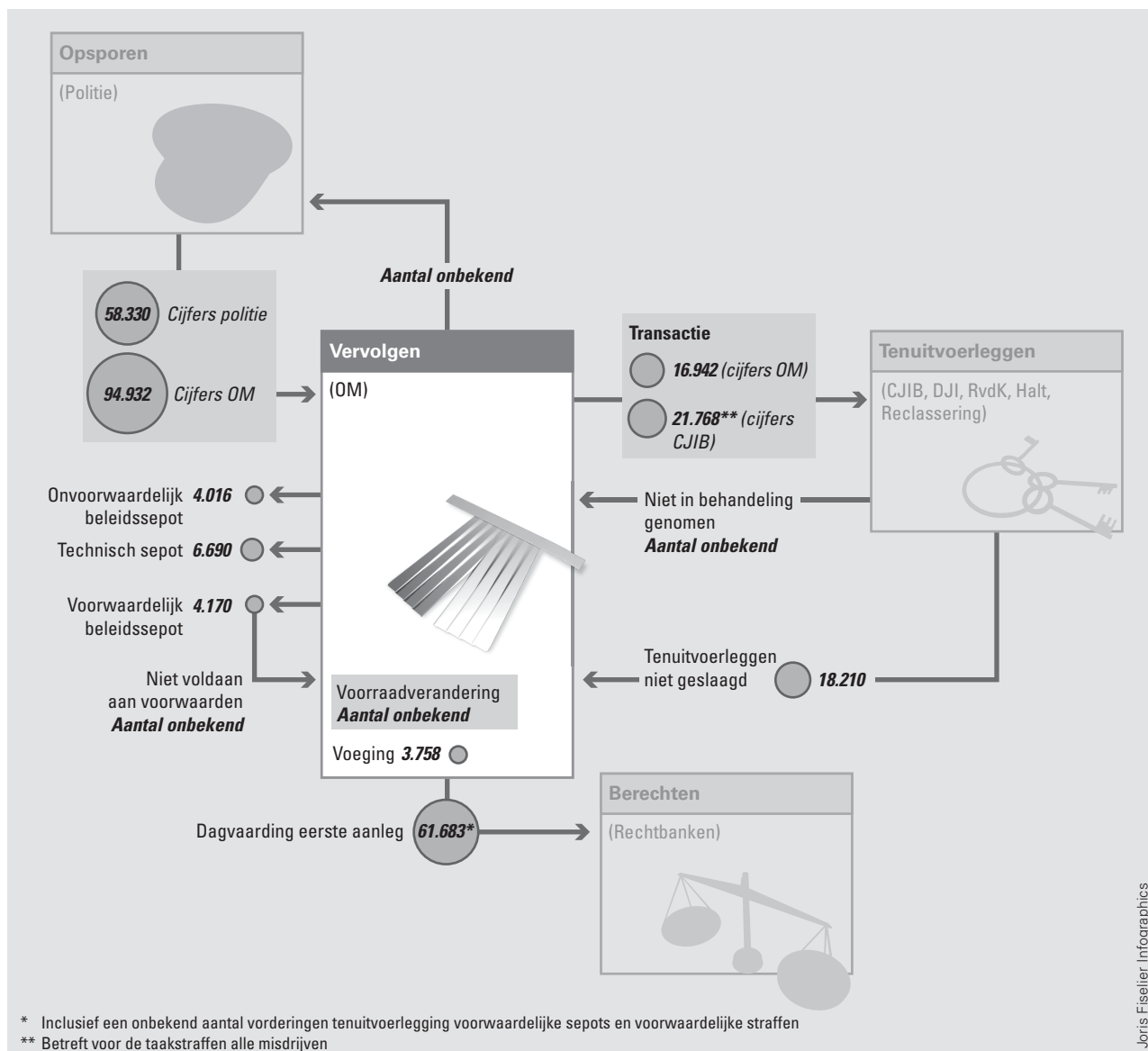
aan het verbeteren van de kwaliteit of het herstellen van fouten en de zaak opnieuw wordt ingestuurd, is niet bekend.

2.2.2 Vervolg door het OM

Uitstroom in hoofdlijnen

Het OM stuurt niet alleen de politie aan bij het opsporen maar zorgt er ook voor dat strafbare feiten worden vervolgd. Het OM is de enige instantie in Nederland die verdachten voor de strafrechter kan dagvaarden. Ook kan de officier van justitie in een door de politie aangeleverde zaak besluiten de zaak zelf af te handelen.

Figuur 4 In- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij vervolging, 1-10-2009–30-09-2010



Bij het OM stroomden volgens de eigen administratie in de onderzoeksperiode 94 932 gewelds- en vermogenszaken in vanuit de opsporing (zie figuur 4). Dit aantal is afwijkend van het aantal dat volgens de politie in dezelfde periode naar het OM is gegaan. De uitstroom van de politie naar

het OM was 58 330 zaken. Voor het bieden van overzicht van de in-, door- en uitstroom OM gaan we uit van de eigen cijfers van het OM. De in dit onderzoek meest relevante uitstroomcategorieën zijn (zie tabel 3):

- *Sepot* Het OM heeft twee sepotmogelijkheden, conform de Aanwijzing voor gebruik van sepotgronden (Staatscourant, 2008a). Een *technisch sepot* wordt toegepast wanneer (verdere) vervolging geen zin heeft (als sprake is van niet kunnen vervolgen). Bij een *beleidssepot* is er wel voldoende bewijs, maar besluit het OM bewust om iemand niet te vervolgen (er is sprake van niet willen vervolgen). Het beleidssepot kan ook voorwaardelijk worden toegepast. Zodra de verdachte zich niet aan de gestelde aanwijzingen of voorwaarden houdt, zal wel (verder) worden vervolgd. Hierop wordt toegezien door politie en reclassering. In de onderzoeksperiode is het OM in 6 690 (7%) gewelds- en vermogenszaken overgegaan tot technisch sepot, in 4 016 (4%) zaken tot onvoorwaardelijk beleidssepot en in 4 170 (4%) zaken tot voorwaardelijk beleidssepot.
- *Voeging* Het samenvoegen van verschillende strafbare feiten tot één strafzaak. Hiervan was in 3 758 (4%) zaken sprake.
- *Transactie* Een transactie kan bestaan uit het opleggen van een geldboete of van een taakstraf. Door hieraan te voldoen kan de overtreder voorkomen dat hij gedagvaard zal worden voor de rechter. Het aantal transacties bij gewelds- en vermogensmisdrijven bedroeg in de onderzoeksperiode 16 942 (17%).
- *Dagvaarding* De officier van justitie kan namens het OM verdachten oproepen om voor de rechter te verschijnen. In de onderzoeksperiode is het OM in 61 683 gewelds- en vermogenszaken overgegaan tot dagvaarding voor de rechtbank, dus voor berechting in eerste aanleg (63% van de totale uitstroom).
- *Strafbeschikking* Met ingang van 2008 heeft de officier van justitie ook de mogelijkheid misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat, en overtredingen, buiten de rechter om af te doen op grond van de Wet OM-afdoening. Strafbeschikkingen kwamen in de onderzoeksperiode niet voor bij gewelds- en vermogensmisdrijven.

Het verschil tussen instroom (94 932) en uitstroom (97 259) bij het OM in de onderzochte periode bedraagt -2 327.

Tabel 3 Gespecificeerde omvang van uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij vervolging (cijfers volgens opgave van OM)

Uitstroom als	#	Omvang
		%
Technisch sepot	6 690	7
Onvoorwaardelijk beleidssepot	4 016	4
Voorwaardelijk beleidssepot	4 170	4
Voeging	3 758	4
<i>Subtotaal uitstroom uit de keten bij het OM</i>	<i>18 634</i>	<i>19</i>
Transactie (naar CJIB)	16 942	17
Dagvaarding 1 ^e aanleg	61 683	63
<i>Subtotaal doorstroom naar ketenpartner</i>	<i>78 625</i>	<i>81</i>
Totaal	97 259	100

Samenvattend stroomde dus 81% van de zaken door naar ketenpartners CJIB en rechtbanken (dagvaarding in 1^e aanleg).

Dit beeld is gebaseerd op door het OM aangedragen cijfers en komt niet overeen met het beeld dat zou ontstaan als de cijfers van de ketenpartners gebruikt zouden worden. Evenzo is bij dit beeld afgezien van de onbekende aantallen door de ketenpartners niet in behandeling genomen zaken (zie figuur 4).

Net als bij de opsporing wordt ook bij de vervolging onderscheid gemaakt naar standaardzaken (te vergelijken met vvc bij politie) en maatwerkzaken (te vergelijken met zware en middelzware criminaliteit). Het grootste deel van de zaken betreft standaardzaken.

(On)gewenste of onbekende uitstroom

In deze paragraaf geven wij aan of en wanneer uitstroom in de vervolgingsfase van de strafrechterketen ongewenst of onbekend is.

Onvoorwaardelijke sepot

In de vervolgingsfase eindigt 11% van de (97 259) afgehandelde gewelds- en vermogenszaken in onvoorwaardelijk sepot, waarbij gehandeld is conform de Aanwijzing voor gebruik van sepotgronden (Staatscourant, 2008a). Bij ruim de helft van de onvoorwaardelijke sepot gaat het om technisch sepot. In hoeverre technische sepot ongewenst zijn hebben we niet kunnen beoordelen omdat er vaak juridische afwegingen worden gemaakt. Het OM hanteert technisch sepot pas in laatste instantie of als er sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden.

Van de onvoorwaardelijke beleidssepots is de reden relatief vaak dat het gaat om een oud feit (361 gevallen, 9% van het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots)¹¹. Het belang van strafrechtelijk ingrijpen is dan te gering geworden. Dergelijke sepot vinden wij ongewenst.

Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden

Of in de vervolgingsfase het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad in evenwicht is met het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad kon niet worden vastgesteld omdat het OM geen gegevens kon verstrekken over de voorraden van gewelds- en vermogensmisdrijven. Op basis van de beschikbare cijfers stellen we vast dat in- en uitstroom bij het OM in de onderzochte periode een verschil laten zien van -2 327.

Retourstromen onbekend

Bij het OM is niet bekend hoeveel zaken opnieuw instromen wanneer een gestrafte de door het OM of de rechter opgelegde voorwaarden overtreedt of een taakstraf zonder succes afrondt en hoe vaak tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk vonnis wordt gevorderd. Hierdoor kan niet vastgesteld worden of in zulke gevallen daadwerkelijk alsnog tot vervolging wordt overgegaan.

Aansluiting uitstroom OM op instroom van ketenpartners

Of de cijfers over overdracht tussen OM en CJIB (transacties, dat wil zeggen geldboete of taakstraf) en CJIB en Raad voor de Kinderbescherming (taakstraffen) op elkaar aansluiten konden we niet vaststellen omdat CJIB en Raad voor de Kinderbescherming de taakstraffen niet registreren naar gewelds- en vermogensmisdrijven.

Oorzaken

De reden voor technisch sepot is vaak gelegen in gebrek aan bewijs. Het OM gaf aan dat technisch sepot bij maatwerkzaken (zware en middelzware criminaliteit) minder voorkomt dan bij standaardzaken, omdat het OM bij

¹¹ De sepotgrond «oud feit» is één van de 51 sepotgronden.

maatwerkzaken in de opsporingsfase al actiever is betrokken. Bij onvoorwaardelijk beleidssepot is relatief vaak de reden dat de zaak inmiddels te oud is door de lange tijd die is verstreken nadat het feit is gepleegd.

2.2.3 Berechting

Uitstroom in hoofdlijnen

Als het OM besluit om een verdachte te dagvaarden, komt de strafrechter in beeld. Deze beoordeelt of de verdachte een strafbaar feit gepleegd heeft en daarvoor gestraft moet worden. Tegen een vonnis van de rechtbank (de uitspraak in eerste aanleg) kan een partij die het niet eens is met de uitspraak beroep instellen bij het gerechtshof en vervolgens beroep in cassatie bij de Hoge Raad. In tegenstelling tot het gerechtshof beoordeelt de Hoge Raad de strafzaak niet feitelijk inhoudelijk, maar beziet of de voorschriften uit de wet in acht zijn genomen en het recht op de juiste manier is toegepast.

In de berechtingsfase stroomden 61 683 gewelds- en vermogenszaken in voor berechting in eerste aanleg, 10 637 voor hoger beroep en 1 767 voor cassatie.

De strafrechter (rechtbank) kan tot verschillende vonnissen komen (zie figuur 5):

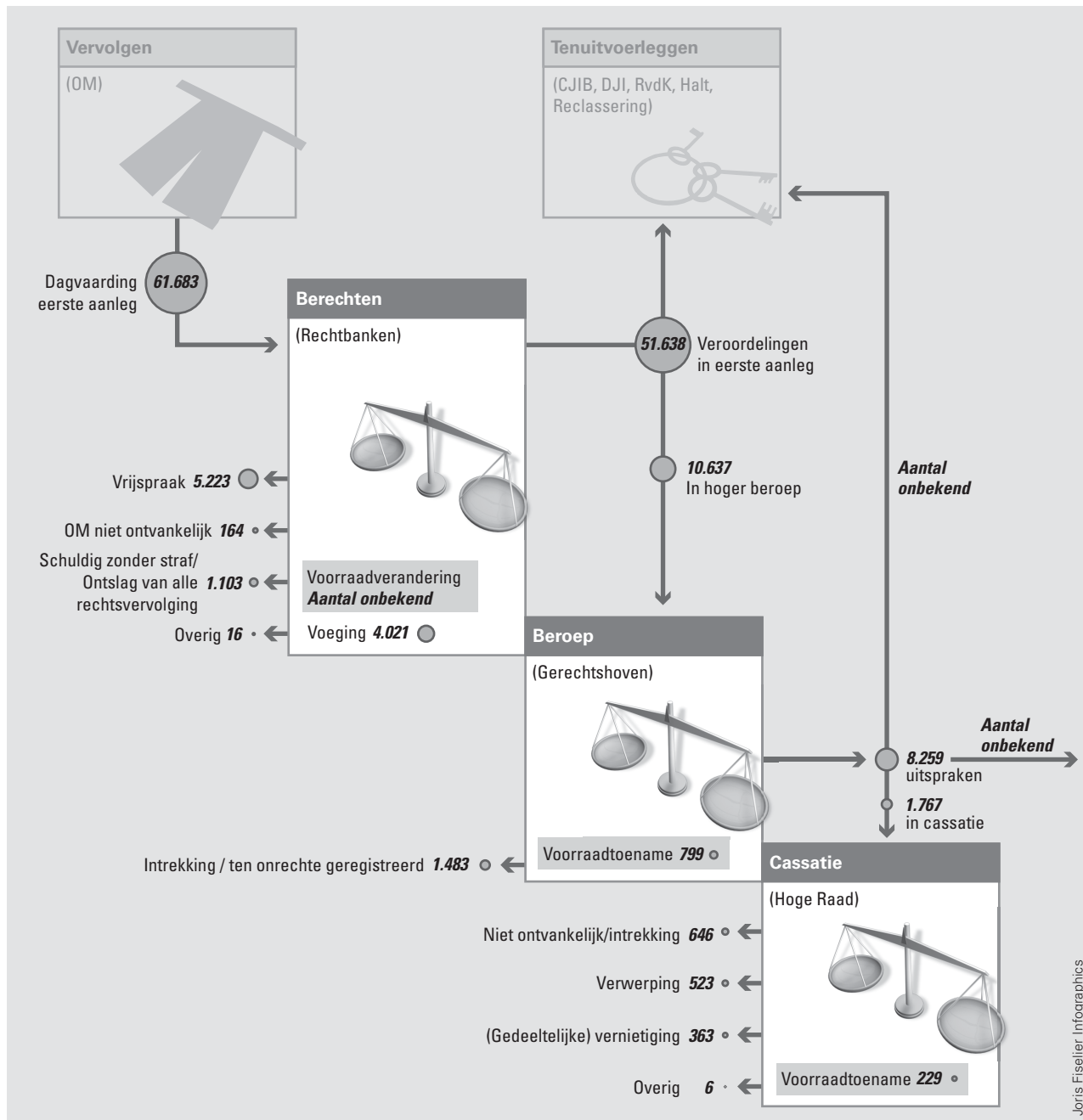
- *Dagvaarding nietig* Hoe vaak dit voorgekomen is, is niet bekend. De zaak kan na herstel weer op zitting worden gebracht.
- *Rechter niet bevoegd* In de onderzoeksperiode was hiervan in tien gevallen in eerste aanleg sprake. De zaak kan vervolgens naar de bevoegde rechter worden verwezen.
- *Vrijspraak* In de onderzoeksperiode is de rechter in eerste aanleg in 5 223 (8%) gevallen overgegaan tot vrijspraak in eerste aanleg.
- *OM niet-ontvankelijk* Hiervan was sprake in 164 (0,3%) gevallen in eerste aanleg.
- *Ontslag van rechtsvervolging* Hiervan was sprake in 468 (1%) gevallen in eerste aanleg.
- *Voeging* Ook de rechter kan besluiten om zaken te voegen. Dat was in 4 021 (7%) zaken in eerste aanleg het geval.
- *Schuldigverklaring met en zonder strafoplegging* In de onderzoeksperiode is in 51 638 (83% van de totale uitstroom) gevallen door de rechtbank in eerste aanleg een straf of maatregel opgelegd, in 635 (1%) gevallen is de uitspraak «schuldig zonder straf» gedaan.

De kwantitatieve informatie over de vonnissen is afkomstig uit de systemen Compas en GPS. Een vonnis kan meerdere componenten bevatten, bijvoorbeeld gedeeltelijke vrijspraak en een taakstraf of geldboete. De door ons verkregen gegevens hebben betrekking op «algehele» uitspraken en niet op deeluitspraken. Deeluitspraken zijn niet te achterhalen en blijven buiten beeld.

Uitspraken van de rechter in hoger beroep konden niet naar soort uitspraak gespecificeerd worden.

Het verschil tussen instroom (61 683) en uitstroom (62 165) bij berechting in eerste aanleg in de onderzoeksperiode bedroeg -482, tussen instroom (10 637) en uitstroom (9 742) bij hoger beroep bedroeg 895 en tussen instroom (1 767) en uitstroom (1 538) bij cassatie bedroeg 229.

Figuur 5 In- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij berechting, 1-10-2009-30-09-2010



Tabel 4 Gespecificeerde omvang van uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij berechting (cijfers volgens opgave van rechtspraak)

Uitstroom van	Omvang	
	#	%
<i>Rechtbanken (in eerste aanleg)</i>		
Vrijspraak	5 223	8
Niet-ontvankelijkheid OM	164	0
Schuldig zonder straf	635	1
Ontslag van alle rechtsvervolging	468	1
Overig	16	0
Voeging ter zitting	4 021	7
<i>Subtotaal uitstroom uit de keten</i>	<i>10 527</i>	<i>17</i>
Straf of maatregel	51 638	83
<i>Subtotaal doorstroom naar ketenpartner</i>	<i>51 638</i>	<i>83</i>
Totaal uitstroom rechtbanken*	62 165	100
<i>Gerechtshoven</i>		
Uitspraak	8 259	85
Intrekking/onterecht geregistreerd	1 483	15
Totaal uitstroom gerechtshoven*	9 742	100
<i>Hoge Raad</i>		
Niet-ontvankelijkheid of intrekking	646	42
Verwerping	523	34
Vernietiging uitspraak + overig	369	24
Totaal uitstroom Hoge Raad*	1 538	100

* In figuur 5 zijn alleen uitgaande stromen vanuit berechting in eerste aanleg en niet alle uitgaande stromen weergegeven. In deze tabel zijn wel alle categorieën opgenomen, inclusief hoger beroep en cassatie.

Ongewenste of onbekende uitstroom

In deze paragraaf geven wij aan welke uitstroom in de berechtingsfase ongewenst of onbekend is en welke andere zaken ons met betrekking tot de in-, door- en uitstroom zijn opgevallen.

Niet-ontvankelijkheid van het OM in 164 zaken is ongewenste uitstroom

In de berechtingsfase leidt van de 62 165 in eerste aanleg behandelde gewelds- en vermogenszaken 8% (5 223) tot vrijspraak en 0,3% (164) tot niet-ontvankelijkheid van het OM. Hoe vaak hiertegen in beroep is gegaan, is niet bekend; noch is bekend welke uitspraken in hoger beroep gedaan zijn, waardoor ook niet zeker is of de uitspraken in eerste aanleg definitief zijn.

Niet-ontvankelijkheid van het OM is uitstroom die ongewenst is, omdat de rechter de zaak bij correct en tijdig handelen wel inhoudelijk zou hebben behandeld. Er kan sprake zijn van verjaring, maar ook van bezwaren tegen de wijze waarop de officier van justitie leiding gegeven heeft aan het opsporingsonderzoek, of van onrechtmatig verkregen bewijs.

Lange doorlooptijden

De effectiviteit van en tevredenheid over de rechtspraak worden mede bepaald door de tijdigheid ervan. Rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad kennen lange doorlooptijden. Bij rechtbanken en gerechtshoven hangen deze samen met een inefficiënte benutting van de zittingscapaciteit: veel ingeplande zaken (soms wel de helft) worden aangehouden (uitgesteld) door allerlei praktische problemen zoals gebrekkige afstemming tussen OM en rechtspraak en ontbreken van stukken. Bij beroepszaken is ook vaak sprake van een te late aanlevering van het dossier door de rechtbank. Het percentage van te laat aangeleverde rechtbankdossiers door vier rechtbanken varieerde bij een gerechtshof tussen de 24 en 68%. Als uiteindelijk redelijke termijnen overschreden

worden, kan dit worden meegewogen in de strafmaat. Het gaat hier niet om uitstroom, maar wel om een onwenselijke situatie.

Intrekking van beroeps- en cassatiezaken

Bij zaken waarin hoger beroep of cassatie wordt ingesteld worden veel zaken die instromen in een later stadium ingetrokken, nog voordat tot berechting kan worden overgegaan (respectievelijk 15% van de totale uitstroom bij gerechtshoven en 42% van de totale uitstroom bij Hoge Raad). Reden van intrekking is dat veroordeelde bij nader inzien besluit niet in beroep of cassatie te gaan. Hoewel het vonnis in eerste of tweede aanleg van kracht blijft en de zaak dan langs die weg uitstroomt, plaatsen wij wel een kanttekening of dit uit oogpunt van doelmatigheid gewenst is, omdat er veel werk (uitwerking vonnissen, betekeningen, et cetera) achteraf bezien voor niets lijkt verricht.

Rechtbanken kunnen zich niet sluitend verantwoorden

Of in de berechtingsfase het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad in evenwicht is met het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad kunnen we bij de rechtbanken niet vaststellen, omdat gegevens over de voorraden van zaken waarbij besloten is te gaan dagvaarden ontbreken. Het verschil tussen in- en uitstroom bedraagt -482. Bij de gerechtshoven is nagenoeg sprake van evenwicht (het verschil tussen instroom plus beginvoorraad en uitstroom plus eindvoorraad is 96) en bij de Hoge Raad is sprake van evenwicht.

Aansluiting uitstroomcijfers rechtbanken op instroomcijfers van ketenpartners

Vonnissen van rechtbanken en gerechtshoven worden doorgestuurd naar het OM, dat medeverantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging.

De gegevens over de overdracht van:

- schadevergoedingsvonnissen opgelegd door rechtbanken in eerste aanleg en CJIB sluiten op elkaar aan;
- geldboetes opgelegd door rechtbanken in eerste aanleg en CJIB komen niet overeen;
- celstraffen, taakstraffen en ontnemingsmaatregelen opgelegd door rechtbanken in eerste aanleg, CJIB en Raad voor de Kinderbescherming waren als gevolg van onvoldoende informatie niet te herleiden.

De aansluiting met uitspraken die in hoger beroep gedaan zijn was niet te maken, omdat daarover geen gegevens voorhanden zijn.

Oorzaken

Bij niet-ontvankelijkheid van het OM stelt de rechter vast dat het OM niet het recht heeft om een strafzaak te vervolgen, bijvoorbeeld omdat de zaak te lang heeft gelegen of omdat belangrijke stukken niet in het dossier zitten. Ook kan het OM niet-ontvankelijk zijn als de opsporing en vervolging niet volgens de regels zijn verlopen.

Het aanhouden van een zaak, met een langere doorlooptijd tot gevolg, heeft soms een strafvorderlijk belang. Veel aanhoudingen vinden echter om praktische, te vermijden redenen plaats. Zo komt het voor dat stukken ontbreken in het dossier of te laat worden aangeleverd, vergeten is een tolk of vervoer te regelen of te laat wordt gecommuniceerd dat getuigen nog moeten worden gehoord. Bij beroepszaken is ook vaak sprake van een te late aanlevering van het dossier door de rechtbank.

In 2010 hebben het OM en de rechtspraak gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar de problematiek rond de afstemming van de zittingscapa-

citeit en naar praktische verbetermogelijkheden daarvoor (OM, Rechtspraak, 2010). Conclusie was dat er op onderdelen weliswaar praktische en logistieke oplossingen waren (zoals meer kwaliteitsbewaking en overleg), maar dat het fundament van het probleem ligt in de tegengestelde financieringssystematiek en financiële prikkels voor OM en rechtspraak. Het OM kent een lumpsumfinanciering die op basis van een prognosemodel wordt vastgesteld. Tussen OM en Ministerie van VenJ zijn *input-* en *throughput*-indicatoren (instroom, doorlooptijden, ouderdom van zaken) afgesproken, maar daaraan zijn niet direct financiële consequenties verbonden. Compleetheid en tijdigheid dienen daarin geen direct financieel belang voor het OM. De rechtspraak kent outputfinanciering op basis van afgedane zaken en heeft daarmee wel direct financieel belang bij tijdige afronding van zaken. Dit verklaart overigens niet het hoge aandeel van te laat aangeleverde rechtbankdossiers bij het gerechtshof.

2.2.4 Tenuitvoerlegging

Uitstroom in hoofdlijnen

Het proces van tenuitvoerlegging is complex. De diversiteit aan straffen en maatregelen is groot en er zijn veel organisaties bij betrokken: CJIB, Halt, de reclassering, de RvdK en DJI.

Het CJIB houdt zich bezig met de tenuitvoerlegging van:

- *boetevonnissen*, uitstroom was 10 797;
- *transacties*, uitstroom was 21 757;
- *schadevergoedingsmaatregelen*, uitstroom was 12 297;
- *ontnemingsmaatregelen*, uitstroom was 1 159.

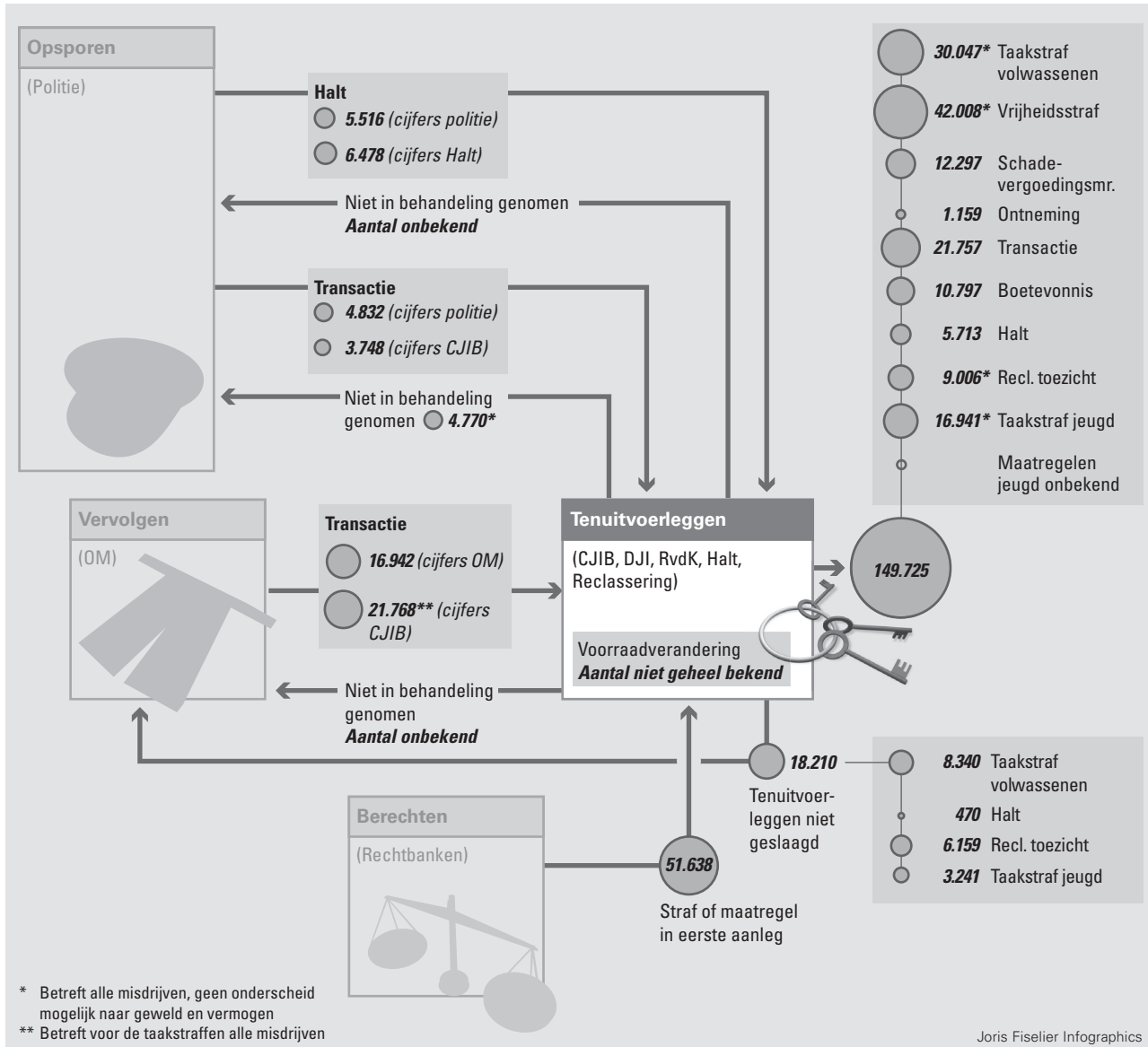
Wat betreft de *vrijheidsstraffen en taakstraffen* vervult het CJIB een coördinerende rol. Het aantal door het CJIB uitgezette vrijheidsstraffen dat in de onderzoeksperiode uitstroomde was 24 556, het aantal uitgezette taakstraffen bedroeg 37 735. Dit waren alle vrijheids- en taakstraffen; specificatie naar gewelds- en vermogensmisdrijven was niet mogelijk. Ook de cijfers in het resterende deel van deze paragraaf hebben betrekking op alle misdrijven.

DJI heeft onder meer tot taak het insluiten, het dagelijks verzorgen en het op terugkeer naar de samenleving voorbereiden van verdachten, volwassen gedetineerden, jongeren en forensische patiënten. In ons onderzoek zijn de sector gevangeniswezen, de sector justitiële jeugdinrichtingen (JJI) en de directie forensische zorg (DForZo, voorheen tbs) van belang. De uitstroom bij DJI betrof in totaal 42 008, te weten 39 390 volwassen gedetineerden, 2 424 gedetineerde jongeren bij JJI en 194 tbs-ers met dwangverpleging bij DForZo.

Halt is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van Halt-verwijzingen. De uitstroom in de onderzoeksperiode bedroeg 6 183 zaken (waarvan 5 713 succesvol).

De reclassering zorgt voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen voor volwassenen en voor het houden van toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. In de onderzoeksperiode stroomden 38 387 taakstraffen uit (waarvan 30 047 succesvol) en 15 165 toezichten (waarvan 9 006 succesvol).

Figuur 6 In- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven bij tenuitvoerlegging, 1-10-2201–30-09-2010



De Raad voor de Kinderbescherming speelt een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen voor jeugdigen en bij aan jeugdigen opgelegde maatregelen. Totaal stroomden er bij de RvdK in de onderzoeksperiode 20 182 taakstraffen uit (waarvan 16 941 succesvol). Over de aan jeugdigen opgelegde maatregelen heeft de RvdK de casusregie. Deze maatregelen worden uitgevoerd door de bureaus jeugdzorg en jeugdreclassering. Jeugdzorg Nederland en de RvdK beschikten niet over informatie over de uitstroom van opgelegde maatregelen.

Hierna besteden we aandacht aan onderdelen die in verband met het doel van het onderzoek specifieke aandacht behoeven.

(On)gewenste of onbekende uitstroom

Een deel van de uitstroom is ongewenst

De tenuitvoerlegging vindt plaats conform de Aanwijzing voor de executie (Staatscourant, 2008b). Een deel van de uitstroom in de tenuitvoerleggingsfase achten we echter ongewenst. In de tenuitvoerleggingsfase stromen namelijk nog relatief veel zaken door executieverjaring uit de keten.

Bij de door het CJIB uitgezette vrijheidsstraffen¹² gaat het om 2 460 gevallen, 16% van de totale uitstroom en bij boetevonnissen om 1 508 gevallen, wat neerkomt op 14% van de uitstroom. In deze zaken hebben politie, OM, rechtspraak en tenuitvoerleggende organisaties veel energie gestoken zonder dat het tot het beoogde vervolg heeft geleid. Dit is ongewenst.

Veroordeelden die onvindbaar zijn, worden gesignaleerd in het opsporingssysteem OPS. Over uitstroom (door verjaring) uit dit systeem hebben wij, anders dan via het CJIB, nauwelijks informatie kunnen achterhalen. Het systeem is sterk verouderd, is gebruiksonvriendelijk en kan geen (management)informatie uitdraaien.

De inzet op opsporing van veroordeelden met openstaande straf- en boetevonnissen verschilt per politieregio.

Ook stellen we vast dat de uitstroom bij Halt in een kleine 8% van de gevallen (470) niet eindigt in een positief sepotadvies, dat 22% (8 340) van de uitgestroomde taakstraffen voor volwassenen en 16% (3 241) van de taakstraffen voor jeugdigen niet succesvol afgerond zijn. Van de uitstroom van toezichten bij de reclassering is in 41% van de gevallen sprake van niet succesvolle afronding. Al deze niet succesvol afgeronde zaken stromen terug naar de vervolgingsfase. Welk vervolg die zaken krijgen is niet bekend.

In de tenuitvoerleggingsfase is de verantwoording over in- en uitstroom nagenoeg sluitend

Alle beschikbare balansen van de organisaties in de tenuitvoerlegging zijn in evenwicht of nagenoeg in evenwicht.

Gegevens van CJIB over DJI en reclassering sluiten niet aan bij gegevens van DJI en reclassering

De betrokken organisaties zijn zich van die problematiek bewust. Nadere analyse is nodig om zicht te krijgen op de oorzaken.

2.2.5 De strafrechtketen

¹² Dit betreft principale vrijheidsstraffen (en niet de omgezette taakstraffen) voor alle misdrijven; een uitsplitsing naar gewelds- en vermogensmisdrijven was niet mogelijk.

¹³ In dit onderzoek is niet gevolgd hoe alle in een bepaald jaar bij de politie binnengekomen meldingen uiteindelijk door de strafrechtketen zijn afgedaan. Per fase in de keten hebben we de in- en uitstroom in een bepaald jaar in kaart gebracht. Het kwantitatief met elkaar in verband brengen van de instroom bij de politie en de stromen in andere fasen veronderstelt dat stromen in de loop van de tijd constant zijn, dat de voorraadproblematiek buiten beschouwing blijft en dat de teleenheden overal hetzelfde zijn.

De cijfers overziend¹³ blijkt dat van de ruim 1 miljoen meldingen van gewelds- en vermogenscriminaliteit die in de onderzochte twaalf maanden bij de politie binnenkwamen circa 9% doorgeleid wordt aan het OM (cijfers OM). Het OM op zijn beurt legt circa twee derde van deze dossiers voor aan de rechter, hetgeen in circa 83% van de gevallen tot een veroordeling in eerste aanleg leidt. Dit komt overeen met circa 5% van de aanvankelijke meldingen. Daarnaast wordt door politie en OM in nog eens circa 3% van de gevallen een transactie of een andere afdoening opgelegd.

Of gesproken kan worden van een passende prestatie van de strafrechtketen is niet zonder meer aan te geven. Het is enerzijds onvermijdelijk dat de politie en het OM keuzes maken in de zaken die wel of niet tot opsporing dan wel tot vervolging leiden, mede gelet op de beschikbare

tijd en middelen. Anderzijds is wel meer aandacht gewenst voor met name de ongewenste uitstroom bij politie en OM en de onbekende retourstromen vooral tussen OM en politie.

2.3 Sturing

Conclusie: de sturing van en binnen de strafrechterketen is niet gericht op het optimaliseren van de gewenste prestaties.

De minister van VenJ is onder meer verantwoordelijk voor een doeltreffend en doelmatig functionerende strafrechterketen.

Voor een effectieve besturing is – zowel per organisatie als voor de keten als geheel – van belang dat:

- het doel van de sturing bekend is (beleid);
- sturingsmechanismen van ketenpartners niet contraproductief werken;
- informatie beschikbaar is.

Nauwelijks aandacht voor voorkomen van ongewenste uitstroom

We stellen vast dat het voorkomen van ongewenste uitstroom nauwelijks onderwerp is in het bestaande beleid van de minister van VenJ. Het beleid richt zich vooral op een of enkele afzonderlijke organisatie(s) in de strafrechterketen (met name op productie en prioriteiten) en veel minder op de strafrechterketen als geheel. Dat is ook terug te zien in de veelheid aan projecten die vanuit diverse directies van het Ministerie van VenJ voor de verschillende fases of voor specifieke groepen in de strafrechterketen lopen. Wij inventariseerden in elk geval dertien projecten, waarvan het onderwerp varieerde van verbetering van de informatievoorziening en herontwerp van de strafrechtelijke handhaving tot terugdringing van de administratieve lasten bij de politie en stroomlijning van de executieketen en de jeugdstrafrechterketen. Uit de diverse gesprekken die we over de projecten gevoerd hebben werd duidelijk dat een totaaloverzicht van de lopende projecten en de samenhang daartussen niet gegeven kon worden.

Ook het beleid van de afzonderlijke ketenpartners is nauwelijks gericht op het voorkomen van ongewenste uitstroom.

Beleid en uitvoeringspraktijk niet met elkaar in overeenstemming

De prioriteiten die landelijk en regionaal gesteld worden voor het soort zaken dat de politie zou moeten oppakken, spelen in de dagelijkse praktijk, met name bij de opsporing van veelvoorkomende criminaliteit, een beperkte rol. Volgens geïnterviewden is de «waan van de dag» daarbij belangrijk. Prioriteiten zijn uit verschillende geledingen afkomstig (het Ministerie van VenJ, OM, regionaal en lokaal bestuur) en op verschillende momenten gesteld.

Sturing partners niet bevorderlijk voor prestaties keten als geheel

Daarnaast constateren we dat prikkels waarmee afzonderlijke ketenpartners worden aangestuurd soms tegenstrijdig zijn. Zo belemmerden de prestatieafspraken over het aantal door de politie aan het OM aan te leveren verdachten en het zo hoog mogelijke interventiepercentage dat het OM nastreeft (dat wil zeggen zo min mogelijk sepo's) een efficiënte doorstroming van zaken. Voor de politie was namelijk van belang het afgesproken aantal verdachten aan te leveren, terwijl het OM niet te veel zaken wilde seponeren en deze terugstuurde omdat de verantwoordelijkheid voor de technische kwaliteit bij de politie ligt.

Ook verschillen in financieringssystematiek (lumpsum versus output) kunnen ertoe leiden dat ketenpartners niet altijd eenzelfde belang hebben bij goede en efficiënte doorstroming. Een groot gedeelte van de aanhoudingen van rechtbankzaken is te vermijden als dossiers compleet en tijdig aangeleverd worden door het OM.

In een in 2010 door OM en rechtspraak gezamenlijk uitgevoerd onderzoek (OM, Rechtspraak, 2010) wordt geconcludeerd dat een fundament voor het probleem van afstemming van zittingscapaciteit, en daarmee gepaard gaande lange doorlooptijden, ligt in de tegengestelde financiële prikkels voor OM en rechtspraak. Compleetheid en tijdigheid dienen in de lumpsumfinanciering van het OM geen direct financieel belang. Voor de rechtspraak die op basis van output wordt gefinancierd is dat belang er wel.

Minister beschikt niet over goede informatie

Om aan zijn verantwoordelijkheid adequaat invulling te kunnen geven, is het van groot belang dat de minister beschikt over kwalitatief goede informatie over de strafrechtketen. Want alleen op basis daarvan kan hij beoordelen of de organisatie van de strafrechtketen aanpassing behoeft of niet. Het gaat daarbij ook om informatie over instroom en uitstroom per schakel in de keten en voor de keten als geheel. Hiervoor stelden we al vast dat adequate kwantitatieve en kwalitatieve sturingsinformatie ontbreekt.

Leidinggevenden bij de ketenpartners moeten voor hun taakuitoefening goed geïnformeerd zijn en informatie uit hun eigen ICT-systemen kunnen halen. Dan kan ook de minister en uiteindelijk de Tweede Kamer over de juiste informatie beschikken.

2.4 Informatievoorziening

Conclusie: de informatievoorziening over prestaties voldoet niet.

Voor (ketenbrede) sturing is inzicht in de aard en de omvang van de in-, door- en uitstroom van de keten cruciaal. Die informatie is noodzakelijk om te kunnen sturen op bijvoorbeeld het voorkomen van ongewenste uitstroom en daarmee de doelmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de strafrechtketen te bevorderen. Van iedere ketenpartner mag worden verwacht dat deze zich sluitend kan verantwoorden over de wijze waarop de binnengekomen zaken zijn behandeld. Dat betekent in ieder geval dat de «balans» over een bepaalde periode per ketenpartner in evenwicht moet zijn en dat zichtbaar is of en welk gevolg aan zaken gegeven is.

Daarnaast is van belang dat de informatie over in- en uitstroom van de diverse ketenpartners onderling consistent is. Dit vraagt zowel per ketenpartner als ketenbreed om een goed gecoördineerde organisatie van de informatievoorziening.

Ons onderzoek toont aan dat informatie over de omvang van stromen en voorraden en over oorzaken daarvan belangrijke tekortkomingen vertoont (zie ook § 2.2). In veel gevallen is de informatie over omvang van stromen en oorzaken van uitstroom niet standaard beschikbaar. We hebben deze informatie slechts gedeeltelijk en met veel moeite kunnen verkrijgen. Met name de informatie aan het begin van de strafrechtketen, die ons is verstrekt door de politie, roept nogal wat vragen op: de politie kan zich

niet sluitend verantwoord en de omvang van retourstromen is niet bekend.

Over retourstromen zijn nauwelijks gegevens bekend. Dat teruggestuurde zaken niet geregistreerd worden, is vanuit de optiek en verantwoordelijkheid van de retournerende organisatie wellicht verklaarbaar, maar vanuit de strafrechtketen als geheel ongewenst. Dat gaat ook op voor het differentiëren naar type misdrijf.

Zeker wanneer (een deel van de) uitstroom ongewenst is, dienen organisaties daarop te sturen en zich daarover ook te kunnen verantwoorden.

De door ons gesignaleerde tekortkomingen zijn (deels) terug te voeren op een gebrek aan coördinatie en invulling van ketenverantwoordelijkheid. Zo stellen we vast dat de diverse ketenpartners met verschillende systemen werken. Dat hoeft op zich geen bezwaar te zijn. Problemen ontstaan wanneer er onvoldoende afstemming bestaat over definities, registratiewijzen, taken en over de functionaliteit van systemen. Een systeem waar de functionaliteit nadrukkelijk tekortschiet is het opsporingssysteem OPS. Over uitstroom uit dit systeem zijn aan OPS geen historische gegevens te ontleen, omdat deze niet worden bewaard. Het systeem is sterk verouderd, is gebruiksonvriendelijk en kan geen (management)informatie uitdraaien.

2.5 Aanbevelingen

Onze bevindingen wijzen uit dat sprake is van tekortkomingen die het optimaal presteren van de strafrechtketen belemmeren.

De capaciteit wordt niet optimaal benut en er zijn (niet te rechtvaardigen) verschillen in keuzes die gemaakt worden voor in opsporing te nemen zaken. Bovendien sturen de verantwoordelijken nauwelijks op het voorkomen van ongewenste uitstroom en ze beschikken ook niet over de daarvoor benodigde informatie.

Duidelijkheid over prestaties die de strafrechtketen dient te leveren, hoe sturing op het realiseren van gewenste en het voorkomen van ongewenste prestaties moet plaatsvinden en welke inrichting van de keten daarvoor nodig is, zijn voorwaarden om de kloof tussen het beleid en de praktijk te kunnen dichten. De invoering van één nationale politieorganisatie geeft de minister hier meer mogelijkheden voor.

We doen daarom de volgende aanbevelingen:

Ontwikkel beleid voor de strafrechtketen als geheel met als doel het realiseren van gewenste en voorkomen van ongewenste prestaties en effecten. Het beleid van de ketenpartners moet hierop aan kunnen sluiten.

Samenwerking en consistent beleid gericht op het realiseren van gewenste en het voorkomen van ongewenste prestaties van de strafrechtketen als geheel en de ketenpartners afzonderlijk bevorderen het presteren en functioneren van de strafrechtketen. Dit vraagt om regie van de minister van VenJ.

Wij bevelen de minister van VenJ aan om bij het ontwikkelen van het beleid in ieder geval aandacht te besteden aan het volgende:

- Bepaal welke vormen van uitstroom ongewenst worden geacht en voorkom die uitstroom.

- Stem financieringssystematieken en (prestatie)afspraken van ketenpartners op zo'n manier op elkaar af dat de ketenpartners de juiste prikkels krijgen om op elkaar aan te sluiten en op efficiënte wijze gelijkgerichte prestaties en effecten na te streven.
- Beleg de verantwoordelijkheid voor het planmatig en in afstemming met ketenpartners doorvoeren van veranderingen op hoog niveau. Het bevorderen en zeker stellen van de vereiste samenwerking en samenhang is niet eenvoudig maar wel cruciaal.

Aanbevelingen voor de ketenpartners:

- Zorg dat politie en OM heldere afspraken maken over de nadere invulling van het opsporingsbeleid en over de afstemming met het vervolgingsbeleid in relatie tot de beschikbare capaciteit. Waarborg de uitvoering ervan en maak zichtbaar welke zaken wel of geen opvolging krijgen. De invoering van de nationale politieorganisatie biedt een kans om aan die verantwoordelijkheid nader vorm te geven.
- Organiseer een werkwijze van ketenpartners die voorkomt dat er verschillen ontstaan die leiden tot rechtsongelijkheid. Als voorbeeld noemen wij de verschillen die er tussen korpsen bestaan ten aanzien van de geconstateerde ongewenste uitstroom bij de screening. Wij bevelen aan dat het OM directer betrokken wordt bij de keuzes die bij uitscreening van veelvoorkomende criminaliteit worden gemaakt. Ook voor minder ernstige vormen van criminaliteit moet er helderheid voor de politie zijn over wat opgespoord moet worden en wat niet. Maak daarbij gebruik van bewezen goede voorbeelden. Het in 2011 gestarte project ZSM, gericht op snelle interventie en directe afdoening van eenvoudige strafzaken, zal de betrokkenheid van het OM vergroten. Daarnaast bevelen wij aan de Aanwijzing voor de opsporing zodanig te formuleren dat deze beter in relatie staat tot de beschikbare opsporingscapaciteit.
- Geef de betrokkenheid van het OM bij de opsporing zodanig vorm dat zeker wordt gesteld dat alle zaken die de politie instuurt ook worden geregistreerd en vervolgbaar zijn.
- Geef speciale aandacht aan het voorkomen van het overschrijden van fatale termijnen. Voor de politie betekent dit extra aandacht voor de aanlevertermijnen van transacties (boetes) en voor het opsporen en aanhouden van veroordeelden.

Ontwikkel een informatiestrategie voor de strafrechtketen die als uitgangspunt heeft dat sturing op gewenste prestaties en het voorkomen van ongewenste prestaties mogelijk wordt.

De informatievoorziening zal ketenbreed zodanig ingericht moeten zijn dat deze in lijn is met het beleid voor de keten als geheel en een betrouwbaar beeld kan geven van de (on)gewenste prestaties. Dat vraagt in ieder geval om een visie op de afstemming van (gegevensdefinitie in en functionaliteit van) verschillende systemen, op betrouwbaarheid van informatie en op verantwoordelijkheden voor vastlegging en beheer van informatie.

De strafrechtketenbrede organisatie- en informatiestrategie zal in lijn moeten zijn met de strategieën van de diverse ketenpartners. In het rapport *ICT politie 2010* (Algemene Rekenkamer, 2011) hebben wij al nadrukkelijk gewezen op het feit dat de informatiebehoefte van ketenpartners moet doorwerken in architectuur en functionaliteit van de systemen. Met dit onderzoek onderstrepen wij het strafrechtketenbrede belang hiervan.

Informeer de Tweede Kamer periodiek over gewenste en ongewenste prestaties in relatie tot de beschikbare capaciteit van de betrokken ketenpartners, zodat voor de samenleving helder is wat in redelijkheid verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners.

Wanneer elke ketenpartner zich periodiek verantwoordt over zijn rol en aandeel in de strafrechtketen en de relatie weergeeft tussen capaciteit en gewenst prestatieniveau, wordt inzichtelijk wat er daadwerkelijk in de strafrechtketen en bij de ketenpartners gebeurt. Inzicht in wat kan en wat niet kan zal ook bevorderlijk zijn voor het vertrouwen van de samenleving in de strafrechtketen. Op basis van periodieke rapportages kunnen de verantwoordelijken zich niet alleen verantwoorden, maar ook sturen op gewenste prestaties en voorkomen van ongewenste prestaties. Aan de hand van de afzonderlijke rapportages kan een ketenbrede rapportage worden opgesteld op basis waarvan de minister van VenJ zich in de richting van de Tweede Kamer kan verantwoorden over de prestaties van de strafrechtketen en zo nodig voorstellen doen tot bijsturing of aanpassing.

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Eind januari 2012 hebben de minister van VenJ en het Korpsbeheerders-beraad (Kbb) gereageerd op de conceptversie van dit rapport. In § 3.1 vatten we deze reacties samen. De volledige reacties zijn te vinden op onze website www.rekenkamer.nl. In §3.2 volgt ons nawoord.

3.1 Bestuurlijke reacties

3.1.1 Reactie minister van VenJ

De minister van VenJ heeft op 23 januari 2012 gereageerd op ons rapport, mede namens de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie.

Het feit dat we alleen naar gewelds- en vermogensmisdrijven kijken, dwingt volgens de minister tot een zekere relativering van onze conclusies omdat deze afbakening problematisch is voor het verkrijgen van een beeld van de werking van de strafrechtketen. De minister geeft aan dat de werkstromen niet per delicttype georganiseerd zijn en het voor de werking van de strafrechtketen niet functioneel is om te sturen op delicttypen. Omdat de informatievoorziening daar ook niet op gericht is, is het volgens de minister niet verwonderlijk dat de Algemene Rekenkamer maar moeilijk informatie kon verzamelen die alleen op gewelds- en vermogensdelicten betrekking heeft. Volgens hem is er wel degelijk sprake van informatie over en sturing op gewelds- en vermogensdelicten.

De minister herkent het risico van het weglekken van prestaties in bepaalde fasen van de keten. Hij gaat in zijn reactie in op de maatregelen die volgens hem zijn genomen om dit te verhelpen.

Opsporing

De minister onderkent het probleem van ongewenste uitstroom in de opsporing. Eén van zijn ambities in de bestrijding van criminaliteit is dan ook om de opsporingsprestaties van de politie te verbeteren. Voor een aantal specifieke delicten heeft de minister concrete afspraken gemaakt en maatregelen genomen om die afspraken waar te kunnen maken. In het bijzonder gaat hij in op het probleem dat zaken die ter aanvulling of verbetering door het OM worden teruggestuurd naar de politie lang niet altijd opvolging krijgen. Ook de minister acht het gebrek aan inzicht in het aantal ter aanvulling of verbetering teruggestuurde zaken die geen opvolging krijgen niet wenselijk. Volgens de minister verdient deze zaak primair aandacht van de politieorganisaties en hij schetst enkele mechanismen die zeker moeten stellen dat aan dit probleem het hoofd wordt geboden. De minister geeft aan dat hij in overeenstemming met onze aanbeveling werk maakt van een toereikende koppeling van de systemen van OM en politie. Hij wijst erop dat, anders dan in ons onderzoek is vastgesteld, het OM de retourzendingen en de redenen daarvoor *wel* registreert in GPS maar dat deze informatie niet wordt gebruikt voor beleidsmatige terugkoppeling naar de politie. Ook aan de afstemming van werkprocessen van politie, OM en andere partners wordt volgens de minister gewerkt.

Tenuitvoerlegging

De minister onderkent de tekortkomingen die wij constateren in de tenuitvoerlegging. Naar zijn mening hangen die samen met de complexiteit en onoverzichtelijkheid van de tenuitvoerlegging. De maatregelen op het gebied van informatievoorziening en besturing die wij voorstellen zijn volgens de minister onvoldoende. Volgens hem zijn ook andere maatregelen nodig om de organisatie van het executieproces te verbeteren en het risico van weglekken van prestaties te minimaliseren.

Enkele specifieke kwesties

De minister is het met ons eens dat kwesties die uiteindelijk nergens toe leiden zo vroeg mogelijk moeten worden afgevangen. Naar zijn mening geldt dat niet voor onvoorwaardelijke sepots en niet-schuldigverklaringen. Die zijn volgens de minister soms nuttig en nodig en omdat hun volume momenteel binnen redelijke proporties blijft, ziet hij geen noodzaak aan de onwenselijkheid ervan aandacht te besteden.

Onze constatering dat een niet te verwaarlozen deel van de vonnissen uiteindelijk niet ten uitvoer blijkt te kunnen worden gelegd binnen de wettelijke verjaringstermijn vindt de minister ernstiger. De minister onderschrijft het belang van inzicht in de oorzaken daarvan. Door het programma Versterking Executie Strafvonnissen is volgens de minister meer inzicht verkregen in de redenen van verjaring, en in de inspanningen die zijn geleverd om het te voorkomen. Hij kondigt aan dat de lessen uit het programma zullen leiden tot een blijvende inspanning, opdat maximaal is verzekerd dat veroordeelden hun straf niet ontlopen.

De minister onderschrijft de noodzaak om onnodige wachttijden in de gehele rechtspraak verder terug te dringen. Hij wijst erop dat de doorlooptijden nu ook voor de appèlzaken zijn genormeerd en dat daarop binnen de rechtspraak wordt gestuurd, gesteund door systematische monitoring, evaluatie en herijking.

Ketenregie

De minister is van mening dat hij ten gevolge van het instellen van landelijk bestuur bij de rechtspraak, OM en binnenkort ook de politie beter in staat is de noodzaak tot heldere besturing op samenhang in de keten vorm te geven.

Onder die heldere besturing valt volgens de minister ook de aandacht voor het mogelijk weglekken van prestaties. Daarbij wil hij de aandacht van het ministerie wel begrenzen. Omdat de ketenorganisaties een eigen verantwoordelijkheid hebben om het in huis op orde te hebben, kan het ministerie zich volgens hem concentreren op de hoofdlijnen over de volle breedte van de strafrechtketen en op de koppelvlakken tussen de schakels. Een dergelijke focus behoeft volgens de minister een daarbij passende informatievoorziening.

Informatievoorziening

De minister merkt op dat momenteel een overzicht wordt ontwikkeld dat inzicht geeft in de ongewenste uitstroom. Dit is vooral gericht op de koppelvlakken tussen organisaties en minder op de interne werkprocessen van de partners. De minister is van mening dat de ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening die thans gaande zijn, corresponderen met de door ons aanbevolen richting en dat ze de daarop geënte ketenbesturing versterken.

Volgens de minister moeten bij het invoeren van extra registratieverplichtingen alleen ten behoeve van de vergelijkbaarheid van informatievoorziening lasten en baten goed worden afgewogen.

Financiële prikkels

De minister is het ermee eens dat voorkomen moet worden dat verschillen in bekostigingssystematiek de onderlinge afstemming van werkprocessen en in te zetten capaciteiten bemoeilijken. Hij wijst op veranderingen in de bekostiging van het OM waaraan momenteel wordt gewerkt. Naar zijn mening is het risico van perverse effecten inherent aan elke bekostigingssystematiek. Hiervoor is specifiek aandacht nodig.

Rapportage

In reactie op onze aanbeveling op het gebied van het informeren van de Tweede Kamer wijst de minister op de reeds bestaande informatiestroom. Hij erkent dat een verdere ontwikkeling van de informatievoorziening nodig is en dat het ketenperspectief daar nadrukkelijker in betrokken mag worden, maar denkt dat het creëren van nog meer rapportageverplichtingen al snel zal leiden tot een teveel van het goede.

3.1.2 Reactie Korpsbeheerdersberaad

Het Kbb heeft op 12 januari 2012 gereageerd op ons conceptrapport. Het Kbb herkent de conclusies grotendeels en kan zich vinden in de aanbevelingen. Voordat de voorzitter van het Kbb in zijn reactie specifiek ingaat op de aanbevelingen, plaatst hij enkele algemene opmerkingen.

Algemeen

Dat het niet goed mogelijk is om cijfers van regio's te vergelijken is volgens het Kbb evident het gevolg van een regionaal georganiseerd bestel.

Over het zogenoemde handhavingstekort (meer zaken dan de politie kan afhandelen) merkt het Kbb op dat het gezag bepaalt waar en hoe de schaarse politiecapaciteit ingezet wordt. Dit gebeurt op regionaal niveau in het regionaal college, op lokaal niveau door de lokale gezagsdriehoek en in stuur- en weegploegen. De regionale verschillen in welke zaken wel of niet in onderzoek genomen worden, zijn naar de mening van het Kbb logisch en een gevolg van de sturingsstructuur.

Het handhavingstekort leidt er ook toe dat zaken in de categorie veelvoorkomende criminaliteit niet altijd de opvolging krijgen die ze hadden moeten krijgen. Het Kbb benadrukt daarbij dat, in tegenstelling tot wat volgens het Kbb in het rapport gesuggereerd wordt, het OM wel degelijk óók verantwoordelijk is voor de aansturing van de screening van die zaken.

Beleid voor strafrechterketen als geheel

Het Kbb onderschrijft het belang dat landelijke beleidsontwikkeling meer gericht wordt op de gehele strafrechterketen, maar wijst er wel op dat opsporing en handhaving zowel nu als in de toekomst met name op regionaal en lokaal niveau plaatsvinden. Ketenpartners moeten op het niveau waarop onveiligheidsproblematiek zich voordoet met elkaar bepalen welke problematiek effectief aangepakt moet worden. Hiervoor kunnen volgens het Kbb geen landelijke blauwdrukken gegeven worden en het gaat ook niet alleen om de strafrechtelijke keten. Het gaat volgens het Kbb om de meest betekenisvolle interventie, waardoor een bestuursrechtelijke aanpak soms meer effectief is dan een strafrechtelijke. De trend dat het onderscheid tussen opsporing en handhaving minder relevant

wordt zal volgens het Kbb doorzetten en moet daarom meegenomen worden bij beleidsvorming en het monitoren van de effectiviteit. Het Kbb geeft aan dat het strafrecht hierbij uiteraard altijd als stok achter de deur dient en dat daar waar landelijk beleid noodzakelijk is zowel de burgemeester als het OM nadrukkelijk betrokken moeten worden.

In het kader van de landelijke beleidsontwikkeling geeft het Kbb aan graag een verbetering te zien in de wijze waarop het departement regie voert op de strafrechtketen. Door minder stuurgroepen en een verbeterde samenhang tussen de stuurgroepen, zal de versnippering in de uitvoering en de constante veranderdruk verminderen. Stroomlijning in de regie op nationaal niveau zal bijdragen aan meer focus en het vergroten van het presterend vermogen van de partners binnen de keten.

Ontwikkeling van strafrechtketenbrede informatiestrategie

Het Kbb ondersteunt het ontwikkelen van een informatiestrategie voor de strafrechtketen. Momenteel werkt de politie aan de landelijke invoering van het BOSZ-systeem (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) om beter en uniformer zicht te krijgen op de zaakstroom binnen de politie. BOSZ is momenteel operationeel bij negentien korpsen en één parket en zal in het voorjaar van 2012 geïmplementeerd zijn bij alle politiekorpsen.

Informeren Tweede Kamer over prestaties in relatie tot de capaciteit en wat in redelijkheid verwacht mag worden

Het Kbb merkt op dat uiteindelijk het gezag eindverantwoordelijk is voor het aansturen van de politie in de gemeenten/arrondissementen en de uitvoering van de veiligheidsplannen op de diverse niveaus. Deze partijen dienen volgens het Kbb dan ook gezamenlijk met de minister een rol te krijgen bij de wijze van rapporteren over de prestaties in de strafrechtketen. Dit wordt nu al gedaan bij de landelijke prioriteiten politie 2011–2014, waarin de minister, de politieberaden en het College van procureurs-generaal gezamenlijk gewerkt hebben aan een monitor voor de voortgang van de prioriteiten. Hierbij gebruiken zij uniforme definities en uitgangspunten.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister en het Kbb zeggen zich grotendeels te herkennen in onze conclusies en aanbevelingen. Nieuwe toezeggingen doen ze echter niet. Hierna gaan we per aanbeveling nog kort in op de reacties van de minister en het Kbb.

Het is volgens de minister voor de werking van de strafrechtketen niet functioneel om te sturen op delicttypen, waardoor de informatievoorziening daar ook niet op is gericht. Zijn suggestie dat onze conclusies relativering verdienen omdat we alleen naar gewelds- en vermogensmisdrijven gekeken hebben, kunnen wij niet goed plaatsen. Afgezien van het feit, dat dat type misdrijven ruim twee derde van de misdrijven betreft, zijn onze conclusies niet primair gebaseerd op informatie naar delicttype, maar op het ontbreken van inzicht in de totaalstromen en op de vele gesprekken die we over de volle lengte van de strafrechtketen hebben gevoerd.

Aanbeveling: Ontwikkel beleid voor de strafrechterketen als geheel met als doel het realiseren van gewenste en voorkomen van ongewenste prestaties en effecten. Het beleid van de ketenpartners moet hierop aan kunnen sluiten.

De initiatieven waarnaar de minister verwijst zijn betekenisvol, maar laten ons pleidooi om beleid te ontwikkelen voor de strafrechterketen als geheel onverlet. Zeker in tijden waarin de efficiency onder druk staat is het niet alleen van belang te sturen op wat je wil bereiken maar ook op het voorkomen van wat je niet wil bereiken. Dit vergt een daarop toegespitst ketenbreed beleid, besturing en informatievoorziening waaraan ketenpartners zich conformeren. De minister adresseert dit punt helaas niet.

De veelheid aan initiatieven van de minister hebben wij ook in ons onderzoek onder de aandacht gebracht. Het Kbb onderschrijft onze conclusie dat al die initiatieven meer onderlinge afstemming behoeven en in samenhang met elkaar moeten worden beschouwd. Verdere stroomlijning en regie op nationaal niveau zal volgens het Kbb bijdragen aan het vergroten van het presterend vermogen van de strafrechterketen. Het is aan de minister om daarbij alle relevante partijen te betrekken.

De minister van VenJ gaat in zijn reactie niet in op onderlinge samenhang tussen de verschillende verbeterprojecten en zijn verantwoordelijkheid in deze.

Het Kbb merkt in zijn reactie op dat regionaal of lokaal verschillende prioriteiten gesteld kunnen worden bij bestrijding van criminaliteit. Wij hebben desalniettemin vastgesteld dat, los van de gestelde prioriteiten, op uitvoerend niveau bij veelvoorkomende criminaliteit keuzes worden gemaakt die niet altijd in lijn zijn met wet- en regelgeving. Daarmee komt de rechtsgelijkheid onder druk te staan.

Aanbeveling: Ontwikkel een informatiestrategie voor de strafrechterketen die als uitgangspunt heeft dat sturing op gewenste prestaties en het voorkomen van ongewenste prestaties mogelijk wordt.

Het Kbb ondersteunt het ontwikkelen van een informatiestrategie voor de strafrechterketen en heeft hoge verwachtingen van het BOSZ-systeem (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). Ook de minister noemt BOSZ. Wij willen benadrukken dat het van belang is dat ook BOSZ zodanig wordt ingepast in die ketenbrede informatiestrategie, dat systemen die elkaar in functionaliteit of gegevensverzameling overlappen niet naast elkaar blijven functioneren. De minister heeft ook hier volgens ons een belangrijke regierol.

De minister geeft aan dat met de vorming van één Ministerie van Veiligheid en Justitie én met de vorming van de Nationale Politie (onderweg) een situatie ontstaat dat het bestuursdepartement het geheel van de keten omspant en dat onder één politiek gezag positioneert. Dit maakt het beter mogelijk om tot heldere besturing op samenhang in de keten te komen. De minister geeft daarbij een uitleg aan zijn rol die in onze ogen aanvulling behoeft. De minister moet ook zicht (kunnen) houden op de mate waarin de ketenpartners afspraken nakomen over het reduceren van ongewenste uitstroom en het bevorderen van gewenste uitstroom. Transparantie daarover heeft de minister – mede in het licht van «onder één politiek gezag» – ook nodig voor zijn verantwoording aan de Tweede Kamer.

Een belangrijk punt blijkt ons onderzoek is juist dat de strafrechterketen zich niet sluitend kan verantwoorden, waardoor er geen volledig overzicht is van het vervolg dat zaken gekregen hebben. Hierdoor kunnen zaken tussen de wal en het schip raken. Zo is er geen grip op retourzendingen van de ene ketenpartner naar een andere. De minister gaat in zijn reactie in op de retourstromen van het OM richting de politie, maar niet op andere retourstromen zoals van CJIB naar de politie en van CJIB naar het OM.

Volgens de minister registreert het OM de retourzendingen in GPS. Ons onderzoek heeft echter uitgewezen dat het OM ook zaken naar de politie terugstuurt die niet in GPS worden geregistreerd. Dit leidt tot een lager sepotpercentage van het OM dan reëel en leidt tot onvoldoende betrouwbare stuurinformatie.

Aanbeveling: Informeer de Tweede Kamer periodiek over gewenste en ongewenste prestaties in relatie tot de beschikbare capaciteit van de betrokken ketenpartners, zodat voor de samenleving helder is wat in redelijkheid verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners.

De minister geeft aan dat ons voorstel op het gebied van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tot extra registratieverplichtingen leidt. Dat is volgens ons niet het geval. Wij zijn van mening dat kan worden aangesloten bij bestaande rapportages. Het betreft informatie waarover elke ketenpartner maar ook de minister als stelselverantwoordelijke zou moeten willen beschikken zodat bijvoorbeeld helder is hoeveel zaken door capaciteitsgebrek niet opgepakt kunnen worden. Inzicht in gewenste en ongewenste prestaties van de strafrechterketen is niet alleen van belang voor de ketenpartners zelf maar is ook noodzakelijk voor de Tweede Kamer om haar controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1	Een qua omvang onbekend deel van de uitstroom is niet in lijn met de wet- en regelgeving of is anderszins ongewenst. Er is nauwelijks sturing op het voorkomen van ongewenste uitstroom.		
§ 2.2	Uitstroom uit de strafrechtketen van een deel van de zaken is ongewenst. In absolute aantallen speelt de vraag of uitstroom ongewenst is het meest in de opsporingsfase bij veelvoorkomende criminaliteit.		
§ 2.3	De sturing van en binnen de strafrechtketen is niet gericht op het optimaliseren van de gewenste prestaties.	<p>Ontwikkel beleid voor de strafrechtketen als geheel met als doel het realiseren van gewenste en voorkomen van ongewenste prestaties en effecten. Het beleid van de ketenpartners moet hierop aan kunnen sluiten.</p> <p>Aanbevelingen voor de minister van VenJ: besteed bij het ontwikkelen van beleid in ieder geval aandacht aan het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bepaal welke vormen van uitstroom ongewenst worden geacht en voorkom die uitstroom. • Stem financieringssystematieken en (prestatie)afspraken van ketenpartners op zo'n manier op elkaar af dat de ketenpartners de juiste prikkels krijgen om op elkaar aan te sluiten en op efficiënte wijze gelijkgerichte prestaties en effecten na te streven. • Beleg de verantwoordelijkheid voor het planmatig en in afstemming met ketenpartners doorvoeren van veranderingen op hoog niveau. Het bevorderen en zeker stellen van de vereiste samenwerking en samenhang is niet eenvoudig maar wel cruciaal. <p>Aanbevelingen voor de ketenpartners:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg dat politie en OM heldere afspraken maken over de nadere invulling van het opsporingsbeleid en over de afstemming met het vervolgingsbeleid in relatie tot de beschikbare capaciteit. Waarborg de uitvoering ervan en maak zichtbaar welke zaken wel of geen opvolging krijgen. • Organiseer een werkwijze van ketenpartners die voorkomt dat er verschillen ontstaan die leiden tot rechtsongelijkheid. Wij bevelen aan dat het OM directer betrokken wordt bij de keuzes die bij uitscreening van veelvoorkomende criminaliteit worden gemaakt. Maak daarbij gebruik van bewezen goede voorbeelden. <p>Daarnaast bevelen wij aan de Aanwijzing voor de opsporing zodanig te formuleren dat deze beter in relatie staat tot de beschikbare opsporingscapaciteit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geef de betrokkenheid van het OM bij de opsporing zodanig vorm dat zeker wordt gesteld dat alle zaken die de politie instuurt ook worden geregistreerd en vervolgbaar zijn. • Geef speciale aandacht aan het voorkomen van het overschrijden van fatale termijnen. Voor de politie betekent dit extra aandacht voor de aanlevertermijnen van transacties (boetes) en voor het opsporen en aanhouden van veroordeelden. 	<p>Geen toezeggingen.</p> <p>De minister werkt aan een andere bekostiging van het OM.</p> <p>Nu de gehele strafrechtketen onder één politiek gezag is gepositioneerd, is het beter mogelijk om tot heldere besturing op samenhang in de keten te komen.</p> <p>Geen toezeggingen.</p> <p>Volgens het Kbb gaat BOSZ dit inzicht leveren.</p> <p>Pilots op dit gebied «Herontwerp Keten strafrechtelijke handhaving» en «ZSM» moeten hierin gaan voorzien.</p> <p>Geen toezeggingen.</p> <p>Geen toezeggingen.</p> <p>Geen toezeggingen.</p>

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.4	De informatievoorziening over prestaties voldoet niet.	<p data-bbox="647 293 1150 387">Ontwikkel een informatiestrategie voor de strafrecht-keten die als uitgangspunt heeft dat sturing op gewenste prestaties en het voorkomen van ongewenste prestaties mogelijk wordt.</p> <p data-bbox="647 414 1150 555">Informeer de Tweede Kamer periodiek over gewenste en ongewenste prestaties in relatie tot de beschikbare capaciteit van de betrokken keten-partners, zodat voor de samenleving helder is wat in redelijkheid verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners.</p>	<p data-bbox="1171 293 1425 338">De Strafrechtketenmonitor wordt verbeterd.</p> <p data-bbox="1171 414 1362 434">Geen toezeggingen.</p>

BIJLAGE 1 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In deze bijlage geven we een beknopte beschrijving van de door ons toegepaste onderzoeksmethode en gehanteerde normen.

Aanpak onderzoek

Het onderzoek heeft een kwantitatieve en kwalitatieve component.

We hebben *kwantitatieve* informatie verzameld over de voorraden, in- en uitstroom van gewelds- en vermogenszaken per fase van de keten. Aangezien deze informatie niet bij alle ketenpartners standaard voorhanden was, waren specifieke bevestigingen nodig van de diverse door partijen gebruikte systemen (zoals BVH, GPS, Compas et cetera). Ook zijn we nagegaan of de gegevens uit de verschillende fasen op elkaar aansluiten.

Daarnaast hebben we *kwalitatieve* informatie verzameld over oorzaken van uitstroom van zaken uit de keten, oorzaken van het eventueel niet aansluiten van gegevens en over risico's die zich daarbij voordoen. Bij de start van het onderzoek beoogden we die informatie te ontleen aan individuele dossiers op zaakniveau en deze langs statistische weg te kwantificeren. Dit bleek echter niet mogelijk, omdat de dossiers hiervoor te weinig aanknopingspunten bieden. In plaats daarvan hebben we bij alle betrokken organisaties gesprekken gevoerd.

We zijn daarvoor gestart bij zeven politiekorpsen.¹⁴ Deze korpsen zijn aselect geselecteerd uit het totaal van 25 regionale korpsen. Bij deze korpsen zijn we door middel van interviews nagegaan op welke momenten zaken in de opsporingsfase kunnen uitstromen en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen.

Vervolgens hebben we de omvang en oorzaken van uitstroom ook onderzocht bij de aan die zeven korpsen verbonden parketten, rechtbanken en de tenuitvoerleggende instanties.

Daarnaast zijn we bij het Ministerie van VenJ, het Parket Generaal van het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak nagegaan welke beleids- en beheersmaatregelen getroffen zijn die gericht zijn op uitstroom uit de strafrechtketen.

In totaliteit hebben we met ruim 110 medewerkers uit de strafrechtketen gesproken, met een flink aantal diverse malen.

Voor de start van de uitvoeringsfase hebben we een klankbordbijeenkomst georganiseerd waaraan vertegenwoordigers van het Ministerie van VenJ, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de ketenpartners hebben deelgenomen. In juni 2011 hebben we in de klankbordbijeenkomst onze bevindingen besproken.

Normen

(On)gewenste uitstroom

Streven is om het strafrecht pas in te zetten als andere manieren van handhaving niet meer toereikend zijn. Als gevolg daarvan is het wenselijk dat zaken die niet in het strafrecht thuishoren zo vroeg mogelijk uitstromen. De uitstroom zal in lijn moeten zijn met de wet- en regelgeving. Maar ook al wordt daaraan voldaan, dan nog kunnen er bij die uitstroom soms kanttekeningen worden geplaatst met het oog op

¹⁴ We hebben zeven korpsen geselecteerd omdat het op die manier mogelijk was met een steekproef een landelijk beeld te verkrijgen van de omvang. Gaandeweg het onderzoek bleek dat het toch mogelijk was via de VtsPN landelijke gegevens te genereren.

doelmatigheid of maatschappelijk belang. Dit is bijvoorbeeld het geval als een kansrijke zaak door capaciteitsgebrek toch niet wordt afgerond, als een zaak eindigt door verjaring, als een zaak te laat uitstroomt, maar ook bij regionale verschillen als gevolg van individuele keuzes. Deze uitstroom en de uitstroom die niet in lijn is met wet- en regelgeving noemen we ongewenste uitstroom.

Om vast te stellen of uitstroom in lijn met wet- en regelgeving plaatsvindt, is van belang of is gehandeld conform de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering en de aanwijzingen en richtlijnen van het OM en de eventuele nadere invulling op lokaal niveau. In onze onderzoeksperiode waren 96 aanwijzingen en 61 richtlijnen van het OM van kracht, waarvan de Aanwijzing voor de opsporing (Staatscourant, 2003), de Aanwijzing voor gebruik van sepotgronden (Staatscourant, 2008a) en de Aanwijzing voor de executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen van meerderjarigen, geldboetes, schadevergoedingsmaatregelen, Europese geldelijke sancties en toepassing voorwaardelijke invrijheidstelling (Staatscourant, 2008b) het meest relevant zijn. Een overzicht van alle aanwijzingen en richtlijnen die van kracht waren in de onderzoeksperiode, is opgenomen in bijlage 2 van het achtergronddocument.

(Beleids)informatie

Om aan zijn verantwoordelijkheid voor een doelmatige en doeltreffende strafrechtketen invulling te geven, zal de minister van VenJ moeten beschikken over bruikbare informatie over presteren en functioneren van de strafrechtketen. Dat wil zeggen dat de informatie volledig, actueel, tijdig, toegankelijk en eenduidig en vergelijkbaar moet zijn en daarnaast betrouwbaar, valide en ordelijk en controleerbaar.

Een adequate informatiehuishouding – het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatieverzamelingen en -stromen – is daartoe onmisbaar. Alleen dan is het mogelijk te beoordelen of de organisatie van de strafrechtketen aanpassing behoeft of niet.

Gelijkgericht beleid en financiering

Naast de kwaliteit van de informatie is voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de keten van belang dat beleid en financiering van de verschillende ketenpartners geen belemmering mogen vormen voor het functioneren van de keten als geheel. Ze moeten juist zodanig worden ingezet dat ze fungeren als stuurinstrumenten om het functioneren van de keten in de gewenste richting te bevorderen.

BIJLAGE 2 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BOCO	Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Compas	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie
Csv	Criminele samenwerkingsverbanden
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen
DForZo	Directie Forensische Zorg
DGPJS	Directoraat Generaal Preventie Jeugd en Sancties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
Halt	Het alternatief
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
IJZ	Inspectie voor de jeugdzorg
ISt	Inspectie voor de sanctietoepassing
JCO	Jeugd (of justitieel) casuoverleg
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
Kbb	Korpsbeheerdersberaad
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
NFI	Nederlands forensisch instituut
OM	Openbaar Ministerie
OPS	Opsporingsregister
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PPS	Politieparketsecretaris
PV	Proces-verbaal
PZ	Psychiatrisch ziekenhuis
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RN	Reclassering Nederland
3RO	De drie reclasseringsorganisaties
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
TBS	Terbeschikkingstelling
TUL	Tenuitvoerlegging
VenJ	Veiligheid en Justitie
Vvc	Veelvoorkomende criminaliteit
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid
ZSM	(project) Zo Spoedig Mogelijk

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2010). *ICT politie 2010*. Tweede Kamer 2010–2011, 29 350, nr. 9. Den Haag: Sdu.

AZ (2007). *Samen werken, Samen leven*. 14 juni 2007, Den Haag: Koninklijke de Swart.

Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering (1978). *Coördinatiecriteria voor Overheidsautomatisering*. BOCO-rapport nr. 1, Den Haag: Staatsuitgeverij.

BZK (1990). *Informatieplanning: aanbeveling besluit informatievoorziening in de Rijksdienst*, juli 1990. Den Haag, eigen beheer.

BZK (1992). *Informatiestructuurschetsen in de openbare sector*, november 1992. De Haag, eigen beheer.

BZK (2007). *Gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008–2011*, 1 juni 2007. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 628, nr. 50. Den Haag: Sdu.

CBS Statline, Veiligheidszorgrekeningen 2010, <http://statline.cbs.nl>, geraadpleegd op 3 februari 2012.

Kouwenhoven, R. et al. (2011). *Het districtelijk opsporingsproces; de blackbox geopend*. Politiekunde 35, 2011. Amsterdam: Reed Business.

Leeuw, A.C.J. de (1982). *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*. Assen: Van Gorcum.

Liedenbaum, C. et al. (2007). *De opsporing onder druk*. Politiekunde nr. 41, 2007. Amsterdam: Reed Business.

OM, Rechtspraak (2010). *Afstemming zittingscapaciteit OM-ZM*. November 2010. Den Haag, eigen beheer.

VenJ (2011a). *Brief van de minister over de prestatie-indicatoren voor de landelijke prioriteiten voor het politiebeleid 2011–2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 628, nr. 256. Den Haag: Sdu.

VenJ (2011b). *Actieprogramma ketenaanpak overvalcriminaliteit*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 684, nr. 305. Den Haag: Sdu.

WRR (2010). *Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland*. Mei 2010, webpublicatie nummer 43.

Wet- en regelgeving

Politiewet 1993. Wet van 9 december 1993 tot vaststelling van een nieuwe politiewet.

Staatscourant (2003). *Aanwijzing voor de opsporing*. 27 februari 2003, nr. 41, p. 10.

Staatscourant (2008a). *Aanwijzing gebruik sepotgronden*. 28 januari 2008, nr. 19, p. 13.

Staatscourant (2008b). *Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen van meerderjarigen, geldboetes, schadevergoedingsmaatregelen, Europese geldelijke sancties en toepassing voorwaardelijke invrijheidstelling*. 23 juni 2008, nr. 118, p. 12.

Wet op de Rechterlijke Organisatie. Wet van den 18den April 1827, op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie.

Wetboek van Strafrecht. Wet van 3 maart 1881.

Wetboek van Strafvordering. Wet van 15 januari 1921.