

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 651

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN
VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2021

De uitbraak van het coronavirus en de in dat verband getroffen noodzakelijke maatregelen zorgden vorig jaar vanaf maart voor oplopende werkvoorraden in de strafrechtketen. Rechtszittingen en ook OM-zittingen konden enkele maanden maar beperkt doorgang vinden, werk- en leerstraffen konden niet of slechts beperkt ten uitvoer worden gelegd en ook de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen was aan beperkingen gebonden.

Bij brief van 25 juni 2020 hebben wij u geïnformeerd over de contouren van een gezamenlijke aanpak van de strafrechtketen om de door de coronacrisis ontstane achterstanden weg te werken.¹ In die brief hebben wij de toename van werkvoorraden tot 8 juni 2020 aangegeven. Het doel van de maatregelen was om corona-achterstanden voor eind 2021 te hebben weggewerkt. Er is voor de hele strafrechtketen een monitor ingericht die maandelijks inzicht geeft in de ontwikkeling van de werkvoorraden. Bij brief van 18 september 2020 zijn we nader ingegaan op de (uitwerking van de) getroffen maatregelen, de financiële dekking² en rechtsbijstandsvoorzieningen.³ In deze brief hebben we tevens aangegeven te verwachten dat begin 2021 een beeld kan worden gegeven van de eerste effecten van de maatregelen en een prognose voor de ontwikkeling in het jaar 2021.⁴ In die lijn hebben wij uw Kamer tijdens het notaoverleg op 5 november 2020 toegezegd begin 2021 over de stand van zaken te informeren (Kamerstuk 29 911, nr. 295). Die toezegging doen wij met deze brief gestand.

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 601.

² Voor 2020 zijn middelen beschikbaar gesteld voor de oplopende werkvoorraden in de strafrechtketen.

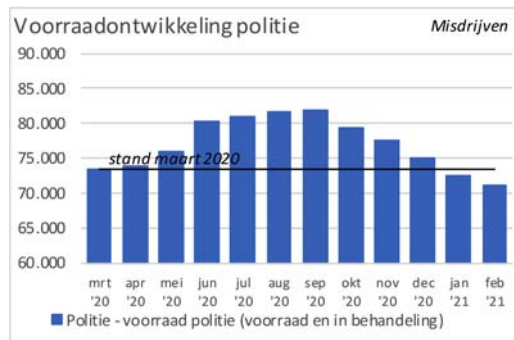
³ Kamerstuk 29 279, nr. 614.

⁴ De financiële effecten 2021 zijn onderdeel van de PMJ-ramingen. De PMJ-ramingen dienen als onderlegger voor de begroting 2022 en bijbehorende financiering.

Toen vorig jaar voor de zomer ketenbreed afspraken werden gemaakt om de corona-achterstanden weg te werken, was nog onduidelijk hoe de coronacrisis zich zou ontwikkelen. Die onzekerheid hebben wij bij de te behalen resultaten telkens als voorbehoud benoemd. Inmiddels is duidelijk dat de coronacrisis in heel 2020 voor forse beperkingen voor het werk in de strafrechtketen heeft gezorgd en dat die beperkingen ook in 2021 nog geruime tijd aan de orde zullen zijn. Niettemin zijn de organisaties er in belangrijke mate in geslaagd resultaten te boeken. De medewerkers van de politie, het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, advocaten, reclasseringswerkers, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, medewerkers van slachtofferhulp, de Justitiële Inrichtingen, het Centraal Justitieel Incassobureau en vele anderen die in dienst van de strafrechtketen hun werk doen, hebben dat het afgelopen jaar onder moeilijke omstandigheden gedaan. Dat de strafrechtketen op niveau is blijven functioneren is een prestatie van formaat waarvoor wij onze waardering uitspreken. In hoeverre de doelstellingen behaald kunnen worden verschilt per onderdeel van de keten. Met name bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen en vrijheidsstraffen vormt het voortduren van de coronacrisis een belemmering om de doelstelling te behalen. Daarnaast is de voorraad overtredingszaken flink toegenomen. Hieronder schetsen wij aan de hand van de monitor⁵ de ontwikkelingen per onderdeel van de strafrechtketen.

Opsporing

Voor de opsporing zijn in de ketenaanpak geen specifieke maatregelen voorzien. Er zijn door de politie, met name gedurende de eerste lockdown in de maanden maart tot en met mei 2020, minder processen-verbaal in misdrijfzaken ingezonden naar het Openbaar Ministerie. Daarna herstelt dit zich, maar de aantal ingezonden processen-verbaal ligt nog altijd onder het niveau van pre-corona. Na het aanscherpen van de COVID-regels eind 2020 neemt de handhaving van coronamaatregelen in toenemende mate tijd van de politie in beslag. Dit zorgt ervoor dat de politie keuzes moet maken in het reguliere werk. De voorraadontwikkeling bij de politie ziet er als volgt uit:



Vervolg en berechting

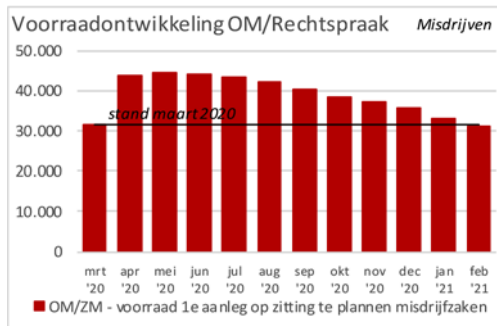
In de eerste periode van de coronacrisis zijn de werkvoorraden van het Openbaar Ministerie opgelopen. Dat had te maken met het op grote schaal niet doorgaan van rechtszittingen en beperkingen in het houden van OM-hoorzittingen.

⁵ De meest recente monitor brengt de ontwikkelingen in beeld tot en met februari 2021.

Misdrijven

Vanaf mei 2020 zijn de misdrijfzaken door de rechtbanken weer steeds meer en uiteindelijk op een vrijwel normaal kwantitatief niveau behandeld. Het OM doet meer strafzaken zelf af en de rechtspraak handelt meer misdrijfzaken enkelvoudig af en zet gepensioneerde rechters in. Daardoor kunnen meer zaken worden afgedaan. Inmiddels komt de corona-achterstand voor misdrijfzaken op landelijk niveau weer dicht in de buurt van het niveau van 17 maart 2020. Lokaal is dat echter nog niet overal het geval.

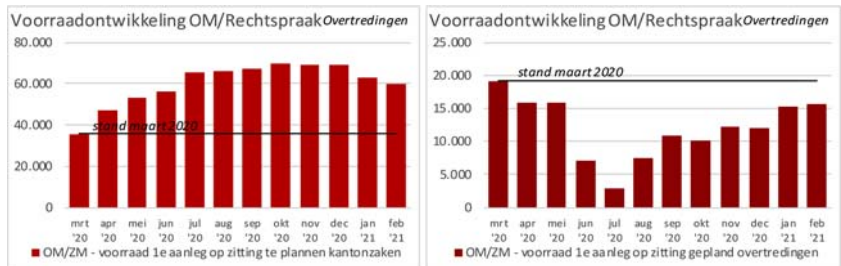
Onderstaand tabel toont de afname van de voorraad misdrijven.



Overtredingen

Handhaving van COVID-regels leidt tot een grotere instroom van (overtredings)zaken. De voorraad overtredingszaken neemt mede daarom nog steeds toe. Het verzetspercentage ligt bij deze zaken hoger.

De onderstaande tabellen laten de voorraadontwikkeling OM en Rechtspraak voor de overtredingszaken zien.



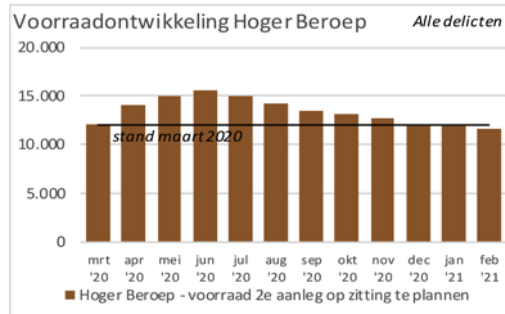
Het OM doet veel overtredingszaken zelf af met inzet van de OM-strafbeschikking en na het opstarten van de kantonzittingen in september is ook de productie van de rechtspraak voor overtredingszaken sterk toegenomen, maar nog onder het normale niveau. Het bestaande sepotbeleid geldt als sluitstuk. Vanwege de toegenomen voorraad, de langere doorlooptijden en de beperkte zittingscapaciteit kon – en kan ook in de loop van dit jaar naar verwachting – niet worden voorkomen dat overtredingszaken moesten worden geseponeerd. In 2020 zijn circa 18.000 overtredingszaken meer geseponeerd dan in 2019.

Het Openbaar Ministerie en de rechtspraak werken gezamenlijk plannen uit met extra maatregelen om deze werkvoorraden aan te pakken. Zo is het oprichten van een inloopkamer binnen de rechtspraak momenteel onderwerp van besprekingen met de medezeggenschap. Ook als deze plannen snel kunnen worden uitgevoerd, zullen het OM en de rechtspraak ook in 2022 nodig hebben om de extra werkvoorraden overtredingszaken

als gevolg van de coronacrisis te kunnen wegwerken. Het bestaande sepotbeleid geldt ook hier als sluitstuk.

Hoger beroep

Onderstaande tabellen laten de voorraadontwikkeling (afname) in hoger beroep zien. Voor hoger beroep geldt dat het aantal geplande zittingen vanaf augustus 2020 ruim boven het niveau van maart 2020 ligt en de afname van de voorraad mede een gevolg is van extra productie.



Tenuitvoerlegging

De eerder in de keten getroffen maatregelen hebben, zoals reeds aangegeven in onze brief van 18 september 2020, ook effect op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende, vrijheidsbeperkende en geldelijke sancties. In 2020 waren die effecten op de tenuitvoerlegging nog beperkt zichtbaar. Dit heeft onder meer te maken met de tijd die nodig is voor de verwerking van strafzaken in de keten. Wel zijn voorraden in de uitvoeringsketen ontstaan wegens beperkte mogelijkheden bij uitvoeringspartners tot het uitvoeren van vrijheidsbenemende en -beperkende sancties. Dit geldt ook voor de uitvoering van dwangmiddelen en vervangende hechtenis bij geldelijke sancties. Het CJIB monitort in samenspraak met de uitvoeringspartners en het Openbaar Ministerie de voorraadvorming in de tenuitvoerlegging van sancties.

De ketenpartners zijn inmiddels gefaseerd herstart met het betekenen van de omzetting van de taakstraffen, de vervangende hechtenis bij taakstraffen en de vervangende hechtenis bij geldboetevonnissen, alsook met het dwangmiddel gijzeling. De betreffende zaken kunnen dan een fase verder in het proces worden gebracht met als uiteindelijke doel de persoonsgerichte uitvoering van de sanctie. Om tot daadwerkelijke uitvoering van deze sancties te komen zal voorlopig nog rekening moeten worden gehouden met de huidige beperkingen ten aanzien van personen die dienen te worden aangehouden om hun vrijheidsbenemende sanctie te ondergaan.

Vrijheidsbenemende sancties

Om besmetting met het coronavirus in de inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) te voorkomen zijn diverse maatregelen getroffen. Over deze maatregelen is uw Kamer afzonderlijk geïnformeerd. Enkele van deze maatregelen hebben al bijna een jaar gevolgen voor de inzetbare capaciteit van DJI. De zogeheten «inkomstenprocedure», waarbij een nieuwe gedetineerde eerst acht dagen op een eenpersoonscel wordt geplaatst, heeft tot gevolg dat meerpersoonscellen als eenpersoonscel moeten worden ingezet. Conform de richtlijnen van het RIVM wordt binnen de inrichtingen zoveel mogelijk anderhalve meter afstand

gehouden en gewerkt met kleinere groepen/compartimentering van activiteiten. Ook dit heeft gevolgen voor de inzetbare capaciteit. Ten aanzien van de instroom bij DJI is over de verschillende categorieën het volgende te melden:

In onze brief van 25 juni 2020 gaven wij aan dat DJI verwachtte rond oktober 2020 weer 95% van de bezetting te realiseren ten opzichte van de periode vóór corona. Dat zijn ongeveer 9.000 plaatsen. In oktober waren gemiddeld ca. 8.500 plaatsen bezet, ofwel 89% van de bezetting voor corona. Vanaf december 2020 zijn ca. 8.700 plaatsen bezet, dat is 92% van de bezetting voor corona.

De instroom van preventief gehechten ligt sinds juni 2020 weer ongeveer op het niveau van vóór de coronacrisis. Bij de arrestanten ligt de instroom nog aanzienlijk lager dan voor de coronacrisis, ca. 44% van het niveau pre-corona. Op dit moment kan DJI een instroom aan van 60% van het niveau vóór corona.

De instroom van zelfmelders is tussen maart 2020 en augustus 2020 stil komen te liggen als gevolg van de coronamaatregelen. Hierdoor is de voorraad zelfmelders gestegen van ca. 1.600 in maart naar 2.100 personen in december 2020. Sinds augustus stromen zelfmelders weer in om hun straf uit te zitten. Tussen augustus en december bedraagt de instroom van zelfmelders ongeveer 30% ten opzichte van de periode voor corona. Door een zo efficiënt mogelijke inzet van de capaciteit en door meer zelfmelders op te roepen, is de instroom van zelfmelders in de eerste weken van 2021 gestegen tot ca. 80% van de instroom pre-corona. Verwacht wordt dat ook de komende maanden meer zelfmelders zullen (kunnen) instromen bij DJI. Daarnaast zijn DJI de politie en het CJIB in overleg om de instroom van arrestanten te verhogen.

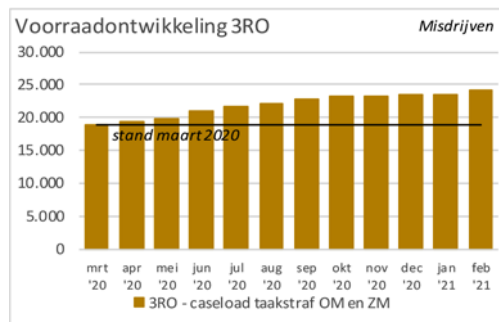
Vrijheidsbeperkende sancties

Zoals in onze vorige brieven aangegeven brengt toepassing van de RIVM-richtlijnen, zoals het houden van 1,5 meter afstand en thuisblijven bij klachten, grote beperkingen mee voor de uitvoering van taakstraffen. Veel projecten zoals in zorginstellingen zijn tijdelijk komen te vervallen en bij andere projecten kan de capaciteit slechts gedeeltelijk worden benut. In totaal is 58% van alle projecten gesloten. Om dit zo goed mogelijk op te vangen heeft de reclassering eigen nieuwe locaties geopend en wordt blijvend grote inzet gepleegd om extern lokale en landelijk grootschalige projecten te werven. Tot op heden zijn reeds meer dan 100 nieuwe externe projecten geworven. Waar mogelijk worden daar – binnen de beperkingen van de avondklok – ook in de avonden en weekenden werkgestraften geplaatst.

De voortdurende beperkingen door de COVID-maatregelen zorgen er ook voor dat werkgestraften vaker afwezig zijn. Er moet meer energie gestoken worden in het door veroordeelden laten uitvoeren van hun straf. Zo worden de projecten die nog open zijn extra geboekt en worden verzuimcoaches ingezet om veroordeelden aan het werk te krijgen. Op die manier heeft de reclassering, sinds het hervatten van de uitvoering in juni 2020, circa 15.000 werkstraffen succesvol afgerond. Dit betreft 63% van het normale productieniveau. Inmiddels is de actuele productie 94% van het normale productieniveau.

Naast de beperkingen die de COVID-maatregelen vormen om de voorraad taakstraffen terug te brengen, loopt de voorraad ook op doordat de afdoening door het Openbaar Ministerie en de rechtspraak toeneemt. De reclassering doet er alles aan om de voorraad taakstraffen eind 2021 terug te hebben gebracht naar het niveau van voor het uitbreken van de coronacrisis, maar is daarbij dus in grote mate afhankelijk van de

instroom vanuit OM en rechtspraak en van versoepeling van de maatregelen. Samen met de ketenpartners wordt onderzocht in hoeverre nog met aanvullende maatregelen een versnelling in de uitvoering van werkstraffen kan worden gerealiseerd. In de onderstaande tabel is de voorraadontwikkeling taakstraffen van 3RO weergegeven.



Geldelijke sancties

De coronacrisis heeft tot op heden een beperkt effect op de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties. De inningsresultaten lijken stabiel ten opzichte van voorgaande jaren. Met het betalingsregelingenbeleid, waaronder ook de in 2020 geïntroduceerde noodstopprocedure en draagkrachtregeling, stelt het CJIB burgers in staat hun betalingsverplichtingen op een voor hen haalbare manier te voldoen. We zien dat burgers het afgelopen jaar vaker kozen voor het treffen van een betalingsregeling en in de eerste maanden van dit jaar zette deze trend zich door.

In verband met beperkte capaciteit in de keten kunnen dwangmiddelen (zoals gijzeling) en vervangende hechtenis nauwelijks worden uitgevoerd. Daardoor zijn hier wel voorraden ontstaan en die lopen nog steeds op. Zoals eerder aangegeven worden deze werkprocessen de komende tijd wel gefaseerd herstart.

Alhoewel de gevolgen van de coronacrisis voor de tenuitvoerlegging van de geldelijke sancties tot op heden beperkt zijn gebleken, kan dit op termijn veranderen als schuldenproblematiek bij burgers toeneemt. Het CJIB zal de ontwikkelingen daarom scherp blijven monitoren.

Jeugd

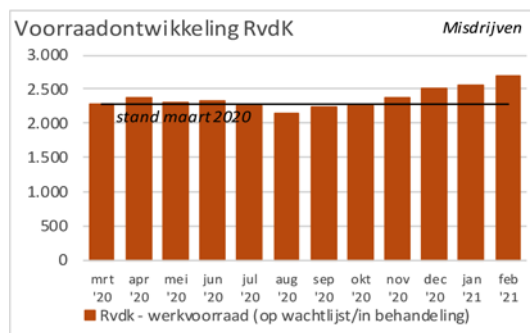
Vanaf april 2020 heeft de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) de uitvoering van de taakstraffen, in lijn met geldende afwegingskaders en RIVM-adviezen weer opgestart. Voor de werkstraffen is een aantal aanpassingen met het oog op de veiligheid doorgevoerd en leerstraffen vinden digitaal plaats.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om resterende uren van de openstaande werkstraffen te vervangen door een digitale werkstraf.⁶

Met het voortduren van de beperkingen is de voorraad nog uit te voeren werkstraffen verder opgelopen. Een aanvullende oplossing voor het wegwerken van een deel van die voorraad is gevonden door openstaande werkstraffen van maximaal 20 uur geheel om te zetten in een digitale

⁶ Een digitale werkstraf is eigenlijk een combinatie van een werkstraf (verplichte, niet zelf gekozen, tijdsbesteding) met leerelementen en dat wordt, zo blijkt uit onderzoek, door de jongeren zelfs zwaarder gevonden omdat de jongere dan moet nadenken over het eigen gedrag en daarover een of meer opdrachten moet maken.

werkstraf.⁷ Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een tijdelijke maatregel, gedurende de COVID-19 beperkingen. De digitale werkstraf is inmiddels in bijna 500 zaken ingezet. Het slagingspercentage ligt rond de 95%. Daarnaast is de RvdK zeer recent een landelijke campagne gestart om nieuwe werkplekken en begeleiders te werven, zodat er meer werkstraffen door jongeren kunnen worden uitgevoerd. De onderstaande tabel laat de voorraadontwikkeling bij de RvdK zien.



Slachtofferhulp

Bij Slachtofferhulp Nederland is geen sprake van voorraden. In het afgelopen jaar kon aan veel slachtoffers online en offline goed bijstand worden verleend. Wel geldt dat het wegwerken van achterstanden bij de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak ook extra inzet van slachtofferhulp vraagt en invloed heeft op het werkaanbod. Er is door Slachtofferhulp Nederland een Team Corona-achterstanden geformeerd, dat in nauw overleg met het Openbaar Ministerie toeziet op planning en afwikkeling tot en met eind 2021.

Tot slot

De eerste resultaten van de gezamenlijke inzet in de strafrechtketen om de achterstanden aan te pakken zijn zichtbaar. Voor de vervolging en de berechting van misdrijfzaken is het uitgaande van de huidige situatie de verwachting dat aan het eind van dit jaar de doelstelling zal zijn gerealiseerd. Om de doelstelling voor overtredingszaken te kunnen behalen, worden momenteel de mogelijkheden bezien voor aanvullende maatregelen. Een uitloop van de aanpak naar 2022, is niet uitgesloten.

Dat geldt ook voor de tenuitvoerlegging. Ten eerste omdat de tenuitvoerlegging pas kan volgen op de beslissing van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak, waar nog het hele jaar een inhaalslag plaatsvindt. Ten tweede omdat zoals hiervoor aangegeven de beperkingen van COVID-regels niet geheel kunnen worden opgevangen door de met tenuitvoerlegging belaste organisaties getroffen maatregelen.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁷ Het gaat hier om «lichtere» strafbare feiten, zoals vernieling/openlijk geweld, eenvoudige mishandeling en diefstal.