



ACTIEPLAN STRAFRECHTKETEN

Bestuurlijk Ketenberaad
6 november 2020

Inleiding en context

De samenleving verwacht dat de overheid snel en kordaat optreedt tegen criminaliteit en onveiligheid, maar ook met oog voor de menselijke maat en met zorgvuldige besluitvorming. Het strafrecht speelt daarbij een cruciale rol, soms in combinatie met preventieve maatregelen of andere instrumenten. Steeds moet worden afgewogen welke maatregel of combinatie van maatregelen het meest passend is.

Het strafrecht netwerk

Behoudens de politieke (stelsel)verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid, kent de strafrechtketen niet één eigenaar, opdrachtgever, of centrale zeggenschap of doorzettingsmacht. Dat maakt samenwerken in de strafrechtketen complex en betekent dat er vaak niet één oplossing is die voor de afzonderlijke organisaties effectief is. Alle organisaties hebben specifieke wettelijke taken en bevoegdheden. Zo zal recht moeten worden gedaan aan de rechtsstatelijke en gezagspositie van het OM, de onafhankelijkheid van de rechtspraak en evenzeer aan de opdracht aan politie en de executieketen krachtens de Politiewet en de Wet USB. Om aan te kunnen sluiten bij de concrete behoeften van de operationele praktijk binnen de organisaties, brengt dit mee dat verbeteringen meestal primair moeten worden gerealiseerd op het niveau van deelketens, veelal in de lokale samenwerking.

Vanuit oogpunt van leesbaarheid en begrijpelijkheid wordt in dit Actieplan verder vastgehouden aan het ingeburgerde begrip strafrechtketen, maar het gaat dus om het geschetste netwerkverband.

Het functioneren van de strafrechtketen staat onder druk. De legitimiteit van het overheidsoptreden is hiermee nauw verbonden. In de recent verrichte doorlichting door PwC¹ van de strafrechtketen is een aantal oorzaken gevonden dat verstorend is bij de samenwerking in de strafrechtketen. Het onderzoek van PwC richt zich primair op de ogenschijnlijke tegenstelling tussen de gedaalde geregistreerde criminaliteitscijfers enerzijds en signalen van toenemende ervaren druk op de organisaties in de strafrechtketen anderzijds. Het rapport geeft hiervoor een aantal verklaringen in de vorm van relatief nieuwe maatschappelijke opgaven die voor een aanhoudende druk in de keten zorgen. Daarnaast spreken de onderzoekers zich ook uit over de veelheid aan wetgeving en beleid zonder prioriteitsstelling, achterblijvende ICT en beperkte aansluiting van (logistieke) processen. Over de samenwerking stelt PwC dat de strafrechtketen een samenhang van deelketens vormt en afstemming vraagt op landelijk en regionaal niveau. Bij deelketens kan, aldus de onderzoekers, gedacht worden aan deelketens van soorten zaken zoals Veelvoorkomende criminaliteit (VVC), High Impact Crimes (HIC) en ondermijning en deelketens van activiteiten zoals forensisch onderzoek, preventieve hechtenis of beslag. Uit de doorlichting komt voorts naar voren dat managementinformatie die noodzakelijk is om organisatorische uitdagingen inzichtelijk te maken meer aandacht verdient. De huidige werkwijze op het niveau van individuele organisaties en keten is beperkt datagedreven en informatiegestuurd volgens PwC.

De samenwerking komt in de praktijk - ook door de eigenstandige posities en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties - vooral tot stand door overleg en in mindere mate door sturing. De sturing die plaatsvindt, is primair gericht binnen de individuele organisaties en is niet gericht op de keten als geheel. Het PwC-rapport onderstreept dat verbetering nodig is, ook in de samenwerking en afstemming binnen de keten. Voor de rechtspraak geldt dat in het PwC rapport alleen de vragen rondom het handelingsperspectief (d en e) binnen de scope van het onderzoek zijn geplaatst aangezien de rechtspraak in 2019 reeds door Boston Consulting Group financieel is doorgelicht met specifieke aandacht voor druk op de organisatie.

Naar aanleiding van het PwC-rapport en bespreking daarvan in de Tweede Kamer heeft de Minister van JenV op 26 juni 2020 laten weten dat er een verbeterplan komt onder opdrachtgeverschap van het Bestuurlijk Ketenberaad. Dit Actieplan is hiervoor bedoeld.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/tk-bijlage-ii-pwc-doorlichting-strafrechtketen>

Het Bestuurlijk Ketenberaad

Het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) bestaat uit een onafhankelijk voorzitter, Wim van de Donk, rector magnificus van Tilburg University, de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, de korpschef van de politie, de algemeen directeur CJIB (namens de executiepartners) en de directeur-generaal rechtspleging en rechtshandhaving (namens de ministers en ambtelijk JenV), de directeur Wetgeving en Juridische Zaken en de directeur Strafrechtketen. Het BKB richt zich op de strafrechtelijke kant van de rechtsstaat. Voor alle partners in het BKB geldt dat zij naast de strafrechtelijke taak een meer omvangrijk takenpakket hebben. Het OM heeft ook niet-strafvorderlijke taken, de rechter beslecht ook civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen. De politie moet de openbare orde handhaven en het CJIB voert ook taken op het gebied van rijksincasso en de Wet Mulder uit. De ministers tenslotte, hebben ook andere stelselverantwoordelijkheden en andere bij wet opgedragen taken.

Bij het opstellen van dit Actieplan is zoveel mogelijk rekening gehouden met deze bredere maatschappelijke context van de partners in het BKB.

Het BKB heeft de overtuiging dat de in de strafrechtketen geïnstitutionaliseerde rechtsstatelijke waarborgen niet in de weg staan aan de realisatie van dit plan. Ieder BKB-lid zorgt ook voor realisatiekracht in de eigen organisatie en voor verantwoording in de eigen organisatie over de voortgang van de uitvoering van het plan. De BKB-leden zien er binnen de deelketens op toe dat de beoogde resultaten worden gehaald en zijn daar binnen die deelketens op aanspreekbaar.

In dit Actieplan wordt op verschillende plaatsen de verbinding tussen de partners binnen de strafrechtketen (te weten de rechtsplegings- en executiepartners) gelegd en worden initiatieven en verbanden geschetst die beogen een positieve bijdrage aan de realisatie van de doelen in dit Actieplan te leveren. Die samenwerking en in dat kader beschreven gegevensverwerking- en uitwisseling zijn met wettelijke waarborgen omkleed en kennen begrenzingsen. De in dit Actieplan beschreven samenwerking, digitalisering en dataverwerking zien met name op in dit Actieplan centraal staande thema's, namelijk versnelling door middel van snelrecht en de ZSM-werkwijze en raken niet de algemene taakverdeling en bevoegdheidsuitoefening door de onderscheiden strafrechtketenpartners (te weten de rechtsplegings- en executiepartners).

Initiatieven in samenwerking die er nu al zijn

Er is de afgelopen jaren veel in gang gezet om de geconstateerde knelpunten in de werking van de strafrechtketen aan te pakken. Sinds 2018² wordt gewerkt aan de door de ketenpartners en het ministerie van JenV gezamenlijk geformuleerde ambities: digitalisering (waaronder "papier uit de keten"), versnelling doorlooptijden, aanpak van multiproblematiek en modernisering van het Wetboek van Strafvordering³. Ook in de executieketen zijn met de invoering van de Wet USB concrete verbeteringen aangebracht waardoor er meer regie in deze keten plaatsvindt.

Voorts is, in reactie op de recente ontwikkelingen als gevolg van corona door OM en Rechtspraak in de landelijke werkgroep OM/ZM gezamenlijk een plan van aanpak gemaakt om de misdrijfzaken die door corona zijn uitgesteld, alsnog af te kunnen doen en de resultaten van dit plan worden in deze werkgroep, waarin ook de politie is vertegenwoordigd, gemonitord. Omdat deze maatregelen ook effect hebben op de tenuitvoerlegging van sancties, zijn in dit kader ook afspraken gemaakt over de executieprestaties. Over de afdoening van voorraden kantonstrafzaken, al of niet ontstaan door corona, worden door het parket CVOM en Rechtspraak afspraken gemaakt. Naar verwachting krijgt deze problematiek een plek binnen het programma Tijdige Rechtspraak.

Het Actieplan staat dus niet op zichzelf, maar wordt uitgevoerd binnen de bredere context van de al bestaande operationele doelen van het BKB, van de tijdelijke aanpak inlopen corona-achterstanden en de eerdere afspraken over het wegwerken van achterstanden in de rechtspraak. Deze bestaande doelstellingen zijn:

² Met verwijzing naar Ketenplan BKB 2018.

³ In het kader van de Innovatiewet zal onder auspiciën van het programma een aantal voor het Actieplan relevante projecten starten.

- De corona-achterstanden zijn eind 2021 teruggebracht tot het niveau van voor de corona-crisis. De verwachting is dat begin 2021 een goed beeld beschikbaar zal zijn van de stand van zaken en een prognose voor de ontwikkeling in het jaar 2021 inclusief afspraken over executie prestaties en retourzaken.
- De rechtspraak zal in de periode 2020-2022 de bestaande achterstanden wegwerken.
- In de periode 2020-2022 worden de professionele normen op 7 zaaks-stromen gerealiseerd.⁴

Actieplan en adressering conclusies PwC-rapport

Cruciaal in het Actieplan is dat daarin niet (een verscheidenheid aan) nieuwe, losstaande maatregelen worden geïntroduceerd. Er lopen al diverse verbetertrajecten die veel van de organisaties vragen⁵ en tegelijkertijd moet het dagelijkse werk in de strafrechtketen doorgaan. Het BKB zet zich in om de oorzaken, die het PwC-rapport noemt voor het nu niet altijd goed verlopen van de samenwerking in de ketenonderdelen die zijn onderzocht, weg te nemen. In het bijzonder moet een oplossing komen voor de vrijblijvendheid die nu vaak wordt ervaren om de gemaakte afspraken niet uit te werken of na te komen. Hoewel de Rechtspraak formeel buiten de scope valt van het PwC rapport, is ook zij bereid om een bijdrage te leveren aan het Actieplan.

Het BKB heeft daarbij de overtuiging dat de in de strafrechtketen geïnstitutionaliseerde rechtsstatelijke waarborgen niet in de weg staan aan het wegnemen van deze vrijblijvendheid. Dit Actieplan kan ook niet los worden gezien van de ambitie van het kabinet om de uitvoering over de gehele linie toekomstbestendig te maken.⁶ Bij de uitvoering hiervan is rekening gehouden met de bijzondere positie van de strafrechtketen.

Het BKB heeft er vertrouwen in dat dit mogelijk is. Het betekent ook dat de leden van het BKB zich aan dit plan verbinden en erop toezien dat de gestelde doelen worden bereikt en gemonitord.

Het Actieplan moet zichtbare effecten opleveren voor slachtoffers, verdachten en andere betrokkenen in het strafproces en daarmee aan het vergroten van het vertrouwen van de burger in de strafrechtspleging.

Opgave en doelen: focus op versnelling doorlooptijden op VVC en HIC

Bij het opstellen van dit Actieplan is uitgangspunt geweest dat het moet aansluiten op wat in de operatie al gebeurt, dat het moet gaan om verbeteringen die op korte termijn geïmplementeerd kunnen worden en die zichtbaar effect hebben voor slachtoffers, verdachten en de samenleving. De focus in dit Actieplan, vanuit de gedachte dat het moet leiden tot een versterking van het vertrouwen van de samenleving in de handhaving van de (straf)rechtsorde, ligt op versnelling van doorlooptijden en het daardoor ook terugdringen voorraden in het gehele proces: vanaf het moment van plegen van het strafbare feit tot en met een voltooide executie. Daarbij wordt primair ingezoomd op veel voorkomende (VVC) misdrijven en high impact crime (HIC) (voor zover niet behorend tot de zwaarste categorie). Dat neemt niet weg dat ook op andere zaakstromen (waaronder zware georganiseerde criminaliteit maar ook overtredingen) opgaven liggen om de doorlooptijden te versnellen. Echter, gezien de aard (vaak niet zeer complex) en omvang van de zaakstromen (VVC en het in dit plan bedoelde deel van de HIC zaakstroom vormen kwantitatief ruim twee derde van de misdrijfzaken) is de keuze gemaakt hiermee te starten.

⁴ Verwijzing TK brief over de 7 zaakstromen.

⁵ De scope van dit Actieplan beperkt zich dus tot een extra impuls bovenop de reeds ingezette bewegingen. Het absorptievermogen van de keten speelt daarbij ook een rol, want los van de Corona-aanpak, vormen de implementatie van de wet USB, de Wet SenB, programma digitalisering strafrechtketen, en de ambities op onder meer de aanpak van Multiproblematiek, Ondermijning en Afpakken ook majeure trajecten die veel van de strafrechtketen en domein overstijgende ketenpartners zal vergen de komende jaren.

⁶ Op 11 september 2020 is aan de Tweede Kamer het rapport 'Werk aan Uitvoering' aangeboden. (*Kamerstukken II* 31 490, 2020.21, nr. 248). Hierin zijn voorstellen gedaan om de dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven te versterken en de wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van de uitvoering te vergroten. Hoewel in dit rapport specifiek naar de situatie van de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO is gekeken heeft het een bredere toepasbaarheid, ook voor de organisaties in de strafrechtketen. De nadere uitwerking van de voorstellen vindt plaats via de Werkagenda voor de uitvoering onder de Ministeriële Commissie Uitvoering.

In de volgende paragraaf wordt de aanpak nader beschreven. Die houdt, meer dan tot nu toe, scherpere keten-logistieke werkspraken, gezamenlijke monitoring en inzicht in capaciteitsinzet ten behoeve van deze zaaksstromen in, die regionaal worden uitgewerkt en gefaseerd worden ingevoerd. Het doel is eind 2022 een landelijke dekking te hebben gerealiseerd. Rechtspraak, OM en het CJIB zetten in op versnelde aanlevering van beslissingen ter executie. Door de uitvoeringsorganisaties in de executiefase wordt vanuit diezelfde focus primair ingezet op versnelling (en daarmee terugdringing van voorraden) van de processen rond taakstraffen en vrijheidsstraffen.

Het gaat daarbij om processen die deels al beschreven en door de betrokken organisaties goedgekeurd zijn, met duidelijke opgaven aan elk van de ketenpartners, maar aan die opgaven wordt in de praktijk nog niet altijd voldoende gevolg gegeven. De gedachte is dat als de samenwerking in de strafrechtketen bij de veel voorkomende misdrijven en HIC verbetert, dit een opmaat is voor verbeteringen in andere processen, waardoor de verbetering van samenwerking ook op andere gebieden gestalte kan krijgen. Andere vormen van samenwerking in de strafrechtketen blijven onverkort van kracht maar blijven voor nu in het Actieplan buiten beschouwing. De bedoeling is dat uit de positieve effecten door betere samenwerking in snelrechtzaken maatregelen worden gedestilleerd die ook toegepast kunnen worden op andere zaaksstromen c.q. vormen van samenwerking. Het plan richt nu zich primair op de 'eerstelij', maar vanuit het besef dat hoger beroep bij ook deze zaaksstromen van invloed is op doorlooptijden zal ook als tweede stap gekeken worden hoe ook daar een versnelling kan worden aangebracht.

In de verhouding met de executieketen wordt, binnen het kader van de te in dit Actieplan beschreven doelen en zaaksstromen, ingezet op delen van informatie waarmee bij afdoening van een zaak via ZSM of snelrecht rekening gehouden kan worden. Daarnaast moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de versnelling en kwaliteit van de aanlevering van beslissingen in strafzaken aan de executieketen.

Hoewel bestuurlijk, gezien de eigen verantwoordelijkheid op deelprocessen, sprake is van een estafette, waarin het stokje van de een wordt doorgegeven aan de ander, is het belangrijk dat we dit uitgangspunt van een estafette operationeel gezien loslaten. En om met een logistieke bril het totale proces te zien als een gezamenlijke opgave waar al aan de voorkant afstemming plaatsvindt over een goede afdoening. Deze opgave vergt een verdere ontwikkeling van alle partners waaronder de afspraak om vanaf 2022 een ketenparagraaf op te nemen in de jaarplannen van de ketenpartners. Het beïnvloeden van daadwerkelijk gedrag van professionals is onderdeel van de opgave.

Effecten versnelling op andere processen

Door eerst de nadruk te leggen op verwerking van VVC en HIC en versterking van de samenwerking bij ZSM en snelrecht, kunnen de doorlooptijden worden versneld. Daarmee wordt het Actieplan uitgevoerd binnen de bredere context van de al bestaande strategische en operationele doelen van het BKB, en past het ook in het programma Tijdige Rechtspraak.

ZSM en snelrecht zijn werkwijzen waarmee zaken die snel *kunnen*, ook snel *worden* afgedaan, doordat door politie en OM zaken snel en voor afdoening geschikt aan de ZSM-tafel dan wel aan de rechter worden voorgelegd, met in geval van strafoplegging een passend executietraject. Hoewel deze werkwijzen niet een op zichzelf staande oplossing zijn voor het inlopen op de bestaande voorraden, kunnen zij daar wel een bijdrage aan leveren, ook bij het voorkomen van nieuwe voorraden. Tevens kan ruimte ontstaan voor zaken die meer tijd behoeven. Onder versneld en adequaat afdoen valt ook de executie van opgelegde straffen en maatregelen.

Kern van ZSM en van snelrecht

Het BKB heeft gekozen voor focus op het door middel van ZSM en het door toepassing van snelrecht versneld afdoen van VVC en bepaalde vormen van HIC. Uitgangspunten en bijbehorende werkprocessen voor de ketenpartners zijn in de afgelopen jaren omschreven en onderschreven, zowel op operationeel als bestuurlijk niveau, voor het OM en de politie op het gebied van ZSM en door de Rechtspraak in het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) (in overleg met het OM) en in het overleg tussen presidenten en Raad voor de rechtspraak (PRO) voor snelrecht.

In een aantal arrondissementen en regio's lopen al initiatieven waar het door politie en OM op een goede wijze selecteren van de juiste zaken en die zaken binnen de termijnen met een adequaat dossier aan de rechter voor te leggen, door de rechter strafzaken versneld worden afgedaan via (super)snelrecht. Daarbij bestaan nu nog verschillen tussen arrondissementen en regio's, zowel in de mate van toepassing van deze vormen van versnelde afdoening als in de vormgeving daarvan. De bedoeling is om deze werkwijzen meer uniform en op basis van eenduidige afspraken tussen de ketenpartners toe te passen.

Doel achter de ZSM-aanpak is dat zaken snel, betekenisvol en zorgvuldig worden behandeld. De ZSM-werkwijze blijft onverkort van toepassing en wordt waar nodig versterkt. Vanuit strafrechtelijk perspectief is het echter essentieel dat alleen die zaken bij ZSM instromen waarop door middel van de ZSM-werkwijze de meest betekenisvolle en effectieve interventie kan worden gepleegd. De gedachte achter ZSM is dat de strafrechtketen in beginsel alleen geactiveerd wordt als sprake is van een strafbaar feit. Bij afdoening bij ZSM zelf heeft de Rechtspraak geen rol. Dit is uiteraard alleen anders indien door de officier besloten wordt om de zaak aan de rechter voor te leggen of als een bestrafte in verzet gaat tegen een hem opgelegde strafbeschikking.

Naast ZSM ligt de focus op toepassing van snelrecht door de rechter in zaken die daarvoor door het politie en OM worden aangeleverd. Daarbij bestaan de volgende modaliteiten:

- Supersnelrecht: verdachten van een strafbaar feit, voor wie het OM voorlopige hechtenis vraagt, komen binnen de termijn van de (verlengde) in verzekeringstelling voor de rechter-commissaris; dus binnen uiterlijk 3 dagen, die de zaak dan inhoudelijk afdoet als politierechter. Het gaat om in juridische zin relatief eenvoudige zaken zoals, winkeldiefstal, mishandeling, vernielingen, en geweld tegen personen met een publieke functie. Supersnelrecht kan op dit moment alleen worden toegepast als de verdachte instemt met het afzien van de wettelijke dagvaardingstermijn
- Snelrecht: Verdachten die bij de rechter-commissaris zijn voorgeleid komen binnen de termijn van de bewaring voor de politierechter; uiterlijk binnen 17 dagen. Het gaat hier om zaken, die meer aanvullend onderzoek vragen. Tevens gaat het om behandeling van verzetzaken.
- Snelrecht niet gedetineerde verdachten: Verdachten verschijnen binnen 2 tot 4 weken voor de rechter. Het betreft een breder scala aan zaken, deze zittingen kunnen door het OM ook gevuld worden met andere misdrijfzaken, zoals oudere zaken, verzetszaken en vorderingen tenuitvoerlegging. Deze verschillende modaliteiten kunnen allemaal op één en dezelfde zitting voorkomen.

Zowel bij ZSM als bij snelrecht door de rechter zijn de normale strafvorderlijke waarborgen inclusief de slachtofferrechten onverkort van toepassing.

De versnelde afdoening doet uiteraard geen afbreuk aan de zorgvuldigheid van het strafproces. De officier, de rechter en de verdediging moeten tijdig voor de zitting de beschikking hebben over een compleet strafdossier. Daarbij zullen de partners in de executieketen in staat moeten zijn (gesteld) om informatie aan te dragen ten behoeve van de beoordeling van de executeerbaarheid van voorgenomen beslissingen. Ook zijn nadere afspraken van de rechtspraak en het OM met het CJIB over de aanlevering van voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen wezenlijk. Doel is dat de rechtsplegings- en de executieketen elkaar op snelheid versterken en retourzaken tussen partners zoveel mogelijk worden voorkomen.

Achter deze ambitie en korte opsomming van voorwaarden en eisen schuilt een complexe, weerbarstige werkelijkheid. Het gaat dan om voldoende prioritering, voldoende zaakvolumes voor de diverse "snelle" zittingen, voldoende toegewezen capaciteit voor regionale samenwerking en implementatie, voldoende beschikbaarheid van data voor operationele sturing op het afstemmen van het aanbod van politie, OM en Rechtspraak, voldoende afstemming met partners van de reclassering (3RO), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Slachtofferhulp Nederland (SHN) over snelle aanlevering advies, voldoende flexibele inzet van capaciteit in het zittingsbedrijf en voldoende afstemming met de advocatuur. Ook

zorgen over goede vulling van schaarse beschikbare zittingscapaciteit bij de rechtbanken en verschillen in financiering in de schakels van de keten spelen een rol. Uiteraard moet ook de advocatuur in dit proces betrokken worden.

De ervaring leert dat wanneer professionals uit de meest betrokken organisaties elkaar op lokaal niveau vinden, dit de snelste manier is om daadwerkelijk een versnelling door te voeren. In de arrondissementen waar snelrecht nu goed loopt, gebeurt dit ook. Dit lokale overleg kan periodiek plaatsvinden in bijvoorbeeld een arrondissementaal justitieel beraad of andere vorm van lokaal ketenoverleg waar collega's elkaar treffen. Dit geldt ook voor overleg tussen de rechtbankpresident, de hoofdofficier van justitie en de politiechef, dan wel hun operationeel vertegenwoordigers. Ook op lokaal niveau heeft afstemming met de executiepartners meerwaarde. Deze lokale samenwerking laat onverlet dat daar waar nodig ook op landelijk niveau afspraken gemaakt moeten worden met organisaties, in ieder geval met partners die niet lokaal maar landelijk georganiseerd zijn. Bewustzijn over en weer over wat acties in de eigen organisaties betekenen voor de andere organisatie, en elkaar daarover op persoonlijk niveau weten te vinden, zijn belangrijke factoren.

Starten met ZSM en snelrecht, randvoorwaarden aanwezig

In alle arrondissementen en regio's zijn voldoende randvoorwaarden aanwezig om (verder) te gaan met ZSM en snelrecht. Politie, OM en Rechtspraak maken meer zaken geschikt voor deze snelle stroom. Het gaat niet om extra capaciteit maar wel om voldoende en flexibele capaciteit van alle betrokken partners. Daartoe maken politie, OM en Rechtspraak afspraken over:

- De sturing bij de start van het opsporingsproces en screening op basis van het selectiviteitskader voor de opsporing, capaciteitsmanagement politie aanpassen op een logistiek handige inzet van recheercapaciteit;
- De (digitale) beschikbaarheid, kwaliteit⁷ en tijdigheid van het dossier, de tijdige beschikbaarheid en de kwaliteit van adviezen en rapportages van organisaties als SHN, 3RO en RvdK;
- De beschikbaarheid van de officier van justitie voor het plannen van zittingsdagen en voorgeleidingen en het zo goed mogelijk benutten van gereserveerde zittingscapaciteit, wat ook zittingen van gemengde zaken kan opleveren, zoals verzetzaken, ontboden verdachten, voorraadzaken en aangehouden zaken;
- De inzet van de officier om op zitting aanwezig te zijn, ook op de supersnelrechtzitting, en de inzet van de rechtspraak om voldoende zittingscapaciteit te realiseren;
- Flexibiliteit bij de rechter-commissaris bij het kort vooraf horen dat hij of zij als politierechter op moet treden en beschikbaarheid van openbare zaalruimte. Dit geldt in grote lijnen ook voor de behandeling van hoger beroepszaken door gerechtshof en ressortsparket, dit wordt nog nader uitgewerkt.

Politie en OM hebben recent een Platform VVC Politie-OM geïntroduceerd. Een nieuw initiatief om de slagkracht van de aanpak van VVC (Veel Voorkomende Criminaliteit) te vergroten. Dit initiatief maakt het mogelijk om de verschillende goede regionale initiatieven in onderlinge samenhang te brengen en daar regie op te voeren. Het platform heeft de doorzettingsmacht om landelijke invoering te bewerkstelligen.

Ontwikkelingen die de versnelling ondersteunen

Data gedreven werken

Data gedreven werken is werken op basis van feiten uit de samenleving, die verzameld worden in de vorm van data, geanalyseerd en samen met domeinkennis op de juiste manier geïnterpreteerd en vertaald naar bruikbare inzichten. Op basis van deze inzichten kan een zo goed geïnformeerd mogelijk besluit worden genomen met een zo goed mogelijk effect op de samenleving. Uiteraard gelden daarvoor ook de juridische eisen van grondslag, doelbinding, en proportionaliteit. De partners in de strafrechtketen zetten al in op een meer data-gedreven coördinatie en onderlinge afstemming. Zij bevorderen de onderlinge informatie-uitwisseling over o.a. hun inzet, prioriteitstelling en planning, zodat partners

⁷ Hier gaat het platform VVC, dat valt onder het programma Toekomstbestendig Opsporen & vervolgen een belangrijke rol in vervullen.

verderop in de keten tijdig kunnen inspelen op daaruit voor hun voortvloeiende effecten. Hierbij gaan wij verder met de ontwikkeling van de Data Alliantie voor de Strafrechtketen (DAS), waarbij op één centrale plek de data van de partners in de strafrechtketen wordt opgeslagen, geüniformeerd, aan elkaar wordt gekoppeld en wordt voorzien van eenduidige terminologie.

Monitoring

Bij de huidige ketenaanpak inlopen voorraden strafrechtketen zijn twee ketenmonitoren ingericht. Er is een ketendatateam geformeerd dat op dagelijkse basis invulling geeft aan data-gedreven werken. Ook is er een monitor van OM/ZM/NP, die de effecten van de Corona-aanpak in regionaal perspectief in kaart brengt. Voorts kent het OM/ZM structureel een landelijk overleg, het OM/ZM-overleg, waar de Corona-monitor wordt besproken en waar periodiek vraag en aanbod tussen OM en ZM met betrekking tot zittingscapaciteit landelijk en regionaal in kaart wordt gebracht. Monitoring op ketenniveau is een belangrijke voorwaarde om de effecten van de aanpak inzichtelijk te maken en zo nodig bij te sturen.

Het ketendashboard executie dat ontwikkeld is ten behoeve van de regie op de executie wordt doorontwikkeld.

Kortom, veel kansrijke ontwikkelingen, die de komende jaren nog goed met elkaar in verbinding moeten worden gebracht. Bij verdere ontwikkeling van de DAS zullen ook andere initiatieven op een goede manier in samenhang met de DAS gebracht kunnen worden. In de verbreding van de focus kan ook de uitwerking van andere aanbevelingen uit de doorlichting van PwC worden meegenomen (aanbevelingen die zien op verbetering van dit inzicht op inzet, lokale capaciteitsplanning en inzet op niveau van zaaktype en individuele zaken).

Efficiëntere inzet van opsporingscapaciteit

In gevallen waarin geen sprake is van een (bewijsbare) strafzaak, maar waar wel een aantoonbare maatschappelijke noodzaak bestaat of een behoefte wordt gevoeld om een passende reactie te geven op overschrijdend gedrag moet een andere route gevonden worden dan de strafrechtelijke. Bijvoorbeeld via wijkpolitie, Halt, Slachtofferhulp, Veilig Thuis of via het Zorg- en Veiligheidshuis, dan wel het sociaal domein. Dit vergt het versterken van de selectiviteit nog voor de ingang van de strafrechtketen, onder meer in de vorm van een gedragen, met door de betrokken ketenpartners afgestemd selectiviteitskader.

Wat genoeg bewijs is, valt in beginsel af te leiden uit de wet en de jurisprudentie. Meer helderheid over welke eisen OM en Rechtspraak in het algemeen aan het bewijs stellen bevordert een meer efficiënte inzet van opsporingscapaciteit van de politie. Betere uitleg leidt tot minder onnodige retourzaken. Daarnaast zetten politie en OM zich gezamenlijk in om het bestaande selectiviteitskader voor de opsporing in lijn te brengen met dit plan, waarbij het principiële uitgangspunt dat als uit de aangifte of het opsporingsonderzoek een verdachte bekend is geworden de zaak ter beoordeling aan het OM wordt voorgelegd onverkort van toepassing blijft, ook als een andere interventie zou kunnen prevaleren. Voorts zetten ketenpartners in het kader van dit plan in op versterking van de kwaliteit van de registratie en vastlegging ('in één keer goed'). Ketenpartners maken hierover nadere afspraken.

Betrekken executie-informatie bij afdoeningsbeslissingen

Het spreekt vanzelf dat de beschikbaarheid van een zo volledig mogelijk persoonsbeeld van de verdachte behulpzaam kan zijn voor de keuze van afdoening door de officier of de rechter. Die beschikbaarheid kan ook bijdragen aan de executeerbaarheid van de beslissing. In de executieketen is informatie bekend die dit persoonsbeeld kan verrijken. Het CJIB beschikt bijvoorbeeld over informatie t.a.v. betaalgedrag van burgers. Is bekend dat iemand een veelheid aan schulden heeft of een betalingsregeling dan lijkt het weinig zinvol –en maatschappelijk verantwoord- om deze persoon nog een geldboete op te leggen.

Om deze informatie eenvoudiger te ontsluiten zijn er een aantal digitale instrumenten in ontwikkeling. Een daarvan is de *TOP service*, die een totaaloverzicht biedt van executie informatie betreffende geldelijke sancties op persoonsniveau.

Inzet op versnelling proces taakstraf

Het versneld afdoen van zaken heeft alleen effect als de daaropvolgende afdoeningsbeslissing zonder stagnatie ten uitvoer kan worden gelegd. Het is van belang dat in de afdoeningsbeslissing wordt meegenomen of de op te leggen straf door de justitiabele kan worden ondergaan, oftewel is deze taakstraf- of detentiegeschikt. Denk hierbij aan psychiatrische of verslavingsproblematiek waarbij op voorhand duidelijk is dat de kans op uitvoering van een taakstraf niet kansrijk is. De taakstraf is een strafrechtketenproces startend met een strafadvies en eindigend met de feitelijke tenuitvoerlegging. Om rework en retourstromen te voorkomen en daarmee doorlooptijden te versnellen en kwaliteit te verhogen, wordt ingezet op betere samenwerking tussen de partners in iedere schakel van het strafproces, versnelling van de informatieverschaffing ten behoeve van de te nemen afdoeningsbeslissing en het kennen van elkaars (on)mogelijkheden. Ook zullen innovaties in het taakstrafaanbod zoals voorgesteld gedurende de Coronaperiode worden verwerkt met aandacht voor de verantwoordelijkheid van de justitiabele voor de tenuitvoerlegging van zijn eigen straf en een verdere digitalisering van het proces.

Inzet op proces vrijheidsbenemende straffen: zelfmelders en arrestanten

De instroom van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen van 'zelfmelders' en 'arrestanten' kenmerkt zich door veel verschillende stappen in de keten, waardoor er veel tijd overheen kan gaan voordat iemand zijn straf daadwerkelijk uitzit. Tegelijkertijd bevat deze werkwijze ten aanzien van de zelfmelders bewuste keuzes en prikkels. Hiermee wordt het zichzelf melden beloond en voorkomt dit extra inzet van de politie. Om de gewenste versnelling van doorlooptijden zoals beschreven in dit plan te kunnen halen, worden het zelfmeldproces herijkt en verbeterd met aandacht voor eigen invloed van de veroordeelde, zoals bijvoorbeeld het inrichten van een pilot digitaal zelfmelden. De lange doorlooptijden en hoge voorraden arrestanten vragen verder om een beter zicht op vraag en aanbod. Een pilot 'verkeerstoren' die real-time inzicht geeft in de beschikbare capaciteit is een eerste stap. Beide trajecten zullen aansluiten op de versnelling van doorlooptijden via ZSM en snelrecht, zoals beschreven in dit plan.

Versterking actieve en resultaatgerichte samenwerking

Veranderen van gedrag

De ervaring leert dat professionals het beste samenwerken, als er begrip en respect bestaat voor ieders rol, positie en bijbehorende afzonderlijke verantwoordelijkheden. Het helpt als professionals zich inzetten om kennis op te doen van elkaars organisatie, van hoe verschillende processen zijn ingericht, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en welke (on)mogelijkheden dit meebrengt. Dit stelt professionals in staat, waar nodig en mogelijk, soms ook over de schaduw van de eigen organisatie heen te stappen vanuit gedeeld (maatschappelijk/keten) belang.

Dan kan vanuit ketenperspectief effectief worden samengewerkt en kunnen de beste resultaten worden geboekt. Het besef kan nog groeien dat dat alleen verbonden verantwoordelijkheid, tot resultaat en effect leidt. Dit vergt verdere uitwerking in de uitvoeringsfase van dit Actieplan.

Betere verbinding landelijk en regionaal cruciaal

De versterking van de verbinding tussen landelijk en regionaal niveau moet aandacht krijgen. Het BKB ziet het als zijn taak om aan die verbinding een impuls te geven. Concrete uitwerking van die impuls zal in ieder geval bestaan uit:

- Als uitgangspunt een viermaandelijks overleg per arrondissement tussen respectievelijk de president, hoofdofficier en politiechef (snelrecht) en de hoofdofficier en de politiechef (ZSM) over de concrete stand van zaken in de versnellingsaanpak, op basis waarvan de bestuurders dwingende (operationele) afspraken in hun eigen organisatie en met de executiepartners maken;
- Het daarbij leren van stappen die gezet zijn in arrondissementen waar versnelling nu succesvol wordt ingezet, en dat als basis gebruiken voor het inrichten van lokale coördinatiemechanismen;
- Het ontwikkelen van een methode om de gemaakte afspraken te verankeren in een vaste werkwijze en daar aandacht aan te blijven besteden in opleidingen en in trainingen;

- Het uitgangspunt dat landelijke afspraken bijdragen aan de lokale uitvoerbaarheid van deze versnelling, en vice versa;
- Het lokaal en landelijk monitoren van het aantal zaken dat wordt afgedaan via de verschillende werkwijzen. Landelijk zal deze monitoring plaatsvinden via de vertegenwoordiging van de afzonderlijke deelketens in het BKB.

Aandacht voor (logistieke) kwaliteit

Logistiek en bedrijfsvoering leveren een wezenlijke bijdrage aan de kwaliteit van het primaire proces van de strafrechterketen. Dit vergt kennis en kunde van onze eigen en andermans logistiek en bedrijfsvoering t.b.v. formuleren van goede procesafspraken. Het BKB omarmt daarom ook de aanbeveling van PwC om periodieke deelketen-doorlichting uit te voeren met als doel deelketens te optimaliseren. Professionals uit het primaire proces worden samengebracht om voor deelketens onder verantwoordelijkheid van het BKB een periodieke procesdoorlichting uit te voeren. Telkens wordt één specifieke zaak- of werkstroom (bv. binnen één regio) geselecteerd, die ook het dagelijks werk direct beïnvloeden.

Verbinding binnen de strafrechterketen

De bedoeling is om in 2021 nadere afspraken te maken over prestaties tussen executieketen en rechtspleging om uitval en retourzaken zo veel mogelijk te voorkomen. Een voor executie vatbare strafrechtelijke beslissing moet goed worden aangeleverd en de uitvoeringsorganisatie in de executieketen moet de opgelegde sanctie optimaal uitvoeren. Om ook hier tot versnelling te komen zijn nadere procesafspraken (ook over de naleving daarvan) nodig over bijvoorbeeld de aanlevering van strafrechtelijke beslissingen via ZSM en snelrecht op het traject ZM-OM-CJIB en vice versa. Belangrijk is dat de professionals zich bewust zijn van deze samenhang en dat de naleving van protocollen en werkafspraken nadrukkelijk in de werkprocessen van de strafrechterketen worden verankerd, bijvoorbeeld in de vorm van procesreglementen tussen ketenpartners en een *Strafrechterketenprocesreglement*.

Effecten aandacht voor versnelling op andere vormen van samenwerking

Digitalisering

Digitalisering van de strafrechterketen is al een van de pijlers waar in BKB-verband aan wordt gewerkt en waarvoor het programma Digitalisering Strafrechterketen (PDSK) is ingesteld. De verdere uitvoering van dat programma is cruciaal voor het functioneren van de keten en kan leiden tot versnelling van het realiseren van de doelen in dit Actieplan. Dit Actieplan bevat op verschillende plaatsen wensen of verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening en daarmee kunnen de initiatieven in dit Actieplan evenzeer van invloed zijn op het PDSK.

De digitaliseringsopgave is groot en urgent. Daarvoor is nodig dat de realisatiekracht wordt vergroot door kortere en snellere besluitvormingstrajecten, met oog voor de (verscheidenheid en samenhang van de) onderscheiden deelketens. De koppeling tussen de ambities van het BKB en de doelstellingen van dit Actieplan vergt voorts een nadrukkelijke betrokkenheid van 'de business'.

Continuïteit en meerjarenperspectief

Omdat het om een langer lopend, gezamenlijk proces gaat, zal in het BKB een meerjarige agenda worden opgesteld, met inachtneming van de wettelijke positie van de afzonderlijke organisaties als eerder in de inleiding beschreven. De agenda bevat de gemeenschappelijke ketendoelstellingen en brengt daarmee voor alle betrokken organisaties ook focus aan. De volgende stap is om deze ketendoelen ook beter in verbinding te brengen met de doelstellingen zoals die 4-jaarlijks worden geformuleerd in de Veiligheidsagenda.

Een voor alle partijen herkenbare meerjarenagenda geeft duidelijkheid voor de professionals in de praktijk, gelet op de constatering uit de PwC-doorlichting dat professionals nu geconfronteerd worden met te snel wisselend beleid en nieuwe

programma's ("te veel prioriteiten"). De meerjarenagenda zal in de eerste helft van 2021 worden opgesteld zodat onderdelen er van kunnen worden meegenomen in de jaarplannen voor 2022.

Belangrijke thema's in de meerjarenagenda zijn:

- Digitalisering en verdere ontwikkeling naar een duurzaam digitaal stelsel op basis van de vastgestelde leidende principes voor de digitalisering van de strafrechtketen.
- (Samenwerking op het terrein van) PIOFACH-aspecten, zoals: strategische personeelsplanning, specifieke ketenfuncties op het gebied van regie of logistiek, ontwikkelen van (keten)vakmanschap, uitwisseling personeel, gezamenlijke opleidingsprogramma's, inkoop en huisvesting. Gezien de onafhankelijke positie van de Rechtspraak moet zij op dit punt terughoudendheid zijn bij deze voorstellen.
- De vraag welke tijdelijke innovatieve verbeteringen in de strafrechtketen naar aanleiding van de corona crisis⁸ behouden kunnen worden. Deze crisis heeft zichtbaar gemaakt dat zeker op het vlak van digitalisering, maar ook binnen de gangbare processen en samenwerking, verbeteringen zijn aangebracht binnen de strafrechtketen. OM, Rechtspraak en executiepartners bezien in hoeverre deze innovatieve verbeteringen voortgezette worden in de sleutel van het inlopen van corona achterstanden..
- Daarnaast wordt door de werkgroep Innovatie, die in het kader van de aanpak Corona is gestart, gekeken welke innovaties en inzichten uit die aanpak ook in de toekomst benut zouden kunnen worden. Hierbij is zeker het gebruik van telehoorvoorzieningen er een die verder uitgebouwd dient te worden.
- De totstandkoming van een Strafrechtketenprocesreglement met nadere afspraken over het vergroten van de ketenkwaliteit (onderlinge afspraken), zoals gezamenlijke kwaliteitsplannen, de verkeerstorens etc. Waar nodig of gewenst wordt een onderscheid gemaakt in de deelketens van de strafrechtspleging en de executie. Ambitie: eind 2021 gereed.
- Impactgericht werken vereist soms een andere inhoudelijke aanpak, waarbij door betrokken partners afgewogen wordt wat de meest passende interventie is. Dat kan ook een andere interventie zijn dan een strafrechtelijke (bijvoorbeeld via aansluiten bij sociaal domein en multiproblematiek). Slachtofferwaardering staat hierbij centraal.

Beleid en regelgeving: integraal overzicht en zicht op consequenties strafrechtketen

In de doorlichting van de strafrechtketen van PwC is gewezen op het ontbreken van een actueel en integraal overzicht van nieuw beleid en wetgeving bij het ministerie van JenV, in het bijzonder als het gaat om de onderlinge samenhang en de consequenties ervan voor de partners in de strafrechtketen. Zoals toegezegd door de minister van JenV zal een dergelijk overzicht worden opgesteld. In oktober 2020 is een project gestart dat tot doelstelling heeft het gewenste overzicht tot stand te brengen. Ook moet worden bezien wat nodig is om te komen tot een meer integrale afweging of prioritering ten aanzien van nieuw beleid en regelgeving waarin de impact op de partners in de strafrechtketen substantieel wordt meegewogen. De planning is dat in maart 2021 een eerste proeve van dit overzicht wordt opgeleverd.

Risico's en randvoorwaarden

Bij de uitvoering van het Actieplan is essentieel dat voortdurend aandacht wordt besteed aan in ieder geval de volgende risico's van operationele, tactische, strategische en politiek-bestuurlijke aard. Zodra een risico zich aandient, moet een realisatieteam bestaande uit politie, OM, Rechtspraak en Executie dit bespreekbaar kunnen maken bij het BKB of vice versa. Daartoe moet het BKB voldoende tijd en ruimte vrij kunnen maken.

- Op alle niveaus moet per organisatie gestuurd (kunnen) worden op een adequate afstemming van vraag en aanbod van zaken, adequate financiële prikkels, voldoende bevoegd en bekwaam personeel, met oog voor elkaars noden en mogelijkheden
- Er moet een adequate verbinding zijn tussen lokaal en landelijk niveau voor een uitvoerbare en realiseerbare versnelling. Daartoe moet het realisatieteam een in- en overzicht hebben in en van ontwikkelingen op beide niveaus.
- De deelketens strafrechtspleging en executieketen moeten elkaar op snelheid versterken en rework en retourzaken moeten tussen partners in de deelketens zoveel mogelijk worden voorkomen.

⁸ Zie ook TK-brieven over aanpak corona-achterstanden strafrechtketen

- Op budgettair niveau: Het ketenbudget voor de benodigde verandercapaciteit in de keten om een aantal zaken op niveau te brengen, bijvoorbeeld meer procesmatig denken vooral op de vlakken waar de verschillende ketens elkaar raken, volstaat niet. De verwachting is dat de implementatie en uitvoering van het Actieplan de komende jaren extra investeringen zal vergen. Op het moment van opleveren van het plan bestaat nog geen volledig zicht op beschikbare middelen voor 2021 en bovendien vraagt dit Actieplan nadere uitwerking.
- Wanneer bij de nadere uitwerking van het plan nog belemmeringen blijken, bijvoorbeeld op beleidsmatig niveau of in wet- en regelgeving, dan zullen die onverwijld via het BKB onder de aandacht van de bewindslieden worden gebracht.
- Nieuwe wet- en regelgeving en beleid met grote impact op de strafrechtketen raakt de realisatiekracht van de partners in die keten en heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van dit plan.
- Hetzelfde geldt voor veranderingen in de budgetten. Adequate, toekomstbestendige en stabiele financiering is een vereiste.
- Niet in de laatste plaats is deze vorm van samenwerking in de strafrechtketen voor veel partners 'nieuw', en dus spannend, dat betekent dat het dus in het begin soms kan schuren. Maar alle partners zijn doordrongen van de noodzaak en hebben de wil gezamenlijk deze stap te zetten. We willen als partners in de strafrechtketen het vertrouwen van de samenleving in de strafrechtspleging vergroten.

Epiloog: van Actieplan naar uitvoering

De noodzaak en urgentie vereisen dat snel stappen gezet moeten worden waarmee eerste resultaten zichtbaar en merkbaar worden. Gebruikmakend van de ideeën en concrete ervaringen die er al zijn, kan dat ook. In maart 2021 wordt een raamwerk opgeleverd waarin op basis van bestaande best practices de werkwijzen en opgaven voor de verschillende ketenpartners zijn uitgewerkt. Op basis daarvan kan kunnen de organisaties in de afzonderlijke arrondissementen (rechtbanken en parketten) en politie eenheden de eigen lokale veranderopgave in kaart brengen en starten met de beoogde versnelling langs de beschreven lijnen snelrecht, ZSM en aanlevering ter executie. Vanuit het landelijk realisatieteam zal een monitorinstrument worden ontwikkeld en logistieke kennis en advisering ter beschikking gesteld worden.

<i>activiteit</i>	<i>planning</i>
Opleveren raamwerk (per ketenpartner en voor de keten) op basis van de ervaringen op plaatsen waar al een versnellingswerkwijze is beproefd of wordt toegepast:	maart 2021
Inrichten monitoring uitvoering Actieplan:	maart 2021
Inventarisatie veranderopgave afgerond (kan verschillen per arrondissement/eenheid):	juli 2021
Start implementatie vanaf (kan verschillen per arrondissement/eenheid):	maart 2021
Landelijke implementatie afgerond (kan verschillen per arrondissement/eenheid):	december 2022

Daarmee wordt een raamwerk neergezet waarbinnen mensen, professionals uit de keten de volgende stappen in gezamenlijkheid kunnen zetten. De sleutel tot succes ligt bij die professionals. Vanuit de overtuiging dat sensitiviteit, responsiviteit en (zelf)reflecterend vermogen, gekoppeld aan een doorleefde kennis van en nieuwsgierigheid en begrip naar ieders organisatie en positie van doorslaggevende betekenis zijn. Maar bovenal de gezamenlijke wil om deze ambitie succesvol te realiseren. Onontbeerlijk is ook een teamverband met stevige werkrelaties tussen leden, waardoor

vertrouwen in en op elkaar groeit. De ervaring leert dat in lokale, landelijke, bestuurlijke-en operationele initiatieven op kleine schaal of met beperkte reikwijdte een ketenaanpak succesvol is.

De gedachte is dat als de werking van en de samenwerking in de strafrechtketen bij deze vormen van versnelling verbetert, dit een opmaat kan zijn voor verbeteringen in andere processen. Het werkproces van de versnelling wordt dan een vingeroefening waardoor de verbetering van samenwerking ook op andere gebieden gestalte kan krijgen.