

Vergaderjaar 2011–2012

33 173

Prestaties in de strafrechtketen

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 4 mei 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en de commissie voor de Rijksuitgaven hebben een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 16 februari 2012 inzake het rapport van de Algemene Rekenkamer «Prestaties in de strafrechtketen» (Kamerstuk 33 173, nr. 2)

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 mei 20102. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
De Roon

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Nava

Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen¹ van de Tweede Kamer over het rapport Prestaties in de strafrechtketen.

1

Wat is het schadebedrag dat de criminaliteit in Nederland veroorzaakt?

De Algemene Rekenkamer heeft het schadebedrag ten gevolge van criminaliteit niet onderzocht.

In *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2010* geven het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een schatting van de maatschappelijke schade van criminaliteit. De door huishoudens, bedrijfsleven en overheid in 2009² geleden schade als gevolg van misdrijven, overtredingen en overlast bedroeg naar schatting minstens € 16,9 miljard op jaarbasis. Dit bedrag is een ondergrens, aangezien veel schadeposten niet goed ingeschat kunnen worden.

2

De Algemene Rekenkamer stelt dat helderheid belangrijk is voor de burger, zodat deze weet waarop hij kan rekenen. Bedoelt de Algemene Rekenkamer hier te zeggen dat onomwonden duidelijk moet worden gemaakt waar wel en waar geen prioriteit wordt besteed, en welke vormen van criminaliteit niet of nauwelijks worden aangepakt? Zo nee, wat dan wel?

De opmerking over helderheid heeft betrekking op de Aanwijzing voor de opsporing van het OM: de burger moet erop kunnen rekenen dat de politie zich daaraan houdt. Op die manier is duidelijk waar de prioriteiten liggen en is de rechtsgelijkheid gewaarborgd. Ons onderzoek laat zien, dat van deze helderheid thans geen sprake is.

3

De overheidsuitgaven voor opsporing bedroeg in 2010 2 917,0 (x 1 mln) waarvan 2 584,1 voor politie. Waaraan werd het verschil besteed?

Naast de politie houden ook andere overheidsorganisaties zich bezig met de opsporing van strafbare feiten, bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee, de Autoriteit Financiële Markten, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Douane, de Kustwacht en de Bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en). De vier BOD-en vallen onder verschillende ministeries en hebben een specifieke opsporingstaak op het beleidsterrein waarvoor de betrokken minister verantwoordelijk is: de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst (FIOD-ECD) van het ministerie van Financiën, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

De cijfers hebben wij overigens ontleend aan de Veiligheidszorgrekeningen 2010 van het CBS, zie verder vraag 4.

4

De overheidsuitgaven voor tenuitvoerlegging bedraagt 2 257,9 (x 1 mln). Kan dit bedrag worden uitgesplitst in deelrekeningen?

De Veiligheidszorgrekeningen 2010 van het CBS maken een uitsplitsing naar de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI, € 2 024 miljoen), Jeugdzorg (€ 60,2 miljoen) en overige aanbieders ministerie van Justitie (€ 180,5 miljoen). Overige aanbieders zijn onder meer het Centraal Justitieel

¹ De vragen van de Tweede Kamer zijn hier exact weergegeven zoals ze aan de Algemene Rekenkamer zijn voorgelegd; aan de formuleringen is niets veranderd.

² De meest recente cijfers betreffen het jaar 2009.

Incassobureau (CJIB), Halt Nederland, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

5

Kunnen alle 96 aanwijzingen en 61 richtlijnen niet samengevoegd en versimpeld worden? Zo ja, wat zou het tijdspad zijn?

Wij hebben niet onderzocht of samenvoeging of versimpeling van aanwijzingen en richtlijnen mogelijk is.

De minister van VenJ heeft in het kader van het Actieprogramma «Minder regels, meer op straat» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 628, nr. 238), het aanvalsplan gericht op terugdringing van bureaucratie bij de politie, aangekondigd om de aanwijzingen voor het opsporings-, vervolgings- en executiebeleid tegen het licht te houden met het oog op het beperken van het aantal, de omvang en de mate gedetailleerdheid ervan. De administratieve lasten voor de politie die het gevolg zijn van de aanwijzingen van het OM zouden met ten minste 25% terug worden gebracht. In de voortgangsrapportage over het actieprogramma (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 628, nr. 285) meldt de minister dat uit een eerste scan is gebleken dat bij 37 aanwijzingen geen relatie met de politie bestaat. De doorlichting heeft ook geresulteerd in de constatering dat de administratieve last vaak niet door de aanwijzingen zelf wordt veroorzaakt maar dat er andere oorzaken zijn. Deze oorzaken hangen samen met de afstemming tussen politie en OM, de werkwijze van OM of de rechter- commissaris, de doorvertaling van bedrijfsvoeringsprocessen en ICT van de politie. Het OM neemt nu samen met de politie en het ministerie maatregelen om de oorzaken aan te pakken. De minister van VenJ was voornemens in januari 2013 de tweede voortgangsrapportage over het actieprogramma naar de Tweede Kamer toe te sturen. Of de demissionaire status van het kabinet daarin verandering brengt, is onbekend.

6

Hoe zou de ideale uitstroom bij de diverse onderdelen van de strafrechtsketen moeten zijn?

«Ideale uitstroom» veronderstelt een normenkader waarin is uitgewerkt wat ideaal wordt geacht. In ons rapport hebben wij aangegeven wat naar onze mening binnen de probleemstelling van ons onderzoek «ideaal» zou zijn: de ongewenste uitstroom (uitstroom die in strijd is met de regels of om andere redenen ongewenst is) moet zo klein mogelijk zijn.

7

Hoeveel hebben de informatiesystemen in de diverse onderdelen van de strafrechtsketen gekost en wat zijn de geprognosticeerde kosten (inclusief tijdspad voor de uitrol)?

Het in kaart brengen van de kosten van informatiesystemen maakte geen deel uit van het onderzoek *Prestaties in de strafrechtsketen*. Op basis van ons onderzoek *ICT politie 2010* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 350, nr. 10) is wel het volgende bekend over de basisvoorzieningen van de politie, te weten de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de Basisvoorziening Opsporing (BVO) en de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM):

Kosten basisvoorzieningen (bedragen x € 1 miljoen; bron: ICT politie 2010)

	BVH		BVO		BVCM	
Kostenraming bij start ontwikkeling en invoering	(2007)	16,2	(2007)	12,6	(2006)	17,1 ¹
Kostenrealisatie tot en met invoering	(2010)	39,1	(2008)	11,0	(2010)	19,9
Raming beheerskosten per jaar		6,0		6,5		4,0

¹ PID fase 2 (bij aanvang ontwikkeling), inclusief voorlopige raming implementatiekosten.

Bij deze tabel tekenen we aan dat een belangrijk deel van de kosten, zoals implementatiekosten en de kosten van eigen personeel, niet in de ramingen en dus ook niet in dit overzicht is verwerkt. De werkelijke kosten vallen dus aanzienlijk hoger uit dan in de tabel aangegeven.

8

Wat is de stand van zaken met de Aangifte Volg Service (AVS) waarmee de status van aangiftes (AVS) en meldingen (MVS) inzichtelijk kan worden gemaakt voor agenten, aangevers, slachtoffers en eventuele andere betrokkenen/ketenpartners?

Hiernaar hebben we geen onderzoek gedaan. In de door ons onderzochte periode waren AVS en MVS nog niet operationeel.

9

Is het waar dat de AVS slechts in 2 regio's wordt gebruikt? Waarom wordt deze technologie nog niet in alle politieregio's omarmd?

Zie het antwoord op vraag 8.

10

Is de Algemene Rekenkamer op het probleem gestuit dat de prioriteiten landelijk worden bepaald (bijvoorbeeld dierenpolitie) maar dat lokaal hele andere problemen spelen? Zo ja, in welke omvang is dit een probleem?

De prioriteitstelling op lokaal niveau gebeurt met inachtneming van de landelijke doelstellingen en landelijke prioriteiten voor de politie. De geïnterviewden op uitvoerend niveau gaven wel aan dat voor hen in de dagelijkse praktijk niet helder was welke prioriteiten en afspraken actueel zijn en wat daarbinnen de topprioriteiten zijn. De lijst met prioriteiten lijkt voor hen steeds toe te nemen, zonder dat helder is welke prioriteiten afvallen. Dit probleem deed zich in vrijwel alle regio's uit ons onderzoek voor.

11

Kan met het oog op de doelmatigheid, de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid worden aangegeven of maatregelen worden genomen om instroom-, doorstroom- uitstroom- en voorraadgegevens van de ketenpartners in kaart te brengen en op elkaar te laten aansluiten? Zo ja, welke (inclusief tijdspad)?

De minister van VenJ heeft op 29 februari 2012 per brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2011–2012, 33 173, nr. 3) aangegeven welke aanvullende maatregelen hij treft om het functioneren van de strafrechten te verbeteren. Als eerste aanvullende maatregel richt de minister een versterkingsprogramma in dat de verschillende lopende en nieuwe initiatieven overkoepelt en waarmee de onderlinge samenhang wordt gewaarborgd. Ten tweede wil de minister de ketenregie versterken door de informatievoorziening te verbeteren. Daarmee kan gericht geïdentificeerd worden waar zaken ongewenst «uitvallen», waar ondoelmatigheid heerst of waar onnodig lange doorlooptijden bestaan. Momenteel vindt

daarom bij het WODC uitbouw plaats van de strafrechtketenmonitor, de informatievoorziening die beoogt het functioneren van de keten in beeld te brengen. Aan de hand van de hiermee verkregen informatie wil de minister periodiek beoordelen of de doelen ten aanzien van de kwaliteit, tijdigheid en doelmatigheid van de keten worden behaald. Dit zal stelselmatig besproken worden met de direct betrokkenen en zal waar nodig leiden tot bijsturing.

De minister geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer nog voor de zomer te berichten over de voortgang van de verschillende trajecten ter versterking van de informatiepositie over- en de regie op de strafrechtketen. Of de demissionaire status van het kabinet daarin verandering brengt, is onduidelijk.

Wij benadrukken dat de kwaliteit van de strafrechtketenmonitor staat of valt met de kwaliteit van de aanleverende systemen van de ketenpartners. Een monitor is nodig, maar zeker niet voldoende. Noodzakelijk is ook het volgende:

- Informatie over gewenste en ongewenste prestaties; niet alleen de ketenpartners en de minister van VenJ hebben er belang bij hierin inzicht te hebben, om te kunnen sturen en daarmee de doelmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de strafrechtketen te bevorderen. Ook de Tweede Kamer zal periodiek geïnformeerd moeten worden zodat helder is wat in redelijkheid verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners.
- Een overkoepelende, ketenbrede architectuur die zeker stelt dat gegevens van ketenpartners op elkaar aansluiten. Ketenpartners die zich houden aan deze architectuur en die met elkaar in gesprek gaan om te zoeken naar verklaringen en oplossingen voor de door ons geconstateerde aansluitverschillen.

12

Het OM wordt geconfronteerd met meer zaken dan zij aankan. Hoe groot is dit probleem? Met welke capaciteit (fictief) zou het OM alle zaken in behandeling kunnen nemen?

Dit hebben wij niet onderzocht. We constateren dat met name de politie met meer zaken wordt geconfronteerd dan zij aankan. Hoeveel zaken de politie eigenlijk in behandeling zou moeten nemen als zij strikt volgens de aanwijzingen van het OM zou handelen, kan niet worden aangegeven omdat de informatie hierover ontbreekt. Verder heeft ons onderzoek uitgewezen dat het OM veel zaken terugstuurt naar de politie om aangevuld of geseponeerd te worden (retourstromen). De exacte omvang daarvan konden we niet vaststellen omdat OM noch politie dit registreren. Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd, is wel de grove schatting te maken dat het om 18 tot 50% van het aantal door de politie naar het OM ingestuurde zaken gaat (tussen 10 000 en 29 000 zaken).

13

De omvang van de ongewenste uitstroom is niet te beantwoorden omdat de gegevens ontbreken. Is dit probleem van gebrekkige informatie op te lossen? Zo ja, hoe?

Ja, dat probleem is oplosbaar. Dit veronderstelt allereerst dat duidelijk wordt omschreven wanneer van gewenste en ongewenste uitstroom sprake is. Als dat helder is, moeten systemen die (nog) niet in deze informatiebehoefte voorzien, worden aangepast. Zie ook het antwoord op vraag 11.

14

Hoe erg is het eigenlijk dat niet in alle regio's dezelfde prioriteiten worden toegekend aan bepaalde feiten en dat daardoor de rechtsgelijkheid niet gegarandeerd is?

Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeur zijn belangrijke, fundamentele waarden van de rechtsstaat. Het is aan het kabinet en de Tweede Kamer om de reikwijdte ervan te bepalen. De niet oneindig beschikbare capaciteit in de strafrechtketen dwingt tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten.

15

Kan met het oog op de genoemde rechtsongelijkheid inzicht worden gegeven in de keuzes van regio's en districten voor zaken die in de opsporing worden meegenomen evenals de betrokkenheid van het OM daarbij?

Bij bestrijding van criminaliteit kan het bevoegde gezag regionaal en lokaal op de situatie toegespitste prioriteiten stellen.

Wij constateren in ons onderzoek dat onderscheid is te maken naar enerzijds veelvoorkomende criminaliteit (circa 80% van het totaal aantal zaken in de opsporingsfase) en anderzijds middelzware en zware criminaliteit. Bij middelzware en zware criminaliteit is het OM vanaf het begin van het opsporingsproces intensief bij de zaak betrokken en stellen politie en OM in overleg prioriteiten op zaaksniveau. Het kan dan gaan om mishandeling met zwaar lichamelijk letsel, diefstal met geweld, zedenmisdrijven, overvallen, moord, afpersing, et cetera.

Voor de aanpak van veel voorkomende criminaliteit zijn de op bestuurlijk niveau gestelde prioriteiten vaak minder relevant. Voorbeelden van veel voorkomende criminaliteit zijn diefstal, huiskredietbreuk of (lichte) mishandeling. De politie maakt bij deze zaken op uitvoerend niveau verschillende keuzes om zaken al dan niet op te pakken. Het OM is in die fase veelal nog niet betrokken. De hoeveelheid zaken speelt bij de keuzes van de politie een belangrijke rol. Het is niet helder of en welke criteria bij het maken van deze keuzes worden gehanteerd en hoeveel en wat voor soort zaken als gevolg hiervan uit de strafrechtketen stromen. Het komt voor dat politie en OM in een regio nadere afspraken maken om aan bijvoorbeeld Marktplaats- en pinpasfraude of bepaalde vormen van diefstal in principe geen vervolg te geven. De overwegingen die aan de verschillende keuzes ten grondslag liggen, konden niet worden beargumenteerd.

16

Kan concreet worden aangegeven waarom de verschillen tussen de cijfers van de ketenpartners zo groot zijn? Kan tevens worden aangegeven welke maatregelen worden genomen om de informatievoorziening tussen de ketenpartners consistent te krijgen? Zo ja, welke (inclusief tijdspad)?

Belangrijke reden voor verschillen is het feit dat informatie niet betrouwbaar of niet voorhanden is, maar ook dat de definities niet eenduidig zijn. Zo is het verschil in gegevens van politie en OM gedeeltelijk te verklaren doordat de politie met zaaksdossiers werkt en het OM met persoonsdossiers. Iedere aangifte is een zaak, maar een zaak kan tot verschillende verdachte personen leiden en een verdachte kan bij meer misdrijven betrokken zijn. Als we dit verschil corrigeren door het aantal zaaksdossiers van de politie te vermenigvuldigen met 1,2 – volgens de politie het gemiddelde aantal verdachten per zaak – dan is het verschil nog groot. Voor de te nemen maatregelen verwijzen we naar de beantwoording van vraag 11 en vraag 13.

17

Onder welke omstandigheden besluit de politie om zonder mandaat van het OM zaken te seponeren? Hoe verhoudt deze praktijk zich tot artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering? Wat zou op dit punt veranderd kunnen worden?

Hoewel het formeel niet kan, komt sepot zonder mandaat van het OM toch voor, met name bij veelvoorkomende criminaliteit. Dit is strijdig met artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Bij sommige korpsen is een politieparketsecretaris (pps) werkzaam, die als vooruitgeschoven post van het OM procesdossiers in een vroegtijdig stadium beoordeelt. Voorstellen tot sepot die beoordeeld zijn door de pps, zijn wel in lijn met artikel 152 Sv.

Onder welke omstandigheden er besloten wordt om zonder mandaat van het OM te seponeren hebben we niet vast kunnen stellen. Wel was duidelijk dat de term «sepot» binnen de politie verschillend uitgelegd en toegepast wordt.

We hebben in ons onderzoek ook geconstateerd dat zaken met opsporingsindicatie die geen vervolg krijgen, niet alleen in bepaalde gevallen als sepot door de politie worden geregistreerd, maar soms ook ten onrechte onder de categorie «uitgescreend» of «beëindigd zonder verdachte» worden weggeschreven. Het feitelijke aantal sepot door de politie zonder mandaat van het OM zal dus hoger liggen dan uit de registratie van het aantal sepot door de politie blijkt. Hoeveel hoger is op basis van de huidige registraties niet te achterhalen.

Omdat capaciteitsgebrek vaak de reden is voor de politie om zaken met opsporingsindicatie terzijde te leggen, lijkt het, voor een beter inzicht in de redenen van uitstroom, duidelijker om deze zaken te registreren onder de noemer: «niet in behandeling genomen als gevolg van capaciteitsgebrek».

18

Kan worden aangegeven of maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de politie zich sluitend kan verantwoorden? Zo ja, welke (inclusief tijdspad)?

Ons is niet bekend of op dit punt specifieke, op de politie gerichte maatregelen zijn genomen of voorzien. Wel weten wij uit gesprekken met politiefunctionarissen dat de politie ervan overtuigd is dat BOSZ een sluitende verantwoording mogelijk gaat maken. Wij hebben niet vastgesteld of deze claim terecht is of niet.

19

Een deel van de uitstroom bij case screening vindt niet plaats conform de Aanwijzing voor de opsporing. Volgens die aanwijzing dient een zaak waarin een opsporingsindicatie aanwezig is door de politie in behandeling te worden genomen. Kan aangegeven worden wat de redenen waren voor de politie om dergelijke zaken niet in behandeling te nemen?

De politie neemt deze zaken niet in behandeling wegens capaciteitsgebrek.

20

Om hoeveel zaken het gaat, is niet te kwantificeren omdat de cijfers hiernaar niet gedifferentieerd kunnen worden. Aangegeven wordt dat het aandeel van de betreffende uitstroom varieert per korps 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. In hoeverre kan de vorming van de nationale politie een oplossing bieden voor dit probleem?

De vorming van de Nationale Politie zou een oplossing kunnen bieden, maar dat hangt af van inzicht in de oorzaken die ten grondslag liggen aan het geconstateerde probleem en van de wijze waarop de Nationale Politie gestalte gaat krijgen.

21

Een groot aantal zaken (bijna 70%) wordt bij de politie uitgescreend en krijgt geen vervolg in de opsporing. Om wat voor soort zaken gaat dit zo al? Betreft dit, behalve de genoemde mishandeling, bedreiging en diefstal, bijvoorbeeld ook woninginbraken en overvallen? Graag een zo gedetailleerd mogelijk overzicht.

Het gaat met name om veel voorkomende criminaliteit. Woninginbraken worden niet uitgescreend omdat in de regel sporenonderzoek plaatsvindt en overvallen ook niet omdat het OM daar nauwer bij betrokken is. Zie ook het antwoord op vraag 15.

22

Hoe kan het dat het OM niet betrokken wordt bij het grote aantal door de politie uitgescreende zaken, terwijl dat op grond van de Aanwijzing voor de opsporing wel zou moeten? Waar ligt dit aan?

Het OM raakt bij veelvoorkomende criminaliteit vaak pas in een later stadium bij zaken betrokken. De uitscreening heeft dan al plaatsgevonden. Zoals wij in ons rapport aangeven zal het in 2011 gestarte project ZSM, gericht op snelle interventie en directe afdoening van eenvoudige strafzaken, de betrokkenheid van het OM vergroten.

23

Gelet op het feit dat de politie zonder mandaat van het OM niet bevoegd is zaken te seponeren en uit de praktijk blijkt dat dit toch gebeurt, kan de minister verhelderen hoe hij denkt dit op te lossen?

Deze vraag dient aan de minister gesteld te worden.

24

De politie wordt geconfronteerd met meer zaken dan zij aankan. Hoe groot is dit probleem? Met welke politiecapaciteit (fictief) zou de politie alle zaken kunnen behandelen?

Deze vraag is op grond van ons onderzoek niet te beantwoorden. Voor een antwoord is bijvoorbeeld informatie nodig over het soort zaken, de gemiddelde zwaarte ervan en de daarmee samenhangende opsporingscapaciteit. Wij beschikken niet over dit soort informatie.

25

Hoe kan het dat de 60-dagen-termijn door de politie zo vaak wordt overschreden als het gaat om het doorsturen van transacties naar het CJIB? Wat is hiervan de oorzaak?

Wij stellen slechts vast dat dit ongewenste verschijnsel zich voordoet, maar hebben niet onderzocht wat de achterliggende oorzaken zijn.

26

De verschillen tussen cijfers van de ketenpartners zijn soms niet te verklaren. Mogelijke verklaringen zijn verschillen in werkwijze van OM en politie, doorlooptijden tussen het versturen van dossiers door de politie

en het inschrijven ervan door het OM, die de politiedossiers handmatig moeten inscannen. Bieden de huidige acties die door de regering reeds in gang zijn gezet of worden gezet (één ministerie is, de vorming van een nationale politie, elektronische dossiers etc.) kansen voor een sluitende verantwoording?

Zie de antwoorden op de vragen 11, 13, 16, 18 en 20.

Vanuit het oogpunt van de door ons gesignaleerde problematiek kan de vorming van de Nationale Politie helpen, maar voldoende is dat niet. De in ons rapport aanbevolen veranderingen komen met de vorming van de Nationale Politie niet vanzelf tot stand.

27

Welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om de beschikbare politiecapaciteit doelmatiger in te zetten, zodat er bijvoorbeeld niet onnodig veel capaciteit aan zaken wordt besteed die niet worden afgerond?

Politicapaciteit kan doelmatiger ingezet worden mits:

- helder is welke zaken gezien de beschikbare capaciteit opgepakt moeten worden;
- duidelijk is wat als ongewenste uitstroom wordt beschouwd;
- er informatie beschikbaar is over de ongewenste uitstroom en de redenen ervan, op basis waarvan bijgestuurd kan worden.

28

Acht de Algemene Rekenkamer het vervolgingspercentage wenselijk. Zo nee, waarom niet?

Het is niet aan de Algemene Rekenkamer over die wenselijkheid een oordeel uit te spreken.

Wel bevelen wij ministers in het algemeen aan om goede en sluitende afspraken te maken met uitvoerende diensten over de gewenste prestaties en de verantwoording daarover (SMART). Ons op Verantwoordingsdag 2012 te verschijnen rijksbrede onderzoek *Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand* (web-rapportage) geeft een aantal handvatten hiervoor.

29

Hoe kan het dat een belangrijke reden voor een onvoorwaardelijk beleidssepot bij het OM is dat het gaat om een oud feit? Wat is hiervan de oorzaak?

De sepotgrond «oud feit» wordt volgens de Aanwijzing voor gebruik van sepotgronden toegepast als het belang van strafrechtelijk ingrijpen te gering geworden is in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit, hoewel dit nog niet verjaard is, of de «redelijke termijn» van artikel 6 EVRM is verstreken; vervolging kan daarom onbillijk of ondoelmatig worden geacht.

Het lange tijdsverloop kan diverse oorzaken hebben, maar daarnaar hebben we geen onderzoek gedaan.

30

Reden voor 9% van het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots is dat het in die gevallen gaat om zaken die inmiddels te oud zijn door de lange tijd die is verstreken nadat het feit is gepleegd. Het belang van strafrechtelijk ingrijpen wordt dan te gering geacht. Gaat het hier ook om verjaarde zaken?

Er is in deze gevallen nog geen sprake van verjaring, maar vervolging wordt onbillijk of ondoelmatig geacht.

31

Aangegeven wordt dat uitspraken van rechters in hoger beroep niet konden worden gespecificeerd naar soort uitspraak. Wat is daarvan de reden?

Uit de huidige systemen van de rechtspraak is geen informatie te halen over de uitspraken die in hoger beroep gedaan zijn.

32

Wat zijn de doorlooptijden bij de rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad? Wat zijn de percentages van ingesteld hoger beroep en cassatie per rechtsgebied?

Het meten van de lengte van doorlooptijden maakte geen onderdeel uit van ons onderzoek. In het *Jaarverslag 2010* van Raad voor de rechtspraak en het *Verslag 2009–2010* van de Hoge Raad is de gemiddelde doorlooptijd van procedures in strafzaken in 2010 als volgt:

Rechtbanken sector straf	Gemiddelde doorlooptijd in weken
Strafzaak (Meervoudige Kamer)	17
Uitwerken (Meervoudige Kamer) vonnis voor hoger beroep	17
Politierechterzaak	6
Strafzaak bij de kinderrechter (Enkelvoudige Kamer)	5
Gerechtshoven	
Strafzaak (Enkelvoudige en Meervoudige Kamer)	42
Uitwerken arrest voor cassatie	23
Hoge Raad	
	Gemiddelde doorlooptijd in dagen
Rolzaken (zaken die op rechtszitting worden behandeld)	525
Beschikkingen (zaken die niet op rechtszitting worden behandeld)	525
Herzieningen	369

Van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010 werd in eerste aanleg uitspraak gedaan in 25 825 geweldszaken en 36 340 vermogenszaken. In die periode werd bij 4 105 geweldszaken en 5 771 vermogenszaken hoger beroep ingesteld. In 761 beroepszaken betrof het zowel gewelds- als vermogensmisdrijven. In dezelfde periode is bij 767 geweldszaken en 1 000 vermogenszaken cassatie ingesteld.

33

Is bekend waar de gebrekkige afstemming tussen OM en rechtspraak uit bestaat en wat zou een mogelijke oplossing zijn?

Het betreft met name communicatie en samenwerking. Rechtbanken en OM zijn zich bewust van dit probleem en rechtbanken maken nu lokaal met het OM afspraken om de planning van zittingen en de herplanning van (aangehouden) strafzaken efficiënter te laten verlopen en zo veel mogelijk vermijdbare vertraging te voorkomen.

OM en rechtspraak hebben in een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek geconcludeerd dat de tegengestelde financiële prikkels in de huidige financieringssystematieken van OM en rechtspraak kunnen leiden tot een inefficiënte benutting van de zittingscapaciteit.

34

Valt een inschatting te maken van de kosten van een aangehouden zaak?

Daarnaar hebben we geen onderzoek gedaan. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

35

In het kader van de lange doorlooptijden wordt gewezen op het percentage van te laat aangeleverde rechtbankdossiers. Het percentage dat te laat werd aangeleverd door 4 rechtbanken varieerde bij een gerechtshof tussen de 24% en 68%. Wat is de reden van deze te late aanlevering van dossiers door rechtbanken?

Bij veel rechtbanken ligt prioriteit bij het maken van het vonnis, dat binnen twee weken moet gebeuren omdat de zaak anders helemaal overgedaan moet worden. Het compleet maken en het inzenden van het dossier vormt vaak een sluitstuk.

Daarbij komt dat de financiering van rechtbanken grotendeels direct gekoppeld is aan het aantal afgehandelde zaken (uitspraken).

36

Wat wordt precies bedoeld met «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»? Wat zou een mogelijke oplossing zijn?

We bedoelen dat de zaak weliswaar met een vonnis de strafrechtketen verlaat, maar dat, door het instellen van hoger beroep of cassatie en het later weer intrekken ervan, veel werk (zoals het uitwerken van vonnissen, betekeningen et cetera) achteraf gezien voor niets lijkt te zijn verricht.

37

Rechtbanken kunnen zich niet sluitend verantwoorden. Bij de gerechtshoven is nagenoeg sprake van evenwicht en bij de Hoge Raad is sprake van evenwicht. Wat doet de Hoge Raad wel, wat de rechtbanken niet doen? Van waar dit verschil?

De cijfers zijn ontleend aan verschillende systemen. De rechtbanken konden geen gegevens verstrekken over de voorraden van gewelds- en vermogensmisdrijven; de gerechtshoven en Hoge Raad konden dat wel.

38

Is het juist dat de rechtspraak een zaak relatief snel bestempelt als een zware zaak waar een hogere financiering tegenover staat, wat weer tot gevolg heeft dat de rechtbank te ruime zittingstijd inplant?

Hiernaar hebben we geen onderzoek gedaan.

39

Is het hoge aandeel van te laat aangeleverde rechtbankdossiers bij het gerechtshof te verklaren? Zo ja, wat is de verklaring? Zo nee, waarom is dat onbekend?

Zie het antwoord bij vraag 35.

40

De Algemene Rekenkamer stelt de tegengestelde financieringsystematiek en financiële prikkels voor OM en rechtspraak aan de orde. Tot welke problemen leidt dit nu concreet?

Het vergt nader onderzoek om uitputtend aan te geven tot welke problemen de tegengestelde financieringssystematiek concreet leidt. OM en rechtspraak hebben in een gezamenlijk uitgevoerd onderzoek *Afstemming zittingscapaciteit OM-ZM* (november 2010, eigen beheer) aangegeven dat het verschil in financiering en prikkels voor OM en rechtspraak in elk geval leidt tot een inefficiënte benutting van de zittingscapaciteit.

41

Is de Algemene Rekenkamer van mening dat aan compleetheid en tijdigheid een financieel belang voor het OM zou moeten zitten? Hoe zou dat in de praktijk geregeld kunnen worden?

Voorwaarde voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van de keten als geheel is dat beleid en financiering van de verschillende ketenpartners geen belemmering mogen vormen voor de doorstroom. Wij zijn daarom van mening dat de financieringssystematieken van ketenpartners zodanig op elkaar afgestemd moeten zijn dat de ketenpartners de juiste prikkels krijgen om op elkaar aan te sluiten en op efficiënte wijze gelijkgerichte prestaties en effecten na te streven.

42

Welk percentage van alle opgelegde vrijheidsstraffen wordt uiteindelijk niet ondergaan? Wat zijn hier de redenen van?

Vrijheidsstraffen worden opgelegd door de rechter en ondergaan bij DJI. Daarnaast speelt het CJIB een rol bij de coördinatie van principale vrijheidsstraffen. Daarom vereist beantwoording van deze vraag het combineren van cijfers uit verschillende bronnen. Ten gevolge van de ook in ons rapport gesignaleerde gebrekkige informatievoorziening, is het zonder aanvullend onderzoek en zonder overleg met de betrokken organisaties voor ons niet mogelijk deze vraag te beantwoorden. Dat is de reden dat we ons hebben beperkt tot gegevens uit één bron, namelijk de door het CJIB gecoördineerde principale vrijheidsstraffen. Dat zijn straffen van veroordeelden die in principe niet preventief zijn gehecht. Het in ons rapport genoemde executieverjaringspercentage heeft op deze categorie vrijheidsstraffen betrekking. Dat een straf niet wordt ondergaan, wordt veroorzaakt doordat veroordeelden – ondanks pogingen om hen nationaal of internationaal op te sporen – onvindbaar zijn.

43

Welk percentage van alle opgelegde boetes wordt uiteindelijk niet geïnd? Wat zijn hier de redenen van?

Het CJIB is in opdracht van het OM belast met de executie van de door de rechter opgelegde boetevonnissen. Hierbij kan het ook gaan om de boetecomponent van een samengesteld vonnis. Voor ons onderzoek hebben wij alleen gegevens gevraagd en ontvangen van vermogens- en geweldszaken. Wij kunnen daarom geen uitspraak doen over het totaal van de opgelegde boetes. In het *Statistisch Jaarboek 2009* zijn door het CJIB per kalenderjaar de volgende gegevens verstrekt over oninbaarheid door expiratie van (alle) boetevonnissen:

Boetevonnissen: oninbaar, expiratie

Kalenderjaar:	% van de totale uitstroom:
2005	13,8
2006	16,4
2007	15,1

Kalenderjaar:	% van de totale uitstroom:
2008	14,9
2009	14,2

Gegevens over de verschillende wijzen van afdoening van geldboetes zoals die door het CJIB ten behoeve van ons onderzoek³ zijn verstrekt zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Afdoeningscategorie:		#	%
1	Geïnd door CJIB	4 838	44,8
2	Geïnd door deurwaarder	955	8,8
3	Geïnd door politie	1 354	12,5
4	Geïnd door gerechten, parketten	2	0,0
5	Geïnd door penitentiaire inrichting	118	1,1
6	Oninbaar, overig	17	0,2
7	Afloop rechtsmiddel	455	4,2
8	Overleden	65	0,6
9	Afloop gratie	2	0,0
10	Vervangende hechtenis uitgezeten	1 454	13,5
11	Niet ten uitvoer gelegd door OM (bij verzoek stoppen van OM)	27	0,3
13	Oninbaar, expiratie	1 508	14,0
14	Geïnd in buitenland	2	0,0
TOTAAL		10 797	100,0

44

Kan uit deze cijfers (1 miljoen meldingen waarvan 5% tot een veroordeling leidt) gesteld worden dat de pakkans/sanctiekans bij gewelds- en vermogenscriminaliteit derhalve slechts 5% (8% inclusief transactie/afdoening) bedraagt? Zo nee, wat is de pakkans dan wel?

Het aantal rechtbankzaken (dus geen beroep en cassatie) dat rechtbanken in de door ons beschouwde periode ter executie overdragen aan het CJIB is 5% van het totaal aantal van 1 012 361 aangiften en meldingen dat in die periode bij de politie is binnengekomen. De cijfers betreffen gewelds- en vermogenscriminaliteit. Aan deze ratio het label «pakkans» toekennen achten wij onjuist omdat die ratio het aantal meldingen bij de politie in de noemer heeft en niet het aantal gepleegde misdrijven. Hoe groot de pakkans is, hangt af van de te hanteren definitie. Nader onderzoek is nodig om tot een betekenisvolle definitie en een betrouwbare schatting van de pakkans te komen.

45

Van de ruim 1 miljoen meldingen van gewelds- en vermogensmisdrijven die bij de politie binnenkwamen in de onderzoeksperiode, werd slechts 9% doorgeleid aan het OM. Gaat het slechts om meldingen of ook om aangiften of om beide?

De 9% (94 932 volgens het OM van de politie ontvangen zaken) is gerelateerd aan het totaal aantal van 1 012 361 meldingen en aangiften van gewelds- en vermogenscriminaliteit die bij de politie binnengekomen zijn. Van de 1 012 361 meldingen en aangiften zijn er 234 377 meteen terzijde gelegd, omdat ze ter plekke zijn afgedaan of omdat sprake is van een incident zonder strafbaar feit of omdat geen – voor het geven van een vervolg noodzakelijke – aangifte wordt gedaan. Het verschil – 1 012 361 – 234 377 = 777 904 – betreft alle aangiften en de meldingen *met verdachte*. Dit zijn de zaken die de politie feitelijk in behandeling neemt. Bij de zaken

³ Alleen voor vermogens- en geweldscriminaliteit en over de periode van 1 oktober 2009 t/m 30 september 2010.

die de politie naar het OM doorstuurt gaat het dus om een deelverzameling van de aangiften en meldingen met verdachte.

46

Hoe komt het dat zo veel zaken in de fase van tenuitvoerlegging nog verjaren? Aan wie ligt dit? Hoe kan dit worden voorkomen?

Er zijn in de kern twee oorzaken:

1. Het bestaan van executieverjaringstermijnen en de lengte daarvan.
2. Er is menskracht nodig om veroordeelden op te sporen die geen bekende woon- of verblijfplaats hebben of die onvindbaar zijn. Deze menskracht is uiteraard beperkt en daarmee ook de aandacht die de politie aan het opsporen van veroordeelden kan besteden. Wij hebben geconstateerd dat de inzet op opsporing van veroordeelden met een openstaande straf of boetevonnissen per politieregio verschilt.

47

Aangegeven wordt dat er in het huidige bestaande beleid nauwelijks aandacht is voor het voorkomen van ongewenste uitstroom. Is deze aandacht er nooit geweest of is die er wel geweest maar niet doorgezet?

Wij hebben geen historisch beleidsonderzoek gedaan. Wij stellen slechts vast dat thans die aandacht ontbreekt.

48

Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de informatiesituatie en de informatiehuishouding van de politie? Wat zijn de oorzaken van de gesignaleerde belangrijke tekortkomingen?

Wij hebben vastgesteld dat bij de politie geen informatie voorhanden is over het aantal en voor soort zaken dat uitstroomt en de reden daarvan. Ook ontbreekt informatie over de omvang van de voorraden en retourstromen. In aanvulling op onze bevindingen verwijzen we naar ons onderzoek *ICT Politie 2010* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 350, nr. 10). Daaruit blijkt dat de politie de afgelopen tien jaar weinig vooruitgang heeft geboekt bij het structureel oplossen van de knelpunten in de ICT. De informatiesystemen voor agenten en rechercheurs, zoals de basisvoorzieningen voor handhaving (BVH) en opsporing (BVO) ondersteunen het politiewerk onvoldoende. Ook zijn BVH en BVO niet toekomstvast, matig gebruiksvriendelijk en niet eenduidig ingevoerd.

49

Denkt de Algemene Rekenkamer dat met de komst van de nationale politie de geconstateerde problemen (in ieder geval op het gebied van de politie) zullen worden opgelost? Welke problemen wel, en welke problemen niet?

Zie het antwoord op vraag 26.

50

Kunnen de huidige financieringssystematieken en (prestatie)afspraken van de ketenpartners uiteen worden gezet en kan hierbij concreet worden ingegaan op de verschillen? Kan in deze tevens worden aangegeven in hoeverre deze verschillen het nastreven van gelijkgerichte prestaties en effecten in de weg staan?

Wij constateren in ons onderzoek dat de wijze waarop organisaties in de strafrechtketen gefinancierd worden verschilt, waardoor ook belangen bij snelle uitstroom kunnen verschillen en niet altijd congruent zijn. Zo kent een aantal ketenpartners lumpsumfinanciering (OM, politie voor een deel,

DJI). Anderen worden op basis van output/prestaties bekostigd (Rechtspraak, politie voor een deel en de ten uitvoer leggende organisaties CJIB, RvdK, HALT en reclassering).

De sturingsmechanismen die ingezet worden en de financiering die daaraan gekoppeld is, kunnen bij de verschillende ketenpartners gedrag creëren dat voor een efficiënt verloop van zaken niet altijd wenselijk is. Voorbeelden van sturingsmechanismen met daaraan gekoppelde financiering zijn de verdachtenratio bij de politie, het interventiepercentage bij het OM en het aantal en soort zittingen bij de rechtspraak.

51

Kan worden aangegeven of de informatiebehoefte van ketenpartners ten behoeve van sturing op gewenste prestaties voldoende doorwerkt in de architectuur en functionaliteit van de verschillende ICT-systemen? Zijn de verschillende systemen van de ketenpartners voldoende operabel?

Wij hebben niet onderzocht wat de informatiebehoefte is van ketenpartners ten behoeve van sturing op gewenste prestaties en of die voldoende doorwerkt in de verschillende systemen. Wel stellen wij vast dat zich in de informatievoorziening tekortkomingen voordoen, waaronder het ontbreken van informatie over ongewenste prestaties. Daaruit kan worden afgeleid dat deze informatie tot nu toe niet behoorde tot door ketenpartners gewenste sturingsinformatie. Ook hebben wij vastgesteld dat ketenpartners niet is gevraagd zich over ongewenste prestaties extern te verantwoorden.

52

Welke maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat veroordeelden ook daadwerkelijk worden opgepakt en vastgezet?

Deze vraag hoort aan de minister te worden gesteld.

53

De Algemene Rekenkamer bepleit dat de minister de Kamer periodiek informeert over de gewenste en ongewenste prestaties in de strafrecht-keten in relatie tot de beschikbare capaciteit, zodat bijvoorbeeld helder is hoeveel zaken door capaciteitsgebrek niet worden opgepakt. De minister weigert dat. Denkt de Algemene Rekenkamer dat een dergelijk overzicht relatief eenvoudig is te maken?

Een dergelijk overzicht is essentieel, niet alleen voor de Tweede Kamer maar ook voor de minister zelf om invulling te kunnen geven aan zijn ketenverantwoordelijkheid. Ook voor de ketenpartners is een dergelijk overzicht van belang. Iedere korpschef zou volgens ons bijvoorbeeld moeten willen weten hoeveel en wat voor soort zaken met opsporingsindicaties om capaciteitsredenen terzijde gelegd worden.

54

Wat vindt de Algemene Rekenkamer in het algemeen van de reactie van de minister op de geconstateerde ernstige tekortkomingen? Onderkent de minister de problemen naar de mening van de Algemene Rekenkamer voldoende en is de reactie en de voorgestelde oplossingen adequaat? Zo nee, in welke mate?

Op diverse momenten heeft de minister gereageerd op het verschijnen van ons rapport. Daarbij gaf hij steeds blijk van instemming met de geconstateerde problemen. Ook onderschreef hij steeds de ernst van de problematiek en enkele aanbevelingen.

Wij zullen de uitwerking van het door de minister aangekondigde versterkingsprogramma, de vormgeving van ketenbreed beleid en de uitbouw van de strafrechtenmonitor waardoor de manco's in de strafrechten goed zichtbaar moeten worden, met belangstelling blijven volgen.