



Versterken
ketenaanpak
zedenzaken

Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken

versie 19 oktober 2022



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Doelstellingen	5
3. Actielijnen	7
4. Communicatie	12
5. Organisatie	13
6. Planning	15
7. Financiering	16
8. Risico's	17



1. Inleiding

Het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) heeft in 2019 professionele streefnormen¹ voor de doorlooptijden van 7 zaakstromen vastgesteld, waaronder die van de zaakstroom zeden. Deze professionele streefnorm wordt nog niet bereikt. De doorlooptijden van zedenzaken zijn de afgelopen jaren juist verder toegenomen.

De maatschappelijke urgentie rond zedenzaken werd begin 2022 vergroot nadat het online-programma BOOS misstanden bij The Voice bekend maakte. Deze aflevering zorgde begin 2022 voor verhoogde instroom bij de politie. Een verdere toename van de instroom van zedenzaken is zeker niet uit te sluiten.

Mede naar aanleiding van de genoemde uitzending van BOOS wordt onder regie van OCW en SZW het Nationale actieplan (NAP) Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld opgesteld. Daarbij wordt onder meer ingezet op een cultuurverandering in de samenleving omtrent seksueel overschrijdend gedrag en seksueel geweld. Dit najaar wordt het NAP gepresenteerd, te beginnen met een grote landelijke mediacampagne. Tevens is in het voorjaar een specifieke Regeringscommissaris (Mariette Hamer) voor drie jaar aangesteld. Zij heeft als opdracht het kabinet gevraagd en ongevraagd te adviseren over maatregelen die nodig zijn om seksueel overschrijdend gedrag en seksueel geweld tegen te gaan.

Bovenstaande ontwikkelingen vormde voldoende aanleiding voor het BKB om de aanpak van zedenzaken binnen de strafrechtketen nog meer prioriteit te geven. Op 11 mei 2022 zijn de zedenspecialisten van diverse ketenorganisaties met elkaar om de tafel gegaan. Daar bleek dat de ketenpartners het verbeteren van de aanpak van zedenzaken als een ketenbrede opgave zien. De organisaties willen zich graag gezamenlijk hiervoor inzetten. Tijdens deze expertmeeting zijn de contouren voor dit actieplan geschetst, die vervolgens in het BKB van 25 mei jl. zijn toegelicht.

Snapgrens bij zedenzaken

Naast een inhoudelijk juiste beslissing in een strafzaak, is het van belang dat een beslissing ook binnen een acceptabele termijn wordt genomen. Dat wil zeggen binnen een termijn die te begrijpen is door zowel burgers als professionals (snapgrens). Slachtoffers, verdachten en daders moeten sneller duidelijkheid krijgen over het vervolg of de uitkomst van een strafzaak. Het verkorten van de doorlooptijden is een van de prioriteiten van de verbetering van de strafrechtketen. Daarbij gaat het altijd om een balans tussen tijdigheid, effectiviteit en kwaliteit. Het is evident en ook goed uit te leggen aan de samenleving dat sommige zaken een lange behandeltijd kennen, juist vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid (zeker in het geval van zedenzaken) naar het slachtoffer.

De focus binnen het Actieplan ligt daarom niet alleen op het behalen van de professionele streefnorm, maar ook op de vraag hoe je als organisaties vanuit ieders verantwoordelijkheid transparant en tijdig recht kan doen aan het slachtoffer en/of de verdachte en eventueel andere betrokkenen. Daarbij geldt ook welke organisatie in de verschillende stadia in het proces dan de meest aangewezen partij is om met genoemde partijen te communiceren.² In bepaalde gevallen is het evident dat er een lange doorlooptijd is, omdat die tijd nu eenmaal nodig is voor een gedegen onderzoek. Het gaat eveneens om een effectieve rechtsbescherming. Een lange doorlooptijd is in de meeste gevallen erg belastend voor het slachtoffer. Negatieve berichtgeving over de doorlooptijden in de media zorgen voor grote maatschappelijke en politieke beroering.

¹ De professionele streefnormen zijn destijds in 2019 in het BKB gedefinieerd als normen met ambitie die door de professional van waarde worden geacht, ook in relatie tot burger, slachtoffer en verdachte, maar worden in de externe omgeving inmiddels opgevat als harde streefwaarden.

² De behoefte aan verduidelijking van deze rolvulling is mede geënt op basis de bevindingen van de Inspectie JenV in het rapport 'Onderzoek bejegening slachtoffers in zedenzaken'.



Versterken ketenaanpak zedenzaken

Dit kan ervoor zorgen voor dat de aangiftebereidheid omlaag gaat, net als het vertrouwen in de rechtstaat. Een voortvarende en zorgvuldige behandeling van zedenzaken dient naast het belang van het slachtoffer nog twee andere belangen. Zoals het belang van de verdachte, die recht heeft op een eerlijk en tijdig proces. Ook dient het belang van de samenleving, die moet kunnen vertrouwen op de rechtvaardigheid en voorspelbaarheid van de strafrechtspleging en bescherming tegen recidive.

Het is uitermate belangrijk dat slachtoffers goed en tijdig worden geïnformeerd over de actuele (bandbreedte) van doorlooptijden, waardoor een reëel verwachtingenmanagement wordt gecreëerd. Dit voorkomt teleurstellingen. Lopende initiatieven als de pilot 'Slachtofferadvocaat in zedenzaken' en het voornemen rond verbetering triage aan de voorkant kunnen dit proces versterken. Daardoor wordt ook een slachtoffer beter in de gelegenheid gesteld een afweging maken over de mate waarin hij/zij medewerking verleent aan een onderzoek.³ Goed voorbeeld van het effectief toepassen van triage aan de voorkant is om de bemiddeling tussen verdachte en slachtoffer al in een vroegtijdig stadium in te zetten om afspraken te maken omtrent wat te doen bij een toevallige confrontatie op straat (slachtoffer en verdachte verkeren toch vaak in elkaars omgeving). De praktijk wijst uit dat een dergelijke afspraak al veel rust geeft en kan vervolgens ook ruimte geven aan het verdere verloop in het (straf)proces.

Dit Actieplan is een levend document, waar steeds nieuwe elementen aan kunnen worden toegevoegd, zowel in de samenwerking tussen als intern ontwikkelde initiatieven bij de ketenorganisaties. Het Actieplan kent vooralsnog een looptijd tot 1 april 2024.

³ Zoals verwoord in de Aanwijzing Zeden: *Na binnenkomst van een proces-verbaal met betrekking tot zedendelicten beslist de officier van justitie zo spoedig mogelijk over de verdere vervolging. Hierbij is het standpunt van het slachtoffer van belang maar niet doorslaggevend. Het openbaar ministerie heeft een eigen afweging te maken.*



2. Doelstellingen

2.1 Ketendoelstellingen

Bij de uitvoering van dit actieplan draait het om een goede samenwerking tussen de ketenpartners. Daarbij horen ketenbrede doelstellingen. Hoofddoelstelling van dit Actieplan betreft onverkort het verkorten van doorlooptijden in Zedenzaken, maar de tweede hoofddoelstelling betreft het streven om betekenisvoller zedenzaken af te doen. Daarom hebben de organisaties gezamenlijk een aantal ambities voor het verbeteren van de aanpak van zedenzaken:

- **Verhoging van het vertrouwen van slachtoffers in de rechtstaat.** Dit vertrouwen moet worden vergroot door kortere doorlooptijden en betekenisvollere afdoeningen.
- **Verhoging van volume of capaciteit:** de strafrechtketen is in staat om ook in de toekomst hogere volumes te kunnen verwerken (bijv. door nieuwe wetgeving seksuele misdrijven).
- **Verhoging efficiency:** het werkproces is zo efficiënt mogelijk ingericht, zodat er zo weinig mogelijk hobbels zijn in het interne- en ketenproces op de koppelvlakken.
- **Verhoging effectiviteit:** bij verkorten doorlooptijd gaat het niet alleen om snelheid, maar (zeker bij zedenzaken) ook om kwaliteit en effectiviteit van de afdoening richting slachtoffer, samenleving en verdachte. Toeleiding naar andere opties dan strafrecht kan ook onderdeel hiervan uitmaken.
- **Verhoging kwaliteit:** hier gaat het niet alleen om de juridische kwaliteit van de afdoening, maar ook om lerend vermogen op de processen in de strafrechtketen en versterken van de logistieke expertise.
- **Vermindering kwetsbaarheid/verhogen continuïteit:** de strafrechtketen opereert op een duurzaam op een voorspelbare (en dus) betrouwbare manier, met een stabiele bezetting en proces.

Uiteraard zijn er dwarsverbanden tussen de ambities te leggen. Goed voorbeeld is het dwarsverband tussen effectiviteit en efficiency. Als het lerend vermogen gestimuleerd wordt hebben we immers beter zicht op het effect van onze investeringen en kunnen we de investeringen met minder effect dus laten.

Plannen die de komende periode voortvloeien uit dit Actieplan worden telkens getoetst aan deze ketenambities.

2.2 Professionele streefnormen BKB

Het BKB heeft in 2019 *professionele streefnormen* vastgesteld, die zich ook richten op de doorlooptijden in zedenzaken. De normen zijn als volgt:

- Politie: 80% van de zedenzaken (m.u.v. kinderpornografie) moet binnen 6 maanden na aangifte door de politie naar het OM zijn gestuurd;
- OM: 80% van de zedenzaken moet binnen 6 maanden na ontvangst van de politie op zitting zijn geweest: waarvan 60 dagen voor de eerste beoordeling en 4 maanden tot de eerste zitting;
- ZM: 80% van de zedenzaken krijgt binnen 3 maanden na zitting 1e aanleg een eindvonnis.

Rond de aanpak zeden moet nadrukkelijk aansluiting gezocht worden met het lopende traject tussen OM en Rechtspraak als het gaat om wegwerken achterstanden in de strafrechtketen.⁴ Daarbij gaat het met name de problematiek rond gebrek aan zittingscapaciteit stap-voor-stap gezamenlijk in meerjarenperspectief te beslechten. Onderdeel van deze aanpak bij OM en ZM is ook de strategische personeelsplanning van de organisaties, mede in samenhang met de huidige arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt-problematiek raakt uiteraard op dit moment alle organisaties binnen- en buiten de strafrechtketen, kijkend naar de moeizame invulling van openstaande vacatures.

⁴ Zie brief TK 19 november 2021, met kenmerk 3596627



Versterken ketenaanpak zedenzaken

Daarnaast is er binnen het Actieplan te allen tijde ruimte om specifieke zaakstromen of gedeelten van het proces zeden qua doorlooptijd in kaart brengen, nader te analyseren en te duiden. Deze vraagarticulatie zal telkens in de Ketenexpertgroep Zeden worden geformuleerd.⁵ Niet uit te sluiten valt bijvoorbeeld dat er ook nieuwe ketendoelen worden geformuleerd inzake Betekenisvolle interventies (bv. verhoging aandeel aantal toepassingen en doorlooptijd (buitengerechtelijke) interventies zoals herstelrecht/mediation) die ook ingebouwd kunnen worden in de monitor doorlooptijden Zedenzaken.

⁵ Zie hiervoor ook hoofdstuk 5 van dit Actieplan.



3. Actielijnen

Bij de individuele ketenpartners lopen rond zedenzaken al verschillende initiatieven om (onder meer) de doorlooptijden terug te dringen. Bij dit Actieplan ligt het accent vooral op wat er gezamenlijk kan worden ondernomen om de zedenzaken op een tijdige, effectieve, betekenisvolle wijze af te doen.

In deze gezamenlijke aanpak ligt de focus op 3 actielijnen:

1. Betekenisvolle interventies
2. Optimaliseren werkprocessen
3. Sturing op capaciteit en prioriteit

In de volgende alinea's worden deze actielijnen nader toegelicht.

3.1 Actielijn 1: Betekenisvolle interventies

Actielijn 1 draagt bij aan de ketenambities verhogen kwaliteit en effectiviteit.

Een verhoogde focus op betekenisvolle interventies bij zedenzaken maakt dat we het maatschappelijk effect van de interventie (*outcome*) belangrijker vinden dan *sec* de harde 'outputcijfers' zoals het aantal afgehandelde zaken. Niet alles kan en moet met behulp van strafrecht worden opgelost. Vaak is het zelfs beter om een andere interventie toe te passen. Dit betekent dat de interventies om criminaliteit te bestrijden en te sanctioneren daadwerkelijk effectief zijn en betekenis hebben voor slachtoffer, verdachte en maatschappij. Slachtoffers, daders en maatschappij worden dus zo goed mogelijk 'verder geholpen' met inachtneming van de regels van de rechtstaat. Maar als voor een strafrechtelijke weg wordt gekozen moet het een weg zijn met zo weinig mogelijk uitval en met zoveel mogelijk uitzicht op een betekenisvolle interventie.

Een verhoogde inzet op herstelrecht/herstelbemiddeling of Mediation in het Strafrecht (MiS) kan mogelijk bijdragen aan een betekenisvolle afdoening. Subjectieve wachttijd voor slachtoffers zal lager lijken omdat er, los van het opsporingsonderzoek wel aandacht en meer directe opvolging is na het incident. Het biedt een slachtoffer ook de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium meer regie te nemen over zijn of haar zaak, een factor die bij kan dragen aan het herstel. Het belang om slachtoffers vroeg te informeren over de verschillende opties die zij hebben bij het vinden van herstel en recht is groot. Mooi voorbeeld is de reeds zichtbare verhoging van het aantal meldingen slachtoffers bij Perspectief Herstelbemiddeling doordat politie dit traject vaker benoemt in het informatieve gesprek met het slachtoffer.

Alternatieve interventies zijn niet per se gericht op verkorten doorlooptijd, maar kunnen deze wel beïnvloeden, omdat ze complementair zijn aan het strafrecht. In sommige gevallen kunnen deze interventies ook in plaats van het strafrecht worden ingezet, wat dan weer positieve invloed heeft op het terugdringen van de werkvoorraad in de strafrechtketen. Meer toepassen van vormen van herstelrecht zal ook bijdragen aan het maatschappelijk effect van de gezamenlijke keteninzet in de strafrechtketen rond zedenzaken met behulp van specifieke partners als Slachtofferhulp Nederland, Perspectief Herstelbemiddeling, Veilig Thuis en Centrum voor Seksueel Geweld (CSG). Dit zouden we ketenbreed kunnen monitoren middels Rijkser verantwoordden.



Naar aanleiding van een motie van Van der Werf⁶ is in opdracht van JenV door het Verweij-Jonker instituut een onderzoek gestart naar de behoeften van de slachtoffers van seksueel geweld. De uitkomsten van het onderzoek en een beleidsreactie hierop is eind 2022 beschikbaar. Deze worden meegenomen in de aanpak⁷. Naast de uitkomsten van dit onderzoek, zullen ook de inzichten van de pilot "Slachtofferadvocaat bij zedenzaken" worden meegenomen. Met name is in deze pilot van belang in hoeverre ook uit deze pilot lering uit kan worden getrokken voor andere processen in zedenzaken en betrokkenheid van de advocatuur.

Reclassering Nederland, Slachtofferhulp Nederland en Perspectief Herstelbemiddeling zijn recent een strategische samenwerking aangegaan op het gebied van herstelrecht. De kennis en kunde van deze organisaties wordt benut bij het onderzoek naar de effecten van de inzet van herstelrecht. Rond dit initiatief van Perspectief Herstelbemiddeling, SHN en Reclassering wil politie ook graag meewerken aan het bevorderen van het gebruikmaken van herstelrecht (complementair aan strafrecht). Naast de reeds ontplooiden initiatieven voor slachtoffers kan de politie hieraan bijdragen door herstelbemiddeling in de fase van het verdachtenverhoor vaker voor te stellen aan de verdachte. Dit levert naast een meer betekenisvolle interventie ook een mogelijke versnelling van de subjectieve wachttijd op omdat de herstelbemiddeling simultaan plaats kan vinden gedurende de (mogelijke) wachttijd bij het OM.

In het kader van het verder uitwerken van 'Rijker verantwoord' in de strafrechtketen rond deze aanpak zedenzaken zou ook de mate van klantentevredenheid bij slachtoffers in zedenzaken onderzocht kunnen worden.

Actie
Opstarten gezamenlijk project rond "Betekenisvolle interventies in Zedenzaken", gefaciliteerd door de Directie Strafrechtketen (DSK) met inbegrip van het aanstellen van een ketenprojectleider voor deze actielijn. Bij de uitwerking van het project worden zo ver mogelijk de resultaten van het onderzoek en de genoemde pilots vervat. In het BKB van november 2022 wordt een projectvoorstel gepresenteerd.

3.2 Actielijn 2: Optimaliseren werkprocessen

Actielijn 2 draagt bij aan de ketenambities verhogen kwaliteit, efficiency en effectiviteit.

In de eerste expertmeetings is tevens gesproken over het optimaliseren van de werkprocessen tussen de ketenpartners en dan met name op de koppelvlakken. De ketenpartners brengen de mogelijkheden hiervoor in kaart door in de eigen organisatie te inventariseren waar werkprocessen geoptimaliseerd kunnen worden⁸. Het onderzoek doorlooptijden OM uit 2019 en het recente verbeterplan van de politie vormen een goede basis voor deze inventarisatie, ook in relatie tot werkafspraken met ketenpartners. Onderdeel van deze inventarisatie zijn de interne afhankelijkheden in ieders organisatie (bv. mate van inzet Forensische opsporing politie bij zedenzaken). Ondanks dat de focus in de aanpak vooralsnog op de voorkant van het proces ligt, zal rond deze actielijn de tenuitvoerleggingsketen direct betrokken worden.

⁶ [Detail 2021D41446 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁷ Zo hanteert bij de politie momenteel bij zedenzaken een interventiepalet als hulpmiddel om slachtoffers in de voorkant van het proces beter te bejegenen. Naar verwachting kan het (nog op te leveren) interventiepalet van het onderzoek Verweij & Jonker-instituut hier straks beter voor in de plaats komen. Naar verwachting zal dit onderdeel uitmaken van het in oktober 2022 te publiceren onderzoek.

⁸ Kansen die in de eerste expertmeetings gedetecteerd zijn, betreffen onder meer het verbeteren van de feedback door het OM over het verloop van een zedenzaak (bv. richting politie en NFI) en het in de arrondissementen organiseren van sessies waarbij OM, politie en Rechtspraak gezamenlijk een zitting reviewen in het kader van vergroten lerend vermogen. Als een zedenrechercheur vanuit die feedbackloop leert welke dossierstukken of onderdelen van een PV geen meerwaarde hebben op het strafproces, worden de dossiers vanzelf korter. Ook zijn ten tijde van Corona juist sommige processen versneld (bv. door meer toepassen van digitaal overleg met melders). Ook de Corona-lessen worden bij de inventarisatie betrokken.



Versterken ketenaanpak zedenzaken

De inventarisatie kan mogelijk leiden tot nieuwe werkafspraken in de keten (bv. aanlevertijden of omvang van dossiers/rapportages). Ook wordt bezien in hoeverre investeringen in logistieke kwaliteit (bv. in termen van specifieke functies) wenselijk zijn. Vertrekpunt is wel dat diverse werkprocessen rond zedenzaken vanuit kwalitatief en inhoudelijk perspectief in het recente verleden over het algemeen zeer zorgvuldig tot stand zijn gekomen en dat deze niet louter ten behoeve van de doorlooptijden opnieuw ingericht moeten worden.

Actie

De ketenpartners inventariseren in eigen organisatie de werkprocessen op kansen voor procesoptimalisatie, zowel intern als op de koppelvlakken. De resultaten worden in de Ketexpertgroep Zeden besproken. DSK faciliteert dit proces en bundelt de uitkomsten van de individuele ketenpartners. Eind oktober 2022 is dit overzicht gereed. Op basis van dit overzicht wordt op specifieke koppelvlakken ingezoomd en verbeteracties geformuleerd en uitgevoerd.

3.3 Sturing op capaciteit en prioriteit

Actielijn 3 draagt bij aan de ketenambities verhogen kwaliteit, continuïteit en effectiviteit

Ofschoon het volume van de instroom van zedenzaken bij politie en het OM de laatste jaren redelijk constant is, luidt de werkhypothese als volgt:

'In de huidige situatie is de feitelijk beschikbare capaciteit binnen de strafrechtketen structureel onvoldoende om de instroom van zedenzaken binnen de gestelde streefnormen te behalen.'

Mogelijke oorzaken zijn gelegen in de toegenomen complexiteit van zaken door meer opsporingsmogelijkheden en in de recente toename van meldingen door maatschappelijke ontwikkelingen en media-aandacht. Zeden is ook niet het enige geprioriteerde thema binnen de strafrechtketen en moet in die zin concurreren met bv. huiselijk geweld, artikel 6WVW, jeugd- en Cybercrimezaken. Daarnaast wordt de gelabelde capaciteit bij het OM en politie vaak ook ingezet voor inzet rond andere onderzoeken, Teams Grootschalig Optreden en/of met name bij politie meer ad-hoc calamiteiten. In de huidige zittingsconvenanten is niet voorzien in gesegmenteerde capaciteit voor zedenzaken.

Op basis van de huidige instroom is bij zowel OM als politie zeker inzicht over de feitelijk benodigde capaciteit rond zedenzaken. De behapbaarheid is echter niet alleen afhankelijk van aantallen, maar ook van de omvang van de zaken en van de netto capaciteit (d.w.z. feitelijke inzetbaarheid) op de teams. Daarnaast is er (in elk geval bij het OM) het beroep om het zedenteam in de samenstelling verbreden, waardoor ook ruimte worden gecreëerd andere zaken te doen en het takenpakket meer diversiteit te geven. Dit is wellicht ook bevorderlijk voor de mentale weerbaarheid van de professionals bij het OM.

In de Ketexpertgroep is voorgesteld om een 'Ketenofferte' uit te brengen met welke bezetting de zaakstroom Zeden duurzaam, kwalitatief hoogwaardig én comfortabel kan functioneren in de strafrechtketen. De geformuleerde ketendoelstellingen vormen daarbij de toetssteen voor deze offerte⁹. In de offerte is inbegrepen de flankerende ex- en interne (sub)processen rond zedenzaken (bv. inzet vormen van herstelrecht c.q. mediation, inzet NFI of NIFP bij zedenzaken, forensische c.q. digitale opsporing politie of slachtofferzorg OM).

⁹ Goed voorbeeld is de ketendoelstelling verhoging continuïteit: onderdeel van deze offerte is de personele uitgangspositie van de zedenketen, met andere woorden: hoe is het gesteld met de huidige personele bezetting op deze zaakstroom ook in relatie tot de strategische personeelsplanning op middellange termijn bij de verschillende organisaties? Zijn er andere wegen om de continuïteit van de bezetting rond zedenzaken op peil te houden?



Een belangrijke eerste stap op weg naar een ketenofferte voor zedenzaken is de uitwerking van een nul-scenario, waarbij de huidige situatie vanuit een ketenperspectief in kaart wordt gebracht en gekwantificeerd. Het SMS-team van DSK (SMS staat voor Scenarioanalyses, Modelling en Simulaties) is gevraagd en bereid gevonden om in dit kader mee te denken en mee te helpen.

SMS scenarioanalyse

Het Team Scenarioanalyses, Modelling en Simulaties (SMS-team) wil elementaire bouwstenen aandragen, zodat de Ketenexpertgroep die in combinatie met andere factoren kan meewegen bij het formuleren van hun toekomstige ketenofferte. Het is aan de expertgroep Zeden om vervolgens (met behulp van deze bouwstenen) een "ketenofferte" op te stellen.

Vanuit het SMS-team wordt hulp geboden om een nul-scenario voor dit zedenvraagstuk uit te werken, waarbij de situatie ten aanzien van a) huidige volumestromen zedenzaken, b) huidige capaciteitsinzet van de betrokken ketenorganisaties voor die volumestromen en c) huidige relevante werkvoorraden zedenzaken vanuit een ketenperspectief in kaart worden gebracht en gekwantificeerd. Kortom, zicht op de huidige situatie vanuit een ketenperspectief inclusief bijbehorende visualisaties. Hierbij wordt uitgegaan van eerder door de Ketenexpertgroep vastgestelde categorieën zedenzaken. Het SMS-team zal vooraf eerst kennismaken van bestaande informatie en cijfers die betrokken partijen op dit punt zelf al in kaart hebben gebracht.

Het is zaak een goed en gedeeld beeld te hebben van de huidige situatie vanuit een ketenperspectief. Beoogd wordt het nul-scenario primair op landelijk niveau in kaart te brengen. Voor zover voor dit doel (a, b en c) regionale verschillen relevant zijn zal uiteraard ook dit abstractieniveau worden belicht. Bijvoorbeeld als blijkt dat het werkproces tussen regio's dusdanig verschilt en daarmee de benodigde capaciteitsinzet voor zedenzaken in de ene regio significant anders uitpakt ten opzichte van een andere regio.

In de aanpak van het SMS-team staat een gezamenlijk proces met input van inhoudelijk deskundigen van de betrokken ketenorganisaties en andere betrokkenen vanuit het ministerie van JenV centraal. Dit geldt ook voor de organisaties in de tenuitvoerleggingsketen en vooral in verband met zedenzaken de rol van het NFI, omdat het aanbod van het SMS-team de volle breedte van de strafrechtketen omvat.

Het SMS-team kan desgewenst in de toekomst ook voor dit vraagstuk een simulatiemodel ontwikkelen. Het nul-scenario vormt noodzakelijke basisinput daarvoor. Een dergelijk instrument kan voor betrokken partijen als hulpmiddel dienen om (nader te definiëren) scenario's uit te werken, door te rekenen en af te zetten tegen de huidige situatie. Voor nu is het aanbod van SMS beperkt tot het in kaart brengen van het nul-scenario. Omdat nog onvoldoende bekend is over de invulling van mogelijke scenario's is het op dit moment nog te vroeg voor het ontwikkelen van een simulatiemodel.

Verbeteren van de selectiviteit

De selectiviteit¹⁰ rond zedenzaken is ook een punt van aandacht, temeer daar de sturing op deze zaakstroom op de politie in tegenstelling tot andere zaakstromen apart is belegd bij de coördinerend zeden-OvJ. Het instrument is er al; de handreiking sturen in zedenzaken (2017) vormt een solide basis voor een kwalitatief goede sturing in zedenzaken. Uitgangspunt bij sturing in de opsporing is dat de afweging en sturing plaatsvindt op basis van een voorliggend (regionaal) totaalaanbod van zaken en bij de weging van zedenzaken nog steeds geldt: "elke zaak wordt opgepakt, tenzij...". De beoogde (maatschappelijke) effecten van de gemaakte keuzes moeten goed tot uitdrukking komen in de uitvoering van het zaaksplan

¹⁰ Selectiviteit laat zich definiëren via de 3G's.: "De goede zaken doen, genoeg van de goede zaken doen en de goede zaken goed doen."



('zaak met een plan'). Geconstateerd wordt dat er ook verschillen zijn tussen de arrondissementen in werkwijze, productie en prestaties. In het kader van het Actieplan is met name van belang deze verschillen te identificeren en regionale best-practices tot landelijke standaard te maken.

Koppeling met de zaaks-OvJ en zaaksrechercheurs en vervolgens goede zaakslogistieke aansluiting via de Verkeerstoren met het berechttingsproces (zowel voorgeleidings- als het MK/PR-traject tot en met Hoger beroep) is in dit sturingsproces dan van groot belang. Onder de noemer selectiviteit valt overigens ook te verstaan hoe in samenwerking met andere ketenpartners aan de voorkant van het proces meer betekenisvolle interventies kunnen worden toegepast. Daar ligt dus een connectie met Actielijn 1. Ook hier is de behoefte dit sturingsmodel tegen het licht te houden of het vatbaar is voor doorontwikkeling en de wijze waarop de geformuleerde taken, rollen en bevoegdheden worden vormgegeven. Op basis van deze inventarisatie kan worden bezien of er bijstelling moet plaatsvinden in het model of dat er eigenlijk meer geïnvesteerd moet worden in het "vakmanschap aan het stuur" van de actoren.

Acties:

- 1. Uitvoeren van nul-scenario door SMS-team als eerste stap als onderdeel van Ketenofferte Zedenzaken*
- 2. Uitvoering quick-scan landelijk Sturingsmodel in Zedenzaken op behoefte aan doorontwikkeling van het model of aanscherpen rollen actoren*



4. Communicatie

De inzet op communicatie draagt bij aan de ketenambities verbeteren van de effectiviteit en kwaliteit.

De exposure die zedenzaken in toenemende mate in de media en samenleving krijgt, vraagt om een ketenbrede externe communicatiestrategie, met een gemeenschappelijke boodschap. Deze kan vervolgens door de ketenpartners afzonderlijk ook in hun woordvoeringslijnen worden verwerkt. Uitgangspunt voor de boodschap is het vertellen van het 'hele verhaal', waarbij het niet alleen gaat om doorlooptijden, maar ook om andere vormen van betekenisvolle afdoening. Onderdeel van de communicatiestrategie is ook hoe we als keten ons werk beter inzichtelijk kunnen maken naar de samenleving ('Rijker verantwoord'). Dat geldt ook voor alle initiatieven die er zijn op het gebied van zedenzaken. De communicatiestrategie maakt onderdeel uit van actielijn 1.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat slachtoffers vinden dat ze niet goed worden geïnformeerd over de status van hun zaak; de frequentie is te laag en de communicatie is niet altijd duidelijk. Hierin liggen kansen voor ons als keten om dit te verbeteren. Dat geeft slachtoffers meer grip op hun zaak, helpt bij de verwerking en geeft vertrouwen. Daarom brengen de communicatieadviseurs ook de communicatie met het slachtoffer in beeld. Vanaf het eerste contactmoment met de politie tot afronding van de zaak. Daarbij worden de bestaande contactmomenten chronologisch in kaart gebracht. Vervolgens wordt er gekeken waar er verbeteringen mogelijk zijn, zowel in frequentie, *tone of voice* en welke ketenpartner de aangewezen partij is om te communiceren (zie ook laatste alinea pagina 3). Dit onderdeel ligt in het verlengde van actielijn 1 en 2.

Actie/product:

1. *Strategisch communicatieadviseurs van (in elk geval) politie, OM, ZM en Slachtofferhulp NL en DSK gaan met elkaar om tafel om een gezamenlijke communicatiestrategie op het gebied van zeden te formuleren. DSK faciliteert dit proces. Medio december 2022 is een eerste versie van de communicatiestrategie gereed.*
2. *De communicatie met slachtoffers wordt onder de loep genomen en verbetermogelijkheden worden in kaart gebracht. In het laatste kwartaal van 2023 ligt er een verbeterplan.*



5. Organisatie

5.1 Opdrachtgever

Het Bestuurlijk Ketenberaad fungeert als opdrachtgever voor het Actieplan versterken gezamenlijke aanpak zedenzaken.

5.2 Uitvoering

De opdracht wordt primair uitgevoerd door de Ketenexpertgroep Zeden. Daarin zijn de zedenspecialisten vanuit in elk geval de politie, het openbaar ministerie, de Rechtspraak, Perspectief Herstelbemiddeling, Slachtofferhulp NL en het Ministerie van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigd. De Ketenexpertgroep Zeden komt minimaal vier keer per jaar bijeen. Worden bij de uitvoering van het Actieplan op de koppelvlakken andere organisaties nadrukkelijk "geraakt" (bv. executieketen) dan maken deze ook onderdeel uit van de uitvoering van dit plan en deel uitmaken van deze expertgroep.

5.3 Rol directie Strafrechtketen

De Directie Strafrechtketen (DSK) faciliteert de Ketenexpertgroep Zeden. De directeur DSK is de voorzitter van de expertgroep. Daarnaast verzorgt DSK als facilitator in afstemming met de ketenpartners eens per kwartaal een voortgangsrapportage op de acties uit dit plan van aanpak, ten behoeve van de expertgroep en het BKB. Vanuit DSK zal ook een ketencoördinator beschikbaar worden gesteld die de samenhang op de uit te voeren acties van het Actieplan bewaakt ten behoeve van het BKB.

5.4 Duurzame monitoring doorlooptijden zeden

De in 2019 gestelde professionele normen Zeden vormen het uitgangspunt voor de monitoring. Deze monitor doorlooptijden Zedenzaken wordt tweemaal per jaar een vast agendapunt bij de Ketenexpertgroep Zeden en in aansluiting daarop het BKB. Nadere analyses rond doorlooptijden en/of het ketenproces zeden kunnen op verzoek van Ketenexpertgroep worden uitgevoerd. Zo worden bijvoorbeeld desgewenst de doorlooptijden van specifieke zaakstromen zeden in kaart gebracht, nader geanalyseerd en van duiding voorzien. De monitor doorlooptijden Zedenzaken wordt periodiek gemaakt door het Ketendatateam van de strafrechtketen onder regie van DSK.

5.5 Periodieke verantwoording

De Ketenexpertgroep Zeden legt minimaal tweemaal per jaar verantwoording af aan het BKB over de voortgang van de gezamenlijke acties. De ketenpartners rapporteren over de individuele aanpak in eigen lijn. Dit komt niet in het BKB ter sprake.

5.6 Samenhang met andere trajecten

Naast dit Actieplan zijn er andere trajecten die bijdragen aan verkorten van de doorlooptijden van zedenzaken, actuele knelpunten bij ketenorganisaties op te lossen of bijdragen aan betere bejegening van slachtoffers.



Daarbij hebben we de volgende trajecten in beeld:

Traject	Betrokken partijen	Bijzonderheden
Aanpak achterstand voorraden OM/ZM in meerjarenperspectief	OM/ZM	
Pilot slachtofferadvocaat bij zedenzaken	NOvA/JenV/Politie	
Nationaal Actieactieplan grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld	OCW en SZW	
Problematiek Forensische artsen GGD	GGD/VWS/JenV/NFI	
Problematiek Psychiaters NIFP	JenV (DGSenB), NIFP	
Nieuwe Wetgeving Seksuele misdrijven	JenV	
Werkgroep 1 portaal Zedenslachtoffers	SHN, PH, CSG, VT, OM en Politie	Uitgevoerd door Verweij Jonker instituut, rapport eind 2022 gereed
Actieplan Strafrechtketen VVC-Lichte HIC	OM/Politie/ZM/JenV/ Executieketen	



6. Planning

De looptijd van dit Actieplan en daarmee samenhangende gremia is vooralsnog gesteld tot en met 1 april 2024. Begin 2024 zal de balans worden opgemaakt over de resultaten van het Actieplan en beslist worden of de werkwijze moet worden voortgezet.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de acties binnen de Actielijnen en de beoogde looptijd dan wel planning, deze planning zal bij uitvoering van het actieplan verder gedetailleerd worden richting BKB.

Actie	Actielijn	Beoogde doorlooptijd
Plan van aanpak Actielijn 1	Actielijn 1	Vóór 15 november 2022 Ketenprojectleider geworven Medio december plan van aanpak gereed
Uitvoeren nul-scenario als eerste stap in de ketenofferte zedenzaken	Actielijn 1, 2 en 3	Start medio oktober 2022 Geschatte doorlooptijd: 6 maanden
Inventarisatie kansen optimaliseren werkprocessen zedenzaken	Actielijn 2	1 november 2022 gereed
Uitvoering quick-scan landelijk Sturingsmodel in Zedenzaken	Actielijn 2 en 3	Start november 2022 1 januari 2023 gereed
Gezamenlijke communicatiestrategie	Actielijn 1, 2 en 3	Medio december 2022 gereed
Verbeterplan communicatie met slachtoffers	Actielijn 1	Q4 2023 gereed



7. Financiering

Het Actieplan zal vanuit DSK ten behoeve van het BKB wel enige ketencoördinatie vragen om de gestelde gezamenlijke ambities te verwezenlijken. Deze initiële projectbegroting (gerekend van 1 september 2022 t/m 31 maart 2024) leidt tot de volgende posten, die vanuit Ketenbudget BKB en budget JenV worden ge(co)financierd:

Post	2022	2023	2024
Ketencoördinatie Actieplan ¹¹	p.m.	p.m.	p.m.
Ketenprojectleider Actielijn 1	25.000	100.000	25.000
Projectsecretaris	10.000	20.000	10.000
Communicatieadvies/strategie	10.000	p.m.	p.m.
Overige projectkosten (vergaderlocatie/catering, etc.)	5.000	10.000	5.000
Uitvoeren 0-scenario ketenofferte	30.000	30.000	p.m.
Inhuur externe expertise	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal	80.000	160.000	40.000

¹¹ Deze rol wordt vanuit bezetting DSK geleverd



8. Risico's

Issue	Effect	Impact	Beheersmaatregel	Actielijn	Besturing	Cultuur & gedrag	Proces & logistiek	ICT	HRM	Techniek	Financiën	Organisatie	Wetgeving & beleid
Organisaties leveren niet de gelabelde capaciteit	Doelen worden niet gehaald	■ ■	Organisaties leveren wel de gelabelde capaciteit	2, 3	■				■				
Planning wordt niet gehaald	Uitloop	■ ■		1, 2, 3			■					■	
Te weinig budget	Doelen worden niet gehaald	■ ■ ■		1, 2, 3			■					■	
(Interne) communicatie sluit niet of onvoldoende aan bij de doelgroepen	Imagoschade, doelen worden niet gehaald	■ ■		1, 2, 3			■					■	
Toepassen meer mediation / herstelrecht in proces zedenzaken komt niet op gang	Doelen worden niet gehaald	■ ■	Formuleren van regionale doelstellingen als KPI?	1, 2, 3	■	■	■						
Het wordt steeds complexer om devices uit te lezen bij zedenzaken		■ ■	Extra capaciteitsbehoefte bij NFI of digitale opsporing NP opnemen in Ketenofferte	1, 2						■			



Aanpak doorlooptijden zedenzaken

Mentale weerbaarheid van de medewerkers in het geding	Uitval medewerkers	■ ■	Aanbrengen meer variëteit in bezetting en takenpakket zedenclusters NP en OM	3															
Sommige verkeerstorens werken niet mee aan prioritering van Zedenzaken bij MK	Doelen worden niet gehaald	■ ■ ■	Escaleren via leden ZM/OM in BKB naar bestuurders betreffende regio's	3															
Strategische personeelsplanning politie loopt niet conform plan	Uitloop, doelen worden niet gehaald	■ ■ ■		3															
Ontbreken van logistiek zaakmedewerkers bij het OM		■	Eerst bespreken in interne OM-lijn van behoefte en meerwaarde, dan agenderen in BKB als verbetervoorstel	1, 2, 3															
Coördinerend Zeden-OvJ onvoldoende competenties rond selectiviteit		■	Medewerkers krijgen jaarlijkse training	2, 3															
Tekort aan Forensische artsen GGD		■ ■ ■	Blijven escaleren naar VWS door MJenV	2, 3															
Tekort aan psychiaters NIFP		■ ■ ■	Behoeft opnemen in ketenofferte	2, 3															
Levertijden rapportages 3RO niet conform afspraak	Uitloop, gebrek aan inzicht	■ ■	Extra capaciteitsbehoefte opnemen in Ketenofferte	2, 3															
Levertijden rapportages RvdK niet conform afspraak	Uitloop, gebrek aan inzicht	■ ■	Extra capaciteitsbehoefte opnemen in Ketenofferte	2, 3															
Onbekendheid over eisen aan procesdossier bij ZM bij politie		■	Initiëren van Intervisie tussen NP,ZM en OM in	2, 3															



			arrondissementen over dossierkwaliteit Zedenzaken											
Aansluiting met OM/ZM-overleg zittingscapaciteit ontbreekt		■ ■ ■	Stap 1 Inzetten directeur DSK, stap 2 escaleren naar BKB	3										

Legenda

Actielijnen

- 1: Betekenisvolle interventies
- 2: Optimaliseren werkprocessen
- 3: Sturing op capaciteit en prioriteiten

Score

- Laag risico
- ■ Middelgroot risico
- ■ ■ Groot risico



Aanpak doorlooptijden zedenzaken

Dit Actieplan is een gezamenlijk ketenproduct, opgesteld door de zedenexperts van de politie, Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Slachtofferhulp en Perspectief Herstelbemiddeling, onder coördinatie van de Directie Strafrechtketen.