

Vergaderjaar 2024–2025

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 874

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2024

Bij brief van 29 januari 2024 hebben onze ambtsvoorgangers uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de motie Ellian c.s. wordt uitgevoerd in het licht van de bevindingen van de parlementaire verkenning strafrechtketen.¹ In de brief is toegezegd dat uw Kamer jaarlijks vóór het zomerreces zal worden geïnformeerd over de voortgang van de daarin aangekondigde maatregelen en acties.² In verband met de kabinetswisseling ontvangt u deze brief nu.

In deze brief zullen wij ingaan op zowel de maatregelen die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden genomen, als op de stappen die door de strafrechtketen gezet worden. Wij zetten allereerst de maatregelen uiteen die zijn genomen of geïntensiveerd om de afstemming en coördinatie zowel vanuit het departement in de richting van de strafrechtketen, als in de strafrechtketen zelf te bevorderen. Vervolgens komen de drie ketendoelstellingen en de betreffende maatregelen aan de orde. Deze betreffen de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, het verbeteren van de doorlooptijden en het verbeteren van de ketendigitalisering. In de laatste paragraaf worden de overige maatregelen toegelicht.

1. Versterking afstemming, coördinatie en regie

Er is de afgelopen maanden een begin gemaakt met het versterken van de monitoring en afstemming op de strafrechtketen, vanuit en binnen het ministerie. Daarbij zijn allereerst intern afspraken gemaakt over hoe de coördinatie vanuit het departement in de richting van de keten kan worden versterkt en hoe meer samenhang in de contacten richting de keten kan worden bereikt. Zo worden de opdrachten in de jaarplanning inhoudelijk beter met elkaar afgestemd. Hiermee wordt beoogd dat voor

¹ Kamerstukken II, 29 279, nr. 805.

² Brief van 24 januari 2024, Kamerstukken II, 29 279, nr. 836.

de ketenorganisaties meer duidelijkheid ontstaat over de verwachtingen van de kant van het ministerie.

Daarnaast wordt de voortgang op de afgesproken ambities in de keten en het tijdig signaleren van eventuele knelpunten scherper gevolgd. Zoals in de brief van 29 januari jl. is aangekondigd, zal naast de reguliere bestuurlijke overleggen tussen het departement en de ketenorganisaties, drie keer per jaar onder leiding van de Secretaris-Generaal overleg plaatsvinden met de ketenorganisaties, waarbij onder andere over de prestaties in de strafrechtketen en de ervaren knelpunten zal worden gesproken. Doel van dit overleg is om vanuit een meer integrale kijk op de (prestaties van de) strafrechtketen te spreken over uitdagingen, belemmeringen en oplossingsrichtingen. Het is een wederkerig overleg met een duidelijke plek voor de punten die het ministerie zelf oppakt en voor de punten waarmee het ministerie de ketenpartners kan ondersteunen. Belangrijk is ook dat de verschillende directoraten-generaal van het ministerie aangesloten zijn ten behoeve van de samenhang en coördinatie. In die zin is de verwachting dat het overleg tevens een wezenlijke bijdrage kan leveren aan een betere en intensievere samenwerking binnen de keten en kan helpen bij het oplossen van knelpunten en daarmee een waardevolle aanvulling kan zijn op de bestaande coördinatie-mechanismen. Het eerste overleg in deze cyclus vindt plaats op 1 oktober 2024.

Naast deze initiatieven worden er door het ministerie – conform de desbetreffende aanbeveling uit het eindrapport van de parlementaire verkenning – ook extra stappen gezet in het prioriteren van nieuwe beleids- en wetvoorstellen die impact hebben op de strafrechtketen, zodat de ketenorganisaties voldoende ruimte en tijd krijgen om de gestelde doelen te realiseren. Daarbij is het belangrijk dat er keuzes worden gemaakt in de wensen en opdrachten die er de komende jaren richting de ketenpartners komen. Niet alles kan tegelijkertijd. Dat vergt dat, in nauw overleg met de ketenorganisaties, meer rekening wordt gehouden met het absorptievermogen van de ketenorganisaties als het gaat om de implementatie van alle beleids- en wetgevingsinitiatieven, inclusief de internationale (EU)-wetgeving. Dit is des te belangrijker in relatie tot de aanloop naar de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Hiervoor is een zo volledig en actueel mogelijk overzicht van alle beleids- en wetgevingsinitiatieven opgesteld, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt welke inzet nodig is om beleidskeuzes te implementeren. Bij dit keuzeproces worden zo eenduidig mogelijke waarden- en haalbaarheidscriteria gebruikt, hetgeen naar verwachting zal bijdragen aan een uniform prioriteringsproces richting de strafrechtketen.

Bij het verkrijgen van inzicht is de Strafrechtketenmonitor essentieel. In juni jl. heeft uw Kamer de laatste versie ontvangen.³ In deze versie zijn als aanvulling ook de voorraadcijfers opgenomen. Dit is belangrijk omdat we in de monitor niet alleen de voortgang in het afgelopen jaar kunnen zien, maar ook wat de actuele voorraden zijn. Daarmee is de Strafrechtketenmonitor niet alleen een middel om terug te kijken naar het vorige jaar, maar ook om vooruit te kijken.

Ketendoelstellingen

Wij zullen de ketenorganisaties ondersteunen bij het realiseren van de ketendoelstellingen. Het terugdringen van de voorraden en doorlooptijden, een adequate implementatie van het Wetboek van Strafvordering en een verbeterde ketendigitalisering zijn niet los van elkaar te zien en vergen van de ketenorganisaties een stevige inzet van mensen en

³ Strafrechtketenmonitor 2023, brief van 10 juni 2024, Kamerstukken II, 29 279, nr. 855.

middelen. Het Bestuurlijk Ketenberaad zal de samenhang tussen deze ketendoelen verder bevorderen, mede op basis van de in ontwikkeling zijnde meerjarenagenda. Wij blijven de voortgang samen met de keten volgen en monitoren. Daarom hebben wij de ketendoelstellingen opgenomen in de beleidsagenda van onze begroting, conform de motie Ellian c.s.⁴

2. Verbeteren doorlooptijden

De cijfers uit de Strafrechtketenmonitor 2023 laten zien dat er nog geen grote wijzigingen zijn in de doorlooptijden bij verschillende geprioriteerde zaakstromen zoals jeugd, ernstige verkeersmisdrijven en ernstige zedenmisdrijven.⁵ Tegelijkertijd zijn er wel voorzichtige positieve signalen zichtbaar. Bij een aantal zaakstromen, zoals bijvoorbeeld bij hoger beroep, zijn er (lichte) verbeteringen te zien. Voorlopige cijfers over de eerste maanden van 2024 tonen over het algemeen stabiele werkvoorraden. Er zijn lichte schommelingen in de voorraden op het koppelvlak tussen het OM en de Rechtspraak. De voorraad zelfmelders is, als gevolg van de opnamebeperkingen bij DJI, nog steeds hoog.

Om verdere stappen te zetten in het terugdringen van de voorraden en doorlooptijden wordt door de strafrechtketen extra inzet gepleegd. Zo werkt het OM met een meerjarig verbeterprogramma «Voorraden & doorlooptijden» met als doel te bewerkstelligen dat het OM beter in staat is zaken structureel en duurzaam, binnen aanvaardbare normen, te kunnen afronden. De beoogde verbeteringen worden vanuit zes thema's aangevlogen: uniforme en heldere definities, balans in de instroom en uitstroom van zaken, een ander voorraadbeheer, gericht op workload, operationalisering van volumesturing, optimale benutting van zittingscapaciteit en het terugdringen van de doorlooptijden van met name door het Bestuurlijk Ketenberaad extra geprioriteerde zaakstromen: zeden-, jeugd-, en veelvoorkomende criminaliteit (VVC)⁶. De parketten gaan hiervoor in verschillende etappes aan de slag met concrete verbeteracties op deze thema's.

Ook de andere organisaties in de strafrechtketen blijven zich binnen de eigen organisaties inzetten op het terugdringen van de voorraden en doorlooptijden, waarbij de onderlinge afstemming plaatsvindt in het Coördinerend Ketenberaad (CKB) in opdracht van het Bestuurlijk Ketenberaad.

Door de intensievere sturing van de ketenorganisaties op de voorraden en de doorlooptijden moet de verkorting van de doorlooptijden gerealiseerd worden. Wel blijft hierbij de beschikbaarheid van personeel in de strafrechtketen aandachtspunt, zoals dit bijvoorbeeld bij DJI het geval is.

De bestuurders van de ketenorganisaties bevorderen binnen de eigen organisaties dat de landelijke doelstellingen over het terugdringen van de doorlooptijden van strafzaken worden vertaald in de arrondissementen/ regio's. De regionale bestuurders stemmen hiervoor de prioriteitstellingen op regionaal niveau af. In opdracht van de regionale bestuurders geven de ketencoördinatoren een extra impuls aan het terugdringen van de doorlooptijden en het wegwerken van de voorraden. Dit doen zij in de

⁴ Beleidsagenda begroting J&V; Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 VI, nr. 2, pagina 17–18.

⁵ Professionele ketennormen van het Bestuurlijk Ketenberaad; Kamerstukken 2018–2019; nr. 29279-533.

⁶ Maatschappelijke opgave en prioriteiten strafrechtketen 2022–2027; Kamerstukken 2022–2023, nr. 29279-738.

10 regio's door met name het creëren van overzicht, het analyseren van de actuele situatie en het aanjagen van positieve ontwikkelingen.

Door het ministerie wordt in de bestuurlijke gesprekken met de ketenorganisaties de bovenstaande ontwikkelingen op het gebied van de voorraden en doorlooptijden besproken en nemen de organisaties hun inzet op in de jaarverslagen.

Voor de realisatie van de ketendoelen is van belang dat duidelijk is welk aandeel de organisaties in de realisatie daarvan hebben, en wat over en weer de verwachtingen en afhankelijkheden zijn. Voor de zeven geprioriteerde zaakstromen van het Bestuurlijk Ketenberaad, is bepaald wat het aandeel van elk van de betrokken organisaties is. Deze afspraken zijn ook in de jaaraanschrijvingen opgenomen (zie in paragraaf 1 en 2).

De extra inzet van de ketenorganisaties motiveert ons om samen met de strafrechtketen de voorraden en de doorlooptijden verder terug te dringen.

Specifieke maatregelen Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP)

De visie op forensisch onderzoek voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten van 2018 beschrijft de wens om te komen tot een «robustere» keten (met aanbieders als NFI, politielabs en (semi)private labs) van forensische onderzoeken, zodat meer en sneller forensisch onderzoek kan worden uitgevoerd, en meer duiding kan worden gegeven.⁷ Structurele middelen, in het kader van de aanpak tegen ondermijning, worden ingezet bij politie, Openbaar Ministerie en NFI conform deze visie.

In de uitwerking van de visie zijn de volgende stappen gezet. Ten eerste is een samenwerking opgezet tussen de politie en een marktpartij (Eurofins TMFI) voor DNA-onderzoek in verscheidene hubs in Nederland. In de toekomst zal hier onderzoek naar drugs aan worden toegevoegd. Ten tweede heeft het OM afspraken gemaakt met meerdere (semi-)private aanbieders van forensisch onderzoek om te waarborgen dat er voldoende capaciteit, goede doorlooptijden en contra-onderzoekslocaties zijn binnen het forensisch domein. Dit draagt bij aan de slagvaardigheid van het forensisch stelsel. Ten derde wordt het NFI versterkt als topinstituut door te investeren in hoogwaardig/multidisciplinair forensisch onderzoek en de robuustheid van het instituut.

Een randvoorwaarde van de visie is een bestendige (keten)informatievoorziening, waardoor de communicatie over forensisch onderzoek tussen ketenpartners digitaal kan plaatsvinden. Ook dit krijgt de benodigde aandacht. Om de keten beter te laten functioneren hebben het Openbaar Ministerie en de politie zelf de beschikking gekregen over een budget om rechtstreeks forensisch onderzoek aan te vragen bij (semi)private laboratoria. De «One Stop Shop», die nu nog bij het NFI is ingericht en die was bedoeld om via het NFI private aanbieders van forensisch onderzoek in te kunnen zetten, zal per 2025 worden opgeheven.⁸

Het grootste knelpunt voor het NIFP met betrekking tot doorlooptijden is het tekort aan pro-Justitia rapporteurs. Dit hangt samen met een breder tekort aan (forensische) gedragsdeskundigen. Het NIFP werkt continu aan nieuwe initiatieven om de rapporteurspoule te vergroten, zoals het investeren in de opleiding van nieuwe rapporteurs maar ook het

⁷ Visie op forensisch onderzoek; Kamerstukken II, 29 628, nr. 819.

⁸ Zie Kamerstukken II, 29 628, nr. 819.

begeleiden van bestaande rapporteurs. Ook wordt gesproken over mogelijkheden om de vergoedingen beter aansluiting te laten houden bij de gevraagde inspanning en de marktontwikkelingen. Het NIFP overlegt periodiek met ketenpartners om het hele proces rondom de pro-Justitia proces te optimaliseren, zoals het tijdig aanleveren van de noodzakelijke processtukken.

Inzet OM-strafbeschikking

In de brief van 29 januari jl. werd het uitbreiden van de mogelijkheden voor de OM-strafbeschikking benoemd. De inzet van de OM-strafbeschikking wordt onderzocht. Het is van belang de toepassing en uitwerking van het instrument in de praktijk scherp te blijven volgen. Het kabinet start daarom in het najaar 2024 de voorbereidingen voor een onderzoek naar hoe de procedure van de strafbeschikking wordt ervaren door de procesdeelnemers. Na afronding van dit onderzoek komt het kabinet met een reactie over mogelijke vervolgstappen.

3. Implementatie nieuwe wetboek van strafvordering

Wij informeren uw Kamer geregeld over de voortgang van het wetgevingswerk en de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁹ In het licht van de parlementaire verkenning en de motie Ellian c.s. is besloten de samenwerking tussen de organisaties in de strafrechten te versterken en de organisatie van het bestuursdepartement aangaande het nieuwe wetboek aan te passen. Ten behoeve van de herinrichting van de departementale organisatie is advies ingewonnen bij *ABD Topconsult*.

Kern van de nieuwe aanpak is:

- De instrumenten in de planning en begrotingscyclus zijn centraal gesteld in de verzoeken aan de ketenorganisaties en de verantwoording over de voortgang en financiering. Dat betekent dat alle betrokken organisaties jaarlijks een jaarplanaanschrijving krijgen¹⁰, waarin ook de opdracht tot invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is opgenomen. Aan de desbetreffende organisatie wordt gevraagd aan te geven wat in dat jaar binnen de organisatie en in de samenwerking met de (keten)partners nodig is voor de mijlpalen, in de aanloop naar de implementatie van het nieuwe wetboek, te behalen. Deze methode is ter voorbereiding op het jaarplan 2025 voor de hele keten gehanteerd. Uit deze aanpak volgt vanzelf dat de organisaties over hun voortgang rapporteren in de reguliere tertaalrapportages en tertaalgesprekken.
- Ook aan financiële toekenningen voor het uitvoeren van implementatiewerkzaamheden zijn striktere voorwaarden verbonden dan het geval was. Deze voorwaarden zijn gericht op planning en samenwerking. Zo is bij de toekenning van financiële middelen voor implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de voorwaarde gesteld dat onderlinge afhankelijkheden tussen de organisaties in kaart worden gebracht, implementatieplannen worden gedeeld en er uiterlijk op 1 oktober 2024 een meerjarenbegroting wordt toegezonden. Voor beide producten is in samenwerking met de Auditdienst Rijk een referentiekader vastgesteld.
- Het vorige kabinet heeft uw Kamer eerder geïnformeerd dat in afstemming met de ketenorganisaties de streefdatum voor inwerking-

⁹ Meest recentelijk 11 januari 2024, Kamerstukken II 29 279, nr. 832.

¹⁰ Dit geldt niet voor de Rechtspraak, het ministerie wordt op de hoogte gehouden door het jaarplan/jaarverslag.

trekking van het nieuwe wetboek is bepaald op 1 april 2029.¹¹ De betrokken organisaties is gevraagd een gezamenlijke planning op te stellen waarin is beschreven op welke wijze de organisaties in de keten invulling gaan geven aan het implementatieproces. Daarbij wordt op basis van de in kaart gebrachte impact aangegeven op welke onderdelen van het nieuwe wetboek organisaties afhankelijk zijn van keuzes van andere organisaties in de keten. Op basis van die opgave worden de kaders en mijlpalen vast gesteld. In de volgende (tiende) voortgangsrapportage over het nieuwe wetboek zullen wij uw Kamer daarover nader informeren.

- Om te zorgen voor samenhang en coördinatie van de aanpak werken een departementaal beleidsteam en een ketenimplementatieteam nauw samen. Deze teams faciliteren waar nodig gezamenlijk overleg over de afhankelijkheden tussen de organisaties en helpen bij het oplossen van eventuele knelpunten waar organisaties mee kampen.

4. Ketendigitalisering en informatievoorziening

Versterken ketensamenwerking op het gebied van digitalisering

Sinds 1 januari 2023 werken de organisaties in de strafrechtketen in het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) samen aan de digitaliseringsopgaven voor de keten op basis van een ketenjaarplan. Om een doorkijk te geven naar de opgaven van de komende jaren wordt in gezamenlijkheid een overkoepelend meerjarenplan voor het DDS opgesteld. In het DDS worden met de ketenpartners de consequenties en afhankelijkheden in beeld gebracht tussen individuele en gezamenlijke projecten en programma's op het gebied van digitalisering. Het vervangen van verouderde ICT-systemen is voor de ketenpartners een belangrijke opgave die de komende jaren veel van hen vraagt.

Integraal onderdeel van het meerjarenplan van het DDS zijn de informatievoorzienings- en digitaliseringsopgaven die randvoorwaardelijk zijn voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en de bijdrage van de informatievoorzieningsopgaven aan het verbeteren van doorlooptijden. De aanscherping van de doelstellingen van het DDS geven richting aan het stelsel met als belangrijkste ambities: het verbeteren van de digitale dienstverlening aan externe doelgroepen, het digitaliseren van de informatie-uitwisseling tussen (keten)partners, het stimuleren en faciliteren van het gebruik van ketenvoorzieningen en de digitale uitwisseling van multimedia. De meerwaarde van het DDS voor de strafrechtketen wordt geleverd door het in stand houden van een toekomstbestendige architectuur en het verder bouwen aan afspraken, standaarden en voorzieningen.

Uitdagingen

Op het gebied van ketendigitalisering wordt het werk momenteel voornamelijk uitgevoerd door externe consultants. Ten behoeve van de continuïteit en kennisborging van de ondersteuning aan de ketenpartners is een traject gestart om deze consultants te vervangen door ambtenaren met kennis van de strafrechtketen. De grootste uitdaging binnen deze opgave is het aantrekken van voldoende gekwalificeerde IV-experts, zoals IT-architecten.

Een andere uitdaging is dat de organisaties ook voor het realiseren van de eigen grote IT-opgaven staan, zoals het nieuwe Wetboek van Strafvordering, het vervangen van oude systemen en het bouwen van nieuwe

¹¹ Brief van 20 maart 2024, Kamerstukken II, 29 279, nr. 847.

systemen. Hierbij moet voortdurend worden gekeken naar de beschikbare capaciteit, mede met het oog op de krapte op de arbeidsmarkt.

5. Overig

Financiering

In de brief van 29 januari jl. is uitvoerig ingegaan op de verbetering van de financiering. Daarbij is aangegeven dat het belang van stabiliteit in de financiering en aandacht voor geleidelijkheid bij zowel bezuinigingen als investeringen volledig wordt onderschreven.

Er is geen aanleiding om bekostigingssystemen aan te passen, maar het op onderdelen verbeteren van de systemen ten behoeve van een betere samenwerking heeft continue aandacht van het departement. Zo waren er eerder al stappen gezet ten aanzien van projectfinanciering met betrekking tot de digitalisering en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Indien er sprake is van (aanvullende) financiële verstrekkingen wordt scherper gemonitord of de verstrekte middelen ook voor dat doel worden ingezet en wat de resultaten zijn van deze investeringen. Deze werkwijze wordt ook nu al toegepast, bijvoorbeeld bij de middelen die worden verstrekt in het kader van de aanpak van ondermijning, de modernisering van het wetboek van strafvordering en de (ketenbrede) digitalisering.

De jaarverslagen van de organisaties in de strafrechtketen bevatten reeds informatie over financieel beheer en aantallen fte's. Het departement voert in het kader van de reguliere planning en begrotingscyclus regelmatig het gesprek met de organisaties over de op te nemen informatie en zal in dat licht ook bespreken welke aanvullingen daarbij mogelijk en wenselijk zijn.

PMJ

In de brief van 29 januari jl. hebben onze ambtsvoorgangers aangegeven dat het WODC onderzoekt in hoeverre nieuwe ontwikkelingen op het gebied van data en technieken benut zouden kunnen worden in het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) om de doorstroom in de strafrechtketen te kunnen voorspellen. Het WODC heeft dit onderzoek onlangs afgerond. De resultaten zijn naar uw Kamer gestuurd.¹²

De conclusie uit dit onderzoek is dat een aantal technieken hiervoor in aanmerking komen. In een vervolgonderzoek zullen enkele veelbelovende technieken in de vorm van pilots nader worden uitgewerkt.

6. Tot slot

De problematiek is complex. Er zijn geen snelle oplossingen en de prestaties zijn afhankelijk van verschillende factoren. De ketenpartners zijn zich echter doordrongen van de noodzaak van het verbeteren van de prestaties en zetten zich hier ten volle voor in. In samenwerking met de organisaties in de strafrechtketen verwachten wij de komende jaren verdere stappen vooruit te zetten. De eerste voorzichtige positieve signalen zijn daarbij zichtbaar. Zoals in deze brief is aangegeven zal – naast de investeringen in de capaciteit van de keten – de regie van het departement alsmede de intensievere sturing op de doorlooptijden van de ketenorganisaties, naar onze verwachting gaan bijdragen aan het verbeteren van het presterend vermogen van de strafrechtketen. Het

¹² Kamerstukken II, 2023–2024, 29 279, nr. 853.

verbeteren van de prestaties in de strafrechtketen zorgt ervoor dat plegers van strafbare feiten (sneller) worden bestraft. Dat is in het belang van slachtoffers, verdachten en voor het vertrouwen in de rechtsstaat.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken