

Position paper Strafrechtketen

T.b.v. het gesprek met de vaste commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer op 27 mei 2025

Datum: 26 mei 2025

Van: Politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak¹

Introductie

In zijn verantwoordingsonderzoek over 2024 beschrijft de Algemene Rekenkamer zijn zorgen over lange doorlooptijden, die hij onder meer wijt aan onvoldoende samenwerking tussen de strafrechtketenpartners als gevolg van te weinig aandacht voor het algemene (keten)belang. De Rekenkamer beschrijft ook de zorgen die de Tweede Kamer heeft over de prestaties van de strafrechtketen. De politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Rechtspraak herkennen en delen deze zorgen. Vanuit het wettelijk systeem zijn de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de adressanten van het Rekenkameronderzoek, maar dat laat onverlet dat wij ons rechtstreeks aangesproken voelen en verantwoordelijk achten voor de bevindingen ten aanzien van onze politie, OM en Rechtspraak. Binnen de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid zoeken wij naar wegen om met de andere partners van de lokale en landelijke keten meer strafzaken beter en sneller af te doen. En om daarmee recht te doen aan slachtoffers en verdachten.

Hardnekkige opgaven

De opgaven waar de minister van Justitie en Veiligheid en de strafrechtketeninstanties voor staan zijn niet voor het eerst signaleerd. Dat illustreert de taaiheid en hardnekkigheid ervan. Bijna tien jaar geleden werd het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) ingesteld met onder andere tot doel zelf – en met respect voor ieders (wettelijke) positie en rol – het initiatief te nemen bij het verbeteren van de prestaties van de strafrechtketen en het gezamenlijk creëren van de randvoorwaarden daarvoor. Terugkijkend op die periode zijn daarin door alle strafrechtketeninstanties vele en grote inspanningen geleverd. Naast het verwerken van verschillende stelselherzieningen² en beleidsintensiveringen³ zijn gezamenlijke ketennormen ontwikkeld en werken de ketenpartners in het Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) samen aan de digitaliseringsopgaven van de strafrechtketen.

De strafrechtketen vanuit twee perspectieven

De inspanningen in de afgelopen jaren ten spijt, zijn de hardnekkige tekortkomingen in de strafrechtketen nog steeds actueel. Dat vraagt om een reflectie op de aanpak. Waar tien jaar geleden de oplossing nog sterk werd gezocht in ketenbrede oplossingen en systemen, zijn de inzichten over de effectiviteit daarvan veranderd. Op basis van die inzichten en de ervaringen in de afgelopen jaren moeten ook andere maatregelen worden overwogen, waarmee ook beter rekening kan worden gehouden, en meer recht kan worden gedaan aan de verschillende institutionele posities en daarmee samenhangende beperkingen als het om 'ketensturing' gaat. Daarbij is het van belang om 'de strafrechtketen' vanuit twee, elkaar aanvullende, perspectieven te bezien.

¹ Om de strafrechtketen goed te kunnen laten functioneren zijn de inspanningen van vele instanties en professionals nodig. Ten behoeve van het gesprek van de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid met de politie, het OM en de Rechtspraak, wordt in dit position paper gefocust op deze drie instanties en ziet de term 'strafrechtketen' in dit verband enkel op deze instanties.

² Denk bijvoorbeeld aan de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB), de Wet straffen en beschermen, de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) of de Wet uitbreiding slachtofferrechten. En aan de voorbereiding op de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

³ Bijvoorbeeld de inspanningen in het kader van de ondermijnende, georganiseerde criminaliteit, inzet op straf met zorg, of de Wet seksuele misdrijven (Wsm).

Institutioneel perspectief

Op goede, rechtstatelijke gronden heeft binnen de strafrechtketen niemand – wettelijk en feitelijk – doorzettingsmacht. Waar de verhoudingen in een commerciële productieketen worden bepaald door marktmacht en contracten en de afzonderlijke onderdelen van die keten winstmaximalisatie als doel nastreven, staan de instanties binnen de strafrechtketen voor de realisatie van maatschappelijke waarden. De strafrechtketen is geen doorsnee productieketen, maar een complex samenstel van deelketens, waarin veel partijen op landelijk, regionaal en lokaal niveau samenwerken en waarbinnen waarborgen het sui generis karakter van de politie, de rechtsstatelijke positie van het OM en de onafhankelijkheid van de rechtspraak moeten beschermen. Dat betekent onder meer dat, anders dan in private productieketens, binnen de strafrechtketen niet één dominante speler de gehele keten aanstuurt of kan aansturen. Ter realisatie en bescherming van maatschappelijke waarden zijn in de verhoudingen binnen de strafrechtketen checks-and-balances ingebouwd die naar hun aard bedoeld zijn om overheidsmacht in te perken en te reguleren. Dat de rechtsprekende macht onafhankelijk is van de besturende macht, dat de politie onder beheerverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid valt maar onder gezag van de burgemeester of de officier van justitie opereert en dat het optreden van het OM in individuele strafzaken onderworpen is aan rechterlijk toezicht zijn waarborgen die zorgen voor onpartijdige waarheidsvinding, onafhankelijke rechtspraak en zorgvuldige strafrechtspleging, vrij van politieke beïnvloeding in de individuele zaak. Binnen de strafrechtketen is sprake van onderlinge afhankelijkheid, waarbij checks-and-balances bedrijfsmatige beperkingen met zich meebrengen die vanuit institutioneel opzicht inherent en onmisbaar in een democratische rechtsstaat zijn.

Bedrijfsmatig perspectief

De Rekenkamer beziet de keten in zijn onderzoek vanuit het bedrijfsmatige perspectief van een productieketen die als gevolg van onvoldoende coördinatie suboptimaal presteert. Alleen al vanuit het oogpunt dat de instanties binnen de strafrechtketen worden gefinancierd uit publieke middelen die zo doelmatig moeten worden ingezet, is dit meer bedrijfsmatige perspectief belangrijk en nuttig.

Politie, OM en Rechtspraak onderschrijven de bevindingen en omarmen de aanbevelingen om de samenwerking binnen de strafrechtketen op het vlak van de bedrijfsvoering te versterken, dit te bereiken via verbetering van sturingsinformatie en het uniformeren van (werk)processen en om hierbij wetenschappelijke inzichten omtrent logistiek en procesmanagement te benutten.

Wij hechten eraan te benadrukken dat in de verhouding tot het ministerie geen sprake is van bestuurlijke onwil, maar dat de keteninstanties aanlopen tegen de grenzen van het 'absorptie- en verandervermogen'. Ten aanzien van de aanbeveling om de minister invulling aan zijn coördinerende verantwoordelijkheid te doen geven door middel van aanwijzingen aan de afzonderlijke keteninstanties, merken wij op dat de reguliere en wederkerige managementafspraken, onderdeel van de beheer- en bedrijfsmatige relatie tussen de keteninstanties en het ministerie van Justitie en Veiligheid, het departement reeds een geschikt instrument in handen geven om de coördinerende (stelsel)verantwoordelijkheid in te vullen. Niet alles kan tegelijkertijd. De huidige opgaven en het implementeren van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in relatie tot een beperkt absorptievermogen, vragen om een responsieve relatie tussen de keteninstanties onderling en tussen keteninstanties en departement. Daarom is het belangrijk dat de ketendoelstellingen voor de strafrechtketen voor alle instanties transparant opgenomen zijn in de jaaraanschrijvingen, in de bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van JenV en de keteninstanties en in de Veiligheidsagenda voor de politie. En dat het ketenportfoliomanagement, waardoor transparant en beter kan worden geprioriteerd in de beleids- en wetgevingsinitiatieven die op de strafrechtketen afkomen, voortvarend wordt voortgezet. Deze op wederkerigheid gestoelde maatregelen nopen tot samenwerking en

faciliteren die ook, waar 'topdown' gegeven aanwijzingen een focus op de individuele opdracht en doelen tot gevolg zal hebben die eerder contraproductief in de samenwerking dan helpend zal zijn.

Andere oplossingen

Het institutionele en het bedrijfsmatige perspectief zijn geen tegenstelling, maar het is zaak om vanuit beide perspectieven optimale inzet te plegen om de opgaven in de strafrechtketen aan te pakken en prestaties te verbeteren. Het achterliggende doel is daarbij om meer recht te doen aan slachtoffers en verdachten en om adequaat tegenspel aan bestaande en nieuwe vormen van criminaliteit te kunnen bieden. Politie, OM en Rechtspraak zijn niet enkel een toeleverancier of afnemer in een productieketen, maar hebben daarbij een grotere verantwoordelijkheid – en ook een plicht.

In de samenwerking in de strafrechtketen wordt momenteel een meerjarenagenda opgesteld die gezamenlijke doelen op de prioritaire zaakstromen bevat. Dat kan uitmonden in een maatschappelijk aanvaardbare ketennorm op zeden, jeugd en verkeer. Vervolgens kan van de keten worden verlangd om gericht daarop processen door te lichten en aan te passen, waarbij procesbeschrijvingsteams die processen integraal benaderen en ook de koppelvlakken uitwerken. Een dergelijke verbeterlijn moet lokaal worden vertaald en verder worden opgepakt. Dat vraagt meer sturing op de bedrijfsmatige kaders binnen elke instantie waarmee betere samenwerking op de gezamenlijke bedrijfsvoering moet worden gerealiseerd en gepositioneerd binnen de regionale inhoudelijke context. De uitvoering vindt immers plaats vanuit de gerechten, parketten en politie-eenheden. Naast sturing door middel van bedrijfsmatige kaderstelling en verantwoording, geven landelijke beleidsmatige prioriteiten richting, maar moet evenzeer gewicht worden toegekend aan de regionale vraagstukken en behoeften van decentrale partners, zoals het lokale openbaar bestuur. Daarbij moet de strafrechtketen zich ook richten op de gevolgen van 'crimechange' en in staat zijn om nieuwe vormen van criminaliteit en aan veranderende criminologische patronen het hoofd te bieden en dat ook een vertaling naar de bedrijfsvoering geven. Denk bijvoorbeeld aan een fenomeen als de opkomst gedigitaliseerde criminaliteit.⁴

Landelijke afstemming over (meer bedrijfsmatige) samenwerking kan binnen het verband van het BKB, waarbij het goed is om, met inachtneming van de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar, te bezien hoe de effectiviteit van dit gremium kan worden versterkt. Het vergt ook versterking van de operationele samenwerking op regionaal niveau. Hoe die versterkte regionale samenwerking kan worden ondersteund vergt nog nadere uitwerking en overdenking. Daarbij kan worden voortgeborduurd op de ervaring met de reeds bestaande ketencoördinatoren.

Als het gaat om nieuwe maatregelen die het functioneren van de strafrechtketen moeten bevorderen, verkent de politie momenteel de inrichting van het landelijke eenduidig inrichten van Triage en Coördinatiepunten (TCP) ten behoeve van bijvoorbeeld de basisteams. Deze teams voeren activiteiten uit die gerelateerd zijn aan de in- door- en uitstroom en kwaliteit van opsporingsonderzoeken die starten in het (basis)team. Het TCP houdt overzicht op de totale instroom van opsporingsonderzoeken. Het landelijk eenduidig beschrijven en inrichten van het TCP zal bijdragen aan betere triage, snellere doorlooptijden, kwalitatief betere uitstroom en meer rechtsgelijkheid voor burgers.

Om te voorkomen dat zaken de strafrechtketen instromen die beter langs andere weg kunnen worden afgedaan is van belang dat politie en Openbaar Ministerie nog meer gaan werken vanuit een gedeeld selectiviteits- en opportunitetskader. Dit kader helpt politie en OM beter te bepalen welke zaken via het strafrecht worden afgehandeld. Het biedt ons handvatten voor de aanpak van veelvoorkomende

⁴ Op dit moment maakt deze ter illustratie geschetste ontwikkeling nog geen zelfstandig onderdeel uit van de prioriteiten van het BKB en blijft dit thema in dit position paper verder buiten beschouwing.

criminaliteit (VVC). Momenteel onderzoeken politie en OM hoe met deze kaders de lokale sturing op de instroom van zaken beter kan ondersteund, zodat de capaciteit van de politie, het OM en de Rechtspraak beter kan worden ingezet.

Het OM is zich – zeker in organisatorisch opzicht – meer gaan beschouwen als *rechtsbedrijf*. Recht kan alleen bestaan als het goed georganiseerd wordt, met een meer bedrijfsmatige inslag. Een beter functionerend rechtsbedrijf houdt in dat het OM meer op orde moet raken voor wat betreft de uniformering van het werk, maar ook waar het gaat om de doorlooptijden en voorraadbeheersing van de strafzaken, zeker op het vlak van jeugd, zeden en ernstige verkeerszaken. Het OM werkt in eigen huis met het Programma Voorraden & Doorlooptijden via zes programmalijnen de komende jaren d.m.v. sprints aan uniforme en heldere definiëring, het in balans brengen van in- en uitstroom van zaken, beter voorraadbeheer, het operationaliseren van volumesturing, optimale benutting van zittingscapaciteit en de drie prioriteiten van het BKB: zeden, jeugd en veelvoorkomende criminaliteit (VVC). Het programma bevat concrete doelstellingen voor de drie prioriteiten, zoals het behalen van de voor het OM geldende streefnormen voor zeden, jeugd en ernstige verkeerszaken. Een verdere uitwerking van het bedrijfsmatig perspectief houdt voor het OM bijvoorbeeld in het normeren van parketten op minimuminzet op bijvoorbeeld jeugd en zeden. Of de invoering van best practices voorschrijven en het voortzetten van de reeds ingezette uniformering van processen.

De Rechtspraak heeft geïnvesteerd in snelrecht en supersnelrecht zodat in de strafzaken die zich daarvoor lenen verdachten snel door de rechter worden berecht. Deze praktijk is de afgelopen jaren uitgebreid en in ieder arrondissement worden vrijwel dagelijks (super)snelrecht zittingen gehouden. Samen met de andere instanties wordt onderzocht hoe deze zittingen nog beter kunnen worden gevuld, zodat de manier van werken effectiever kan worden ingezet. Voorts werkt de Rechtspraak met het OM aan het verbeteren van de logistieke planning van meervoudige strafzaken. Dat gebeurt in ieder arrondissement vanuit een logistiek centrum, de zogeheten 'Verkeerstoren'. Deze Verkeerstorens spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het prioriteren van (meervoudige) jeugd- en zedenzaken. OM en Rechtspraak hebben hun gezamenlijk project 'Verbetering Verkeerstorens', tot eind 2025 verlengd. Ten slotte onderzoeken de Rechtspraak en OM hoe kan worden voorkomen dat strafzaken aangehouden moeten worden of niet gepland kunnen worden op zitting wegens het ontbreken van (met name NIFP) rapportages.

Afsluiting

De Rekenkamer heeft ook de aandacht gevestigd op het belang van uitvoerbaarheid van beleid en dosering van beleid en wetgeving. Dat belang kunnen wij alleen maar onderschrijven. Van het ministerie en de keteninstanties vraagt dit om met behulp van portfoliomanagement tot een uniform prioriteringsproces richting de strafrechtketen te komen. We doen een appel op de Tweede Kamer in de hoedanigheden van medewetgever en controleur om oog te hebben en houden voor uitvoerbaarheid van beleid, adequate financiering en het absorptievermogen van de strafrechtketen.

Politie, OM en Rechtspraak hebben – in nauwe samenspraak met de andere strafrechtelijke organisaties en het ministerie van Justitie en veiligheid – nog veel werk te verzetten in het sneller laten doorlopen en afronden van jeugd-, zeden- en verkeerszaken. Daarbij past de overweging dat meer recht niet per definitie beter recht is. De gerechtigheid en kwaliteit van het geheel zijn niet eenvoudig de optelsom van de gerechtigheid en kwaliteit van de afzonderlijke beslissingen. Het bedrijfsmatig presteren van de strafrechtketen moet zonder twijfel beter. Ook als dat lukt zal altijd sprake zijn van schaarste, keuzes en afwegingen tussen individuele belangen en het belang van de samenleving. Het strafrecht alleen kan geen maatschappelijke problemen oplossen. En soms is het betere de vijand van het goede.