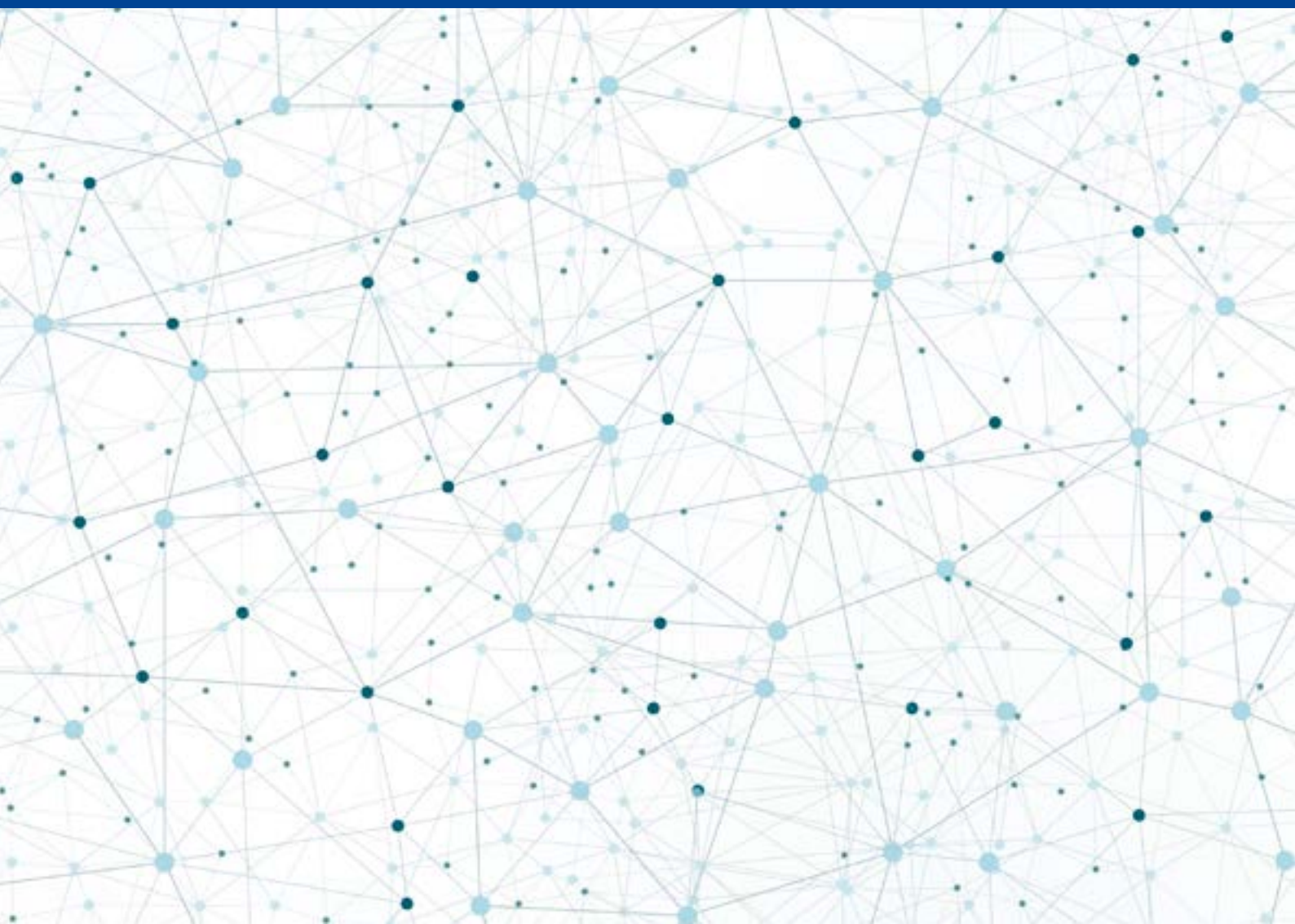


De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking

Een oproep aan het nieuwe kabinet

Politie, Openbaar Ministerie, Rechtspraak



De leden van de Commissie:

F.W.H. van den Emster (voorzitter)

G.W. van der Burg (Openbaar Ministerie)

C.H.W.M. Sterk (Rechtspraak)

Mw. C.M. Wiertz-Wezenbeek (Rechtspraak)

R.G.C. Bik (Politie)

S. Heijnsman (Politie)

Ambtelijke ondersteuning:

R.H. Kroon (Rechtspraak) (red.)

G. Suurmond (Openbaar Ministerie)

R.L. Timmermans (Openbaar Ministerie)

Mw. S.A.W. van Belleghem (Politie)

Mw. F.J. Schouwenaar (Politie)

Mw. S. Narraina (Politie)

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Preambule – uitgangspunten	6
Samenvatting	8
1. Waar staan we nu?	12
2. Waar willen we heen?	20
3. Wat gaan we daarvoor doen?	22
4. Randvoorwaarden	25
5. Investeringsagenda	27

Voorwoord

De strafrechtspleging levert een elementaire bijdrage aan de veiligheid en rechtvaardigheid in onze samenleving, met als belangrijkste doelen het beschermen van burgers en het voorkomen van eigenrichting. Haar legitimiteit is erin gelegen dat burgers erop mogen vertrouwen dat op crimineel gedrag een eerlijke, effectieve en tijdige reactie volgt. In hoeverre is de strafrechtspleging op dit moment dat vertrouwen waard?

Zonder twijfel gaat er veel goed, en het vertrouwen van de burger is hoog. Dit is vooral te danken aan de loyale en kundige inzet van tienduizenden politieagenten, officieren van justitie, rechters en andere professionals. Niettemin staat het functioneren van de strafrechtspleging al geruime tijd ter discussie. Veelal met reden. In eerdere rapporten zijn serieuze tekortkomingen geconstateerd in kwaliteit, effectiviteit en tijdigheid.

Daarnaast wordt door diverse ontwikkelingen ook steeds méér van de keten gevraagd. De maatschappelijke en wettelijke eisen nemen toe. De onze samenleving ondermijnende criminaliteit wordt steeds moeilijker aan te pakken. De aard van veel criminaliteit verandert en digitaliseert, en de opsporings- en vervolgingsorganisaties zijn daar nog niet voldoende op ingericht. Nieuwe communicatiemiddelen en onrust in verband met immigratiestromen en terreurdreigingen zorgen voor aanvullende uitdagingen. Tegelijkertijd kampen de betrokken organisaties met middelenschaarste en verouderde IT-systemen, en is de politie geruime tijd in grootschalige reorganisatie geweest. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een steeds grotere druk op de keten. Hoe kan onder deze omstandigheden nog worden voldaan aan de eisen van vandaag, laat staan die van de toekomst?

Onverlet de verschillende institutionele verantwoordelijkheden, waaronder die van de rechtspraak als onafhankelijke staatsmacht, vraagt de huidige tijd om een gezamenlijke probleemanalyse en oplossingsstrategie. Het gaat immers om werk dat in een keten wordt verricht. De zorg voor een goede strafrechtspleging moet dan ook als een gezamenlijke opgave worden beschouwd. Dit geldt voor alle logistiek rond de afhandeling van zaken en de bijbehorende infrastructuur. Maar ook op de inhoud hebben de organisaties elkaar nodig om beter te worden.

Hoe kan die strategie eruit zien, gelet op de verschillende taken en soms uiteenlopende belangen? En welke problemen zijn er nu en wat komt er op de keten af? Wat is er nodig om tot verbeteringen te komen? Wat kan de keten zelf door slimmer en beter (samen) te werken en waar is de politiek aan zet? Dit zijn wezenlijke vragen, en de naderende kabinetswisseling is een goed moment om ze te adresseren.

Met dit in het achterhoofd hebben wij (politie, OM en Rechtspraak) de Commissie-Van den Emster ingesteld met als opdracht om voorstellen te formuleren voor gezamenlijke uitgangspunten en ambities ter verbetering van het functioneren van de strafrechtspleging. De analyse en aanbevelingen van de Commissie zijn uitgewerkt in het onderhavige rapport.¹

¹ De Commissie heeft zich daarbij beperkt tot de samenwerking tussen politie, OM en Rechtspraak. Onderwerpen die alleen de individuele organisaties of de samenwerking met andere partners raken komen dan ook niet of slechts zijdelings aan de orde.

Het beeld dat uit het rapport oprijst is dat we op dit moment op een keerpunt staan.

Vanuit de kernwaarden van onze samenleving is een fundamentele stap voorwaarts nodig.

Onze ambitie is om bij te dragen aan een samenleving waarin recht, vrijheid en veiligheid worden gewaarborgd door een effectieve strafrechtspleging. Dit rapport kan dienen als basis voor de visie- en besluitvorming over de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen en randvoorwaarden voor effectief werken voor de komende jaren.

Hiervoor zijn in eerste instantie de ketenpartijen zelf aan zet. Een hoogwaardig, deskundig en toekomstgericht functioneren van iedere organisatie voor zich, een soepele onderlinge samenwerking, een goede ketenlogistiek en verdere versterking van de informatievoorziening in de keten zijn hiervoor noodzakelijke voorwaarden. Met betrekking tot de samenwerking is met het ondertekenen van het Besluit Duurzame Samenwerking in de Strafrechtketen van 26 oktober 2015 een belangrijke stap gezet.

Daarnaast is politieke steun essentieel voor het scheppen van de randvoorwaarden. Daarmee doelen wij vooral op de morele en financiële steun die nodig is om niet alleen het eigen functioneren van Politie, OM en Rechtspraak maar ook de invulling van andere belangrijke functies binnen ² en buiten ³ de strafrechtketen te borgen. Wij hechten eraan te benadrukken dat een goed functionerende strafrechtspleging zonder een adequate invulling van al deze functies en goede samenwerking met de daarbij betrokken partijen niet mogelijk is. Met de voorgestelde versterkingen kiezen we voor een strafrechtketen die ook in de toekomst het vertrouwen van de burger waard blijft. Graag zetten we daar samen en met het nieuwe kabinet de schouders onder.

De drie ketenpartners vragen politieke steun voor het versterken van de digitalisering en informatievoorziening binnen de keten zoals aanbevolen door de commissie, en de financiële middelen om de bijbehorende investeringsagenda te verwezenlijken.

E.S.M. Akerboom
Korpschef van de Politie

H.J. Bolhaar
Voorzitter College van procureurs-generaal

F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

² Met name rechtsbijstand, advisering, reclassering, tenuitvoerlegging, deskundigeninbreng, forensisch onderzoek, vertolking/vertaling, inning, beslaglegging en ondersteuning en het informeren van slachtoffers.

³ Met name openbaar bestuur, toezichhouders en gezondheidszorg.

Preambule – uitgangspunten

Het volgende staat voorop:

1. De strafrechtspleging staat in de kern voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen. Zij levert daarmee een elementaire bijdrage aan de maatschappelijke ordening, met als belangrijkste doelen het beschermen van burgers en rechtspersonen en het voorkomen van eigenrichting, daarmee van het ontstaan van een geweldsspiraal en – uiteindelijk – anarchie. Deze bijdrage is van vitaal belang voor de rechtvaardigheid en voorspelbaarheid in onze samenleving, de maatschappelijke integriteit en het publiek vertrouwen, en daarmee voor onze vrijheid, welzijn, economische stabiliteit en welvaart.
2. De belangen in het strafrecht zijn groot. Criminaliteit kan ingrijpende gevolgen hebben voor burgers en de samenleving als geheel, wat vraagt om een effectieve bestrijding. De overheid beschikt daarbij over ingrijpende bevoegdheden, waaronder het toepassen van geweld en het benemen van de vrijheid van personen. Dit vraagt om waarborgen ter bescherming van fundamentele rechten, waaronder het recht op een eerlijk, openbaar en voortvarend proces, berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter en het recht op adequate rechtsbijstand. Beide belangen dienen met elkaar in balans te zijn. De bestrijding van criminaliteit dient plaats te vinden op een wijze die past bij de waarden van onze beschaving: de democratische rechtsstaat.
3. De legitimiteit van de strafrechtspleging is erin gelegen dat burgers erop mogen vertrouwen dat criminaliteit niet baat en dat op crimineel gedrag een eerlijke, effectieve en tijdige reactie volgt. Dit houdt in dat schuldigen tijdig en eerlijk worden opgespoord, vervolgd en bestraft en dat onschuldigen vrijuit gaan. Dit houdt ook in dat opgelegde sancties worden uitgevoerd, en effect en betekenis hebben. Dit in relatie tot één of meer van de volgende strafdoelen: correctie, normstelling, afkeuring, afschrikking, vergelding, beëindigen van crimineel gedrag, voorkomen herhaling, erkenning van de inbreuk op het slachtoffer, herstel van geleden schade en van verhoudingen, afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel, en agendering van maatschappelijke problemen.
4. Binnen de strafrechtspleging hebben de betrokken organisaties en functionarissen ieder hun eigen rollen en daarmee verbonden taken en bevoegdheden op het terrein van de functies opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, rechtsbijstand, reclassering, advisering, forensisch onderzoek, deskundigeninbreng, vertolking/vertaling, beslaglegging en ondersteuning van slachtoffers. Mede vanwege de grote belangen dienen zij deze rolvast uit te oefenen. Tegelijkertijd hebben zij gezamenlijk de maatschappelijke opdracht om de strafrechtspleging als geheel zo goed mogelijk te laten verlopen.
5. Door de fundamentele belangen en ingrijpende bevoegdheden heeft het strafrecht een uniek karakter dat onvergelijkbaar is met andere vormen van overheidsoptreden. Bij geen enkele andere sector wegen de rechtsstatelijke beginselen van machtenspreiding en de gebondenheid van de overheid aan het recht zo zwaar als in het strafrecht. Dit stelt hoge eisen aan de zorgvuldigheid, de procedurele rechtvaardigheid en de controleerbaarheid van het handelen. Ook brengt dit een bijzondere positie met zich ten opzichte van regering en parlement. De kern hiervan is dat de keten de politiek in staat stelt haar algemene verantwoordelijkheid en agenderende functie te kunnen waarmaken, en dat de politiek de keten de ruimte geeft om

in de strafrechtelijke handhaving de rechtsstatelijke afwegingen te maken die gelet op de specifieke omstandigheden nodig zijn. Dit vereist zowel onderlinge betrokkenheid als rechtsstatelijke distantie. Deze waarden gaan ook op voor de verhouding tussen de organisatie en de professional die deze afwegingen maakt in het concrete geval.

6. Een goed functionerende strafrechtketen is een randvoorwaarde voor een effectieve aanpak van criminaliteit. De verwachtingen van enkel strafrechtelijk ingrijpen mogen echter niet te hoog zijn. De strafrechtspleging is immers naar haar aard reactief en kent beperkingen in het voorkómen van criminaliteit. Voor het tot een aanvaardbaar niveau beteugelen van veiligheidsproblemen is een bredere interventiestrategie nodig. Inzet van het strafrecht is geboden daar waar dat na een integrale afweging de meest effectieve interventie blijkt te zijn (*optimum remedium*). Een zo groot mogelijk effect in de samenleving wordt bereikt als de opsporing van strafbare feiten is ingebed in een geheel van op preventie en resocialisatie gerichte handhaving en zorg. Dit vraagt om goede verbindingen met maatschappelijke netwerken en samenwerking met burgers en met andere sectoren zoals openbaar bestuur, gezondheidszorg (ggz/verslaving), hulpverlening, toezichthouders, scholen en buurthuizen. Voordat opsporing kan bijdragen aan het oplossen van criminaliteit, is – onder andere van deze organisaties – veel kennis nodig van de maatschappelijke context. Daarnaast levert opsporingsonderzoek zelf ook weer informatie op waar zorg- en andere handhavende organisaties baat bij kunnen hebben.
7. De strafrechtspleging is niet alleen reactief maar ook repressief van aard. Normstelling via het strafrecht dient ter bescherming van de gemeenschappelijke waarden in de samenleving. Die waarden behoren aan de normstelling vooraf te gaan. Het strafrecht is geen effectief middel om tot gedeelde waarden te komen. Inzet van het strafrecht is daarmee vooral geëigend in het kader van de aanpak van wetsovertreders/criminaliteit en minder als oplossing van andere maatschappelijke problemen. Een te ruime inzet van het strafrecht kan leiden tot afnemend draagvlak (“ga boeven vangen”). Een selectieve inzet van het strafrecht is dan ook op zijn beurt een randvoorwaarde voor een goed functionerende strafrechtketen. Dit noodzaakt in het algemeen tot terughoudendheid in het strafbaar stellen van gedragingen (*ultimum remedium*).
8. Een selectieve inzet van het strafrecht betekent aan de andere kant niet dat het wenselijk is om de strafrechtelijke waarborgen met betrekking tot de fundamentele rechten van burgers en bedrijven te omzeilen door de sanctionering van wetsovertredingen om efficiencyredenen op een met minder waarborgen of minder transparante omklede wijze vorm te geven in zaken die zich daar naar hun aard niet voor lenen.
9. De verbinding met andere maatschappelijke sectoren is niet alleen nodig, maar ook een gegeven. Het strafrecht is immers feitelijk ook het sluitstuk van beleid op vele andere terreinen. Hierdoor is de strafrechtketen voor zijn eigen functioneren deels afhankelijk van externe factoren. Veel ontwikkelingen in andere sectoren hebben per definitie gevolgen voor de instroom in de strafrechtketen. Een stijgende instroom kan leiden tot een overbelasting van het apparaat, met risico’s voor de kwaliteit, het waarborgen van een eerlijk proces en andere fundamentele rechtsbeginselen en voor de doorlooptijden, en uiteindelijk voor het gezag van en het vertrouwen in de strafrechtspleging en de overheid als geheel. Dit vraagt dan ook om een integrale visie. Bij de besluitvorming over andere maatschappelijke thema’s dienen ook de mogelijke gevolgen voor politie, justitie en rechtspraak te worden betrokken.
10. Het (straf)recht heeft niet alleen een feitelijke maar ook een symbolische en demonstratiefunctie. Om die reden moet er niet alleen voldoende kwaliteit en selectiviteit in de inzet van het strafrecht zijn, maar ook voldoende zichtbaarheid, transparantie, robuustheid en massa.

Samenvatting

De staat van de strafrechtspleging

Op crimineel gedrag volgt in absolute zin in veel gevallen een eerlijke, effectieve en tijdige reactie. De inzet van de professionals is groot. Het vertrouwen van de burger in de strafrechtspleging is hoog. Niettemin zijn er structurele knelpunten. Te veel strafbare feiten leiden niet tot het oppakken van een verdachte. Van te veel aangiften blijft onduidelijk wat ermee gebeurt. Te veel strafzaken duren langer dan nodig. De kwaliteit en de logistiek in de afhandeling van dossiers laat te wensen over. De bedrijfsprocessen zijn kwetsbaar. De informatievoorziening binnen de keten schiet tekort. Aan te veel strafrechtelijke beslissingen wordt niet of pas laat uitvoering gegeven. Er zijn verbeteringen nodig in de toepassing van de OM-strafbeschikking. Er is te weinig onderling begrip tussen de professionals van de verschillende geledingen. De werkdruk is hoog. Door verticale sturing en financiering wordt ketensamenwerking onvoldoende ondersteund, waardoor de noodzakelijke ketenbrede digitalisering en andere worden belemmerd. De samenwerking tussen de strafrecht-keten en andere sectoren, zoals de gezondheidszorgketen, loopt niet altijd goed.

Lopende verbetertrajecten

Eerder geconstateerde knelpunten hebben in veel gevallen tot verbetertrajecten en nieuwe werkwijzen geleid. Politie en OM werken samen aan verbetering van de kwaliteit en verhoging van deskundigheid. Met ZSM is op grote schaal een nieuwe werkwijze geïntroduceerd. Er wordt daarbij niet meer volgtijdelijk maar zo veel mogelijk parallel gewerkt, waardoor bij de veel voorkomende criminaliteit in de wijk veel eerder dan voorheen en meer toegesneden op de situatie een afdoeningsbeslissing kan worden genomen. Met de inrichting van verkeerstorens hebben OM en Rechtspraak een belangrijke stap gezet in de verbetering van de logistiek en de planning van strafzaken. Deze en andere trajecten dienen te worden voortgezet om daadwerkelijk resultaten te boeken en deze te verankeren. Maar ook als deze trajecten tot verbeteringen leiden, is het werk aan de strafrechtketen nog niet af. Het beeld wordt breed gedeeld dat er nog veel meer verbeterd moet worden.

Toenemende eisen

Complicerende factor is dat de lat waaraan het functioneren wordt afgemeten ondertussen steeds hoger wordt gelegd. Door verschillende ontwikkelingen nemen de eisen voortdurend toe:

- Ondanks de bekende daling in omvang van enkele vormen van criminaliteit wordt tegelijkertijd veel criminaliteit anders van aard, complexer, internationaler, omvangrijker en moeilijker te traceren. Dit doet een steeds groter beroep op het aanpassingsvermogen en vergt grote investeringen in menskracht, kennis, materieel en (internationale) samenwerking.
- De aanhoudende dreiging van terrorisme vraagt zowel om daadkrachtig optreden als om uiterste rechtsstatelijke behoedzaamheid.
- De toename van het aantal kwetsbare personen in het strafrecht stelt hogere eisen aan deskundigheid, bejegening en samenwerking met de gezondheidszorg, en leidt ertoe dat minder capaciteit kan worden aangewend voor “echte” criminelen.
- De toenemende vraag naar politie-inzet buiten het strafrecht leidt tot minder beschikbare capaciteit voor de opsporing van verdachten van strafbare feiten.
- De actuele immigratiestroom leidt tot grote uitdagingen op het gebied van onder andere sociale cohesie, de omgang met andere culturen en de vindbaarheid van justitiabelen.
- De toename van zowel de juridische complexiteit als de rol van forensische wetenschappen stelt hogere eisen aan deskundigheid.

- Toenemende mondigheid, grotere rol media, digitalisering en versnelling stellen hogere eisen aan communicatie, sociale vaardigheden, dienstverlening en doorlooptijden.
- De toenemende politieke aandacht voor het strafrecht leidt tot maatschappelijke verwachtingen die vaak niet kunnen worden waargemaakt, wat leidt tot teleurstelling en toenemende druk op de rechtsstatelijke verhoudingen.

Een aantal van deze ontwikkelingen biedt ook kansen om beter en sneller te kunnen (samen) werken. Het verzilveren daarvan is echter allereerst een kwestie van investeren. Dit maakt dat per saldo de komende jaren de eisen aan de strafketenorganisaties alleen maar zullen toenemen.

Achterblijvende mogelijkheden

Alle betrokken organisaties ervaren geregeld de gevolgen van middelenschaarste. Voor de politie kwam daar enkele jaren geleden de grootschalige reorganisatie bij van de oprichting van de nationale politie, die thans wordt afgerond. Medewerkers in de strafrechtketen hebben in hun dagelijkse werk te kampen met suboptimale werkomstandigheden als gevolg van verouderde en niet op elkaar aansluitende IT-systemen, met veel dubbel werk tot gevolg. Deze ontwikkelingen zetten de prestaties onder druk en leiden tot achterblijvende mogelijkheden om tot verbetering te komen.

Conclusies en aanbevelingen

Het is duidelijk dat de strafrechtketen ondanks de lopende verbetertrajecten onder druk blijft staan. Verdere versterking is dan ook geboden. Zonder een dergelijke versterking zal het functioneren van de strafrechtketen zodanig onder druk komen te staan dat haar maatschappelijke legitimiteit in het geding kan komen. Dit kan zich concreet vertalen in onder meer een te lage kans op straf voor crimineel gedrag, een te grote kans op fouten en in oplopende doorlooptijden. Dit kan leiden tot nog meer onvrede in de maatschappij, op de werkvloer en in de politiek, en daarmee tot grotere druk op de rechtsstatelijke verhoudingen.

Dit moet uiteraard voorkomen worden. Om ervoor te zorgen dat de strafrechtketen ook in de toekomst het vertrouwen van de burger waard blijft, is juist een versterking van de maatschappelijke, juridische en logistieke kwaliteit van de strafrechtspleging nodig. Hiertoe wordt een investeringsagenda voorgesteld aan de hand van de volgende vier ambities:

1. Versterken en verduurzamen ketensamenwerking, ketenkwaliteit en ketencultuur
2. Versterken digitalisering en informatievoorziening
3. Vergroten intensiteit, deskundigheid op specifieke onderwerpen (o.a. cyber) en aanpassingsvermogen ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen
4. Vergroten selectiviteit en versterken verbinding met andere sectoren

Voor de noodzakelijke versterking van de strafrechtspleging zijn in eerste instantie de ketenpartijen als primair verantwoordelijken zelf aan zet. Een hoogwaardig en toekomstgericht functioneren van iedere ketenpartner op zich, alsmede soepele onderlinge samenwerking zijn hiervoor noodzakelijke voorwaarden. Met betrekking tot het laatste is met het ondertekenen van het Besluit Duurzame Samenwerking in de Strafrechtketen van 26 oktober 2015 een belangrijke stap gezet.

Daarnaast is politieke steun essentieel om voor alle ambities de noodzakelijke randvoorwaarden te scheppen. Daarbij gaat het om vertrouwen en erkenning van de fundamentele waarden van het strafrecht, een terughoudende opstelling bij incidenten, een integrale visie op veiligheid, ruimte voor de professional, zorgvuldigheid in wetgeving en beleid, het zorgen voor de randvoorwaarden voor versterking digitalisering en informatievoorziening, en om voldoende financiën en ketengerichte financiering, inclusief rechtsbijstand en andere betrokken partijen. Een ruwe schatting leidt tot een benodigde investering voor een adequate informatievoorziening van en tussen de betrokken ketenorganisatie binnen de komende kabinetsperiode van 100 miljoen op jaarbasis. Het werk aan de keteninformatievoorziening is aan het eind van de periode nog niet afgerond; dus ook de jaren daarna zal in financiering moeten worden voorzien. Een meer gedetailleerde kostenraming zal worden opgesteld.

Die steun betaalt zich terug in een samenleving waarin recht, vrijheid en veiligheid worden gewaarborgd door een effectieve strafrechtspleging.

1. Waar staan we nu?

De druk op de keten neemt toe

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de huidige staat van de strafrechtketen. Allereerst worden enkele kerncijfers weergegeven (1.1). Vervolgens wordt ingegaan op ontwikkelingen in het vertrouwen, draagvlak en de veiligheidsbeleving van burgers (1.2), de criminaliteit (1.3), de samenleving en de politiek (1.4) en knelpunten in het functioneren van de keten (1.5). Deze analyse mondt uit in de conclusie dat er reden is voor zorg (1.6).

1.1 Kerncijfers

De politie registreert de afgelopen jaren jaarlijks ongeveer één miljoen misdrijven.⁴ Dit aantal neemt de afgelopen jaren af. In 2015 waren het er 960.000. Een stabiel aandeel van een kwart van de zaken wordt opgehelderd. Een deel van de zaken wordt afgehandeld door de wijkagent of doorverwezen naar zorg of welzijn. 250.000 verdachten worden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie. Zo'n 57% hiervan wordendoor het ontbreken van mee te geven opsporingsindicaties direct uitgescreend. Circa 412.000 dossiers zijn in 2015 wel in behandeling genomen waarvan 177.000 dossiers werden afgerond zonder dat een verdachte in beeld is gekomen. In totaal zijn 225.000 dossiers afgerond en ingezonden aan het OM of op andere wijze afgedaan. Van de aan het OM ingezonden dossiers werden 37.000 (waarin circa 47.000 verdachten) direct beoordeeld met een sepot, de overige dossiers werden in het vervolgingsproces ingebracht.

De rechter behandelde in 2015 115.000 strafzaken, wat resulteerde in 100.000 veroordelingen (inclusief voegingen). Uiteindelijk vinden er jaarlijks dus zo'n 175.000 strafrechtelijke interventies plaats (strafzaken voor de rechter, transacties, strafbeschikkingen).

Van de totaal geregistreerde criminaliteit over 2015 leidde dus uiteindelijk 18% tot instroom in het vervolgingsproces of werd alternatief afgedaan.

1.2 Ontwikkelingen in vertrouwen, veiligheidsbeleving en draagvlak

Het vertrouwen van burgers in het Nederlandse strafrecht, de politie, het openbaar ministerie en de Rechtspraak is over een langere termijn gezien hoog, in vergelijking met andere maatschappelijke sectoren en in vergelijking met andere landen.⁵ De daling die vanaf 2008 is te zien in het vertrouwen in diverse instituties geldt niet voor het vertrouwen in de rechtspraak en de politie. Dit is juist gestegen.⁶ In 2012 en 2013 genoten van alle instituties rechters en de politie met bijna 70 procent het grootste vertrouwen van de bevolking, gevolgd door het leger.⁷ De laatste jaren voelen ook steeds minder inwoners zich onveilig.⁸ Zo voelde 36 procent van de Nederlanders zich in 2015 wel eens onveilig, tegen 48% in 2005. Over het draagvlak voor het huidige strafklimaat laat onderzoek uit 2011 zien dat de Nederlandse bevolking als geheel niet strenger zou willen straffen dan rechters nu doen. Er wordt uiteenlopend over gedacht.⁹

4 Afgeronde cijfers. Overtredingen niet meegerekend.

5 L. van der Veer A. van Sluis S. Van de Walle A. Ringeling, *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*, Erasmus universiteit 2013.

6 SCP Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2015-4.

7 J. Arends en H. Smeets, CBS Bevolkingstrends 2015-1, Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland.

8 CBS en Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Veiligheidsmonitor 2015* (www.veiligheidsmonitor.nl).

9 Ruiter, S., Tolsma, J., Hoon, M. de, Elffers, H., Laan, P. van der, *De burger als rechter*, NSCR, Radboud Universiteit, WODC, 2011, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/draagvlakonderzoek-sancties.aspx>.

1.3 Ontwikkelingen in de criminaliteit

In de criminaliteit worden de volgende ontwikkelingen waargenomen:

- *Afname gerapporteerde en geregistreeerde criminaliteit*

De afgelopen tien jaar is het aantal Nederlanders dat naar eigen zeggen slachtoffer werd van veelvoorkomende criminaliteit zoals geweld, vermogensdelicten en vandalisme met bijna een derde afgenomen, en de geregistreeerde criminaliteit met een kwart.¹⁰ Deze trend doet zich voor in de meeste westerse landen. Hierbij passen echter twee kanttekeningen:

1. Deze cijfers zien alleen op zichtbare criminaliteit die leidt tot duidelijk aanwijsbare slachtoffers¹¹;
2. Deze cijfers zeggen niets over de aard, ernst, impact en spreiding van de criminaliteit.

Gegeven de verhouding tussen beleefd slachtofferschap en de geregistreeerde criminaliteit kan dan ook de stelling dat het “veiliger” wordt in Nederland onvoldoende op de ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit worden gebaseerd. Een aanzienlijk deel van de criminaliteit speelt zich immers buiten het blikveld van politie en OM af.

- *Toename complexiteit criminaliteit*

Nieuwe criminele fenomenen komen steeds sneller op. Verborgen en ondermijnende criminaliteit komt steeds meer aan de oppervlakte. Hierbij gaat het om criminaliteit waarin boven- en onderwereld met elkaar verweven zijn, bijvoorbeeld witwassen, fraude, vastgoed, drugs, mensenhandel en smokkel en milieucriminaliteit. Veel criminaliteit wordt complexer en omvangrijker door technologie, digitalisering, toegang tot big data en onoverzichtelijke en fluïde netwerken, en daardoor ook moeilijker te detecteren. Door de verwevenheid tussen boven- en onderwereld en tussen landen worden malafide financiële transacties ingewikkelder om te traceren. Daders die zich steeds anders organiseren, in wisselende samenstellingen en internationaal opereren en gebruik maken van geavanceerde afschermingstechnieken laten zich moeilijker vangen. Door de gunstige logistieke en geografische omstandigheden is cybercrime in Nederland relatief groot.¹² Door cybercrime komen bestaande concepten als plaats, tijd en landsgrenzen in een geheel ander daglicht te staan. Dit alles doet een steeds groter beroep op het adaptieve en innovatieve vermogen van de strafrechtspleging en vergt investeringen in menskracht, kennis, materieel, middelen, (internationale) samenwerking en een programmatische aanpak.¹³

¹⁰ CBS, WODC en Rvdr, Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014.

¹¹ Verborgen of ‘slachtofferloze’ vormen van criminaliteit komen hierin dus niet tot uiting. Op terreinen als bijvoorbeeld seksueel en huiselijk geweld zijn veel slachtoffers (en ook professionals) terughoudend in het melden van slachtofferschap. Dit geldt ook voor veel criminaliteit waarvan organisaties het slachtoffer zijn.

¹² In diverse cyberstatistieken staat Nederland op dit moment in de mondiale top als bronland van cyberaanvallen, overwegend via het hosten van malafide URL's. Zo staat Nederland volgens de 2015 Internet Security Threat Report van Symantec op de 4e plaats in de wereld (en 1e in Europa), zie: https://www4.symantec.com/mktginfo/whitepaper/ISTR/21347931_GA-internet-security-threat-report-volume-20-2015-appendices.pdf. Volgens Trend Micro was dat in 2014 de gedeelde 2e plaats wereldwijd, zie: <http://blog.trendmicro.nl/onderzoek-trend-micro-nederlandtop-3-landen-hosting-malafide-urls/>.

¹³ Zie de nota *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing*, op 23 november 2015 door de minister van Veiligheid en Justitie naar de Kamer gestuurd. In deze nota staan maatregelen die politie en OM op de korte termijn gaan nemen om de opsporing en vervolging te verbeteren, zoals het ontwikkelen van een professionele standaard, maatregelen voor een betekenisvolle afdoeing en instroom van specialisten op het gebied van cybercriminaliteit, financieel-economische criminaliteit en forensische opsporing. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-627068>).

- *Aanhoudende dreiging terrorisme*

De potentiële impact van terrorisme op de samenleving is zeer groot. Gelet op dat laatste ligt de nadruk in de aanpak meer dan bij andere vormen van criminaliteit op het voorkómen ervan. Hierdoor zijn al gauw rechtsstatelijke waarden in het geding. Deze rechtsstatelijke spanning vraagt om behoedzaam opereren, waarbij het moeilijk is om het juiste te doen. Doet de overheid te veel, dan worden mogelijk mensenrechten geschonden. Doet de overheid te weinig en er wordt een aanslag gepleegd, dan schiet zij tekort in haar plicht om de samenleving te beschermen. Een goede informatiepositie en integrale (preventieve) aanpak zijn in ieder geval cruciaal. Dit vergt investeren in menskracht, kennis en (internationale) samenwerking.

- *Verharding en concentratie*

De politie maakt zich zorgen over een verharding van jonge criminelen, alsmede een snellere doorgroei in criminele carrières. Daarnaast is sprake van een concentratie van criminaliteit in zogenoemde hot spots. Op deze plekken neemt de criminaliteit niet af, maar blijft gelijk of neemt juist toe.

- *Toename kansarme en kwetsbare personen*

Het aantal kansarme en kwetsbare personen met een verslaving, verstandelijke beperking en/of psychische problemen in het strafrecht neemt toe.¹⁴ Dit stelt hogere eisen aan deskundigheid en bejegening en zorgt ervoor dat minder capaciteit kan worden aangewend voor “echte” criminelen.¹⁵ Daarnaast heeft deze ontwikkeling nadelige gevolgen voor de effectiviteit van het strafrecht. Voor deze groep zijn hulp en begeleiding effectiever om de achterliggende problematiek aan te pakken en zodoende te voorkomen dat deze groep in het strafrecht terechtkomt.

1.4 Ontwikkelingen in samenleving en politiek

In samenleving en politiek worden de volgende ontwikkelingen en bijbehorende gevolgen voor de strafrechtspleging waargenomen:

- *Toename vraag naar inzet politie buiten de opsporing*

Door de toenemende aandacht voor de veiligheid in de directe leefomgeving van burgers is de focus bij de politie nadrukkelijker komen te liggen op fysieke aanwezigheid op straat en de aanpak van overlast. Daarnaast wordt door de toename van het aantal evenementen, de actuele immigratiestroom en aanhoudende terroristische dreigingen steeds meer politiecapaciteit aangewend voor bewakings- en beveiligingstaken. Deze ontwikkelingen gaan ten koste van de opsporing van criminaliteit.

¹⁴ Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen: de vermaatschappelijking van de zorg, bezuinigingen in zorg en welzijn, het ontbreken van een operationeel netwerk tussen justitie en zorg, onvoldoende toegankelijkheid van zorg voor minderheden, en de ‘doe cultuur’ en de 24/7 bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie. Zie ook drs. Maarten Davelaar e.a. *De Toekomst begint vandaag! Negen wetenschappers over het politievak 2020- 2024*, hfd 3 Geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning in tijden van bezuinigingen; wat zijn de gevolgen voor de politie.

¹⁵ Zie ook de constatering van journalist Folkert Jensma dat ‘er maar weinig criminelen voor de strafrechter komen, maar veel sufferers en patiënten’. NRC Handelsblad 28 november 2015.

- *Immigratie en integratie*

De actuele immigratiestroom leidt, in combinatie met gebreken in de integratie van oudkomers, tot mogelijke spanningen tussen bevolkingsgroepen en een veranderende populatie in de instroom. Dit vraagt in toenemende mate om vaardigheden in de omgang met andere talen en culturen. Tevens leidt dit tot uitdagingen voor het personeelsbeleid met het oog op de noodzakelijke representativiteit. Mede doordat niet iedere nieuwkomer een status zal krijgen, neemt het aantal justitiabelen zonder vaste woon- of verblijfplaats toe, met problemen voor hun vindbaarheid tot gevolg. Waar het gaat om personen die de waarden van onze rechtsstaat niet delen, brengt de immigratie risico's met zich voor de sociale cohesie en de legitimiteit van de overheid.

- *Toename juridische complexiteit*

Door snel veranderende nationale en Europese wet- en regelgeving, jurisprudentie en internationale verdragen neemt de juridische complexiteit toe. Dit doet een steeds groter beroep op de deskundigheid en het aanpassingsvermogen van de organisaties in de strafrechtspleging, en vormt soms een (al dan niet terechte) belemmering voor de criminaliteitsbestrijding.¹⁶

- *Toename rol forensische wetenschappen voor bewijs en sanctie*

De toenemende rol van forensische wetenschappen voor bewijs biedt kansen voor de opsporing, maar vergt tevens investeringen in apparatuur en kennis en leidt tot een grotere deskundigeninzet, omvangrijker dossiers en verzoeken om contra-expertise. Een voortschrijdend inzicht in de effectiviteit van sancties biedt kansen voor de strafoplegging, maar vereist wel een bredere deskundigheid en meer samenwerking met andere maatschappelijke sectoren.

- *Individualisering en toename mondigheid burger*

De individualisering en toenemende mondigheid van de burger leiden tot een roep om meer transparantie, een sterkere positie van verdachten en slachtoffers, een actievere rol van advocaten en tot hogere eisen aan de dienstverlening en aan de sociale en communicatieve vaardigheden van de medewerkers. Gezag is daarbij niet meer vanzelfsprekend, maar moet verdiend worden. Door de individualisering wegen particuliere deelbelangen bovendien steeds zwaarder, wat leidt tot een toenemende roep om maatwerk en een hoge prioriteitstelling in het beleid ten aanzien van steeds meer specifieke strafbare feiten.

- *Toename rol media*

De steeds grotere rol die media (oud/nieuw) in de samenleving spelen, de aanhoudende media-gevoeligheid van het strafrecht en ontwikkelingen als de opkomst van infotainment, beeldcultuur, smartphones en het vervagen van het onderscheid tussen deskundige en amateur¹⁷, vergen steeds meer mediawijsheid en stellen steeds hogere eisen aan de communicatie om de burger snel te kunnen voorzien van feitelijk juiste informatie.

- *Digitalisering en versnelling van de samenleving*

De verdere digitalisering en versnelling van de samenleving leiden tot hogere verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening en doorlooptijden en andere eisen aan expertise. Deze ontwikkelingen bieden ook kansen om beter en sneller te kunnen (samen)werken.

¹⁶ Voorbeelden hiervan zijn dataretentie, geautomatiseerde handhaving WAHV, informatie-uitwisseling, dynamische verkeerscontrole en het alcoholslot.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Andrew Keen, *The Cult of the Amateur: How Today's Internet Is Killing Our Culture* (2007).

- *Politisering van het strafrecht*

De politieke belangstelling voor het strafrecht neemt al geruime tijd toe. Dit leidt steeds vaker tot intensieve betrokkenheid en soms tot kritische inmenging in het domein van de professional, ook dat van de rechter. Incidenten geven vaker aanleiding tot debat en nieuwe regels. Soms wordt daarbij de beoordelingsvrijheid van de professional ingeperkt, ook als daar geen objectieve aanleiding voor is.¹⁸ Ook wordt vaker de oplossing voor maatschappelijke problemen gezocht in nieuwe strafbaarstellingen of nieuw beleid. De handhaafbaarheid en juridische houdbaarheid daarvan zijn vaak beperkt. In de samenleving gewekte verwachtingen kunnen door principiële of praktische beperkingen vaak niet worden waargemaakt. Dit leidt tot teleurstelling en zet de rechtsstatelijke verhoudingen onder druk.

1.5 Knelpunten in het functioneren van de strafrechtketen

In het functioneren van de keten worden de volgende knelpunten waargenomen. Deze hebben in enkele gevallen al tot verbetertrajecten geleid.¹⁹

- *Knelpunten in intensiteit, kwaliteit en logistiek*

Eerder is geconstateerd dat te veel strafbare feiten niet leiden tot het oppakken van een verdachte, en dat van veel aangiften onduidelijk blijft wat ermee gebeurt.²⁰ Het ophelderingspercentage is de laatste jaren gemiddeld voor alle (niet slachtofferloze) delicten ongeveer 25%, en voor vermogensmisdrijven slechts 14%.²¹ Ook de pakkans voor fraude²² en cybercrime²³ is laag. De intensiteit van de strafrechtelijke handhaving is daarmee voor verbetering vatbaar. Ook is eerder geconstateerd dat de kwaliteit van te veel dossiers en processen-verbaal tekortschiet. Te veel dossiers dienen ter correctie te worden teruggestuurd. Te veel dossiers worden te laat teruggestuurd of doorgestuurd voor verdere behandeling. Dit zorgt voor onnodig lange doorlooptijden. Belangrijke oorzaken zijn onvoldoende kennis en kwaliteit bij de politie, onder andere met betrekking tot de wettelijke criteria waaraan dossiers moeten voldoen, en onvoldoende inzicht in de vraag welke informatie nodig is voor een goed proces-verbaal. Er zijn op dit moment nog geen landelijke eisen waaraan PV's moeten voldoen. Politie en OM zijn in dit verband in 2015 een gezamenlijk kwaliteitstraject gestart.²⁴ In de toepassing van de OM-strafbeschikking zijn gebreken geconstateerd, in welk verband verbeteringen zijn aangekondigd.²⁵ Ook in de logistiek rond de afhandeling van zaken en planning van zittingen tussen OM en Rechtspraak gaat veel mis.

18 Bijvoorbeeld de zonder empirische aanleiding ingevoerde inperking van de mogelijkheid om taakstraffen op te leggen. Zie Albert Klijn e.a. Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken. Raad voor de rechtspraak/Openbaar Ministerie, *Research Memoranda*, nr. 1, jaargang 4, 2008. (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2008-RM-Moord-doodslag-taakstraf-Een-Zembla-uitzending%20nader%20bekeken.pdf>)

19 Waaronder de Programma's VPS, USB, DWS, ZSM, Taskforce OM-ZM, Kwaliteitsplan Politie-OM.

20 Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, februari 2012. http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2012/02/Prestaties_in_de_strafrechtketen

21 Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014, p. 23 e.v.

22 Openbaar Ministerie/Functioneel Parket, *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld*. Geopenbaarde versie, augustus 2013.

23 CPB, *Risicorapportage Cyberveiligheid Economie*, 6 juli 2016, par 2.1. <http://www.cpb.nl/publicatie/cpb-risicorapportage-cyberveiligheid-economie-2016>

24 Zie de eerder genoemde nota *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing*, 23 november 2015.

25 *Beschikt en gewogen*. Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Den Haag 2014. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Bijlages%20bij%20nieuwsberichten/Rapport%20Beschikt%20en%20Gewogen.pdf>.

Dit leidt tot vermijdbare aanhoudingen van zaken en daarmee tot onnodige lange doorlooptijden.²⁶ OM en Rechtspraak zijn in dit verband in 2014 een gezamenlijk verbetertraject gestart (Taskforce OM-ZM). Dit nog los van de verbeteringen die in dit verband kunnen worden bereikt door een tijdige aanlevering van zittingsrijpe dossiers door het OM en een tijdige afronding van zaken bij de Rechtspraak.

- *Knelpunten in de tenuitvoerlegging*

Voor de legitimiteit van de strafrechtspleging is cruciaal dat opgelegde straffen en andere strafrechtelijke beslissingen daadwerkelijk en tijdig ten uitvoer worden gelegd. Eerder is geconstateerd dat dit helaas niet altijd het geval is. Tussen de strafrechtelijke beslissing en de tenuitvoerlegging ervan verstrijken soms maanden. Soms vindt in het geheel geen tenuitvoerlegging plaats, bijvoorbeeld als betrokkenen uit het zicht verdwijnen of omdat verantwoordelijkheden en procedures niet helder zijn.²⁷ Het spreekt voor zich dat dit de effectiviteit en geloofwaardigheid van de strafrechtspleging in hoge mate ondermijnt. Dit is aanleiding geweest voor een afzonderlijk verbeterprogramma (USB)²⁸ en een bijbehorend wetsvoorstel²⁹. Ook is binnen Taskforce OM-ZM een aantal verbetervoorstellen gedaan om de (administratieve) knelpunten bij de tenuitvoerlegging op te lossen.

- *Kwetsbare bedrijfsprocessen*

De kwaliteit van de strafrechtketen is voor een zeer groot deel afhankelijk van de werking van de bedrijfsprocessen. Door een teveel aan schakels, (veelal sterk verouderde) systemen en afhankelijkheden en een tekort aan samenhang kunnen deze op dit moment als zeer kwetsbaar worden aangeduid. Met name de informatievoorziening, in het bijzonder de digitale gegevensstroom door de keten, werkt niet naar behoren. De foutgevoeligheid is daardoor groot, en er wordt onvoldoende geprofiteerd van moderne mogelijkheden. Er vinden nog veel dubbele processen plaats, zowel op papier als digitaal. Verdergaande digitalisering is dan ook noodzakelijk. In dit verband lopen al diverse verbetertrajecten.³⁰ Door technische, organisatorische en financiële belemmeringen komen deze echter nog onvoldoende van de grond. Zo wordt voortgebouwd op bestaande systemen met achterhaalde techniek binnen de bestaande kokers. Een gezamenlijke informatie-omgeving ontbreekt. Voor een veilig berichtenverkeer is nog geen gedragen en gebruiksvriendelijke oplossing voorhanden. Voor de ontwikkeling van nieuwe ICT zijn geen middelen beschikbaar.³¹

26 Recht doen – samenwerken loont. Rapport Taskforce OM-ZM februari 2014.

27 Zie bijvoorbeeld het Rapport van de Onderzoekscommissie Strafrechtelijke Beslissingen Openbaar Ministerie (Commissie-Hoekstra), dat op 25 juni 2015 aan de Tweede Kamer is gezonden: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/06/26/ek-rapport-van-de-commissie-hoekstra>.

28 Kamerstukken 2011/12, 33 000 VI, nr. 11 en 29 279, nrs. 147, 156 en 165.

29 Kamerstukken 34 086.

30 Zie ook de visie van de Minister van VenJ op de informatievoorziening van de strafrechtketen. Kamerbrief van 17 februari 2016, Kamerstukken II, 2015-16, 29 279, nr. 298.

31 Kamerstukken II, 29 279, nr. 298, p. 3-4.

- *Reorganisaties*

De politie is de afgelopen jaren gereorganiseerd.³² Daarnaast hebben ook OM en Rechtspraak recent te maken met reorganisaties.³³ De “winkel” blijft en bleef daarbij weliswaar open, maar de zorgen over uitkomst van reorganisatieprocessen leiden bij veel medewerkers wel tot extra werkdruk en verminderde focus op het primaire werk. De nationale politie was daarbij nog in opbouw. Daarbij wordt tot 2018 voorrang gegeven aan de afronding van de personele reorganisatie en het versterken van de bedrijfsvoering. Dit leidt tot vertraging van noodzakelijke nieuwe ontwikkelingen op het gebied van vakmanschap en ondersteuning.

- *Werkdruk en welzijn medewerkers*

Bij alle betrokken organisaties leven geregeld klachten over werkdruk. Medewerkers lopen op hun tenen. Het ziekteverzuim bij de politie is hoog. Uit een onderzoek uit december 2013 volgt dat zowel Rechtspraak als OM door de combinatie van een grote hoeveelheid werk en de zwaarte ervan een hoge werkdruk kennen. Bijna alle rechters en officieren van justitie moeten structureel overwerken om het werk af te krijgen. Driekwart geeft aan dat de werkdruk de afgelopen jaren is toegenomen. Eveneens driekwart maakt zich zorgen over de kwaliteit van de rechtspraak.³⁴

- *Financiële knelpunten: bezuinigingen en verticale sturing*

De afgelopen jaren zijn er verschillende bezuinigingsrondes geweest. In 2014 hebben de ketenpartners daarnaast een gezamenlijke structurele efficiencykorting opgelegd gekregen van 60 miljoen euro. De volgende 60 miljoen euro loopt vanaf 2017 en zo komen er elk jaar nieuwe kortingen. Voor de Rechtspraak is de financiële ruimte te krap.³⁵ Het eigen vermogen is in een paar jaar teruggelopen van 50 miljoen in 2013 tot (naar verwachting) nul in 2016. De lange termijn voorziet voor de Rechtspraak in verdere bezuinigingen als gevolg van een taakstelling van 8,9% van het kabinet Rutte-II. Deze financiële knelpunten hebben uiteraard negatieve gevolgen. Bijkomende factor is de verticale sturing en financiering van de ketenpartners (inclusief rechtsbijstand) door V&J, waarbij met verschillende grootheden wordt gestuurd op de prestaties van de organisaties. Deze stimuleert verkokering en ondersteunt onvoldoende de ketensamenwerking, waardoor de noodzakelijke ketenbrede digitalisering en andere innovaties worden belemmerd. Bij ZSM is bijvoorbeeld de financiering van rechtsbijstand een knelpunt gebleken, waardoor deze innovatieve werkwijze nog niet optimaal benut kan worden.

- *Weinig onderling begrip*

Politieagenten, officieren van justitie en rechters hebben soms weinig begrip van en voor elkaar en elkaars werk. Uit recent onderzoek volgt dat politiemensen het straf(proces)recht niet als ondersteunend voor hun werk ervaren. Officieren van justitie en rechters zouden met hun besluiten onvoldoende rekening houden met de lastige situaties waar de politie dagelijks mee te maken heeft. Ook ontvangen politiemedewerkers onvoldoende terugkoppeling van wat er verderop in de keten met hun zaak is gebeurd.³⁶ Omgekeerd klagen veel officieren en rechters geregeld over de kwaliteit van het werk van de politie, rechters over de kwaliteit van het OM en officieren over de doorlooptijden bij de Rechtspraak.

32 Vorming nationale politie per 1-1-2013.

33 Herziening gerechtelijke kaart per 1-1-2013.

34 B. Fruytier e.a., *Werkdruk bewezen. Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*, Hogeschool Utrecht/Radboud Universiteit Nijmegen, december 2013. Zie: http://www.nvvr.org/nieuws.php?action=view&Nieuws_id=378&reloading=1.

35 Zie ook het Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020, p. 8 e.v.: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/MJP%20voorgenomen%20besluit%2031%20augustus%202015.pdf>.

36 J. Kort, M.I. Fedorova, J.B. Terpstra, *Politiemensen over het strafrecht*, Radboud Universiteit, Nijmegen 2014.

- *Toename aantal betrokken partijen*

Het aantal bij de strafrechtelijke handhaving betrokken partijen is toegenomen. Zo verrichten ook toezichthouders en medewerkers van de belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, meldpunten, slachtofferhulp, gemeenten, welzijn, verslavings- en geestelijke gezondheidszorg, kindbescherming en Veilig Thuis handelingen in het kader van de handhaving. Afstemmingprocessen en informatiedeling tussen deze partijen en de strafrechtketen wordt ingewikkelder door de tegengestelde beweging van enerzijds schaalvergroting (politie, OM, rechtspraak) en anderzijds decentralisatie (meer verantwoordelijkheden naar gemeenten). De samenwerking tussen de strafrechtketen en de gezondheidszorgketen en andere ketens loopt niet altijd goed.³⁷

1.6 Conclusie

Door de toenemende eisen en achterblijvende mogelijkheden neemt de druk op de strafrechtketen alleen maar toe. Deze conclusie geeft voor de toekomst aanleiding tot zorg. De maatschappelijke legitimiteit van de strafrechtspleging kan in het geding komen, bijvoorbeeld door een afnemende pakkans, grotere kans op fouten, oplopende doorlooptijden en een stagnatie in de ketensamenwerking, digitalisering en andere noodzakelijke verbetertrajecten. Dit kan vervolgens leiden tot onvrede in de maatschappij, op de werkvloer en in de politiek, en daarmee tot grotere druk op de rechtsstatelijke verhoudingen.

³⁷ Zie ook Rapport Commissie- Hoekstra.

2. Waar willen we heen?

De gewenste kwaliteit

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de samenloop van bestaande knelpunten, toenemende eisen en achterblijvende mogelijkheden aanleiding geeft tot zorg, en dat de maatschappelijke legitimiteit van de strafrechtspleging in het geding kan komen. Om deze spiraal te keren is een verdere substantiële en structurele versterking van de strafrechtspleging nodig, waar mogelijk in aansluiting op lopende verbetertrajecten. Dit wordt in dit hoofdstuk vertaald in een visie waarin de gewenste situatie wordt geschetst aan de hand van drie dimensies van kwaliteit: maatschappelijk, juridisch en logistiek.

2.1 Maatschappelijke kwaliteit

De kans op straf voor crimineel gedrag is aanzienlijk en zichtbaar. Dit leidt tot tevredenheid in de samenleving en werkt in hoge mate afschrikwekkend op potentiële daders. De selectie van zaken en de keuze van interventies vinden plaats op basis van overwegingen van effectiviteit. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij behoeften in de samenleving. De interventies zijn tijdig en hebben effect en betekenis voor slachtoffer, verdachte en samenleving, bijvoorbeeld door bij te dragen aan gedragsverandering en het voorkomen van slachtofferschap. Slachtoffers, daders en samenleving worden zo mogelijk ‘verder geholpen dan alleen een strafrechtelijke sanctie’, bijvoorbeeld door preventie, afpakken van vermogen, bestuurlijke maatregelen of hulpverlening. Het strafrecht wordt ingezet waar het voor bedoeld is, namelijk als repressieve reactie op criminaliteit en in die gevallen waarin na een integrale afweging de inzet van het strafrecht (naar verwachting) de meest effectieve interventie blijkt te zijn (optimum remedium). Voor de aanpak van andere (veiligheids)problemen wordt een bredere en op preventie gerichte interventiestrategie gevolgd, waarbij wordt samengewerkt met burgers, bestuur, zorg en andere maatschappelijke sectoren. Burgers kunnen rekenen op heldere communicatie met moderne middelen, en – waar nodig en gewenst – actieve betrokkenheid.

2.2 Juridische kwaliteit

De organisaties in de strafrechtketen beschikken in ruime mate over hoogwaardige kennis, menskracht en apparatuur om te kunnen voldoen aan de eisen van de huidige tijd en de toekomst. Professionals zijn gericht op samenwerking en worden in staat gesteld te anticiperen op ontwikkelingen in de criminaliteit, de samenleving en het recht. Waar traditionele werkprocessen niet meer voldoen worden innovatieve werkwijzen ontwikkeld. Politie en OM kunnen de wedloop met criminelen aan. De Rechtspraak zorgt voor een tijdige, juiste en begrijpelijke berechting door kundige rechters. De executie zorgt voor een tijdige en adequate uitvoering van straffen en andere beslissingen. Ook de advocatuur en andere betrokken partijen zijn in staat om hun rol adequaat te vervullen.

2.3 Logistieke kwaliteit

Ook de ketenprocessen voldoen volledig aan de eisen van de huidige tijd. Zaken stromen snel en probleemloos door de strafrechtketen. Dossiers zijn volledig en kwalitatief hoogwaardig en worden op tijd doorgestuurd. De informatievoorziening is op orde en ondersteunend aan de innovatieve ontwikkelingen in de werkprocessen. Ook zeer grote hoeveelheden digitale informatie kunnen worden verwerkt en geordend. Binnen de keteninformatisering is de onafhankelijke positie van de Rechtspraak gewaarborgd.

3. Wat gaan we daarvoor doen?

Vier ambities voor de gewenste kwaliteit

Om de ideale kwaliteit te bereiken worden de volgende vier ambities neergelegd:

1. Versterken en verduurzamen ketensamenwerking, ketenkwaliteit en ketencultuur
2. Versterken digitalisering en informatievoorziening
3. Vergroten intensiteit, deskundigheid en aanpassingsvermogen
4. Vergroten selectiviteit en versterken verbinding met andere sectoren

3.1 Versterken en verduurzamen ketensamenwerking, ketenkwaliteit en ketencultuur

De maatschappelijke, inhoudelijke en logistieke opgaven voor de strafrechtketen vergen nauwe samenwerking. Daarnaast is hiervoor nodig dat iedere organisatie bij het uitoefenen van de eigen taken en verantwoordelijkheden is gericht op het realiseren van het gezamenlijke doel van een goed functionerende strafrechtspleging, en niet enkel handelt vanuit de eigen logica zonder rekening te houden met de ketenpartners. Dit vraagt om een cultuur van samenwerken, gezamenlijk streven naar een goede kwaliteit, elkaar geregeld ontmoeten, weten wat er bij de ander speelt, wat hij nodig heeft om zijn werk goed te kunnen doen, en van leren en verbeteren van elkaar. Zoals hiervoor geconstateerd is dit nog onvoldoende het geval. Wel zijn in dit verband belangrijke stappen gezet, met name met het kwaliteitsplan politie-OM, de Taskforce OM-ZM en het besluit 'Duurzame samenwerking in de strafrechtketen'. Voortzetting en intensivering hiervan is nodig. Daarnaast bestaat de ambitie om in te zetten op onderlinge uitwisseling van personeel, periodieke professionele ontmoetingen en gezamenlijke opleidingsprogramma's.

3.2 Versterken digitalisering en informatievoorziening

Zoals hiervoor is aangegeven kunnen de bedrijfsprocessen in de strafrechtketen als kwetsbaar en daardoor foutgevoelig worden aangeduid. Met name de informatievoorziening in de keten werkt niet goed. Verdergaande digitalisering is een cruciale randvoorwaarde voor het verhogen van de kwaliteit en de transparantie, en voor het terugdringen van doorlooptijden, dubbel werk en administratieve lasten. Digitaal werken gaat verder dan het vervangen van een papieren door een digitaal dossier. Het gaat ook om het mogelijk maken van informatiegestuurd werken, multimediale toepassingen, het vergroten van transparantie richting andere procesdeelnemers en de samenleving, en het aansluiten van de strafketen op de samenleving, die steeds digitaler wordt.

Het belang van digitalisering wordt breed onderkend, en er lopen in dit verband – als gezegd – al diverse trajecten. Deze komen echter door onder andere middelenschaarste en grote complexiteit en weerbarstigheid op de onderlinge koppelvlakken nog onvoldoende van de grond. Een ingrijpende versterking en versnelling is nodig. Voor een optimale afstemming tussen de ICT-systemen dient op korte termijn te worden gewerkt aan doorontwikkeling van een gezamenlijke informatie-omgeving. Daar hoort bij een i-governance: een stelsel van bindende afspraken op het gebied van informatie. Waar mogelijk wordt het beheer van procesafspraken over het gebruik van gegevens gezamenlijk vormgegeven. Dit alles steeds met handhaving van de onafhankelijke positie van de Rechtspraak. De dubbeling van papieren en digitale processen moet zo snel mogelijk worden beëindigd. De implementatie van de digitale handtekening moet zo snel mogelijk worden gerealiseerd.

3.3 Vergroten intensiteit, deskundigheid en aanpassingsvermogen

Zoals hiervoor is aangegeven, volgt op dit moment in absolute zin op crimineel gedrag weliswaar in veel gevallen een eerlijke, effectieve en tijdige reactie, maar leiden tegelijkertijd relatief te veel strafbare feiten niet tot het oppakken van een verdachte. Intensivering is nodig teneinde de strafkans te verhogen. Nieuwe ontwikkelingen stellen daarnaast nieuwe deskundigheidseisen: technologie/cyber, migratie, kwetsbare/verwarde personen, terrorisme, internationalisering, juridisch/forensisch/financieel-economisch. De benodigde kennis, vaardigheden en netwerken worden breder en diepgaander. Het vereiste analytisch vermogen wordt groter. De toenemende snelheid waarmee nieuwe ontwikkelingen opkomen, vereisen een grotere mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Thema's die nu in beeld zijn, kunnen halverwege een kabinetsperiode deels al weer achterhaald zijn. Dit noodzaakt tot het versterken van deskundigheid en aanpassingsvermogen. Deze ambitie geldt in het bijzonder voor de politie als frontorganisatie. De kwaliteit van de politie is in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van het vervolg in de keten. Allereerst moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de opsporing en in de aansluiting tussen opsporing en vervolging.³⁸ Vervolgens moet ook worden geïnvesteerd in de berechting. Voor specifieke en actuele vraagstukken zou daarnaast ketenbreed vaker kunnen worden gewerkt met (flexibel inzetbare) themaspecialisten. Ook bestaat de ambitie om te komen tot ketenbrede professionele standaarden, teneinde te komen tot eenduidige criteria voor de kwaliteit die men van elkaar verwacht. In dit verband wordt – tot slot – aanbevolen om periodiek een nader verdiepend onderzoek te laten uitvoeren naar de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de (manier van werken in de) strafrechtketen.

3.4 Vergroten selectiviteit en versterken verbinding met andere sectoren

Zoals hiervoor is aangegeven, is de slagkracht van enkel de inzet van het strafrecht te beperkt, en verdient in toenemende mate een integrale veiligheidsaanpak de voorkeur. Het strafrecht moet op het juiste moment ingezet worden, daar waar het ten opzichte van andere interventie-instrumenten het meeste maatschappelijke effect teweegbrengt. Op dit moment wordt vaak zwaar geleund op het strafrecht waar een ander instrumentarium meer effect zou kunnen hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval bij daders met psychische, emotionele en verstandelijke problematiek, maar ook bij fraude, cybercrime en andere vormen van ondermijning. Dit noodzaakt om de selectiviteit van het strafrecht te vergroten en om op alle niveaus (lokaal, regionaal, landelijk, internationaal) de verbinding met andere maatschappelijke sectoren te versterken.³⁹ Het gaat er daarbij vooral om meer of beter samen te werken om zo het beste effect te bereiken. Dit vergt investeren in netwerken.

³⁸ De wijze waarop deze kwaliteitsverhoging wordt bereikt is toegelicht in de nota *Contouren voor een effectieve toekomstbestendige opsporing* van 23 november 2015 (Kamerstuk 2015-2016, 29628, 593, en nader uitgewerkt in een Koersdocument en het *Kwaliteitsplan OM-politie*).

³⁹ In de afgelopen jaren zien we dat bijvoorbeeld op het terrein van jihadisme. Daarbij gaat het enerzijds om een fijnmazige aanpak op lokaal niveau (signalen, casusoverleg), opsporingsonderzoeken naar regionale netwerken en anderzijds om hoogspecialistische onderzoeken naar internationale misdrijven. Hetzelfde geldt voor de aanpak van drugscriminaliteit (intensivering zuid, motorclubs, dumpingen).

Een grote stap is nodig in de aansluiting met de zorg (of: het sociale domein), met name jeugd, huiselijk geweld, seksuele misdrijven, verwarde personen. Niet het delict dient daarbij centraal te staan maar de behandeling: goede zorg en begeleiding van slachtoffers en daders. Het strafrecht kan daarbij helpen om mensen in een gedwongen kader opgenomen te laten worden. Ook is van groot belang dat signalen worden uitgewisseld. De ervaring leert dat het sociale domein niet ‘zomaar’ problematiek als huiselijk geweld, kindermishandeling en zedenmisdrijven meldt bij justitie, ook niet in de ernstige gevallen. Een betere samenwerking met het sociale domein zal leiden tot meer meldingen. Selectie en triage aan de voorkant blijven daarbij cruciaal om het strafrecht optimaal in te kunnen zetten.

4. Randvoorwaarden

Een oproep aan het nieuwe kabinet

De hiervoor neergelegde ambities kunnen niet worden gerealiseerd zonder steun van andere ketenpartners, het kabinet en het parlement, in het bijzonder van de Minister van Veiligheid en Justitie gelet op diens stelselverantwoordelijkheid. Deze steun is randvoorwaardelijk voor het realiseren van de hiervoor beschreven ambities. Hoe ziet die steun eruit?

4.1 Vertrouwen en erkenning van de fundamentele waarden van het strafrecht

Om de legitimiteit en het vertrouwen in de strafrechtketen te behouden en te versterken is het belangrijk dat de fundamentele waarden van het strafrecht publiekelijk worden onderschreven. Vanzelfsprekend moet vanuit de politieke verantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden en de vertolking van maatschappelijke wensen het functioneren van de strafrechtketen kritisch kunnen worden beschouwd, maar met erkenning van de spelregels (zoals vastgelegd in het Besluit Duurzame Samenwerking) en de ruimte voor de professionals om in de concrete strafzaak, de precieze context en het lokale niveau de belangen af te wegen en tot een oordeel te komen, met behoud van rol en rolvastheid rechter, officier van justitie en opsporingsambtenaar. Specifiek geldt daarbij dat strafvordering en strafoplegging het domein is van de officier van justitie en de rechter. Politici moeten niet op de stoel van de professional plaatsnemen.

4.2 Terughoudendheid bij incidenten

Strafrecht draait om individuele zaken en is daarmee van nature gevoelig voor incidenten. Dit vraagt om fijngevoeligheid en scherpzinnigheid ten aanzien van de vraag of een incident een uiting is van een breder disfunctioneren (misstand), of het resultaat van een ongelukkige samenloop van omstandigheden en/of beoordelingsfouten. Voorkomen moet worden dat er ad hoc maatregelen worden genomen met veel impact op de strafrechtsketen zonder daadwerkelijk effect. Juist dat soort maatregelen zorgen voor verstopping van de keten, terwijl de keten juist alle zeilen moet bijzetten om te vernieuwen op de werkelijke maatschappelijke opdracht. Bovendien kan dergelijke symboolpolitiek het vertrouwen in de strafrechtsketen juist ondermijnen als burgers zien dat er van verbetering in de praktijk geen sprake is.

4.3 Integrale visie en ruimte voor de professional

Bij alle visie- en besluitvorming dient de maatschappelijke opgave van de strafrechtspleging, zoals beschreven in de preambule, voorop te staan. Nadrukkelijk is nodig dat de organisaties in de strafrechtketen en de verschillende beleidsafdelingen en departementen samenwerken in de totstandkoming van integraal beleid, ten aanzien van zowel strafrechtelijke onderwerpen als niet-strafrechtelijke onderwerpen die gevolgen kunnen hebben voor de strafrechtspleging.

4.4 Zorgvuldigheid in wetgeving en beleid

Zoals hiervoor is aangegeven, is het strafrecht niet voor alle maatschappelijke problemen de oplossing. Terughoudendheid is gepast ten aanzien van het uitbreiden van strafbaarstellingen. Enkel symbolische en niet-handhaafbare strafbepalingen dienen te worden vermeden, gelet op de risico's voor het vertrouwen in de strafrechtsketen en de overheid als geheel. Het verdient aanbeveling om nieuwe wet- en regelgeving steeds goed te toetsen op uitvoerbaarheid en systematische consistentie. Adviesorganen als de Raad van State kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Bij nieuwe wet- en regelgeving moet daarnaast standaard een ketenbrede impactanalyse worden uitgevoerd waarin zowel het implementatie-tijdpad, de implementatiekosten en de structurele kosten in beeld worden gebracht, inclusief de gevolgen voor de aanpassing en ontwikkeling van ICT. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering moet worden voortgezet, maar wel op een zorgvuldige en afgewogen wijze. Daarvoor is voldoende tijd benodigd.

4.5 Randvoorwaarden voor versterking digitalisering en informatievoorziening

Zoals gezegd is verdergaande digitalisering een cruciale randvoorwaarde voor het verhogen van de kwaliteit en de transparantie, en voor het terugdringen van doorlooptijden, dubbel werk en administratieve lasten. Gelet op het ketenbrede karakter van de kosten en impact is daadwerkelijk realisatie alleen mogelijk als dit integraal wordt gefaciliteerd en ondersteund.

4.6 Voldoende financiën en integrale prikkels

Als gezegd lopen, als gevolg van de financiële krapte, de reorganisatie bij de politie, de kwetsbare processen en haperende IT, medewerkers op hun tenen om een goed resultaat te behalen. Door de toenemende eisen en afnemende mogelijkheden neemt de druk op de strafrechtsketen alleen maar toe. De maatschappelijke legitimiteit van de strafrechtspleging is in het geding.

Om dit proces te keren moet er een einde komen aan de voortdurende bezuinigingen op de strafrechtsketen. De rek is er, ondanks investeringen in 2017, inmiddels ruimschoots uit. Om ervoor te zorgen dat de strafrechtsketen de ontwikkelingen in de criminaliteit kan bijhouden en ook in de toekomst het vertrouwen van de burger waard is, is een verdere substantiële en structurele versterking van de strafrechtspleging nodig aan de hand van een ambitieuze investeringsagenda. Die betaalt zich terug in een samenleving waarin recht, vrijheid en veiligheid worden gewaarborgd door een effectieve strafrechtspleging.

Niet alleen zijn investeringen nodig in politie, OM en Rechtspraak, maar ook bij de overige partners in de strafrechtsketen, inclusief executie en rechtsbijstand. De keten is immers zo sterk als de zwakste schakel.

Tot slot dient te worden gekomen tot een wijze van financiering die door integrale prikkels de samenwerking en effectiviteit stimuleert.

Hoofdstuk 5. Investeringsagenda

Zoals hiervoor is aangegeven, is versterking van de strafrechtspleging nodig teneinde haar effectiviteit en daarmee haar legitimiteit te waarborgen. De politie, het openbaar Ministerie en de Rechtspraak zijn daarvoor zelf verantwoordelijk en in hoge mate toe in staat. Om de ambities te bereiken is een stevige financiële injectie nodig, die binnen de organisaties zelf niet beschikbaar is. In de eerste plaats dient daartoe een einde te komen aan bezuinigingen / taakstellingen. In de tweede plaats dient daartoe een investeringsagenda aan de hand van de hiervoor in hoofdstuk 3 genoemde vier ambities te worden opgesteld.

De ambities 1 en 4 (versterken en verduurzaming ketensamenwerking, ketenkwaliteit en ketencultuur, respectievelijk vergroten selectiviteit en verbinding met andere sectoren) worden binnen de bestaande kaders gerealiseerd. Ten aanzien van de ambities 2 en 3 (versterken digitalisering en informatievoorziening, respectievelijk vergroten intensiteit, deskundigheid en aanpassingsvermogen) zijn aanvullende financiële middelen vereist. De vergroting van het aanpassingsvermogen heeft met name betrekking op het (doorlopend) in de pas kunnen lopen met de ontwikkelingen in de criminaliteit. Op dit moment zijn met name investeringen nodig in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en van cybercrime. Aangezien deze behoefte genoegzaam is omschreven in andere rapporten⁴⁰, beperkt de uitwerking in dit rapport zich tot informatievoorziening.

Ambitie 2: Versterken digitalisering en informatievoorziening

De burger mag er op rekenen dat de strafrechtketen een efficiënt werkend ‘netwerk’ is waarbij hij op een moderne wijze kan communiceren met ‘het rechtsbedrijf’ en de keten en met ieder van de afzonderlijke organisaties daarbinnen. De burger moet erop kunnen rekenen dat alle relevante informatie direct in de keten voorhanden is en gebruikt wordt. Uiteraard met de bijbehorende verplichting om de betrouwbaarheid en de beveiliging van deze (vaak gevoelige en in omvang fors toenemende hoeveelheid) informatie te garanderen.

Ook de professionals binnen de strafrechtketen moeten erop kunnen rekenen dat zij zo goed mogelijk ondersteund worden bij de uitoefening van hun veelal complexe werk onder bijzondere omstandigheden. Zij moeten er dan ook op kunnen rekenen dat zij de juiste informatie op het juiste moment beschikbaar hebben om hun werk zo effectief mogelijk te kunnen doen met aandacht voor de inhoudelijkheid en de proceslogistieke aspecten.

Om tot een verwezenlijking en werking hiervan te komen is een optimale informatie-infrastructuur noodzakelijk met de juiste *tooling*. Deze informatie-infrastructuur zal meer dan ooit tevoren betrouwbaar, robuust maar ook modern en lenig moeten zijn om een adequaat antwoord te kunnen geven op de huidige en toekomstige maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

⁴⁰ Investeringsagenda Politie 2017; Ontwikkelingen en consequenties beleidsthema’s Openbaar Ministerie VJN 2016.

Stroomlijning logistiek

In de problematiek waarin de strafrechtketen zich bevindt is een gestroomlijnde logistiek en een accurate informatie uitwisseling noodzakelijk. De logistiek is daarentegen onvoldoende en veroorzaakt hoge herstelkosten. Informatie uitwisseling laat te wensen over. Wij willen inspelen op cybercriminaliteit, maar zitten nog in de fase dat een dossier niet als vanzelf de gehele keten digitaal kan doorlopen; bij ketenpartner 1 wordt het geprint om op papier naar ketenpartner 2 te worden gestuurd, die de print eerst gaat scannen om daarmee digitaal te kunnen werken.

Omdat door digitalisering ook de aard en mogelijkheden van veel criminaliteit verandert is versterking van de digitale mogelijkheden binnen de strafrechtketen des te meer noodzakelijk. Zo zouden bijvoorbeeld cloudvoorzieningen en andere technologische mogelijkheden meer kunnen worden benut dan nu het geval is.

Er wordt een intensiveringsagenda voorgesteld langs vier sporen:

- Verstevigen van het fundament; wegwerken *legacy*, vereenvoudigen van de informatievoorziening
- Doorzetten van het digitaliseren van het dossier en de digitale beschikbaarheid ervan in de keten
- Versterken van de mogelijkheden tot samenwerken en het efficiënter delen van informatie
- Versterken van het adoptievermogen van nieuwe technologieën, digitaliseringsmogelijkheden en werkwijzen.

Financiering

Vanwege de aanhoudende bezuinigingen hebben de ketenpartners afzonderlijk onvoldoende middelen voor de noodzakelijke vernieuwing in de keten. Dit geldt zowel voor de ‘harde IT-kosten’ als voor de inspanning die met deze vernieuwing gepaard gaat (het productieverlies) en zij mogen hieraan geen prioriteit geven vanwege de grote hoeveelheid andere prioriteiten die hen wordt opgelegd (mn. bij de politie). Tegelijkertijd is vernieuwing noodzakelijk, zowel vanwege het gelijke tred houden met de maatschappij als vanwege het voorkomen van inefficiënties. De logistiek moet worden gestroomlijnd en er moet versneld worden geïnvesteerd in innovatie.

Het is aan de politiek hieraan prioriteit te geven en middelen vrij te maken om de strafrechtketen binnen afzienbare tijd weer aan te laten sluiten op de maatschappelijke ontwikkelingen en technologische mogelijkheden. Een ruwe schatting van de betrokken ketenorganisaties leidt tot een benodigde investering binnen de komende kabinetsperiode van € 100 miljoen op jaarbasis. Het werk aan de keteninformatievoorziening is aan het eind van de periode nog niet afgerond; dus ook de jaren daarna zal in financiering moeten worden voorzien. Een meer gedetailleerde kostenraming zal worden opgesteld.

maart 2017



OPENBAAR MINISTERIE

