

**strategy&**

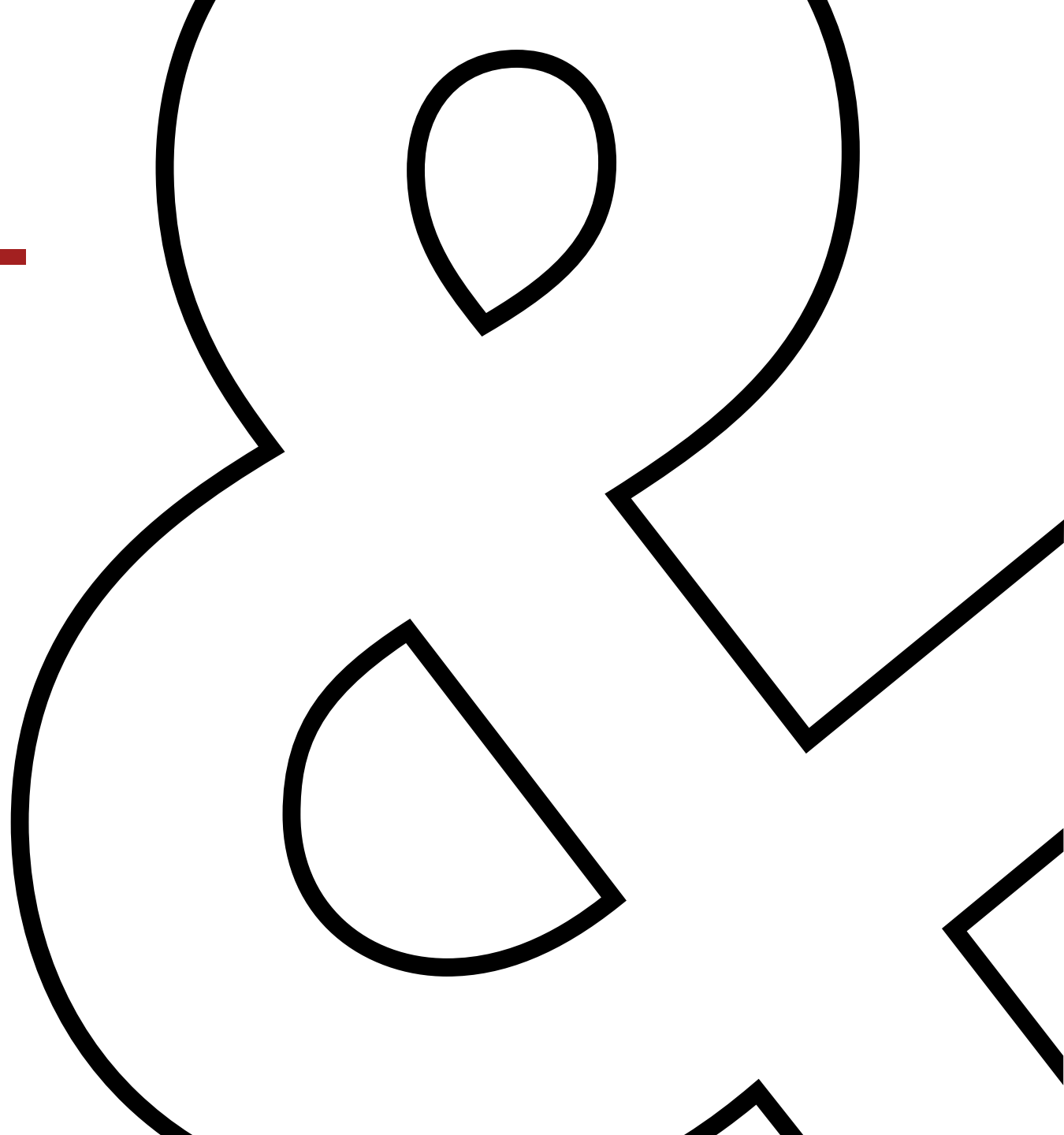
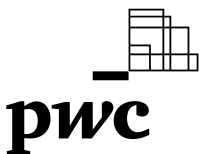
---

# Doorlichting Strafrechtketen

*Nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking*

14 juni 2020

Referentie: 2020-0347/SM/lm/nb



# Disclaimer

Dit rapport wordt u aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen rapport opgesteld door of onder verantwoordelijkheid van accountants of daarmee gelijk te stellen personen.

Dit rapport is geadresseerd aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld. Het rapport is niet bedoeld voor enige andere partij, of opgesteld met de belangen of behoeften van enige andere partij in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in de opdrachtbevestiging tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en PwC. Dit rapport mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde(n) van het rapport af.

# Voorwoord

Voor u ligt de definitieve rapportage van de doorlichting strafrechtketen. De doorlichting strafrechtketen is door PwC Strategy& uitgevoerd in de periode van eind oktober 2019 tot en met begin juni 2020 in opdrachtgeverschap van de Brede Bestuursraad van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna JenV).

De doorlichting stelt fundamentele vragen centraal en is ontstaan uit een collectieve behoefte van de strafrechtketen om te duiden hoe de toegenomen druk op de keten met de dalende instroom en dalende criminaliteitscijfers in verband te brengen is. Naast deze behoefte aan inzicht hebben organisaties in de keten een gezamenlijke ambitie om tot handelingsperspectief te komen, om opgaven beter het hoofd te bieden en als keten beter in staat te zijn verbetering van prestaties in gang te zetten.

De doorlichting is uniek in aard en omvang. Om de relatie tussen de toegenomen druk en gedaalde instroom te duiden, zijn analyses voor de Politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Reclassering uitgevoerd als basis voor de ketenanalyse. Voor de vragen rondom handelingsperspectief voor de keten was naast eerdergenoemde organisaties ook de rechtspraak betrokken.

De doorlichting was een proces van voortdurend inzoomen en uitzoomen. Om beeld te krijgen waar de druk zich concentreert en welke ontwikkelingen en factoren aan de toegenomen druk ten grondslag liggen, is in de analyse onderscheid gemaakt naar verschillende typen zaken, producten, straffen en andere werkzaamheden binnen de keten.

Tijdens het onderzoek naar de duiding van de toegenomen druk en het handelingsperspectief voor de keten hebben wij een grote bereidheid tot medewerking vanuit medewerkers ervaren. Gedurende de doorlichting hebben wij 100 interviews gehouden en hebben 147 medewerkers deelgenomen aan een digitale uitvraag. In de gesprekken werd het belang van deze doorlichting breed onderschreven, gedreven door de herkenbaarheid van de vragen en het belang van handelingsperspectief hierop.

Data over de gerealiseerde capaciteitsinzet in relatie tot activiteiten, zaken en/of producten was voor een aantal organisaties beperkt beschikbaar. De onderbouwde schattingen die we als alternatief voor het gebrek aan data voorstelden werden niet altijd geaccepteerd, waardoor het onderzoek op een aantal plekken minder diep is geweest dan door ons voor mogelijk werd gehouden. De data analyse heeft mede door vertraging in aanlevering van data, lange afstemming en controleslagen substantieel meer tijd en moeite gevraagd dan initieel voorzien.

Dankzij de medewerking en bereidheid van organisaties zijn wij desondanks in staat geweest om de dominante ontwikkelingen voor meerdere organisaties kwantitatief te onderbouwen en – zij het met enige voorzichtigheid – de toegenomen druk die sinds 2014 is opgetreden te duiden.

Naast de informatie verstrekt door ketenpartners is gedurende het onderzoek ook gebruik gemaakt van openbare data van CBS, SCP, WODC, de strafrechtketenmonitor en jaarverslagen van ketenpartners. Op basis van beschikbare data hebben wij een zo gebalanceerd en representatief mogelijk beeld geschetst.

In de aanpak om te komen tot handelingsperspectief waren fysieke ketensessies voorzien om via innovatieve werkvormen tot handelingsperspectief voor de keten te komen. Als gevolg van COVID-19 konden deze fysieke ketensessies geen doorgang vinden en hebben wij de methodiek moeten aanpassen. Het perspectief van de keten kan in het formuleren van het handelingsperspectief niet ontbreken. Daarom is een digitale uitvraag onder 147 medewerkers uit de strafrechtketen als alternatieve methode ingezet en hebben er verdiepende interviews en twee sessies met het bestuurlijk ketenberaad en één sessie met het landelijk ketenberaad plaatsgevonden. Deze methodes maakten het echter niet mogelijk om in fysieke setting te itereren. Het verbeteren van de samenwerking vraagt “echte gesprekken” binnen de keten. Die hebben in de laatste fase van ons onderzoek minder dan voorgenomen kunnen plaatsvinden.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn de moties Rosenmöller (5 november 2019) en van Dam (21 november 2019) ingediend voor respectievelijk een onafhankelijk onderzoek naar de continuïteit en bekostiging ter versterking van de rechtstaat en het borgen en versterken van de strafrechtketen tot en met 2025. Alhoewel er duidelijk een samenhang te constateren is, geeft deze doorlichting geen antwoord op deze moties. In de doorlichting strafrechtketen is voor de periode van 2014-2019 onderzocht hoe de dalende criminaliteitscijfers, instroom van zaken en de toegenomen druk met elkaar in verband te brengen zijn. De doorlichting zoomt in op dominante opgaven en ontwikkelingen die de keten in de afgelopen jaren hebben geraakt. De doorlichting doet geen uitspraak over de staat van de rechtstaat in 2014 of 2019 noch over wat de strafrechtketen richting de toekomst nodig heeft. Wel geeft het een startpunt: continuïteit staat of valt bijvoorbeeld met een gedragen beeld van waar de strafrechtketen voor ‘is’, zodat deze taken consequent en met passende middelen ingevuld kunnen worden.

# Inhoud

---

<b>1. Samenvatting</b>	<b>pagina 4</b>
2. Opdracht en aanpak	pagina 15
3. Organisatie van de strafrechterketen	pagina 18
4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties	pagina 23
5. Nieuwe maatschappelijke opgaven	pagina 30
6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019	pagina 39
7. Knelpunten in de keten	pagina 43
8. Handelingsperspectief	pagina 51

# Samenvatting (1/10)

Bestuurders binnen de strafrechtketen constateren een ogenschijnlijke discrepantie tussen de hoge en toenemende ervaren druk op de keten enerzijds en de daling van de geregistreerde criminaliteit anderzijds. Hiertoe zijn al meerdere onderzoeken verricht en wordt nog vervolgonderzoek uitgevoerd. Desondanks is een adequate duiding van de aan de vermeende discrepantie ten grondslag liggende oorzaken nog niet mogelijk gebleken. In haar uitvraag stelt de Brede Bestuursraad dat de partners in de strafrechtketen duidelijk de wil hebben uitgesproken de prestaties te verbeteren. De keten wil manieren verkennen om zelf verbetering van prestaties in gang te zetten.

Vanuit deze achtergrond heeft de Brede Bestuursraad van Justitie en Veiligheid (JenV) <sup>1)</sup> in oktober 2019 aan PwC Strategy& gevraagd een doorlichting van de strafrechtketen uit te voeren, waarbij het verkrijgen van een antwoord op de vijf onderstaande onderzoeksvragen (a t/m e) centraal staat.

Deze vragen zijn opgedeeld in twee delen te weten:

- I. Analyse relatie tussen dalende criminaliteitscijfers en toegenomen druk in de periode 2014-2019:
  - a) Hoe verhouden de ontwikkelingen in afname in criminaliteitscijfers zich tot de ervaren toegenomen druk op de organisaties? Met andere woorden: hoe het kan dat de druk op de capaciteit van de strafrechtketen alleen maar groter lijkt te worden terwijl de instroom van zaken afneemt?
  - b) Hoe verhouden opgaven van de strafrechtketen zich tot de beschikbare capaciteit?
  - c) Wat maakt dat ondanks de afname in instroom de druk op de organisaties hoog blijft?
- II. Verkennen handelingsperspectief:
  - d) Welk handelingsperspectief en mogelijkheden tot meer effectiviteit zijn er? Zijn er wetswijzigingen nodig om maatregelen te implementeren?
  - e) Hoe kan hier bestuurlijk effectief op gestuurd worden?

## Scope doorlichting strafrechtketen omvat drie aspecten

De Brede Bestuursraad heeft op organisatieniveau de Politie, het Openbaar Ministerie (OM), Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Reclassering Nederland (Reclassering), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) voor beantwoording van alle deelvragen in de scope van het onderzoek geplaatst.

Voor de rechtspraak geldt dat alleen de vragen rondom het handelingsperspectief (d en e) binnen de scope van het onderzoek zijn geplaatst aangezien de rechtspraak in 2019 reeds door Boston Consulting Group financieel is doorgelicht met specifieke aandacht voor druk op de organisatie.<sup>2)</sup>

Voor de door te lichten organisaties worden op basis van de hierboven genoemde vijf vragen drie aspecten onderzocht, te weten: de toegenomen druk binnen de organisaties van de strafrechtketen, de verbinding tussen deze organisaties en de prestaties van de keten als geheel.<sup>3)</sup> Het onderzoek richt zich op het functioneren van de keten en is nadrukkelijk geen doorlichting van de afzonderlijke organisaties.

## Onderzoeksaanpak gericht op identificeren oorzaken toename ervaren druk en verkennen handelingsperspectief

De vijf onderzoeksvragen zijn opgedeeld in twee delen, te weten: het bepalen van de oorzaken voor de toegenomen ervaren druk (vragen a t/m c) en de uitwerking van het handelingsperspectief (vragen d en e).

### *Analyse relatie tussen dalende criminaliteitscijfers en toegenomen druk*

De analyse is erop gericht inzicht te geven hoe de dalende criminaliteitscijfers en toenemende druk op organisaties met elkaar in verband staan. Hierbij wordt de periode van 2014 tot en met 2019 als onderzoeksperiode genomen en worden de ontwikkelingen waarmee de keten gedurende die periode is geconfronteerd gerelateerd aan de inzet van de capaciteit.

# Samenvatting (2/10)

De gevolgde aanpak voor de beantwoording van vragen a tot en met c bestond uit de onderstaande stappen:<sup>4)</sup>

1. Inventariseren en analyseren van de trend in de criminaliteitscijfers
2. Inventariseren en analyseren van de trend in het aantal activiteiten per organisatie
3. Analyseren van de inzet voor de verschillende activiteiten en de verandering daarin
4. Inschatten van verwachte delta in tijdsbesteding indien de daling van het aantal onderzoeken/straffen proportioneel zou hebben geleid tot een lagere FTE inzet
5. Detailleren van additionele opgaven waarmee keten is geconfronteerd
6. Schatten van de mogelijke impact van nieuwe opgaven op tijdsbesteding

## *Uitwerking van het handelingsperspectief*

Deel twee van het onderzoek is gericht op het vaststellen van handelingsperspectief voor prestatieverbetering in de keten. De gevolgde aanpak voor de beantwoording van vragen d en e bestond uit drie stappen:

1. In kaart brengen van ervaren knelpunten in de ketensamenwerking
2. Inventariseren en uitwerken van mogelijke oplossingen
3. Uitwerken handelingsperspectief en bijbehorende mogelijkheden tot bijsturing

Tijdens het onderzoek zijn de data van de betrokken organisaties geïnterviewd, gestructureerd en geanalyseerd. Daarnaast zijn er 100 interviews met sleutelfunctionarissen gehouden om de kernbevindingen van de inventarisatie en analyse van de trendmatige ontwikkelingen binnen de deelnemende organisaties te duiden, de additionele opgaven in kaart te brengen, de ervaren knelpunten in ketensamenwerking te identificeren en de mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen.

Aanvullend hebben 147 medewerkers aan het onderzoek deelgenomen door het invullen van een digitale vragenlijst en zijn 25 interviews afgenomen om de mogelijke oplossingsrichtingen te valideren alvorens deze verder uit te werken. De resultaten van deze stappen zijn besproken in twee bijeenkomsten met het Bestuurlijk Ketenberaad en in een aanvullende toetsings- en verdiepingbijeenkomst met het Landelijk Ketenberaad.

## **Conclusies analyse relatie tussen dalende criminaliteitscijfers en toegenomen druk**

### *Meeste vormen van geregistreeerde criminaliteit sterk gedaald*

Uit de analyses is gebleken dat in de onderzoeksperiode 2014-2019 de geregistreeerde criminaliteit met 20% is gedaald en de instroom bij het OM met 8% is gedaald.<sup>5)</sup> De verminderde bereidheid van burgers om aangifte te doen is hiervoor maar deels een verklaring, omdat de afname ook zichtbaar is bij vormen van criminaliteit waar aangiftedebereidheid nauwelijks een factor van betekenis is. Enquêtes van het bevolkingsonderzoek tonen dat slachtofferschap van criminaliteit onder de Nederlandse bevolking 28% is gedaald.

Uitzonderingen op de dalende trend zijn er ook. Zo is fraude, waaronder fraude met online handel, toegenomen met 35%. Voor het OM geldt dat de instroom tussen 2018 en 2019 is gestegen met 8% van circa 281.600 naar 302.800 zaken. Bij DJI is in dezelfde periode de instroom met 2% gestegen van 32.771 naar 33.523 gedetineerden (excl. vreemdelingenbewaring). Dit zijn nuanceringen op het totaalbeeld dat geregistreeerde vormen van criminaliteit de afgelopen jaren sterk afgenomen zijn.

### *Tegenover de dalende geregistreeerde criminaliteit staat inzet van capaciteit voor nieuwe opgaven*

In de afgelopen jaren is de keten geconfronteerd met de onderstaande nieuwe opgaven.<sup>6)</sup>

- *De groeiende zorgtaak in de strafrechtketen.* Organisaties in de strafrechtketen hebben, mede door bezuinigingen op andere beleidsterreinen, in toenemende mate te maken met mensen met psychische problemen, verwarde personen en mensen met licht verstandelijke beperkingen. Dit leidt tot een grotere belasting van de keten. Het beleid van organisaties in de keten richt zich in toenemende mate op het anticiperen en inspelen op de hieruit voortvloeiende extra werkzaamheden om het hoofd te kunnen bieden aan deze groepen in de samenleving.
- *Toename van veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning.* Een lagere tolerantie voor incidenten en meer maatschappelijke aandacht voor polariserende thema's en de toenemende veiligheidsrisico's voor personen in publieke functies, nopen tot meer focus op en aandacht voor risicobeheersing binnen de keten. De keten zet samen met andere overheidspartners fors in op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.<sup>7)</sup>

# Samenvatting (3/10)

- *Omggaan met de steeds sterkere positie van advocatuur.* Advocaten zetten meer middelen in en benutten voortschrijdende onderzoekstechnologieën om hun cliënten te ondersteunen. Rechten van verdachten met betrekking tot toegang tot de advocatuur zijn aangescherpt naar aanleiding van het Salduz arrest en er is vaker rechtsbijstand voor slachtoffers. Door deze ontwikkelingen neemt de ervaren belasting van de capaciteit van de keten toe.
- *Digitaliserende criminaliteit.* Deze nieuwe en snelgroeiende vorm van criminaliteit vraagt nieuwe kennis en expertise en is vooralsnog lastiger te bestrijden dan traditionele criminaliteit. Daarnaast is de opsporing van meer traditionele criminaliteit tijdrovender en complexer geworden als gevolg van versleutelde communicatie en grote hoeveelheden data.
- *Globaliserende criminaliteit.* Het aantal berichten van het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum is gestegen met 57%. Ook het aandeel zaken waarbij tolken en/of vertalers is ingezet en het aandeel verdachten met een migratieachtergrond is toegenomen met respectievelijk 24% en 11%. Ook de hits in het buitenland op Nederlandse signaleringen en het aantal hits in Nederland op buitenlandse signaleringen is sterk gestegen met respectievelijk 91% en 128%.
- *Toenemende roep om individuele oplossingen.* Door individualisering is er een toenemende verwachting vanuit politiek en maatschappij om maatwerk te leveren. Slachtoffers hebben meer rechten gekregen in het opsporingsproces en de communicatie met de burger is verbeterd.

Onder de door BCG <sup>8)</sup> geïdentificeerde zaakverzwarende factoren voor de rechtspraak, bevinden zich voor het strafrecht factoren die grotendeels in lijn zijn met de door ons geïdentificeerde opgaven, zoals bijvoorbeeld de professionalisering/specialisering van de advocatuur in combinatie met mondigere justitiabelen.

De opgaven worden breed herkend in de keten en zijn op onderdelen kwantitatief inzichtelijk gemaakt (zie hoofdstuk 5 van het hoofddocument). De hiervoor door de afzonderlijke organisaties ingezette capaciteit is beperkt inzichtelijk (zie bijlage 2).

## Nieuwe opgaven zorgen voor aanhoudende druk in de keten

De bezetting van de organisaties in scope van deze doorlichting is nagenoeg gelijk gebleven met in de periode 2014 - 2019.<sup>9)</sup> Van deze organisaties is de capaciteit bij de politie afgenomen, met 610 FTE (-1%). De overige organisaties binnen het onderzoek kennen een stijging van de capaciteit in FTE die varieert van 13% bij het CJIB (135 extra FTE) tot nagenoeg 0% bij DJI (zie figuur 1).

**Figuur 1: Verschillen in capaciteitsontwikkeling in FTE, 2014-2019 (voor details zie pagina 41)**

	Politie	OM	NFI	CJIB	DJI	Reclassering Nederland	Totaal (van organisaties in scope)
<b>Bezetting 2014 (FTE)</b>	60.888	4.648	564	1.042	13.648	1.706	<b>82.496</b>
<b>Delta</b>	-610 (-1%)	+403 (+9%)	+26 (+5%)	+135 (+13%)	+39 (0%)	+49 (+3%)	<b>+42 (0%)</b>
<b>Bezetting 2019 (FTE)</b>	60.278	5.051	590	1.177	13.687	1.755	<b>82.538</b>

De als hoog ervaren werkdruk wordt onderschreven door indicatoren als het ziekteverzuim; alle organisaties in scope hebben een hoger ziekteverzuim dan het landelijk gemiddelde van 4,4% en bij de meeste organisaties is het verzuim de laatste jaren gestegen. Ook operationele cijfers zoals de resterende voorraad te beoordelen zaken bij het OM (17% van de jaarinstream voor misdrijfzaken in 2019), de voorraad bij de Rechtspraak eerste lijn (45% van de jaarproductie MK-zaken 2019 is nog te appointeren) en de bezettingscijfers van DJI (96% van de direct beschikbare capaciteit in februari 2020) duiden op een aanhoudende druk in de keten.

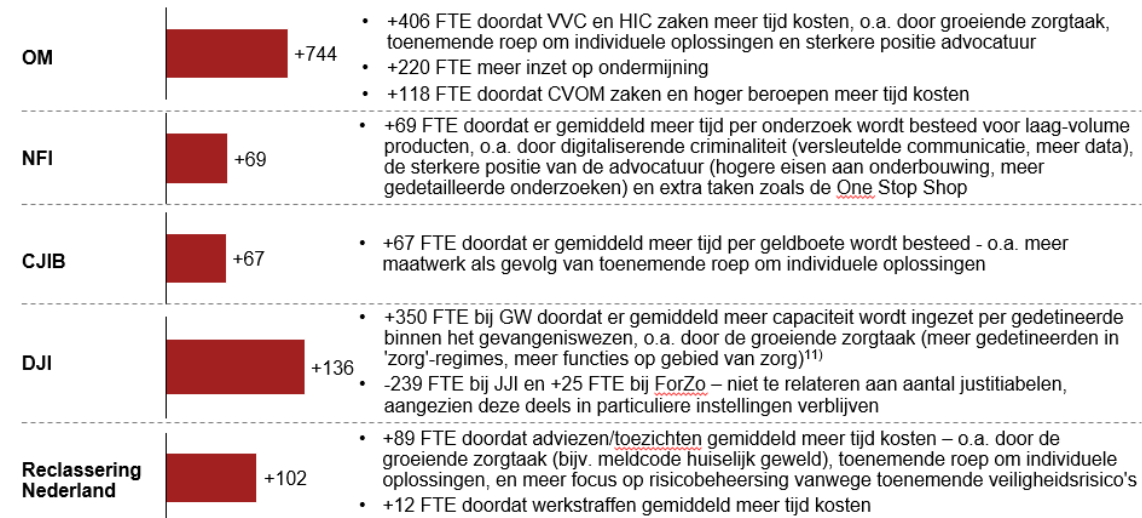
# Samenvatting (4/10)

Organisaties hebben omvangrijke aanpassingen moeten maken om de nieuwe opgaven het hoofd te bieden

In 2019 schatte BCG verschillende zaakverzwarende en -verlichtende effecten voor de rechtspraak. Het netto-effect over de afgelopen tien jaar is zaakverzwarend: de gemiddelde behandeltijd per zaak tussen 2014 en 2017 is bij vrijwel alle rechtsgebieden met ~10-30% gestegen.<sup>10)</sup>

De in dit onderzoek geanalyseerde organisaties hebben omvangrijke aanpassingen in de inzet van hun mensen moeten maken om de nieuwe opgaven het hoofd te bieden. Wij hebben de impact geschat van een aantal belangrijke ontwikkelingen gerelateerd aan de maatschappelijke opgaven, wat het beeld schept dat de toegenomen tijdsbesteding per zaak/straf/product door deze (veelal externe) ontwikkelingen wordt gedreven.

**Figuur 2: Verschuiving van inzet primair proces in lijn met nieuwe opgaven (voor details zie pagina 42)**  
FTE verschuiving 2014-2019 gecorrigeerd voor delta in aantallen, excl. ondersteuning



Hierbij is voor het OM, NFI, DJI, CJIB en de Reclassering aannemelijk dat de toename van inzet van medewerkers een duidelijk verband heeft met de gevraagde inzet voor de nieuwe maatschappelijke opgaven. Dit blijkt uit de digitale uitvraag en aanvullende interviews die ter duiding van de verschuivingen zijn uitgevoerd.

Vanwege beperkt inzicht in de verdeling van inzet tussen verschillende activiteiten binnen opsporing enerzijds en preventie, handhaving en openbare orde anderzijds kan voor de Politie geen uitspraak worden gedaan over de mate van verschuiving van inzet. Wel is duidelijk dat ook voor de politieorganisatie verschillende maatschappelijke opgaven verzwarend werken op de dagelijkse werkzaamheden; het beeld is qua richting in lijn met dat van de andere partners in de keten.

### Organisatorische uitdagingen verhogen werkdruk

Uit de interviews en de resultaten uit de enquête, die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd, komt consequent naar voren dat de dagelijkse operatie suboptimaal wordt ondersteund. Medewerkers ervaren dit als werkdrukverhogend.

De meest genoemde factoren zijn:

- Veelheid aan wets- en beleidswijzigingen met onduidelijke prioritering, mede doordat beleidsvorming vanuit verschillende DG's plaatsvindt
- Informatie om afwegingen over inzet van capaciteit te maken, zijn beperkt zichtbaar op organisatie en op ketenniveau
- Achterblijvende ICT en beperkte aansluiting van (logistieke) processen op organisatie en ketenniveau

De werkdruk beleving stijgt verder door organisatiewijzigingen en een veelheid aan veranderingen op organisatie- en ketenniveau alsmede door toegenomen media aandacht.



# Samenvatting (5/10)

*Partners in de keten overleggen veel maar zijn niet volledig geëquipeerd rekening met elkaar te houden*

De strafrechtketen bestaat uit verschillende zelfstandige organisaties die ieder vanuit hun eigen historie, wettelijke posities, rollen en bevoegdheden werken binnen de rechtsstaat. Vanuit rechtsstatelijke waarden geven de spelers invulling aan de effectieve strafrechtspleging en dragen zij bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

De organisaties in de keten verschillen daarnaast zeer in aard, omvang en ministeriele aansturinglijnen. De keten varieert van uitvoeringsorganisaties die hiërarchisch worden aangestuurd, tot organisaties die een grote mate van autonomie kennen.

Zo draagt de Minister de beheerverantwoordelijkheid voor de Politie, waarbij de Minister bepaalt wat de Politie kan en de gezagsdragers bepalen wat de Politie doet. Het OM kent een hybride relatie: officieren vervullen een individuele en onafhankelijke rol in de behandeling van strafzaken, de Minister is politiek verantwoordelijk en kan het OM een aanwijzing tot vervolgen geven. De Rechtspraak heeft een sui generis relatie en is volledig onafhankelijk. DJI en CJIB vormen uitvoeringsorganisaties van het ministerie en de Reclassering kent een subsidierelatie. Dientengevolge wordt de keten op landelijk niveau vanuit verschillende Directoraten Generaal aangestuurd.

De strafrechtketen vereist naast landelijke ook regionale samenwerking. Beleid en wetgeving wordt op landelijk niveau ontwikkeld; de daadwerkelijke uitvoering en keuzes over inzet vindt op regionaal niveau, binnen de organisaties plaats.

De organisaties moeten tegen de geschetste achtergrond samenwerken om het strafproces zo goed en efficiënt mogelijk te laten verlopen en keten doelstellingen en ambities te realiseren door de eigen organisatie als onderdeel van de keten goed te laten functioneren en presteren. Voor de Politie, de Rechtspraak, het NFI en het CJIB geldt dat het strafrecht niet de enige taak is, wat betekent dat de afwegingen voor de optimale inzet van de capaciteit binnen deze organisaties niet alleen binnen het strafrecht worden gemaakt.

Doordat de strafrechtketen een samenhang van deelketens vormt en deze afstemming vraagt op landelijk en regionaal niveau, bestaat de samenwerking in de praktijk meer uit overleg dan uit sturing. De sturing die resteert beperkt zich tot de individuele organisaties. Het ontbreken van een gestandaardiseerde geautomatiseerde informatievoorziening op (deel)keten niveau beperkt het onderlinge inzicht in inzet en prestaties van de keten.

*Bekostiging kan samenwerking in de weg zitten*

De financieringsvormen waarmee individuele organisaties in de keten gefinancierd worden zijn historisch verklaarbaar maar werken op dit moment in de tijd, waarbij intensievere samenwerking en meer op preventie gerichte interventievormen in belang groeien, soms tegen de ketensamenwerking in. Bijna alle partners hebben tijdens de doorlichting vanuit hun eigen perspectief tal van voorbeelden weten te noemen waar financiering leidt tot knelpunten in de samenwerking. Ook merken wij op dat de financiële prikkel van de individuele organisaties in sommige gevallen niet gericht is op het meewegen van het belang van andere organisaties in de (deel)keten (bijvoorbeeld doordat aanvragen bij de ene organisatie leiden tot kosten voor uitvoering bij een ander).

*Managementinformatie die noodzakelijk is om organisatorische uitdagingen inzichtelijk te maken verdient meer aandacht*

Alle organisaties in de keten moeten de komende jaren aanzienlijk veranderen om de maatschappelijke ontwikkelingen die steeds meer problematiek en complexiteit richting het strafrecht stuwt bij te houden. Daarbij is een duidelijk aandachtspunt dat de huidige werkwijze op het niveau van individuele organisaties en keten beperkt datagedreven en informatiegestuurd is. Voor dit onderzoek hebben wij met meerdere organisaties samengewerkt om inzichten te genereren vanuit de beschikbare data en hebben wij tevens nieuwe data weten te genereren. Extra stappen op dit terrein zijn echter nog mogelijk en noodzakelijk.

# Samenvatting (6/10)

## II Aanbevelingen handelingsperspectief

De analyse van de relatie tussen dalende geregistreerde criminaliteit enerzijds en toegenomen ervaren werkdruk anderzijds heeft getoond dat de afgelopen jaren veel aanpassingsvermogen van organisaties in de strafrechtketen is gevraagd. De gemeten verschuivingen in inzet van OM, NFI, CJIB, DJI en Reclassering om nieuwe maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden loopt op tot boven de 1100 FTE. Veel van deze uitdagingen, zoals digitaliserende en ondermijnende criminaliteit, zullen in complexiteit niet afnemen. De eisen aan samenwerking tussen organisaties in de strafrechtketen zullen alleen maar toenemen.

Het handelingsperspectief moet gelezen worden in de politiek bestuurlijke context die de keten kent. De rechtsstatelijkheid, verschillen in aard, omvang, aansturing, bekostiging en de landelijke en regionale context beïnvloeden het handelen binnen de keten en de invulling van samenwerking.

Het handelingsperspectief richt zich op het versterken van het fundament voor effectieve samenwerking in de keten. We zetten de samenwerking en het gesprek over samenwerking centraal zodat nieuwe maatschappelijke opgaven op een duurzame wijze hun plek binnen de strafrechtketen vinden.

Dit vergt investeren in de samenwerking en het invullen van de randvoorwaarden om dit effectief te kunnen doen. Dit is een gezamenlijke opgave voor zowel de keten als het departement. Recente ontwikkelingen binnen de executieketen onderschrijven dat er ruimte voor meer samenwerking binnen de keten aanwezig is. Zo is binnen de executieketen het Coördinerend Beraad Executie beraad en binnen het CJIB het Administratie en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) ingericht; initiatieven die uitnodigen tot verbreding en verankering binnen de keten.

De samenwerking kan en moet worden ondersteund door de inzet van moderne technologie en het samen ontwikkelen van digitale standaarden voor de noodzakelijke informatie-uitwisseling binnen de keten.

Tot slot vragen operationele zaken structurele aandacht. Uit de interviews en eerdere onderzoeken komt naar voren dat de optimalisatie van de logistiek in de keten<sup>12)</sup> en het verbeteren van informatie-uitwisseling en digitale overdracht van zaken een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van werkdruk.

Het handelingsperspectief berust ons inziens op drie pijlers:

1. Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking
2. Verbeteren van inzicht in data over inzet in de keten
3. Oplossen van grote operationele knelpunten

### Pijler 1: Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking

Uit de uitvraag onder medewerkers en interviews in de strafrechtketen blijkt dat een duidelijk en gedeeld beeld van prioriteiten ontbreekt en dat gestapelde en/of wisselende beleidsdoelstellingen worden ervaren als (zeer) belangrijke oorzaak van werkdruk. Het evalueren en verbeteren van prestaties is door deze wisselingen en beperkte registratie niet goed mogelijk. Daarnaast komt het beeld naar voren dat organisaties zich aan de voorkant beperkt betrokken voelen om het politieke debat effectief te voeren. Het onderzoek legt de noodzaak bloot voor het beter organiseren van de gezamenlijke kennisbasis en gezamenlijke sturing op samenwerking om maatschappelijk toegevoegde waarde te kunnen blijven leveren.

Sturing op samenwerking betekent dat organisaties het eens zijn over waar de strafrechtketen voor staat en hoe verschillende belangen geprioriteerd worden. Ook betekent het overeenstemming over de manier waarop elke organisatie het meest in haar kracht staat en anderen het best kan ondersteunen om de gezamenlijke doelen te behalen, alsook een stevigere positie in te nemen in het politieke debat.

# Samenvatting (7/10)

Actieve en resultaatgerichte samenwerking bestaat uit vier concrete maatregelen op bestuurlijk niveau:

## *1.1 Investeer in perspectief en een meerjarige beleidsagenda*

De meerjarige beleidsagenda formuleert een gedeeld beeld over hoe de keten de maatschappelijke legitimiteit het beste dient en hoe de kerntaken van iedere ketenorganisatie zich tot elkaar verhouden. De meerjarige beleidsagenda, opgesteld door de bestuurders van de strafrechtketen en het departement, creëert gezamenlijke doelstellingen waar elke organisatie zelf specifiek invulling aan kan geven.

Zo kunnen beslissingen over afbakening, verbreding of verlichting van taken in het perspectief van de agenda van de keten genomen worden. Dit is de basis om vast te kunnen stellen welke structurele middelen de keten nodig heeft om haar taken duurzaam uit te voeren. Zo kan ook tussen organisaties in de keten worden afgestemd waar en hoe taken het beste kunnen worden uitgevoerd om de druk te verlagen.

## *1.2 Creëer overzicht van bestaand en nieuw beleid*

Een centraal, actueel, door het departement opgesteld en met de keten afgestemd overzicht van vigerend beleid en wetgeving helpt partners scherp te krijgen waar de keten als geheel verantwoordelijk voor is, brengt samen hoe organisaties hier invulling aan geven en in hoeverre handelswijzen van ketenpartners op elkaar aansluiten. Op basis van dit overzicht kan de basis gelegd worden voor een gezamenlijke meerjarige beleidsagenda, uitwerking binnen de organisaties plaatsvinden en monitoring op de realisatie van doelen ingericht worden. Daarbij vereist monitoring in de eerste plaats dat het data inzicht op inzet in de keten verbeterd wordt (pijler 2).

## *1.3 Stel ketenbrede impactanalyses als randvoorwaarde*

Organisaties claimen regelmatig dat nieuwe prioriteiten onvoldoende financieel gedekt zijn en voelen zich in beperkte mate meegenomen in de ontwikkeling van beleid dat door hen dient te worden uitgevoerd. Op basis van maatregel 1.1 en 1.2 kan de keten een actievere rol innemen in de beleidsdiscussie. Het randvoorwaardelijk maken van ketenbrede impactanalyses helpt vervolgens om politieke verwachtingen in lijn brengen met de haalbaarheid.

De uitkomst van de analyse ondersteunt communicatie over de gekozen invulling van beleid versus andere mogelijke opties, bijbehorende verwachte (tijds)investeringen, afwegingen en afbakening van de extra taken.

Wanneer als vervolg op een dergelijke analyse ook extra inzet en bijbehorend resultaat gemonitord wordt, is het mogelijk in dialoog te blijven met beleidsmakers en bij te sturen als ramingen en realiteit uit de pas lopen. Tot slot helpt de ketenbrede analyse ook om gemeenschappelijke standaarden af te spreken over waaraan financiële doorvertalingen van beleid moeten voldoen. Hierin lopen de praktijken tussen organisaties in de keten nog uiteen. Het ligt voor de hand dat de afdelingen Finance en Control van de organisaties binnen de keten hier samen met FEZ op het departement over schakelen.

## *1.4 Realiseer verbetering vanuit het niveau van de deelketen*

De strafrechtketen bestaat uit verschillende deelketens van soorten zaken (zoals VVC, HIC en Ondernijning) en activiteiten (bijvoorbeeld forensisch onderzoek, preventieve hechtenis en beslag), waarbij ook de spanning tussen landelijk en lokaal gezag een belangrijke rol speelt.

Aangezien partners afhankelijk van de deelketen tegen andere uitdagingen aanlopen, andere oplossingen nodig hebben en andere afwegingen maken is de deelketen op regionaal niveau een passende plek om operationeel tactische samenwerking te verstevigen. Zo is de groeiende zorgtaak een groter issue binnen VVC dan binnen ondernijning en heeft een verbetering met kleine tijdswinst een grote impact op een taak die vaak herhaald wordt (VVC). Door een versterkte samenwerking tussen Politie, OM en ZM kan bijvoorbeeld toegewerkt worden naar een meerjarig zittingsconvenant.

Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn focus op het verbeteren van inzicht in data over inzet in de (deel)keten (pijler 2) en oplossen van grote operationele problemen (pijler 3).

# Samenvatting (8/10)

## **Pijler 2: Verbeteren van data inzicht op inzet in de keten**

Uit dit onderzoek is gebleken dat meerdere organisaties beperkt zicht hebben op de capaciteitsinzet, effect van intensiveringen en impact van nieuwe maatschappelijke opgaven op hun bedrijfsvoering. Daarnaast stemmen organisaties interne prioritering van activiteiten niet consequent af met andere ketenpartners. Inzicht op inzet is randvoorwaardelijk om a) de politieke dialoog te kunnen voeren met wat de keten nodig heeft aan middelen om haar taken duurzaam uit te voeren en b) prioriteiten effectief tegen elkaar af te wegen. Benodigde inzichten kunnen op pragmatische wijze uit organisaties gehaald worden door in te zetten op onderstaande maatregelen.

### *2.1 Voer ketenbrede evaluatie van beleid uit via periodieke steekproeven*

Evalueer consequent of het beslag dat als gevolg van nieuw beleid op de keten wordt gelegd in verhouding staat tot vooraf afgestemde verwachte input en uitkomsten zoals ook verwerkt in de ketenbrede beleidsagenda (maatregel 1.2) en impactanalyse (maatregel 1.3). Stel op die manier de keten in staat op bestuurlijk niveau onderbouwde feedback te geven en zo de politieke dialoog te voeren. Creëer op deelketen- en organisatieniveau inzicht in hoeveel inzet de uitvoering van beleid vraagt. Meerdere middelen zijn hierbij denkbaar waaronder een periodieke steekproef door middel van tijdsregistratie.

### *2.2 Stel lokale capaciteitsplanning op en stem deze onderling af*

Breng inzet op ketenbrede prioriteiten met elkaar in lijn door geplande inzet af te stemmen, realisatie te monitoren en vooraf te communiceren als prioriteiten verschuiven of geplande inzet om andere redenen niet haalbaar blijkt te zijn. Maak het op deze manier mogelijk om op elkaars situatie te anticiperen en er bijvoorbeeld voor te zorgen dat organisaties op het juiste moment hun mensen goed hebben opgeleid.

### *2.3 Organiseer inzicht op inzet op het niveau van zaakstype en individuele zaken*

Creëer inzicht in welke inzet zaakstypen vragen om capaciteitsafwegingen te kunnen maken.

Relateer informatie over inzet aan instroom, doorlooptijden en uitstroom en analyseer op geaggregeerd niveau of en waar verschillende regio's kunnen leren van elkaars handelingswijze bijvoorbeeld hoe de werkwijze van een bepaalde regio werkt als deze minder inzet vraagt om een bepaald delicttype op te lossen) en gebruik monitoring waar nodig om bij te sturen op individuele zaken.

## **Pijler 3: Oplossen van grote operationele knelpunten**

De recent gepubliceerde 'quick scan digitalisering van de strafrechtketen' stelt dat niet alle digitalisering ambities worden gerealiseerd. Zo was de digitale uitwisseling van processtukken door de hele keten, het digitaal dossier, voorzien voor 2016. Tot op heden is deze doelstelling niet ketenbreed gerealiseerd.<sup>13)</sup> Interviews en enquêtes die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd schetsen een vergelijkbaar beeld. Ondanks alle inzet blijft digitalisering ver achter bij de verwachtingen van medewerkers. Men is sceptisch over de opbrengsten van eerdere ICT investeringen en ziet de huidige ICT ondersteuning als één van de belangrijkste drukfactoren. Het belang van investeren in zaken als een gebruiksvriendelijk digitaal dossier voor de gehele keten, meer mogelijk maken van digitale handtekeningen, (meer) digitale aansluiting van systemen van ketenpartners wordt breed bevestigd.

Het wegnemen van knelpunten op ICT is op het gebied van de koppelvlakken tussen organisaties ondergebracht in het Programma Digitalisering Strafrechtketen. Wij onderschrijven het belang van een digitale agenda en stellen voor extra in te zetten op stroomlijning van informatie overdracht, zoals verder wordt toegelicht onder maatregel 3.1.

Naast knelpunten vanuit ICT ervaren medewerkers ook druk doordat processen niet optimaal op elkaar aansluiten waardoor er sprake is van 'rework' in de keten. Ook is de budgetverantwoordelijkheid niet altijd daar belegd waar de bijbehorende taken worden uitgevoerd. Hierdoor wordt te beperkt rekening gehouden met kosten en kunnen activiteiten lastig geprioriteerd worden. Tenslotte worden maatregelen om de keten effectiever te laten samenwerken vaak slechts beperkt gerealiseerd doordat de rol van de professional bij het ontwerpen van innovaties bovenop hun kerntaken komt (wat leidt tot additionele druk) en succesvolle pilots niet consequent tot organisatiebrede uitrol komen. Maatregelen 3.2 en 3.3 zijn bedoeld om deze vormen van 'onderpresteren' op te lossen.

# Samenvatting (9/10)

## *3.1 Zet extra in op stroomlijning van informatieoverdracht*

Dit onderzoek laat duidelijk zien dat grote uitdagingen in samenwerking gedreven worden door gebrek aan informatieoverdracht tussen ketenpartners. Organisaties zijn wederzijds afhankelijk en hebben feitelijke informatie nodig om processen op elkaar aan te kunnen sluiten en op organisatieniveau afwegingen over inzet en aanpak te kunnen maken.

Om de informatieoverdracht beter te stroomlijnen, stellen wij twee maatregelen voor:

1. Bepaal welke aanpassingen op sectorale wetgeving nodig zijn om het wetsvoorstel 'Gegevensverwerking samenwerkingsverbanden en aanpak meervoudige problematiek sociaal domein' (Wams) te complementeren.
2. Haal bij deelketens op waar de belangrijkste knelpunten in relatie tot informatiedeling zitten en analyseer de impact op kwaliteit en werkdruk. Selecteer vanuit het BKB welke knelpunten moeten worden opgepakt en veranker deze in het Programma Digitalisering Strafrechtketen.

## *3.2 Voer periodieke deelketen-doorlichting uit met als doel deelketens te optimaliseren*

Breng professionals uit het primaire proces samen om voor deelketens (bijv. VVC, HIC, Ondernijning, Forensisch en Executie) onder verantwoordelijkheid van het BKB periodieke procesdoorlichtingen uit te voeren. Selecteer telkens één specifieke zaakstroom binnen één regio, zodat de procesdoorlichting die problemen aanpakt die onnodige werkdruk creëren en/of prestaties beïnvloeden.

Breng in kaart waar het ketenproces spaak loopt, waar grote administratieve last wordt ervaren en/of waar verspilling ontstaat doordat taken meerdere malen worden uitgevoerd. Identificeer met professionals wat de root causes zijn en kom tot gedragen oplossingen.

Stimuleer vanuit het BKB juist oplossingen waarbij anders handelen van de ene partner de andere partner ontlast en geef professionals de ruimte om bestaande kaders om te buigen (dit kan bijvoorbeeld ook raken aan de financieringssystematiek van producten en/of organisaties).

Toets de oplossingsrichtingen vervolgens met een brede groep professionals uit andere regio's om vast te stellen of de oplossingsrichtingen ook op andere plekken verlichting kunnen bieden en/of de knelpunten kunnen oplossen.

## *3.3 Ondersteun als BKB initiatieven die werkdruk verminderen en barrières in samenwerking wegnemen*

Besluit als BKB per deelketen welke procesoptimalisaties getest kunnen worden en maak structureel middelen (in termen van investeringsgeld en capaciteit) vrij om deze in een experimentele omgeving uit te voeren, resultaten vast te stellen en bij bewezen succes op te schalen naar de verschillende regio's. Zet het BKB in om mogelijke issues in governance of financiering op te lossen en waar nodig te sturen op wetswijzigingen.

## *Tenslotte*

Wij zijn ons bewust dat de afgelopen jaren veel op de keten is afgekomen en dat veel van medewerkers is en wordt gevraagd. Met de doorlichting is inzicht verkregen in de belangrijkste externe en interne drijvers van onverminderd hoge druk op organisaties. Om steeds nieuwe maatschappelijke opgaven duurzaam het hoofd te bieden is het optimaliseren van de onderlinge samenwerking van organisaties binnen de strafrechtketen noodzakelijk. Het handelingsperspectief heeft als doel dit te ondersteunen.

Naast de in dit rapport gepresenteerde systemische doorontwikkeling vraagt ook de gedragsmatige kant van de samenwerking in de strafrechtketen aandacht. Inzicht in onderlinge afhankelijkheden, wederzijds begrip en bereidheid bestaande patronen te doorbreken vormen een belangrijke basis voor vooruitgang. Het gepresenteerde handelingsperspectief voedt dit proces met de noodzakelijke feiten en inzichten.

# Samenvatting (10/10)

## Voetnoten

- 1) De brede bestuursraad bestaat uit de secretaris generaal, plaatsvervangend secretaris generaal, Directeur- Generaal (DG) Rechtspleging en Rechtshandhaving, DG Straffen en Beschermen, DG Politie, DG Vreemdelingenzaken, Korpschef van de Nationale Politie, voorzitter van het College van Procureurs Generaal, Hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen, Hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst, directeur Financieel-Economische Zaken, directeur Bestuursondersteuning, directeur Wetgeving en Juridische Zaken en directeur Communicatie.
- 2) Doorlichting Financiën rechtspraak, Boston Consulting Group, februari 2019
- 3) Het onderzoek richt zich op het functioneren van de keten en is nadrukkelijk geen doorlichting van de afzonderlijke organisaties. Het onderzoek heeft niet als doel om de toereikendheid van de middelen en de doelmatigheid van de inzet van deze middelen te analyseren en te beoordelen. Op 5 november 2019 is de motie Rosenmöller voor een onafhankelijk onderzoek naar de continuïteit en bekostiging ter versterking van de rechtsstaat ingediend. Deze doorlichting geeft geen antwoord op deze motie.
- 4) Voor de politie wijkt de methodiek op stap 3, 4 en 6 af. Onder de politietaak valt naast de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ook de hulpverleningstaak en het uitvoeren van handhaving en toezicht. In de bedrijfsvoering van de politie is niet eenduidig hoeveel FTE voor ieder hoofdproces wordt ingezet waardoor de politie de verwachte tijdsbesteding in 2019 niet kan inschatten op basis van de ontwikkeling van het aantal delicten.
- 5) Naast geregistreerde criminaliteit plegen organisaties in de strafrechtketen ook inspanningen om nieuwe, niet-geregistreerde vormen van criminaliteit te bestrijden. De omvang van de niet geregistreerde criminaliteit is echter, zoals de terminologie al aangeeft, onbekend. Zo is het niet mogelijk gebleken om de omvang van de cybercriminaliteit vast te stellen. Ook is niet bekend hoeveel bedrijven en burgers slachtoffer zijn geworden van cybercriminelen.
- 6) Op onderdelen (digitalisering, sterkere positie advocatuur, toenemende individuele oplossingen) zijn nieuwe opgaven eerder specifiek geconstateerd voor de Rechtspraak in de financiële doorlichting van de Rechtspraak, zoals uitgevoerd door BCG (2019)
- 7) Integrale aanpak ondermijnende criminaliteit, eenmalig fonds van € 100 miljoen is in 2018 vanuit JenV ter beschikking gesteld
- 8) Doorlichting Financiën rechtspraak, Boston Consulting Group, februari 2019
- 9) Politie en Reclassering exclusief inhuur, overige organisaties inclusief inhuur. Correcties toegepast bij politie voor inbedding Politie Academie en bij DJI voor FTE niet ingezet in de strafrechtketen, zie details in bijlage 2
- 10) Gedurende het onderzoek is gebleken dat geobjectiverde tijdsinzet ten opzichte van type activiteit en behaalde uitkomst veelal niet beschikbaar zijn in de keten, door middel van ons onderzoek hebben we eenmalig vastgesteld hoe inzet verschoven is. Registratie van inzet blijft een aandachtspunt richting de toekomst. Ook tekenen wij aan dat wij slechts voor een aantal nieuwe opgaven een kwantificering van het effect hebben gemaakt. De gevraagde inzet op maatschappelijke opgaven zit daarmee waarschijnlijk aan de onderkant van de mogelijke bandbreedte.
- 11) Bij DJI hebben we drie ontwikkelingen uitgediept. Twee ontwikkelingen rondom de toegenomen zorgtaak leiden tot naar schatting 150-185 FTE extra benodigde inzet. Een ontwikkeling gerelateerd aan de inzetbaarheid van medewerkers (als gevolg van een convenant) leidt naar schatting tot ~260 FTE extra inzet
- 12) Doorlichting Financiën rechtspraak, Boston Consulting Group, februari 2019
- 13) Quick scan digitalisering van de strafrechtketen, prof. dr. Lineke Sneller RC, Bureau voor Management & ICT, mei 2020

# Inhoud

---

- |  |                  |
|--|------------------|
| 1. Samenvatting                                  | pagina 4         |
| <b>2. Opdracht en aanpak</b>                     | <b>pagina 15</b> |
| 3. Organisatie van de strafrechterketen          | pagina 18        |
| 4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties | pagina 23        |
| 5. Nieuwe maatschappelijke opgaven               | pagina 30        |
| 6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019             | pagina 39        |
| 7. Knelpunten in de keten                        | pagina 43        |
| 8. Handelingsperspectief                         | pagina 51        |

# Aanleiding, onderzoeksvragen en scope

De partners in de strafrechtketen werken samen aan de opsporing, vervolging en berechting van daders en een goede tenuitvoerlegging van straffen. De keten bestaat uit verschillende zelfstandige organisaties die ieder vanuit hun eigen wettelijke posities, rollen en bevoegdheden werken binnen de Rechtstaat. Dit is van belang gezien de onafhankelijkheid van de rechtspraak. De strafrechtketen is noch één lineaire organisatie noch één keten, maar juist een complexe samenhang van deelketens. De organisaties en deelketens kennen ieder eigen opgaven en sturing en dragen een collectieve verantwoordelijkheid voor een veilige en rechtvaardige samenleving; een hoge mate van afstemming tussen centraal en lokaal gezag is hier onderdeel van. De strafrechtketen staat midden in de samenleving en maakt onderdeel uit van een breder maatschappelijk netwerk.

In 2015 tekenden de partners het 'Besluit Duurzame samenwerking in de strafrechtketen', vanuit de gedeelde overtuiging dat samenwerking tussen ketenpartners, met respect voor ieders wettelijke positie en rol, een noodzakelijke voorwaarde voor een behoorlijke strafrechtpleging is. Een strafrechtpleging die ten volle bijdraagt aan een veilige en rechtvaardige samenleving, voldoet aan alle eisen die een democratische rechtstaat daaraan stelt en die het vertrouwen van de burger heeft. Dit betekent dat de spelers, met inachtneming van hun rechtstatelijke rol, waar mogelijk moeten samenwerken om het strafproces zo goed en efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Bestuurders van de strafrechtketen constateren een ogenschijnlijke discrepantie tussen de hoge en toenemende ervaren druk op de keten enerzijds, en de daling van geregistreerde criminaliteit en de toename van personele inzet anderzijds. Hiertoe zijn al meerdere onderzoeken verricht en wordt nog vervolgonderzoek uitgevoerd.

Vanuit deze achtergrond heeft de Brede Bestuursraad van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) in oktober 2019 PwC Strategy& gevraagd een doorlichting van de strafrechtketen uit te voeren.

## Het onderzoek is erop gericht de strafrechtketen zelf beter in staat te stellen verbetering van prestaties in gang te zetten en bestaat uit vijf vragen

- Hoe verhouden de ontwikkelingen in afname in criminaliteitscijfers zich tot de ervaren toegenomen druk op organisaties? Met andere woorden: hoe kan het dat druk op de capaciteit van de strafrechtketen alleen maar groter lijkt te worden terwijl de instroom van zaken afneemt?
- Hoe verhouden opgaven van de strafrechtketen zich tot beschikbare capaciteit?
- Wat maakt dat ondanks afname in instroom de druk op organisaties hoog blijft?
- Welk handelingsperspectief en mogelijkheden tot meer effectiviteit zijn er? Zijn er wetswijzigingen nodig om maatregelen te implementeren?
- Hoe kan hier bestuurlijk effectief op gestuurd worden?

## Het onderzoek richt zich primair op het strafrechtketenproces

- Het onderzoek neemt de periode 2014-2019 als basis voor analyse
- Voor Politie, OM, NFI, CJIB, DJI en Reclassering is data-analyse uitgevoerd om de historische instroom en inzet te analyseren; de Rechtspraak was niet in scope voor onderzoeksvraag a) t/m c). In 2019 is een doorlichting van de Rechtspraak met vergelijkbare vraagstelling uitgevoerd door Boston Consulting Group (BCG)
- Het onderzoek richt zich op het primaire proces van opsporing tot en met executie, de verbinding tussen de organisaties en de prestaties van de keten als geheel<sup>1)</sup>
- Om de verandering in inzet te duiden is daarnaast ook gekeken naar de werkzaamheden gericht op preventie en openbare orde



# Het onderzoek is verdeeld in het bepalen van oorzaken van toegenomen druk en het uitwerken van handelingsperspectief

## Onderdeel en onderzoeksvragen

### Relatie dalende criminaliteitscijfers en toename druk

- Hoe verhouden de ontwikkelingen in afname in criminaliteitscijfers zich tot de ervaren toegenomen druk op organisaties? Met andere woorden: hoe het kan dat druk op de capaciteit van de strafrechtketen alleen maar groter lijkt te worden terwijl de instroom van zaken afneemt?
- Hoe verhouden opgaven van de strafrechtketen zich tot beschikbare capaciteit?
- Wat maakt dat ondanks afname in instroom de druk op organisaties hoog blijft?

### Uitwerking van het handelingsperspectief

- Welk handelingsperspectief en mogelijkheden tot meer effectiviteit zijn er? Zijn er wetswijzigingen nodig om maatregelen te implementeren?
- Hoe kan hier bestuurlijk effectief op gestuurd worden?

## Aanpak

- Data verzameling en data analyse:** ophalen en analyseren FTE data organisaties en data over aantallen zaken/producten/straffen<sup>1)</sup>
  - 75 interviews:** 4-12 interviews per organisatie ter duiding van historische ontwikkelingen en ter validatie van de data analyse<sup>2)</sup>
  - Analyse rapporten/data:** onderbouwen van uit interviews opgehaalde factoren –kwantificering van de ontwikkelingen die uit de interviews naar voren komen bleek, vanwege beperkte beschikbaarheid van data, maar tot op zekere hoogte mogelijk
  - Digitale uitvraag voor indicatie impact in tijd:** op basis van een digitale uitvraag hebben we voor een aantal ontwikkelingen een schatting gemaakt van de impact hiervan (in tijd) op de organisatie
  - Opstellen en valideren ketenanalyse:** analyse afstemmen met de inhoudelijke contactpersonen en bestuurders via meerdere iteraties
- 
- 75 interviews** met bestuurders en medewerkers in de strafrechtketen om knelpunten, ketenvraagstukken en ideeën voor oplossingsrichtingen op te halen<sup>2)</sup>
  - Digitale uitvraag** naar mogelijk handelingsperspectief onder >150 respondenten <sup>2)</sup>
  - 25 interviews** met respondenten om de oplossingsrichtingen te valideren en te verdiepen
  - Verrijking en toetsing d.m.v. tweetal **bijeenkomsten met het Bestuurlijk Keten Beraad (BKB)** en een **bijeenkomst met het Landelijk Ketenberaad (LKB)**

## Onderzoeksverantwoording

- De interviews en digitale uitvraag hebben plaatsgevonden onder medewerkers die door onze contactpersonen binnen de organisaties zijn aangedragen. De steekproefgrootte (100 interviews, 147 respondenten digitale uitvraag) is beperkt in vergelijking met het totale aantal medewerkers in de keten - daarmee betreft dit statistisch geen representatieve steekproef
- De in ons rapport opgenomen bevindingen zijn altijd door meerdere medewerkers in de keten bevestigd. Tevens zijn alle individuele organisatie-analyses gevalideerd binnen de betrokken organisaties. De bevindingen hebben daarom, in onze optiek, de benodigde mate van betrouwbaarheid om de bevindingen en conclusies in het rapport te kunnen doen
- Wij hebben bevindingen op basis van uitspraken van medewerkers waar mogelijk onderbouwd door data of andere feiten, zoals wetswijzigingen. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van data was dit niet voor alle bevindingen mogelijk. Wij hebben er daarom voor gekozen om te werken met een combinatie van kwantitatieve data en kwalitatieve beelden die door meerdere individuen zijn bevestigd
- In dit rapport spreken we over 'ketenbeeld' wanneer het een beeld betreft dat wij hebben gevormd op basis van interviews, waarbij we dit meerdere keren hebben gehoord vanuit verschillende organisaties

1) Voor de Politie wijkt de methodiek op dit punt af. In de bedrijfsvoering van de Politie is niet eenduidig te duiden welke fte voor welk hoofdproces in wordt gezet. Voor de Politie is alleen FTE data op totaalniveau gebruikt

2) Interviews en digitale uitvraag waren zowel gericht op het bepalen van oorzaken van toegenomen druk als het ophalen van knelpunten en ideeën voor oplossingsrichtingen. Het aantal medewerkers dat middels de digitale uitvraag heeft bijgedragen aan het inzichtelijk maken van impact in tijd is lager dan voor het handelingsperspectief omdat voor de Rechtspraak, de Reclassering en DJI de digitale uitvraag zich alleen focuste op het handelingsperspectief

# Inhoud

---

1. Samenvatting pagina 4
2. Opdracht en aanpak pagina 15
- 3. Organisatie van de strafrechterketen pagina 18**
4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties pagina 23
5. Nieuwe maatschappelijke opgaven pagina 30
6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019 pagina 39
7. Knelpunten in de keten pagina 43
8. Handelingsperspectief pagina 51

# De strafrechtketen dient de Nederlandse rechtsstaat en waarborgt de openbare orde en veiligheid

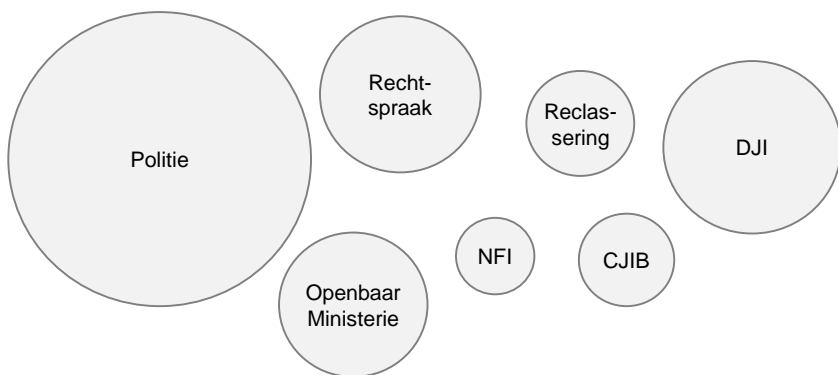
De Nederlandse rechtsstaat telt drie rechtsgebieden



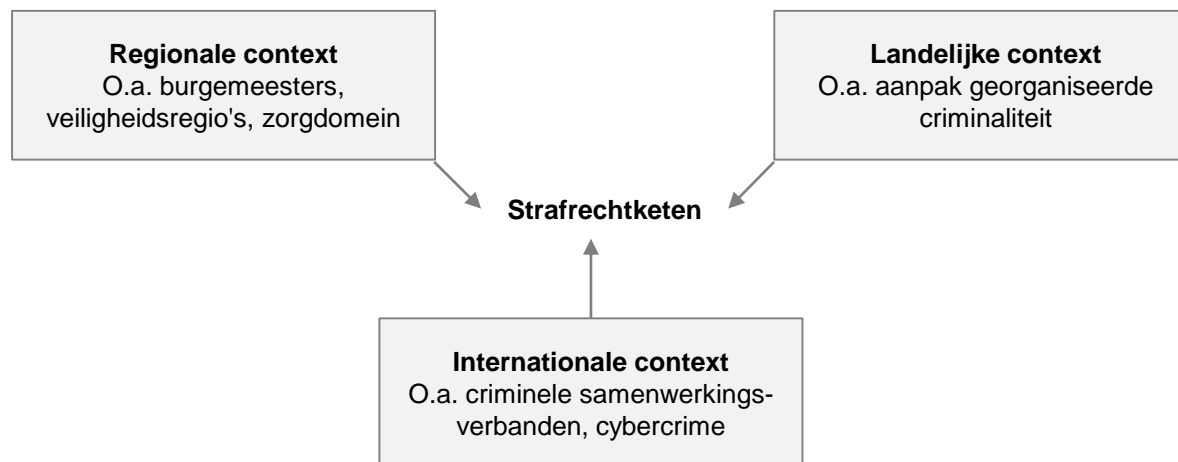
De strafrechtketen is vereenvoudigd als volgt weer te geven:



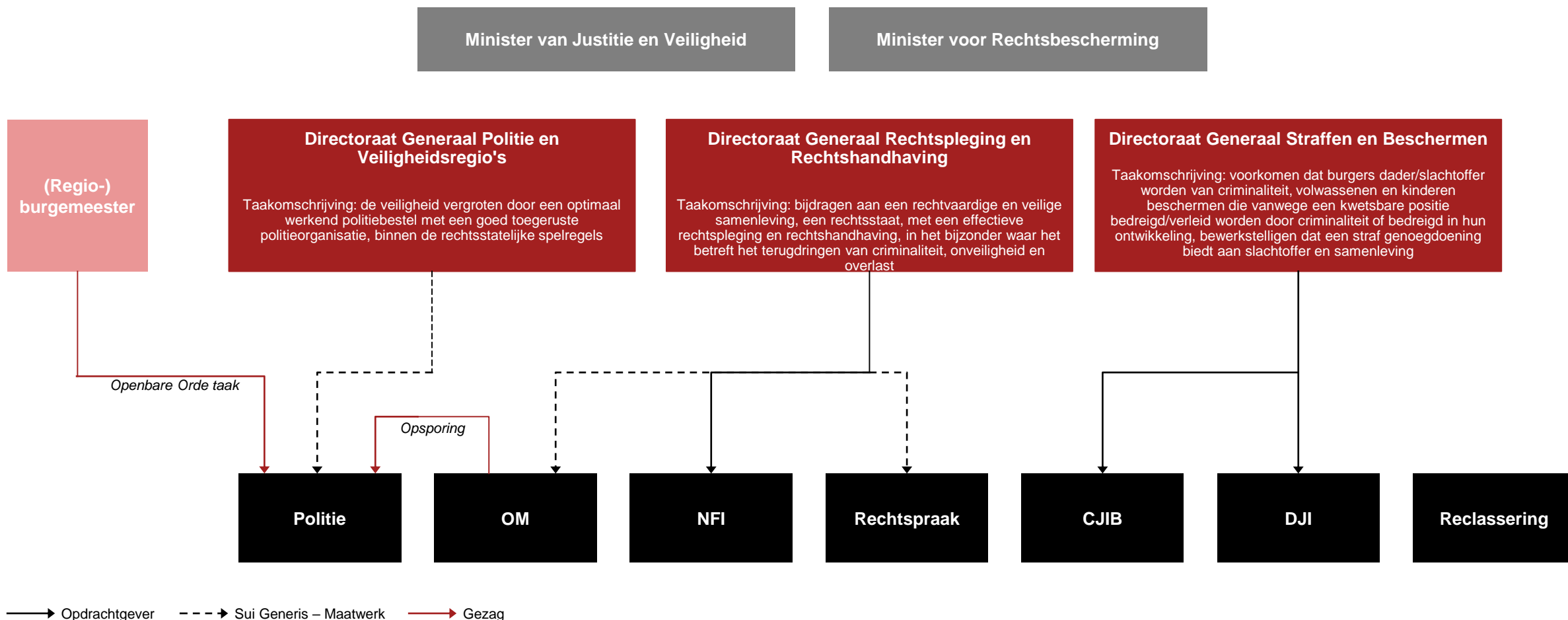
Er werken ongeveer ~87.000 mensen in de organisaties die het meest nauw bij de strafrechtketen betrokken zijn<sup>1)</sup> (2019)



De strafrechtketen opereert in een complex speelveld



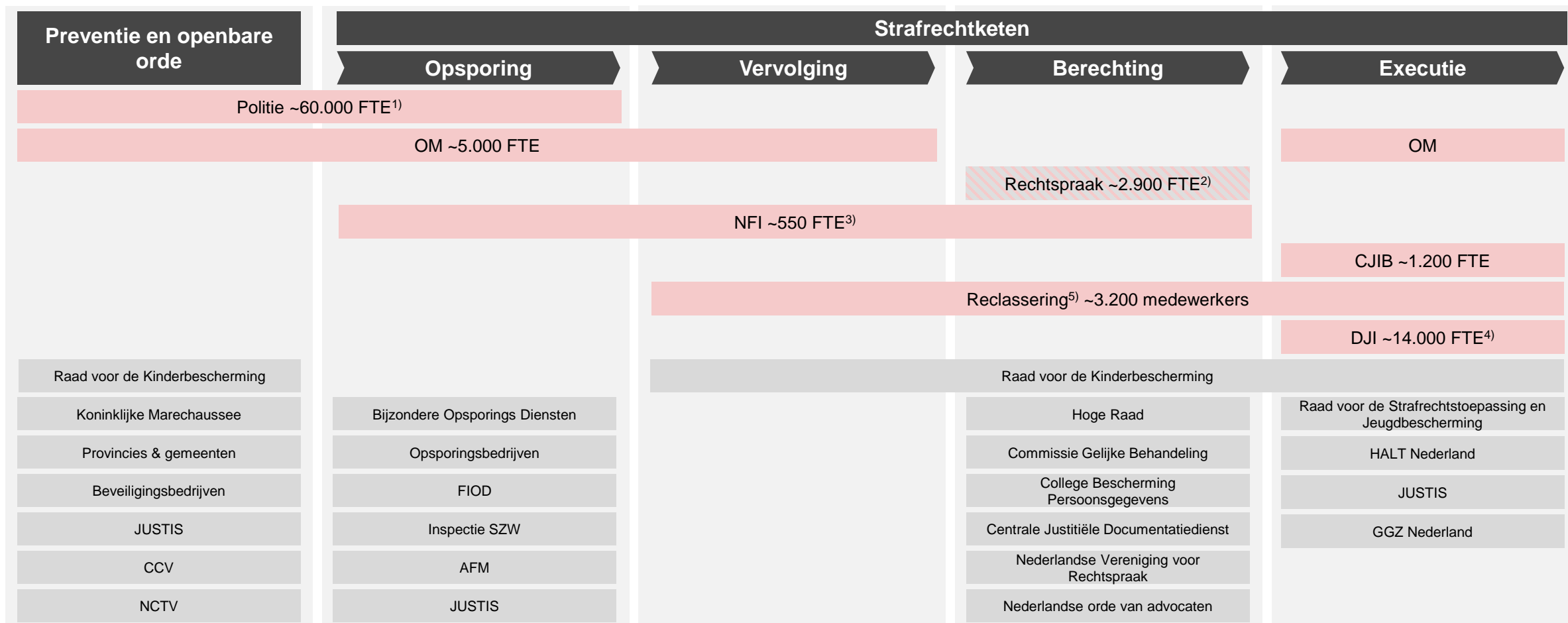
# De strafrechtketen bestaat uit losse organisaties met verschillende financiële en verantwoordingslijnen



# Uitvoering van het strafrecht vraagt samenwerking van vele spelers

## Niet-uitputtend overzicht strafrechterketenpartners (FTE 2019)

= organisaties in scope onderzoek

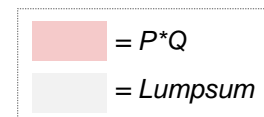


1) Niet alle politiecapaciteit is te relateren aan de strafrechterketen (vreemdelingentaken, politieacademie, aspiranten, evenementen etc.)  
 2) ~10.000 FTE bij Raad voor de Rechtspraak, Rechtbanken, Gerechtshoven, SSR, IVO Rechtspraak, Landelijk Diensten Centrum voor de Rechtspraak; de behandeling van strafzaken zorgt voor 29 procent van de werklast (bron: "Kengetallen gerechten", 2018)  
 3) Naast strafrechtelijk onderzoek verricht NFI ondersteuningstaken voor de openbare orde zoals de identificatie van slachtoffers bij rampen  
 Overige FTE data aangeleverd door organisaties

4) Gebaseerd op jaargemiddelde  
 5) O.b.v. data Reclassering Nederland (~1800), website Stichting Verslavingsreclassering GGZ (~800), jaarverslag 2018 Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (~600) – alleen Reclassering Nederland in scope voor analyse

# De keten wordt deels via prestaties en deels via lumpsum bekostigd

## Bekostiging (% op basis van budget 2019)



Politie	OM	NFI	Rechtspraak <sup>1)</sup>	CJIB	DJI	Reclassering
<ul style="list-style-type: none"> <li>Algemene Bijdrage JenV</li> <li>Bijzondere bijdragen zoals:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Dienst Speciale Interventies</li> <li>Teams verkeers-handhaving</li> <li>Digitalisering en cybercrime</li> <li>Versterking op gebiedsgerichte inzet politie</li> <li>Uitvoering Wet Computer-criminaliteit III</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">~100%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestandaardiseerde productie</li> <li>Overtredingen en VVC</li> <li>Zware misdrijven</li> <li>Hoger beroep</li> </ul> <p style="text-align: right;">~45%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ondermijning</li> <li>Basisvoorziening</li> </ul> <p style="text-align: right;">~55%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lab-uren * uurprijs (tarief per divisie en per kerntaak: zaakonderzoek, innovatie en kennisuitwisseling)</li> <li>One Stop Shop - onderzoek uitbesteed aan particuliere laboratoria</li> <li>DNA databank</li> <li>Omzet derden</li> </ul> <p style="text-align: right;">~100%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prijs per rechtsgebied (strafzaken, belastingzaken, etc.)</li> <li>Elke drie jaar maken Raad voor de Rechtspraak en ministerie prijsafspraken</li> </ul> <p style="text-align: right;">~90%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gerechtskosten</li> <li>Overige taken zoals megazaken, bijzondere kamers rechtspraak en tuchtrecht</li> </ul> <p style="text-align: right;">~10%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage JenV op basis van producten:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Geldboetes</li> <li>Ontnemingsmaatregelen</li> <li>Schadevergoedingsmaatregelen</li> <li>Transacties</li> <li>Voorwaardelijke invrijheidsstelling</li> <li>Vrijheidsstraffen</li> <li>Taakstraffen</li> <li>Jeugdreclassering</li> <li>Toezicht</li> <li>Overig</li> </ul> </li> <li>Bijdrage overige departementen</li> <li>Omzet derden</li> </ul> <p style="text-align: right;">~100%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productieaantallen * gemiddelde prijs per plaats per dag (per type instelling)</li> <li>Onderscheid in prijs voor direct inzetbare capaciteit, reservecapaciteit en in stand te houden capaciteit</li> </ul> <p style="text-align: right;">~90%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Projecten</li> <li>Caribisch Nederland</li> <li>Dienstverlening aan o.a. RvdK en IND</li> <li>Omzet derden</li> </ul> <p style="text-align: right;">~10%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toezichten</li> <li>Werkstraffen</li> </ul> <p style="text-align: right;">~75%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Adviezen</li> </ul> <p style="text-align: right;">~25%</p>

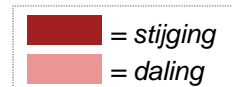
1) Vanaf 2020 is de bijdrage van JenV minder afhankelijk geworden van het aantal rechtszaken. Naast de productie-gerelateerde bijdrage is er een vaste lumpsum-bijdrage voor de vaste kosten. De prijs voor P\*Q (gebaseerd op de variabele kosten) zal vanaf 2020 nog ongeveer de helft van de huidige prijs in 2019 (gebaseerd op de integrale kosten) zijn  
 Bron: Begroting JenV 2020, aangevuld met informatie aangeleverd door organisaties

# Inhoud

---

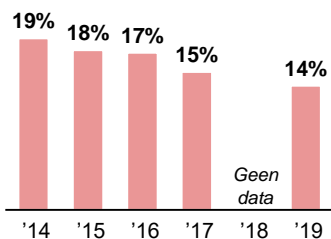
1. Samenvatting pagina 4
2. Opdracht en aanpak pagina 15
3. Organisatie van de strafrechterketen pagina 18
- 4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties pagina 23**
5. Nieuwe maatschappelijke opgaven pagina 30
6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019 pagina 39
7. Knelpunten in de keten pagina 43
8. Handelingsperspectief pagina 51

# Minder misdrijven en een lager aangiftepercentage hebben tussen 2014 en 2019 geleid tot lagere instroom van zaken in de keten



## Slachtofferschap gedaald o.b.v. bevolkingsonderzoek

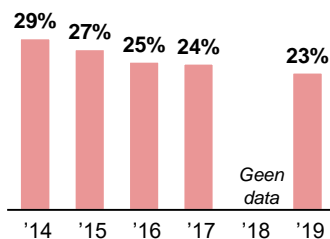
(% personen > 15 jaar dat slachtoffer is geworden van een traditioneel misdrijf)



- Slachtofferschap van traditionele misdrijven is afgenomen (zie grafiek)
- Afname is het sterkst binnen vermogensdelicten
- Slachtofferschap door cybercrime is gestegen van 11% naar 13% (niet weergegeven in grafiek)

## Aangiftepercentage gedaald

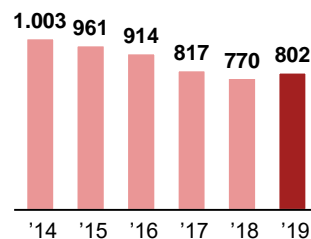
(% van de ondervonden traditionele delicten waar aangifte voor is gedaan, o.b.v. bevolkingsonderzoek)



- Aangiftepercentage is afgenomen voor traditionele misdrijven (zie grafiek)
- Sterke daling in het aantal aangiftes met name veroorzaakt door aangiftes die binnenkomen via proces-verbaal
- Aangiftepercentage voor cybercrime is nagenoeg gelijk gebleven maar ligt veel lager op ~8% (niet weergegeven in grafiek)

## Geregistreerde misdrijven politie gedaald

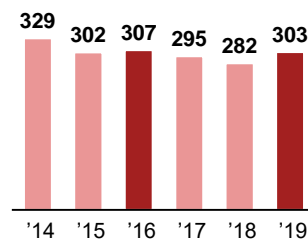
(instroom geregistreerde misdrijven bij de politie x1,000)



- Instroom 'traditionele' misdrijven is gedaald terwijl cybercrime juist stijgt
- 2019 laat weer een stijging zien in het aantal geregistreerde misdrijven t.o.v. 2018 – mogelijk door veranderde registratie vanaf 2018 en herstel internetaangiften<sup>1)</sup>
- Top 3 stijgers 2018-2019 zijn: fraude (burgers en bedrijven), vernieling en rijden onder invloed

## Instroom bij OM licht gedaald

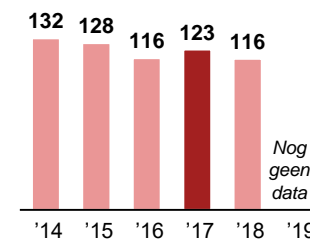
(misdrijfzaken en overtredingszaken in eerste aanleg x1,000)



- Een relatief groter aandeel van de misdrijven gaat vanuit politie door naar OM

## Aantal vonnissen licht gedaald

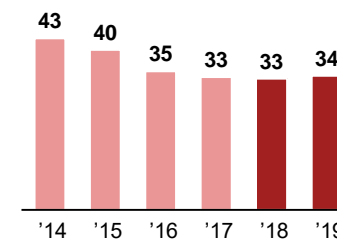
(aantal vonnissen bij misdrijfzaken en overtredingszaken in eerste aanleg x1,000)



- *Noot: weergegeven is uitstroom - representatieve instroomcijfers Rechtspraak niet beschikbaar op basis van openbare bronnen*

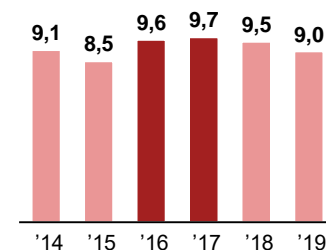
## Instroom DJI gedaald, maar stijgende sinds 2017

(totale instroom DJI exclusief vreemdelingenbewaring x1,000)



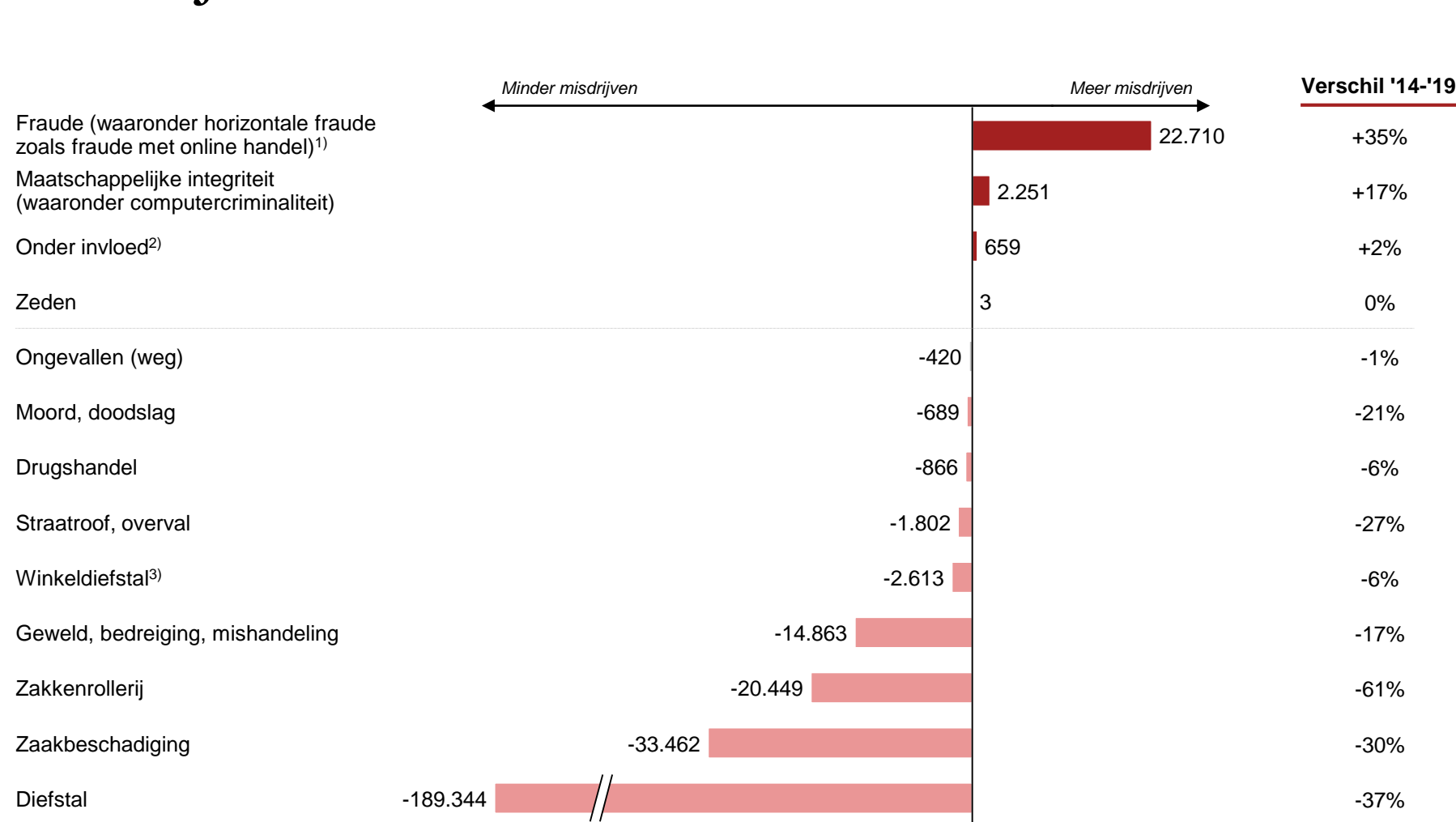
## Instroom CJIB vrij stabiel

(# geldboetes, transacties, schadevergoedingsmaatregelen en ontnemingsmaatregelen (incl. WAHV-overtredingen) x mln)





# De daling in geregistreeerde criminaliteit geldt voor de meeste typen misdrijven



Noot: mogelijk leidt hogere inzet op opsporing tot een daling van de 'onzichtbare' criminaliteit (het 'dark number'). Over de omvang van nieuwe, niet-geregistreeerde vormen van criminaliteit is veel onbekend.<sup>4)</sup> Dit is echter buiten scope van het onderzoek.

1) Bevat horizontale fraude (gericht tegen burgers en bedrijven), verticale fraude (gericht tegen overheid) en overige fraude - meer details in brondata. 2014 cijfer is door PwC Strategy& gecorrigeerd voor trendbreuk door registratiewijziging: sinds halverwege 2015 tellen de misdrijven die gemeld zijn bij het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting mee (bron: C&R 2017, WODC). In 2014 deden 37.000 mensen melding van internetoplichting (bron: Kamerstuk 34615 nr. 3) – deze 37.000 zijn door PwC Strategy& toegevoegd aan het aantal misdrijven in 2014

2) Rijden onder invloed is een "haaldelict" – een stijging zegt vooral iets over het aantal alcoholcontroles dat de politie uitvoert

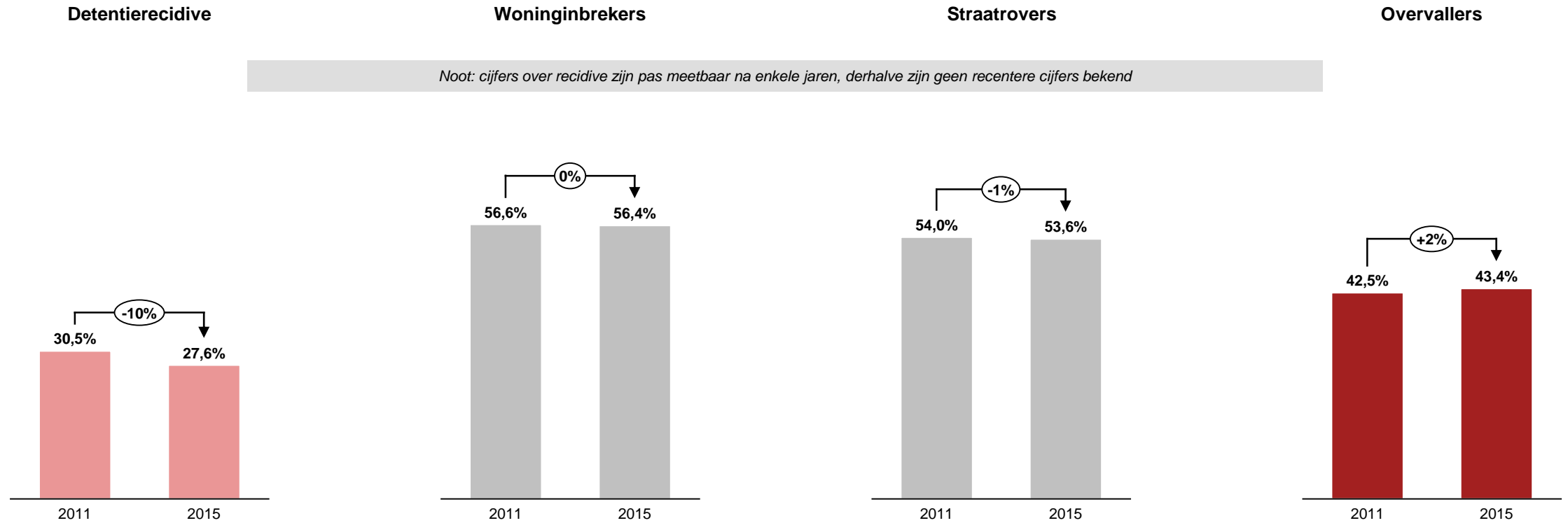
3) Onduidelijk is welk percentage van de daling veroorzaakt wordt door de keuze van grootwinkelbedrijven om van winkeldiefstal geen aangifte meer te doen

4) Bron: "Omvang en aard van de niet geregistreeerde criminaliteit" (WODC 2018)

# Recidive is minder snel gedaald dan de gehele criminaliteit



## Recidive (twee-jaarsvakken)

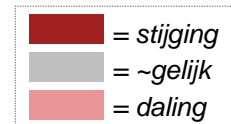


Bron detentierecidive: 'DJI in getal 2013-2017'

Bron overige: WODC 2019, 'Achtergronden en recidive onder daders van high impact crimes veroordeeld in 2002-2015 – dit betreft de tweejarige gecorrigeerde algemene recidiveprevalentie

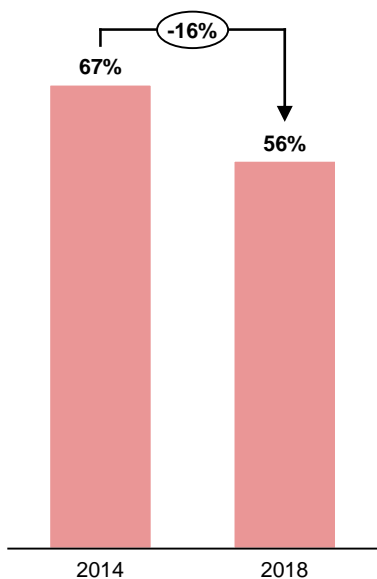
Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt)

# De veiligheidsbeleving in Nederland is verbeterd, maar toch denkt meer dan de helft van de bevolking dat criminaliteit toeneemt

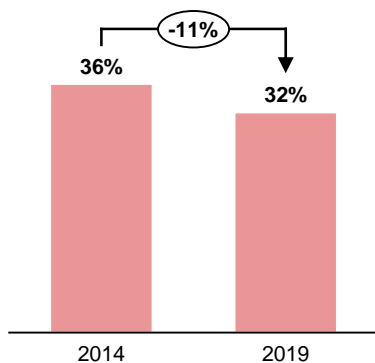


## Veiligheidsbeleving (% van NL bevolking)

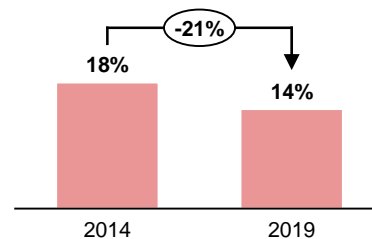
Criminaliteit is een echt probleem



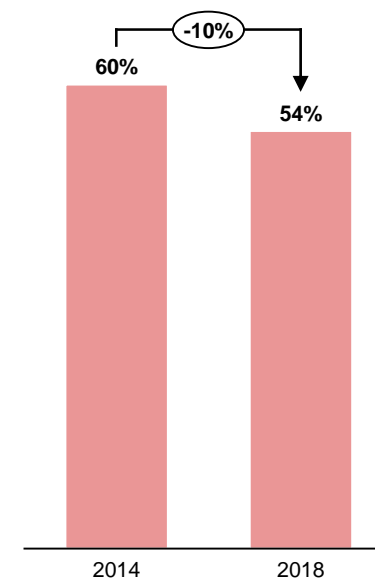
Ik voel me wel eens onveilig



Ik voel me wel eens onveilig in mijn buurt



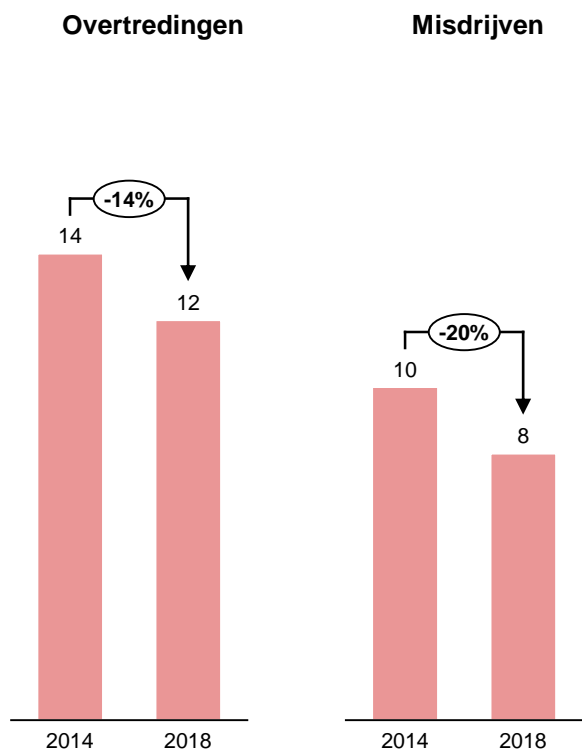
Criminaliteit neemt laatste tijd toe



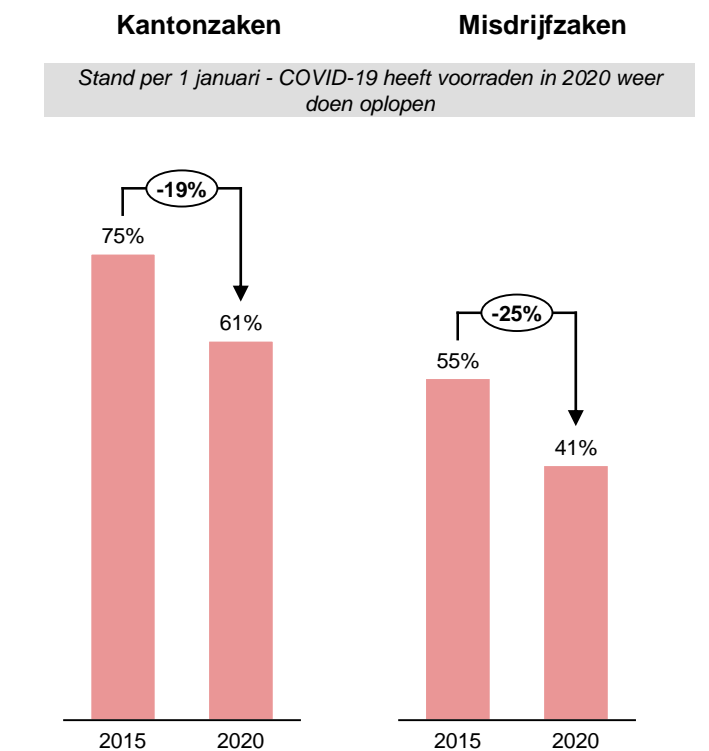
# De keten heeft de doorlooptijden verbeterd en voorraden verlaagd



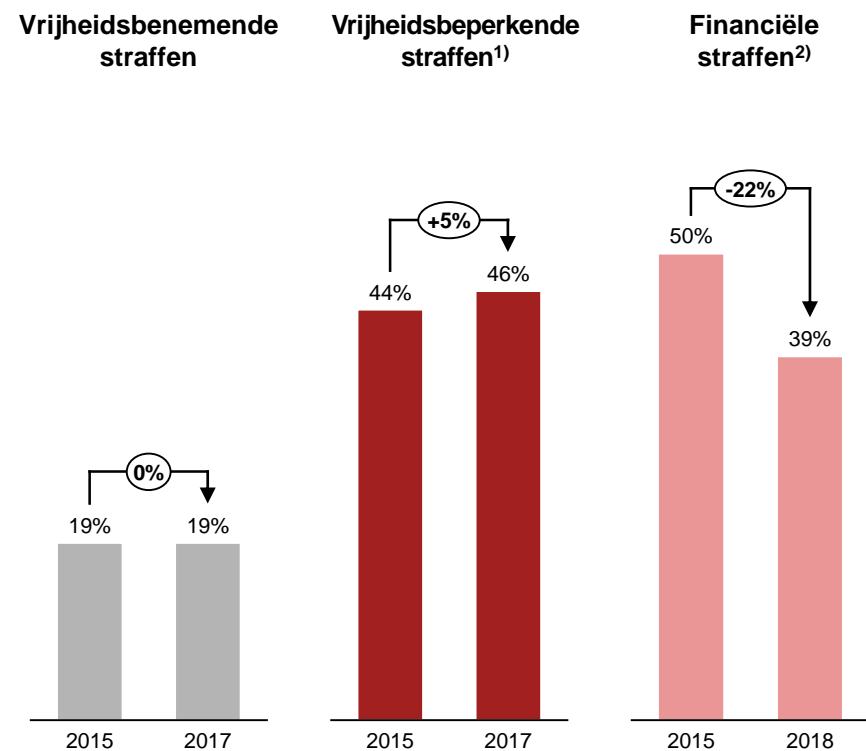
## Doorlooptijd politie tot vonnis (# maanden van 1e verhoor tot vonnis rechter)



## Voorraad zaken door OM te beoordelen en op zitting te plannen (als % van de jaarinstream)



## Startsnelheid executie (% niet binnen normtijd gestart)



1) Weergegeven is taakstraf ZM omdat dit de meestvoorkomende vrijheidsbeperkende straf is. Taakstraf transactie laat ook verslechtering zien, toezicht bij voorwaardelijke Veroordeling en taakstraf taakbeschikking laten verbetering zien

2) Weergegeven is geldsom strafbeschikking omdat dit de meestvoorkomende financiële straf is; overige financiële straffen laten ook verbetering zien

Bron doorlooptijden en startsnelheid executie: Strafrechtketenmonitor 2018 (2019 nog niet beschikbaar ten tijde van de oplevering van dit rapport); bron voorraden: data aangeleverd OM  
Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt)

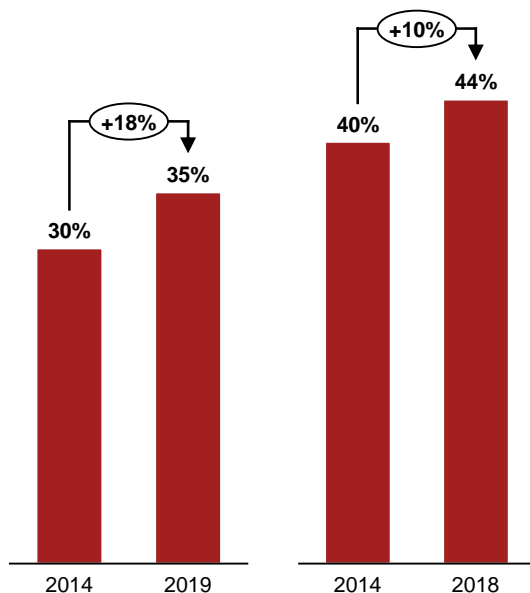
# De keten heeft verschillende aspecten van de dienstverlening aan de burger verbeterd



## Tevredenheid en vertrouwen

(Zeer) tevreden over functioneren politie in algemeen<sup>1)</sup>

Zeer veel vertrouwen in rechtspraak<sup>2)</sup>

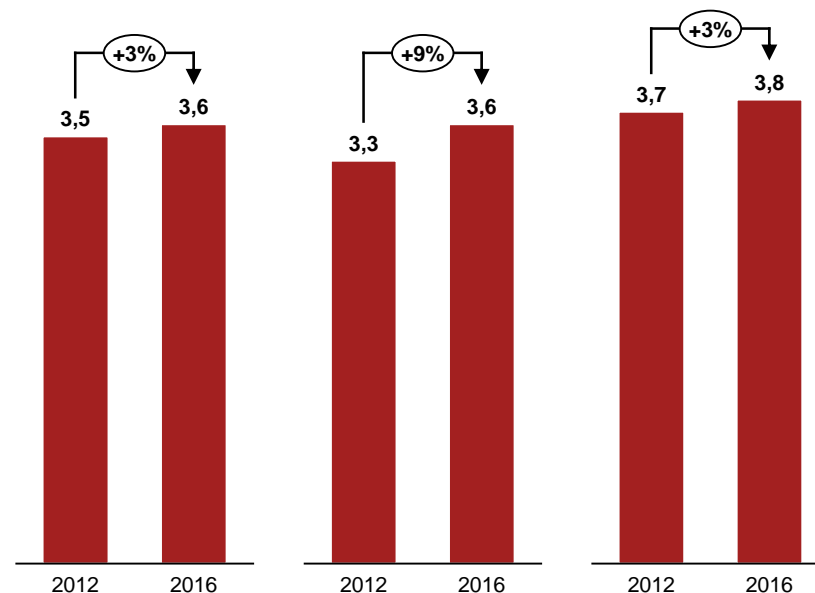


## Slachtofferervaringen<sup>3)</sup> (score 1-5)

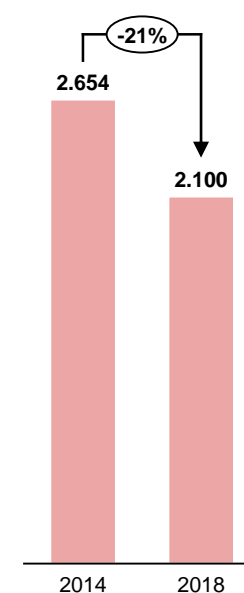
Politie

OM

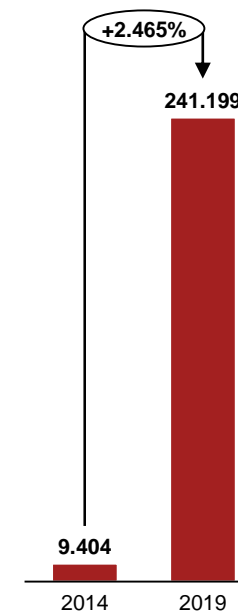
Rechtspraak



## Artikel 12 klachten OM<sup>4)</sup>



## Betalingsregelingen CJIB<sup>5)</sup>



1) Bron: CBS Veiligheidsmonitor 2014 en 2019

3) Bron: WODC Slachtoffermonitor 2017

5) Bron: data aangeleverd door CJIB

2) Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau – De sociale staat van Nederland (2018)

4) Bron: OM Jaarbericht 2018; Rapportage productiviteitsontwikkeling OM v1.1.

Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt). Niet alle tijdsreeksen waren beschikbaar voor onderzoeksperiode 2014-2019







# Inhoud

---

1. Samenvatting pagina 4
2. Opdracht en aanpak pagina 15
3. Organisatie van de strafrechterketen pagina 18
4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties pagina 23
- 5. Nieuwe maatschappelijke opgaven pagina 30**
6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019 pagina 39
7. Knelpunten in de keten pagina 43
8. Handelingsperspectief pagina 51

# De keten is in de afgelopen jaren geconfronteerd met grote nieuwe opgaven

Op de volgende pagina's wordt elk van deze ontwikkelingen toegelicht en onderbouwd met cijfers

	<b>Groeiende zorgtaak in de strafrechtketen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meer overlast van personen met psychische problematiek</li><li>• Toenemende betrokkenheid van de strafrechtketen bij psychische problematiek en licht verstandelijke beperking</li><li>• Beleid om strafrecht meer in te laten spelen op problemen in de samenleving</li></ul>
	<b>Toenemende veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meer focus op risicobeheersing door lagere tolerantie voor incidenten en meer polariserende thema's</li><li>• Hogere veiligheidsrisico's voor personen in publieke functies</li><li>• Toenemende inzet op ondermijnende criminaliteit</li></ul>
	<b>Omgaan met de steeds sterkere positie van advocatuur</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rechten verdachten met betrekking tot toegang tot advocatuur aangescherpt</li><li>• Meer aangrijpingspunten voor advocatuur door voortschrijdende technologie (meer mogelijkheden voor extra onderzoeksmethoden)</li><li>• Investerings in rechtsbijstand voor slachtoffers</li><li>• Actievere rol advocatuur</li></ul>
	<b>Digitaliserende criminaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meer moeilijk opspoorbare digitale criminaliteit</li><li>• Complexere opsporing en vervolging traditionele criminaliteit door versleutelde communicatie en grote hoeveelheden data</li></ul>
	<b>Globaliserende criminaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meer verdachten met migratie-achtergrond</li><li>• Meer Nederlandse verdachten in buitenland en buitenlandse verdachten in Nederland</li><li>• Meer internationale rechtshulp en internationale samenwerking</li></ul>
	<b>Toenemende roep om individuele oplossingen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toenemende verwachting vanuit politiek en maatschappij om maatwerk te leveren</li><li>• Versterkte positie slachtoffers</li><li>• Betere en snellere communicatie met burger</li></ul>



# De strafrechtketen heeft een groeiende zorgtaak, bijvoorbeeld bij personen met verward gedrag of psychische problematiek



## Groeiende zorgtaak

### Meer overlast van psychische problematiek

- Ketenbeeld is dat een aantal ontwikkelingen (bijv. invoering WMO, nieuwe Jeugdwet, drie grote decentralisaties in het sociale domein) hebben geleid tot een groeiende inzet van de strafrechtketen op 'zorg', bijvoorbeeld bij personen met verward gedrag

### Toenemende betrokkenheid van de strafrechtketen bij psychische problematiek en licht verstandelijke beperking

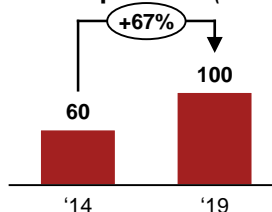
- Het OM heeft een actievere rol gekregen bij de omgang met personen met psychische problemen naar aanleiding van de Commissie Hoekstra<sup>3)</sup>
- Vanuit de politiek is de druk toegenomen om mensen met een licht verstandelijke beperking (hierna: lvb) extra te begeleiden in het justitiële domein<sup>4)</sup>
- Per 2020 zijn de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, de Wet zorg en dwang en de Wet forensische zorg van kracht, voorbereiding vond al plaats voor 2020

### Beleid om strafrecht meer in te laten spelen op problemen in de samenleving

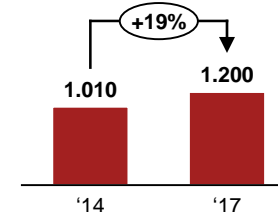
- Als reactie op de bredere maatschappelijke ontwikkelingen heeft het OM het programma Straf met Zorg gestart in 2017 – dit programma streeft ernaar om het strafrecht meer aan te laten sluiten bij de problemen in de samenleving zoals psychische-, emotionele-, verslavings- en schuldenproblematiek. Dit is tevens een beleidsintensivering geweest
- Ook andere organisaties hebben meer ingezet op een persoonsgerichte aanpak, bijvoorbeeld met het programma Koers en Kansen (o.a. Reclassering, DJI)

## Kwantitatieve indicatoren

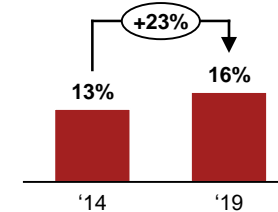
Registraties overlast door verward persoon (x1000)



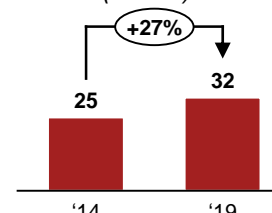
Prioriteit 2 meldingen (voornamelijk overlast)<sup>1)</sup> (x1000)



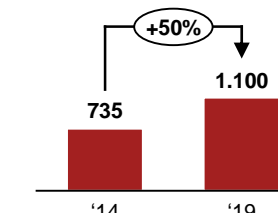
Aandeel 'zorg' binnen gevangeniswezen<sup>2)</sup>



BOPZ activiteiten door OM (x1000)



Opgelegde maatregelen door rechter



Geen kwantitatieve onderbouwing beschikbaar

1) Data aangeleverd door politie voor periode 2014-2017

2) Onder 'zorg binnen GW' verstaan we hier intramurale capaciteit ISD, PPC, extra zorgafdeling. Weergegeven delta betreft relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt)

3) OM Jaarbericht 2015

4) <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/23/mensen-met-een-licht-verstandelijke-beperking-in-het-justitiële-domein>.

Bronnen indicatoren: zie bijlage 5





# De keten staat voor toenemende veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning

## Toenemende veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning

### Meer focus op risicobeheersing door lagere tolerantie voor incidenten en meer polariserende thema's

- Ketenbeeld is dat er meer polariserende thema's zijn met consequenties voor de veiligheid (bijvoorbeeld de publieke discussie rondom zwarte piet). Door deze grotere ernst van dreigingen is meer inzet nodig op bewaken en beveiligen van events, locaties en personen
- Ketenbeeld is dat de aandacht voor strafzaken en incidenten is toegenomen, dat derden (pers, openbaar bestuur) zich vaker mengen in strafzaken en dat dit zich uit in een lagere tolerantie voor incidenten
- Wet Langdurig Toezicht (2018) geeft rechters o.a. de mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling zo lang als nodig te verlengen voor tbs-gestelden, zeden- en zware geweldsdelinquenten

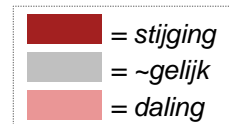
### Hogere veiligheidsrisico's voor personen in publieke functies

- Medewerkers in de strafrechtketen geven aan in toenemende mate druk te ervaren door toegenomen veiligheidsrisico's (zie pagina 38)
- Het aantal meldingen van geweld tegen agenten en DJI personeel is gestegen
- Politieke ambtsdragers (decentraal bestuur) geven vaker aan tijdens het uitoefenen van hun functie geconfronteerd te zijn met agressie en geweld door burgers - ruim een kwart had te maken met verbale agressie en 12% met bedreiging en intimidatie<sup>3)</sup>

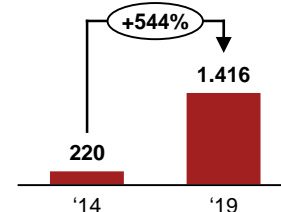
### Toenemende inzet op ondermijnende criminaliteit

- Ondermijnende criminaliteit is een van de thema's in de veiligheidsagenda ('15-'18 en '19-'22) waar landelijke doelstellingen op zijn geformuleerd; tevens heeft het kabinet in het regeerakkoord extra geld uitgetrokken (ondermijningsfonds van €100mln en structureel extra investeringen van €5mln in 2018, oplopend naar €10mln vanaf 2019)<sup>4)</sup>
- Uit interviews blijkt dat de toenemende inzet op ondermijning heeft geleid tot nieuwe werkwijzen en overleggen, zoals de driehoek-plus voor ondermijning, overleg in RIECs en LIEC, taskforces ondermijning, ondermijningskwadranten, ondermijningstafels, field labs en het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO)<sup>5)</sup>

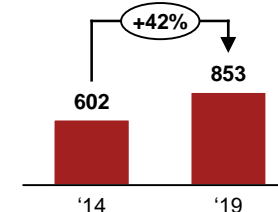
## Kwantitatieve indicatoren



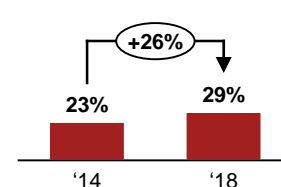
Demonstratieaanvragen Amsterdam<sup>1)</sup>



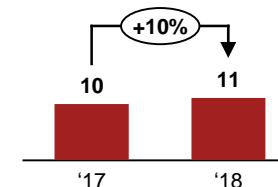
Gemiddelde looptijd toezicht Reclassering (dagen)



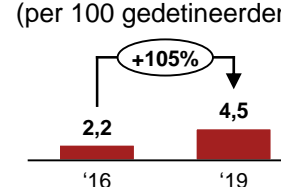
Slachtofferschap agressie en geweld decentraal bestuur



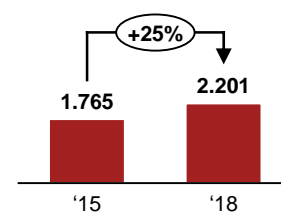
Meldingen geweld tegen agenten (x1000)



DJI (GW): meldingen fysiek geweld tegen personeel (per 100 gedetineerden)



Onderzoeken georganiseerde misdaad<sup>6)</sup>



1) 2019 cijfer t/m half december

4) Rijksjaarsverslag 2018, Rijksbegroting 2019

Bronnen indicatoren: zie bijlage 5. Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt). Niet alle tijdsreeksen waren beschikbaar voor onderzoeksperiode 2014-2019

2) OM Jaarbericht 2018

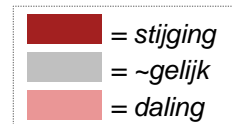
5) Kamerstukken II, 2017/18, 29 911, nr. 207 (brief over versterking aanpak ondermijning)

3) Monitor Agressie & Geweld politieke ambtsdragers, I&O research, 2018

6) Gestart en lopend



# Rechten van verdachten voor toegang tot advocatuur zijn aangescherpt en er is geïnvesteerd in rechtsbijstand voor slachtoffers



## Sterkere positie van advocatuur

### Rechten verdachten m.b.t. toegang tot advocatuur aangescherpt

- Aanscherping Salduz-arrest (2015) heeft o.a geleid tot recht op bijstand van een advocaat voorafgaand en tijdens het politieverhoor
- Uit politieonderzoek blijkt dat een verhoor met advocaat gemiddeld twee uur later start en vijf minuten langer duurt<sup>1)</sup>
- M.b.t. de rechtspraak concludeert BCG<sup>2)</sup> dat als gevolg van de Salduz jurisprudentie meer verdachten beslissen geen verklaring af te leggen, waardoor het bewijs uit andere bronnen moet komen

### Investerings in rechtsbijstand voor slachtoffers

- Het aantal toevoegingen voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven is toegenomen
- Sinds 2015 bestaat er een specialisatieopleiding voor advocaten van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven<sup>3)</sup>

### Meer aangrijpingspunten door voortschrijdende technologie

- Uit interviews met het NFI blijkt dat voortschrijdende technologie leidt tot hogere verwachtingen van de technische mogelijkheden van forensisch onderzoek. DNA onderzoeken ontwikkelen zich van simpele checks (“is dit het DNA van de verdachte?”) naar meer gedetailleerde onderzoeken (“klopt de plaats en de spreiding van het DNA wel met het delict?”)

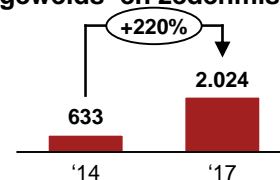
### Actievere rol advocatuur

- Ketenbeeld is dat advocaten meer middelen en procedures inzetten om hun cliënt te ondersteunen (mogelijk door bovenstaande redenen)

## Kwantitatieve indicatoren

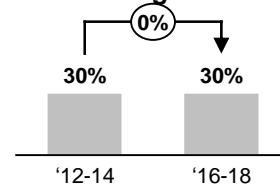
Geen cijfers beschikbaar over aantallen verhoren met/zonder advocaat vanwege data-betrouwbaarheid van registratie

### Toevoegingen slachtoffers ernstige gewelds- en zedenmisdriven

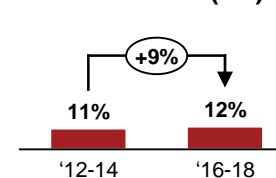


Geen cijfers beschikbaar NFI

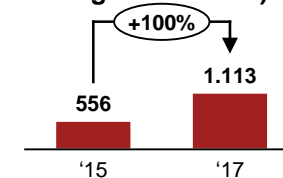
### % hoger beroep zaken Meervoudige Kamer<sup>4)</sup>



### % hoger beroep Politierechter (EK)<sup>4)</sup>



### 30 Sv-procedures (voor inzage in stukken)<sup>5)</sup>



1) O.b.v. IAT onderzoek m.b.t. complexiteit opsporing

3) WODC Rapport 'De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven

Bronnen indicatoren: zie bijlage 5. Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt). Niet alle tijdsreeksen waren beschikbaar voor onderzoeksperiode 2014-2019

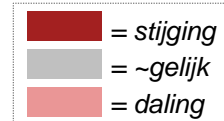
2) Doorlichting Financiën Rechtspraak (BCG, 2019)

4) Excl. intrekkingen

5) Cijfers Amsterdam + Limburg



# Digitale criminaliteit neemt toe, versleuteling en grote hoeveelheden data bemoeilijken opsporing/vervolgning van traditionele criminaliteit



## Digitaliserende criminaliteit

### Meer moeilijke opspoorbare digitale criminaliteit

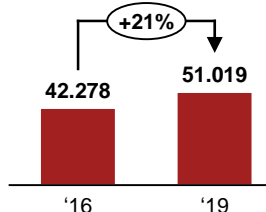
- Digitale criminaliteit is toegenomen. Deze zaken zijn relatief complex vanwege de vele slachtoffers, het technisch aspect en de internationale component<sup>1)</sup>. Uit interviews blijkt ook dat in deze zaken relatief vaak opsporingsbevoegdheden en vorderingen nodig zijn
- In 2018 is besloten dat €26mln structureel wordt uitgetrokken voor cybersecurity<sup>2)</sup> – een deel hiervan is voor de politie en Openbaar Ministerie om cybercrime aan te pakken en zo de toenemende dreiging die hiervan uitgaat te kunnen adresseren
- Naast de (inter)nationale aanpak van cybercrime is de politie vanaf 2015 ook gestart met een aanpak op het niveau van de regionale politie-eenheden - daartoe zijn in enkele eenheden 'cybercrimeteams' geformeerd<sup>3)</sup>

### Complexere opsporing en vervolging traditionele criminaliteit door versleuteling en veel data

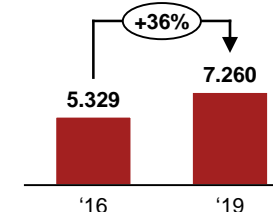
- Aftappen van telefoonverkeer is al tientallen jaren mogelijk, communicatie verloopt echter steeds vaker via versleutelde diensten (bijv. Whatsapp) – dit bemoeilijkt opsporing
- Uit interviews blijkt dat vervolging tijdsintensiever en complexer is geworden vanwege het kraken van PGP telefoons en het verwerken van grotere hoeveelheden informatie

## Kwantitatieve indicatoren

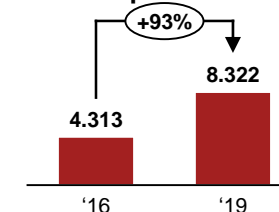
Aangiften fraude met handel via internet<sup>4)</sup>



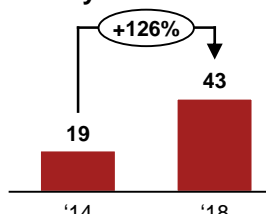
Aangiften identiteitsfraude<sup>4)</sup>



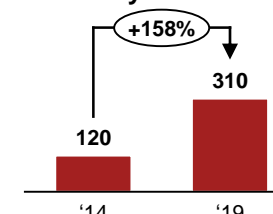
Aangiften fraude met betaalproducten<sup>4)</sup>



Complexe onderzoeken cybercrime<sup>5)</sup>



Aan OM aangeleverde verdachten cybercrime regulier



Geen cijfers beschikbaar

1) Ontwikkelingen en consequenties beleidsthema's Openbaar Ministerie - Voorjaarsnota 2016

3) Bron: "De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie" (Politie & Wetenschap, 2018)

2) Begroting JenV 2018

4) Geen betrouwbare data beschikbaar voor 2016

5) 2019 data nog niet beschikbaar

Bronnen indicatoren: zie bijlage 5



# Globaliserende criminaliteit heeft impact op de strafrechterketen; internationale rechtshulpverzoeken en inzet vertalers is gestegen



## Globaliserende criminaliteit

### Meer verdachten met migratie-achtergrond

- Het aandeel verdachten met een migratie-achtergrond is gestegen – deze stijging zit zowel in verdachten met een Westerse migratie-achtergrond als een niet-Westerse migratie-achtergrond
- De veranderde samenstelling van de verdachtenpopulatie is naar verwachting een belangrijke oorzaak van de relatieve toename van de inzet van tolken en vertalers

### Meer Nederlandse verdachten in buitenland en meer buitenlandse verdachten in Nederland

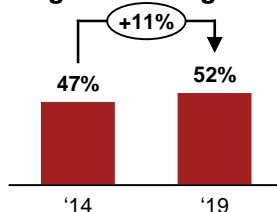
- Ketenbeeld is dat meer Nederlandse verdachten zich in het buitenland bevinden – trendcijfers hierover lijken niet beschikbaar, deze verdachten zijn veelal onderdeel van de groep 'onvindbaren'
- Het aantal hits in het buitenland van Nederlandse signaleringen is gestegen, dit kan ook het effect zijn van betere internationale samenwerking
- Ketenbeeld is ook dat er meer criminaliteit is vanuit het buitenland met impact in Nederland – hiervoor geldt hetzelfde

### Meer internationale rechtshulp en internationale samenwerking

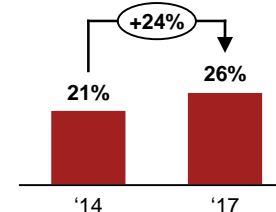
- Bij het OM hebben intensiveringen plaatsgevonden t.w.v. €20mln voor aanpak (internationale) fenomenen en ~€5mln t.b.v. cross-border richtlijn<sup>2)</sup>
- Ketenpartners geven aan dat er meer internationale samenwerking plaatsvindt en dat er meer internationale rechtshulpverzoeken zijn – eenduidige registratie ontbreekt hiervoor

## Kwantitatieve indicatoren

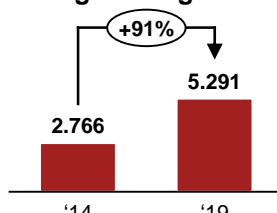
% verdachten met migratieachtergrond



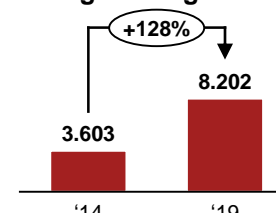
% zaken met inzet tolken en vertalers



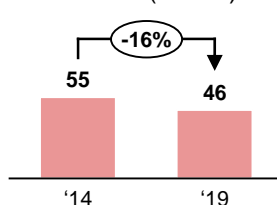
Hits in buitenland op NL signaleringen<sup>1)</sup>



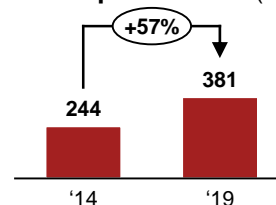
Hits in NL op buitenlandse signaleringen<sup>1)</sup>



Rechtshulpnummers LURIS<sup>3)</sup> (x1000)



# berichten Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum<sup>4)</sup> (x1000)

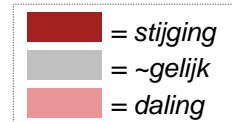


1) Stijging kan ook effect zijn van betere internationale samenwerking  
 3) Onder één registratienummer kunnen meerdere verzoeken geregistreerd staan representatief doordat in verband met dataretentie oudere informatie kan worden verwijderd en omdat er bij nieuwe/gewijzigde registratie geen getallen zijn meegenomen.  
 Bronnen indicatoren: zie bijlage 5. Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt). Niet alle tijdsreeksen waren beschikbaar voor onderzoeksperiode 2014-2019

2) Bron: overzicht intensiveringen aangeleverd door OM  
 4) Dit is een optelling van rechtshulpverzoeken, (mail)berichten, activiteiten, signaleringen etc. Stijging is beperkt



# De roep om individuele oplossingen stijgt, slachtoffers hebben meer rechten gekregen en de communicatie met de burger is verbeterd



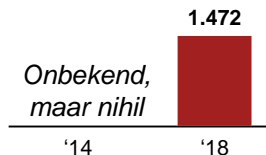
## Toenemende roep om individuele oplossingen

### Toenemende verwachting vanuit politiek en maatschappij om maatwerk te leveren

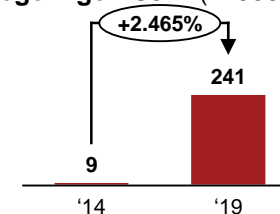
- Er is een toenemende verwachting vanuit de politiek om de context mee te wegen, zoals bij vrijheidsbeneming van jongeren op maat en prioritering van multiproblematiek<sup>1)</sup>
- Voorbeelden van de invulling hiervan door ketenpartners zijn: OM verwijst vaker strafzaken door naar mediation, CJIB heeft ingezet op betalingsregelingen en DJI, Reclassering, gemeenten en JenV tekenden in 2019 een bestuurlijk akkoord om de re-integratie van ex-gedetineerden effectiever vorm te geven

## Kwantitatieve indicatoren

### Verwijzingen van strafzaken naar mediation



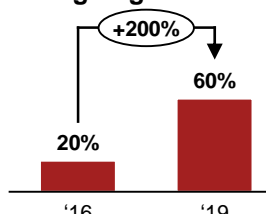
### Toegekende betalingsregelingen CJIB (x1000)



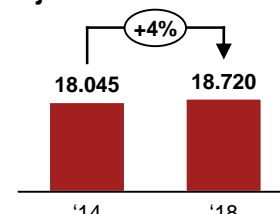
### Versterkte positie slachtoffers

- Slachtoffers hebben meer rechten gekregen in het opsporingsproces: individuele beoordelingen op kwetsbaarheid, uitgebreider spreekrecht, audiovisueel horen kwetsbare slachtoffers, meer mogelijkheden tot verhaal schade, recht op: informatie, bescherming, bijstand door advocaat, tolk, goede behandeling<sup>2)</sup>
- Met betrekking tot de rechtspraak concludeert BCG<sup>3)</sup> dat zittingen langer duren door de invoering en uitbreiding van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden

### Aandeel verhoren dat audio visueel geregistreerd wordt<sup>6)</sup>



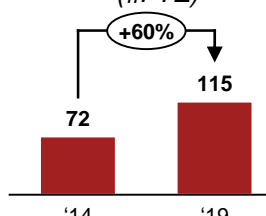
### Hulp van Slachtofferhulp NL bij verhalen van schade



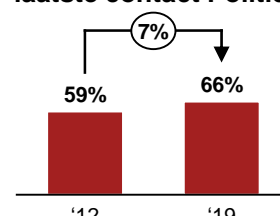
### Betere en snellere communicatie met burger

- Digitaliseringsdoel 5 van het Programma Digitalisering Strafrechtketen is de communicatie met slachtoffers, advocaten en verkeersovertreders en de overdracht van gerechtelijke kennisgevingen op digitale wijze te laten verlopen<sup>4)</sup>
- Een van de doelen van het "Wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen" was het goed informeren van slachtoffers, nabestaanden en instanties<sup>5)</sup>
- Ketenbeeld is dat burgers hogere eisen stellen aan overheidsoptreden, zoals hogere eisen aan (tijdigheid) communicatie

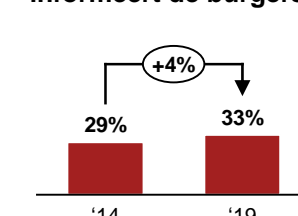
### Front office CJIB (#FTE)



### (Zeer) tevreden over laatste contact Politie



### Aandeel NL: 'politie informeert de burgers'



1) Bron: Kamerbrief Aanpak jeugdcriminaliteit 2019, Kamerbrief inzake ambitie, prioriteiten en doelstellingen strafrechtketen.

3) Bron: Doorlichting Financiën Rechtspraak (BCG, 2019)

5) Bron: Informatieblad over het Wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke Beslissingen.

Bronnen indicatoren: zie bijlage 5. Weergegeven delta's betreffen relatieve veranderingen (daling in procenten, niet in procentpunt). Niet alle tijdsreeksen waren beschikbaar voor onderzoeksperiode 2014-2019

2) Implementatie Europese richtlijn rechten slachtoffers (2017)

4) Bron: www.strafrechtketen.nl

6) Zowel aangevers, getuigen als verdachten

# De opgaven hebben breed impact – het verschilt per deelketen in hoeverre de opgaven de ervaren druk hebben doen toenemen

## Rangschikking opgaven op toename druk

Op basis van digitale uitvraag N = 147

Gemiddelde plaats rangschikking



	VVC			HIC			Ondermijning		Forensisch	Executie		
	Politie	OM	Rechtspraak PR <sup>1)</sup>	Politie	OM	Rechtspraak MK <sup>2)</sup>	Politie	OM	NFI <sup>2)</sup>	CJIB <sup>3)</sup>	DJI	Reclassering
Groeiende zorgtaak in de strafrechtketen	Dark	Dark	Dark	Light	Dark	Dark	Light	Light	Light	Dark	Dark	Dark
Toenemende veiligheidsrisico's door polarisatie en verruwing <sup>4)</sup>	Light	Light	Light	Dark	Light	Light	Dark	Light	Light	Light	Dark	Light
Omgaan met de steeds sterkere positie van advocatuur	Dark	Light	Light	Dark	Dark	Dark	Light	Dark	Light	Light	Light	Light
Digitaliserende criminaliteit	Light	Light	Light	Light	Light	Light	Dark	Light	Dark	Light	Light	Light
Globaliserende criminaliteit	Light	Light	Light	Light	Light	Light	Light	Dark	Dark	Light	Light	Light
Toenemende roep om individuele oplossingen	Light	Dark	Dark	Light	Light	Light	Light	Light	Light	Dark	Light	Dark

1) Rechtspraak is geen onderdeel van dit deel van ons onderzoek, maar lijkt gelijke opgaven te ervaren. PR = politierechter, MK = Meervoudige Kamer 2) Beeld van de directie NFI is dat impact van 'sterkere positie van de advocatuur' groter is dan de impact van 'globaliserende criminaliteit' 3) CJIB heeft digitale uitvraag eenmalig ingevuld als beeld van meerdere werknemers 4) Omschrijving zoals opgenomen in digitale uitvraag. In het vervolg van ons onderzoek is dit thema verruimd naar 'Toenemende veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning'.  
Bron: digitale uitvraag onder medewerkers strafrechtketen door PwC Strategy&; N ≥ 5 per deelketen per ketenpartner, m.u.v. CJIB waar digitale uitvraag eenmalig is ingevuld als beeld van meerdere werknemers

# Inhoud

---

1. Samenvatting pagina 4
2. Opdracht en aanpak pagina 15
3. Organisatie van de strafrechterketen pagina 18
4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties pagina 23
5. Nieuwe maatschappelijke opgaven pagina 30
- 6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019 pagina 39**
7. Knelpunten in de keten pagina 43
8. Handelingsperspectief pagina 51

# In de strafrechterketen zien we in 2019 minder dossiers, zaken, producten en straffen dan in 2014, met een verschuiving naar complexere typen

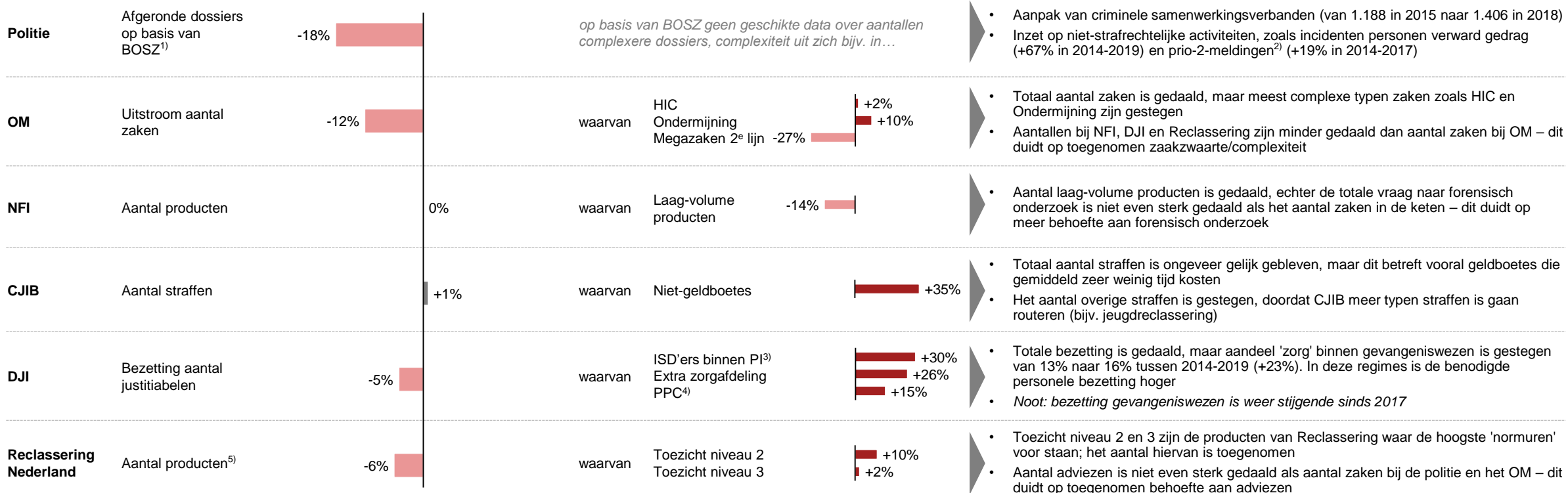


**Bij de meeste ketenpartners zijn de aantallen dossiers, zaken, producten en straffen gedaald**

**Er heeft echter een verschuiving plaatsgevonden naar meer complexe typen zaken, producten en straffen**

## Ontwikkeling aantallen 2014-2019 (%, 2014 = basisjaar)

## Ontwikkeling complexere aantallen 2014-2019 (%, 2014 = basisjaar)



1) Landelijk zaakvolgsysteem politie  
4) Penitentiair Psychiatrisch Centrum  
Bronnen aantallen: zie bijlage 5

2) Betreft vooral overlast  
5) Betreft aantal Adviezen, Justitieel Case Management, Plaatsingen Forensische Zorg, Toezichten, Werkstraffen

3) Justitiabelen Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders in Penitentiaire Inrichting



# Hoewel in de meeste organisaties het aantal FTE is gestegen, is de totale bezetting van de organisaties in scope ongeveer gelijk gebleven



	Politie <sup>1)</sup>	OM	NFI	CJIB	DJI <sup>2)</sup>	Reclassering Nederland	Totaal van organisaties in onderzoeksscope
<b>Bezetting 2014 (FTE)</b>	60.888	4.648	564	1.042	13.648	1.706	<b>82.496</b>
<b>Delta</b>	-610 (-1%)	+403 (+9%)	+26 (+5%)	+135 (+13%)	+39 (0%)	+49 (+3%)	+42 (0%)
<b>Bezetting 2019 (FTE)</b>	60.278	5.051	590	1.177	13.687	1.755	<b>82.538</b>

# OM, NFI, Reclassering Nederland, CJIB, DJI hebben inzet verschoven in lijn met de nieuwe opgaven

## Veranderde inzet OM, NFI, Reclassering Nederland, CJIB, DJI (FTE)

FTE 2014:		21.608 FTE
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Minder onderzoeken/zaken/straffen in de keten:</b> als de daling van het aantal onderzoeken/zaken/straffen in 2014-2019 proportioneel zou leiden tot een lagere FTE inzet, zouden we verwachten dat de inzet in het primaire proces met 753 FTE zou dalen</li> </ul>		
		<b>-753 FTE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Verschuiving van inzet primair proces in lijn met nieuwe opgaven:</b> we observeren echter een FTE stijging, bestaande uit de volgende onderdelen:</li> </ul>		
		<b>+1.118 FTE</b>
OM	+406 FTE doordat VVC en HIC zaken meer tijd kosten +220 FTE meer inzet op ondermijning +118 FTE doordat CVOM zaken en hoger beroepen meer tijd kosten	+744
NFI	+69 FTE doordat er gemiddeld meer tijd per onderzoek wordt besteed voor laag-volume producten en extra taken zoals de One Stop Shop	+69
Reclassering Nederland	+89 FTE doordat adviezen/toezichten gemiddeld meer tijd kosten +12 FTE doordat werkstraffen gemiddeld meer tijd kosten	+102
CJIB	+67 FTE doordat er gemiddeld meer tijd per geldboete wordt besteed	+67
DJI	+350 FTE bij GW doordat er gemiddeld meer capaciteit wordt ingezet per gedetineerde binnen het gevangeniswezen -239 FTE bij JJI en +25 FTE bij ForZo <sup>1)</sup>	+136
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Meer FTE niet inzetbaar in primair proces:</b> daarnaast observeren we 287 FTE toevoeging die niet inzetbaar is binnen het primaire proces, vooral bij DJI <sup>2)</sup></li> </ul>		<b>+287 FTE</b>
FTE 2019:		22.260 FTE

**Wij hebben voor elke organisatie de impact geschat van een aantal ontwikkelingen gerelateerd aan de maatschappelijke opgaven, wat het beeld schept dat de toegenomen tijdsbesteding per zaak/straf/product door deze (veelal externe) ontwikkelingen wordt gedreven – zie bijlage 2 voor details.**

## Veranderde bezetting Politie (FTE)

FTE 2014:		60.888 FTE
<p>Waarvan 48.257 FTE Operationele Sterkte, 3.185 FTE Aspiranten en 9.446 FTE Niet-Operationele Sterkte</p>		
<p><b>Minder Operationele Sterkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Saldo van afbouw overbezetting 2014 en uitbreiding van de formatie als gevolg van het regeerakkoord Rutte 3</li> <li>Niet mogelijk om te bepalen op welke specifieke typen activiteiten minder is ingezet, vanwege de diffuse scheiding tussen de werksoorten bij de politie</li> <li>Daling van de bezetting (-4%) is daardoor niet direct te relateren aan de daling van het aantal afgeronde dossiers (-18%)<sup>3)</sup></li> </ul>		
		<b>-1.980 FTE</b>
<p><b>Meer Aspiranten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Onderbezette aspirantenformatie in 2014 met als doel de overbezetting van de operationele sterkte af te bouwen</li> <li>Hogere instroom aspiranten in 2018 met het oog op vervanging en uitbreiding personeel</li> </ul>		
		<b>+940 FTE</b>
<p><b>Meer ondersteuning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitbreiding ondersteuning n.a.v. onderzoek "Inzicht in de omvang van het personele en materiele budget nationale politie 2016-2020"</li> <li>Uitbreiding met Rutte 3-gelden (uitbreiding gaat sneller voor ondersteunende functies gezien deze veelal direct in te vullen zijn, terwijl operationele capaciteit meestal via aspiranten wordt aangevuld)</li> </ul>		
		<b>+430 FTE<sup>4)</sup></b>
FTE 2019:		60.278 FTE <sup>4)</sup>

Waarvan 46.277 FTE Operationele Sterkte, 4.125 FTE Aspiranten en 9.876 FTE Niet-Operationele Sterkte<sup>4)</sup>

Bij de politie kon een detail-analyse op inzet niet uitgevoerd worden vanwege de diffuse scheiding tussen de werksoorten – wel worden de genoemde opgaven breed onderkend en werken deze ook veelal verzwarend (zie bijlage 2); daarmee zou de beweging in lijn kunnen zijn met de andere ketenpartners.

1) Inzet verandering bij Justitiële Jeugdinstellingen (JJI) en Forensische Zorg (ForZo) is niet direct te relateren aan het aantal justitiabelen, aangezien deze deels in particuliere instellingen verblijven

2) Deel groei DV&O (DJI) is ingezet voor andere onderdelen van de keten zoals grensbewaking en evenementen

3) Daling afgeronde onderzoeksdossiers o.b.v. BOSZ

4) Correctie van 1327 FTE toegepast omdat de Politieacademie in 2017 onderdeel is geworden van de politie

Bron: FTE cijfers aangeleverd door organisaties, PwC Strategy& analyse. Zie details in bijlage 5

# Inhoud

---

1. Samenvatting pagina 4
2. Opdracht en aanpak pagina 15
3. Organisatie van de strafrechterketen pagina 18
4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties pagina 23
5. Nieuwe maatschappelijke opgaven pagina 30
6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019 pagina 39
- 7. Knelpunten in de keten pagina 43**
8. Handelingsperspectief pagina 51

# Knelpunten op beleid, informatiebeschikbaarheid en ICT/processen hinderen de effectiviteit van de ketensamenwerking



Veelheid aan wets- en  
beleidswijzigingen met onduidelijke  
prioritering



Informatie om afwegingen over inzet  
capaciteit te maken beperkt beschikbaar



Achterblijvende ICT en beperkte  
aansluiting van (logistieke) processen

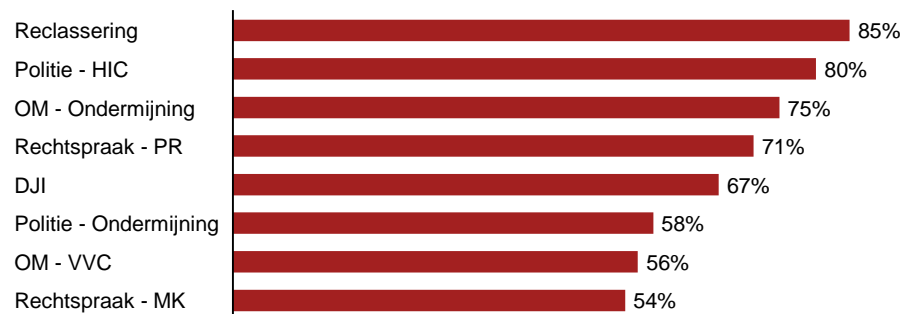
Zoals uitgewerkt op pagina 45 - 50 zijn de ketenbrede uitdagingen vastgesteld op basis van uitkomsten digitale uitvraag onder 147 respondenten (Politie: 66, Openbaar Ministerie: 34, Rechtspraak: 21, Reclassering:13, DJI:7, NFI :5, CJIB:1<sup>1)</sup>, 100 interviews en gevalideerd door middel van eigen observaties en deskresearch<sup>2)</sup>

# Medewerkers ervaren een veelheid aan wet- en beleidswijzigingen met onduidelijke prioritering en toenemende verantwoordingsdruk

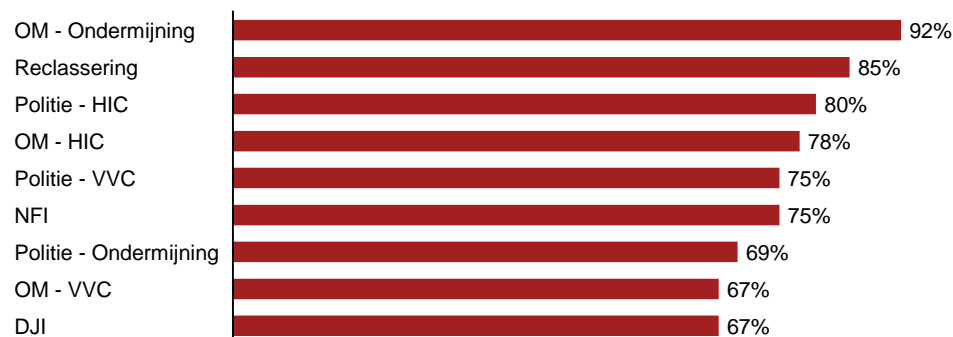
## Onze digitale uitvraag wijst veelheid aan beleidsdoelstellingen en administratie- en verantwoordingsdruk aan als knelpunt

% dat aangeeft onderwerp als (zeer) belangrijke oorzaak van druk te ervaren<sup>1)</sup>

### Gestapelde en/of wisselende beleidsdoelstellingen




### Toegenomen administratie- en verantwoordingsdruk




## Deze thema's zijn gedurende het onderzoek teruggekomen en bevestigd gedurende interviews met medewerkers

- Door externe druk komen steeds nieuwe maatschappelijke vraagstukken bij de keten te liggen (zie ook ontwikkelingen bij ketenpartners)
- Ketenpartners hebben geen volledig overzicht welke veranderingen op de organisaties afkomen; hierdoor mist een structuur en aanpak om uitdagingen gezamenlijk te adresseren
- Beleidsvorming vindt vanuit drie verschillende DG's plaats: doordat partners soms inzetten op andere prioriteiten, wordt langs elkaar heen gewerkt


*"Maak een meerjarenagenda met een minimum wat er van de keten verwacht wordt, vanuit bijvoorbeeld nieuwe regelgeving en de veiligheidsagenda. Dit gebeurt nu grotendeels ad hoc"*

 Plaatsvervangend Hoofdofficier van Justitie

*"Er is vanuit het departement geen integraal overzicht in wat er allemaal op onze organisatie afkomt"*

 Hoofdofficier van Justitie

*"Er zijn te veel programma's en het is onduidelijk wat prioriteit heeft"*

 Liaison ministerie van Justitie en Veiligheid

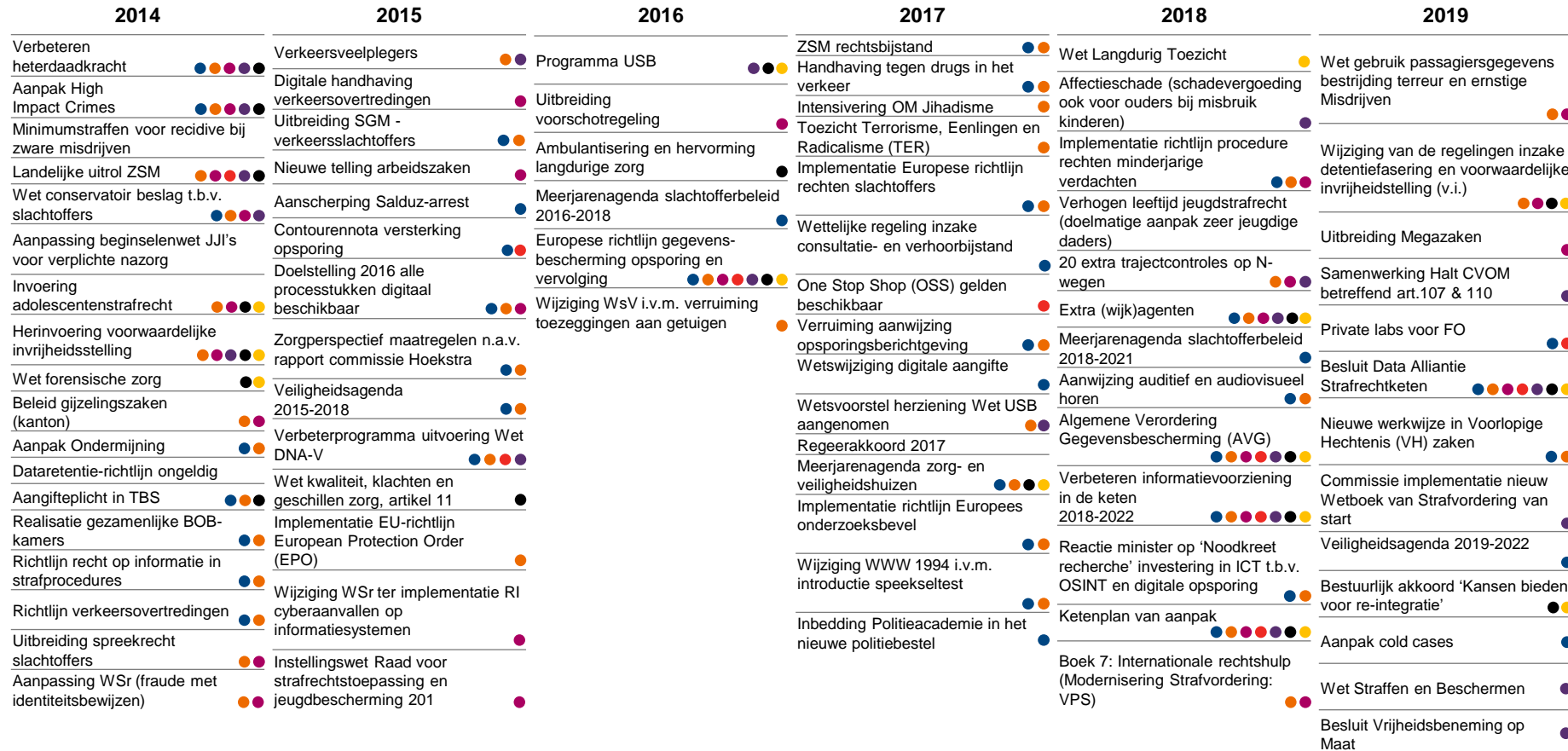
*"Overall komen beleidsopdrachten vandaan, professionals krijgen van tien kanten instructies en alles is topprioriteit"*

 Beleidsmedewerker Reclassering

1) Bron: digitale uitvraag onder medewerkers strafrechtketen door PwC Strategy&; (deel)-organisaties weergegeven waar ≥50% van de respondenten aangeeft dat maatregel veel effect kan hebben. PR = Politierechter, MK = Meervoudige Kamer  
Overige bronnen: interviews met betrokkenen en PwC Strategy& analyse

# Een ruw overzicht van beleid, wet- en regelgeving onderstreept de veelheid en complexiteit van wat er op ketenspelers af komt

**INDICATIEF – NIET UITPUTTEND**  
Totaaloverzicht niet beschikbaar in de keten



- Veel verschillende wets- en beleidswijzigingen komen tegelijkertijd op de partners af, wat mogelijk de **grenzen van het verandervermogen van de organisaties raakt**:
  - Vaak gaat het om **handelingswijzigingen**, waarbij veel personen binnen de organisaties worden geraakt
  - Vaak zijn **meerdere organisaties** betrokken, wat veel afstemming vergt
  - Vaak zijn het **meerjarige trajecten**, waarbij veel voorbereidingstijd nodig is

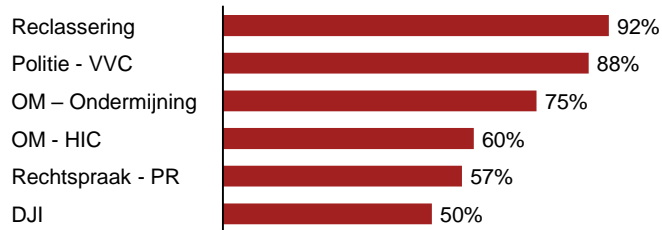
**Legenda** Politie ● OM ● ZM-RvdR ● NFI ● CJIB ● DJI ● Reclassering ●

# In de keten is beperkt zicht op de mate waarin capaciteit wordt ingezet op organisatie- en deelketenniveau

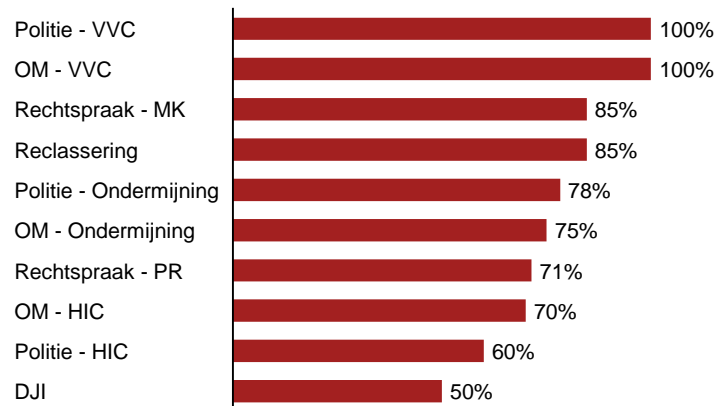
## Digitale uitvraag laat zien dat potentie voor afstemming capaciteit en selectiviteit groot is

% respondenten dat aangeeft dat maatregel veel effect kan hebben op het vergroten van de effectiviteit van de keten<sup>1)</sup>

### Afstemming capaciteit in de keten



### Selectiviteit en sturing op de instroom



## Ervaringen binnen het onderzoek laten zien dat zicht op inzet beperkt is

- Raming van effecten van wet- en regelgeving worden gemaakt, maar slechts beperkt gemonitord of geëvalueerd
- Hieraan ligt ten grondslag dat de keten beperkt zicht heeft op geplande en gerealiseerde inzet op zaaksniveau en zaakstype; dit maakt dat er ook beperkt zicht is op inzet op gezamenlijke ketenprioriteiten

"Prioriteiten van OM liggen niet altijd in lijn met lokale prioriteiten politie of burgemeesters, bijvoorbeeld op het gebied van cybercrime"



"Onze uurnormeringen zijn sinds 2009 niet meer aangepast, het is onduidelijk wat er in het subsidiekader zit"



"We maken wel vooraf plannen over de inzet die we zouden willen vrijmaken voor een onderzoek, maar hier is onvoldoende controle over"



## Meerdere onderzoeken onderschrijven het gebrek aan inzicht over de keten

IBO Effectiviteit Politie (2014)

Er is meer **inzicht** nodig in de activiteiten en de resultaten en het verband tussen de activiteiten en de resultaten.

WODC - Criminaliteit & Rechtshandhaving (2018)

De meest recente gegevens m.b.t. kosten van criminaliteit betreffen de gegevens uit C&R 2015

Algemene Rekenkamer - Verantwoordingsonderzoek Justitie & Veiligheid (2018)

Een overkoepelend beeld van de personeelstekorten kon door het ontbreken van informatie bij DJI niet gemaakt worden;

Interne beheersing **NFI** rondom de omzet uit opdrachten van derden is sterk verbeterd, maar verbetering is mogelijk voor de aansluiting van de gerealiseerde uren met het interne tijdschrijfsysteem

Raad voor de Rechtspraak: Afstemming zittingscapaciteit OM & Rechtspraak (2018)

Zorg voor centraal inzicht in het aanbod van de **parketten** en de beschikbare capaciteit bij de **gerechten**

1) Bron: digitale uitvraag onder medewerkers strafrechtketen door PwC Strategy&; (deel-)organisaties weergegeven waar ≥50% van de respondenten aangeeft dat maatregel veel effect kan hebben. PR = Politierichter, MK = Meervoudige Kamer  
Overige bronnen: interviews met betrokkenen en genoemde rapporten

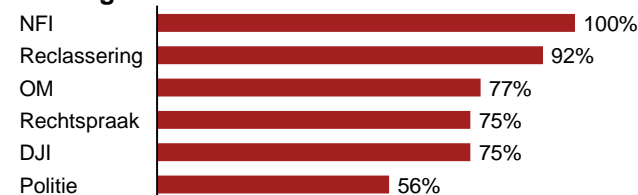
# Digitalisering blijft, ondanks alle inzet, achter bij de verwachtingen; afstemming is omslachtig en leidt regelmatig tot rework

## Respondenten digitale uitvraag geven ICT als reden voor druk en zien potentie in betere aansluiting<sup>1)</sup>

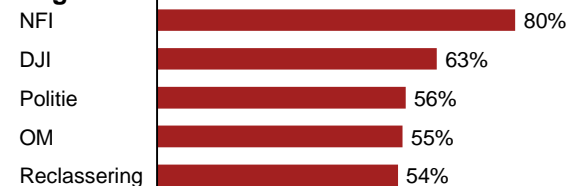
### % dat aangeeft dat achterblijven ICT een (zeer) belangrijke reden voor ervaren druk is



### % dat aangeeft dat verbeteren van aansluiting (logistieke) processen en vermindering rework veel effect kan hebben op het vergroten van de effectiviteit van de keten



### % dat aangeeft dat digitale overdracht van zaken en persoonsgegevens veel effect kan hebben op het vergroten van de effectiviteit van de keten



## Tijdens het onderzoek kwam een beeld van beperkte afstemming en rework naar voren

- Betrokkenen geven aan dat binnen organisaties en de keten ICT niet wordt ervaren als een mogelijkheid om het werk makkelijker te maken, maar juist als verzwarende factor

"Er is veel rework op PV's, er zijn standaard PV's voor ZSM maar die zitten nog niet goed in de systemen van politie"

**Hoofdofficier van Justitie**

"Digitalisering van de rechtspraak zelf heeft gek genoeg ook tot een verzwarening geleid. De programmatuur en de hardware die wordt gebruikt is eigenlijk niet geschikt om goed en snel digitaal te werken"

**Officier van Justitie, team ondermijning**

"MEOS (app voor bevestigingen en meldingen via smartphone) heeft 40% retouren vanuit OM"

**Verantwoordelijke ketensamenwerking, Politie**

## Andere (media) publicaties onderschrijven beperkte mate van digitalisering en onderlinge verschillen

WODC –  
Digitale informatie in het strafproces (2019)

"Wel moeten we vaststellen dat het proces van digitalisering in het algemeen **uitermate stroperig** verloopt. Niet zozeer juridische obstakels (strafvorderlijke wet- en regelgeving die niet is ingericht op verdergaande digitalisering), maar vooral **verouderde, niet op elkaar aansluitende ICT-systemen** en onderlinge cultuurverschillen vertragen het digitaliseringsproces in de keten"

Noodkreet Forensische Opsporing (2019)

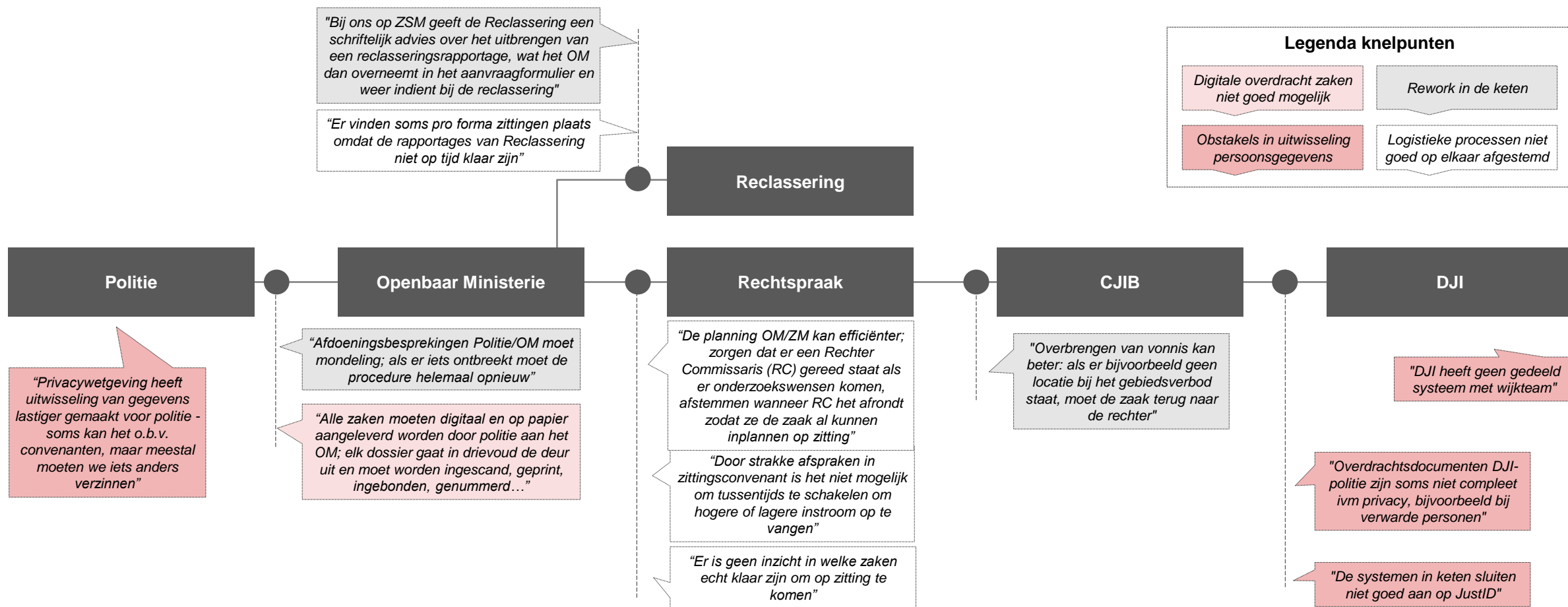
Het **ontbreken van keten infrastructuur** tussen **Politie, NFI, OM en andere partners**, waardoor sprake is van onnodig hoge administratieve belasting en bureaucratie en een onnodig gebrekkige informatievoorziening, zowel op de zaaksinhoud als de bedrijfsvoering

Quick Scan Digitalisering van de Strafrechtketen (2020)

"Een voorbeeld van een terugkerende en belangrijke ambitie is de **digitale uitwisseling van processtukken** door de hele keten, ook wel bekend als digitaal dossier of digital-born. De realisatie van deze doelstelling werd voorzien voor 2016; tot op heden is deze doelstelling niet ketenbreed gerealiseerd."



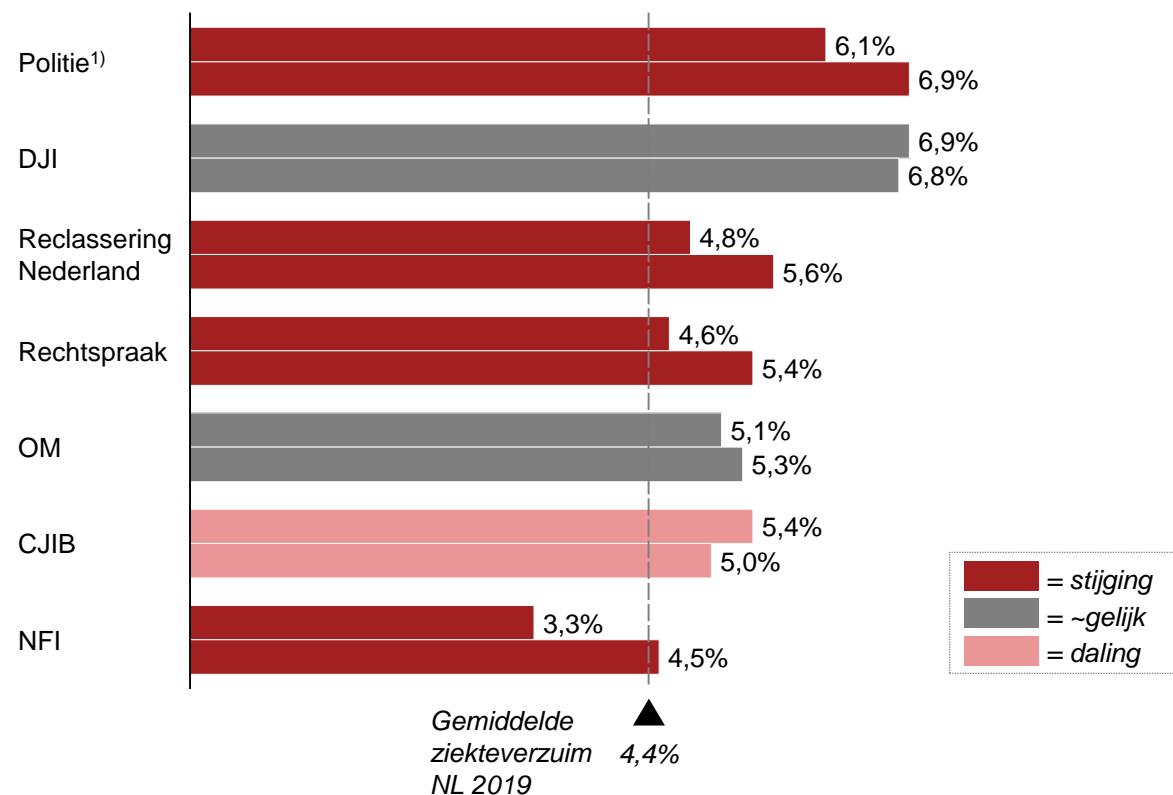
# Processen en systemen moeten operationele effectiviteit over de schakels van de keten beter ondersteunen



# Het beeld dat de druk op de organisaties hoog is, zien we terug in indicatoren zoals ziekteverzuim en voorraden

## Ziekteverzuim in de keten is relatief hoog en veelal stijgend

Ziekteverzuim 2014-2019<sup>1)</sup>



## Ook vroegtijdig beëindigde zaken, hoge voorraden, lage waardering van rechtzoekenden voor doorlooptijden en hoge bezetting wijzen op hoge druk

Zaken politie die niet zijn afgewezen bij intake, maar vervolgens wel vroegtijdig beëindigd<sup>2)</sup>  
 (aantal zaken % van jaarinstroom, 2019)

5%

Door OM te beoordelen zaken<sup>3)</sup>  
 (voorraad als % van jaarinstroom, 2019)

11%

17%

Kantonzaken    Misdrijfzaken

Voorraad rechtspraak eerste lijn  
 (voorraad te appointeren zaken als % van de productie, 2019)

30%

45%

EK                      MK

Voorraad rechtspraak tweede lijn  
 (voorraad als % van de jaarinstroom, 2019)

56%

91%

356%

Standaard    Maatwerk    Megazaken

Aandeel rechtzoekenden dat (zeer) ontevreden is over doorlooptijden  
 (% van respondenten in strafzaken, 2017)

38%

46%

Rechtbanken    Hoven

Bezettingsgraad DJI  
 (% van de direct beschikbare capaciteit GW, februari 2020)

96%

1) Voor politie is ziekteverzuim 2018 weergegeven (in plaats van 2019) vanwege het gebruik van een andere definitie in 2019    2) Betreft zaken die in de intake niet zijn afgewezen, bijvoorbeeld omdat er een opsporingsindicatie is. Als een zaak 60 dagen na de intake nog niet in behandeling is genomen, mag deze vroegtijdig beëindigd worden indien er capaciteitstekort is  
 3) Te beoordelen zaken is de voorraad die door het OM nog van een (definitieve) beoordeling moet worden voorzien (dagvaarders, strafbeschikking, sepot etc.)  
 Bronnen: zie bijlage 5

# Inhoud

---

1. Samenvatting pagina 4
2. Opdracht en aanpak pagina 15
3. Organisatie van de strafrechterketen pagina 18
4. Criminaliteitsontwikkeling en ketenprestaties pagina 23
5. Nieuwe maatschappelijke opgaven pagina 30
6. Delta analyse FTE inzet 2014-2019 pagina 39
7. Knelpunten in de keten pagina 43
- 8. Handelingsperspectief pagina 51**

# Om bestaande druk en nieuwe maatschappelijke uitdagingen duurzaam het hoofd te bieden is optimalisatie van samenwerking nodig

## Basis voor het handelingsperspectief

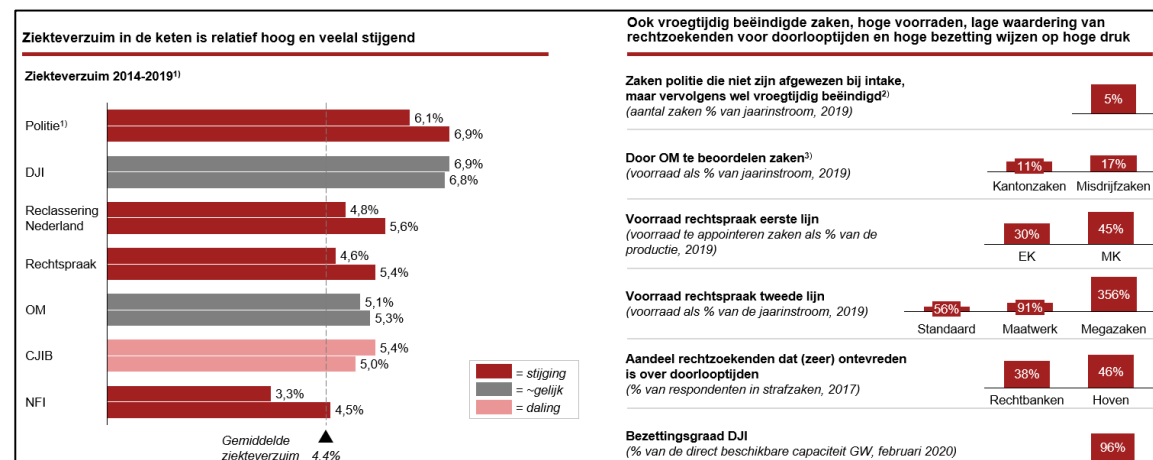
- De rechtsstatelijkheid vereist een hoge mate van autonomie van partijen en verklaart waarom er geen ongelimiteerde uitwisseling van informatie in de keten is.
- Tegelijkertijd vragen de taken en uitdagingen waar de keten voor staat ook samenwerking – alleen al omdat elementen van maatschappelijke legitimiteit een precaire balans vormen en deze afwegingen bepalend zijn voor beleid
- Daarbij is de druk op de keten hoog, terwijl de weg van intensiveringen maar beperkt begaanbaar is (vanwege personeelskrapte in hoogconjunctuur, danwel budgettaire krapte in laagconjunctuur)
- In de keten is een sterke roep om rust, duidelijkheid en (financiële) stabiliteit. En tegelijkertijd heeft de keten ruimte nodig om met ontwikkelingen mee te kunnen bewegen<sup>1)</sup>
- Het handelingsperspectief is erop gericht een steviger fundament te leggen voor samenwerking, binnen de grenzen van de rechtsstatelijkheid

## Maatschappelijke legitimiteit is complex, maar bepalend voor beleidskeuzes<sup>2)</sup>

Commissie van den Emster (2017) stelt dat de maatschappelijke legitimiteit van strafrechtspleging erin is gelegen dat burgers erop mogen vertrouwen dat schuldigen tijdig en eerlijk worden opgespoord, vervolgd en bestraft, opgelegde sancties worden uitgevoerd en onschuldigen vrijuit gaan.

Maatschappelijke uitdagingen laten zien dat “eerlijkheid” onderhevig is aan veranderende eisen (bijv.: we verwachten nu meer aandacht voor de context van de verdachte dan voorheen) terwijl tijdigheid onderstreept dat het strafrechtelijke proces ook te lang kan duren - zeker als uitstel leidt tot afstel. De keten is continu op zoek naar de juiste balans zodat maatschappelijke legitimiteit geborgd blijft.

## De druk op de keten is hoog (zie pagina 50)



# Het handelingsperspectief stelt de keten in staat de politieke dialoog te voeren en verbetering van de eigen prestaties in gang te zetten

## Pijlers Handelingsperspectief



*Pijler*

### 1. Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking



### 2. Verbeteren van data inzicht op inzet in de keten



### 3. Oplossen van grote operationele knelpunten

*Constatering<sup>1)</sup>*

De keten zoekt de juiste balans tussen haar kern- en brede maatschappelijke taken in een realiteit van beperkte capaciteit en een veelheid aan politieke prioriteiten

Zicht op inzet is beperkt aanwezig. Dit helpt de keten niet in het nemen van besluiten of voeren van de politieke dialoog

Operationele samenwerking is onvoldoende gestroomlijnd vanwege procesinrichting en achterblijvende ICT

*Handelingsperspectief*

Werk aan een gezamenlijke bestuurlijke agenda van strategie en beleid om taken effectiever af te bakenen en te prioriteren

Versterk de verbinding en de kwaliteit van de informatie wisseling met data gedreven inzichten

Organiseer operationele verbeteringen op het niveau van de deelketen en biedt structurele ruimte voor realisatie van procesverbeteringen en aanpak van structurele issues

# Pijler 1 (1/2)

## Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking

### Handelingsperspectief

De druk op tijdigheid is als gevolg van COVID-19 toegenomen<sup>2)</sup>, dit dwingt de keten te kijken naar (crisis)maatregelen om capaciteit tijdelijk uit te breiden of slimmer in te zetten en maakt deze discussie nog belangrijker



#### Creëer de basis

Eenzijds vraagt de druk op de keten om terugtreden uit niet-kernfuncties. Anderzijds vragen de maatschappelijke opgaven juist om verbreding. Formuleer daarom een gedeeld beeld van hoe de keten de maatschappelijke legitimiteit van het strafrecht het best dient, zodat vervolgbeslissingen over afbakening, verbreding of verlichting van taken genomen kunnen worden<sup>1)</sup>



#### Stuur de discussie

Breng de impact die maatschappelijke en politieke vragen op individuele organisaties en de keten als geheel hebben duidelijker over het voetlicht. Breng op die manier beleid en uitvoeringspraktijk met elkaar in verbinding, zodat afwegingen minder abstract worden en de consequenties voor de keten meegenomen kunnen worden in het politieke debat



#### Organiseer verbetering

Stel de keten in staat zelf tot verbetering van prestaties te komen door sturing op samenwerking ook op het tactisch/operationeel niveau in te richten, inclusief monitoring en ondersteuning vanuit landelijk bestuurlijk niveau. De deelketen is een passende plek om dit in te richten aangezien partners afhankelijk van de deelketen tegen andere uitdagingen aanlopen en andere oplossingen nodig hebben

### Maatregelen

- 1 Investeer in perspectief en meerjarige ketenagenda
- 2 Creëer overzicht van bestaand en nieuw beleid
- 3 Stel ketenbrede impactanalyses als randvoorwaarde, monitor en stuur bij waar nodig
- 4 Realiseer verbetering vanuit niveau deelketen

# Pijler 1 (2/2)

## Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking

### Uitwerking maatregelen

- 1 Investeer in perspectief en meerjarige ketenagenda**
  - Geef richting aan het debat welke taken op welke manier afgebakend of verlicht kunnen worden met inachtneming van de rechtsstatelijkheid. Kom overeen hoe de keten de maatschappelijke legitimiteit het best dient en wat dit betekent voor de kerntaken van de organisaties. Dit is de basis om vast te stellen welke structurele middelen de keten nodig heeft om taken uit te voeren<sup>1)</sup>
  - Monitor voortgang per kwartaal o.b.v. een dashboard met de belangrijkste indicatoren en voed de politiek met data gedreven inzichten over wat de keten minimaal nodig heeft voor een effectieve strafrechtspleging en de realisatie van de meerjarige agenda
- 2 Creëer overzicht van bestaand en nieuw beleid**
  - Creëer als departement (betrokken DG's) en keten een overzicht van wetgeving, bestaand en nieuw beleid, gerelateerde projecten en verandertrajecten (incl. middelen) voor de keten; breng daarbij in kaart hoe organisaties met het beleid zijn omgegaan, in hoeverre de handelingswijzen op elkaar aansluiten en hoe daarmee invulling is gegeven aan de doelstellingen
  - Werk dit uit in een veranderportfolio voor de keten, waarin initiatieven inzichtelijk worden gemaakt en in samenhang worden gebracht en op basis waarvan het BKB prioriteiten kan stellen (met inachtneming van kosten, maatschappelijke baten en absorptievermogen)
- 3 Stel ketenbrede impactanalyses als randvoorwaarde**
  - Stel de impact van nieuw beleid en wetgeving over de gehele keten vast door gezamenlijk uit te werken hoe het beleid ingevuld kan worden en te bepalen wat dit van medewerkers en aan extra middelen vraagt. Toets hierbij ook of de uitvoering van het nieuwe beleid gepaard gaat met dubbel werk en kies voor een werkwijze die de juiste balans houdt tussen voldoen aan de eisen en haalbaarheid
  - Communiceer de gekozen werkwijze, bijbehorende verwachte (tijds)investering en afwegingen en breng zo verwachtingen in lijn met haalbaarheid; stuur bij als kosten anders uitpakken (bijv.: pas financiering aan, richt beleid anders in (of zet stop), stel capaciteit bij)
- 4 Realiseer verbetering vanuit niveau deeltketen**
  - Betrek individuele organisaties ook op tactisch/operationeel niveau in het sturen op het verbeteren van samenwerking, met heldere lijnen richting bestuur en focus op verbeteren van data inzicht op inzet (pijler 2) en oplossen van grote operationele problemen (pijler 3)
  - Richt deze samenwerking regionaal op deeltketenniveau in. Richt de deeltketen bijvoorbeeld op opsporing, vervolging en berechten (VVC, HIC, Ondernijning), forensisch en executie in, aangezien partners afhankelijk van de deeltketen tegen andere uitdagingen aanlopen (bijv.: zorgtaak is een grotere issue binnen VVC dan binnen Ondernijning), andere oplossingen nodig hebben (verbetering met kleine tijds winst heeft grote impact op een taak die vaak herhaald wordt (VVC)) en andere afwegingen maken

# Pijler 2

## Verbeteren van data inzicht op inzet in de keten

### Handelingsperspectief



#### Organiseer feedback op beleid<sup>1)</sup>

- Maak het mogelijk om vanuit de keten onderbouwde feedback op beleid te geven en daarmee de politieke dialoog te voeden door consequent te evalueren of het beslag dat op de keten wordt gelegd in verhouding staat tot verwachte input en uitkomsten
- Stel, via feedback op ketenbrede impact-analyses die voorafgaand aan implementatie worden uitgevoerd (zie pijler 1), de keten steeds beter in staat vooraf impact te ramen



#### Monitor inzet op ketenprioriteiten

- Breng inzet op ketenbrede prioriteiten met elkaar in lijn door geplande inzet af te stemmen, realisatie te monitoren en vooraf te communiceren als prioriteiten verschuiven of geplande inzet om andere redenen niet haalbaar blijkt te zijn
- Maak het mogelijk voor de ketenpartners om op elkaars veranderende situatie te anticiperen



#### Prioriteer en leer naar zaaktype

- Creëer inzicht in welke inzet zaaktypen vragen om een afweging te kunnen maken over inzet van capaciteit
- Analyseer waar verschillende regio's kunnen leren van elkaars werkwijze (hoe werkwijze van een bepaalde regio in elkaar zit als deze bijv. minder inzet vraagt om bepaald delicttype op te lossen)
- Gebruik informatie waar nodig om bij te sturen op individuele zaken

### Maatregelen

1 Voer ketenbrede evaluatie van beleid uit via periodieke steekproeven

2 Stel lokale capaciteitsplanning op en stem deze onderling af, monitor realisatie en communiceer eventuele wijzigingen op lokaal niveau

3 Creëer inzicht op inzet op het niveau van zaakstype en individuele zaken relateer dit aan instroom, doorlooptijd en uitstroom en regel feedbackloop in



# Pijler 3 (1/2)

## Oplossen van grote operationele knelpunten

### Handelingsperspectief



#### Zet extra in op stroomlijnen informatieoverdracht

- Bepaal welke aanpassingen op sectorale wetgeving nodig zijn om het wetsvoorstel gegevensverwerking samenwerkingsverbanden en de aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) te complementeren
- Haal bij deelketens op waar de belangrijkste knelpunten in relatie tot informatiedeling zitten en analyseer de impact op kwaliteit en werkdruk
- Selecteer als BKB welke knelpunten zo snel mogelijk opgelost moeten worden, veranker deze in het ICT portfolio, zoek praktische tijdelijke oplossingen<sup>1)</sup>



#### Voer deelketen-doorlichting periodiek uit<sup>2)</sup>

- Zet medewerkers uit het primaire proces samen in om een periodieke procesdoorlichting op deelketenniveau uit te voeren
- Selecteer telkens één zaakstroom binnen één regio (zodat de doorlichting problemen aanpakt die het dagelijks werk direct beïnvloeden), breng in kaart waar het proces spaak loopt en kom tot gedragen oplossingen (incl. verwachte tijdsinstroom, benodigde investering en high-level implementatie)
- Stimuleer in de uitvraag juist ook oplossingen waarbij anders handelen van de ene partner de ander ontlast of administratieve druk wordt verlicht en geef ruimte om bestaande kaders te wijzigen
- Toets oplossingsrichtingen met een brede groep professionals uit andere regio's om vast te stellen of deze overdraagbaar zijn en maak structureel middelen vrij om oplossingen in proeftuinen uit te voeren, resultaten vast te stellen en bij bewezen succes op te schalen
- Zet het BKB in om mogelijke issues in governance of financiering op te lossen en als nodig te sturen op wetwijzigingen

### Maatregelen

- 1 Analyse op belangrijkste knelpunten informatie overdracht

- 2 Uitvoeren periodieke doorlichting deelketen
- 3 Ondersteun als BKB initiatieven die werkdruk verminderen en barrières in samenwerking wegnemen

#### Procesvoorstel doorlichting:

- Selecteer zaakstroom met grootste verwachte winst en identificeer de knelpunten
- Bedenk oplossingen met ketenbrede teams o.b.v. brainstormsessies, gevoed door analyse op inzet vanuit pijler 2
- Bepaal kwalitatief het effect op kwaliteit en kwantitatief het effect op ervaren druk en benodigde investering en werk implementatie-plan (inclusief afhankelijkheden) uit
- Selecteer meest kansrijke initiatieven via BKB overleg en investeer benodigde middelen
- Monitor voortgang, los evt. obstakels op (BKB)

1) Niet alle vraagstukken op het gebied van informatie overdracht laten zich oplossen op het niveau van enkel- of meervoudige knelpunten; er kan investering in basisinfrastructuur nodig zijn. Zeker bij dit type oplossingen is afweging en mogelijke vervolgactie vanuit het BKB nodig 2) Deze maatregel sluit aan bij conclusie BCG (Doorlichting Financiën Rechtspraak, 2019) gericht op "een efficiënter gebruik van tijd (en een effectiever proces) door het verminderen van vermijdbare aanhoudingen en intrekkingen door logistieke optimalisatie bij straf"  
Bron: PwC Strategy& analyse op basis van interviews, digitale uitvraag en desk research

# Pijler 3 (2/2)

## Oplossen van grote operationele knelpunten

### Inzichten uit samenwerkingsverband forensische opsporing

CASE STUDY

De forensische keten heeft een samenwerkingsconvenant gesloten om beschikbare middelen voor forensisch onderzoek zo goed mogelijk in te zetten



Rode draden	Voorbeeld
▶ Snelheid/tijdigheid verhogen bij het leveren van forensische informatie	Focus op cruciale momenten onderzoek
▶ Selectiever maken instroom door samenwerken aan de voorkant	Gezamenlijke keuzes maken
▶ Mogelijk maken productdifferentiatie	Niet altijd volledig rapport aanvragen
▶ Vergroten forensische capaciteit	Inzet politielabs of semi-private labs
▶ Mogelijk maken Keteninformatievoorziening	'Netcentrisch' werken (organisatie bezit eigen data, beslist over toegang)
▶ Sturing in ketenverband	Stellen van ketendoelen

De samenwerking, welke zich in de beginfase bevindt, vindt plaats door middel van een proeftuinaanpak, waarbij (regionale) voorbeelden worden ingezet om erachter te komen of iets werkt en haakt aan op de huidige governance, waardoor er beperkt nieuwe overleggen en structuren nodig zijn.

De casus biedt aanknopingspunten voor andere deelketens, met specifieke aandacht voor inzichten uit data, structurele middelen en de rol van het BKB

- Door verbetering te organiseren vanuit deelketens kunnen de grootste problemen binnen de deelketens de aandacht krijgen die ze verdienen
- De werkvorm draagt bij aan draagvlak en brengt medewerkers uit verschillende organisaties samen (wat energie en vertrouwen oplevert)
- Het BKB kan hierbij de volgende rol vervullen:
  - Beschikbaar stellen van organisatie-overstijgende middelen en informatie knelpunten te duiden en samenwerking en investeringen te faciliteren
  - Oplossen van obstakels in de samenwerking tussen partijen
  - Opschalen van succes door bewezen succesvolle experimenten op te schalen naar beleid dat (in lijn met context) lokaal toegepast kan worden
  - Inzichtelijk maken van gerealiseerde gemeenschappelijke baten en dit communiceren met de stakeholders




# Maatregelen zijn gecategoriseerd o.b.v. verbetering prestaties, potentie efficiëntie, politieke kansrijkheid en tempo van implementatie

## Uitleg scoring criteria

	Scoring		
	Laag	Midden	Hoog
<b>Verbetering prestaties</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt keten in staat tot (of is randvoorwaarde voor) verbetering binnen kleine deelketens, zaakstromen of organisaties ("tientallen" betrokken medewerkers)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt keten in staat tot (of is randvoorwaarde voor) verbetering bij middelgrote deelketens, zaakstromen of organisaties ("honderden" betrokken medewerkers)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt keten in staat tot (of is randvoorwaarde voor) verbetering bij meerdere grote deelketens, zaakstromen of organisaties ("duizenden" betrokken medewerkers)</li> </ul>
<b>Potentie efficiëntie</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft in totaliteit de potentie om een beperkte tijdswinst te leveren per dossier ("minuten"), deze impact is bij strategische maatregelen meer indirect</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft de potentie om een aanmerkelijke tijdswinst te leveren per dossier ("uren"), deze impact is bij strategische maatregelen meer indirect</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft de potentie om een grote tijdswinst te leveren per dossier ("dagen", maar ook "weken" en "maanden" bij voorkomen vertraging), deze impact is bij strategische maatregelen meer indirect</li> </ul>
<b>Politieke kansrijkheid</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergt aanpassing van beleid en wetgeving</li> <li>• Heeft impact op de wettelijke taken, bevoegdheden en rechtstatelijke posities</li> <li>• Vraagt additionele structurele middelen en investeringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergt beperkte aanpassing van beleid en wetgeving</li> <li>• Heeft beperkte impact op de wettelijke taken, bevoegdheden en rechtstatelijke posities</li> <li>• Vraagt beperkte additionele structurele middelen, maar wel investeringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergt geen aanpassing van beleid en wetgeving</li> <li>• Heeft geen impact op de wettelijke taken, bevoegdheden en rechtstatelijke posities</li> <li>• Vraagt geen additionele structurele middelen en beperkte investeringen</li> </ul>
<b>Implementatie tempo</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergt fundamentele aanpassing van processen, ICT, organisatie-indeling, financiering of mensen</li> <li>• Is gereed voor implementatie binnen vijf jaar</li> <li>• Heeft afhankelijkheid van meerdere organisaties buiten het strafrecht (bijv. gemeenten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergt beperkte aanpassing in processen, ICT, organisatie-indeling, financiering of mensen</li> <li>• Is gereed voor implementatie binnen drie jaar</li> <li>• Heeft afhankelijkheid met een enkele organisatie buiten het strafrecht (bijv. een externe leverancier)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Past binnen huidige structuren voor volledige inbedding in organisaties</li> <li>• Is gereed voor implementatie binnen een jaar</li> <li>• Heeft beperkte afhankelijkheid met organisaties buiten het strafrecht</li> </ul>

Toelichting: het scoringscriterium "Afhankelijkheden" is ondergebracht als element binnen "Implementatie tempo", aangezien meer afhankelijkheden maakt dat iets lastiger te implementeren is; besparingspotentieel is benoemd als potentie efficiëntie, aangezien toename in efficiëntie ingezet kan worden om te besparen, relatief meer werk op te pakken of medewerkers te ontlasten; bij scoring zijn relevante deelelementen binnen de criteria meegewogen

# De pijlers van het handelingsperspectief versterken elkaar en hebben daarmee de grootste impact als ze gelijktijdig worden opgepakt

Criterion <sup>1)</sup>	 <b>1. Actieve en resultaatgerichte sturing op samenwerking</b>	 <b>2. Verbeteren van data inzicht op inzet in de keten</b>	 <b>3. Oplossen van grote operationele knelpunten</b>
<b>Verbetering prestaties</b>			
<b>Potentie voor efficiëntie</b>	<p><u>Hoge potentie:</u> Betrekking op volledige keten; basis om tot verbetering van prestaties te komen</p>	<p><u>Hoge potentie:</u> Betrekking op volledige keten; basis voor keuzes en leren van ervaring</p>	<p><u>Hoge potentie:</u> Betrekking op volledige keten; realisatie structurele verbeteringen</p>
<b>Politieke kansrijkheid</b>	<p><u>Middel:</u> Urgentie en draagvlak zijn hoog, vereist tijd maar past grotendeels binnen huidige structuren</p>	<p><u>Middel:</u> Kan binnen huidige structuren, behoeft beperkte extra middelen, niet door alle partners gewenst</p>	<p><u>Middel:</u> Vraagt vrijmaken van middelen, vereist mogelijk aanpassing wet- en regelgeving, past binnen structuren</p>
<b>Implementatie tempo</b>	<p><u>Middel:</u> Vereist afstemming over fundamentele vragen en vergt besluiten over rolverdeling</p>	<p><u>Middel:</u> Praktische opzet maakt starten op korte termijn mogelijk, effectief toepassen vraagt ervaring</p>	<p><u>Middel:</u> Vereist inzet van de werkvloer en politieke ruimte voor BKB om obstakels effectief te adresseren</p>

- De pijlers van het handelingsperspectief versterken elkaar; zo vergt het voeren van de dialoog over beleid met de politiek verbetering van inzicht in data, en ook het oplossen van operationele knelpunten wordt ondersteund door data inzicht (ten behoeve van identificeren knelpunten en passende werkwijzen alsook bepalen verwachte impact)
- De bijdrage die individuele maatregelen hebben aan maatschappelijke opgaven zijn uitgewerkt op volgende pagina's
- Bijlage 4 bevat een aantal operationele, kansrijke ideeën die vallen binnen pijler 2 en 3

Realisatie van maatregelen vergt inzet vanuit de lijnorganisaties; het werkelijke implementatietempo hangt in sterke mate af van het absorptievermogen van de organisaties en het aantal veranderingen dat tegelijkertijd op organisatie en ketenniveau wordt doorgevoerd. De opgenomen scoring is indicatief en mede gebaseerd op ervaringen in andere sectoren

1) Verbetering van prestaties en potentie voor efficiëntie zijn op het totaalniveau van de pijlers samengevoegd aangezien verbetering van prestaties en potentie voor efficiëntie op dit abstractieniveau hand in hand gaan  
Bron: PwC Strategy& analyse op basis van interviews, digitale uitvraag en desk research

# Pijler 1 legt de basis om tot verbetering van prestaties te komen

## Scoring maatregelen pijler 1

criterium	1. Creëer overzicht van bestaand en nieuw beleid	2. Investeer in perspectief en meerjarige agenda	3. Stel ketenbrede impact-analyses als randvoorwaarde	4. Realiseer verbetering op deelketenniveau
<b>Verbetering prestaties</b>	● Betrekking op hele keten: overzicht kan o.a. leiden tot lagere risico's op stapeling van beleid en wetten	● Betrekking op hele keten: meerjarige agenda kan o.a. leiden tot gewogen keuzes over de inzet en prioritering van de hele strafrechtketen	● Betrekking op hele keten: consistent doorrekenen van beleid leidt o.a. tot een beter gemeenschappelijk beeld en middelen voor alle partners	● Betrekking op hele keten: aanpak op deelketenniveau maakt organisatie-overstijgende verbetering mogelijk
<b>Potentie voor efficiëntie</b>	● Hoge potentie: voorspelbaarheid kan o.a. leiden tot beter geïnformeerde besluitvorming en voorkomen van onnodige dubbellingen	● Hoge potentie: gezamenlijke investeringsagenda maakt o.a. gerichte verbeteringen over keten mogelijk	● Hoge potentie: analyses dwingen de partners o.a. invullingen tegen elkaar af te wegen en zaken niet dubbel op te pakken	● Hoge potentie: door de deelketens beter op elkaar af te stemmen kan doorlooptijd worden verkort en werkdruk verminderd
<b>Politieke kansrijkheid</b>	● Hoge kansrijkheid: urgentie en draagvlak zijn hoog, vergt geen additionele middelen en structuren	● Hoge kansrijkheid: urgentie en draagvlak zijn hoog, vraagt wel het vrijmaken van interne van middelen, maar kan binnen huidige structuren	● Hoge kansrijkheid: het is reeds beleid dat inschattingen gemaakt worden, geen additionele middelen nodig en past binnen huidige structuren	● Middel kansrijkheid: organiseren in deelketens sluit aan bij wens om decentraal te organiseren, structuur behoeft nadere uitwerking
<b>Implementatie tempo</b>	● Hoog: overzicht maken van bestaand en nieuw beleid is binnen één jaar te realiseren, vervolgens is het zaak dit overzicht actueel te houden	● Middel: vergt intensieve bestuurlijke en maatschappelijke afstemming en afweging tussen organisatie specifieke belangen. De keten heeft al eerste stappen gezet	● Middel: kan op middellange termijn, maar vergt besluiten over rolverdeling, daarnaast vraag of data/expertise beschikbaar is in de keten	● Middel: inrichten sturing op samenwerking op deelketenniveau kost naar schatting meer dan een jaar

# Pijler 2 stelt de keten in staat keuzes te onderbouwen en te leren van goede voorbeelden

## Scoring maatregelen pijler 2

criterium	1. Uitvoeren ketenbrede evaluatie beleid via periodieke steekproeven	2. Opstellen en onderling afstemmen lokale capaciteitsplanning	3. Creëren inzicht op inzet en inregelen feedbackloop
<b>Verbetering prestaties</b>	<p>● Betrekking op volledige keten: door feedback-lus in te stellen, bijv. verschil verwachte t.o.v. gerealiseerde inzet in verhouding tot gerealiseerde prestaties, wordt geleerd van implementatie beleid</p>	<p>● Betrekking op volledige keten: door inzet op prioriteiten inzichtelijk te maken is o.a. gezamenlijk de afweging tussen gewenste inzet en resultaat beter te maken</p>	<p>● Betrekking op volledige keten: door gebruik te maken van variatie in de organisatie komen initiatieven naar voren die als voorbeeld kunnen dienen voor de hele (deel)keten</p>
<b>Potentie voor efficiëntie</b>	<p>● Hoge potentie: maatregel ondersteunt een cultuurverandering die de organisaties in staat stelt zelf sneller verbeteringen door te voeren</p>	<p>● Hoge potentie: beeld is dat groot deel van de inzet gaat naar klein aantal zaken; monitoring van inzet maakt dit transparant, o.a. ten behoeve van afweging over inzet</p>	<p>● Hoge potentie: door te verbeteren daar waar de prestaties achterblijven, wordt gericht actie genomen op de plaatsen waar dat het meest nodig is</p>
<b>Politieke kansrijkheid</b>	<p>● Middel kansrijkheid: maatregel kan binnen de huidige structuren, behoeft beperkte additionele middelen. Wordt mogelijk niet door alle organisaties omarmd</p>	<p>● Middel kansrijkheid: maatregel kan binnen de huidige structuren, behoeft beperkte additionele middelen. Wordt mogelijk niet door alle organisaties omarmd</p>	<p>● Lage kansrijkheid: draagvlak nodig op twee niveaus, zowel binnen organisaties (informatie verzamelen) als in de keten (inzicht delen)</p>
<b>Implementatie tempo</b>	<p>● Middel: eerste start met instellen feedback kan snel, volledige realisatie potentie vergt afstemming over verantwoordelijkheden en data</p>	<p>● Laag: het opbouwen van benodigde data en expertise vergt tijd, daarnaast zijn procesveranderingen nodig</p>	<p>● Middel: eerst moet data en expertise worden opgebouwd, dan moeten goede voorbeelden geïdentificeerd worden en klaar gemaakt worden voor uitrol</p>



# Pijler 3 doet recht aan ongemakken die medewerkers dagelijks ervaren en is erop gericht ervaren druk te temperen

## Scoring maatregelen pijler 3

criterium	1. Analyse op belangrijkste knelpunten informatie overdracht deelketens	2. Uitvoeren periodieke doorlichting deelketen	3. BKB ondersteunt initiatieven ter vermindering werkdruk
<b>Verbetering prestaties</b>	● Betrekking op volledige keten: problemen in overdracht spelen binnen alle deelketens en belemmeren feedback-lussen. Belang efficiënte overdracht versterkt door roep om meer maatwerk	● Betrekking op volledige keten: door regelmatig te verdiepen op actuele knelpunten is er constant zicht waar het goed en minder goed gaat binnen de deelketens	● Betrekking op volledige keten: verbeter potentieel op procesniveau en hoge administratieve last spelen binnen alle deelketens en sturing op verbetering kan breed effect sorteren
<b>Potentie voor efficiëntie</b>	● Hoge potentie: problemen bij informatie overdracht zijn zeer tastbaar: ze kosten veel tijd, demotiveren medewerkers en verlagen kwaliteit	● Hoge potentie: door regelmatige evaluaties uit te voeren kan de verbeteragenda continu worden geactualiseerd op de laatste stand van zaken	● Hoge potentie: het BKB kan een belangrijke rol nemen bij het adresseren van structurele issues die effectieve samenwerking in de weg staan
<b>Politieke kansrijkheid</b>	● Hoge kansrijkheid: staat hoog op de politieke agenda en kan binnen huidige structuren en programma's, behoeft evt. additionele structurele middelen (afhankelijk van of e.e.a. ingepast kan worden in bestaand budget digitalisering)	● Hoge kansrijkheid: vergt geen additionele middelen en geeft de politiek goed overzicht waar de keten staat bij realiseren doelstellingen	● Middel kansrijkheid: inschatting dat politieke wil bestaat, mits impact op wet en regelgeving en bijbehorende investeringen in lijn zijn met mogelijke opbrengst; vrijmaken structurele middelen scoort lager op as politieke kansrijkheid
<b>Implementatie tempo</b>	● Middel: verbetering overdracht is niet eenvoudig vanwege sterke ICT component en wetgeving. Analyse vormt basis voor prioritering, omdat de keten al voor veel ICT-opgaven staat. Op korte termijn is verlichting evt. mogelijk zonder ICT ontwikkeling	● Hoog: vergt weinig inzet van betrokken medewerkers en procesaanpassingen. Het is van belang te zorgen voor samenhang met bestaande platformen die sturen op deelketens zoals bijvoorbeeld het Ketenplatform waarmee op integrale wijze sturing wordt gegeven aan de forensische werkzaamheden.	● Middel: vergt betrokkenheid van andere externe partijen (bijv. politiek of andere maatschappelijke organisaties)

