

NAAR REDELIJKE DOORLOOPTIJDEN
IN DE STRAFRECHTSKETEN

Utrecht, 30 augustus 2002

Drs. D.H. Houthoff
Drs. A.W.J. Dieren
Mevr. mr. R. Toxopeus
Mevr. mr. M.A. Luursema

NAAR REDELIJKE DOORLOOPTIJDEN

IN DE STRAFRECHTSKETEN

	Blz.
0. SAMENVATTING.....	1
1. INLEIDING.....	6
2. DE ONDERZOEKSVRAAG EN DE GEVOLGDE AANPAK.....	7
2.1 DE VRAAGSTELLING.....	7
2.2 DE AANPAK.....	7
3. DOORLOOPTIJDEN IN DE STRAFRECHTSKETEN; BEPALENDE FACTOREN EN DEFINITIES.....	10
3.1 DE KETEN.....	10
3.2 HET BESCHOUWDE MATERIAAL.....	11
3.3 AFDOENINGSMODALITEITEN.....	15
3.4 ACTIVITEITEN PER AFDOENINGSMODALITEIT.....	16
4. ENKELE EERSTE FEITELIJKE GEGEVENS.....	17
4.1 ALGEMEEN.....	17
4.2 UITERSTEN ROND HET GEMIDDELDE.....	20
4.3 REEDS BEKENDE, MOGELIJK VERKLARENDE FACTOREN VAN INVLOED OP DE DOORLOOPTIJD.....	23
4.4 ONTWIKKELINGEN IN TOEPASSING VAN AFDOENINGSMODALITEIT EN GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD.....	23
5. NAAR EEN REDELIJKE DOORLOOPTIJD.....	26
5.1 DE BENADERINGSWIJZE.....	26
5.2 DE AFDOENINGSMODALITEITEN NADER BESCHOUWD.....	32
5.3 DE REDELIJKE DOORLOOPTIJDEN GEKWANTIFICEERD.....	42

INHOUD

Blz.

6.	OVERIGE TRAJECTEN	47
6.1	INLEIDING	47
6.2	HOGER BEROEP	47
6.3	DE EXECUTIEFASE	48
7.	FINALE	53
7.1	CONCLUSIE.....	53
7.2	TE NEMEN FLANKERENDE MAATREGELEN	54

Bijlagen:

1. Procedureschema's.
2. Enkele sleutelgetallen 2000.
3. Strafrechtelijke ontwikkelingen met mogelijke invloed op de doorlooptijden in de strafrechtsketen.
4. Redelijke doorlooptijdberekening per modaliteit.
5. Leden van de begeleidingscommissie.
6. Overzicht van geïnterviewde personen/deelnemers verificatiebijeenkomsten.

0. SAMENVATTING

De vraag

Berenschot heeft in opdracht van het WODC en onder begeleiding van een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens (plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad) een onderzoek uitgevoerd dat moest leiden tot gekwantificeerde uitspraken over redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen.

Het onderzoek vloeit voort uit de nota Criminaliteitsbeheersing van de ministers van Justitie en BZK. In die nota wordt geconstateerd dat de doorlooptijden voor strafzaken in de justitieketen lang zijn. De gemiddelde doorlooptijd voor misdrijfzaken is nu circa 250 dagen (acht maanden). In de nota wordt als globaal doel gesteld een reductie van 25% in vijf jaar, wat neerkomt op een gemiddelde doorlooptijd van zes maanden.

Door de Tweede Kamer is de motie-Van Oven aanvaard, waarin wordt aangegeven dat een dergelijke doorlooptijd van zes maanden nog altijd te lang is en vijf jaar een te lange periode is om dit resultaat te bereiken. In de motie wordt de regering dan ook verzocht na te gaan welke maatregelen er nodig zijn om te bereiken dat de gemiddelde doorlooptijd voor eind 2003 tot vijf maanden kan worden teruggebracht.

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan het terugdringen van doorlooptijden in de strafrechtsketen. Daartoe diende een empirische basis te worden gelegd voor het beantwoorden van de centrale vraag bij dit onderzoek: welke doorlooptijden in de strafrechtsketen zijn als realistisch en verantwoord te bestempelen?

De aanpak

Er is gebruikgemaakt van cijfermatig materiaal van onder meer het Parket-Generaal over doorlooptijden in de periode 1996 - 2000. Er zijn ten behoeve van dit onderzoek geen metingen (van doorlooptijden en/of bewerkingstijden) verricht. Het cijfermateriaal bestond uit geaggregeerde gegevens gesplitst in arrondissementen. De jeugdstrafrechtsketen bleef buiten beschouwing.

Uit de verstrekte gegevens bleek dat de eerdergenoemde acht maanden doorlooptijd een gemiddelde van gemiddelden is. Het betreft alle afdoeningsmodaliteiten voor misdrijfzaken, zoals daar zijn: sepots, OM-transacties, veroordelingen door politierechter en meervoudige strafkamer, telkens exclusief executietraject en eventueel hoger beroep.

Er is een schema opgesteld waarin de procesgang per afdoeningsmodaliteit is neergelegd (zie bijlage 1). Deze procesgang vormde de basis voor de te plegen analyses.

Na raadpleging van de diverse partners in de keten (politie, OM, ZM, reclassering, CJIB, etc.) is voor de beschouwde afdoeningsmodaliteiten per deelactiviteit een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van bewerkingstijden, doorlooptijden en termijnen. Daarbij is ook gekeken naar mogelijkheden van parallelschakeling van activiteiten.

De pure bewerkingstijd blijkt een fractie van de huidige doorlooptijd. Er blijkt sprake van een structurele voorraad van zaken die een eerste beoordeling door het OM moeten ondergaan. Die voorraad bedraagt 15% van de jaarproductie. Dat wil zeggen dat er sowieso een wachttijd van 55 dagen geldt (15% van 365 dagen). Maar ook indien die voorraadwachttijd wordt meegerekend, blijven de langs analytische weg benaderde doorlooptijden laag, vergeleken met de feitelijk gerealiseerde. Er moet dus in de keten nog sprake zijn van filewachttijden.

De aannames en schattingen die zijn gedaan bij het opstellen van redelijke doorlooptijden per afdoeningsmodaliteit, werden getoetst in een tweetal sessies met materiedeskundigen.

Het resultaat

Voor het traject politie - OM - rechter (in eerste aanleg) zijn de resultaten als volgt:

Doorlooptijden Modaliteiten (gerekend in dagen vanaf: Politie eerste verhoor)						
		Transactie		Vonnis		
		Misdrijf	Overtreding	KR	EVK	MVK
1.	Termijnen, bewerking en transport (incl. continuïteitstoeslag)	18	8	74	94	139
2.	Voorraadtoeslag	55	55	55	55	55
3.	Beredeneerd minimum	73	62	129	148	194
4.	Filetoeslag	36	31	65	74	97
5.	Redelijk gemiddelde op korte termijn	109	94	194	223	290
6.	Huidig gemiddelde	109	174	348	301	336
7.	% redelijk gemiddelde korter dan huidig gemiddelde	0	46	44	26	14
8.	Huidig minimum	60	92	186	172	209
9.	Huidig minimum t.o.v. redelijk gemiddelde	-49	-2	-8	-51	-81

Percentage voorraadtoeslag 15
 Percentage filetoeslag 50

Toelichting bij deze tabel:

Regel 1.

Noodzakelijke duur van de behandeling in de modaliteit als gevolg van:

- termijnen
- bewerkingen
- dossiertransport.

Regel 2. Voorraadtoeslag.

De voorraad bij het OM schommelt de afgelopen jaren rond de 15% van de jaarlijkse verwerking. Er is dus grosso modo sprake van 55 dagen (15% van 365 dagen) wachttijd om tot behandeling te komen. Door het plegen van extra inspanningen, zou die voorraad de komende jaren moeten worden teruggebracht. Circa 5% lijkt daarbij een redelijk percentage.

Regel 3. Beredeneerd minimum.

De som van 1 en 2. Gegeven de huidige voorraad lijkt het (gemiddeld!) niet sneller te kunnen. Met name de afdoening van misdrijfzaken door middel van een OM-transactie of berechting, zit in de thans snelst opererende arrondissementen (zie regel 8), al dicht tegen dit beredeneerd minimum aan.

Regel 4. Filetoeslag.

Wie kijkt naar het huidig gemiddelde (regel 6), ziet dat dat nog flink hoger is dan het zojuist beredeneerd minimum. Het verschil wordt veroorzaakt door filewachttijden binnen de modaliteit; dit betreft de wachttijden die, eenmaal toegelaten tot het circuit, ontstaan als gevolg van grote drukte. We hebben 50% van het beredeneerd minimum als toeslag gehanteerd om het gat tussen huidig gemiddelde en beredeneerd minimum enigszins te dichten. Niet omdat dat een intrinsiek redelijk percentage zou zijn (een redelijk percentage filetoeslag valt lager uit, maar op de korte termijn is een lager percentage dan 50% niet reëel). In de praktijk zal het natuurlijk moeten gaan om het nemen van maatregelen om de files te slechten (onder meer capaciteitsuitbreiding).

Regel 5. Redelijk gemiddelde.

De optelsom van 3 en 4. Het redelijk gemiddelde is te beïnvloeden door de voorraad (2) omlaag te brengen en door activiteiten te introduceren die de doorstroom bevorderen (invloed op 4).

Conclusie

De algemene conclusie luidt: doorlooptijden in de strafrechtsketen kunnen korter. Vergeleken met de gemiddelde doorlooptijd voor misdrijfzaken van acht maanden, die als referentiepunt ten grondslag lag aan dit onderzoek, leiden de waarden uit de gegeven tabel, gerelateerd aan het aantal zaken per afdoeningsmodaliteit, tot een redelijke gemiddelde doorlooptijd van 6,7 maanden op de korte termijn. Daarbij geldt dat wij de doorlooptijden en het aanbod van niet nader beschouwde afdoeningsmodaliteiten als sepots, voegingen en overdrachten, ongewijzigd hebben gelaten.

De gemiddelde doorlooptijd kan op termijn verder worden bekort. Maar dat gaat uiteraard niet vanzelf.

Indien, met name door middel van capaciteitsuitbreiding, de structurele voorraad vóór eerste beoordeling OM kan worden verkleind van thans 15% naar uiteindelijk 5%, daalt de gemiddelde doorlooptijd naar ruim vijf maanden.

Als via extra capaciteitsuitbreiding en aanpassing van werkwijzen de bestaande filevorming van 50% naar 5% wordt teruggebracht, dan is op de gemiddelde doorlooptijd wederom een maand gewonnen.

Capaciteitsuitbreiding vraagt ook opname en acclimatisering van die capaciteit in de organisaties. Voorgestelde aanpassingen in werkwijzen zullen nog de nodige voorbereidende werkzaamheden vergen en dus pas later hun vruchten afwerpen.

Met inzet van vereende krachten achten wij het over vier tot zes jaar bereiken van een gemiddelde doorlooptijd van vier maanden redelijk.

De voornaamste daartoe te nemen maatregelen zijn:

CONDITIES VOOR HET VERKORTEN VAN DOORLOOPTIJDEN	
Korte termijn (0 - 2 jaar)	<ul style="list-style-type: none"> • Acties per arrondissement met alle ketenpartners gericht op internalisering van de noodzaak van doorlooptijdverkorting en het bieden van zicht op de mogelijkheden daartoe. Bijvoorbeeld door activiteiten tegelijkertijd te verrichten in plaats van na elkaar. • Heldere (meetbare) afspraken over timing van deelbijdragen in (gestructureerd) partneroverleg. ('Waartoe verplichten partners zich?') • Doorlooptijdenmonitor (op arrondissementsniveau) ontwikkelen, waarin elke partner zijn gegevens in kan voeren en de voor hem relevante informatie krijgt teruggekoppeld. In feite opname van doorlooptijdgegevens in bestaande systeem: Verwijsindex Personen Strafrechtshandhaving (VIP). Alleen politie-informatie ontbreekt daarin dan nog. • Instellen bedrijfsbureau-achtige eenheden per partner (voorzover nog niet aanwezig): voortgangsbewaking. Werken met percentielen (waaronder de mediaan) als grootheden voor het aanduiden van doorlooptijd. • Aanhouden van zittingen zo veel als mogelijk voor bepaalde tijd. • On-linebevragingmogelijkheden JDD vergroten. • Managementaandacht bij politie voor tijdige PV-afronding. • Aantal AU-procedures uitbreiden. • Blijvende aandacht voor screening aan de poort OM (sepotpercentage omlaag).
Langere termijn	<ul style="list-style-type: none"> • Capaciteitsuitbreiding om: <ul style="list-style-type: none"> – structurele voorraad te verminderen (niet alleen op officiersniveau) – optredende files op nader te specificeren plaatsen binnen de keten te reduceren • executietraject te versnellen.

1. INLEIDING

Deze rapportage bevat de resultaten van een onderzoek naar redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen. Dit onderzoek werd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie door Berenschot uitgevoerd.

Het onderzoek vloeit voort uit de nota Criminaliteitsbeheersing van de ministers van Justitie en BZK (2001). In die nota wordt geconstateerd dat de doorlooptijden voor strafzaken in de justitieketen lang zijn. De gemiddelde doorlooptijd is thans circa 250 dagen (acht maanden). Het gaat dan om het gemiddelde van de gemiddelde doorlooptijden van de afdoening van misdrijfzaken; afdoening door het OM door middel van een transactie en afdoeningen door de politierechter dan wel de meervoudige strafkamer. Het een en ander wordt gerekend vanaf het moment van eerste verhoor door de politie tot afdoening door het OM dan wel door de rechter. Het zogeheten executietraject is daarin niet begrepen (zie voor meer details 4.1). Om de lange doorlooptijden c.q. de achterstanden in de justitiële keten aan te pakken, is een inhaalslag nodig aldus de nota. Als globaal doel kondigt de nota een reductie van 25% in vijf jaar naar ten hoogste 175 dagen (zes maanden) aan. In de parlementaire behandeling volgend op de nota, is door de Tweede Kamer de motie-Van Oven aanvaard, waarin wordt aangegeven dat een dergelijke doorlooptijd van zes maanden nog altijd te lang is en vijf jaar een te lange periode is om dit resultaat te bereiken. In de motie wordt de regering dan ook verzocht na te gaan welke maatregelen er nodig zijn om te bereiken dat de gemiddelde doorlooptijd voor eind 2003 tot vijf maanden kan worden teruggebracht.

Onderhavig onderzoek is erop gericht zo nauwkeurig mogelijk per categorie van zaken op empirische basis te bepalen wat realistische doorlooptijden zijn. Op basis daarvan zal de minister van Justitie gespecificeerde normen kunnen opstellen, die vervolgens kunnen worden vertaald in resultaatafspraken met alle betrokkenen.

2. DE ONDERZOEKSVRAAG EN DE GEVOLGDE AANPAK

2.1 DE VRAAGSTELLING

Het doel van het in deze rapportage beschreven onderzoek is een bijdrage te leveren aan het terugdringen van doorlooptijden in de strafrechtsketen. Daartoe diende een empirische basis te worden gelegd voor het beantwoorden van de centrale vraag bij dit onderzoek: Welke doorlooptijden in de strafrechtsketen zijn als realistisch en verantwoord te bestempelen?

Dat veronderstelt op zijn beurt inzicht in de volgende subvragen:

- Hoe zien de verschillende procesgangen in de strafrechtsketen eruit?
- Wat zijn de gemiddelde doorlooptijden (met hun marges) in die verschillende fasen van de procesgang?
- Wat is daarbinnen het aandeel van bewerkingstijden en wachttijden en wat is de achterliggende reden voor de diverse wachttijden?
- Op welke punten is winst in de doorlooptijd te behalen?
Wat kan, en dat is de hamvraag, redelijkerwijs aan doorlooptijden worden verwacht?

2.2 DE AANPAK

Het basismateriaal ten behoeve van dit onderzoek bestond uit cijfermatige gegevens over doorlooptijden en aantallen zaken per afdoeningsmodaliteit in de periode 1996 - 2000, ontleend aan:

- bestanden van het Parket-Generaal betreffende de negentien arrondissementen en vijf ressorten (uit Compas, Rapsody en OM-data)
- gegevens over het executietraject vanuit CJIB-bestanden, maar dan over het jaar 2001
- cijfermatige gegevens van de reclassering (ressort Den Bosch).

Het onderzoek ging feitelijk van start in februari 2002, met het ter beschikking komen van de gegevens van het Parket-Generaal. Om praktische informatie te verkrijgen over huidige werkwijzen en de procesgang, hebben wij ons na overleg met de begeleidingscommissie (die hierna wordt besproken) gewend tot de ketenpartners in het arrondissement Breda.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. J.W. Fokkens (plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad). In de commissie hadden verder zitting vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (beleidsdirecties en WODC), het Ministerie van BZK (politie), het Parket-Generaal, de Raad voor de Rechtspraak en de Vrije Universiteit van Amsterdam (zie ook bijlage 5).

De begeleidingscommissie kwam tijdens het onderzoek viermaal bijeen. In januari werd aan de hand van een sheetrapportage van de eerste bevindingen en indrukken van de adviseurs nader ingezoomd op de reikwijdte (mogelijkheden en onmogelijkheden) van het onderzoek. Begin april werd een tussenrapportage besproken met daarin de voorgestelde aanpak en eerste uitwerkingen daarvan.

Op tussentijds verzoek van de minister werd in mei in overleg met het ministerie een tussenstand van zaken opgesteld met daarin de berekende redelijke doorlooptijden zoals die op dat moment konden worden opgeleverd. Die tussenstand werd ter kennisname toegestuurd naar de leden van de begeleidingscommissie.

Om de in dit rapport gemaakte aannames en soms noodzakelijke schattingen te verifiëren, hebben wij begin juni zowel voor de overtredingstrajecten als voor de misdrijftrajecten zogeheten verificatiebijeenkomsten gehouden met materiedeskundigen, afkomstig van de diverse betrokken partijen (zie voor een overzicht van deelnemers ook bijlage 6).

In juli 2002 werd het concepteindrapport in de begeleidingscommissie besproken.

De verdere opbouw van dit rapport is in hoofdlijnen als volgt:

In het nu volgende hoofdstuk 3 wordt de strafrechtsketen nader in beeld gebracht en worden de in het rapport te hanteren definities en omschrijvingen weergegeven. Tevens wordt ingegaan op het soms betrekkelijke karakter van het gehanteerde basismateriaal.

Hoofdstuk 4 geeft de huidige situatie met betrekking tot de doorlooptijden in de strafrechtsketen beknopt weer.

In hoofdstuk 5 wordt allereerst (paragraaf 5.1) de door ons ontwikkelde benaderingswijze om te komen tot ordegruote-uitspraken over redelijke doorlooptijden uiteengezet: de theorie. In paragraaf 5.2 wordt vervolgens per afdoeningsmodaliteit de huidige en de naar onze opvatting redelijke (toekomstige) doorlooptijd beschreven.

In paragraaf 5.3, de kern van deze rapportage, worden de gekwantificeerde uitkomsten weergegeven van de redeneringen in paragraaf 5.2.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de tot dan toe niet in beschouwing genomen trajecten: hoger beroep en executie.

In hoofdstuk 7, de finale, geven wij enkele essentiële condities weer die vervuld moeten worden om de sprong 'van nu naar redelijk' - en dat is een forse sprong - met succes te kunnen maken.

Het rapport heeft zes bijlagen. Wij wijzen daarbij in het bijzonder op bijlage 1, waarin de procedureschema's van de onderscheiden afdoeningsmodaliteiten zijn opgenomen die de basis vormden voor onze analyses, en op bijlage 3, waarin wordt ingegaan op de in voorbereiding zijnde maatregelen met mogelijke invloed op doorlooptijden in de strafrechtsketen.

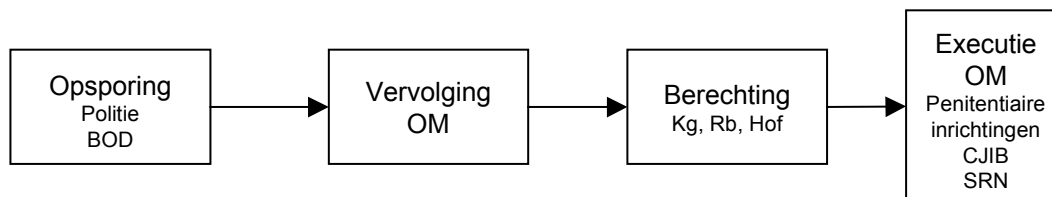
Ten slotte

Wij hebben tijdens dit onderzoek een constructief kritische houding van betrokkenen ondervonden, die heeft bijgedragen aan verwezenlijking van de soms moeilijke opgave om geaggregeerde informatie te vertalen naar specifieke modaliteiten zonder in al te veel details te verzeilen. Wij zijn hun daarvoor erkentelijk. Een speciaal woord van dank gaat daarbij uit naar door ons geraadpleegde medewerkers van de ketenpartners in het arrondissement Breda.

3. DOORLOOPTIJDEN IN DE STRAFRECHTSKETEN; BEPALENDE FACTOREN EN DEFINITIES

3.1 DE KETEN

De strafrechtelijke keten kent in principe vier volgtijdelijke fasen: opsporing, vervolging, berechting en executie.



Overdracht van informatie vormt de essentie van de keten. Informatie (het dossier) wordt telkens overgedragen van de ene schakel in de keten naar de volgende. Daar wordt zij verder bewerkt. Die bewerking wordt onderbroken door wachttijd: de tijd dat een dossier of document ergens ligt te wachten om (verder) te worden behandeld. Het is bekend dat het merendeel van de doorlooptijd in strafzaken bestaat uit wachttijd. Slechts een deel daarvan vloeit weer voort uit wettelijk voorgeschreven termijnen. De mate waarin en de wijze waarop partners over elkaars (geautomatiseerde) gegevensbestanden kunnen beschikken, zijn duidelijk van invloed op wacht- en bewerkingstijden.

Lang niet alle in de eerste schakel gestarte zaken doorlopen de gehele keten. Op technische en beleidsinhoudelijke gronden kunnen zaken tussentijds de keten verlaten. Wel is het zo dat elke volgende schakel in de keten alleen kan werken met een door de vorige schakel adequaat behandeld geval. Duidelijk is dat processen die niet de hele keten doorlopen, wel degelijk van invloed zijn op de doorlooptijd van de processen die de totale keten doorlopen. Ze zijn immers van invloed op de bezettingsgraad. En de bezettingsgraad is in de 'queue discipline' een belangrijke factor bij het fenomeen wachttijden.

Waar wij aanbevelingen doen over zaken die de gehele strafrechtsketen doorlopen, gaat het dus om misdrijven en overtredingen vanaf het moment van het eerste verhoor van de verdachte tot het moment van de aanvang van de executie (de presentatie van de acceptgiro inzake de opgelegde boete, het geregeld hebben van eventuele vervangende straf, het geregeld hebben van gevangenisstraf (echter exclusief het feitelijk voldoen van de opgelegde boete, het vervullen van de vervangende straf, het eventueel uitzitten van die straf)).

Wij onderscheiden de volgende markeerpunten bij het bezien van de doorlooptijden:

Tabel 1.

DOORLOOPTIJD DEELTRAJECTEN IN DE STRAFRECHTSKETEN		
FASE	VAN	TOT
Opsporing (Politie)	Eerste verhoor (misdrijfzaken) Opstellen PV (overtredingszaken)	Inzenden PV
Vervolg (Openbaar Ministerie)	Ontvangst PV	Afdoening OM
Berechting (Zittende magistratuur)	Ontvangst dossier	Onherroepelijk vonnis
Tenuitvoerlegging	Ontvangst schikkingsvoorstel/ executabel vonnis	Start tenuitvoerlegging

Doorlooptijden worden in dit rapport weergegeven in kalenderdagen.

3.2 HET BESCHOUWDE MATERIAAL

- Ten behoeve van dit onderzoek zijn geen metingen verricht. Er is gebruikgemaakt van bestaande doorlooptijdgegevens, zoals die door het Parket-Generaal worden verzameld (onder meer uit Compas) en bewerkt. Ook werden doorlooptijdgegevens van het CJIB gebruikt.
- Met name over het politietraject beschikt het Parket-Generaal alleen over geaggregeerde doorlooptijdgegevens. De gemiddelde doorlooptijd in het politietraject voor alle mogelijke afdoeningswijzen (later in dit rapport aan te duiden als afdoeningsmodaliteiten (zie paragraaf 3.3)) blijkt 56 dagen te bedragen. Dat geldt zowel voor misdrijfzaken als voor overtredingen. Ongetwijfeld is het zo dat afhankelijk van de aard en zwaarte van een zaak de doorlooptijd in het politietraject zal variëren. Ook eventuele verschillen in doorlooptijden van politie-PV's (circa 90% van het PV-aanbod) en PV's van bijzondere opsporingsdiensten (circa 10%) konden in dit onderzoek niet worden getraceerd. Het ontbreken van die specificering van politie-PV's op landelijk niveau, wordt mede veroorzaakt door het feit dat de politie met verschillende datasystemen werkt.
- De gegevens over doorlooptijden betreffen berekende gemiddelden per arrondissement over de periode 1996 - 2000. Het onderliggende bestand aan basisgegevens (de unieke gevallen) hebben wij, overigens volgens afspraak, niet geraadpleegd.

Hoewel in de geaggregeerde gegevens die beschikbaar werden gesteld een aantal malen met zogeheten percentielen wordt gewerkt (in dit geval: percentage van het aantal zaken dat binnen een bepaalde tijdsduur wordt afgedaan), bleek het niet mogelijk om consequent de meer gebruikelijke maatstaf bij wachttijden, de mediaan (50% percentiel), te hanteren. Wij zullen in deze rapportage daarom voornamelijk het gemiddelde hanteren als maatstaf voor de grootte van een doorlooptijd.

- Om redelijke doorlooptijden in ordegrootte te kunnen bepalen, is ook zicht nodig op de bewerkingstijden. Uit eerdere onderzoeken was al bekend dat de bewerkingstijden slechts een zeer klein deel uitmaken van de totale doorlooptijd. Zo wordt in de nota Criminaliteitsbeheersing (nota van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie) op blz. 41 gesteld dat meer dan 90% van de doorlooptijden veroorzaakt wordt door wachttijden. Voor bewerkingen en transport resteert dan minder dan 10%. Bij het parket Zwolle is in 1992 onderzoek gedaan ('Doorlooptijden teRecht'), waaruit eveneens een ten opzichte van de doorlooptijd zeer lage behandeltijd werd geconstateerd (circa 2%). Een recent onderzoek door de Zweedse rekenkamer naar doorlooptijden in de strafrechtssketen aldaar, bevestigde deze orde van grootte nog eens. (Presentatie gehouden door Carl Åke Gerdèn van de Zweedse rekenkamer, op het Nederlandse Ministerie van Justitie op 14 februari 2002.) Inmiddels zijn op basis van tijdschrijfonderzoeken bij de gerechten en parketten bewerkingstijden vastgesteld voor rechtsgeleerd personeel en ondersteunend personeel.

Het zogeheten Lamicie-model (zie tabel 2) geeft behandeltijden op basis van tijdschrijfonderzoek 2000 voor het rechtbanktraject (gerekend van binnenkomst bij gerecht tot onherroepelijk vonnis).

Daaronder (Parketten) staan in die tabel de cijfers vermeld die ontleend zijn aan de werkzaamheden van de Commissie Maatstaven Werklastmeting OM (binnenkomst OM tot afdoening OM).

Tabel 2.

<i>Gerechten</i>	Doorlooptijd Rechtbank- traject in ka- lenderdagen	Behandel- tijd RM in minuten	Behandeltijd onderst. in minuten	Totale behandel- tijd in minuten	Totaal in dagen	% van de doorloop- tijd
EvK	185	65	135	200	0,4	0,23
MvK	188	488	1.210	1.698	4	1,9
<i>Parketten</i>	Doorlooptijd OM-traject in kalenderdagen	Behandel- tijd OvJ in minuten	Behandeltijd ondersteu- ners in minuten	Totale behandel- tijd in minuten	Totaal in dagen	% van de doorloop- tijd
EvK-zaak	62	70	170	240	0,5	0,9
MvK-zaak	90	415	390	805	1,8	2
Transactie	54	10	95	105	0,25	0,5

De laatste kolom van de tabel laat zien dat de behandeltijd in relatief eenvoudige trajecten (EvK en transacties) circa 0,5% van de huidige doorlooptijd beslaat. In het geval van een meervoudige-kamerzaak is de behandeltijd circa 2% van de huidige doorlooptijd.

- De doorlooptijd wordt dus voor het overgrote merendeel gevormd door wachttijden. Die wachttijden zijn het gevolg van regelgeving en gevoerd beleid en - waarschijnlijk grotendeels - het gevolg van 'filevorming' in de keten. Zo is bekend dat in de afgelopen jaren de instroom en de uitstroom van zaken elkaar niet veel ontlopen, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een werkvoorraad van circa 10 à 20% van de instroom (16% werkvoorraad in 2000, 13% in 2001). (Zie ook: het Openbaar Ministerie 1994 - 1998 www.openbaarministerie.nl/publikat/hetom. In dat artikel wordt ingegaan op wat het OM in de eerste vier jaar na zijn reorganisatie heeft bereikt. In hoofdstuk 3, De instroom wordt onder meer geconstateerd dat de verhouding tussen instroom en uitstroom van zaken bij het OM in die periode jaarlijks nagenoeg gelijk is. De werkvoorraad, zo wordt gesteld, schommelt al jaren rond de 20%. Anders gezegd, aldus de opstellers van het artikel, is er een permanente in twee à drie maanden opgebouwde stapel zaken die een eerste (OM-)beoordeling vergt.

In die situatie is de laatste jaren geen wezenlijke verandering gekomen. Er is nog altijd een voorraad ter grootte van zo'n 15%.

Het overzicht OM-producties en -prestaties biedt de volgende gegevens:

Tabel 3.

	2000	2001
Instroom OM	238.960	237.800
Uitstroom	101%	99%
Voorraad in behandeling	100.244	101.229
Werkvoorraad te beoordelen	42.365	35.772
Werkvoorraad te beoordelen in % instroom	17,7%	15%

Zouden zaken in volgorde van binnenkomst worden verwerkt, dan geldt meteen al een wachttijd van circa 15% van twaalf maanden: circa 55 dagen. Dat is dan nog maar de drempel vóór de eerste beoordeling door het parket. Na de eerste beoordeling van een zaak door het OM treden er files op in de afzonderlijke afdoeningsmodaliteiten, waaraan oorzaken als capaciteitstekort, inefficiënte procesorganisatie en gebrekkige sturing ten grondslag kunnen liggen.

- Omdat doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsheten apart aandacht krijgen, zijn in het onderhavige onderzoek de jeugdzaken buiten beschouwing gelaten. In het jaar 2000 ging het landelijk gezien, qua instroom bij het OM, om in het totaal circa 239.000 misdrijven en circa 192.000 overtredingen (exclusief politietransacties). Ruim 27.000 misdrijven werden gepleegd door minderjarigen, bij de overtredingen ging het om ruim 14.000 minderjarige plegers. In dit rapport kijken wij naar de resterende circa 211.000 door volwassenen gepleegde misdrijven en circa 177.000 overtredingen.
- Bij het presenteren van de doorlooptijden van overtredingen en misdrijven in de ons ter beschikking gestelde gegevensoverzichten, wordt geen onderscheid gemaakt naar soort delict (anders dan overtreding of misdrijf). Niettemin geldt dat de doorlooptijd niet alleen wordt bepaald door het aantal zaken, maar ook door de zwaarte van de zaken. De zwaarte van het delict is medebepalend voor de afdoeningsroute (van voorwaardelijk sepot tot afdoening door de meervoudige kamer) en wordt langs die weg meegewogen.
- De doorlooptijd die aanleiding geeft tot dit onderzoek, betreft de gemiddelde doorlooptijd van alle vormen van justitiële respons zoals die door het OM en ZM bij misdrijven worden gegeven. Daarin is overigens niet meegenomen de doorlooptijd die gepaard gaat met de tenuitvoerlegging (aanbieden acceptgiro, start vrijheidsstraf, e.d.), het zogeheten CJIB-traject.

Om zaken goed vergelijkbaar te houden, zullen wij ons in deze rapportage in eerste instantie richten op het traject politie - OM, respectievelijk het traject politie - OM - ZM. Voor die trajecten doen wij voorstellen voor redelijke doorlooptijden. Het betreft doorlooptijden die deel uitmaken van de huidige gemiddelde doorlooptijd van circa acht maanden, die aanleiding gaf tot dit onderzoek. Los daarvan brengen wij ook het CJIB-traject qua doorlooptijd in beeld. Deze scheiding is bovendien noodzakelijk, omdat de geaggregeerde gegevens van het CJIB nu juist merendeels zijn uitgedrukt in percentielen (waaronder de mediaan).

Voorts betrekken wij de afdoening van overtredingen (OM-transacties en kantonrechterzaken) in onze beschouwingen.

3.3 AFDOENINGSMODALITEITEN

Wij beschouwen in dit onderzoek een aantal zogeheten afdoeningsmodaliteiten. Het betreft de justitiële reactie op een strafbaar feit:

- Het voorwaardelijk sepot.
- Het onvoorwaardelijk technisch sepot.
- Het onvoorwaardelijk beleidssepot.
- De OM-transactie in de vorm van een te betalen geldsom.
- Overige OM-transacties (b.v. verplichting tot schadevergoeding).
- De uitspraak van de kantonrechter.
- De uitspraak van de politierechter.
- De uitspraak van de meervoudige kamer.

Politiesepots en politietransacties zijn door ons niet nader in beschouwing genomen. Dat geldt ook voor voegingen en overdrachten.

Met name overdrachten zijn echter wel van invloed op de doorlooptijd; zij lopen immers bij de betreffende parketten deels een dubbeltraject. Tracering van overgedragen dossiers blijkt uit de ons verstrekte gegevens echter niet mogelijk.

De onvoorwaardelijke sepots van het Openbaar Ministerie worden ook wel aangeduid als non-producten. De minister van Justitie heeft als beleidsdoel aangegeven dat niet meer dan 10% van de zaken zou moeten worden geseponeerd. Zaken die niet bij het OM thuishoren, zouden niet moeten instromen. OM-sepots nemen door gericht beleid van de parketten in aantal af. De verscherpte controle aan de poort (onder meer parketsecretaris op locatie) werpt hier ongetwijfeld zijn vruchten af. Een neveneffect hiervan kan zijn dat het aantal politiesepots stijgt.

Het blijkt dat huidige onvoorwaardelijke sepots worden gekenmerkt door een zeer lange doorlooptijd. Immers, het betreft in een aantal gevallen wachten op vaak langdurig onderzoek naar mogelijkheden om de zaak (alsnog) met kans op succes te vervolgen. Hoe scherp en adequaat men aan de poort ook selecteert, er zullen zaken blijven die net *niet* en net *wel* vervolgbaar blijken.

De onderbouwing hiervan kan soms erg veel tijd vergen. Niet zelden echter blijkt het bij deze onvoorwaardelijke sepots om 'winkeldochters' te gaan.

Omdat sepots zonder meer tot het werk van het OM behoren en medebepalend zijn voor 'gemiddelde' doorlooptijden, beschouwen we ze als volwaardige afdoeningsmodaliteiten. We nemen ze echter niet mee in onze analyses die leiden tot redelijke doorlooptijden zoals we die in 5.2 wél geven voor de afdoeningsmodaliteiten meervoudige en enkelvoudige strafkamer; OM-transactie misdrijven en overtredingen en kantonrechterzaken. We houden in onze vergelijking tussen de huidige gemiddelde doorlooptijd (van circa acht maanden) en de te bepalen redelijk gemiddelde doorlooptijd, de doorlooptijd en de aantallen zaken op het gebied van sepots (en voegingen en overdrachten) constant.

3.4 ACTIVITEITEN PER AFDOENINGSMODALITEIT

Wij hebben ten behoeve van een gerichte analyse van doorlooptijden een overzicht opgesteld van de te volgen hoofdstappen van bewerking. In dat overzicht hebben we de daarbij betrokken instanties - en de niveaus binnen die instanties - per afdoeningsmodaliteit opgenomen. Dat overzicht treft u aan in bijlage 1. Het vormt het uitgangspunt voor de in dit onderzoek te plegen analyses.

4. ENKELE EERSTE FEITELIJKE GEGEVENS

4.1 ALGEMEEN

De volgende tabel is ontleend aan de nota Criminaliteitsbeheersing. De tabel beschrijft de ontwikkeling van de gemiddelde doorlooptijd in dagen van inschrijving van het arrondissementsparket tot afdoening door de rechter, uitgesplitst naar type rechter (N.B.: het zogenoemde politietraject is in de tabel dus niet in meegenomen, wij zullen dat verderop in dit rapport wél doen).

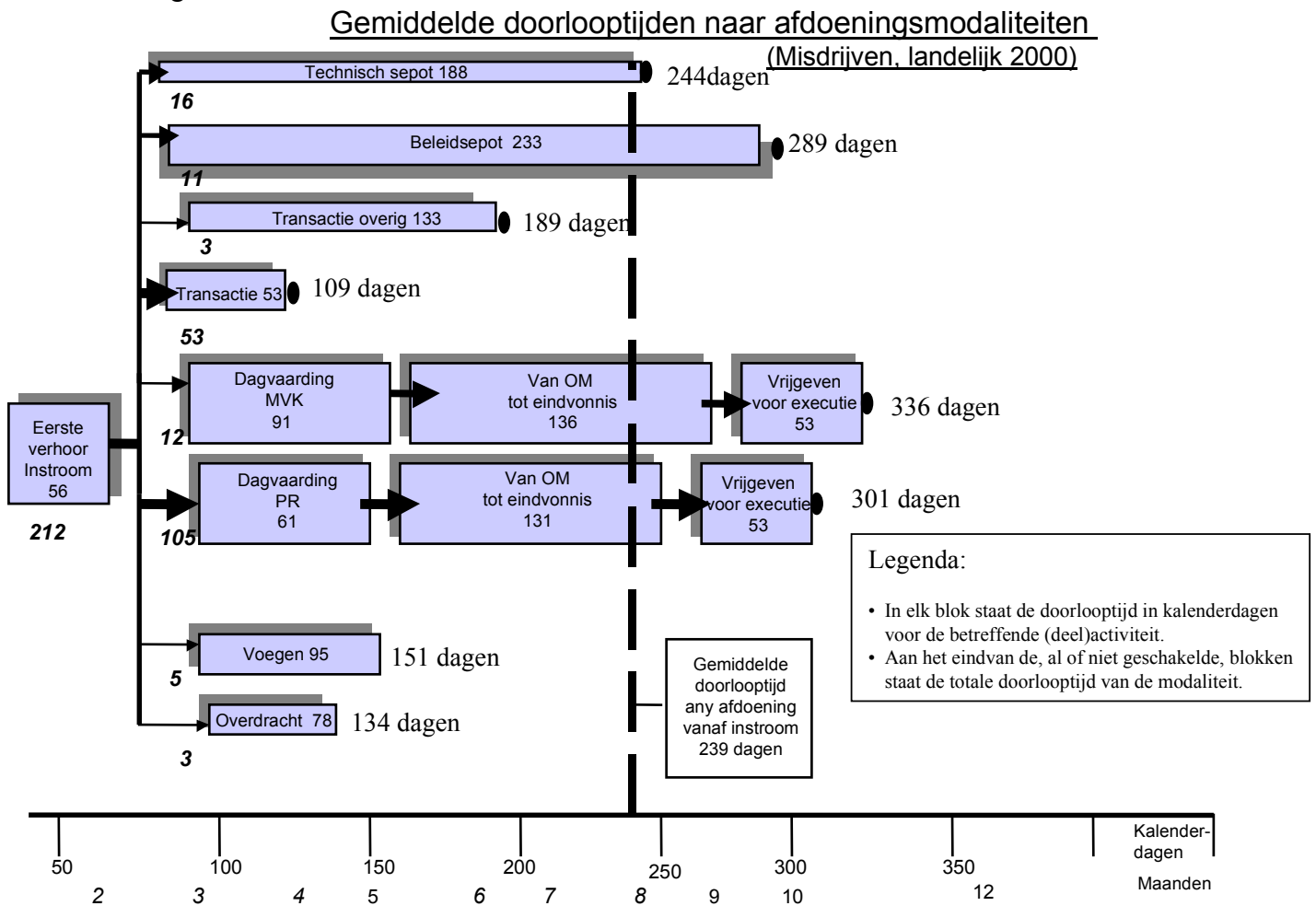
Tabel 4.

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Meervoudige kamer	211	232	225	223	227	230	235
Politierechter	246	302	236	229	221	215	218
Kinderrechter	205	236	220	215	205	211	210

De aan de nota Criminaliteitsbestrijding ontleende kwantificering van de doorlooptijd in de strafrechtsketen van circa acht maanden, blijkt een gemiddelde van gemiddelden. Dat wil zeggen, wie van alle afdoeningsmodaliteiten de gemiddelde doorlooptijd en het aantal kent, is in staat om de 'gemiddelde doorlooptijd van het afdoen' te bepalen. Die gemiddelde doorlooptijd blijkt in 2000 246 dagen (ruim acht maanden) te vergen (de verticaal gestippelde lijn in het hiernavolgende overzicht dat is weergegeven in figuur 1).

In dit overzicht is per afdoeningsmodaliteit de gemiddelde doorlooptijd weergegeven (een balk per afdoeningsmodaliteit). Links aan het begin van elke balk is met een getal (x 1.000) het aantal zaken geïndiceerd dat via die modaliteit werd afgedaan. (N.B.: Zie ook bijlage 2 voor enkele sleutelgetallen over het jaar 2000.)

Figuur 1.



N.B.: Laat men voegingen en overdrachten buiten beschouwing, dan stijgt de gemiddelde doorlooptijd voor de resterende afdoeningsmodaliteiten tot 8,2 maanden. Indien ook de sepoten buiten beschouwing worden gelaten, is er sprake van een daling van de gemiddelde doorlooptijd naar 7,2 maanden.

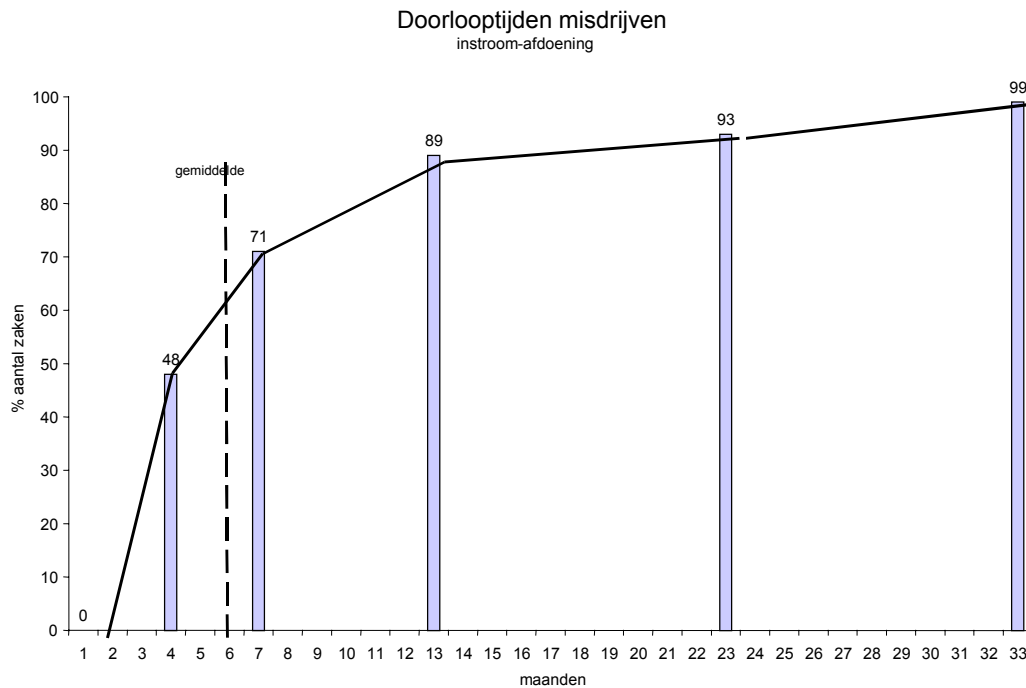
Voor overtredingen die dermate zwaar zijn dat sprake is van vervolging door het OM en eventueel berechting door de kantonrechter, gelden de volgende gemiddelde doorlooptijden:

Tabel 5.

DOORLOOPTIJDEN AFDOENING OVERTREDINGEN (DAGEN)		
TRAJECT	2000	1996
PV - instroom OM	56	71
Instroom - akkoordbeoordeling OM	119	84
Transactie OM	175	155
PV – instroom OM	56	71
Instroom OM - vrijgeven voor executie	293	250
Kantonrechter	349	321

In de volgende figuur is van de rechtbankzaken in het jaar 2000 het verloop van de gemiddelde doorlooptijd van instroom bij het parket tot afdoening door de rechtbank weergegeven. Het geeft het percentage van het totale aantal gevallen weer dat binnen een bepaald aantal maanden blijkt te zijn afgehandeld. In dit geval is bijvoorbeeld na vier maanden een kleine 50% van het aantal gevallen afgedaan en na zeven maanden 70%. Na ruim een jaar zit 90% erop en het kan heel lang duren tot de 100% is bereikt. Maar die duur is niet onbeperkt, er zijn immers wettelijke en/of beleidsmatige afspraken over de redelijke termijn waarop nog kan worden ingegrepen.

Figuur 2.



4.2 UITERSTEN ROND HET GEMIDDELDE

Het betreft hier tot nu toe telkens landelijke gemiddelden, gerealiseerd in negentien arrondissementen. Daaronder bevinden zich snelle en minder snelle arrondissementen. Hoewel snelheid slechts één aspect van kwaliteit is, is het interessant om te bezien welke uitersten in de praktijk worden bereikt. Het kan een indruk geven van de samendrukbaarheid van de doorlooptijd. In de volgende tabel 6 zijn de totalen per afdoeningsmodaliteit gearceerd. Telkens wordt de gemiddelde doorlooptijd van de negentien arrondissementen vermeld, met daarnaast de doorlooptijd van het snelste en het minst snelle arrondissement.

In de gearceerde rijen van de volgende tabel zijn de door ons in beschouwing genomen afdoeningsmodaliteiten weergegeven. Daar vindt de optelling plaats van de doorlooptijden van de aan de modaliteit te onderscheiden deeltrajecten.

Tabel 6.

				(DAGEN IN 2000)			
<i>Overtredingen</i>				<i>Misdrijven</i>			
Traject	<i>Gem.</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>	Traject	<i>Gem.</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
a. PV – instroom OM	56	38	100	a. Eerste verhoor – instroom OM	56	38	100
				f. Instroom – OM akk. (geldtransactie)	53	22	91
b. Instroom – OM akkoord	119	54	256				
Transactie (= a+b)	175	92	356	Transactie geldbedrag (= a+f)	109	60	191
<i>Maanden</i>	<i>5,5</i>	<i>3</i>	<i>12</i>	<i>Maanden</i>	<i>3,7</i>	<i>2,1</i>	<i>6,5</i>
c. Akkoord OM – eerste zitting	117	81	162	g. Instroom om akkoord transactie overig	133	63	194
				Transactie overig (a+g)	189	101	294
				<i>Maanden</i>	<i>6,1</i>	<i>3,3</i>	<i>9,9</i>
				h. Instroom – akk. Technisch sepot	188	95	298
				Technisch sepot (= a+h)	244	133	398
d. Eindvonnis – rechterlijke macht akkoord	32	12	64	<i>Maanden</i>	<i>7,9</i>	<i>4,4</i>	<i>13,0</i>
				i. Instroom – akk. Beleidsepot	233	111	367
				Beleidsepot (= a+i)	289	149	467
				<i>Maanden</i>	<i>9,6</i>	<i>5</i>	<i>15,5</i>
e. Rm akk. – vrijgeven executie	25	1	75				
				j. Instroom OM – eindvonnis MvK	227	155	310
Kantonrechter (= a+b+c+d+e)	349	186	657				
<i>Maanden</i>	<i>11,1</i>	<i>6,2</i>	<i>22</i>	k. Eindvonnis – Rm akk.	31	11	109
				l. Rm akk. – vrijgeven executie	22	5	56
				m. Instroom OM – eindvonnis EvK	192	118	271
				Meervoudige kamer (MvK) (= a+j+k+l)	336	209	575
				<i>Maanden</i>	<i>11,13</i>	<i>6,9</i>	<i>19,2</i>
				Politierechter (EvK) (= a+m+k+l)	301	172	536
				<i>Maanden</i>	<i>10,1</i>	<i>5,7</i>	<i>17,9</i>

De verschillen tussen maximale en minimale gemiddelde doorlooptijden per modaliteit zijn fors. Er is sprake van een factor 3. Het beantwoorden van de vraag wat daaraan ten grondslag ligt, is niet het ultieme doel van dit onderzoek.

Wel blijkt uit de beschikbaar gestelde gegevens dat er geen direct verband bestaat tussen schaalgrootte van het arrondissement en lengte van de aangetroffen doorlooptijden (zie tabel 7).

Tabel 7.

Rechtbankzaken		Doorlooptijd eerste verhoor - eindvonnis		Kantonzaken		Doorlooptijd opstellen PV - eindvonnis	
Arrondissementen	Aantal zaken x 1.000	Gemiddeld in dagen	T.o.v. gem.	Aantal zaken x 1.000	Gemiddeld in dagen	T.o.v. gem.	
Groot	23,8	198	-7	28,9	112	-40	
	29,7	303	98	27,1	245	93	
	26,6	235	30	26,6	211	59	
Midden	15,1	208	3	14,6	183	31	
	13,5	174	-31	10,3	136	-16	
	14,8	219	14	12,4	113	-39	
	14,7	253	48	9,1	192	40	
	15,5	218	13	14,8	289	137	
	10,3	153	-52	8,5	106	-46	
	10,6	219	14	12,5	185	33	
Klein	9,1	245	40	10,3	115	-37	
	6,2	138	-67	5,5	112	-40	
	8,7	220	15	7,2	133	-19	
	7,4	204	-1	6	111	-41	
	6,3	162	-43	5,8	118	-34	
	4,9	178	-27	5,6	115	-37	
	6,7	235	30	5	196	44	
	8,9	158	-47	5,7	113	-39	
	5	166	-39	4,1	94	-58	
Totaal	238	205		220	152		

4.3 REEDS BEKENDE, MOGELIJK VERKLARENDE FACTOREN VAN INVLOED OP DE DOORLOOPTIJD

Eerder onderzoek naar 'good and bad practices' hebben reeds geleid tot het traceren van (mogelijke) doorlooptijdbekortende houdingen, werkwijzen en hulpmiddelen. (Zie ook het rapport Procesmatig werken als rode draad bij succesfactoren van 'best practice'-parketten. Een onderzoek naar de mogelijkheden van bekorting van de strafzaakbehandeling door het OM in de vervolgingsfase, uitgevoerd in opdracht van het WODC, door PricewaterhouseCoopers (PwC) 2001).

Zo wordt verondersteld dat onder meer de volgende kwalitatieve aspecten van positieve invloed zijn op de doorlooptijd:

- Focus op procesmatig werken intern.
- Kwaliteitsmanagement (INK, ISO).
- Constructieve samenwerking met ketenpartners, met als voorbeelden:
 - hopper: hulpofficier-parketsecretaris en/of politieparketsecretaris en/of secretaris op locatie
 - thematiseren zittingen en transparante planning
 - sepotoverleg met politie; korte communicatielijnen, goede zittingsplanning.
- Filteren: kansarm, kansrijk (onder meer: secretaris op locatie).

En 'last but not least': stimulerend leiderschap.

De afstemming met niet-primaire ketenpartners als de reclassering, de Forensisch Psychiatrische Dienst, etc. kwam daarbij tot nu toe minder prominent in beeld. Al naar gelang hun te verrichten deelactiviteit (advies uitbrengen) op het kritieke pad van de zaakbehandeling ligt en hun doorlooptijd substantieel is, dragen zij bij aan de lengte van de totale doorlooptijd.

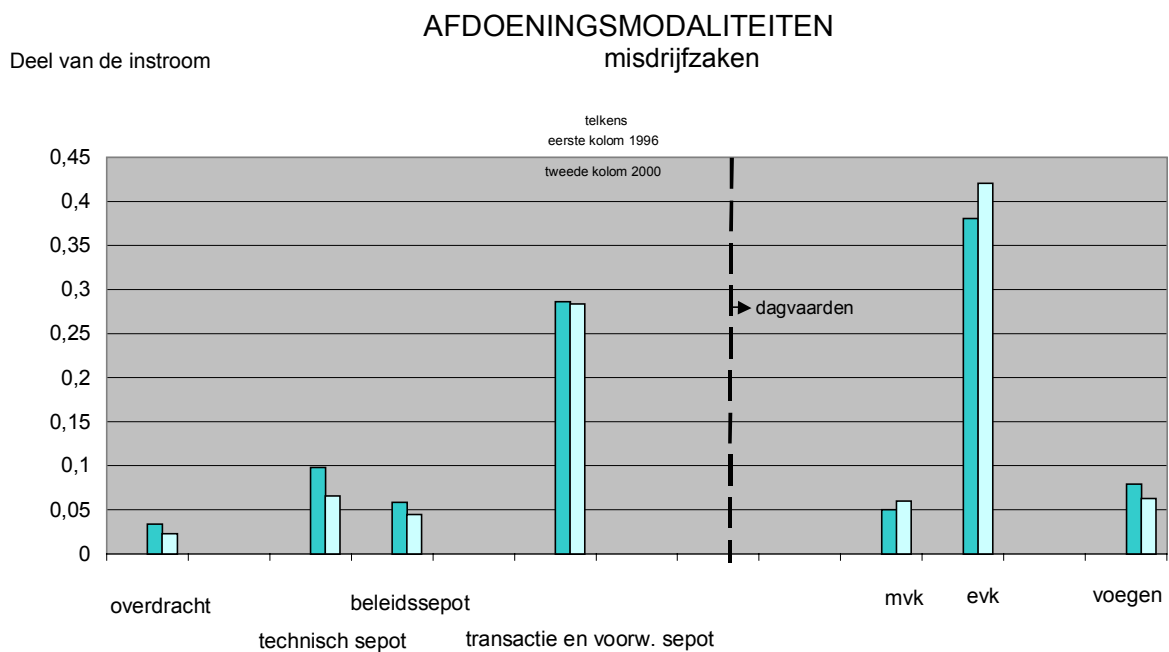
4.4 ONTWIKKELINGEN IN TOEPASSING VAN AFDOENINGSMODALITEIT EN GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD

In de afgelopen vijf jaren is de instroom van het aantal zaken jaarlijks enigszins gedaald (totaal circa 5% over de periode). De gemiddelde doorlooptijd (inclusief politietraject) vertoonde een soortgelijke tendens en nam in die periode af met circa 7%. In die periode van vijf jaar werd er door de parketten en gerechten gerichte aandacht besteed aan bekorting van doorlooptijden.

Het bereikte (7%) resultaat in de afgelopen vijf jaar steekt daarbij wat schril af tegen de in de inleiding van dit rapport weergegeven politiek geuite doelstelling voor de komende vijf jaar: 25%.


Het aandeel van het totale aantal zaken dat een bepaalde afdoeningsmodaliteit volgde, vertoonde enige verschuiving. Bij de strafzaken gold dat de onvoorwaardelijke septs afnamen, evenals overdrachten en voegingen. De politierechter en meervoudige kamer kregen het daarentegen drukker. Transacties en voorwaardelijke septs liepen iets terug.

Figuur 3.



In de volgende tabel is de doorlooptijd per afdoeningsmodaliteit, zoals die gold in 1996 en in 2000 voor misdrijven, weergegeven. Gegevens over het executietraject (CJIB) ontbreken nog. De doorlooptijden van onvoorwaardelijke septs en overdrachten blijken toe te nemen. Alle andere modaliteiten nemen in totale doorlooptijd enigszins af.

Tabel 8.

DOORLOOPTIJDEN PER MODALITEIT IN 1996 EN 2000								
MISDRIJFZAKEN								
AFDOENINGSMODALITEIT ↓	DEEL-TRAJECT →	Politie	OM	Zitting	Eindvonniss	Vrij voor executie	TOTAAL IN DAGEN	PERCENTAGE KORTER IN 2000
EvK	1996	71	75	153	26	14	339	
	2000	56	60	132	31	22	301	10
MvK	1996	71	94	156	26	14	361	
	2000	56	92	135	31	22	336	7
Voorw. Sepot	1996	71	182		255			
	2000	56	199		255	2		
Technisch sepot	1996	71	151		222			
	2000	56	190		244	-10		
Beleidsepot	1996	71	171		242			
	2000	56	233		289	-17		
Transactie geldsom	1996	71	55		126			
	2000	56	53		109	12		
Transactie overig	1996	71	111		182			
	2000	56	133		189	-2		
Overdracht	1996	71	56	127				
	2000	56	78	134	-5			
Voegen	1996	71	95	166				
	2000	56	95	151	7			

5. NAAR EEN REDELIJKE DOORLOOPTIJD

5.1 DE BENADERINGSWIJZE

In het voorafgaande is aan de hand van beschikbare gegevens en van de bij direct-betrokkenen bestaande inzichten de huidige situatie met betrekking tot de doorlooptijden in de strafrechtsketen in hoofdlijnen geschetst. Daaruit bleek dat in de afgelopen jaren een kleine afname van gemiddelde doorlooptijden waarneembaar was. Ook werd duidelijk dat de verschillen tussen de snelste en de minst snelle doorlooptijd van afdoeningsmodaliteiten per arrondissement circa factor 3 bedraagt. Dat geeft de indruk, maar nog niet meer dan een indruk, dat het gemiddelde omlaag zou kunnen.

5.1.1 Redelijke doorlooptijden

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: wat zijn redelijke doorlooptijden in de strafrechtsketen? Hierbij gaat het om 'redelijke doorlooptijden' in de zin van: realistisch en verantwoord. Redelijk is natuurlijk geen absoluut begrip. Redelijk gezien welke omstandigheden? En redelijk naar de opvatting van wie?

Redelijke doorlooptijden zijn afhankelijk van een veelheid van factoren, zoals de wettelijke termijnen, eisen van 'fair trial' en zorgvuldigheid, de complexiteit van de zaken, de veelheid van acties en actoren in de strafrechtspleging en de noodzaak van afstemming daartussen, de organisatorische, technische en logistieke randvoorwaarden van het verwerkingsproces, en de opstelling van de verdediging.¹

Bovendien mag niet worden vergeten dat zo kort mogelijke doorlooptijden geen doel op zich zijn. Er zijn momenten in de keten waarop weliswaar een kortere doorlooptijd zou kunnen worden bereikt, maar een dergelijke verkorting afbreuk zou kunnen doen aan eisen van 'fair trial' en zorgvuldigheid. Zo dient een verdachte voldoende tijd te hebben zijn verdediging voor te bereiden. In meervoudige-kamerzaken is een vaste tijd nodig om na de zitting een zorgvuldig vonnis uit te werken. Anderzijds heeft een verdachte er juist dan belang bij snel te weten waar hij aan toe is. Verschillende belanghebbenden kunnen dan ook op verschillende momenten in de keten verschillende belangen hebben bij snelheid of juist voldoende tijd.

Ook voor slachtoffers geldt soms dat zij belang hebben bij een redelijke doorlooptijd van de strafzaak. Dit is met name het geval wanneer zij op grond van de Wet Terwee hun civiele schadeclaim hebben gevoegd bij de strafzaak.

¹ Handelingen II, 2001 – 2002, 27 834, nr. 14.

Circa 90% van de slachtoffers die zich bij Buro Slachtofferhulp meldt, maakt volgens de door ons geraadpleegde slachtofferhulpdeskundige (Bureau Dordrecht) van die mogelijkheid gebruik.

Die voeging heeft op zich echter weinig invloed op de doorlooptijd van de strafzaak. Wel wordt er ter zitting enige aandacht aan besteed, zodat de zitting iets langer kan duren. Voorts komt het - in uitzonderingsgevallen - voor dat vanwege een voeging een officier van justitie gewaar wordt dat het letsel van een slachtoffer toch ernstiger is dan aanvankelijk vermoed en daardoor voor een andere afdoeningsmodaliteit kiest. Slachtoffers behoren op de hoogte te worden gehouden van de voortgang van de strafzaak. In een aantal arrondissementen is een slachtofferinformatiepunt ingesteld, alwaar slachtoffers terecht kunnen met vragen over de voortgang van hun zaak. Over het algemeen hebben slachtoffers echter zeer weinig invloed op de doorlooptijd van een strafzaak. In een aantal gevallen vraagt een slachtoffer of een medewerk(st)er van een bureau voor slachtofferhulp actief aandacht voor de zaak, met als gevolg dat de strafzaak soms sneller wordt behandeld. Dit laatste gebeurt met name wanneer de zaak nog bij de politie in behandeling is. Zodra een dossier bij het parket ligt, kan het slachtoffer vrijwel geen invloed meer uitoefenen op de snelheid van de doorlooptijd.

De te bepalen redelijke doorlooptijden moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden:

- Ze moeten op eenvoudige wijze meetbaar zijn. Het is weinig zinvol doorlooptijden vast te stellen die vervolgens niet - op eenvoudige wijze - kunnen worden gemeten.
- Ze moeten een zodanige onderbouwing kennen, dat ketenpartners eraan kunnen voldoen. Ketenpartners moeten echter de vrijheid krijgen om zelf te bepalen op welke wijze zij aan de gestelde normen willen voldoen.
- Ze mogen geen onwenselijke neveneffecten tot gevolg hebben. Zo zou het bijvoorbeeld uit maatschappelijk oogpunt niet zonder meer wenselijk zijn om méér te transigeren, omdat dat nu eenmaal een gunstig effect blijkt te hebben op de gemiddelde doorlooptijd van de justitiële respons.

5.1.2 Doorlooptijdbepalende elementen

In dit hoofdstuk benaderen wij de afdoeningsmodaliteiten van de andere kant. We kijken niet hoe lang er in de huidige situatie gemiddeld voor nodig is om ze te doorlopen. Dat weten we al. In plaats daarvan kijken we nu naar de route (uit het procedureschema) die een gemiddelde zaak in een bepaalde afdoeningsmodaliteit moet volgen.

We bezien die route op:

- wettelijke termijnen die verplichten tot wachten (*niet eerder dan*)
- wettelijke termijnen die dwingen tot spoed (*niet later dan*)
- (redelijke) afspraken tussen ketenpartners (dan wel opvattingen van partners) over te hanteren termijnen (*dit is onze levertijd*)
- de aard van het aandeel van externe partners in de keten
- de zwaarte en intensiteit van bewerkingen
- de frequentie van het dossiertransport
- overig.

In het hiernavolgende gaan wij wat nader in op de genoemde elementen:

- **Wettelijke termijnen.**
In de strafrechtsketen gelden diverse wettelijke termijnen. Zo zijn er minimumtermijnen zoals de tijd die tussen dagvaarding en zitting dient te verstrijken, maar ook maximumtermijnen zoals de termijn waarbinnen hoger beroep dient te worden ingesteld. In het kader van dit onderzoek beschouwen wij de wettelijke termijnen als gegeven.

Er zijn drie soorten *wettelijke* termijnen:

- **Maximumtermijnen.** Hierbij gaat het om termijnen waarbinnen een bepaalde activiteit moet plaatsvinden, bijvoorbeeld de maximale termijn waarbinnen de voorlopig gehechte verdachte, gerekend vanaf de aanhouding, terecht moet staan. De indruk daarbij is dat deze termijnen goed worden bewaakt en dat er een (totale) doorlooptijdbekortende werking van uitgaat. Bovendien geldt dat het om maximumtermijnen gaat en het ook sneller mag. Voor maximumtermijnen zijn ook overwegingen omtrent de 'houdbaarheidsdata' van een dossier relevant. Hoe lang na de pleegdatum kun je er nog mee aankomen bij de volgende ketenpartner? Voorzover dat niet in regelgeving vastligt, speelt het in ieder geval een rol in de volgende categorie: beleidstermijnen.
- **Minimumtermijnen.** Dit zijn termijnen die ten minste moeten verstrijken tussen bepaalde momenten in de keten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de tijd die ten minste moet liggen tussen betekening van de dagvaarding en de zitting. De minimumtermijnen zijn vaak bedoeld om belanghebbenden voldoende tijd te gunnen om zich voor te bereiden.

- Termijnen die verplichten tot wachten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de termijn voor hoger beroep. In tegenstelling tot de andere termijnen kan binnen deze termijn geen bewerking plaatsvinden, maar moet eerst het einde van de termijn worden afgewacht.
- **Beleidstermijnen.**
Beleidstermijn zijn (redelijke) afspraken tussen ketenpartners dan wel opvattingen van partners over te hanteren termijnen.
Soms is er sprake van (lokale) afspraken tussen ketenpartners over leveringstijden, bijvoorbeeld over het aantal weken vóór de zitting waarbinnen de dossiers naar de rechtbank worden gezonden. Ook kunnen interne termijnen worden afgesproken over bijvoorbeeld de termijn van het aanhouden van een zaak. Zo geldt bij een aantal rechtbanken de stelregel dat zaken alleen voor bepaalde tijd worden aangehouden. Zo'n afspraak leidt niet per definitie tot bekorting van de doorlooptijd. Het kan ook zijn dat het aantal proformazittingen (met hun capaciteitsbeslag) toeneemt. Maar als er niet sprake is van aanhoudingen voor een bepaalde termijn, dan dreigt al snel het 'touringcar-effect' op te treden: 'de bus vertrekt pas als de laatste passagier aan boord is'.
- **Het aandeel van externe partners in de keten.**
Als primaire partners beschouwen wij de opsporende, de vervolgende, de rechtsprekende en de met executie belaste instanties. Externe partners zijn dan instanties, zoals de reclassering, het Nederlands Forensisch Instituut en de advocatuur. De vraag hierbij is of bij de in beschouwing te nemen afdoeningsmodaliteit externe partners een rol spelen en, zo ja, wie dat zijn en welk product/welke dienst zij leveren binnen welke doorlooptijd.
Bovendien is het van belang een inschatting te maken van de mate waarin de te verrichten activiteit op het kritiek pad van de afdoening ligt. Leidt het altijd tot wachten of zijn andere bewerkingen aan de zaak tussentijds mogelijk en is er in feite sprake van parallelschakeling?
- **De zwaarte en intensiteit van bewerkingen.**
Het aantal bewerkingen, te verrichten door de primaire ketenpartners, verschilt per modaliteit. Bovendien geldt dat de moeilijkheidsgraad van bewerkingen per modaliteit kan verschillen. Een strafzaak die voor de meervoudige kamer wordt gebracht, zal doorgaans moeilijker zijn dan een OM-transactie. De bewerkingstijden vormen, zoals we zagen, slechts een fractie van de totale doorlooptijd. Niettemin dragen zij bij aan de doorlooptijd.
Wij zullen een opslag hanteren voor bewerkingstijden die, afhankelijk van de moeilijkheidsgraad, variëren van 0,5 tot 2% van de (huidige) doorlooptijd.

- De frequentie van het dossiertransport.
Naarmate er meer primaire en/of externe partners betrokken zijn in een modaliteit, zal het aantal dossierbewegingen toenemen. In toenemende mate zijn inmiddels gerechten en parketten gebouwendelijk bijeengebracht, wat het heen-en-weergesleep met dossiers in elk geval qua afstand beperkt. Omdat er nog altijd met het officiële papieren dossier moet worden gewerkt, geldt dat er wachttijden optreden als gevolg van het versturen. Ook op dit aspect hebben geen metingen plaatsgevonden tijdens dit onderzoek. Wij zullen daarom een indeling hanteren naar aard en frequentie van dossierbewegingen per modaliteit en daarbij een opslag toekennen. Die opslag is één werkdag voor een intern transport en drie dagen voor een transport tussen verschillende actoren.

- Overig:
 - Voorraad.
Een niet onbelangrijke wachttijd is het gevolg van de structurele voorraad. Die beweegt zich aan het begin van de keten (instroom OM), zoals we zagen, tussen de 10 en 20% van de jaarlijkse verwerking. Dat betekent bij het 'first-in/first-out'-principe (dat overigens niet zonder meer wordt gehanteerd) dat er een 'opritdoseringswachttijd' is van 10 à 20% van een jaar, ofwel een à twee maanden. Al naar gelang de mate dat men erin slaagt de voorraad te slechten, neemt de hier bedoelde wachttijd uiteraard af. Daarover zijn afspraken te maken.

 - Dagen waarop niet gewerkt wordt.
Voorzover de in het voorafgaande beschouwde tijdsintervallen geen kalendertermijnen maar werkdagen betreffen, ontstaan er ook wachttijden, omdat het dossier 'geen bewerker aantreft'. Dit is een fenomeen dat als gevolg van deeltijdbanen niet alleen op weekenddagen en feestdagen speelt. Ook zogeheten 25-guldengriffiers (aanduiding van griffiers die op parttimebasis (bijvoorbeeld een vaste dag in de week) werden aangesteld om meer zittingscapaciteit te creëren, aanvankelijk tegen een uurtarief van f 25,--) vormen een voorbeeld. Geraamde bewerkingstijden krijgen dan nog eens een wachttijdopslag van circa 1,5 (twintig werkdagen op dertig kalenderdagen).

Wij merken ten slotte nog het volgende op:

De onderscheiden modaliteiten zijn nog vrij grof. Per modaliteit kunnen zaken verschillende subtrajecten volgen. Denk bijvoorbeeld aan het niet binnen de termijn voldoen van de eerste betaling, maar ook aan zaken als preventieve hechtenis, psychiatrisch onderzoek en inbeslagname van goederen. We kijken echter naar de gemiddelde zaak in de modaliteit.

In termen van doorlooptijd betekent dat dat aan de hand van beschikbare cijfers bezien zal worden hoeveel zaken in de modaliteit zo'n extra traject volgen, hoe lang dat traject duurt en wat dus de consequentie is voor de doorlooptijd van een gemiddelde zaak.

5.1.3 Samengevat

Huidige doorlooptijd = 1 (bewerkingstijd, liggend op het kritieke pad) + 2 (voorgeschreven of overeengekomen termijnen) + 3 (voorraadwachtijd) + 4 ((file)wachtijd).

De elementen 1, 2 en 3 uit deze optelsom zijn bekend, evenals de totale som (de huidige doorlooptijd). Daarmee is ook de filewachtijd (4) bij benadering bekend.

We zijn op zoek naar een redelijke doorlooptijd.

Redelijke doorlooptijd = 1 (beargumenteerde bewerkingstijd, liggend op het kritieke pad) + 2 (voorgeschreven termijnen en redelijke overeengekomen termijnen) + 3 (redelijke voorraad(wachtijd)) + 4 (overige wachttijden als gevolg van files).

Het is van belang om de substantiële bewerkingstijden (1), hun doorlooptijden (onderdeel van 2) en de omvang van de voorraad (3) op redelijkheid te bezien.

Wie de lengte van de benodigde doorlooptijd beziet als optelsom van bewerkingstijden en wettelijke termijnen, komt tot een zeer korte doorlooptijd. Het is de doorlooptijd van het gemiddelde geval per afdoeningsmodaliteit. Een afdoening die niet wordt gestoord door rijen wachtenden voor het loket. Het verschil met de huidige werkelijkheid wordt veroorzaakt door wachttijden.

Die filewachttijden zullen er echter altijd in zekere mate zijn. Het is immers niet economisch om de bewerkingscapaciteit structureel groter te laten zijn dan het te bewerken aanbod. In dat geval wachten de bewerkers.

Iets anders is de vraag of een structurele voorraad van 10 tot 20%, zoals hiervoor genoemd, met het oog op doorlooptijdbekorting niet wat omlaag zou kunnen.

We kunnen nu bij benadering zien wat de orde grootte is van de filewachtijd. We kennen immers de huidige doorlooptijd en we kennen de minimaal benodigde tijd om het traject redelijkerwijs te doorlopen. Het verschil betreft (file)wachtijd.

5.2 DE AFDOENINGSMODALITEITEN NADER BESCHOUWD

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf volgt per afdoeningsmodaliteit een analyse volgens de zojuist uiteengezette benaderingswijze. De in deze paragraaf gebezigde aannames en schattingen zijn in verificatiebijeenvakomsten met materiedeskundigen ter toetsing voorgelegd. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de daar gevoerde discussies zijn door ons de getalsmatige waarden bepaald, die in bijlage 4 zijn opgenomen in de spreadsheets per modaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van de mate waarin een deelactiviteit op het kritieke pad van de afdoeningsmodaliteit ligt, de frequentie waarmee een deelactiviteit van toepassing is in een afdoeningsmodaliteit (bijvoorbeeld het opstellen van reclasseringsrapporten), de doorlooptijd en de bewerkingstijd van een deelactiviteit, de mate waarin wettelijke en beleidstermijnen een rol spelen in een afdoeningsmodaliteit en de redelijkheid van afgesproken beleidstermijnen. Bovendien is in de verificatiebijeenvakomsten op hoofdlijnen gezien waar via welke acties winst te behalen zal zijn ten behoeve van verkorting van de totale doorlooptijd van de beschouwde afdoeningsmodaliteiten.

Aan de orde komen:

- meervoudige strafkamer
- enkelvoudige strafkamer (politierechter)
- OM-transacties misdrijven
- kantonrechter
- OM-transacties overtredingen.

Sepots laten wij buiten beschouwing. Hoewel zij capaciteitsbeslag vergen en gemiddeld een lange doorlooptijd blijken te hebben en dus zeker van invloed zijn op de gemiddelde doorlooptijd van de justitiële respons, is het op basis van de ons beschikbare gegevens (zo is er uiteraard geen standaardprocedure voor een onvoorwaardelijk sepot) niet goed mogelijk de in paragraaf 5.1 beschreven benaderingswijze voor deze modaliteiten toe te passen. Voor de stroom septs is nader onderzoek vereist. Ook voegingen en overdrachten laten wij verder buiten beschouwing. Wij hebben deze modaliteiten qua volume en (huidige) doorlooptijd ongewijzigd gelaten bij de berekening van de gemiddelde doorlooptijd voor misdrijfzaken zoals die in paragraaf 5.3 worden weergegeven. Zou men er bijvoorbeeld in slagen het aantal septs substantieel omlaag te brengen, dan heeft dat uiteraard (verkortende) gevolgen voor de gemiddelde doorlooptijd van de afdoening van misdrijfzaken.

5.2.2 Meervoudige strafkamer

Algemeen

In 2000 werd 6% van het totale aantal strafzaken met betrekking tot volwassenen via de modaliteit meervoudige kamer afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd van de arrondissementen was 336 dagen. Het snelste arrondissement deed er gemiddeld 209 dagen over en het langzaamste 575 dagen. Voor meervoudige-kamerzaken geldt dat zij veelal complex zijn en daardoor relatief veel bewerkingstijd vergen. Bovendien is er praktisch altijd sprake van afhankelijkheid van andere ketenpartners, zoals de Forensisch Psychiatrische Dienst, het Nederlands Forensisch Instituut en de Reclassering. Bij zaken waarbij de verdachte gedetineerd is, zijn maximumtermijnen van toepassing waarbinnen de zaak moet zijn afgehandeld.

We gaan nu in op de verschillende deeltrajecten die een meervoudige-kamerzaak in de strafrechtsketen doorloopt.

Telkens wordt onder 'Nu' de huidige situatie met betrekking tot de doorlooptijd beschreven en onder 'Redelijk' de streefsituatie, inclusief de daarbij gehanteerde veronderstellingen.

Deeltrajecten MvK

- Politietraject.

Nu.

De huidige doorlooptijd tussen eerste verhoor verdachte en instroom PV bedraagt gemiddeld 56 dagen (met als uitersten 38 en 100 dagen). Wij wezen er al eerder op dat naar alle waarschijnlijkheid binnen dat gemiddelde van 56 dagen er verschillen optreden per afdoeningsmodaliteit. Naar mag worden aangenomen zal het PV, dat uiteindelijk leidt tot een meervoudige-strafkamerzaak, ingewikkelder en bewerkelijker zijn dan een PV bij een overtreding. Wij beschikken echter niet over die nadere differentiatie en volstaan hier dus met het algemeen gemiddelde van 56 dagen.

Redelijk.

Omdat voor de primaire ketenpartners de bewerkingstijd (het percentage van de huidige doorlooptijd) en de geldende wettelijke en beleidstermijnen bepalend zijn voor de minimale doorlooptijd en die als zodanig in de berekeningen worden meegenomen, geven wij bij deze en de volgende afdoeningsmodaliteiten geen 'getal' voor de redelijke doorlooptijd voor de primaire partners. Het Openbaar Ministerie en de gerechten komen als zodanig bij de bespreking van de modaliteiten niet apart aan de orde.

Voor de politie maken wij een uitzondering, mede gezien het feit dat ons slechts geaggregeerde getalsmatige informatie ter beschikking staat over de doorlooptijd (thans 56 dagen gemiddeld over alle modaliteiten). Wij stippen bij het politietraject de elementen aan die aan verkorting van de huidige doorlooptijd moeten bijdragen. Exacte getallen geven wij echter ook voor de politie niet, daar de politie behoort tot de primaire ketenpartners.

Er bestaat bij direct betrokkenen de overtuiging dat de gemiddelde doorlooptijd vanaf eerste verhoor tot aan inzenden PV (thans dus 56 dagen) omlaag kan. Behalve bij de in het hiernavolgende te bespreken situatie rond voorlopig gehechten, is de politie niet aan wettelijke termijnen gebonden. In de huidige praktijk heeft de administratieve afhandeling van het geconstateerde feit in de vorm van een adequaat PV bij de politiefunctionaris niet altijd de hoogste prioriteit. Zijn aandacht wordt in beslag genomen door zich nieuw aandienende zaken. Naarmate het zwaardere misdrijven betreft en er zich meer functionarissen met de zaak bezighouden (zoals meervoudige-kamerzaken waarover we hier spreken), is er sprake van meer en ingewikkeldere bewerkingen. Bewerkingen zijn echter maar voor een gering deel bepalend voor de doorlooptijd.

Samen met de bij politierechterzaken en bij transactiegeldsom te intensiveren AU-aanpak (de AU-aanpak is overigens niet van toepassing op het MvK-traject), zal een verhoogde aandacht van het management bij de politie op snellere administratieve afdoening, moeten leiden tot een bekorting van de gemiddelde doorlooptijd van het politietraject. Er is in de afgelopen jaren overigens reeds een flinke daling opgetreden in die doorlooptijd, van 71 dagen gemiddeld in 1996 naar 56 dagen in 2000. Wij beseffen dat aan de 'andere kant' de politie waar mogelijk gestalte wil geven aan het motto 'meer blauw op straat'.

- Aanvragen justitiële documentatie en GBA-informatie.

Nu.

Behalve in AU-zaken wordt de JDD en de GBA (Gemeentelijke Basis Administratie) altijd om informatie gevraagd. Vrijwel altijd ligt deze activiteit op het kritieke pad. Vanaf 1995 is de gemiddelde doorlooptijd in het traject van instroom OM tot respons JDD enigszins gestegen. Het bedroeg in 2000 39 dagen (met als uitersten 22 en 63 dagen). Niet bekend is hoe snel na instroom bij het OM het OM JDD- en GBA-info aanvraagt. Wel is bekend dat bevraging, met uitzondering van in verzekering gestelden, nog niet altijd on line plaatsvindt.

Redelijk.

De doorlooptijd van het traject instroom - respons JDD en GBA moet onzes inziens bekort kunnen worden. On-linebevraging moet in alle gevallen mogelijk worden gemaakt. Een gemiddelde doorlooptijd van dit deeltraject ter grootte van maximaal 5 dagen moet dan mogelijk zijn.

- Aanhoudingen.

Nu.

Gemiddeld wordt thans 31% van de meervoudige-kamerzaken aangehouden. Dat gebeurt voor bepaalde of onbepaalde tijd. Rechtbanken verschillen hier nogal in qua beleid. Zo geschiedt bij een aantal rechtbanken het merendeel van de aanhoudingen voor bepaalde tijd, terwijl dat bij andere rechtbanken altijd voor onbepaalde tijd geschiedt.

Redelijk.

Het is niet aannemelijk dat het aantal aanhoudingen drastisch omlaag zou kunnen. Ze houden direct verband met het complexe karakter van de zaken in deze modaliteit. Wij achten het wel raadzaam om zo veel mogelijk aan te houden voor een bepaalde termijn, op basis van afspraken met degenen die binnen die termijn een deelproduct moeten leveren.

Voor de vaststelling van een redelijke doorlooptijd gaan wij uit van aanhouding met bepaalde termijn van 12 weken, zoals in het arrondissement Breda wordt gehanteerd.

- Forensisch psychiatrisch onderzoek.

Nu.

Er wordt jaarlijks naar schatting in 15% van het totale aantal MvK-zaken om een forensisch rapport gevraagd. Het opmaken van een dergelijk rapport kost (thans) ongeveer drie maanden doorlooptijd, maar kent een aanzienlijk kortere bewerkingsstijd. Daarbij wordt van de zijde van onze gesprekpartners terzake gesteld dat de inschatting van de OvJ betreffende de zin van het aanvragen van een forensisch rapport, soms te wensen overlaat.

De doorlooptijd ligt ten dele op het kritieke pad.

Redelijk.

Als belangrijke factor voor de betrekkelijk lange doorlooptijd van het onderzoek geldt capaciteitstekort bij de betreffende organisatie. Zolang daarvoor geen oplossing wordt gevonden, zal het aandeel in de doorlooptijd niet veranderen. Wij gaan bij het indiceren van een redelijke doorlooptijd van de zaak uit van 40 dagen doorlooptijd, waarbij 50% van de gevallen op het kritieke pad ligt. Dat veronderstelt enige uitbreiding van de capaciteit bij de FPD en tegelijkertijd een kritische bezinning op de opportuniteit van de aanvragen in specifieke gevallen.

- Reclasseringsrapportage.

Nu.

De reclassering werkt als organisatie zowel binnen als buiten de strafrechtsketen. Binnen de keten streven organisaties door samenwerking naar verdere afstemming in trajecten. Hierdoor kan sneller en passender op een strafbaar feit worden gereageerd. De reclassering levert een belangrijke bijdrage bij de uitvoering van taakstraffen, elektronisch toezicht en de penitentiaire programma's. Een reclasseringsrapport is een voorlichtingsrapport dat wordt gemaakt op verzoek van het OM, de rechtelijke macht of de advocaat/de cliënt, dan wel een adviesrapport dat wordt uitgebracht aan het OM, de rechtelijke macht, directeurs van penitentiaire inrichtingen en maatschappelijke instellingen.

In 1999 werden in het ressort Den Bosch 15.659 voorlichtingsrapporten gemaakt, in 2000 waren het er 15.532. De reclassering bracht in 2000 10.292 overige rapporten (met name adviesrapporten) uit. Dat was 33% meer dan in 1999 (7.716). De doorlooptijd bedraagt circa 50 dagen.

Er wordt geëxperimenteerd met mondelinge informatieoverdracht in plaats van met standaardformulieren. Tevens proberen reclassering en OM elkaar al voor een rechtszitting te informeren over de (on)mogelijkheden van de beoogde resocialisatie voor de delinquent.

Redelijk.

In de praktijk blijkt dat de reclasseringsrapporten enerzijds soms overbodige informatie bevatten en dat anderzijds belangrijke gegevens ontbreken. In de toekomst zou meer de nadruk moeten worden gelegd op schriftelijke verkorte rapportages en/of het mondeling verschaffen van gegevens, zodat de huidige gemiddelde doorlooptijd omlaag kan.

Het is overigens vaak niet geheel duidelijk op grond van welke overwegingen verdachten worden doorgestuurd naar de reclassering.

Gestreefd moet worden naar een gemiddelde doorlooptijd van 40 dagen (gemiddeld over mondeling en schriftelijk), gerekend vanaf het moment van aanvraag door OM tot het beschikbaar zijn van de gevraagde reclasseringsinformatie.

In het hiervoor staande werd de meervoudige-kamerzaak bekeken zonder expliciet aandacht te schenken aan zaken met een gedetineerde verdachte.

- Voorlopig gehechten.

Nu.

In meervoudige-kamerzaken is zeer regelmatig sprake van een verdachte in voorlopige hechtenis (circa 10% van het totaal aantal misdrijfzaken), is de doorlooptijd korter dan bij zaken waarbij de verdachte niet gedetineerd is. Bij een gedetineerde verdachte gelden er veel maximumtermijnen. Mede hierdoor krijgt deze categorie zaken veelal een hogere prioriteit dan andere soorten zaken. In totaal mogen er maximaal 106 dagen tussen aanhouding en zittingsdatum zitten.

In de tussentijd moet in ieder geval 10 dagen voor de zittingsdatum de dagvaarding worden betekend. Deze termijn wordt in het overgrote merendeel van de gevallen gehaald. Voor sommigen leidt dat tot de opvatting dat als het in relatief zware gevallen als deze zo snel kan, het in het geval van niet-gedetinerden toch ook snel(ler) moet kunnen. Maar in de verkeersdoorstromingsmetafoor met al zijn files moet natuurlijk worden bedacht dat in deze gevallen voortdurend voorrang wordt gegeven. Voor de tijd tussen zittingsdatum en onherroepelijk worden van het vonnis kan 30 dagen worden berekend. Er is in ieder geval een periode van 14 dagen na de zittingsdag nodig om een zorgvuldige uitspraak op te stellen. Daarna is er een termijn van 14 dagen nodig voor hoger beroep, waarin ook niets met het dossier kan worden gedaan. Twee dagen zijn nodig voor opslag voor transport, ziekte, feestdagen, e.d. Dit komt op een totaal van 136 dagen.

Redelijk.

Ongewijzigd

Rekening houdend met het voorstaande, ontstaat nu voor een gemiddelde meervoudige-kamerstrafzaak een minimumdoorlooptijd uit hoofde van termijnen en bewerkings- en transporttijd en continuïteitstoeslag, van 139 dagen (4,5 maanden). In bijlage 4 treft u de daarbijbehorende rekenspecificatie aan.

5.2.3 Enkelvoudige strafkamer (politierechter)

Algemeen

Via de modaliteit politierechter werd in 2000 50 van het aantal misdrijven beslecht. In de categorie misdrijven is de modaliteit politierechter de meest omvangrijke. Gemiddeld vergde zo'n strafzaak 301 dagen doorlooptijd. Het snelste arrondissement deed het gemiddeld in 172 dagen. Het langzaamste was gemiddeld 536 dagen.

Deeltrajecten

- Politietraject.

Nu.

Het politietraject verschilt qua huidige doorlooptijd (waarbij immers geen onderscheid wordt gemaakt naar afdoeningsmodaliteiten) niet van de hiervoor besproken modaliteit meervoudige kamer.

In toenemende mate is er bij de afdoening van misdrijfzaken sprake van zogeheten AU-zaken (Aanhouden en Uitreiken). De dagvaarding wordt dan direct aan de verdachte uitgereikt. De zittingsdatum is direct bekend. Veelal bestaat wel de mogelijkheid om alsnog te transigeren.

Zo werd in 2000 in 36% van de misdrijfzaken de AU-procedure toegepast (55% in het hoogst scorende arrondissement). Daarbij geldt in sommige arrondissementen als beleidsafspraken dat het PV binnen twee weken na het eerste verhoor afgerond moet zijn. AU-zaken komen overigens, zoals eerder gesteld in het zojuist besproken MvK-traject niet of nauwelijks voor.

In een aantal arrondissementen wordt gebruikgemaakt van een zogenaamde secretaris op locatie (sol) of een politieparketsecretaris (pps), die werk uit handen nemen van de politie en de officier van justitie. Zij dragen zorg voor een goed kwaliteitsniveau van procesverbalen, dagvaarden verdachten van AU-zaken en doen administratieve werkzaamheden, zodra er aangifte wordt gedaan.

In feite is hier sprake van het ineenschuiven van politiecapaciteit en OM-capaciteit.

Redelijk.

De AU-procedure is niet in alle gevallen toepasbaar, maar uiteindelijk wordt 50% door direct betrokkenen realiseerbaar geacht. De procedure leidt in elk geval tot verkorting van de doorlooptijd in het politietraject, maar ook in trajecten daarna (de dagvaarding is al betekend, de OM-afdoening bekend en de zitting gepland).

De prioritering binnen de politieorganisatie ten gunste van de administratieve afdoening (PV) blijft aandacht vragen.

- Aanvragen justitiële documentatie en GBA-informatie.

Nu.

Met uitzondering van de AU-zaken wordt in alle gevallen deze documentatie en informatie aangevraagd. De doorlooptijd bedraagt, zoals we zagen, gemiddeld 35 dagen. Bij EvK-zaken geldt dan dat in circa 65% van de gevallen de betreffende informatie wordt gevraagd. Bij MvK-zaken, waar de AU-aanpak niet wordt toegepast, gaat het om 100% van de gevallen.

Redelijk.

Ook hier geldt dat het eerder gestelde bij de modaliteit meervoudige kamer van toepassing is: on-linebevraging mogelijk maken. De doorlooptijd van het traject instroom - respons JDD- en GBA-informatie moet bekort kunnen worden tot gemiddeld 5 dagen.

- Aanhoudingen.

Nu.

Gemiddeld wordt door de politierechter 12% van de zaken aangehouden, een percentage dat gedurende de afgelopen vijf jaar vrijwel constant is. Aanhouding gebeurt voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd. Welke gemiddelde termijn bij aanhoudingen voor bepaalde termijn wordt gehanteerd, wordt cijfermatig niet bijgehouden.

Redelijk.

Wij achten het raadzaam om zo veel mogelijk aan te houden voor een bepaalde termijn. Voor de vaststelling van een redelijke doorlooptijd gaan wij uit van aanhouding met bepaalde termijn van 12 weken.

- Reclasseringsrapportage.

Nu.

In circa 20% van het aantal misdrijven wordt een reclasseringsrapport gevraagd. De doorlooptijd, veelal deels liggend op het kritieke pad van de zaaksbehandeling, bedraagt circa vijftig dagen. De inmiddels gestandaardiseerde bewerkingstijd bedraagt gemiddeld 2 dagen.

Redelijk.

Wij houden de eerdergenoemde bekorting van het reclasseringstraject naar 40 dagen als streeftijd aan.

Rekening houdend met het voorstaande, ontstaat nu voor een gemiddelde politie-rechterzaak een minimumdoorlooptijd uit hoofde van termijnen en bewerkings- en transporttijd en continuïteitstoeslag van 94 dagen (drie maanden). In bijlage 4 treft u de daarbijbehorende rekenspecificatie aan.

5.2.4 OM-transacties misdrijfzaken

Algemeen

Van het totale aantal misdrijven werd in 2000 25% afgedaan via de modaliteit transactie OM (geldsom). De gemiddelde doorlooptijd bedroeg 109 dagen, met als uitersten 60 en 191 dagen. De modaliteit is daarmee gemiddeld de snelste van de beschouwde afdoeningsmodaliteiten.

Indien betaling van de geldsom niet tijdig plaatsvindt (circa 20% van de zaken), wordt verdachte alsnog gedagvaard voor de politierechter.

Deeltrajecten

De bij de voorafgaande modaliteiten besproken deeltrajecten politie, JDD, reclassering zijn onverkort van toepassing op deze modaliteit.

Rekening houdend met het voorstaande, ontstaat nu voor een gemiddelde OM-transactie op een misdrijf een minimumdoorlooptijd uit hoofde van termijnen en bewerkings- en transporttijd en continuïteitstoeslag van 18 dagen. In bijlage 4 treft u de daarbijbehorende rekenspecificatie aan.

5.2.5 Kantonrechter

Algemeen

51% van de bij het OM aangebrachte overtredingen wordt afgedaan via de modaliteit kantonrechter. Gemiddeld vergde dat in 2000 gemiddeld 349 dagen doorlooptijd per overtreding. Het snelste arrondissement deed het in 186 dagen en het traagste in 657 dagen.

Het gerealiseerde landelijk gemiddelde blijkt ongeveer net zo snel als een meer-voudige-kamerzaak, maar is langzamer dan een politierechterzaak.

Deeltrajecten

Nu.

De doorlooptijden in het politietraject worden niet verbijzonderd naar misdrijf en overtreding. In het politietraject wordt voor overtredingen nog weinig gewerkt met de AU-procedure.

Ook in kantonzaken wordt justitiële documentatie aangevraagd.

6% van het aantal zaken wordt aangehouden.

Redelijk.

In principe is het mogelijk om ook voor de zwaardere overtredingen waarom het hier gaat, de AU-procedure toe te passen. Op termijn moet dat, inclusief de bekorting op de doorlooptijd van JDD, GBA-bevraging, bijdragen aan de bij de andere modaliteiten reeds aangegeven bekorting van de doorlooptijd van het politietraject.

Rekening houdend met het voorstaande, ontstaat nu voor een gemiddelde kantonrechterstrafzaak een minimumdoorlooptijd uit hoofde van termijnen en bewerkings- en transporttijd en continuïteitstoeslag van 74 dagen (2,5 maanden). In bijlage 4 treft u de daarbijbehorende rekenspecificatie aan.

5.2.6 OM-transacties overtredingen

Algemeen

Deze modaliteit wordt in ruim 42% van het totale aantal via het OM binnengekomen overtredingen toegepast. De doorlooptijd bedraagt thans gemiddeld 175 dagen, met als uitersten 92 en 356 dagen. De doorlooptijd van de transactie op een overtreding blijkt dus langer dan die op een misdrijf.

- Deeltrajecten.

Nu.

Politietraject en OM-traject wijken niet wezenlijk af van die van de hiervoor beschreven modaliteit kantonrechter.

Redelijk.

Wat precies de oorzaken zijn van de ten opzichte van misdrijven relatief lange doorlooptijden bij de afdoening van overtredingen, is niet duidelijk. Aan de aard en het aantal van de benodigde bewerkingen kan het niet liggen. Verondersteld wordt dat er sprake is van een beperkte totaalcapaciteit bij de betrokken partners, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de afdoening van misdrijven. Feit is dat het aandeel van wachttijden bij de afdoening van overtredingen relatief groot is. Hier lijkt duidelijk sprake te zijn van een prioritering van de inzet van een nu eenmaal beperkte capaciteit ten gunste van de aanpak van misdrijven. De relatief lange huidige doorlooptijden lijken het gevolg van capaciteitstekort.

Rekening houdend met het voorstaande, ontstaat nu voor een gemiddelde OM-transactie op een overtreding een minimumdoorlooptijd uit hoofde van termijnen en bewerkings- en transporttijd en continuïteitstoeslag van 8 dagen. In bijlage 4 treft u de daarbijbehorende rekenspecificatie aan.

5.3 DE REDELIJKE DOORLOOPTIJDEN GEKWANTIFICEERD

Korte termijn

In de voorafgaande paragraaf is een zo goed mogelijke raming gemaakt van de tijd benodigd voor bewerking, transport en termijnen voor een gemiddelde zaak per afdoeningsmodaliteit.

Rekening houdend met het gestelde in hoofdstuk 4 en de voorafgaande paragrafen van hoofdstuk 5, geven wij in de volgende tabel een samenvattend overzicht van de streefwaarden met betrekking tot redelijk te achten doorlooptijden van de beschouwde modaliteiten op de korte termijn. Korte termijn definiëren wij als twee jaar na aanvang van gericht te nemen acties ter bekorting van de doorlooptijd (zie ook hoofdstuk 7).

Tabel 9.

Doorlooptijden Modaliteiten (gerekend in dagen vanaf: Politie eerste verhoor)						
		Transactie		Vonnis		
		Misdrijf	Over-treding	KR	EVK	MVK
1.	Termijnen, bewerking en transport (incl. continuïteitstoelage)	18	8	74	94	139
2.	Voorraadtoelage	55	55	55	55	55
3.	Beredeneerd minimum	73	62	129	148	194
4.	Filetoelage	36	31	65	74	97
5.	Redelijk gemiddelde op korte termijn	109	94	194	223	290
6.	Huidig gemiddelde	109	174	348	301	336
7.	% redelijk gemiddelde korter dan huidig gemiddelde	0	46	44	26	14
8.	Huidig minimum	60	92	186	172	209
9.	Huidig minimum t.o.v. redelijk gemiddelde	-49	-2	-8	-51	-81

Percentage voorraadtoelage 15

Percentage filetoelage 50

Toelichting bij deze tabel

1. Totale duur volgens de benadering uit paragraaf 5.2:
 - Termijnen.
 - Deelbijdragen derden voorzover op kritieke pad.
 - Opslag voor bewerking. Hier wordt met een percentage van de huidige doorlooptijd gerekend.
 - Opslag voor transport.
 - Opslag voor discontinuïteit.

2. Opslag voor voorraad:
 - De voorraad bij het OM vóór eerste beoordeling door het OM, schommelt de laatste jaren tussen de 10 en 20% van de jaarlijkse verwerking.
 - Het is in feite de wachttijd totdat het dossier wordt toegelaten tot het circuit.

Het is natuurlijk niet juist om bij de bepaling van een redelijke doorlooptijd op korte termijn die voorraad te veronachtzamen. Voorlopig rekenen we dus met de bestaande 15% opslag op het huidig gemiddelde. Er zou naar gestreefd moeten worden dat voorraadvolume terug te brengen naar circa 5% binnen een termijn van vijf jaar.

3. Beredeneerd minimum:

- Sneller lijkt het (gemiddeld!) niet te kunnen, tenzij de voorraad (geleidelijk) wordt geslecht.
- Transactie misdrijven wordt in het snelste arrondissementsparket al sneller afgehandeld. Het beredeneerd minimum voor de modaliteit meervoudige kamer komt dicht in de buurt van het huidig minimum.
- Bij de modaliteiten transactie overtredingen en kantonrechter ligt het beredeneerd minimum het verst onder het feitelijk gerealiseerd minimum.

4. Filetoeslag:

- Eenmaal toegelaten tot het circuit, is er sprake van soms grote drukte en ontstaan er filewachtlijden.
Om vanuit het beredeneerd minimum (3) het huidig gemiddelde (6) te benaderen, is een opslag nodig: de filetoeslag. Het betreft een procentuele opslag op het beredeneerd minimum. Die opslag bedraagt voor de modaliteit transactie misdrijven 55%, voor de modaliteit meervoudige strafkamer 70%, voor de enkelvoudige kamer 100% en voor de beide overtredingsmodaliteiten telkens 150%. Het zijn percentages die een afspiegeling lijken te zijn van de prioriteit die aan de verschillende afdoeningsmodaliteiten wordt toegekend. De huidige capaciteit is kennelijk zodanig verdeeld dat zwaardere zaken voorrang krijgen.
Met toepassing van genoemde opslagen zouden we dus weer terug zijn bij de huidige gemiddelde doorlooptijd.
- Met het indiceren van de filewachtijd hebben wij in feite het gedeelte van de doorlooptijd boven water gehaald dat niet direct toewijsbaar is aan andere oorzaken, zoals bewerking, termijnen, transport en OM-voorraad vóór eerste beoordeling. Waar de voorraadtoeslag in oorsprong nog te lokaliseren valt bij het OM, is op basis van de beschikbare cijfers niet aan te geven waar zich precies de files voordoen. Hier speelt de mogelijkheid om via capaciteitsuitbreiding op de langere termijn doorlooptijden te bekorten.

Er zijn geen 'efficiëncynormen' voor de verhouding wachttijd - bewerkingstijd. Duidelijk is wel dat er uit hoofde van optimale benutting van de bewerkingscapaciteit altijd sprake dient te zijn van 'enige' filevorming. Voorlopig hanteren wij een fileopslag van 50% van het beredeneerd minimum voor de bepaling van een redelijk gemiddelde doorlooptijd op de korte termijn. Dat veronderstelt in de praktijk in sommige gevallen (met name overtredingszaken) al een forse extra inspanning. Uiteraard is het mogelijk om per afdoeningsmodaliteit een ander percentage fileopslag te hanteren. Sluitende redeneringen over het waarom daarvan liggen echter niet voor de hand.

5. Redelijk gemiddelde:

- Dit is het beredeneerd minimum (3), verhoogd met een variabel percentage fileopslag (in dit geval is dus telkens 50% gehanteerd).

De gemiddelde doorlooptijd voor strafrechtelijke afdoening van misdrijfzaken is thans acht maanden (inclusief sepots, voegingen en overdrachten) en wordt nu, op grond van de hiervoor staande redelijke gemiddelden en bij een ongewijzigde doorlooptijd van sepots, voegingen en overdrachten (die immers buiten beschouwing zijn gebleven wat betreft bekortingsmogelijkheden op de doorlooptijd) 6,7 maanden.

Redelijke doorlooptijden op de langere termijn

Hiervóór is een zo zorgvuldig mogelijke inschatting gemaakt van op korte termijn te bereiken redelijke gemiddelde doorlooptijden van de belangrijkste afdoeningsmodaliteiten in de strafrechtsketen.

Op basis van daartoe te nemen extra maatregelen (zie ook hoofdstuk 7) moet op de langere termijn (vier tot zes jaar vanaf het moment van inzet van instrumenten en middelen) gewerkt worden aan het verkleinen van de voorraad bij het OM en het verkleinen van de diverse files in de dan volgende modaliteiten.

Die voorraadtoeslag lieten wij tot nu toe ongewijzigd (15% ofwel 55 dagen). De filetoeslag stelden we voor alle afdoeningsmodaliteiten op 50%. Maar ook die percentages zijn beïnvloedbaar.

Indien als toekomstige voorraad(toeslag) 5% wordt gehanteerd, ontstaan als redelijk gemiddelden:

Tabel 10.

Transactie misdrijf	Transactie overtreding	Vonnis kantonrechter	Vonnis politierechter	Vonnis meervoudige kamer
54 dagen	39 dagen	139 dagen	168 dagen	236 dagen

De gemiddelde doorlooptijd voor strafrechtelijke afdoening van misdrijfzaken wordt dan 5,2 maanden. Bij die berekening is voor de vergelijkbaarheid met de huidige situatie het aantal sepots, voegingen en overdrachten en bijbehorende doorlooptijden (zoals die golden in 2000) constant gehouden. De overtredingsmodaliteiten (transactie overtreding en vonnis kantonrechter) zijn hierin dus niet meegerekend. Ze kwamen ook in het oorspronkelijk gemiddelde, dat immers over misdrijfzaken ging, niet voor.

Indien in de toekomst de filetoeslag wordt verlaagd tot eveneens 5%, is in combinatie met 5% voorraadtoeslag het redelijk gemiddelde:

Tabel 11.

Transactie misdrijf	Transactie overtreding	Vonnis kantonrechter	Vonnis politierechter	Vonnis meervoudige kamer
38 dagen	27 dagen	97 dagen	117 dagen	165 dagen

De gemiddelde doorlooptijd voor strafrechtelijke afdoening van misdrijfzaken wordt nu 4,2 maanden.

Rekentechnisch is dat nogal gemakkelijk. Realisatie in de werkelijkheid vraagt om een gerichte aanpak. Nadat we in het volgende hoofdstuk het executietraject en zaken in hoger beroep wat nader hebben belicht, geven we in het afsluitende hoofdstuk 7 enkele indicaties van de wijze waarop die afname van wachttijden kan worden gerealiseerd.

6. OVERIGE TRAJECTEN

6.1 INLEIDING

De afdoeningsmodaliteiten zoals tot nu toe beschouwd, beslaan het traject van eerste verhoor (PV) tot vaststelling van de straf (door de officier van justitie dan wel de rechter). Het daaropvolgende deeltraject tot de start van de tenuitvoerlegging, is nog niet op doorlooptijd bezien. Dat geldt ook voor beroepszaken. (N.B.: cassatierechtspraak is buiten het onderzoek gehouden.) Het is in principe mogelijk om het executietraject en het eventuele beroepstraject mee te nemen in de benaderingswijze zoals gehanteerd in het vorige hoofdstuk. Wij hebben dat evenwel niet gedaan en wel om de volgende redenen. Allereerst lijkt het ons omwille van de vergelijkbaarheid beter om per afdoeningsmodaliteit hetzelfde traject te beslaan als het traject dat leidde tot een overall gemiddelde doorlooptijd van acht maanden. De doorlooptijd gaf aanleiding tot dit onderzoek. En in die acht maanden was het executietraject niet inbegrepen, het vonnis in tweede aanleg evenmin.

Bovendien geldt dat doorlooptijden in het executietraject (door CJIB) hoofdzakelijk worden uitgedrukt in procentielen en als zodanig niet zonder meer zijn op te tellen bij gemiddelde doorlooptijden van de andere deeltrajecten.

In dit hoofdstuk worden bedoelde deeltrajecten nader op doorlooptijd geanalyseerd.

6.2 HOGER BEROEP

6.2.1 Feitelijke gegevens beroepszaken

De huidige doorlooptijden van beroepszaken worden gemeten over het totale traject van instellen appèl tot eindarrest Hof (gemiddeld ruim dertien maanden). Ook hier is er het beeld dat het snelste ressort gemiddeld ruim 2,5 maal zo snel is als het traagste.

Tabel 12.

	AANTAL IN 2000	DOORLOOPTIJD
Kantongerechtoppèls	4.364	
Rechtbankoppèls	15.095	
Eerste appèl - ontvangst dossier Hof (OM-traject)		104 dagen gemiddeld 99 dagen in snelste ressort 496 dagen in traagste ressort
Datum ontvangst Hof - eindarrest Hof		298 dagen gemiddeld 201 dagen in snelste ressort 410 dagen in traagste ressort
Totaal gemiddeld		402 dagen (13,5 maanden)

Gegevens verstrekt door het Parket-Generaal.

6.2.2 Redelijke doorlooptijden beroepszaken

De ter beschikking staande informatie over huidige doorlooptijden is grofmazig. In overleg tussen de ressorten is onlangs als redelijke termijn voor een gemiddelde beroepszaak 270 dagen vastgesteld (inclusief een beleidsafpraak dat verdachte dertien weken voor de zitting bij het gerechtshof gedagvaard moet worden). In de meeste parketten wordt een onderscheid gemaakt tussen de aard van de zaken en wie hoger beroep tegen de zaak heeft ingesteld. Zo gaan zeden- en kindorzaken en zaken waarbij gedetineerden vastzitten vaak voor. Ook zaken waarin hoger beroep is ingesteld door de officier van justitie lijken voor overige zaken te gaan. In circa 20 - 25% van de gevallen wordt de zaak door de rechter aangehouden.

Wij beschikken niet over voldoende detailinformatie om een soortgelijke benadering als bij de in hoofdstuk 5 behandelde modaliteiten toe te passen. Het door de ressorten overeengekomen streefgemiddelde van 270 dagen komt ons als redelijk voor. Zeker als men bedenkt dat dat nog altijd ruim vier maanden sneller is dan het huidig gemiddelde.

6.3 DE EXECUTIEFASE

6.3.1 Feitelijke gegevens over de huidige doorlooptijden

Bij het bezien van doorlooptijden van de totale keten dient ook het gedeelte dat betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van straf in beschouwing genomen te worden. Dit betreft het traject vanaf de ontvangst van een schikkingsvoorstel dan wel vanaf het executabel vonnis tot het moment dat de tenuitvoerlegging van het vonnis daadwerkelijk start. Het CJIB vervult een centrale rol in coördinerende en administratieve zin bij de uitvoering van de executie. De beschikbare gegevens ten aanzien van de executie zijn afkomstig van het CJIB.

We beschouwen in dit verband de volgende executieonderdelen:

- Vrijheidsstraffen.
- Geldboeten.
- Taakstraffen.
- Ontnemingsmaatregelen.
- Schadevergoedingsmaatregelen.
- Transacties.

Vrijheidsstraffen

De doorlooptijd van de executiefase met betrekking tot vrijheidsstraffen bestaat uit aanlevertijd (het aantal dagen dat verstrijkt tussen de datum van het onherroepelijk worden van het vonnis en de datum van ontvangst bij het CJIB) en de tijd die verstrijkt bij het CJIB om de executie te realiseren (in de beschikbare informatie van het CJIB effectiviteit genoemd, doorlooptijd van afgedane zaken + ouderdom werkvoorraad).

De aanlevertijd van de parketten bedraagt in 2001 gemiddeld in Nederland ongeveer zestig dagen. Als maximum is in die periode in een parket 131 dagen en als minimum 28 dagen als aanlevertijd gemeten. De aanlevertijd van de ressortsparketten ligt gemiddeld iets hoger en varieert van zeventig tot 131 dagen.

Na ontvangst van het vrijheidsstrafvonnis wordt vanuit het Landelijk Coördinatiepunt Vrijheidsstraffen (LCA) de executie van deze vonnissen gecoördineerd. In samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen en zo nodig de politie vindt de uitvoering van de executie plaats. Informatie over de doorlooptijden is beschikbaar in percentielen. Met betrekking tot de executie van vrijheidsstraffen zijn de volgende cijfers beschikbaar. In 2001 is 72% van de zaken afgehandeld binnen zes maanden. Van het aantal zaken dat nog in behandeling is (28%), betreft de helft zaken die al langer dan achttien maanden lopen. Hieraan is onder meer de beperkte celcapaciteit debet. Het is niet mogelijk aan te geven hoe lang het executietraject van een vrijheidsstraf (tot aan het feitelijk dichtklappen van de celdeur) gemiddeld duurt.

Tabel 13.

EXECUTIETRAJECT VRIJHEIDSTRAFFEN (Van onherroepelijk vonnis tot start vrijheidstraf)						
	<i>Eerste aanleg</i>			<i>Beroep</i>		
Aanlevertijd (ressorts)parket	Minimaal 28	Gemiddeld 60	Maximaal 131	Minimaal 70	Gemiddeld 91	Maximaal 131
CJIB-realisatie	180 (72%)			180 (72%)		
Totaal	Tussen 7 en 11 maanden			Tussen 9 en 11 maanden		

Geldboeten

De doorlooptijd met betrekking tot geldboeten opgelegd door de rechter, bestaat uit de aanlevertijd en de effectiviteit bij het CJIB. Na het onherroepelijk worden, wordt het vonnis aangeleverd bij het CJIB. De aanlevertijd van de parketten bedraagt in 2001 gemiddeld in Nederland ongeveer vijftig dagen. Als maximum is in die periode in een parket 161 dagen en als minimum 22 dagen als aanlevertijd gemeten. De aanlevertijd van de ressortsparketten is hoger en varieert van 126 tot driehonderd dagen.

Het CJIB verzorgt vervolgens de inning via het STRABIS-systeem. De veroordeelde ontvangt eerst een aanschrijving tot betaling van een executeerbaar vonnis. Indien er niet wordt betaald, wordt na diverse aanmaningen het vonnis naar de betreffende politieregio verzonden om de geldboete te laten innen. Ook voor geldboeten is informatie over de doorlooptijden alleen beschikbaar in percentielen; in 2001 is 76,3% afgedaan binnen zes maanden.

Tabel 14.

EXECUTIETRAJECT GELDBOETES (OPGELEGD DOOR DE RECHTER) (Van onherroepelijk vonnis tot verzenden acceptgiro)						
	<i>Eerste aanleg</i>			<i>Beroep</i>		
Aanlevertijd (ressorts)parket	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
	22	50	161	126	184	300
CJIB-realiseratie	200			200		
Totaal	Tussen 7 en 12 maanden			Tussen 11 en 17 maanden		

Taakstraffen

Taakstraffen kunnen op voorstel van het OM worden opgelegd dan wel na uitspraak van de rechter. Zogenaamde oude taakstrafvonnissen, waarvan de executie niet via het CJIB verliep, laten wij hier buiten beschouwing. De doorlooptijd voor het opleggen van taakstraffen door de rechter bestaat uit de aanlevertijd vanuit het parket (minimaal zestien, maximaal 111 dagen) die gemiddeld in 2001 ongeveer vijftig dagen in beslag neemt. Indien de taakstraf op voorstel van het OM wordt opgelegd, is de aanlevertijd korter en bedraagt gemiddeld ongeveer tien dagen. De benodigde tijd om de taakstraf rond te krijgen door SRN (dat wil zeggen het moment waarop aan het CJIB gemeld wordt dat de taakstraf geregeld is, hetgeen nog niet wil zeggen dat de taakstraf ook uitgevoerd is), bedraagt gemiddeld ongeveer 55 dagen en ligt tussen een minimum van 34 en een maximum van 81 dagen.

Tabel 15.

EXECUTIETRAJECT TAAKSTRAFFEN						
	<i>OM taakstraf</i>			<i>Taakstraf opgelegd door rechter</i>		
Aanlevertijd parket	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
	4	10	50	16	50	111
CJIB-realiseratie	55			55		
Totaal	Tussen 2 en 4 maanden			Tussen 2 en 6 maanden		

Ontnemingsmaatregelen

In ontnemingszaken verzendt het CJIB een aanschrijving met het verzoek het opgelegde bedrag te voldoen. Indien de veroordeelde niet akkoord gaat, wordt een deurwaarder ingeschakeld. Indien de veroordeelde uiteindelijk niet betaalt, kan de zaak worden aangehouden en wordt periodiek verhaalsonderzoek gedaan. In 2001 is 31% binnen zes maanden afgedaan. 47,7% is binnen achttien maanden nog niet afgedaan.

Schadevergoedingsmaatregelen

Bij schadevergoedingsmaatregelen verzendt het CJIB een aanschrijving tot betaling; indien er niet wordt betaald en aanmaningen niet tot betaling leiden, wordt de deurwaarder ingeschakeld om tenuitvoerlegging af te dwingen. In het uiterste geval kan een arrestatiebevel worden uitgevaardigd. In 2001 is 49,7% van de schadevergoedingsmaatregelen binnen zes maanden afgedaan.

Transacties

Transacties kunnen afkomstig zijn van de politie (via het systeem Tobias, 68,4% in 2001), het OM (via het systeem Compas, 26,4%), de RDW (5,1%) of via handmatige invoer (0,1%). Binnen het CJIB worden de transacties verwerkt via het TRIAS-systeem. Eerst vindt verificatie plaats via IPEX (persoons- en adresgegevens). Vervolgens vindt recidivebevraging plaats. Indien de overtreding in aanmerking komt voor een politietransactie, wordt een acceptgiro verzonden waarmee de transactie kan worden voldaan. Met betrekking tot de doorlooptijd geldt hier een vaste termijn van zes weken. Daarnaast wordt rekening gehouden met een uitlooptermijn van twee weken. Indien er niet wordt betaald, wanneer de verdachte niet in aanmerking komt voor de politietransactie of ten aanzien van de zaken waarvan de instroom via Compas plaatsvindt, wordt een OM-transactie toegestuurd (waarvoor opnieuw een doorlooptijd van acht weken geldt). Indien er niet wordt betaald, vindt overdracht plaats naar het arrondissementsparket om te dagvaarden. Ook voor transacties zijn de doorlooptijden aangegeven in procenten; in 2000 is 63,4% afgedaan binnen drie maanden.

Tabel 16.

EXECUTIETRAJECT OM-TRANSACTIES			
Aanlevertijd parket	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
	39	61	94
CJIB-realiserie	90 (63%)		
Totaal	Tussen 4 en 6 maanden		

6.3.2 Redelijke doorlooptijden voor de executie

Als het gaat om het bepalen van redelijke doorlooptijden voor het executiegedeelte van de strafrechtsketen, constateren wij dat in deze fase de afhankelijkheid van andere actoren (DJI, reclassering) om de executie daadwerkelijk tot stand te brengen, groot is. Wat is bijvoorbeeld een redelijke doorlooptijd voor het effectueren van een vrijheidsstraf als er onvoldoende celcapaciteit beschikbaar is? Wat is een redelijke termijn voor het opleggen van een taakstraf als er geen passend werk kan worden gevonden?

Om een goed oordeel te kunnen vellen over de mogelijke doorlooptijden voor deze activiteiten, is aanvullend onderzoek nodig waarbij ook nadrukkelijk ingegaan wordt op de voorwaarden waaronder een eventuele verkorting mogelijk zou zijn.

Wij constateren daarnaast dat de aanlevertijden vanuit de parketten aan het CJIB als het vonnis van de rechter onherroepelijk is geworden, sterk uiteenlopen per parket. De aanlevertijd lijkt ons vooral te ontstaan, door het feit dat zaken eenvoudig blijven liggen. Kennelijk staat de spoedige aanlevering niet in het focus van de aandacht. Wij achten een bekorting van de aanlevertijd zeker haalbaar, maar beseffen dat toekenning van prioriteit (in capaciteitsaanwending) hiertoe benodigd is. In de werkwijze zit het niet.

7. FINALE

7.1 CONCLUSIE

Doorlooptijden in de strafrechtsketen kunnen korter. De vraag of de gemiddelde doorlooptijd in een periode van vijf jaar met 25% kan worden bekort, beantwoorden wij bevestigend, maar uitdrukkelijk alleen indien de in dit hoofdstuk genoemde maatregelen worden getroffen. Vergeleken met de gemiddelde doorlooptijd van acht maanden voor misdrijfzaken, die als referentiepunt ten grondslag lag aan dit onderzoek, hebben wij een beredeneerde doorlooptijd gepresenteerd van 6,7 maanden. Dit is te bereiken op de korte termijn, te weten twee jaar gerekend vanaf het moment waarop de acties worden ingezet.

De aanvullende vraag of de gemiddelde doorlooptijd per eind 2003 (dus binnen ongeveer een jaar) kan worden teruggebracht tot vijf maanden, moet ontkennend beantwoord worden.

Indien, met name door middel van capaciteitsuitbreiding, de structurele voorraad vóór eerste beoordeling OM kan worden verkleind van thans 15% naar uiteindelijk 5%, daalt, zoals gesteld, de beschouwde gemiddelde doorlooptijd naar ruim vijf maanden (zie ook tabel 10).

Als via extra capaciteitsuitbreiding maar ook door het behalen van de streefwaarden via aanpakken zoals vermeld bij de diverse deeltrajecten, per afdoeningsmodaliteit de bestaande filevorming van 50% naar toekomstig 5% wordt teruggebracht, dan is op de gemiddelde doorlooptijd wederom een maand gewonnen (zie tabel 11). Capaciteitsuitbreiding vraagt ook opname en acclimatisering van die capaciteit in de organisaties. Voorgestelde aanpassingen in werkwijzen zullen nog de nodige voorbereidende werkzaamheden vergen en dus pas later hun vruchten afwerpen.

Met inzet van vereende krachten achten wij het bereiken van een gemiddelde doorlooptijd over circa vier tot zes jaar van vier maanden redelijk.

Maar dat gaat uiteraard niet vanzelf. Bij de bespreking van de diverse afdoeningsmodaliteiten in hoofdstuk 5 is al ingegaan op de aard van maatregelen (werkwijzen) die voor de verwezenlijking van de beredeneerde doorlooptijden nodig zijn.

7.2 TE NEMEN FLANKERENDE MAATREGELLEN

In deze paragraaf geven wij de voornaamste maatregelen aan om de voornemens daadwerkelijk te realiseren. Wij baseren deze maatregelen op de bij ons na overleg met de diverse ketenpartners, ontstane inzichten in de huidige werkwijzen en de mogelijkheden om daarin verbeteringen aan te brengen.

Meer in het algemeen presenteren wij de maatregelen vanuit organisatiekundige optiek: Welke voorwaarden moeten worden geschapen om de beredeneerde redelijke doorlooptijden ook feitelijk te realiseren?

Wij maken daarbij onderscheid naar maatregelen met effecten op de korte en op de langere termijn. Dat onderscheid is op basis van dit onderzoek overigens niet 'met een schaarstijp te knippen'.

Naast de nu te noemen maatregelen zijn er ontwikkelingen in regelgeving en procedures met betrekking tot de strafrechtsheten, die van invloed kunnen zijn op de doorlooptijden in de keten. Een summier overzicht van de bedoelde in voorbereiding zijnde maatregelen treft u aan in bijlage 3. Een kwantificering van mogelijke doorlooptijdgevolgen van implementatie van die maatregelen valt buiten het bestek van dit onderzoek.

7.2.1 Maatregelen met effect op de korte termijn (effecten verwacht twee jaar na start van de maatregel)

- Algemeen.

Doorlooptijden moeten een onderwerp worden dat verscherpte aandacht krijgt van de primaire partners in de keten (politie, OM, gerechten, CJIB) én de externe partners (zoals de reclassering, Forensisch Psychiatrische Dienst).

'Wéér een prioriteit erbij', zullen sommigen verzuchten. Maar zonder de gemeenschappelijke wil om tot doorlooptijdverkorting te komen, zijn verbeteringspogingen tot mislukken gedoemd. Met name inventarisatie en uitwisseling van werkwijzen en organisatorische condities van 'best practice'-organisaties verdienen in onze ogen nadere aandacht. We weten immers dat het verschil in doorlooptijden tussen good and bad performers zo'n factor 3 betreft! Daarbij dient het dan te gaan om uitwisseling van ideeën op praktisch uitvoerend niveau in een onbedreigde omgeving. Met de resultaten van het onderhavige onderzoek in handen, is het nuttig om op brede schaal (arrondissement met alle partners en per modaliteit) bijeenkomsten te organiseren, waarbij de centrale vraag niet is: hoe zou het sneller kunnen, maar: waarom zou het niet zo snel kunnen als beredeneerd? De beredeneerde gemiddelde doorlooptijd ligt nog altijd boven de in de huidige praktijk gerealiseerde kortste doorlooptijd.

Het is daarbij ten minste nodig dat doorlooptijden gemonitord worden (inclusief het eenduidig definiëren van de te meten deelstappen). Eén overzicht van doorlooptijden is thans niet beschikbaar. Wie inzicht wil verwerven in de totale doorlooptijd van afdoeningsmodaliteiten, ziet zich gesteld voor de opgave om diverse bestanden te raadplegen, waarin vervolgens de aansluiting op elkaar van deelstappen niet altijd eenduidig te maken is. Wie op welke wijze wat bijhoudt, als het gaat om doorlooptijden, is bij de partners niet precies bekend.

- Op de korte termijn zal gewerkt moeten worden aan het tot stand brengen van heldere (meetbare) afspraken over timing van deelbijdragen in (gestructureerd) partneroverleg. ('Waartoe verplichten partners zich?'). Nu wijzen partners nog te vaak met een beschuldigende vinger naar anderen. Ook zullen nog kritischer dan tot nog toe het geval was de noodzaak en de wijze van inschakeling van externe partners in het specifieke geval moeten worden gezien. Kan bijvoorbeeld worden volstaan met een verkorte dan wel mondelinge rapportage?
- Dat partneroverleg zal ook gericht moeten zijn op het traceren van mogelijkheden om deelbewerkingen die door verschillende partners zijn verricht, waar mogelijk parallel te laten lopen. Elke partner zal ook de mogelijkheden moeten beschouwen van optimalisatie van het eigen procesaandeel in termen van parallelisatie. Dat veronderstelt diepgaander (efficiency)onderzoek dan in het onderhavige onderzoek kon en moest worden verricht. Naar onze overtuiging is daarmee echter enige doorlooptijdwinst te behalen. Maar even zo zeker is dat een belangrijk deel van de huidige soms lange doorlooptijd van deeltrajecten het gevolg is van capaciteitstekorten.
- Kortetermijnmaatregelen in deeltrajecten:
 - In het politietraject zal gerichte aandacht moeten worden gegeven aan het na het geconstateerde feit ook snel afwerken van het PV.
 - Bij het OM zal de screening van zaken aan de poort blijvende aandacht vergen om te voorkomen dat 'prima vista' onhaalbare zaken de organisatie instromen.
 - On-linebevragingmogelijkheden JDD en GBA zullen vergroot moeten worden en ook meer feitelijk benut.
 - De toepassing van AU-procedure moet verder worden uitgebreid.

- Het aanhouden van zittingen door de rechter zal bij voorkeur voor bepaalde termijn (twaalf weken) zijn.
- Intensivering van de AU-aanpak zal eveneens op de korte termijn tot doorlooptijdbekorting in met name het politierechtertraject moeten leiden.
- Kortetermijnondersteuningsmaatregelen:
 - Er zal een doorlooptijdenmonitor (op arrondissementsniveau) moeten worden ontwikkeld, waarin elke partner zijn gegevens in kan voeren en de voor hem relevante informatie krijgt teruggekoppeld. In feite kan worden gedacht aan opname van doorlooptijdgegevens in het bestaande systeem: Verwijsindex Personen Strafrechtshandhaving (VIP). Alleen politie-informatie ontbreekt daarin dan nog.
 - Er moet een start gemaakt worden met het instellen van bedrijfsbureaus per partner (voorzover nog niet aanwezig), gericht op de voortgangsbewaking van zaken op basis van afspraken over definities van te meten trajecten en grootheden waarin doorlooptijden worden uitgedrukt. Zo verdient het aanbeveling om doorlooptijden uit te drukken in dagen per percentiel. Percentielen vormen een betrouwbaarder gegeven bij wachttijden dan gemiddelden, omdat extreem lange doorlooptijden van relatief weinig gevallen het gemiddelde kunnen vertekenen en in een 80%-percentiel geen invloed hebben.

7.2.2 Maatregelen met effect op de langere termijn (circa vier à zes jaar na start van de maatregel)

- Capaciteitsuitbreiding.

Hierbij gaat het vooral om capaciteitsuitbreiding bij de primaire partners. Die uitbreiding is gericht op het volgende:

- De structurele voorraad die zich bij het OM bevindt, verminderen. Het gaat dan niet alleen om uitbreiding van rechtsgeleerd personeel, maar zeker ook om uitbreiding van ondersteunend personeel.
- Capaciteitsuitbreiding bij met name de gerechten, om de overige (door nader onderzoek te indiceren) filewachttijden terug te brengen van de nog circa twee jaar te handhaven 50%, naar een meer aanvaardbaar niveau van circa 10%.

BIJLAGE 1
PROCEDURESHEMA'S

BIJLAGE 2
ENKELE SLEUTELGETALLEN 2000

ENKELE SLEUTELGETALLEN 2000

ENKELE SLEUTELGETALLEN 2000 (AANTALLEN X 1000)				
	<i>Misdrijven</i>		<i>Overtredingen</i>	
	Aantal	%	Aantal	%
Instroom OM				
Totaal 2000	238,9		191,6	
Waarvan Minderjarigen	27,4		14,2	
Resteert voor volwassenen	211,4	100	177,5	100
Waarvan afgedaan d.m.v.:				
• Transactie geld	52,5	25	75,1	42
• Transactie overig	2,7	1		
• Voorwaardelijk sepot	1,6	1	0,07	0
• Technisch sepot	15,6	7	18,2	10
• Beleidssepot	10,7	5	15,5	9
• Dagvaarden meervoudige kamer	12	6		
• Dagvaarden enkelvoudige kamer	105,4	50		
• Dagvaarden kantonrechter			90,6	51
<i>Aantal AU zaken</i>	76	36		
<i>Inverzekeringstelling</i>	34,4	16		
<i>Voorlopige hechtenis</i>	20,8	10		

BIJLAGE 3

STRAFRECHTELIJKE ONTWIKKELINGEN
MET MOGELIJKE INVLOED OP DE DOORLOOPTIJDEN
IN DE STRAFRECHTSKETEN

STRAFRECHTELIJKE ONTWIKKELINGEN MET MOGELIJKE INVLOED OP DE DOORLOOPTIJDEN IN DE STRAFRECHTSKETEN

Op het terrein van het straf(proces)recht zijn er diverse ontwikkelingen die een mogelijke invloed hebben op de doorlooptijden in de strafrechtsketen. Deze invloeden kunnen worden onderscheiden in enerzijds procedurele ontwikkelingen en anderzijds organisatorische ontwikkelingen. In het hiernavolgende zullen ontwikkelingen binnen deze twee categorieën worden aangestipt.

PROCEDURELE ONTWIKKELINGEN

Er is een drietal wetsvoorstellen in voorbereiding met mogelijkere wijs een effect op de doorlooptijden in de strafrechtsketen.

Zo heeft de ministerraad op voorstel van minister Korthals van Justitie onlangs ingestemd met een wetsvoorstel om de doelmatigheid van het procederen in strafzaken bij de gerechtshoven en rechtbanken te vergroten. Zo krijgen de hoven de mogelijkheid een zogenoemde raadsheercommissaris te benoemen, die buiten de terechtzitting onderzoek kan verrichten. Ook kan het hof een lid van de behandelende strafkamer, met instemming van Openbaar Ministerie en verdachte, aanwijzen om dergelijk onderzoek te doen. Nu moet het hof daarvoor een beroep doen op de rechter-commissaris van de rechtbank. Dat is voor hen een extra belasting en het is bovendien niet efficiënt, omdat zij de zaak niet kennen. Een ander element uit het wetsvoorstel is dat verdachten langer voor de zitting bij de officier van justitie moeten aangeven welke getuigen en deskundigen zij voor de zitting opgeroepen wensen te zien. Nu kunnen verdachten dat tot drie dagen voor de zitting doen. Vaak blijkt het dan niet mogelijk personen op tijd op te roepen, met vertraging in de rechtszaak als gevolg. Onder de nieuwe regels moeten getuigen en deskundigen uiterlijk tien dagen voor de zitting worden opgegeven. Wanneer de samenstelling van de behandelende strafkamer wijzigt tijdens de zaak, bijvoorbeeld als gevolg van een wraking van een van de raadsheren, hoeft het onderzoek ter terechtzitting niet geheel opnieuw plaats te vinden als Openbaar Ministerie en verdachte daarmee instemmen.² Het voorstel is thans om advies aanhangig bij de Raad van State.

² Persbericht ministerraad, 8-3-2002.

Het wetsvoorstel tot verruiming van de bevoegdheid van de politierechter³ beoogt de bevoegdheid van alleensprekende rechters bij rechtbanken en hoven te verruimen. De politierechter wordt bevoegd te oordelen over zaken waarvoor een straf is geëist tot maximaal één jaar (nu nog zes maanden). Ook bij de hoven wordt de bevoegdheid van de alleensprekende rechter uitgebreid tot alle zaken tot zes maanden. Door de voorgestelde wijzigingen wordt tevens een bijdrage geleverd aan de mogelijkheden die rechtbanken en gerechtshoven ter beschikking staan om de doorloopnelheden te verhogen en daarmee het risico op schending van het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn als omschreven in artikel 6 EVRM te verminderen. Het wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Tweede Kamer.

Het initiatief-wetsvoorstel-Dittrich (D66) voorziet in het toekennen van spreekrecht aan slachtoffers en nabestaanden. Blijkens de MvT bij het voorstel is het niet uit te sluiten dat het verlenen van spreekrecht een verzwaring betekent van de werklust van Openbaar Ministerie en de rechter. In de voorfase zal dit met name komen door extra tijdsbeslag bij het opmaken van het proces-verbaal van de slachtofferverklaring en nadat dat proces-verbaal aan de processtukken is toegevoegd voor alle procesdeelnemers in extra leestijd. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de rechter extra tijd moeten uittrekken voor de behandeling van de strafzaak ter terechtzitting, wanneer het slachtoffer of een van de nabestaanden ervoor kiest om gebruik te maken van het spreekrecht. Per zaak kan dat verschillen. Het is niet aan te geven hoe groot dit extra beslag op de zittingstijd zal zijn. Het wetsvoorstel is thans nog aanhangig bij de Tweede Kamer.

Tot slot zijn er nog enkele ontwikkelingen als het onderzoeksproject Strafvordering 2001. Dit project is echter nog niet afgerond.

ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN

Op het organisatorische vlak vinden diverse activiteiten plaats die zijn gericht op een verkorting van de doorlooptijden in de strafrechtsketen.

Van groot belang is dat bij de begroting 2002 aan de rechterlijke organisatie € 29,5 miljoen (*f* 65 miljoen) structureel is toegekend om de doorlooptijden te bekorten, de werkvoorraden te verkleinen en de werkdruk te verlagen.⁴

³ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis strekkende tot het verruimen van de bevoegdheid van de politierechter en de enkelvoudige kamer in hoger beroep (verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers), Kamerstukken II, 2001 - 2002, 28 215, nr. 3.

⁴ http://www.minjust.nl/a_beleid/begroting/begroting2002/artikelen/p3reoRM.html.

Voorts stimuleert de op 1 januari 2002 van start gegane Raad voor de Rechtspraak de ontwikkeling waarbij gerechten elkaar ondersteunen in het wegwerken van werkvoorraden. Zo is er al enige tijd een zogenaamde Vliegende Brigade actief, die helpt in de afhandeling van achterstanden in civiele zaken en gaan de rechtbanken Utrecht en Alkmaar vanaf 1 januari 2003 strafzaken van de rechtbank Haarlem behandelen. De raad, die een belangrijke functie heeft in financieel beheer en budgettoekenning naar de gerechten, heeft voor dit jaar extra middelen ter beschikking gesteld voor de instelling van extra strafkamers bij de gerechtshoven Arnhem en Amsterdam. In de begroting van de raad voor 2003, die is ingediend bij het Ministerie van Justitie, is extra geld gevraagd om de capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht structureel het hoofd te bieden.⁵

Er wordt geïnvesteerd in de nieuwbouw van het administratiesysteem Compas, dat Geïntegreerd Proces Systeem (GPS) gaat heten. Dit moet mede leiden tot verkorting van de doorlooptijden en hogere productiviteit.

In het kader van het inmiddels afgesloten programma versterking rechterlijke organisatie (PVRO) vonden allerlei initiatieven plaats om onder meer processen binnen de rechterlijke organisatie te verbeteren.

In Rotterdam is een experiment van drie maanden met zogenaamd supersnelrecht uitgevoerd, waarbij werd beoogd verdachten van diefstal binnen 24 uur voor de politierechter te brengen. Het Openbaar Ministerie wilde met het experiment de druk op het justitiële apparaat verlichten.⁶ Het experiment is geen succes geworden. Sinds het begin van de proef - 1 maart 2002 - heeft het OM geen enkele geschikte zaak kunnen vinden. Verdachten weigerden steevast medewerking. Advocaten raden hun cliënten af om hun zaak versneld te laten voorkomen, omdat zij zich binnen 24 uur niet goed kunnen voorbereiden. Eerder mislukte een soortgelijke proef in Amsterdam.⁷ MEER SUCCES LIJKT TE KUNNEN WORDEN BEHAALD DOOR DE TOEPASSING VAN SNELRECHT. MET NAME IN ROTTERDAM WORDT NAAR MOGELIJKHEDEN TOT VERKORTING VAN DOORLOOPTIJDEN GEZOCHT DOOR TOEPASSING VAN EEN VERKORTE PROCEDURE, WAARBIJ IN VOORKOMENDE, MINDER ERNSTIGE GEVALLEN EEN VERDACHTE RECHTSTREEKS VOOR DE RECHTER WORDT GEBRACHT. DE TUSSENSTAP VAN VOORGELEIDING VOOR DE RECHTER-COMMISSARIS WORDT DAN OVERGESLAGEN, HETGEEN DE SNELHEID VAN DE RECHTSGANG TEN GOEDE KOMT.

⁵ http://www.rechtspraak.nl/actueel/showdetail_homepage.asp?act_id=7422&i=&ti=

⁶ Trouw, 18 Januari 2002/pagina 8.

⁷ Algemeen Dagblad, 23 april 2002/pagina 5.

Ten slotte zijn ook ontwikkelingen in de richting van landelijke-specialismen-aanpak bij het OM van mogelijke invloed op de gemiddelde doorlooptijden. Bepaalde soorten zaken worden voor heel Nederland door één daartoe aan te wijzen parket behandeld (bijvoorbeeld op het gebied van bouw en milieu). In feite gaat het hier om het uit elkaar trekken van zeer ingewikkelde en normaal ingewikkelde zaken.

SAMENGEVAT

Er is een flink aantal procedurele en organisatorische ontwikkelingen die op termijn tot bekorting van de doorlooptijden kunnen leiden. De parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen omtrent de bevoegdheid van de politierechter en de instelling van een raadsheercommissaris is voorlopig nog niet afgerond. De effecten daarvan kunnen pas na inwerkingtreding van de procedurele wijzigingen merkbaar worden. Het voorstel inzake het toekennen van spreekrecht aan slachtoffers en nabestaanden leidt wellicht zelfs tot langere doorlooptijden. Onduidelijk is wat de effecten zullen zijn van het verlengen van de termijn van drie dagen voor verdachten om getuigen en deskundigen ter terechtzitting op te roepen naar tien dagen. Met name de organisatorische maatregelen kunnen op kortere termijn effect hebben, zoals de beschikbaar gestelde financiële middelen om de capaciteit van de zittende en staande magistratuur te vergroten en de onderlinge werkafspraken ter vermindering van werkvoorraden. Het nieuwe administratiesysteem GPS moet op de lange termijn ook leiden tot verbetering binnen de keten. Teleurstellend zijn de resultaten van het experiment met het supersnelrecht. Bekorting van doorlooptijden blijkt dan ook geen eenvoudige zaak.

BIJLAGE 4
REDELIJKE DOORLOOPTIJDBEREKENING
PER MODALITEIT

Toelichting bij de tabellen in deze bijlage 4.

De weergegeven tabellen zijn spreadsheets uit een rekenprogramma.

Aan de orde komen achtereenvolgens de afdoeningsmodaliteiten:

- Meervoudige strafkamer.
- Enkelvoudige strafkamer (politierechter).
- Kantonrechter.
- Transactie overtredingen.
- Transactie misdrijven.

De nummering van de hierna te bespreken blokken treft u aan in kolom A.

Blok 1.

Geeft in de kolommen B en C feitelijke informatie over de huidige doorlooptijden in kalenderdagen.

Blok 2.

2.1 en 2.2.

In kolom B worden de wettelijke- en beleidstermijnen weergegeven. In kolom C staat voorzover van toepassing voor de afdoeningsmodaliteit, het aantal kalenderdagen van die termijn. In kolom D het geraamde percentage van alle zaken in de modaliteit waarop de activiteit betrekking heeft. Bijvoorbeeld het aanhouden van zittingen. In de kolommen E en F staan de bijbehorende waarden.

2.3.

De bijdragen van externe partners.

Kolom B geeft de partner weer, waarbij in kolom D per partner (voorzover relevant voor de afdoeningsmodaliteit) wordt aangegeven:

- de beredeneerde doorlooptijd van zijn deelproduct in kalenderdagen
- de kritieke-padfactor: het percentage van de gevallen waarin die deelproductie op het kritieke pad van de afdoeningsmodaliteit ligt en er dus geen parallelle acties (kunnen) plaatsvinden
- het percentage van de zaken in de afdoeningsmodaliteit dat die deelbewerking ondergaat.

Het product van die getallen geeft telkens in kolom C de invloed op de doorlooptijd in kalenderdagen.

Blok 2 wordt in kolom C afgesloten met een weergave van het 'subtotaal termijnen' in kalenderdagen.

Blok 3.

3.1

Hier wordt een opslag op het subtotaal termijnen weergegeven uit hoofde van inschatting van de moeilijkheidsgraad/omvang van de bewerking, uitgedrukt in een percentage (van de huidige gemiddelde doorlooptijd) oplopend van 0,5% (eenvoudig) tot 2% (moeilijk). Kolom F geeft de gekozen waarde voor de afdoeningsmodaliteit weer.

Vervolgens worden respectievelijk de dossiertransporten tussen en binnen instanties weergegeven (aantal transporten in kolom E en geraamde duur per transport in kolom F). In kolom C staat het aantal kalenderdagen dat met een en ander is gemoeid.

3.2.

Hier vindt een opslagberekening plaats op het inmiddels berekende subtotaal van 3.1 Bewerkingen en transport, vanwege het feit dat er geen continudienst wordt gevoerd. Gerekend wordt met negentien werkbare dagen per maand van dertig dagen. De opslag factor is dan $30/19$ (circa 1,5). Het aantal werk- en transportdagen wordt aldus omgerekend naar kalenderdagen.

Nu volgt in kolom D, vetgedrukt, de beredeneerde redelijke doorlooptijd voor de afdoeningsmodaliteit uit hoofde van termijnen bewerkingen en transport. Sneller lijkt het (gemiddeld!) niet te kunnen.

3.3.

Hier vindt een opslag plaats uit hoofde van de structurele voorraad zaken zoals die ligt te wachten op eerste beoordeling door het OM. Uiteraard zal de samenstelling van die voorraad zich jaarlijks wijzigen. Het volume blijft echter vrijwel constant op 15% van de jaarproductie van het OM (15% van 365 dagen is circa 55 dagen). Die 55 dagen staan vermeld in kolom C als voorraadtoeslag.

3.4.

Het gat tussen de beredeneerde redelijke doorlooptijd en de huidige gemiddelde doorlooptijd is nog groot. Dat komt omdat nog niet rekening is gehouden met veronderstelde filevorming voor de loketten in de modaliteit ná eerste beoordeling door het OM. Wij hanteren hier een opslag van 50%.

Blok 4.

Geef de totaalstelling van een redelijke (gemiddelde) doorlooptijd weer voor de afdoeningsmodaliteit. Het geeft vervolgens nog de relatieve positie van die redelijke doorlooptijd aan ten opzichte van huidig gemiddelde, minimum en maximum.

BIJLAGE 5

LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

NAAM	ORGANISATIE
Drs. A. ten Boom	Ministerie van Justitie/WODC
Mr. dr. W.L. Borst	Ministerie van Justitie
Drs. R.J.J. Eshuis	Ministerie van Justitie/WODC
Prof. J.W. Fokkens (vz.)	Hoge Raad
Prof. dr. T.L.C.M. Groot	Vrije Universiteit Amsterdam
Mr. J.E. Huisman	Ministerie van Justitie
M. Korteweg	Ministerie van Justitie
Mr. F.C. Lauwaars	Raad voor de Rechtspraak
Drs. B.J.A. Oude Hengel	Ministerie van BZK
Drs. A. Slotboom	Openbaar Ministerie/Parket-Generaal
J.J.A. Essers	Ministerie van Justitie

BIJLAGE 6

OVERZICHT VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN/
DEELNEMERS VERIFICATIEBIJEENKOMSTEN

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN/DEELNEMERS
VERIFICATIEBIJEENKOMSTEN

NAAM	ORGANISATIE
De heer D. van Amelsvoort	Politieparketsecretaris Tilburg
De heer H. Anemaat	Arrondissementsrechtbank Breda
Mevrouw M. Bakker	Orde van Advocaten
De heer D. Boeijkens	Forensisch Psychiatrische Dienst Arrondissement Breda
De heer H. Bolhaar	Arrondissementsparket Breda
De heer W. Borst	Ministerie van Justitie
De heer J. van den Broek	Arrondissementsparket Breda
De heer D. de Bruijn	Reclassering Nederland Ressortbureau
De heer G. van der Burg	Arrondissementsparket Breda
De heer F. van den Emster	Arrondissementsrechtbank Rotterdam
De heer J. Fokkens	Hoge Raad
De heer A. Geraets	Politieparketsecretaris Tilburg
De heer T. Hendriks	Arrondissementsparket Breda
De heer P. van de Heyden	Arrondissementsparket Breda
De heer L. van 't Hof	Arrondissementsparket Utrecht
Mevrouw J. Kaspers	Reclassering Nederland Ressortbureau
De heer A. van Kooyk	Ministerie van Justitie
De heer M. Korteweg	Ministerie van Justitie
De heer L. Luijsterburg	Arrondissementsparket Arnhem
De heer M. Mak	Parket-Generaal Arnhem
De heer D. Mattheijs	Arrondissementsparket Rotterdam
De heer R. Mathijssen	Arrondissementsparket Breda
De heer R. Meijer	Ministerie van Justitie, WODC
De heer R. Mizelmoe	Kantongerecht Breda
De heer A. Ouwens	Reclassering Nederland Ressortbureau
De heer A. Paaijmans	Gerechtshof 's-Hertogenbosch
De heer H. de Ruijter	Arrondissementsrechtbank Breda
De heer J. van Spronsen	Centraal Justitieel Incasso Bureau

NAAM	ORGANISATIE
Mevrouw B. Teunissen	Arrondissementsparket Utrecht
Mevrouw A. Vonk	Buro Slachtofferhulp Dordrecht
De heer H. van der Wardt	Bureau Reclassering
De heer A. van der Winkel	Arrondissementsrechtbank Almelo