

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

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. 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:

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 strafrechtshanden 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 sepo's, 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.