

## Samenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van het kwantitatieve WODC-onderzoek naar de aard en de omvang van de uitstroom van strafzaken uit de strafrechtketen. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen van het ministerie van Veiligheid en Justitie als reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer getiteld *Prestaties in de strafrechtketen*. Het onderzoek bestaat uit twee delen: een analyse van de aard en omvang van de uitstroom uit de opsporingsfase en een ketenbrede analyse van de uitstroom uit de strafrechtketen vanaf het moment van instroom bij het Openbaar Ministerie (OM). Deze ketenbrede analyse omvat de fasen: vervolging, berechting en tenuitvoerlegging.

In het onderzoek is een innovatieve en beproefde methode gebruikt om strafzaken door de strafrechtketen, tussen meerdere ketenpartners, te volgen. De resultaten die zijn verkregen met deze methode laten zien hoeveel strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd, binnen twee jaar zijn afgehandeld en de keten hebben verlaten, en hoeveel zaken zich na twee jaar nog in de strafrechtketen bevinden. Daarbij wordt tevens inzicht gegeven in de aard van de uitstroom (de wijze waarop de zaak de keten heeft verlaten). Voor de zaken die na twee jaar nog niet zijn uitgestroomd, is in kaart gebracht in welke fase van de strafrechtketen ze zich nog bevinden.

Er is in het onderzoek geen gebruik gemaakt van geaggregeerde gegevens zoals in het onderzoek van de Rekenkamer, maar van zogenoemde 'microgegevens'. Dit zijn gegevens op het niveau van individuele strafzaken. Hierdoor is het, in tegenstelling tot wat de Rekenkamer constateerde, voor een groot deel van de keten (vanaf de vervolgingsfase) goed mogelijk om de in-, uit- en doorstroom van strafzaken gedetailleerd (op zaaksniveau) in kaart te brengen en te kwantificeren.

In vervolg op het Rekenkamer-onderzoek, waarin geconstateerd werd dat een qua omvang onbekend deel van de uitstroom uit de strafrechtketen ongewenst is, heeft het WODC tevens geprobeerd om de *ongewenste* uitstroom te kwantificeren. Dit bleek niet mogelijk omdat ongewenste uitstroom alleen kwalitatief gedefinieerd kan worden. Er kunnen geen objectieve en concreet toepasbare regels geformuleerd worden waarmee de (on)gewenstheid van de uitstroom kan worden gekwantificeerd. Aan het enkele feit dat een zaak op een bepaalde wijze is uitgestroomd kan niet de conclusie worden verbonden dat dit ongewenst was. Daarvoor is een inhoudelijke afweging en beoordeling van de zaak nodig die alleen door ketenprofessionals gedaan kan worden. De uitstroom is daarom alleen naar aard geclassificeerd zonder daarbij de uitstroom als gewenst of ongewenst te kwalificeren.

## Definities

In dit onderzoek wordt gesproken van *uitstroom* als strafzaken de strafrechtketen verlaten. Uitstroom van strafzaken kan op diverse momenten in de keten plaatsvinden; de aard van de uitstroom kan dus verschillen. Van de zaken die de keten hebben verlaten, wordt daarom steeds bepaald in welke (keten)fase en op welke wijze de zaak is uitgestroomd. In de analyse van de opsporingsfase wordt er gesproken van uitstroom zodra een zaak door de politie is afgehandeld en de opsporingsfase verlaat (bijvoorbeeld met een sepot of reprimande, of als de zaak is doorgestuurd naar het OM). In de ketenbrede analyse is er sprake van uitstroom als

een zaak die is ingestroomd bij het OM de keten heeft verlaten (dit kan in de vervolgings-, berechtings-, of uitvoeringsfase zijn) en dus niet meer doorstroomt naar een andere ketenfase of -partner.

Een strafzaak staat in de ketenbrede analyse gelijk aan een parketnummer. Dit nummer wordt door het OM toegekend en wordt ook door de partners in de berechtings- en uitvoeringsfase gehanteerd. Ieder parketnummer heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan wel meerdere strafbare feiten bevatten. Een strafzaak in de ketenbrede analyse staat daarmee gelijk aan één persoon die verdacht wordt van een of meerdere strafbare feiten. In de opsporingsfase geldt een andere definitie van een strafzaak, omdat in deze fase het parketnummer nog niet bekend is. Een strafzaak in de opsporingsfase is in dit onderzoek gelijk aan één unieke verdachte binnen een proces-verbaal (een PV-verdachte combinatie). Net als het parketnummer bevat deze combinatie steeds maar één verdachte, maar in sommige gevallen wel meerdere strafbare feiten.

## **Methode**

Ten behoeve van het onderzoek hebben de volgende organisaties data op zaaksniveau geleverd: politie, OM, rechtbanken en gerechtshoven, de Hoge Raad, het Centraal Justitieel Incassobureau, de drie reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming. Om een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld te geven van de uitstroom zijn in dit onderzoek strafzaken bekeken die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2011 de strafrechtketen instroomden bij de politie en het OM. Deze zaken zijn voor een observatieperiode van twee jaar door de keten gevolgd. In de analyse van de opsporingsfase gaat het alleen om misdrijven. In de ketenbrede analyse gaat om zowel misdrijven als overtredingen (exclusief de (verkeers)overtredingen van de Wet Mulder (Wahv)). Er zijn op voorhand geen delictscategorieën uitgesloten en er is gekeken naar zowel meerderjarige als minderjarige verdachten.

Om te bepalen of er sprake is van uitstroom is gebruikgemaakt van de zogenoemde *cohortmethode*. In deze cohortmethode wordt een bepaalde populatie (een *cohort*) zaken met een gelijkwaardig instroommoment voor de lengte van een bepaalde *observatieperiode* gevolgd. Een cohort bestaat daarmee uit een set strafzaken die in dezelfde periode zijn ingestroomd. De gehanteerde observatieperiode is in dit onderzoek twee jaar. Iedere strafzaak wordt gevolgd tot het moment van uitstroom of totdat er exact twee jaar na instroom verstreken zijn.

### **Analyse van de opsporingsfase**

De analyse van de opsporingsfase bestaat uit twee onderdelen: 1) een meting van de uitstroom uit deze fase en 2) een analyse van het koppelvlak politie-OM.

In het eerste onderdeel is gekeken naar de strafzaken waarin door de politie in 2010 en 2011 een of meerdere verdachten van misdrijven zijn gehoord. Als instroomdatum is hierbij de datum van het eerste verhoor genomen. Voor iedere zaak is met de cohortmethode bepaald of de zaak binnen twee jaar door de politie is afgehandeld, en zo ja, op welke wijze (bijvoorbeeld door het inzenden van het proces-verbaal naar het OM, een sepot of reprimande).

In het tweede deel is het administratieve koppelvlak politie-OM in kaart gebracht door middel van een tweevoudige analyse: van politie naar OM en omgekeerd. Er is onderzocht of de zaken die door de politie naar het OM zijn verzonden ook zijn terug te vinden bij het OM. Ook is gekeken of de door het OM geregistreerde zaken die afkomstig zijn van de politie zijn terug te vinden bij de politie.

### **Ketenbrede analyse**

In de ketenbrede analyse is gekeken naar de zaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM. Als instroomdatum is hierbij de datum van inschrijving bij het OM gebruikt.

Om zaken door de strafrechtketen (tussen de verschillende fasen) te kunnen volgen zijn microdata van de verschillende ketenpartners verzameld en op basis van het parketnummer geïntegreerd in een analysedatabase. Hierbij wordt aangenomen dat gegevens met hetzelfde parketnummer tot dezelfde strafzaak behoren.

In de analysedatabase zijn de relevante gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden per zaak chronologisch gesorteerd. Hierdoor ontstaat per zaak een gedetailleerd beeld van de ontwikkeling zodat bepaald kan worden op welke datum en door welke ketenpartner welke beslissing is genomen. Met behulp van deze database kan voor iedere zaak bepaald worden of deze is uitgestroomd, en zo ja, op welke wijze. Er is hierbij sprake van uitstroom als een zaak de strafrechtketen heeft verlaten. Als een zaak nog niet is uitgestroomd, kan bepaald worden in welke fase deze zich nog bevindt.

Om te bepalen of er sprake is van uitstroom is gebruikgemaakt van bovengenoemde cohortmethode in combinatie met een *terugwaartse methode*. Deze methode bekijkt iedere zaak terugwaarts door de keten, te beginnen bij de uitvoeringsfase. De relevante gebeurtenissen in de verschillende fasen van de strafrechtketen worden een-voor-een nagelopen eindigend bij het moment van instroom. Op basis van de laatst bekende status, wordt iedere zaak vervolgens ingedeeld in één van de volgende drie hoofdcategorieën:

- 1 wel uitgestroomde strafzaken;
- 2 niet uitgestroomde strafzaken; en
- 3 strafzaken waarvan de uitstroom niet is gemeten of niet gemeten kan worden.

## **Resultaten**

### **Opsporingsfase**

- Van de 533.808 strafzaken waarin in 2010 en 2011 door de politie een unieke verdachte van een misdrijf is verhoord, is 99,5% binnen twee jaar door de politie afgerond.
- Van deze verhoorde verdachten is 79% ter vervolging aangeboden aan het OM; in 11% van de gevallen is er sprake van een sepot. In de overige gevallen heeft de verdachte een Halt-verwijzing (2%) of een reprimande (0,5%) gekregen, of is er sprake van een andere afdoening (7%).

### **Aansluiting politie-OM**

- Van de, volgens de politie, naar het OM gestuurde strafzaken (PV-verdachtecombinaties) inzake misdrijven kan 76% teruggevonden worden in de registraties van het OM.
- Van de door het OM geregistreerde strafzaken (parketnummers) inzake misdrijven, afkomstig van één van de politiekorpsen en met een eerste verhoor in 2010 of 2011, kan 77% teruggevonden worden in de dataset van de politie.
- Met de in dit onderzoek gebruikte methode en beschikbare data is door het WODC niet te achterhalen waarom bepaalde zaken niet teruggevonden kunnen worden. In de toekomst wordt een betere aansluiting tussen politie en OM voorzien met de landelijke implementatie van BOSZ.

### **Ketenbrede analyse**

- Van de 658.457 strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM, is 71% binnen twee jaar afgehandeld en uit de keten gestroomd. Van de ingestroomde zaken is 26% niet binnen twee jaar uitgestroomd. In 3% van de gevallen kon de uitstroom niet gemeten worden door het ontbreken van (detail-) gegevens. In al deze gevallen is er al wel een (eerste) inhoudelijke beslissing genomen door het OM of de rechter.
- Een zaak is uitgestroomd als de opgelegde sancties allemaal (positief) zijn afgedaan (45%) of als het OM (15%) of de rechter (11%) een strafrechtelijke beslissing zonder strafoplegging heeft genomen, bijvoorbeeld een (onvoorwaardelijk) sepot of vrijspraak.
- Na twee jaar bevindt 19% van de totale instroom bij het OM zich nog in de uitvoeringsfase. Dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij een boete is opgelegd die nog niet volledig is betaald of een gevangenisstraf die nog niet volledig is uitgezeten.
- Na twee jaar bevindt 6% van de ingestroomde zaken zich nog in de vervolgingsfase (19.028 zaken) of de berechttingsfase (22.656 zaken). Dit zijn strafzaken waarin het OM nog geen afdoeningsbeslissing heeft genomen of waarin de rechtszaak in eerste aanleg, hoger beroep of cassatie nog loopt.

### **Conclusie en discussie**

De aard en de omvang van de uitstroom is in dit onderzoek gemeten op basis van door de betrokken ketenpartners geleverde data op zaaksniveau. Dit betekent dat de gerapporteerde resultaten sterk afhankelijk zijn van de kwaliteit van deze data: fouten of omissies in de data hebben direct invloed op de juistheid van de resultaten. Bij het interpreteren van de resultaten moet daarom in het oog gehouden worden dat dergelijke fouten kunnen voorkomen en dat registratiesystemen niet altijd de juiste werkelijkheid weergeven.

De gerapporteerde resultaten geven door de gehanteerde kwantitatieve benadering ook maar beperkt zicht op de achterliggende redenen waarom bepaalde zaken niet door- of uitstromen. Op basis van de beschikbare gegevens kan niet vastgesteld worden wat er in een zaak al gedaan is en welke mogelijkheden er zijn om de zaak te versnellen. Dit is in een apart kwalitatief onderzoek van onderzoeksbureau Significant onderzocht voor de 6% zaken die na twee nog in de vervolgings- of berechttingsfase zitten. Het blijkt dat er diverse oorzaken zijn aan te wijzen voor het niet binnen twee jaar uit deze fasen stromen. Dit kunnen zaakinhoudelijk, procesmatige, technische of organisatorische redenen zijn, of een combinatie daarvan. De belangrijkste inhoudelijke redenen zijn: er is samenhang met een ander zaak (er zijn bijvoorbeeld meerdere verdachten) of de zaak is aangehouden voor nader onderzoek.

Het voorliggende onderzoek laat zien dat de in- en uitstroom van strafzaken vanaf de vervolgingsfase in detail inzichtelijk gemaakt, en daarmee verantwoord, kunnen worden. Doordat het hier een eerste kwantificering betreft en een referentiekader ontbreekt (er zijn geen vergelijkbare metingen beschikbaar), zijn de resultaten lastig te duiden. Er worden hier daarom geen uitspraken gedaan over de waarde (in termen van 'goed' of 'slecht') van de gevonden resultaten. Het strekt tot de aanbeveling om de meting op termijn te herhalen, waarna het huidige presteren in perspectief geplaatst kan worden.

## Toekomst

Het gepresenteerde onderzoek biedt daarnaast een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Sinds 2010 is er namelijk het nodige veranderd binnen de strafrechtketen. Hierbij kan enerzijds gedacht worden aan wijzigingen als gevolg van wetgeving (herindeling parketten, rechtbanken en gerechtshoven, vorming Nationale Politie, invoering OM-strafbeschikkingen). Anderzijds gaat het om veranderingen in werkprocessen om de doorlooptijden in de keten te verkorten (vanuit de programma's ZSM, Strafrechtketen Versterkt en Versnelt en Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen). De meeste van deze veranderingen, daterend van na 2011, worden vrijwel niet weerspiegeld in de resultaten over de zaken die in 2010 en 2011 de keten instroomden, maar zullen waarschijnlijk in de toekomst wel invloed hebben. Met de ontwikkelde methode is het mogelijk om het effect van deze maatregelen (op de aarde en de omvang van de uitstroom) te meten. Het strekt daarom tot de aanbeveling om de meting van de uitstroom in 2019 te herhalen voor strafzaken die in 2016 zijn ingestroomd, omdat naar verwachting in dat jaar de meeste verbetermaatregelen geëffectueerd zijn. De hier gepresenteerde resultaten kunnen daarbij als nulmeting dienen. De in dit onderzoek ontwikkelde methodiek en analysedatabase bieden de mogelijkheid om relatief eenvoudig dergelijke vervolgmetingen uit te voeren en om eventueel over te gaan op structurele monitoring van de uitstroom.

Naast bovengenoemde procesmatige veranderingen in de keten, is ook de informatiehuishouding in de strafrechtketen sinds 2011 veranderd. Er zijn verschillende nieuwe registratiesystemen ingevoerd of in ontwikkeling (BOSZ, CAV, INJUS). Hiermee kunnen naar verwachting de kwantitatieve metingen op termijn verbeterd worden. Met de volledige uitrol van BOSZ die in 2015 wordt afgerond bij zowel politie als OM kan naar verwachting het koppelvlak tussen politie en OM beter in kaart gebracht worden. Op termijn zou dan de opsporingsfase in de ketenbrede analyse opgenomen kunnen worden. Daarnaast biedt de algehele verbetering van de informatiehuishouding in de keten aanknopingspunten om retourstromen beter te kwantificeren. De aard en omvang van de uitstroom uit de strafrechtketen kunnen hierdoor beter en betrouwbaarder gemeten worden.