

---

# Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken

---



Ger Homburg

18833 - 19021

**samenvatting eindrapport**

Cebeon, 28 april 2021

©2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden.  
Niets uit dit rapport mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm,  
digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.'

---

# 0 Samenvatting

---

## 0.1 Doel en vraagstelling

De geregistreerde criminaliteit is in de afgelopen twee decennia steeds verder gedaald. Dat is niet goed terug te zien in de prestaties van de strafrechtketen. In het bijzonder is het niet gelukt om doorlooptijden in de strafrechtketen terug te dringen. Partijen in de keten verklaren dat onder andere door een toename van de zaakswaarte, die het gevolg is van maatschappelijke, juridische en technisch-inhoudelijke ontwikkelingen. Om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de zaakswaarte in de strafrechtketen heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aan Cebeon opdracht gegeven voor een onderzoek naar de mogelijkheden om de zwaarte en de verzwarende van strafzaken te meten en te kwantificeren.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Welke definitie van zaakswaarte kan worden gehanteerd?
2. Hoe kan de aldus gedefinieerde zaakswaarte geoperationaliseerd worden: is het mogelijk zaakswaarte te kwantificeren?
3. Zo ja, hoe heeft de zaakswaarte van de sinds 2010 door politie, OM en rechter afgedane misdrijfzaken zich ontwikkeld?
4. Welke oorzaken van genoemde ontwikkelingen zijn aan te wijzen?
5. Zijn er verdere differentiaties bij de beantwoording van vraag 2 en 3 aan te geven, in termen van bepaalde tijdvakken, soorten zaken, kenmerken van zaken, fasen van het strafproces of regionale verschillen?
6. In hoeverre en in welke mate kunnen de bevindingen onder 3, 4 en 5 verklaren dat de zwaarte van misdrijfzaken af- of toeneemt?

Het onderzoek zou er idealiter toe leiden dat zaakswaarte over een langere periode meetbaar is (ook in de toekomst), zodat de bevindingen onder andere gebruikt kunnen worden voor de verfijning van kostprijsmodellen en prognoses (zoals het Prognosemodel Justitiële Ketens PMJ), productiviteitsmetingen en kosten(-baten)onderzoek. Het onderzoek zou dus kwantitatieve indicatoren voor zaakswaarte op moeten leveren, waarover gegevens in registraties opgenomen zijn.

Het onderzoek richt zich op de brede categorie van misdrijfzaken, variërend van de ernstige tot de minder ernstige. Denkbaar is dat de ontwikkeling van zaakswaarte voor verschillende categorieën zaken verschilt. Om hier rekening mee te houden, volgt het onderzoek de indeling in werkomgevingen die het OM sinds enkele jaren hanteert (productie, interventies, onderzoeken, ondermijning en hoger beroep).

---

## 0.2 Plan en uitvoering

Bij de start van het onderzoek werden vier onderdelen voorzien:

- documentstudie en interviews met OM, politie en rechtspraak voor het oriënteren op het vraagstuk, het definiëren en operationaliseren van zaakswaarte en het formuleren van hypothesen over de ontwikkeling van zaakswaarte;

- raadpleging van registraties om informatie te ontsluiten voor de ‘zaakzwaarte-indicatoren’ (indien mogelijk) en om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de instroom van misdrijfzaken van verschillende zwaarte (de categorieën in de OM-indeling) en mogelijk ook regionaal gedifferentieerd;
- dossierstudie om informatie te verzamelen voor de zaakzwaarte-indicatoren waarvoor geen informatie in registraties beschikbaar is;
- een expertmeeting voor de analyse van de ontwikkeling van zaakzwaarte in relatie tot de aangedragen oorzaken in de interviews en de instroom van zaken (eventueel nadere duiding van ‘witte vlekken’ en ontbrekende kennis).

Uiteindelijk is het onderzoek anders gelopen dan beoogd. Binnen het bestek van het onderzoek bleek de vraagstelling (te) ambitieus en waren de onzekerheden te groot. Wel zijn er verschillende mogelijkheden verkend om het probleem te benaderen en in de toekomst tot antwoorden over de (kwantitatieve) ontwikkeling van de zwaarte van misdrijfzaken te komen. Centrale onderdelen waren documentstudie en interviews, een expertmeeting waarin keuzes voor de richting van het verdere onderzoek zijn verkend, en het identificeren en beoordelen van mogelijke onderzoeksdesigns. Omdat het doel van het onderzoek met geen van deze designs bereikt kon worden, is besloten om het project als een voorstudie te beschouwen en lessen te formuleren voor eventueel vervolgonderzoek, met daarbij bijzondere aandacht voor een reflectie op de centrale begrippen zaakzwaarte en zaakverzwaring.

---

### 0.3 Zaakverzwaring: eerste beelden

Uit de interviews en de documentstudie zijn de volgende beelden van zaakzwaarte en zaakverzwaring gevormd:

- De belangrijkste maat voor zaakzwaarte is tijdbelasting; de tijdbelasting wordt mede beïnvloed door (veranderende) werkprocessen. Zaakverzwaring in een smalle interpretatie, zonder de invloed van werkprocessen, kan moeilijk gemeten worden.
- Zaakverzwaring wordt vooral toegeschreven aan een toenemende inherente complexiteit van zaken, aan een veranderende opstelling van procespartijen en de (media-)omgeving en aan keuzes en beleid van ketenorganisaties. Er zijn exogene en (deels) endogene oorzaken.
- Er is een grote overlap tussen oorzaken van zaakverzwaring voor de verschillende ketenpartners en de uitwerking kan per ketenpartner verschillen.
- Er is een differentiatie tussen de OM-werkomgevingen: de relatieve invloed van zaakverzwarende factoren verschilt per werkomgeving.
- Zaakverzwaring is (ook) een ketenproces: effecten verlopen deels via reacties, keuzes en beleid van ketenorganisaties met gevolgen voor andere ketenorganisaties.
- Zaakverlichting komt in een aantal gevallen, in strijd met de bedoelingen, niet goed uit de verf. Dat is toe te schrijven aan juridische overwegingen rond rechtsbescherming; daarnaast ook aan keuzes bij de invulling door de ketenpartners.
- Specifiek voor de rechtspraak leverden analyses met kwantitatieve indicatoren zeer verschillende (deels contraire) bevindingen op in vergelijking met analyses die zich op ervaringen van (medewerkers van) ketenpartners baseren.

---

### 0.4 Factoren

Na documentstudie en interviews zijn vier hoofdfactoren benoemd die door medewerkers van ketenorganisaties verantwoordelijk worden geacht voor een breed ervaren toename van de zaakzwaarte:

- inherente complexiteit (typen misdrijven, manieren van onderzoeken, gebruik bewijsmiddelen, betrokken partijen, internationale aspecten, meer overwegingen, factoren en omstandigheden in de besluitvorming);
- invloed en opstelling van procespartijen en maatschappelijke omgeving (opstelling verdachten en verdediging, rol rechter-commissaris, slachtofferrechten, druk van de buitenwereld en media);
- kwaliteitseisen en beleidskeuzes (nadruk op recidivevermindering en persoonsgerichte aanpak, kwaliteitseisen ketenpartners, wettelijke eisen aan opsporing en vervolging);
- inrichting van processen, administratie en efficiëntie (organisatie van procedures, scheve balans expertise, ICT, logistieke omstandigheden).

Bij deze factoren zijn indicatoren gezocht en er is een overzicht gemaakt van mogelijke bronnen, onderverdeeld naar ketenpartners en OM-werkomgevingen. Dit overzicht maakt de complexiteit van een integrale analyse duidelijk, gezien het grote aantal indicatoren (circa 70) en de diversiteit aan kwantitatieve en kwalitatieve bronnen.

---

## 0.5 Richtingen voor onderzoek

Het gevormde beeld van factoren, indicatoren en bronnen is bediscussieerd in een expertmeeting met de leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek en vertegenwoordigers van de ketenpartners. Daarin werd geconcludeerd dat het niet goed mogelijk is om met een hoofdzakelijk kwantitatieve analyse van de vele afzonderlijke factoren en indicatoren tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Vervolgens zijn drie verschillende varianten voor het vervolg van het onderzoek verkend:

- De eerste variant, met een sterk kwalitatieve invalshoek, beoogde meer zicht te krijgen op de werking van zaakverzwarende factoren door de uitvoering van casestudies waarin oudere met meer recente zaken zouden worden vergeleken.
- De tweede variant is systeemgericht en beoogde door analyses van samenhangen en relaties zicht te krijgen op de werking van zaakverzwarende factoren binnen ketenorganisaties in op het niveau van de keten als geheel.
- De derde variant deed weer een stap terug naar de oorspronkelijke opzet, met minder ambitie om te doorgronden hoe zaakverzwaring werkt, maar meer gericht op de analyse van trends uit registraties. Bij de analyse zouden niet alleen medewerkers van ketenpartners, maar ook onafhankelijke experts worden betrokken.

Voor alle varianten zijn vervolgens voor- en nadelen in kaart gebracht. De uitkomst daarvan was dat het oorspronkelijke doel van het onderzoek met geen van de varianten bereikt zou kunnen worden.

---

## 0.6 Conclusie en lessen voor een vervolg

In het onderzoek zijn ervaringen opgedaan en lessen geleerd voor mogelijk vervolgonderzoek. Ze hebben deels betrekking op de beschikbaarheid van gegevens en de keuze voor een onderzoeksmethode, maar ook op de definitie en de operationalisering van de centrale begrippen zaakzwaarte en zaakverzwaring. Deze begrippen worden in de beleidsdiscussie met een toename van de tijdbelasting aan concrete strafzaken geïdentificeerd. Het is de vraag hoe relevant dit is, omdat er vooral bij de politie en het OM sprake is van een toenemende tijdbelasting aan activiteiten die minder duidelijk met concrete strafzaken zijn verbonden. Vanuit onderzoekersperspectief is zaakverzwaring vooral een problematisch begrip gebleken. Zaakzwaarte en zaakverzwaring kunnen in principe gekwantificeerd worden bij een directe koppeling aan tijdbelasting.

Daarvoor zijn gegevens over de tijdbelasting nodig en die zijn er niet. Voor de toekomst zouden ze verzameld kunnen worden. Dat vraagt een grote inspanning, mede omdat dit niet alleen voor afzonderlijke activiteiten, maar ook op procesniveau zou moeten gebeuren, deels over de grenzen tussen ketenpartners heen. Dit lijkt onhaalbaar.

Als deze tijdgegevens er toch zouden komen, moeten we er rekening mee houden dat de tijdbelasting het effect van ‘echte zaakverzwaring’ (inherente complexiteit, opstelling procespartijen, invloed media) *in combinatie met* het effect van al dan niet veranderende werkprocessen en efficiëntie meet. Daardoor ontstaan interpretatieproblemen, omdat zaakverzwaring toegeschreven kan worden aan organisatorische factoren en bovendien tijdelijk en veranderlijk kan zijn. Het aspect *verzwaring* van het begrip zaakverzwaring staat dus ter discussie.

Dit interpretatieprobleem kan opgelost worden door zaakverzwaring los te koppelen van tijdbelasting. Dan verliezen we het idee van meetbaarheid en kwantificeerbaarheid op zaakniveau. We weten niet meer welke relaties met concrete zaken onderzocht worden. Zaakverzwaring gaat dan niet meer over *zaken*.

Deze methodologische problemen maken het begrip zaakverzwaring verwarrend. Het gaat niet over *verzwaring* of het gaat niet over *zaken*. Dit maakt het onbruikbaar voor kwantitatief empirisch onderzoek naar thema's als werkdruk, werkbelasting, capaciteit of doorlooptijden in de strafrechtketen.

Dat zaakverzwaring een minder relevant, een problematisch en een verwarrend begrip is, betekent niet dat er geen belangrijke veranderingen binnen en buiten de strafrechtketen zijn met invloed op werkdruk, werkbelasting, capaciteit of doorlooptijden. Onderzoek kan helpen om hier meer zicht op te krijgen. Dat moet dan niet met begrippen als zaakzwaarte en zaakverzwaring gebeuren, maar vooral in termen van taakverandering, taakvernieuwing en (eventueel) taakverzwaring.