
Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken



Ger Homburg

18833 - 19021

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.'

Inhoudsopgave

0	Samenvatting.....	5
0.1	Doel en vraagstelling	5
0.2	Plan en uitvoering	5
0.3	Zaakverzwaring: eerste beelden.....	6
0.4	Factoren.....	6
0.5	Richtingen voor onderzoek.....	7
0.6	Conclusie en lessen voor een vervolg	7
1	Doel onderzoek en onderzoeksvragen.....	9
1.1	Aanleiding.....	9
1.2	Doel onderzoek en onderzoeksvragen.....	10
1.3	Methode van onderzoek	11
1.4	Leeswijzer	11
2	Het verloop van het onderzoek	12
2.1	Eerste stap: interviews en documentstudie voor inventarisatie zaakverzwarende factoren	12
2.2	Tweede stap: expertmeeting gericht op keuzes voor vervolg	13
2.3	Derde stap: twijfels en alternatieven	13
2.4	Vierde stap: afronding.....	14
3	Zaakverzwaring: factoren en indicatoren	15
3.1	Documentstudie: overzicht recente onderzoeken zaakzwaarte	15
3.2	Inhoudelijke beelden uit de documentstudie.....	17
3.3	Methodische aspecten	18
3.4	Interviews met ketenpartners: aanvullende beelden.....	19
3.5	Enkele hoofdlijnen met relevantie voor het vervolg van het onderzoek.....	21
3.6	Factoren.....	21
3.7	Indicatoren.....	22
4	Zoektocht naar een werkbare methode	23
4.1	Expertmeeting voor meer grip	23
4.2	Drie varianten.....	24
4.3	Eerste variant: casestudies.....	25
4.4	Tweede variant: systeemgerichte analyse strafrechtketen	26
4.5	Derde variant: brede gegevensverzameling met expertbeoordeling.....	27
4.6	Voor- en nadelen.....	29
5	Conclusie.....	30
5.1	Ervaringen en lessen: het concept zaakzwaarte	30
5.2	Keuzes voor toespitsing van het onderzoek.....	32
5.3	Terugblik op de onderzoeksvragen	33
5.4	Afsluiting	36

6 Summary.....	38
6.1 Research goal and questions.....	38
6.2 Plan and implementation.....	38
6.3 Increases in effort classification: pictures from the research	39
6.4 Factors.....	39
6.5 Where the research is heading	40
6.6 Conclusion and lessons for a follow-up	40
 Bijlagen 43	
Bijlage A – Begeleidingscommissie.....	45
Bijlage B – Expertmeeting 8 oktober 2019 Utrecht	46
Bijlage C – Indicatoren	47
Bijlage D – Mogelijke opzet casestudies.....	51

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 verzwaring 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.

1 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding

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. Deze toegenomen zaakswaarte zou de vermindering van het aantal strafzaken geheel of gedeeltelijk compenseren en er per saldo voor zorgen dat het werk voor partners in de strafrechtketen niet lichter, maar zelfs zwaarder wordt. De ervaring van een toegenomen zaakswaarte wordt in brede kring gedeeld. In de afgelopen jaren zijn verschillende rapporten verschenen met analyses van een toegenomen werklast in (onderdelen van) de strafrechtketen. Deze rapporten gaan deels over bredere veranderingen in de strafrechtketen, zoals andere manieren van werken rond verwarde personen en grote, deels proactieve, onderzoeken naar ondermijning. In de rapporten wordt ook ingegaan op een toename van de zwaarte van strafzaken als verklaring voor een toegenomen druk op de strafrechtketen. De analyses vertonen een grote overlap wat betreft de factoren die op een toename van de werklast in de strafrechtketen duiden. Methodisch is een gemeenschappelijk element dat gegevens over de invloed van (maatschappelijke, juridische en technisch-inhoudelijke) factoren op de werklast hoofdzakelijk kwalitatief zijn verzameld door interviews en werksessies met medewerkers van de ketenorganisaties en dat bevindingen over de toename van de werklast op het niveau van zaken slechts gedeeltelijk met kwantitatieve data uit registraties of dossiers konden worden onderbouwd. Er is niet met kwantitatieve analyses gemeten in hoeverre de zaakswaarte in de afgelopen jaren is toegenomen en welke invloed dit – in kwantitatieve zin – op de werkdruk en de behandel- en doorlooptijden in de strafrechtketen heeft gehad.¹ De uitzondering is een onderzoek naar veranderingen in de zaakswaarte in de rechtspraak uit 2015.² Dit onderzoek beoogde met kwantitatieve methoden te meten hoe de zaakswaarte tussen 2008 en 2014 was veranderd, maar het liet voor het strafrecht geen eenduidig beeld van een toe- of afname zien.

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 zaakswaarte te meten en te kwantificeren. Het onderzoek richt zich a priori niet op het bredere thema van de zwaarte van de werklast in de justitieketen, maar op de zwaarte van strafzaken die door de rechter zijn behandeld en dus door de politie zijn onderzocht en door het Openbaar Ministerie (OM) zijn vervolgd. Strafzaken zijn zaken die een parketnummer hebben gekregen en het onderzoek gaat dus niet over nieuwe grote onderzoeken naar ondermijning of omvangrijke criminele samenwerkingsverbanden (csv's) die soms erg veel inzet van politie en justitie vragen, maar die (ook) een preventief en proactief karakter hebben en niet alleen gericht zijn op strafzaken die voor de rechter worden gebracht.

¹ Met kwantitatieve analyses doelen we hier op een combinatie van gegevens over trends uit registraties en dossiers in combinatie met tijdmetingen.

² Sjerp van der Ploeg & Jena de Wit m.m.v. Lisa van Beek, Devorah van den Berg, Jeroen van der Tuin & Nils Verkennis (2015). Ontwikkeling zaakswaarte 2008-2014. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak (Research Memoranda 4: 2015).

1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het eerste doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling (gelijk blijven, toe- of afnemen) van de zwaarte van misdrijfzaken die in de afgelopen tien jaar zijn verwerkt door politie, OM en rechtspraak en in geval van toe- of afname na te gaan of kwantificering mogelijk is. Met het begrip zwaarte wordt hierbij niet bedoeld op de ernst van het misdrijf, maar op kenmerken als de complexiteit, de werklust, de behandeltijd of het capaciteitsbeslag. Het gaat dus om de vraag of de strafrechtelijke behandeling van misdrijfzaken met soortgelijke delicten en van vergelijkbare ernst in de loop der jaren zwaarder is geworden (en diensgevolge een grotere belasting voor de organisaties in de strafrechtketen vormt).

Het tweede doel is om inzicht te verkrijgen in de oorzaken die voor de gevonden ontwikkeling van de zaakzwaarte zijn aan te wijzen en in hoeverre en in welke mate ze bepalend zijn voor deze ontwikkeling.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe heeft de zwaarte van misdrijfzaken (onder andere werklust, complexiteit, behandeltijd, capaciteitsbeslag, maar dus niet ernst van het misdrijf) zich sinds het jaar 2010 ontwikkeld bij politie, OM en rechtspraak en is kwantificering daarvan mogelijk? Welke mogelijke oorzaken zijn er in geval van toe- of afname van de zwaarte van misdrijfzaken aan te wijzen en in welke mate zijn ze bepalend voor deze ontwikkeling?

De onderzoeksvragen luiden:

7. Welke definitie van zaakzwaarte kan worden gehanteerd?
8. Hoe kan de aldus gedefinieerde zaakzwaarte geoperationaliseerd worden: is het mogelijk zaakzwaarte te kwantificeren?
9. Zo ja, hoe heeft de zaakzwaarte van de sinds 2010 door politie, OM en rechtspraak afgedane misdrijfzaken zich ontwikkeld?
10. Welke oorzaken van genoemde ontwikkelingen zijn aan te wijzen?
11. 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?
12. 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 zaakzwaarte over een langere periode meetbaar is (ook in de toekomst), zodat de bevindingen 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 zaakzwaarte 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 zaakzwaarte 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. Hierin worden zaken ingedeeld in:

- productie: grote hoeveelheden zaken die voornamelijk voortkomen uit verkeershandhaving;
- interventies: veelvoorkomende criminaliteit, persoonsgerichte afdoening in nauwe afstemming met de partners;
- onderzoeken: aanpak van ernstige misdrijven, zoals High Impact Crime (misdrijven als woninginbraak, overvallen, straatroof en geweld);
- ondermijning: gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit;
- hoger beroep: behandeling strafzaken in hoger beroep.

Deze indeling lijkt op voorhand niet alleen relevant voor de vervolging, maar ook bruikbaar voor de opsporing en de berechting.

1.3 Methode van onderzoek

Gezien de aard van de vraagstelling is het onderzoek opgezet als een zoektraject. Dit komt doordat elementen van de afbakening om nadere uitwerking en reflectie vragen. Dit begint met de definitie van het begrip zaakzwaarte, dat op een tautologie lijkt (zijn zaken zwaar omdat ze veel inspanning vragen of vragen zaken veel inspanning omdat ze zwaar zijn?) en binnen de keten verschillende betekenissen kan hebben. Voor het onderzoek betekent dit dat we stil moeten staan bij de definitie en afbakening van het begrip zaakzwaarte. Uitgaande van een gedragen definitie is vervolgens de vraag hoe de zaakzwaarte zich ontwikkelt en welke oorzaken hierbij een rol spelen. Op voorhand was bovendien niet duidelijk welke (kwantitatieve) informatie beschikbaar en bruikbaar is.

Vooraf voorzagen we vier onderdelen in het onderzoek:

- documentstudie en interviews met OM, politie en rechtspraak voor het oriënteren op het vraagstuk, het definiëren en operationaliseren van zaakzwaarte en het formuleren van hypothesen over de ontwikkeling van zaakzwaarte;
- raadpleging van registraties om informatie te ontsluiten voor het meten van indicatoren van zaakzwaarte (indien mogelijk) en om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de instroom van misdrijfzaken van verschillende zwaarte (de categorieën in de OM-indeling), zo 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 oorzaken van zaakverzwaring die in de interviews zijn aangedragen (eventueel nadere duiding van ‘witte vlekken’ en ontbrekende kennis).

Hoe de onderdelen precies op elkaar volgden en met elkaar samenhangen zou mede afhangen van tussentijdse opbrengsten. Hiervoor voorzagen we een actieve rol voor de begeleidingscommissie om samen met de onderzoekers op tussentijdse bevindingen, onzekerheden en vragen te reflecteren.

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 mogelijk tot antwoorden over de (kwantitatieve) ontwikkeling van de zwaarte van misdrijfzaken te komen. Het onderzoek heeft daarmee het karakter van een vooronderzoek gekregen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 doet verslag van het verloop van het onderzoek en de keuzes die, samen met de begeleidingscommissie, zijn gemaakt. Het maakt duidelijk waarom het onderzoek geleidelijk meer een vooronderzoek dan een eindanalyse is geworden. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van recente onderzoeken en doorlichtingen in de strafrechtketen waarin zaakzwaarte en zaakverzwaring een belangrijke rol speelden. Op basis van documentstudie en interviews wordt een overzicht van zaakverzwarende factoren en indicatoren gevormd. Hoofdstuk 4 benoemt de verschillende onderzoeksdesigns die in het onderzoek zijn afgeleid om meer zicht op zaakverzwaring te krijgen. Hoofdstuk 5 zet de inhoudelijke en methodologische vraagstukken die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen op een rij, beantwoordt de onderzoeksvragen en formuleert de conclusie van het (voor)onderzoek.

2 Het verloop van het onderzoek

2.1 Eerste stap: interviews en documentstudie voor inventarisatie zaakverzwarende factoren

Na een eerste overleg met de begeleidingscommissie is het onderzoek van start gegaan met een verkennende fase gericht op:

- het definiëren en operationaliseren van het begrip zaakzwaarte;
- mogelijkheden om hypothesen over de ontwikkeling van zaakzwaarte te formuleren en te toetsen;
- de beschikbaarheid van data.

Voor deze fase waren documentstudie voorzien en interviews bij de drie ketenpartners die in het onderzoek centraal staan: de politie, het OM en de rechtspraak. Het verkrijgen van medewerking bleek veel tijd te vragen door langdurige toestemmingsprocedures bij politie en de Raad voor de rechtspraak. Voor de Raad gold dat inmiddels (dus na de start van het onderzoek, maar vóór het geplande interview) een doorlichting van de financiën door de Boston Consulting Group (BCG) was verschenen, waarin vragen over een toegenomen zaakzwaarte voor de rechtspraak zijn behandeld.³ Hieraan hadden medewerkers van de Raad al veel tijd besteed. De Raad gaf daarom alleen beperkte medewerking aan het onderzoek door een (dubbel)interview, waarin onderzoekers van de Raad een toelichting op het BCG- (en een eerder Ecorys-)onderzoek konden geven. Na afronding van de toestemmingsprocedures zijn in de eerste fase van het onderzoek interviews gehouden met in totaal zeven respondenten bij het OM, de politie (hoofd regionale recherche, programmamanager verbetertrajecten, teamchef ZSM, programmamanager Landelijke Eenheid⁴) en de Raad voor de rechtspraak (dubbelinterview over de eerdere onderzoeken naar zaakzwaarte in de rechtspraak). In de meeste interviews leek op de achtergrond een verantwoordingsgedachte mee te spelen: een behoefte van ketenpartners om aan te tonen dat een toenemende complexiteit tot een grotere zaakzwaarte leidt. Die brengt een forse belasting voor de capaciteit met zich mee, met een stagnerende ontwikkeling op prestatie-indicatoren voor productie en doorlooptijden als gevolg. Respondenten noemden overigens ook andere ontwikkelingen, zoals een toename van fenomeenonderzoeken en ondermijningszaken, die veel inzet vereisen, maar waarvan de resultaten minder goed in bestaande registraties terug te vinden zijn.

Voor de rechtspraak waren twee studies beschikbaar met inventarisaties en analyses van zaakverzwarende factoren en omstandigheden (een onderzoek uit 2015 van Ecorys en de eerder genoemde BCG-doorlichting).⁵ In het interview bij het OM bleek dat ook daar een recente verkenning van de prestaties en de productie was uitgevoerd. In deze verkenning is onder andere een analyse gemaakt van de problematiek van oplopende behandelzeiten, toenemende complexiteit en zaakzwaarte, mede op basis van een inventarisatie onder OM-medewerkers.⁶ Bij de politie bleken geen soortgelijke analyses over ontwikkelingen in zaakzwaarte en complexiteit te zijn uitgevoerd. De inventarisaties voor het OM en de rechtspraak zijn voor de politie aangevuld op basis van de interviews. Later in het onderzoek zijn nog resultaten van een ketenbreed onderzoek van PWC gepubliceerd, waarin eveneens zaakverzwarende factoren zijn geïnventariseerd.⁷ Deze passen in het beeld dat op basis van de interviews en de andere inventarisaties was gevormd.

³ Boston Consulting Group (2019). Doorlichting financiën rechtspraak; definitief rapport. Ook in deze studie komen verschillende rechtsgebieden aan de orde, maar beperken we ons in deze notitie tot het strafrecht.

⁴ De respondenten bij de politie waren tevens deelnemer aan landelijke overleggen en hun ervaringen en opvattingen waren daardoor breder dan alleen die van de eigen eenheid.

⁵ Voor de BCG-doorlichting: zie voetnoot 3. Het Ecorys-onderzoek is: Sjerp van der Ploeg & Jena de Wit m.m.v. Lisa van Beek, Devorah van den Berg, Jeroen van der Tuin & Nils Verkennis (2015). Ontwikkeling zaakzwaarte 2008-2014. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak (Research Memoranda 4: 2015).

⁶ Openbaar Ministerie (2017). Prestaties en productie van het OM in perspectief. Versie 1.0

⁷ PWC(2020). Doorlichting Strafrechtketen; nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking. PWC-Strategy& 2020-0347/SM/lm/nb.

Op basis van de bevindingen uit de interviews en de documentstudie is een overzicht opgesteld van factoren die door ketenpartners als oorzaken van zaakverzwaring zijn aangemerkt (inherente complexiteit, opstelling procespartijen & omgeving, kwaliteitseisen & beleidskeuzes en inrichting processen, organisatie & efficiëntie). Voor de factoren zijn indicatoren geïdentificeerd, die naar ketenpartner (politie, OM, rechtspraak) en OM-werkomgeving (interventies, onderzoeken, ondermijning) zijn geordend. Voor alle (70) indicatoren is nagegaan welke data beschikbaar zijn (kwalitatief, kwantitatief) en uit welke bronnen geput kan worden, met een eerste taxatie van volledigheid (onder andere de periode waarover registraties gegevens bevatten), eventuele trendbreuken door definitie- of registratiewijzigingen en betrouwbaarheid. Het overzicht is als bijlage C bij dit rapport opgenomen.

2.2 Tweede stap: expertmeeting gericht op keuzes voor vervolg

Met het overzicht van factoren, indicatoren en bronnen als input is een expertmeeting gehouden met deelname van leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek en vertegenwoordigers van de ketenpartners politie, OM en Raad voor de rechtspraak. Het doel was het maken van keuzes voor het vervolg van het onderzoek, met als belangrijke aandachtspunten de indeling en de volledigheid van het overzicht van zaakverzwarende factoren en de noodzaak van een focus op specifieke factoren en indicatoren (prioritering). Deze nadere toespitsing van het onderzoek op een selectie van oorzaken en indicatoren leek noodzakelijk vanwege de complexiteit van de factoren en het grote aantal indicatoren, waarvan de invloed voor verschillende ketenpartners onderzocht zou moeten worden. In de expertmeeting is geconcludeerd dat de factoren en indicatoren dermate ongelijksoortig zijn dat het onaannemelijk is dat ze met een min of meer gestandaardiseerde methode in kaart gebracht kunnen worden. Aanbevolen is om het onderzoek toe te spitsen op een beperkt aantal indicatoren die met deels kwantitatieve en deels kwalitatieve methoden gemeten zouden kunnen worden. Gepleit is voor een aantal vergelijkende casestudies, waarin (grote) strafzaken uit de periode rond 2010 worden vergeleken met (grote) strafzaken uit een recentere periode. Dit zou vooral informatie op kunnen leveren voor zaken uit de OM-werkomgevingen ondermijning en onderzoeken. Daarnaast zou een apart casestudy kunnen worden gewijd aan de ZSM-aanpak van veel voorkomende criminaliteit rond 2010 en rond 2018-2019, om daarmee zicht te krijgen op de ontwikkeling van zaakzwaarte in de OM-categorie interventies. Ten slotte werd aanbevolen om een aparte casestudy op te zetten om zaakverlichting nader te onderzoeken – in het bijzonder de redenen waarom trajecten voor zaakverlichting in de strafrecht-keten vaak niet de beoogde effecten lijken te sorteren.

Op basis van de analyse en de aanbevelingen van de expertmeeting is vervolgens een opzet voor een mogelijke invulling van het vervolg van het onderzoek met een aantal casestudies uitgewerkt. Deze is opgenomen als bijlage D van dit rapport.

2.3 Derde stap: twijfels en alternatieven

Hoewel er tijdens de expertmeeting een duidelijke consensus was ontstaan over het idee om zaakzwaarte met behulp van casestudies te onderzoeken, ontstond er na de verdere uitwerking twijfel bij de opdrachtgever over de verwachte opbrengst. Deze twijfel had betrekking op de representativiteit (risico's van bias door een beperkt aantal cases); de mogelijkheden om voldoende aandacht te besteden aan de verschillende werkomgevingen van het OM; en de bruikbaarheid van de uitkomsten in het licht van het oorspronkelijke doel van het onderzoek (i.c. kwantificering, mede met het oog op het gebruik van uitkomsten voor modellering en prognoses). De uitwerking van de aanpak met casestudies legde daarnaast zwakheden in de uitvoerbaarheid bloot, met name op het punt van de beschikbaarheid van kwalitatieve data over oudere zaken.

Vanwege deze twijfels zijn vervolgens, in samenspraak met de opdrachtgever en de voorzitter van de begeleidingscommissie in enkele stappen twee andere onderzoeksdesigns uitgewerkt, met een eerste taxatie van beschikbare data (zie hiervoor hoofdstuk 4). Ook hierbij kwamen voetangels en klemmen naar voren; methodisch en in het licht van de beantwoording van de onderzoeksvragen en het onderzoeksdoel. De onderzoeksdesigns zijn ter becommentariëring aan de begeleidingscommissie voorgelegd. In de discussie kwam naar voren dat voor kansrijke vervolgstappen meer (voor)onderzoek nodig zou zijn, op basis van een nieuwe doelstelling (in het bijzonder over het gebruik van onderzoeksbevindingen voor prognoses en modellen) en mogelijk gewijzigde onderzoeksvragen. Een belangrijke overweging daarbij was dat de oorspronkelijke doelstelling van het onderzoek met geen van de uitgewerkte onderzoeksdesigns bereikt zou kunnen worden.

2.4 Vierde stap: afronding

Besloten is daarom om het onderzoek af te ronden met een overzicht van de verschillende methoden om zaakzwaarte te onderzoeken en een analyse van hun mogelijkheden en beperkingen. Het onderzoek heeft daarmee het karakter van een vooronderzoek gekregen. Mede met het oog op een mogelijk vervolg zijn opnieuw interviews gehouden bij de ketenpartners politie en OM (de eerdere respondenten in de eerste inventariserende fase van het onderzoek) en met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Deze interviews gingen over een taxatie van de opbrengsten van onderzoek tot dusverre en, gegeven de ervaren meetproblemen, over de definiëring van zaakzwaarte als zaakgebonden verschijnsel of meer als ketenvraagstuk, over de grenzen tussen ketenpartners en afzonderlijke zaken heen.

3 Zaakverzwaring: factoren en indicatoren

3.1 Documentstudie: overzicht recente onderzoeken zaakswaarte

Ecorys deed in 2015 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak onderzoek naar de vraag in hoeverre de zaken die door de rechter worden behandeld en die in de financieringssysteem tot één categorie behoren, door hun intrinsieke eigenschappen en de wijze van afhandeling tussen 2008 en 2014 gemiddeld zwaarder en complexer zijn geworden.⁸ De zwaarte van een zaak is daarbij opgevat als de tijd die nodig is om de zaak voor te bereiden, de zittingstijd en de nabewerkingstijd (waaronder het schrijven van het vonnis). Samen met de Landelijke Overleggen Vakinhoud (LOV's) is een inventarisatie gemaakt van (objectieve, meetbare en kwantitatieve) factoren die bijdragen aan de verzwaring van zaken en van indicatoren die gebruikt kunnen worden om de effecten op de zaakswaarte te meten. Door onderzoek in steekproeven van zaken uit 2008 en 2014 is gemeten in welke mate zaken in 2014 op de gekozen indicatoren verschillen van zaken in 2008. Voor het strafrecht is het onderzoek toegespitst op zaakcategorieën waarvan het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) verwachtte dat de zaakswaarte met meer dan 20 procent zou zijn toegenomen: strafzaken eerste aanleg meervoudige kamer (MK) en strafzaken appel MK. Op drie indicatoren werd voor de strafzaken eerste aanleg een toename gemeten: het aantal pagina's van het vonnis, het aantal Promis-vonnissen (helder uitgeschreven vonnissen, begrijpelijk voor een niet-gespecialiseerd lezerspubliek) en het aantal ontkennende of zwijgende verdachten. Op drie andere indicatoren werd juist een afname gemeten: het aantal zittingsbehandelingen om tot een uitspraak te komen, de dikte van het (papier) dossier in centimeters en het aantal vonnissen/arresten per zaak. Op de overige indicatoren (het aantal deskundigenrapporten, het aantal betrokken en verschenen partijen, internationale aspecten, het aantal juridische verweren, het aantal civiele vorderingen, de rol van het slachtoffer op zitting en de strafeis) werden geen significante verschillen gevonden. Voor strafzaken appel wees de indicator 'strafeis in uren' op een toename van de zaakswaarte en de indicator 'dikte van het dossier in centimeters' op een afname. Bij de overige factoren werden geen significante verschillen gemeten. Er is dus sprake van tegengestelde effecten, die wijzen op het tegelijk voorkomen van zaakverzwaring en zaakverlichting. De onderzoekers veronderstellen dat mogelijk andere, niet gemeten factoren verantwoordelijk zijn voor de (breed gedeelde) ervaring van een sterk toegenomen zaakswaarte.

Het OM maakte in 2017 een analyse van de productie en de prestaties van de eigen organisatie.⁹ Het rapport gaat in op de effecten van uiteenlopende meet- en registratiemethoden en laat zien dat de traditionele methoden de productie van het OM onderschatten. Deels gaat het om technische factoren (zoals de wijze waarop de herinstroom en een nieuwe beoordeling van zaken worden geregistreerd), maar deels ook om het toenemende belang van nieuwe manieren van onderzoek (zoals omvangrijke tactische onderzoeken naar grootschalige georganiseerde criminaliteit en ondermijning).

In de analyse wordt ingegaan op de ontwikkeling van de zwaarte of complexiteit van strafzaken binnen onderscheiden werkomgevingen (productie, interventies, onderzoeken, ondermijning en hoger beroep). Het rapport identificeert langjarige trends en ontwikkelingen die leiden tot een geleidelijke toename van de complexiteit en de behandeltijd van strafzaken. De ontwikkelingen zijn aangedragen door medewerkers van parketten, die ervaren dat zaken complexer zijn geworden en daardoor tijdrovender. Als belangrijke factoren worden behandeld:

⁸ Sjerp van der Ploeg & Jena de Wit m.m.v. Lisa van Beek, Devorah van den Berg, Jeroen van der Tuin & Nils Verkennis (2015). Ontwikkeling zaakswaarte 2008-2014. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak (Research Memoranda 4: 2015). Het onderzoek had betrekking op verschillende rechtsgebieden. In deze bespreking beperken we ons tot het strafrecht.

⁹ Openbaar Ministerie (2017). Prestaties en productie van het OM in perspectief. Versie 1.0.

- de rol van nieuwe bewijsmiddelen, waarbij meer wet- en regelgeving nageleefd moet worden, de uitvoeringspraktijk complexer wordt en de analyse van data bewerkelijker;
- het toegenomen aantal ontnemingsvorderingen (idem het aantal ontnemingsschikkingen en -transacties);
- de actievare behartiging van het verdedigingsbelang door advocaten, die meer middelen en procedures benutten bij de verdediging van hun cliënt (extra tegenonderzoeken, extra getuigen, extra deskundigen, extra 30Sv-procedures voor inzage in stukken);
- een gewijzigde opstelling van de burgers, die niet accepteren dat een zaak niet opgelost of (nader) onderzocht wordt (toename klachten, toename van het aantal art. 12 Wetboek van Strafvordering-procedures tegen de beslissing om niet te vervolgen, oppakken van zaken na druk uit de sociale media);
- internationalisering (tot uitdrukking komend in inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken);
- de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, met een toename van taken voor het OM.

Voor de genoemde ontwikkelingen worden gegevens uit de OM-registratie (en in sommige gevallen door navraag bij enkele parketten) opgenomen als cijfermatige ondersteuning voor de beschreven trends.

In 2019 voerde BCG een financiële doorlichting uit in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, waarin zaakzwaarte een belangrijk thema was.¹⁰ De focus lag op oorzaken van zaakverzwaring die niet of onvoldoende in de financieringssysteem (prijsonderhandelingen) tot uitdrukking komen. Oorzaken zijn ingedeeld in inherente complexiteit, werkwijze, efficiëntie, zaaksmix en specifieke maatschappelijke ontwikkelingen (zoals digitalisering). De bevindingen en conclusies van de doorlichting zijn met name gebaseerd op workshops, interviews met teamvoorzitters bij rechtbanken, validatie op grond van documentstudie (veelal jurisprudentie) en interviews met experts. Verschillende (geprioriteerde) zaakverzwarende en zaakverlichtende oorzaken zijn, ook bij wijze van illustratie, nader geanalyseerd. BCG constateert dat de zaakzwaarte is toegenomen, hetgeen onvoldoende wordt gecompenseerd in de bekostiging. Oorzaken liggen met name in het wegvallen van lichte zaken (samenstellingseffect), professionalisering van de advocatuur en mondigere justitiabelen (niet-bekostigde oorzaken) en de effecten van strafbeschikkingen, de versterking van de positie van de rechter-commissaris (RC) en de rol van het slachtoffer (onvoldoende bekostigde oorzaken).

PWC rapporteerde in 2020 over een doorlichting van de strafrechtketen in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Aan deze doorlichting lag de behoefte ten grondslag om te verklaren hoe de toegenomen druk op de strafrechtketen in verband kan worden gebracht met de dalende instroom en dalende criminaliteitscijfers, met als doel om tot een handelingsperspectief te komen voor een verbetering van ketenprestaties.¹¹ De toegenomen druk op de keten wordt deels toegeschreven aan een verandering van de taakinvulling van ketenorganisaties (in antwoord op de maatschappelijke vraag), maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die het tijdsbeslag van activiteiten vergroten, een toegenomen administratieve en verantwoordingsdruk en ook emotionele belasting. De toegenomen druk heeft deels te maken met logistieke en organisatorische factoren, zoals een verminderde uitvoeringscapaciteit door de tijdsbesteding voor opleidingen, tekortschietende expertise voor nieuwe, innovatieve taakonderdelen en organisatieveranderingen. De doorlichting noemt ook een toegenomen druk door zaakverzwaring (als gevolg van een toegenomen complexiteit) en andere, zaakoverstijgende of los van zaken staande ontwikkelingen. Het kwantitatieve effect van zaakverzwarende factoren is geschat op basis van gegevens uit een uitvraag onder medewerkers van ketenorganisaties en werksessies, waar mogelijk onderbouwd of geïllustreerd met gegevens uit registraties en andere onderzoeken.

¹⁰ Boston Consulting Group (2019). Doorlichting financiën rechtspraak; definitief rapport. Ook in deze studie komen verschillende rechtsgebieden aan de orde, maar beperken we ons in deze notitie tot het strafrecht.

¹¹ PWC(2020). Doorlichting Strafrechtketen; nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking. PWC-Strategy& 2020-0347/SM/lm/nb.

3.2 Inhoudelijke beelden uit de documentstudie

Het begrip zaakzwaarte

Het begrip zaakzwaarte kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld in termen van complexiteit, behandeltijd, capaciteitsbeslag, werkdruk of emotionele belasting. Complexiteit gaat over de moeilijkheid van zaken (de ingewikkeldheid van opsporing, vervolging en berechting), behandeltijd over de omvang van de werkzaamheden die met de behandeling (opsporing, vervolging, berechting) van een zaak gemoeid zijn, capaciteitsbeslag over de manier waarop de werkzaamheden in werkschema's geordend worden, werkdruk over de ervaren werklast en emotionele belasting over de psychische gevolgen van een zaak voor de betrokken functionarissen. In de beschreven rapporten staat zaakzwaarte in het teken van capaciteit, productie en kosten van de activiteiten in de strafrechtketen. Zaakzwaarte wordt daardoor vooral vanuit het perspectief van tijdbesteding of behandeltijd benaderd. In het Ecorys-onderzoek wordt zaakzwaarte (voor de rechtspraak) gedefinieerd als de tijd die nodig is om een zaak voor te bereiden, de zittingstijd en de nabewerkingstijd. In het BCG-rapport wordt de gemiddelde behandeltijd per zaak, eveneens voor de rechtspraak, als startpunt voor zaakzwaarte genomen, maar is zaakzwaarte niet gelijk aan behandeltijd (blz. 64-65). De gemiddelde behandeltijd wordt beïnvloed door de inherente complexiteit van zaken, de werkwijze bij de behandeling van zaken, de efficiëntie waarmee activiteiten kunnen worden uitgevoerd en de zaakmix. Een vermindering van de efficiëntie kan tot meer behandeltijd leiden zonder dat de 'zwaarte' van de zaak toeneemt en vice versa. De aanhalingstekens (van BCG) lijken erop te duiden dat het begrip zaakzwaarte inhoudelijk het meest met de inherente complexiteit (de "echte zaakzwaarte") verbonden is. Tegelijk moet rekening worden gehouden met werkwijze, efficiëntie en zaaksmix om de relatie tussen zaakzwaarte en behandeltijd nader te analyseren. Ook het Ecorys-rapport noemt de wijze van afhandeling, naast de intrinsieke eigenschappen, als oorzaak van een toenemende complexiteit en zaakverzwaring (blz. 16). In het OM-rapport wordt geen expliciete definitie van zaakzwaarte gegeven. Wel worden de termen zaakzwaarte, complexiteit en behandeltijd in onderlinge samenhang gebruikt (blz. 19). Net als in het BCG-rapport is toegenomen complexiteit één van de oorzaken van een toename van de behandeltijd, naast logistieke factoren, die invloed hebben op werkwijze en efficiëntie en daarmee op behandeltijd. Het PWC-rapport gaat niet specifiek over zaakzwaarte en er ontbreekt daarom ook een expliciete definitie van zaakzwaarte; wel wordt het begrip in relatie gebracht met complexiteit en behandeltijd (blz. 40). De behandeling van het begrip zaakzwaarte in de genoemde rapporten wijst op twee definities van zaakzwaarte:

- een smalle definitie van zaakzwaarte, waarin zaakzwaarte staat voor de intrinsieke eigenschappen van een misdrijfzaak (i.c. opsporing, vervolging, berechting), met als drijvende factoren de inherente complexiteit (die steeds groter lijkt te worden) en de opstelling van procespartijen (die steeds hogere eisen stellen);
- een brede definitie van zaakzwaarte, waarin zaakzwaarte gelijk wordt gesteld aan behandeltijd en waarin naast de intrinsieke eigenschappen van een misdrijfzaak ook de methode van werken en veranderingen in de efficiëntie van werkprocessen worden meegenomen.

Zaakverzwarende factoren door toenemende complexiteit

In de rapporten en de interviews worden vergelijkbare oorzaken voor een toenemende complexiteit genoemd, die gevolgen heeft voor de zaakzwaarte, met de nadruk op:

- ontwikkelingen in de (zware) criminaliteit (met het toenemende belang van criminele samenwerkingsverbanden) en andere manieren van onderzoeken (politie, OM);
- internationalisering;
- inzet van nieuwe bewijsmiddelen, die nieuwe expertise vragen, waarbij aan lastige wet- en regelgeving moet worden voldaan en die een forse administratieve belasting met zich meebrengt;
- een actievere opstelling van de verdediging;
- de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (OM, rechtbanken);
- druk vanuit media en maatschappij om zaken op te pakken (politie, OM).

Werkwijze als zaakverzwarende factor

De manier waarop complexiteit doorwerkt in zaakzwaarte wordt mede bepaald door de mate waarin en de manier waarop werkprocessen door de ketenpartners kunnen worden aangepast om eventuele extra tijds-aanspraken te verwerken of te verminderen. Werkwijze is hier dus een *bemiddelende* factor. Daarnaast worden (veranderende) werkwijzen als *oorzaak* van zaakverzwaring aangemerkt, dus naast de oorzaken die met een toenemende complexiteit door veranderde intrinsieke eigenschappen te maken hebben. Dit kan bijvoorbeeld worden ingegeven door keuzes van ketenpartners over beleid of kwaliteit. Ze kunnen gevolgen hebben voor de eigen organisatie, maar ook voor andere ketenpartners. Een voorbeeld is de invoering van de professionele standaard bij de rechtspraak. Deze heeft ertoe geleid dat de zittingstijd per dag vermindert. Het OM ervaart dit als zaakverzwaring, omdat het werk minder efficiënt kan worden gepland (relatief meer reistijd, door vermindering van het aantal zaken per zitting en meer aanhoudingen).

Zaakverzwaring en zaakverlichting

In de verschillende onderzoeken is niet alleen naar zaakverzwarende, maar ook naar zaakverlichtende factoren gezocht. Er worden minder zaakverlichtende factoren gevonden dan zaakverzwarende. Ze komen in de praktijk vaak onvoldoende uit de verf, met name door organisatorische problemen (niet-aansluitende registratiesystemen, verloop ict-trajecten, onbalans expertise, capaciteitstekorten).

Exogene en endogene factoren

Zaakverzwarende factoren komen deels van buiten op de keten af en zijn dus exogeen. Ze worden bijvoorbeeld veroorzaakt door maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de rol van de sociale media of een toenemende problematiek rond verwarde personen), technologische innovatie (nieuwe opsporingsmiddelen) of wetswijzigingen (zoals de veranderde positie van het slachtoffer door de vertaling van de Europese Slachtofferrichtlijn in nationale wetgeving). Zaakverzwaring kan ook meer endogeen zijn en mede toe te schrijven aan keuzes van ketenpartners. Een voorbeeld is de verschuiving naar een meer dadergerichte oriëntatie in het strafrecht, die mede vanuit ketenpartners is ingegeven. Zaakverzwaring gaat dus over antwoorden op ontwikkelingen die van buitenaf komen, waar ketenpartners weinig invloed op hebben en waarmee ze moeten omgaan; zaakverzwaring gaat ook over nieuwe antwoorden van ketenpartners op uitdagingen in het strafrecht en nieuwe inzichten over maatschappelijke wenselijke vormen van aanpak en afdoening.

3.3 Methodische aspecten

De hierboven behandelde onderzoeken nemen allemaal de ervaringen van experts uit de strafrechtketen als vertrekpunt voor de identificatie van zaakverzwarende factoren. Hun ervaringen wijzen duidelijk in de richting van zaakverzwaring. Bij empirisch en kwantitatief dossieronderzoek bij de rechtbanken (van Ecorys) zijn de bevindingen deels contrair aan de (algemene) verwachtingen, zelfs bij de zaakcategorieën waarbij de grootste effecten werden verwacht: in een steekproef van recente zaken bleken verschillende zaakverzwarende factoren en omstandigheden juist minder vaak terug te vinden dan in een steekproef van oudere zaken. Bij de andere onderzoeken zijn de effecten geschat op basis van de ervaring van experts (geschatte extra tijdbesteding per zaak vermenigvuldigd met het aantal zaken waarin een bepaalde verandering zich voordoet), waar mogelijk ondersteund met gegevens uit registraties. In beide gevallen ontbreken tijdsregistraties op zaakniveau. De verschillende uitkomsten bij toepassing van verschillende methoden nopen tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten. Mogelijk schieten de kwantitatieve indicatoren en de bijbehorende methoden tekort; mogelijk worden effecten op basis van ervaringsgegevens overschat.

In het onderzoek is een groot aantal indicatoren afgeleid, waarmee gemeten zou kunnen worden of en in hoeverre zaakverzwarende factoren zich in de praktijk manifesteren. Voor sommige indicatoren zijn in principe gegevens uit registraties beschikbaar. Dit geldt echter niet voor alle indicatoren. In de afgelopen jaren zijn registraties verbeterd. Registratiegegevens zijn er echter lang niet altijd voor het gekozen basisjaar 2010, althans niet op eenzelfde manier gemeten. Ook reorganisaties binnen ketenorganisaties kunnen voor meetproblemen zorgen, omdat gegevens na een reorganisatie soms met andere definities of indelingen worden geregistreerd.

In de rapporten worden veel oorzaken en factoren en zeer veel indicatoren benoemd. Dit wordt nog versterkt bij het betrekken van meerdere ketenpartners (politie, OM, rechtbanken). De vraag is of ze allemaal kunnen worden meegenomen in een empirisch onderzoek of selectie nodig is en zo ja, hoe.

3.4 Interviews met ketenpartners: aanvullende beelden

In aanvulling op de documentstudie zijn interviews gehouden met medewerkers van organisaties in de strafrechtketen bij de politie, het OM (landelijk) en de Raad van de rechtspraak. Het doel was niet om de inventarisaties uit de andere onderzoeken over te doen, maar om de gevormde beelden toe te lichten, te toetsen en aan te vullen. Dit laatste geldt met name voor de politie, waarvoor ten tijde van de interviews nog geen recente vergelijkbare rapporten over de ontwikkeling van de zaakzwaarte gepubliceerd waren. Wel zijn er deelstudies, bijvoorbeeld over de administratieve belasting bij de forensische opsporing.

De interviews leverden de volgende (aanvullende) beelden op:

Differentiatie naar OM-werkomgevingen

Zaakverzwaring door toenemende complexiteit is het sterkst merkbaar in de werkomgevingen interventies en onderzoeken. Bij de interventies is vooral een andere oriëntatie op het strafrecht als zaakverzwarende factor genoemd, met meer aandacht voor de persoon van de dader en mogelijkheden voor recidivevermindering en met een grotere nadruk op slachtofferrechten. Zaakverzwarende factoren rond nieuwe (digitale) vormen van bewijsvergaring, een actievere opstelling van de verdediging en de grotere belangstelling en druk vanuit de (sociale) media worden vooral met zaken in de OM-werkomgeving onderzoeken in verband gebracht. Zaken in de OM-werkomgeving ondermijning zijn complex en tijdrovend. Meer dan van zaakverzwaring is sprake van een nieuw type grote zaken met een groot beslag op de capaciteit en de expertise van politie, OM en rechtspraak. Hier doen factoren als het gebruik van nieuwe opsporingsmethoden en bewijsmiddelen, een actieve opstelling van de verdediging en veel media-aandacht zich nadrukkelijk gelden. In de OM-werkomgeving productie lijkt een toenemende complexiteit minder belangrijk; wel wordt de opstelling van verdachten hier als zaakverzwarende factor genoemd (vaker in verzet, met een hoog verschijningspercentage bij de rechter en noodzaak van hernieuwd onderzoek door OM en politie).

Complexiteit en organisatie

Zaakverzwaring wordt deels toegeschreven aan een toenemende complexiteit en deels aan organisatorische factoren. Met name in de OM-werkomgeving productie zorgen organisatorische factoren rond de samenwerking tussen ketenpartners voor een grotere belasting. Dat knelt juist hier, omdat het bij de min of meer routinematige zaken een doelstelling is om grote volumes zo efficiënt mogelijk af te handelen. Organisatorische factoren hebben bijvoorbeeld betrekking op regionale verschillen in werkwijzen en afspraken, of op de invoering van een nieuwe professionele standaard bij rechtbanken (onder andere een beperking van de zittingstijd per dag), die de werkschema's van het OM bemoeilijkt. Een ander type organisatorisch probleem is dat de vaardigheden en de expertise van medewerkers van ketenorganisaties niet altijd aansluiten bij de veranderingen die het gevolg zijn van nieuwe ontwikkelingen. Dit wordt genoemd bij de digitalisering van de criminaliteit en de opsporing. Er is een verschuiving naar nieuwe opsporingsmiddelen en opsporingsmethoden (waaronder een verschuiving van telefoontaps en observaties naar gebruik van sensoren

en data-analyse) die eigenlijk efficiënter zijn (en daardoor zaakverlichtend). Er zijn echter te weinig specialisten, die daardoor worden overvraagd. Dit zorgt voor werkdruk, maar leidt ook tot stagnatie van processen en inefficiëntie in de uitvoering. Potentieel werkbesparende veranderingen leiden dan juist tot een omgekeerd resultaat. Ook is de ervaring dat nieuwe opsporingsmiddelen en methoden niet in plaats van traditionele methoden komen, maar ernaast worden ingezet. Dit zorgt voor extra werk, met name door een grote administratieve belasting. Dit laatste is deels een reactie op een actievere opstelling van de verdediging in strafzaken, die zich sterk op correcte procedures richt, hetgeen extra controles (i.c. administratieve processen) bij o.a. de forensische opsporing uitlokt.

Beperkte en tijdelijke effecten van zaakverlichting

Voor trajecten zoals de introductie van de OM-strafbeschikking en ZSM geldt dat ze aanvankelijk, ten minste gedeeltelijk, bedoeld waren om de efficiëntie te vergroten, maar dat het uiteindelijk niet gelukt is om het tijdsbeslag van werkzaamheden terug te dringen. Waar aanvankelijk gedacht werd dat voor de strafbeschikkingen met minder formele procedures en minder uitgebreide en formele verslaglegging kon worden volstaan, zijn de eisen aan bewijsvoering en de opbouw van dossiers, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, inmiddels weer aanmerkelijk strenger geworden. Voor ZSM komt daarbij dat de eerder genoemde omslag naar een daderoriëntatie voor veel extra overleg met een aanzienlijk tijdsbeslag heeft gezorgd.

Fenomeenonderzoeken

Een belangrijke ontwikkeling met een groot beroep op de capaciteit van ketenorganisaties is de opkomst van omvangrijke fenomeenonderzoeken. Deze zijn minder sterk op vervolging van concrete verdachten gericht en meer op het ontmantelen van criminele structuren en organisaties. Deze ontwikkeling wordt vaak genoemd als het gaat om de druk op de capaciteit van ketenorganisaties en als factor met een grote invloed op zaakverzwaring. In feite gaat het om de opkomst van een nieuw type zaken met andere vormen van opsporing en vervolging.

Zaakverzwaring als ketenverschijnsel

Er is een grote overlap tussen de zaakverzwarende factoren waarmee de partners in de keten worden geconfronteerd. De uitwerking kan verschillen, maar per saldo zien de ketenpartners overal in de keten een grotere tijdbelasting door de toenemende complexiteit, de opstelling van procespartijen en veranderende werkwijzen. Deels hebben deze factoren een directe invloed op de zaakzwaarte, deels verloopt hun invloed via andere ketenpartners. Een voorbeeld is een actievere opstelling van de strafrechtadvocatuur. Voor de politie heeft deze onder andere tot gevolg dat verdachten op advies van een advocaat vaker afzien van het afleggen van een verklaring, waardoor meer andere methoden van bewijsvergaring ingezet moeten worden (direct effect). Daarnaast leiden bijvoorbeeld ook verzoeken van advocaten in de strafzaak bij de rechter tot nieuwe onderzoeksinspanningen (effect via ketenpartners). Zaakverzwaring heeft dus ook trekken van een ketenproces.

Zaakzwaarte en aanpassingsvermogen

Sommige factoren zouden minder invloed op de tijdbelasting hebben als ketenorganisaties zich sneller konden aanpassen aan de eisen die nieuwe ontwikkelingen aan hun werk stellen, in termen van capaciteit, vaardigheden, expertise en ICT. De onbalans in expertise (bijvoorbeeld bij de forensische opsporing) verergert de (ervaren) zaakzwaarte, zeker wanneer door een actieve opstelling van de verdediging extra tegenonderzoeken worden gevraagd. Zo werken oorzaken op elkaar in en kunnen ze elkaar versterken.

3.5 Enkele hoofdlijnen met relevantie voor het vervolg van het onderzoek

- De belangrijkste maat voor zaakzwaarte is tijdbelasting; de tijdbelasting wordt mede beïnvloed door (veranderende) werkprocessen. Zaakverzwaring in een smalle definitie, zonder de invloed van werkprocessen, kan moeilijk gemeten worden.
- Zaakverzwaring wordt 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; 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 met name toe te schrijven aan organisatorische problemen (capaciteit, onbalans expertise binnen organisaties, niet-aansluitende registratiesystemen en ICT) en deels ook aan juridische overwegingen (denk aan ZSM, waarbij aanvankelijk werd ingezet op mondelinge informatie-uitwisseling en minder schriftelijke vastlegging, maar waarbij later is geconstateerd dat de rechtsbescherming hiermee te veel geschaad werd).
- 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.

3.6 Factoren

Vier factoren

De inventarisaties die voor de beschreven onderzoeken zijn uitgevoerd en de interviews in dit onderzoek wijzen op vier factoren die verantwoordelijk zijn voor de breed ervaren toename van de zaakzwaarte. De eerste twee passen bij een smalle definitie van zaakzwaarte, de laatste twee (ook) bij de brede definitie:

- inherente complexiteit;
- invloed en opstelling van procespartijen en maatschappelijke omgeving;
- kwaliteitseisen en beleidskeuzes;
- inrichting van processen, administratie en efficiëntie (mede als gevolg van de eerste drie factoren).

Inherente complexiteit gaat over veranderingen in de aard en de organisatie van de criminaliteit en technologie met nieuwe eisen aan de opsporing, vervolging en berechting. De opstelling van procespartijen zorgt voor extra werkzaamheden voor de ketenpartners en daardoor voor een toename van de zaakzwaarte. Kwaliteitseisen en beleidskeuzes komen van de ketenpartners zelf, al dan niet gestimuleerd door justitiebeleid. Een voorbeeld is het Promis-vonnis (opgesteld in taal die voor niet-ingewijden begrijpelijk is). Ook ZSM is een voorbeeld van een ontwikkeling met grote invloed op de uitvoering, waarbij de zaakverzwaring overigens meer procedureel dan inhoudelijk lijkt. Voor sommige factoren geldt dat hun invloed via logistieke problemen manifest wordt. De factoren lopen deels gelijk op voor de ketenpartners politie, OM en rechtspraak.

3.7 Indicatoren

De vier factoren vallen uiteen in een groot aantal deelontwikkelingen, die mogelijk als indicatoren kunnen worden gebruikt om de effecten van de factoren in beeld te brengen.

Inherente complexiteit

- A. Type misdrijven (bijvoorbeeld cybercriminaliteit) en vorderingen (ontnemingszaken)
- B. Manier van onderzoeken (fenomeenonderzoeken, patronen, structuren, verbanden in plaats van verdachten)
- C. Gebruik bewijsmiddelen (inzet, verantwoording, toetsing)
- D. Betrokken partijen (daders, getuigen, deskundigen), andere typen daders (psychische gesteldheid)
- E. Internationale aspecten (buitenlandse daders, internationale criminele samenwerkingsverbanden, rechtshulpverzoeken)
- F. Overwegingen, factoren en omstandigheden in de besluitvorming

Opstelling procespartijen en omgeving

- G. Opstelling verdachten (Salduz-arrest)
- H. Opstelling verdediging
- I. Rol en opstelling rechter-commissaris (RC)
- J. Aanwezigheid verdachten ter zitting
- K. Slachtofferverklaring en spreekrecht slachtoffers, civiele vorderingen
- L. Druk van buitenwereld (traditionele en sociale media)
- M. Hoger beroep

Kwaliteitseisen en beleidskeuzes

- N. Nadruk op recidivevermindering en persoonsgerichte aanpak
- O. Kwaliteitseisen ketenpartners
- P. Wettelijke eisen opsporing en vervolging

Inrichting processen, administratie en efficiëntie (mede als gevolg van bovenstaande factoren)

- Q. Organisatie van procedures
- R. Scheve balans expertise in ketenorganisaties
- S. Ondersteuning ICT
- T. Logistieke gevolgen van keuzes en procedures

Een nadere uitwerking van de indicatoren voor de ketenpartners politie, OM en rechtspraak is opgenomen in bijlage C. Bij het overzicht is tevens een gedetailleerdere lijst opgesteld met mogelijke bronnen.

4 Zoektocht naar een werkbare methode

4.1 Expertmeeting voor meer grip

Tijdens een expertmeeting is bediscussieerd hoe met het onderscheid in factoren en indicatoren een beeld van de ontwikkeling van de zaakswaarte gevormd en gemeten kan worden. Aan deze expertmeeting namen vertegenwoordigers van de begeleidingscommissie van het onderzoek en de ketenpartners politie, OM en Raad voor de rechtspraak deel.¹² De expertmeeting had het karakter van een werksessie. Het doel was het maken van keuzes voor het vervolg van het onderzoek, met als belangrijke aandachtspunten de indeling en de volledigheid van het overzicht van zaakverzwarende factoren en de noodzaak van een focus op specifieke factoren en indicatoren. Deze nadere toespitsing van het onderzoek op een selectie van oorzaken en indicatoren leek a priori noodzakelijk vanwege de complexiteit van de factoren en het grote aantal indicatoren, waarvan de invloed voor verschillende ketenpartners onderzocht zou moeten worden.

De deelnemers aan de expertmeeting formuleerden een aantal aanbevelingen voor het vervolg van het onderzoek:

- Het onderzoek gaat over invloeden op de zaakswaarte. Bij de opsporing en vervolging wordt een verschuiving geconstateerd in de richting van omvangrijke onderzoeken naar strafrechtelijke fenomenen (radicalisering, terrorisme, criminele samenwerkingsverbanden, kinderporno) die deels op verstoring zijn gericht en niet altijd tot een strafzaak leiden; en dus ook niet tot een misdrijfzaak met een parketnummer. Voor het OM en de politie zijn dit zware zaken met een groot beslag op de capaciteit; voor de rechtbanken niet, voor zover ze niet voor de rechter komen. Aanbevolen wordt om het onderzoek omwille van de eenduidigheid zo veel mogelijk te richten op misdrijfzaken met een parketnummer, maar om daarnaast afzonderlijk aandacht te besteden aan de opkomst van de omvangrijke fenomeengerichte onderzoeken.
- De gekozen indeling in factoren en indicatoren geeft een bruikbaar overzicht van factoren met invloed op zaakswaarte. Het overzicht en de bespreking ervan maken duidelijk dat er dwarsverbanden en neveneffecten zijn. Om het onderzoek niet nog complexer te maken, is aanvankelijk aanbevolen om zo veel mogelijk van deze dwarsverbanden te abstraheren en het onderzoek dus vooral te richten op grondfactoren en niet op secundaire effecten en terugkoppelingen (achteraf is de vraag teruggekomen of dat mogelijk en wenselijk is – zie hiervoor hoofdstuk 5).
- In de oorspronkelijke opzet van het project staat het zoeken naar kwantitatieve indicatoren centraal, met als (te toetsen) verwachting dat gegevens in registraties en dossiers kunnen worden gevonden. Gezien de ongelijksoortigheid van de zaakverzwarende factoren en bijbehorende indicatoren is het de vraag of het wel mogelijk is om de invloed van oorzaken met een min of meer gestandaardiseerde kwantitatieve methode te meten. Het beeld is dat er uiteenlopende methoden nodig zijn om de factoren te onderzoeken: naast analyse van registraties en dossieronderzoek bijvoorbeeld ook interviews, tekstanalyse en case studies. Aanbevolen wordt om af te stappen van het oorspronkelijke design om zaakverzwarende factoren met hoofdzakelijk kwantitatieve analyse van registraties en dossiers te onderzoeken. In plaats daarvan kan overwogen worden om een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden in te zetten, waarbij de aanpak per zaakverzwarende factor of indicator kan verschillen.
- In eerdere onderzoeken is gebleken dat het moeilijk is om zaakverzwaring op objectieve wijze met kwantitatieve methoden vast te stellen. Toch wijst de ervaring van ketenpartners eenduidig in de richting van zaakverzwaring. Aanbevolen wordt om in het verdere onderzoek niet alleen aandacht te besteden aan objectieve gegevens, maar ook aan de (subjectieve) ervaring van een toegenomen zaakswaarte en de oorzaken daarvan.

¹² Een overzicht van de deelname en de onderwerpen is opgenomen in bijlage B.

- Het onderzoek richt zich in de oorspronkelijke opzet op ontwikkelingen in de zaakzwaarte over de periode 2010-2018. Aanbevolen wordt om niet strikt aan deze periode vast te houden, maar een zekere mate van flexibiliteit aan te houden. Daardoor kan rekening gehouden worden met de beschikbaarheid van gegevens (bijvoorbeeld in registraties die pas na 2010 betrouwbare gegevens bevatten). Ook kunnen kenmerkende gebeurtenissen of ontwikkelingen als mijlpaal worden gekozen (bijvoorbeeld de sterk toegenomen invloed van de sociale media).
- Er is een grote hoeveelheid mogelijk relevante factoren en indicatoren in beeld gekomen. Dat maakt het nodig om een selectie te maken met het oog op een uitvoerbaar onderzoek, gegeven redelijke grenzen van looptijd en budget. Aanbevolen wordt om het onderzoek te richten op een beperkt aantal indicatoren, waarvan de verwachte invloed het grootst is. Het criterium van (kwantitatieve) meetbaarheid is slechts secundair, mede in het licht van de aanbeveling om ook andere dan kwantitatieve methoden te benutten.
- Naast zaakverzwarende factoren zijn er zaakverlichtende factoren. In de praktijk lijken deze zaakverlichtende factoren vaak niet het effect te hebben dat verwacht werd, mede omdat niet aan randvoorwaarden wordt voldaan (bijvoorbeeld op het gebied van ICT) of omdat er een tegenbeweging is die de potentiële zaakverlichtende werking geheel of gedeeltelijk teniet doet (bijvoorbeeld bij ZSM). Aanbevolen wordt om voor een selectie van zaakverlichtende factoren inzichtelijk te maken hoe zij in de praktijk uitwerken en waarom zij niet de gevolgen voor de zaakzwaarte hebben die verwacht en beoogd werden.

Meer inhoudelijk is gezocht naar consensus over de indicatoren die in het onderzoek uitgewerkt en gemeten zouden kunnen worden, omdat ze de grootste invloed of de meeste zeggingskracht over de ontwikkeling van de zaakverzwaring hebben. Hiermee werd het aantal indicatoren met ongeveer de helft teruggebracht. Van de volgende indicatoren werd de grootste impact (of zeggingskracht) verwacht.

Inherente complexiteit

- ander type misdrijven (zoals vermogenscriminaliteit door cybercrime);
- meer internationale aspecten (buitenlandse daders, rechtshulpverzoeken, inzet tolken et cetera);
- meer overwegingen, factoren en omstandigheden besluitvorming.

Opstelling procespartijen en omgeving

- opstelling verdachten (Salduz-arrest);
- meer actieve opstelling verdediging;
- druk van de buitenwereld (onder andere sociale media);
- slachtofferverklaring en spreekrecht slachtoffers, civiele vorderingen.

Kwaliteitseisen en beleidskeuzes

- nadruk op recidivevermindering, persoonsgerichte aanpak en voorwaardelijke sancties.

Inrichting processen, administratie en efficiëntie

- organisatie procedures.

4.2 Drie varianten

Mede op grond van de aanbevelingen van de expertmeeting zijn drie verschillende onderzoeksdesigns verkend, die elk een bijdrage zouden kunnen leveren aan het vergroten van het inzicht in de ontwikkeling van de zaakzwaarte. Ze hebben gemeenschappelijk dat ze kwalitatieve en kwantitatieve methoden combineren, zij het dat de nadruk verschilt. De belangrijkste reden om drie designs te verkennen was de twijfel in de

expertmeeting over de mogelijkheden om met hoofdzakelijk kwantitatieve analyse van de vele afzonderlijke factoren tot beantwoording van de onderzoeksvragen te kunnen komen. Er was vooral behoefte om meer inzicht te krijgen in de uitwerking van factoren op de strafrechtketen. Van daaruit zou beter ingezoomd kunnen worden op de meest relevante factoren en indicatoren. Bezien vanuit het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen zou dus een tussenstap nodig zijn om (later) tot bruikbare analyses te komen. De drie verschillende varianten zijn na elkaar gekozen, op basis van geconstateerde zwakke plekken in elk van de designs, vanuit het oogpunt van het doel van het onderzoek.

Een 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.

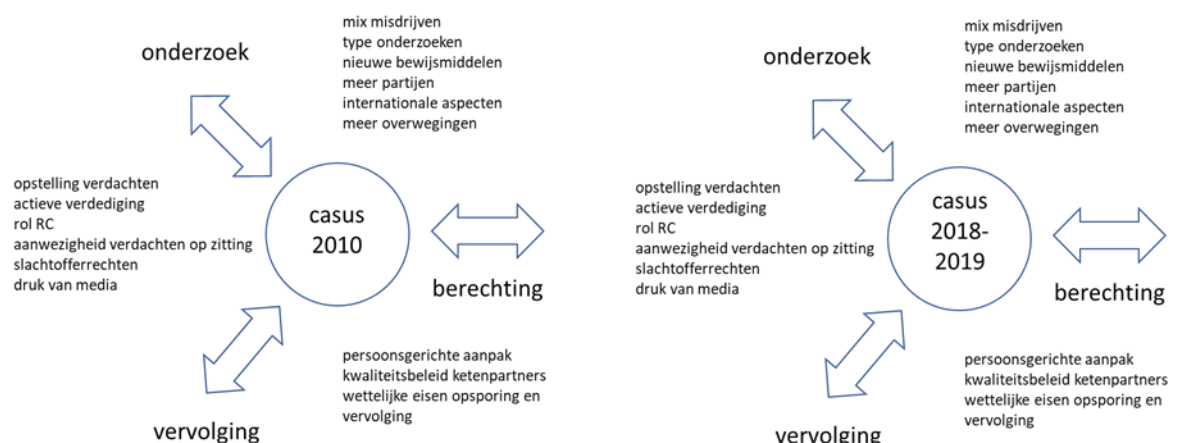
De tweede variant is systeemgericht en beoogde door analyses van samenhangen en relaties zicht te krijgen op de werking van zaakverzwarende factoren op het niveau van organisaties in de keten en op de keten als geheel.

De derde variant deed weer een stapje terug naar de oorspronkelijke opzet, met minder ambitie om te doorgronden hoe zaakverzwaring werkt, maar meer gericht op de analyse van trends uit registraties. Een verschil met andere onderzoeken is dat meer externe experts, niet werkzaam bij de ketenpartners, bij de beoordeling van het effect van trends betrokken zouden worden.

4.3 Eerste variant: casestudies

De eerste variant bestaat uit een aantal vergelijkende casestudies van zaken uit het verleden (omstreeks 2010) en later (omstreeks 2019-2020). Hiermee wordt beoogd inzichtelijk te maken wat de essentie van de ontwikkelingen is die tot een toename van de zaakzwaarte (objectief en/of subjectief) hebben geleid. Bij de casestudies worden daarnaast kwantitatieve indicatoren gezocht waarvan verondersteld wordt dat zij de grootste impact op de ontwikkeling van de zaakzwaarte hebben. Er zijn verschillende subvarianten, die naast elkaar kunnen worden uitgevoerd: vergelijkende casestudies naar (naar capaciteits- en tijdsbeslag van) grote zaken uit 2010 en 2019 (vanuit de gedachte dat daarin de duidelijkste veranderingen zouden kunnen worden waargenomen) of misdrijfzaken uit 2010 en 2019 die naar aard en ernst van het delict vergelijkbaar zijn (vanuit een representativiteitsgedachte) en/of minder ernstige zaken uit 2010 en 2018-2019 bij ZSM en rechtbank om zaakverzwaring in verband met de persoonsgerichte aanpak in het kader van recidivevermindering te onderzoeken. Daarnaast kunnen casestudies worden uitgevoerd rond grotere trajecten die (mede) op zaakverlichting zijn gericht. Een meer uitgebreide uitwerking is in bijlage D opgenomen.

Figuur 4.1 Vergelijkende casestudies over zaken uit (circa) 2010 en 2018-2019



De belangrijkste onderzoeksactiviteiten zijn:

- keuze van indicatoren en het opstellen van vragenlijsten;
- selectie van zaken;
- interviews met betrokkenen (rechtspraak, OM, politie, advocatuur) over complexiteit, omgeving en de rol van procespartijen;
- dossieronderzoek ter verificatie en onderbouwing (met aandacht voor de wijze waarop het dossieronderzoek in een eventueel vervolgonderzoek het best kan worden uitgevoerd);
- verslaglegging, analyse en duiding van verschillen 2010 versus 2018/2019.

Voordelen:

- De methode leidt idealiter tot een plausibel en inzichtelijk beeld over de veranderingen die (mogelijk) tot zaakverzwaring leiden.

Nadelen:

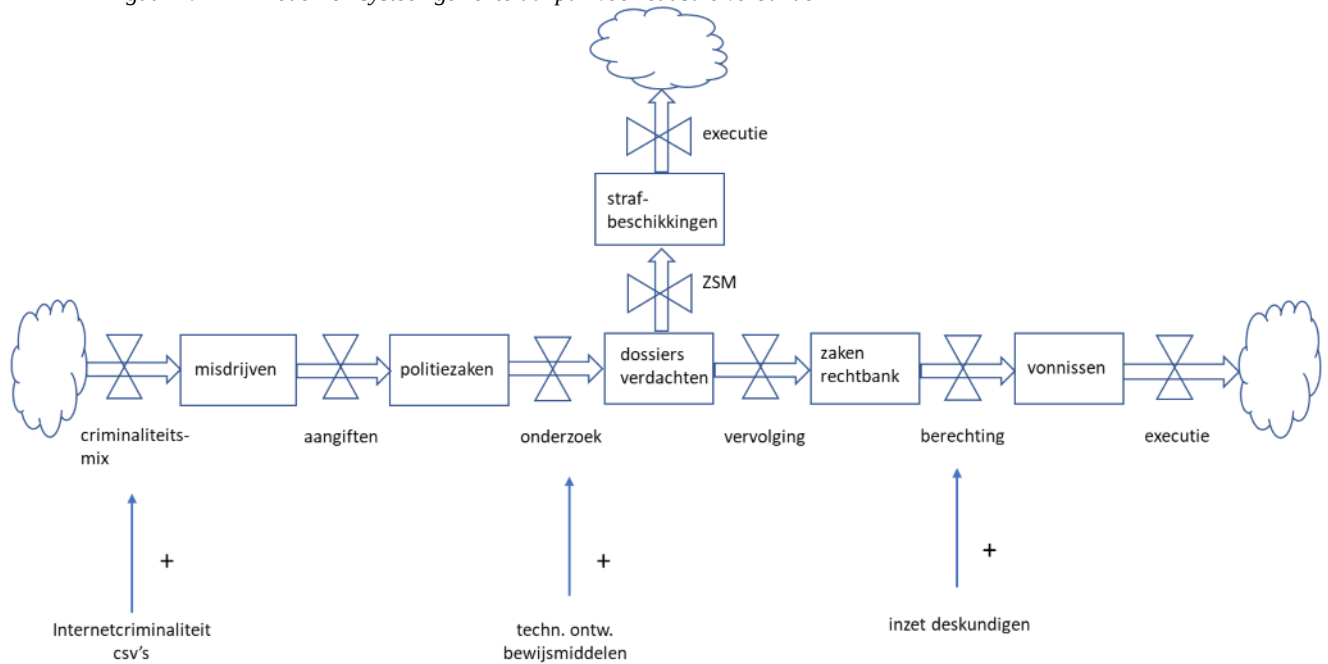
- De methode is arbeidsintensief, waardoor het aantal cases beperkt moet blijven. Dit maakt het moeilijk om tot goede steekproeven en betrouwbare en representatieve bevindingen te komen.
- Het is onzeker of voldoende respondenten met goede kennis van (oude) zaken gevonden kunnen worden.
- Het is moeilijk om voldoende aandacht te besteden aan alle OM-werkomgevingen.
- De methode leidt vrijwel zeker niet tot kwantitatieve indicatoren die voor modellen en prognoses kunnen worden gebruikt. Het oorspronkelijke onderzoeksdoel wordt dus niet bereikt.

4.4 Tweede variant: systeemgerichte analyse strafrechtsketen

De tweede variant neemt afstand van concrete zaken en is meer modelmatig en systeemgericht, met een focus op het identificeren van relaties en causale verbanden tussen grootheden in de strafrechtsketen en de factoren die daar van binnen- en van buitenaf op inwerken. Hierin hebben *feedback mechanisms* (versterkende of verzwakkende terugkoppelingen) een belangrijke rol en kan de bijdrage van zaakverlichtende factoren ingebracht en bestudeerd worden. In de System Dynamics Analysis (SDA) gebeurt dit met behulp van een model dat met (veel) variabelen en data geschat (gesimuleerd) wordt. Voorafgaand aan de kwantitatieve analyse wordt het model opgebouwd, veelal met een Group Model Building-aanpak (GMB). Hierin bespreken experts de relaties binnen de strafrechtsketen en hoe in- en externe invloeden daarop inwerken, welke terugkoppelingen optreden en wat de effecten zijn, met aandacht voor de tijdshorizon waarop deze merkbaar kunnen zijn. In deze kwalitatieve voor-analyse worden de veronderstelde zaakverzwarende en zaakverlichtende factoren meegenomen en ontstaat een zo scherp mogelijk (hoofdzakelijk kwalitatief) beeld van de inwerking van ontwikkelingen op de zwaarte van zaken. Omdat het onderzoek over de strafrechtsketen in de breedte gaat, met een variëteit aan factoren, is de complexiteit al snel erg groot. Het kan daarom raadzaam zijn om de GMB op te knippen in deelmodellen, bijvoorbeeld voor de factor Inherente complexiteit (die laat zien hoe de indicatoren voor complexiteit op de keten inwerken) of Opstelling procespartijen en omgeving (die laat zien hoe indicatoren over de rol van daders, slachtoffers en de media uitwerken).

Het model dat met de GMB-aanpak is opgesteld, kan vervolgens idealiter in de SDA gesimuleerd worden met data, voor zover die beschikbaar zijn. Deze laatste stap is door databeperkingen voor de strafrechtsketen waarschijnlijk niet haalbaar. Maar de GMB kan wel expliciet maken hoe factoren tot doelvariabelen (in casu zaakverzwaring of toenemende complexiteit) leiden en wat de belangrijke mechanismes zijn. Dat biedt aanknopingspunten voor inzicht, bijsturing en mogelijk ook het identificeren van kernindicatoren voor gebruik in modellen en prognoses.

Figuur 4.2 Model- en systeemgerichte aanpak voor causale verbanden



De belangrijkste onderzoeksactiviteiten zijn:

- documentstudie om een basismodel op te bouwen;
- een of meer GMB-sessies met experts en ketenpartners om relaties, causale verbanden, terugkoppelingen, parameters en tijdshorizonnen te identificeren en te bespreken;
- analyseren van bevindingen en verwerken in definitief model;
- nagaan of er indicatoren voor kernbevindingen zijn die in modellen en prognoses gebruikt kunnen worden.

Voordelen:

- De methode gaat uit van ontsluiting van bestaande gegevensbronnen en vereist (nog) geen nieuwe dataverzameling.
- De methode leidt tot kwalitatief inzicht in belangrijke (causale) relaties en terugkoppelingen (inclusief de uitwerking van potentieel zaakverlichtende factoren).
- Het is mogelijk om aandacht te besteden aan de OM-werkomgevingen; wel is daarbij waarschijnlijk (verder) opknippen in deelmodellen nodig.
- De methode leidt mogelijk tot het identificeren van kernindicatoren die voor modellen en prognoses kunnen worden gebruikt.

Nadelen:

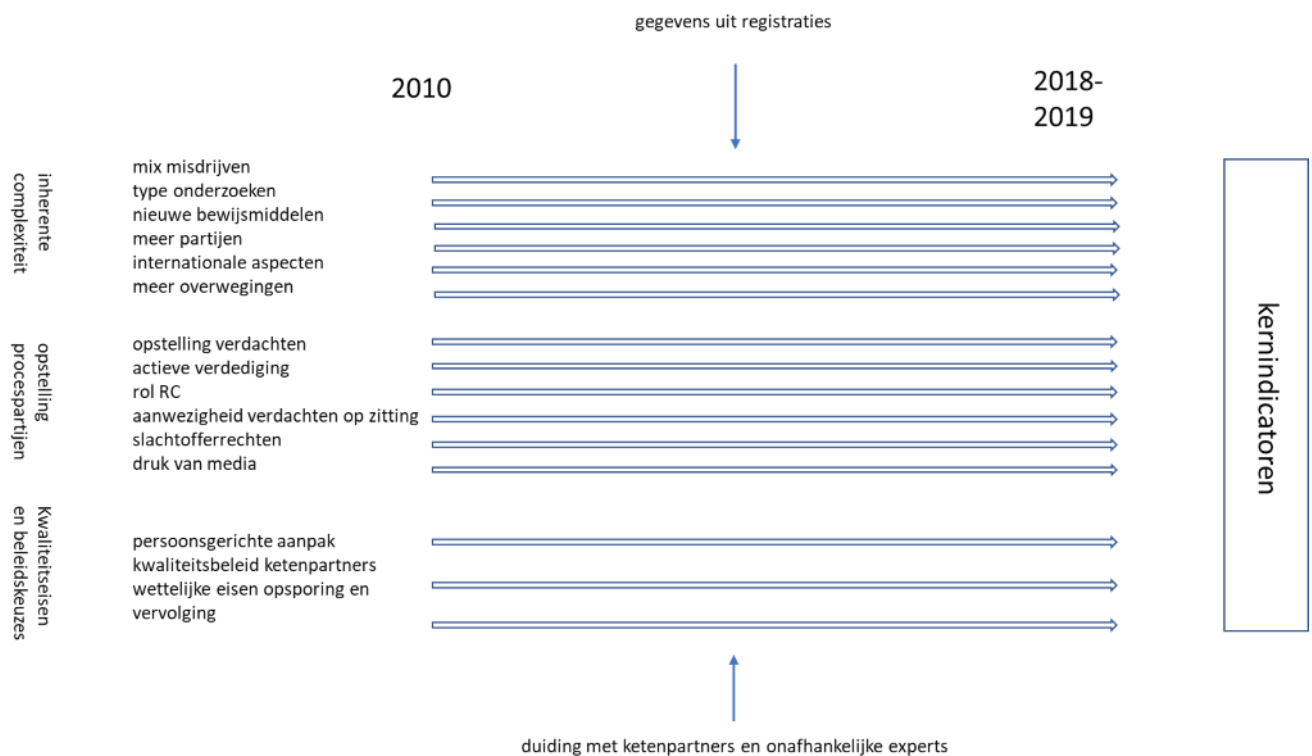
- Een ketenbrede analyse met aandacht voor alle zaakverzwarende factoren is waarschijnlijk te complex, wat opknippen in deelmodellen voor afzonderlijke factoren nodig maakt.
- Onzeker is of een retrospectieve vergelijking in de tijd gemaakt kan worden.

4.5 Derde variant: brede gegevensverzameling met expertbeoordeling

De derde variant blijft dicht bij de oorspronkelijke opzet van het onderzoek. Hij heeft een kwalitatieve invalshoek met interviews, maar niet vanuit de context van individuele cases. In plaats daarvan worden gegevens verzameld uit bestaande registraties over zo veel mogelijk indicatoren. Het gaat om registraties

van ketenpartners als het OM, de Rvdr, de Reclassering en Slachtofferhulp Nederland en van het CBS/WODC (Criminaliteit en Rechtshandhaving). Met deze gegevens als basis worden interviews met experts en ketenpartners gehouden over de samenhang tussen en de gevolgen van de trends voor de zaakswaarte, zo veel mogelijk geïllustreerd met voorbeelden uit concrete zaken. In de interviews kan rekening worden gehouden met de OM-indeling van zaken naar productie, interventie, onderzoeken, ondermijning en hoger beroep en er wordt verder nagedacht over de informatie die nodig is om relevante verschillen te meten die niet uit de beschikbare data naar voren komen.

Figuur 4.3 Brede gegevensverzameling met expertbeoordeling



De belangrijkste onderzoeksactiviteiten zijn:

- opvragen, verwerken en visualiseren van gegevens over indicatoren en reconstructie van trends uit registraties van OM, Rvdr, Reclassering, SHN, CBS/WODC et cetera;
- interviews met ketenpartners en onafhankelijke experts over duiding van trends en invloed op/samenhang met zaakswaarte;
- analyse van mogelijkheden om met gegevens uit bestaande registraties plausibele verklaringen voor ontwikkelingen in zaakswaarte te vinden.

Voordelen:

- De methode gaat uit van ontsluiting van bestaande gegevensbronnen en vraagt dus geen nieuwe data-verzameling.
- De methode sluit aan bij het onderzoeksdoel, aangezien (mogelijk) de meest relevante indicatoren en trends kunnen worden geïdentificeerd.
- Ook kan rekening worden gehouden met het onderscheid in zaakscategorieën van de OM-indeling.

Nadelen:

- Er zijn databeperkingen door registraties die slechts een deel van de onderzoeksperiode beslaan en definitieveranderingen.
- Eerder onderzoek laat wisselende beelden zien met veelvormige en lastig interpreteerbare uitkomsten.

- De beschikbaarheid van data verschilt per factor; er is onzekerheid over de meerwaarde ten opzichte van eerdere onderzoeken, waarin het moeilijk is gebleken om ontwikkelingen in zaakswaarte met kwantitatieve gegevens uit registraties te onderbouwen.

4.6 Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van de drie opties laten zich als volgt samenvatten.

Schema 4.1 Voor- en nadelen alternatieve varianten voor onderzoek zaakswaarte

	<i>Vergelijkende casestudies 2010-2018/2019</i>	<i>Model- en systeemgerichte analyse</i>	<i>Trends uit bestaande registraties en expertbeoordeling</i>
Beoogde opbrengst	Onderbouwen plausibiliteit zaakverzwaring; inzichtelijk maken van de aard van de veranderingen	Systematisch en kwalitatief inzicht in de effecten van veranderingen in de strafrechtketen en de omgeving voor de zaakverzwaring	Expertbeoordeling van trends en inzicht in mogelijkheden om zaakverzwaring met bestaande data inzichtelijk te maken
Beschikbaarheid data	Twijfels over beschikbaarheid respondenten oude zaken en toegankelijkheid van dossiers (-)	GMB is vooral gericht op kwalitatief inzicht en minder sterk van data afhankelijk (+/-)	Deels goed beschikbaar of beschikbaar te maken, sommige data zijn voor een deel van de periode beschikbaar, definitieveranderingen, beschikbaarheid data verschilt per factor (+/-)
Uitvoerbaarheid	Arbeidsintensief, vindbaarheid respondenten, toegankelijkheid dossiers onzeker, steekproeftrekking voor representatieve uitkomsten bij kleine aantallen zaken riskant (-)	Uitvoerbaarheid in principe goed (+)	Uitvoerbaarheid in principe goed, medewerking data-beheerders nodig (+)
Aansluiting bij OM-indeling	Niet goed mogelijk (-)	Is mogelijk door opknippen in deelmodellen (+)	Goede aansluiting in principe mogelijk (+)
Aansluiting bij doel onderzoek	Groot risico dat geen kwantitatieve indicatoren worden gevonden (-)	Mogelijk selectie van relevante kwantitatieve indicatoren voor vervolgonderzoek (+/-)	Mogelijkheid om kwantitatieve indicatoren te identificeren; eerder onderzoek roept twijfel op (+/-)

Het overzicht suggereert dat aan de eerste optie met casestudies veel nadelen kleven en dat de kans om het oorspronkelijke doel van het onderzoek te bereiken klein is. Deze optie blijft eigenlijk alleen in beeld als het doel van het onderzoek wordt geherformuleerd in de richting van het vormen van een inzichtelijk en plausibel beeld over de veranderingen over de afgelopen jaren; waarmee dus het oorspronkelijke doel van kwantificering wordt losgelaten.

De tweede en de derde optie zijn beide (beter) uitvoerbaar, maar hebben ook hun zwakke punten door onzekerheid over de data en over de aansluiting bij het onderzoeksdoel (identificeren kwantitatieve indicatoren voor modellen en prognoses).

5 Conclusie

Met de beschrijving van de drie onderzoeksmethoden is het onderzoek voorlopig tot staan gekomen. Met geen van de drie methoden konden de onderzoeksvragen volledig beantwoord worden en het bleef onduidelijk of het zou lukken om de achterliggende doelstelling van het onderzoek te bereiken: het vinden van kwantitatieve indicatoren die als maat voor zaakzwaarte en zaakverzwaring in modellen en prognoses gebruikt zouden kunnen worden. Om verder te kunnen gaan, is meer reflectie nodig op de doelstellingen van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

In dit slothoofdstuk vatten we een aantal ervaringen en lessen samen die nuttig zijn voor een eventueel vervolg. Ook lopen we de onderzoeksvragen na en stellen we de vraag of zaakzwaarte en zaakverzwaring bruikbare concepten zijn om de discussie over de ervaren werkdruk in de strafrechtketen te voeren.

5.1 Ervaringen en lessen: het concept zaakzwaarte

Tijdbelasting en werkwijze

Zaakzwaarte wordt veelal opgevat in termen van de tijdbelasting van alle activiteiten die met de uitvoering van zaken (onderzoek, vervolging, berechting) gemoeid zijn. Zaakverzwaring gaat over alle omstandigheden en ontwikkelingen die de tijdbelasting vergroten. Dit is een ruime opvatting, die een breed scala van inhoudelijke, organisatorische en procesmatige factoren omvat. Meer intuïtief gaat zaakverzwaring over factoren en omstandigheden die te maken hebben met een toenemende complexiteit van zaken, een veranderde opstelling van procespartijen en de invloed van de omgeving (waaronder de media).

Er zijn dus verschillende definities van zaakzwaarte mogelijk:

- een brede definitie van zaakzwaarte, waarin zaakzwaarte gelijk wordt gesteld aan behandeltijd en waarin naast de intrinsieke eigenschappen van een misdrijfzaak ook de methode van werken en veranderingen in de efficiëntie van werkprocessen worden meegenomen;
- een smalle definitie van zaakzwaarte, waarin zaakzwaarte staat voor de intrinsieke eigenschappen van een misdrijfzaak (i.c. opsporing, vervolging, berechting), met als drijvende factoren de inherente complexiteit (die steeds groter lijkt te worden), de opstelling van procespartijen (die steeds hogere eisen stellen) en de invloed van de omgeving (waaronder de sociale media).

In de brede definitie is zaakverzwaring onderhevig aan organisatorische veranderingen in ketenorganisaties. Als er manieren zijn om beter om te gaan met veranderingen vanuit de omgeving, neemt de extra tijdbelasting af. Dat kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van ervaring, opleidingen, een betere samenwerking of veranderingen in ICT. De extra tijdbelasting neemt dan af en daarmee ook de zaakverzwaring, zonder dat drijvende factoren als complexiteit of de opstelling van procespartijen veranderen. Zaakverzwaring in de brede definitie staat dus sterk in het teken van (mogelijkheden tot) veranderingen in organisaties en werkprocessen. Ze is daardoor ook onderhevig aan ontwikkelingen in de tijd, naarmate o.a. ervaring, opleidingen en organisatieveranderingen effect hebben op de tijdbesteding.

In de smalle definitie van zaakverzwaring worden veranderingen in werkwijze en efficiëntie buiten de definitie gehouden. Hiermee wordt de directe band met tijdbelasting verbroken en gaat zaakverzwaring veel meer over intrinsieke veranderingen van zaken. Het meten van zaakverzwaring in termen van tijdbelasting is bij de smalle definitie niet meer mogelijk en ook niet meer relevant: het gaat er eerder om dat inzichtelijk wordt gemaakt welke veranderingen en vernieuwingen zich bij de behandeling van zaken in de strafrechtketen voordoen.

Zaakverzwaring in een brede definitie wordt afgemeten aan behandeltijd en is mede afhankelijk van veranderingen in werkprocessen en efficiëntie. Zaakverzwaring in een smalle definitie kan niet aan behandeltijd worden afgemeten.

Tijdbelasting: ontbrekende gegevens

Een gedeelde ervaring van medewerkers van ketenorganisaties is dat hun werklast toeneemt als gevolg van maatschappelijke, technologische, juridische en organisatorische veranderingen. Van deze veranderingen zijn in verschillende onderzoeken inventarisaties gemaakt. Om de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de zaakswaarte te meten, op het niveau van strafzaken dus, moet worden vastgesteld of recente zaken op de genoemde veranderingen verschillen van oudere zaken. Daarvoor kunnen gegevens uit registraties van ketenorganisaties worden gebruikt, voor zover beschikbaar. Ook kunnen, meer arbeidsintensief, dossiers over zaken worden geraadpleegd. Voor sommige ontwikkelingen zijn data niet in justitiële registraties of dossiers te vinden, maar moeten andere bronnen worden gevonden en benut. Een voorbeeld is een toegenomen aandacht voor strafzaken vanuit de (sociale) media, die door ketenorganisaties als zaakverzwarend wordt ervaren, omdat er meer tijd aan communicatie besteed moet worden.

Voor zover de data beschikbaar zijn, kan daaruit blijken dat recente zaken op de onderzochte ontwikkelingen (factoren) van oudere zaken verschillen. Dit betekent dat de zaken veranderd zijn. Vervolgens moet worden gemeten of daar een grotere werklast (i.c. tijdbelasting) mee samenhangt. Hiervoor bestaan nauwelijks gegevens. Voor de rechtspraak worden periodiek tijdregistratieonderzoeken uitgevoerd, die een toename van de gemiddelde tijdbelasting laten zien. Er zijn geen gegevens op zaakniveau, waardoor niet bekend is of een toegenomen tijdbelasting specifiek voor zaken met een toegenomen complexiteit (i.c. veranderingen op de onderscheiden zaakverzwarende factoren) geldt, of dat de tijdbelasting aan andere factoren kan worden toegeschreven. Bij gebrek aan geregistreerde gegevens over de tijdbelasting wordt teruggeval- len op ervaringen van medewerkers over de gevolgen van veranderingen op zaakniveau voor de tijdbelas- ting. Het is onbekend hoe betrouwbaar deze gegevens zijn. In onderzoek van Ecorys naar zaakverzwaring bij de rechtspraak werd de retrospectieve meting van de tijdbelasting te onbetrouwbaar geacht om deze te kunnen gebruiken, met name door de zeer grote spreiding in de gegevens. Voor de ketenorganisaties politie en OM bestaan nog minder gegevens over de tijdbelasting van zaken dan voor de rechtspraak.

Het meten van zaakverzwaring, in termen van tijdbelasting, vereist dat gemeten wordt of recente zaken verschillen van oudere zaken. Vervolgens moet worden gemeten of deze meer recente zaken ook een grotere tijdbelasting met zich meebrengen. En meer specifiek of de zaken waarin de veranderingen zich hebben voorgedaan meer tijd vragen. Geregistreerde gegevens over de tijdbesteding op zaakniveau zijn er nu niet en die zouden dus alsnog verzameld moeten worden. Dat kan alleen voor nieuwe zaken en niet voor de oudere. Een second-bestoplossing is om ervaringsgegevens te verzamelen en te gebruiken. De betrouw- baarheid daarvan is onzeker.

Activiteiten en werkprocessen

In de beleidsdiscussie staan zaakswaarte en zaakverzwaring in het teken van een (toenemende) tijdbelas- ting. Bij de inventarisatie van zaakverzwarende ontwikkelingen gaat de aandacht uit naar ontwikkelingen die geassocieerd worden met extra activiteiten die tijd kosten. De focus ligt bij de tijd die met de extra activiteiten zelf is gemoeid. Een voorbeeld is de opkomst van nieuwe opsporingsmethoden en -middelen, die veel extra werk voor politie, OM en rechtspraak met zich meebrengt. Dit extra werk vertaalt zich in een grotere tijdbelasting en dus in zaakverzwaring. De vraag komt op of de nieuwe methoden en middelen ook zaakverlichtend zijn, bijvoorbeeld omdat ze de opsporing van verdachten vergemakkelijken en er sterker bewijs is bij de vervolging en berechting. De ervaring van ketenpartners is dat de potentie van zaakverlich- ting niet uit de verf komt omdat de nieuwe methoden en -middelen *naast*, en niet in plaats van, de oude moeten worden ingezet. Toch leidt dit ook tot contra-intuïtieve uitkomsten. Een voorbeeld is de beschik- baarheid van meer en betere camerabeelden, die door de politie (in de PWC-doorlichting) als zaakverzwa- rend is aangemerkt, omdat het meer tijd kost om ze te verzamelen en te bekijken. Dit is contra-intuïtief, omdat het impliceert dat minder en slechtere camerabeelden zaakverlichtend zijn. Voor het totale effect op de tijdbelasting is het nodig om te weten of er door de betere beelden minder noodzaak is om extra getuigen te horen en er minder tijd hoeft te worden besteed om eventuele tegenstrijdige verklaringen verder uit te diepen. Dit kan de extra tijdbelasting van de verzameling en analyse van de betere camerabeelden geheel of gedeeltelijk compenseren. Een ander voorbeeld is het Salduz-arrest. Het wordt door de politie als zaak- verzwarend aangemerkt, omdat de aanwezigheid van een advocaat bij het verhoor extra tijd kost, er vaak

toe leidt dat een verdachte geen verklaring aflegt en er daarom extra bewijsvergaring nodig is. Een respondent noemde echter ook als mogelijk gevolg dat er in de rechtszaak minder discussie hoeft te worden gevoerd over wat er tijdens het verhoor wel of niet ten onrechte door de verdachte is verklaard. Nog een voorbeeld is de inzet van camera's en andere sensoren. Deze kost tijd, bijvoorbeeld voor het uitkijken van beelden, maar kan tijdrovende menselijke inzet voor observatie onnodig maken. De voorbeelden laten zien dat een focus op activiteiten die meer tijd kosten tot een bias in de richting van een grotere tijdbelasting en dus zaakverzwaring kan leiden. Dit pleit ervoor om ontwikkelingen die als zaakverzwarend worden aangemerkt niet op activiteitsniveau te onderzoeken, maar op procesniveau.

Om goed zicht te krijgen op de effecten van potentieel zaakverzwarende factoren moet de tijdbelasting op procesniveau in kaart worden gebracht; deels binnen organisaties, maar in sommige gevallen ook op ketenniveau, over de grenzen tussen ketenorganisaties heen.

Consequenties

De identificatie van zaakzwaarte en zaakverzwaring met tijdbelasting heeft voor het onderzoek praktische en principiële consequenties. Onderzoek naar zaakverzwaring in termen van tijdbelasting vraagt om betrouwbare gegevens over de tijdbesteding op zaakniveau. Deze gegevens zijn er niet of nauwelijks en ze zouden dus alsnog geregistreerd moeten worden of anderszins verzameld. Retrospectief, voor oudere zaken, is dat niet goed mogelijk; voor nieuwere zaken vraagt het een grote inspanning. Een andere consequentie is dat een identificatie van zaakzwaarte met tijdbelasting ertoe leidt, dat zaakverzwaring aan de tijdbelasting moet worden afgemeten; tegelijk is de tijdbelasting de uitkomst van zaakverzwaring *zoals bemiddeld door werkwijzen*. Als er op termijn andere werkwijzen ontstaan, medewerkers beter toegerust worden voor nieuwe activiteiten en organisaties zich aanpassen, neemt de extra tijdbelasting af en zijn de veranderingen misschien helemaal niet meer zaakverzwarend – hoewel drijvende factoren als complexiteit, de opstelling van procespartijen of de invloed van de media niet veranderen. Zaakverzwaring verandert dus in de tijd en heeft externe en interne oorzaken.

Als zaakverzwaring wordt losgekoppeld van tijdbelasting (bijvoorbeeld omdat er geen gegevens over de tijdbelasting zijn) hebben we in feite geen uitkomstmaat. Onderzoek naar zaakverzwaring is er dan vooral op gericht om inzichtelijk te maken welke veranderingen invloed hebben op het werk in de strafrechtketen en welke nieuwe aanspraken er op de capaciteit van de ketenorganisaties worden gedaan. De gezochte indicatoren moeten dan zicht geven op wat er verandert, en niet zozeer op wat er meer tijd kost. Dit type onderzoek is niet goed bruikbaar om een kwantitatief beeld te vormen van de tijdbelasting van de organisaties in de strafrechtketen, maar wel om kwalitatief inzichtelijk te maken wat er verandert en welk beroep er op de ketenorganisaties wordt gedaan.

5.2 Keuzes voor toespitsing van het onderzoek

In het onderzoek is een viertal factoren met een groot aantal indicatoren benoemd, die allemaal informatie over zaakverzwaring kunnen geven. Ze zijn ongelijksoortig, in die zin dat ze op uiteenlopende manieren gemeten moeten worden, deels kwantitatief en deels kwalitatief. De beschikbaarheid, de volledigheid en de betrouwbaarheid van registraties verschillen en het is op voorhand niet duidelijk of dossieronderzoek uitkomst biedt voor indicatoren die niet met registraties gevolgd kunnen worden. In de expertmeeting is de conclusie getrokken dat onderzoek alleen binnen redelijke grenzen van tijd en budget uitgevoerd kan worden door het nader toe te spitsen. Richtingen hiervoor zijn:

Aanscherping van de definitie van zaakverzwaring

In eerdere onderzoeken is zaakverzwaring gedefinieerd in termen van (een grotere) tijdbelasting en worden alle, of in ieder geval erg veel, ontwikkelingen die tot een grotere tijdbelasting leiden als zaakverzwarend aangemerkt. Dit leidt tot zaakverzwaring als containerbegrip van ongelijksoortige ontwikkelingen. Deels gaat het om ontwikkelingen die van buitenaf op de ketenorganisaties inwerken, met name de inherente

complexiteit, de opstelling van procespartijen en de invloed van de omgeving en de (sociale) media. Andere ontwikkelingen leiden tot een grotere werkbelasting door beleid of keuzes waarop ketenorganisaties wel invloed hebben (zoals kwaliteitsbeleid of een andere oriëntatie op het strafrecht). Door de definitie van zaakverzwaring toe te spitsen op factoren en omstandigheden die van buitenaf op de keten inwerken, wordt het onderzoek overzichtelijker.

Toespitsing op de meest relevante factoren

Toespitsing kan gezocht worden door de aandacht te richten op de ontwikkelingen die volgens experts binnen en/of buiten de keten het meest relevant worden geacht, in termen van hun inhoudelijke betekenis of de verwachte invloed op de capaciteit en de tijdbesteding van ketenorganisaties. In de expertmeeting zijn hiervoor de (sub-)factoren: ander type misdrijven, meer internationale aspecten, meer overwegingen in de besluitvorming, de opstelling van verdachten, de rol van de verdediging, invloed van de (sociale) media, de uitbreiding van slachtofferrechten, de persoonsgerichte aanpak/daderoriëntatie en veranderde werkprocessen aangewezen.

Toespitsing op OM-werkomgevingen

Zaakverzwaring kan in alle OM-werkomgevingen een rol spelen, maar de invloed van factoren verschilt per werkomgeving. In de werkomgevingen productie en (in mindere mate) interventies ligt, alleen al door het grote aantal zaken, veel nadruk op een efficiënte afhandeling, waardoor organisatorische factoren belangrijker zijn. Inherente complexiteit, een veranderende opstelling van procespartijen en de druk vanuit de (sociale) media lijken het meest nadrukkelijk met zaken in de werkomgevingen onderzoek en ondermijning verbonden. Overwogen kan worden om het onderzoek op deze werkomgevingen te richten.

De keuzes hebben consequenties voor de vragen die het onderzoek kan beantwoorden. Een keuze voor een toespitsing op exogene factoren, die dus van buitenaf op de strafrechtketen inwerken, blijft het dichtst bij de oorspronkelijke invalshoek van het onderzoek. Een keuze voor de OM-werkomgevingen onderzoek en ondermijning richt de aandacht op grotere en spraakmakende veranderingen. Onderzoek hiernaar kan op beeldende wijze inzichtelijk maken welke veranderingen en vernieuwingen er zijn en welke consequenties dat voor het werk van de organisaties in de strafrechtketen heeft. Dat geldt in zekere zin ook voor een keuze voor toespitsing op een selectie van ontwikkelingen die het meest relevant lijken: minder gericht op een volledig beeld van effecten van veranderingen op zaakswaarte in termen van tijdbesteding; meer op het inzichtelijk maken van veranderingen in en aanspraken op de keten.

5.3 Terugblik op de onderzoeksvragen

Het onderzoek moest een zestal vragen beantwoorden. We lopen ze na en formuleren wat het onderzoek heeft bijgedragen aan (voorlopige) antwoorden.

Welke definitie van zaakswaarte kan worden gehanteerd?

In eerdere onderzoeken is zaakswaarte gedefinieerd in termen van tijdbelasting. Zaakswaarte staat gelijk aan de tijdbesteding aan alle activiteiten die nodig zijn voor de opsporing, vervolging en berechting van een zaak. In het verlengde hiervan kan zaakverzwaring worden gedefinieerd als de toename van de tijdbelasting die nodig is voor de opsporing, vervolging en berechting van een zaak. Zaakverzwaring is daarmee een containerbegrip voor alle factoren die invloed hebben op de tijdbesteding van politie, OM en rechtspraak aan de opsporing, vervolging en berechting van strafzaken. Dit is de meest brede definitie van zaakverzwaring.

Om onderzoek naar zaakverzwaring overzichtelijk en beter uitvoerbaar te houden, kan voor een meer beperkte definitie worden gekozen, die alleen factoren meeneemt die van buitenaf op de strafrechtketen inwerken en die geen beleidskeuzes en kwaliteitseisen van ketenorganisaties omvat. In deze beperktere definitie is zaakverzwaring een containerbegrip voor factoren die van buitenaf op de keten inwerken en die invloed hebben op de tijdbesteding van politie, OM en rechtspraak aan de opsporing, vervolging en berechting van strafzaken.

De beide definities van zaakzwaarte en zaakverzwaring leggen een direct verband met de tijdbelasting van organisaties in de strafrechtketen en hebben daardoor te kampen met het probleem dat de tijdbesteding niet alleen van de zaakverzwarende factoren afhangt, maar ook van de manier waarop ketenorganisaties hun werkprocessen en organisaties aanpassen. Hiervan abstraheren leidt tot een derde definitie van zaakverzwaring in termen van alle factoren die op de strafrechtketen inwerken en die invloed hebben op de organisatie van het werk en de ervaren werkdruk in de strafrechtketen.

Hoe kan de aldus gedefinieerde zaakzwaarte geoperationaliseerd worden: is het mogelijk zaakzwaarte te kwantificeren?

Als zaakzwaarte in termen van tijdbelasting wordt gedefinieerd, kan deze in theorie gekwantificeerd worden door de tijdbelasting te meten. Op dit moment zijn er niet of nauwelijks gegevens over de tijdbelasting op zaakniveau beschikbaar. Wel zijn er gegevens die laten zien dat de gemiddelde tijdbesteding aan strafzaken bij de rechtbank toeneemt en dat er een grote administratieve belasting is bij de politie rond de inzet van nieuwe bewijsmiddelen. Om zaakzwaarte (of zaakverzwaring) te kwantificeren moet meer tijdregistratie-onderzoek worden uitgevoerd, op het niveau van zaken, en ook op het niveau van werkprocessen, deels over de grenzen van ketenorganisaties heen. Dit kan niet retrospectief, maar alleen voor het heden en de toekomst. Het vraagt een grote inspanning.

Als zaakzwaarte wordt gedefinieerd in termen van invloeden op de organisatie van het werk en de werkdruk in de strafrechtketen, kunnen zaakzwaarte en zaakverzwaring niet in termen van tijdbelasting worden geoperationaliseerd en gemeten. Er resteert dan een meting van zaakzwaarte en zaakverzwaring in termen van de factoren waarvan verwacht wordt dat ze de zaakzwaarte beïnvloeden. Hiervoor moeten kwalitatieve en kwantitatieve methoden worden gebruikt. Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden of er uiteindelijk een selectie van kwantificeerbare indicatoren kan worden gemaakt die zaakverzwaring adequaat representeert. Als het al mogelijk is, vereist dit een zeer arbeidsintensief onderzoek.

Dit leidt tot de conclusie dat het praktisch onmogelijk is om zaakzwaarte en zaakverzwaring te kwantificeren, zeker niet binnen de grenzen van een aanvaardbare onderzoeksinspanning.

Zo ja, hoe heeft de zaakzwaarte van de sinds 2010 door politie, OM en rechtspraak afgedane misdrijfzaken zich ontwikkeld?

Het antwoord op de voorgaande onderzoeksvraag is negatief, dus eigenlijk kan deze vervolgvraag niet beantwoord worden. De interviews en de documenten hebben wel laten zien dat medewerkers van ketenorganisaties ervaren dat het capaciteitsbeslag van strafzaken is toegenomen. Deze ervaring wordt gedeeltelijk ondersteund door gegevens uit registraties en onderzoeken, in die zin dat recente zaken op factoren die met zaakverzwaring worden geassocieerd gemiddeld verschillen van oudere zaken. Niet voor alle factoren die met zaakverzwaring worden geassocieerd zijn gegevens uit registraties beschikbaar en soms zijn er helemaal geen registraties beschikbaar. Onderzoek in dossiers bij de rechtspraak laat zien dat de ervaring niet altijd wordt bevestigd met uitkomsten van kwantitatief empirisch onderzoek. Het is plausibel dat het werk van organisaties in de strafrechtketen in de afgelopen jaren zwaarder is geworden door een grotere complexiteit, maar dit is slechts beperkt gekwantificeerd en dan vooral op basis van ervaringsgegevens.

Mogelijk wordt de ervaring van zaakverzwaring beïnvloed en versterkt doordat de zaakverzwarende factoren niet alleen invloed kunnen hebben op de tijdbesteding aan concrete, identificeerbare strafzaken. Met name voor politie en het OM geldt dat slechts een deel van het werk betrekking heeft op strafzaken. Ook

andere activiteiten, waaronder nieuwe, proactieve vormen van onderzoek, die niet altijd tot strafzaken met parketnummers leiden, staan onder invloed van de zaakverzwarende factoren.

Welke oorzaken van genoemde ontwikkelingen zijn aan te wijzen?

Als oorzaken van zaakverzwaring worden genoemd een toegenomen inherente complexiteit (nieuwe typen misdrijven, nieuwe vormen van onderzoek, nieuwe bewijsmiddelen, meer betrokken partijen, meer internationale aspecten, meer overwegingen in de besluitvorming), een veranderde rol van procespartijen en de omgeving (meer zwijgende verdachten, een actievere opstelling van de verdediging, de rol van de rechter-commissaris, slachtofferrechten, druk vanuit de media), beleidskeuzes en kwaliteitsbeleid (persoonsgerichte aanpak, kwaliteitseisen ketenpartners, voldoen aan wettelijke eisen opsporing en vervolging) en de inrichting van processen (organisatie procedures, verdeling expertise binnen organisaties, ondersteuning ICT, logistieke gevolgen van keuzes en procedures). Trajecten en vernieuwingen gericht op zaakverlichting komen vaak minder goed uit de verf dan aanvankelijk beoogd.

Oorzaken van zaakverzwaring zijn deels exogeen en werken dus van buitenaf op de keten in. Dit geldt met name voor de inherente complexiteit en de veranderende rol van procespartijen en de omgeving (i.c. de media). Er zijn ook oorzaken die samenhangen met beleidskeuzes en kwaliteitsbeleid van ketenorganisaties en die dus meer endogeen zijn. Deze oorzaken kunnen gevolgen hebben voor de zaakzwaarte binnen de eigen organisatie, maar ook andere ketenorganisaties kunnen ermee worden geconfronteerd.

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?

De oorzaken vertalen zich bij alle ketenpartners in de ervaring van een grotere zaakzwaarte, al verschilt de uitwerking per organisatie. Organisaties krijgen deels rechtstreeks met de zaakverzwarende factoren te maken, maar er zijn ook effecten over de grenzen van ketenpartners heen en via ketenpartners: ketenorganisaties hebben te maken met elkaars beslissingen en worden daardoor ook indirect met zaakverzwarende factoren geconfronteerd.

De relevantie van zaakverzwarende factoren verschilt voor de OM-werkomgevingen. In de werkomgevingen productie en interventies, met een groot aantal zaken en een nadruk op efficiënte werkprocessen, zijn organisatorische factoren belangrijk. Inherente complexiteit en de opstelling van procespartijen blijven niet helemaal buiten beeld, maar zijn minder prominent. In de OM-werkomgevingen onderzoeken en ondermijning is de ervaren invloed van de factoren inherente complexiteit en de opstelling van procespartijen veel groter. Ook voor nieuwe, omvangrijke, fenomeengerichte en proactieve onderzoeken wordt een grote invloed van de zaakverzwarende factoren inherente complexiteit en opstelling van procespartijen (inclusief de druk vanuit de omgeving) ervaren.

In hoeverre en in welke mate kunnen de bevindingen onder 3, 4 en 5 verklaren dat de zwaarte van misdrijfzaken af- of toeneemt?

In het onderzoek is niet gemeten of de zaakzwaarte toeneemt. De ervaring van de organisaties in de strafrechtketen is van wel. Maar deze ervaring is breder en geldt niet alleen voor concrete, afgebakende strafzaken, maar ook voor andere ketenactiviteiten. Dit geldt vooral voor de politie en het OM, waar veel activiteiten niet aan specifieke zaken gebonden zijn. Duidelijk is wel dat er veranderingen in het werk van de ketenpartners zijn. In welke mate ze, in kwantitatieve zin, neerslaan in zaken, weten we niet; ook niet hoe een verzwaring van zaken zich verhoudt tot een bredere verzwaring van taken (taakverzwaring) onder invloed van de factoren die door medewerkers als zaakverzwarend zijn aangemerkt.

5.4 Afsluiting

In de strafrechtketen is er een breed gedeelde ervaring van een onverminderd hoge werkdruk en een grote druk op de capaciteit. Dit wordt deels in verband gebracht met de verzwarende van zaken, en deels met ontwikkelingen rond de bredere taakuitoefening. Dit laatste geldt vooral voor de politie en het OM, omdat een substantieel en mogelijk toenemend deel van hun werk niet onder concrete zaken valt. Dat geldt voor een scala aan activiteiten, variërend van de omgang met verwarde personen tot de opkomst van nieuwe, grootschalige, preventieve en proactieve onderzoeken. Een illustratie zijn uitspraken van de chef van de Landelijke Recherche in de Volkskrant van 15 maart 2021. Hij zei naar aanleiding van de encryptiekraak bij de berichtendienst Sky ECC, waarbij veel communicatie over ernstige criminaliteit is blootgelegd: “Normaal zijn we in een strafzaak op zoek naar bewijs, nu hebben we bewijs en zoeken we daar een zaak bij. Je moet niet denken dat dit ons in de schoot is geworpen. Daar is heel lang heel hard werken aan vooraf gegaan.”¹³ Dit illustreert dat het niet inzichtelijk is om op het zaakniveau in te zoomen om een toenemend beslag van nieuwe activiteiten op tijd en capaciteit in beeld te brengen. Dit maakt zaakverzwarende vanuit beleidsperspectief een minder relevant begrip.

Vanuit onderzoekersperspectief is zaakverzwarende vooral een problematisch begrip. Zaakzwaarte en zaakverzwarende 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 zaakverzwarende’ (inherente complexiteit, opstelling procespartijen, invloed media) *in combinatie met* het effect van al dan niet veranderende werkprocessen en efficiëntie meet. Daardoor ontstaan interpretatieproblemen, omdat zaakverzwarende toegeschreven kan worden aan organisatorische factoren en bovendien tijdelijk en veranderlijk kan zijn. Het aspect *verzwarende* van het begrip zaakverzwarende staat dus ter discussie.

Dit interpretatieprobleem kan opgelost worden door zaakverzwarende 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. Zaakverzwarende gaat dan niet meer over *zaken*.

Deze methodologische problemen maken het begrip zaakverzwarende verwarrend. Het gaat niet over *verzwarende* 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 zaakverzwarende 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 zaakverzwarende gebeuren, maar vooral in termen van taakverandering, taakvernieuwing en (eventueel) taakverzwarende.

In dit onderzoek zijn hiervoor verschillende onderzoeksdesigns verkend:

- casestudies van oude en meer recente zaken: gericht op een plausibel en inzichtelijk beeld van de aard en de omvang van de veranderingen die zich in de afgelopen jaren rond strafzaken hebben voorgedaan en welke eisen ze aan politie, OM en de rechtspraak stellen;
- systeemanalyse: gericht op veranderingen in activiteiten en processen en de manier waarop ketenpartners deze verwerken;
- brede gegevensverzameling met expertbeoordeling: inzichtelijk maken en beoordelen van de effecten van langjarige trends op aard en inhoud van de taken van politie, OM en rechtspraak.

¹³ In de Volkskrant van 15 maart 2021 (“De grootste encryptiekraak ooit”).

Vanuit het perspectief van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van onderzoek is een beperking van de scope nodig. Mogelijkheden hiervoor zijn:

- toespitsing op de meest relevant geachte factoren (expertbeoordeling);
- aanscherping van de definitie (van *taak*verzwaring), door te kiezen voor factoren die van buitenaf op de keten inwerken en die niet voortvloeien uit beleid of keuzes van ketenpartners;
- toespitsing op een of meer OM-werkomgevingen.

Welke designs en inperkingen voor eventueel vervolgonderzoek naar de veranderingen in de strafrechtke-ten het best passen, zal afhangen van beslissingen over het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de afbakening.

6 Summary

6.1 Research goal and questions

Registered crime has been on the decline over the past two decades, although this has not been reflected in the performance of the criminal justice chain. In particular, it has not been possible to reduce processing times within the chain. This is due to an increase in case weighting (among other factors) resulting from social, legal, and technical developments, explain various members of the criminal justice chain. In order to gain insight into the development of case weighting in the criminal justice chain, the WODC (Research and Documentation Centre) has commissioned Cebeon B.V. to investigate the possibilities of measuring and quantifying the case weighting and increases in effort classification (i.e., increased case weighting).

Research questions

1. What definition of case weighting can be applied?
2. Once case weighting has been defined, how can it be operationalized? In other words, is it possible to quantify case weighting?
3. If so, how has the weighting of criminal cases that were settled by the police, Public Prosecution Service (OM), and the judge developed since 2010?
4. Can the roots of these developments be identified?
5. By answering questions 2 and 3, can more differentiations be identified in terms of certain periods, types of cases, characteristics of cases, stages of the criminal process, or regional differences?
6. To what extent and to what degree can the findings from questions 3, 4, and 5 explain whether the weighting of criminal cases is decreasing or increasing?

The research should ideally lead to case weighting being measurable over an extended period – and into the future – so that the findings can be used, among other things, to refine cost models and forecasts (i.e., the Judicial Chains Forecasting Model [Prognosemodel Justitiële Ketens, PMJJ]), productivity measurements, and cost-benefit research. The research should deliver quantitative indicators of case weighting allowing for data to be included in records.

The research broadly focuses on criminal cases ranging in case weighting from severe to less severe. It is possible that the development of case weighting differs depending on the type of case. To take this into account, the study uses the same classifications of working environments that the OM has used for several years. These include production, interventions, investigations, subversion, and appeal.

6.2 Plan and implementation

At the start, four research components were anticipated:

- a document study and interview with the OM, police, and the judiciary in order to gain perspectives on this issue; defining and operationalizing case weighting, and formulating hypotheses about the development of case weighting;
- consulting records to access information on case weighting indicators – where possible – and gaining insight into the influx of various criminal case weightings (categorized using the OM's classification);
- a case study to collect information on case weighting indicators for which no information is currently recorded;

- holding an expert meeting to analyse the development of case weighting in relation to the root causes put forward and the influx of cases presented during the interviews. There is also a possibility to further explain missing information and missing knowledge.

The research has provided different results than expected. Within the scope of the research, the questions proved too ambitious and there were too many uncertainties. These problems can be tackled to arrive at answers in the future about the development or quantitative development of criminal case weightings. Central components of the research included document study and interviews, an expert meeting that explored choices for the direction of further research, and the identification and assessment of possible research designs. As the goal of the research was not achieved with any of these designs, it was decided to regard the project as a preliminary study and to formulate lessons for possible follow-up research, one that will specifically reflect on the central theme of case weighting and increases in effort classification.

6.3 Increases in effort classification: pictures from the research

The following images of case weighting and increases in effort classification come from interviews and the document study.

- The most important measure of case weighting is time burden, and that is partly influenced by work processes which are subject to change. Without the influence of work processes, increases in effort classification within a narrow interpretation is difficult to measure.
- Increase in effort classification is mainly attributed to an increasingly inherent complexity of cases. It can also be applied to the changing attitude of parties to the proceedings, the media environment, and to the choices and policies of the criminal justice chain. There are exogenous and endogenous, or partly endogenous factors.
- There is significant overlap in the causes of increases in effort classification among the various organizations in the criminal justice chain, but the result can vary from one to another.
- The differences between the OM work environments mean that the relative influence of factors increasing the effort classification can differ from one work environment to another.
- Increase in effort classification is also a process within the chain: effects partly occur through responses, choices and the policy of chain organizations with consequences for others in the chain.
- In a number of cases, a decrease in effort classification does not work well, contrary to good intentions. This can be attributed to legal considerations regarding judicial protection, as well as to organizations' choices in terms of interpretation.
- Analysis of quantitative indicators regarding the judiciary showed very different – and even partly contrary – findings compared with analysis based on the experiences of organizations in the chain and their employees.

6.4 Factors

After a document study and interviews, four main components were identified that are considered to be responsible for a broadly perceived increase in case weighting (increasing effort classification) by employees of organizations in the criminal justice chain.

- the following components of the chain are inherently complex: types of crime, methods of investigation, use of evidence, parties involved, international aspects, more considerations, factors, and circumstances in decision-making;

- influence and attitude of parties to the proceedings, social environment, mindset of suspects and the defence, role of examining magistrate, rights of victims, pressure from the outside world and the media;
- quality requirements and policy choices, emphasis on recidivism reduction and a person-oriented approach, quality requirements for organizations in the chain, legal requirements of investigation and prosecution;
- structure of processes, administration and efficiency, organization of procedures, imbalance of expertise, IT, logistical circumstances.

Indicators were found for these factors and an overview was made of possible sources. These were then subdivided according to organizations in the criminal justice chain and the OM working environments. This overview clarifies the complexity of an integral analysis given the large number of indicators – there are approximately 70 – and the diversity of quantitative and qualitative sources.

6.5 Where the research is heading

The resulting overview of factors, indicators, and sources was discussed in an expert meeting with the members of the research supervisory committee and representatives from organizations in the chain. Their conclusion was that it was not possible to answer the research questions with a mainly quantitative analysis of the many factors and indicators. Subsequently, three different variants for the follow-up of the research were explored.

- The first variant had a clear qualitative approach and aimed to gain more insight into the effect of factors that increase the case weighting, by carrying out case studies comparing older cases with more recent ones.
- The second variant is system-oriented and, through analyses of interrelationships and relationships, aims to gain insight into the effect of weighting-increasing factors within chain organizations at the level of the chain as a whole.
- The third variant took a step back again to the original design, with less ambition to understand how increases in case weighting work, but more focus on the analysis of trends from registrations. The analysis would involve not only employees of chain partners, but also independent experts.

Advantages and disadvantages were then identified for all variants. The outcome was that none of the variants could achieve the original aim of the study.

6.6 Conclusion and lessons for a follow-up

The study resulted in experience and learned lessons for possible follow-up research. They partly relate to the availability of data and the choice of a research method, but also to the definition and operationalization of the central concepts of case weighting and increases in effort classification (increase in case weighting). These concepts are identified in the policy discussion with an increase in the time burden of concrete criminal cases. It is questionable how relevant this is, as the police and the OM in particular are experiencing an increasing time burden for activities that are less clearly linked to concrete criminal cases.

From a researcher's perspective, increase in case weighting has proven to be a particularly problematic concept. Case weighting and increase in case weighting can in principle be quantified with a direct link to the time burden. For this, we need data on the time burden; however, there is no such data. These could be collected for the future. This requires a great deal of effort, not least because it should be done not only for

individual activities, but also at process level, partly across the boundaries between chain partners. This is most likely unfeasible.

If this time data were to be obtained, we should take into account that the time burden measures the effect of ‘true increase in case weighting’ (inherent complexity, mindset of parties to proceedings, influence of media) *in combination with* the effect of changing or not changing work processes and efficiency. This creates problems of interpretation, as increase in case weighting can be attributed to organizational factors and can also be temporary and changeable. The *increasing* aspect of the concept of increase in case weighting is therefore under discussion.

This problem of interpretation can be solved by decoupling case weighting from time burden, as a result of which we lose the idea of measurability and quantifiability at case level. We no longer know what relationships with concrete cases are being investigated. Increase in case weighting is then no longer about *cases*. These methodological problems becloud the concept of increases in case weighting. It is not about *increase in weighting*, nor is it about *cases*. This makes it unusable for quantitative empirical research into themes such as work pressure, workload, capacity, or processing times in the criminal justice chain.

The fact that increase in case weighting is a less relevant, problematic and confusing concept does not mean that there are no important changes within and outside the criminal justice chain with an influence on work pressure, workload, capacity or processing times. Research can help to clarify this. This should not be done in terms of case weighting and weighting increase, but rather in terms of workload change, workload renewal, and – possibly – workload increase.

Bijlagen

Bijlage A – Begeleidingscommissie

de heer prof. dr. ir. H.A. Reijers Faculty of Science – Department of Information and Computing Utrecht University (voorzitter)

mevrouw mr. W.M. de Jongste – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

mevrouw dr. D.E.G. Moolenaar – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

mevrouw drs. A. Slotboom – Oud-beleidsmedewerker Openbaar Ministerie, statisticus

de heer mr. R. van den Sigtenhorst – ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR)

de heer drs. A.G.J. van der Torre – Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Bijlage B – Expertmeeting 8 oktober 2019 Utrecht

Deelname vanuit:

- Begeleidingscommissie onderzoek (m.u.v. mevrouw drs. A. Slotboom wegens verhindering)
- Openbaar Ministerie
- Raad voor de rechtspraak
- Nationale Politie
- Cebeon/Regioplan Beleidsonderzoek

Discussiepunten en vragen voor de expertmeeting

1. Is de gekozen indeling behulpzaam voor het vormen van overzicht?
2. Zijn de oorzaken, factoren en indicatoren voldoende compleet? Welke ontbreken nog? Welke kunnen worden gemist?
3. Zijn de categorieën allemaal relevant en nodig om zaakswaarte te duiden?
4. De eerdere onderzoeken van Ecorys en BCG hadden uitsluitend betrekking op een van de ketenpartners (rechtspraak). Toch moesten ze al belangrijke keuzes maken om de omvang overzichtelijk en de projecten uitvoerbaar te houden (NB ze waren wel op meerdere rechtsgebieden gericht). Zijn er keuzes mogelijk, bijvoorbeeld door een focus op categorieën factoren (inherente complexiteit, opstelling procespartijen, kwaliteitseisen, logistiek en efficiëntie)? Of doen we dan te veel afbreuk aan de complexiteit van zaakswaarte en de onderlinge afhankelijkheden van oorzaken? Of keuzes op basis van de beschikbaarheid van gegevens in registraties (vanaf 2010)?
5. Indien we factoren willen betrekken die alleen met dossieronderzoek kunnen worden gemeten, is er de vraag naar de steekproefkaders. In het Ecorys-onderzoek werden ze toegespitst op (een beperkt aantal) zaken, op basis van een omvangcriterium (groot volume) en een inhoudelijk criterium (verwacht effect). Kunnen we op een vergelijkbare manier te werk gaan, door het onderzoek toe te spitsen op specifieke zaken? Rekening houden met spreiding binnen de werkomgevingen van het OM? Waardoor het laat zien welke ontwikkelingen in de zaakswaarte zich bij de gekozen zaken voordoen? Wat betekent dit voor de zeggingskracht voor de ontwikkeling van de zaakswaarte in bredere zin?
6. Of we veranderingen kunnen vaststellen in de oorzaken en factoren die zaakswaarte (worden geacht te) beïnvloeden is één ding. Dit zegt nog weinig over de omvang van de effecten en de bijdrage van de verschillende oorzaken en factoren. Voor de omvang van effecten nemen de drie onderzoeken van Ecorys, BCG en het OM tijd als maatstaf (meer of minder expliciet). Tijdschrijfgegevens zijn niet of zeer beperkt beschikbaar. Een tijdschrijfonderzoek van Ecorys heeft geen bruikbaar resultaat opgeleverd. BCG werkt met expert schattingen, waarvan de betrouwbaarheid onbekend is. Een alternatief voor tijdmetingen is een puntensysteem, waarin basispunten voor zaakswaarte worden toekend en extra punten voor zaakverzwarende factoren, rekening houdend met de verwachte omvang van het effect (klein, matig, groot) en het aantal zaken waarop een factor betrekking heeft (weinig, matig veel).

Bijlage C – Indicatoren

OVERZICHT FACTOREN ZAAKZWAARTE EN INDICATOREN FEBRUARI 2023														OM-werkomgeving				
		Factor	Indicator	Bran	Opmerking1	Opmerking2	Beschikbaar	Specificatie	Periode *	Basisjaar	Laatste jaar	Toename	Opmerking 2	productie	interventie	onderzoek	ondermijning	hoger beroep
INHERENTE COMPLEXITEIT																		
Politie	A1	ander type misdrijven en zaken	aantal zaken cybercriminaliteit	politieregistratie	definitie cybercriminaliteit; cijfers terug tot 2010?	Zijn zaken ingewikkelder of passen vaardigheden niet bij (nieuw type) zaken?	Jaarverslagen politie 2015 e.v., OM	Verdachten cyber regulier	2015-2018	296	663	124%	Vanaf 2015 eenduidiger geregistreerd			x		
							Jaarverslagen politie 2015 e.v., OM	Complexe opsporingsonderzoeken cyber	2015-2018	21	43	105%	Vanaf 2015 eenduidiger geregistreerd				x	
Politie	B1	andere manier onderzoeken	aantal fenomeenonderzoeken	registratie politie/OM	definitie/afbakening fenomeenonderzoeken	Geen parketnummer, niet zozeer zaakswaarte?	jaarverslagen politie 2015	Ondermijning (aangepakte csv's)	2015-2018	1188	1406	18%	Vanaf 2015 eenduidiger geregistreerd				x	
Politie	C1	meer en andere bewijsmiddelen	aantal nieuwe bewijsmiddelen per x zaken	dossiers	definitie nieuwe bewijsmiddelen	Definitiekwesties in registratie	Jaarverslagen NFI (Humane biologische sporen)	HBS 2011 37800; 2014 42500	2011-2014	37800	42500	12%	Vanaf 2015 Jaarverslagen JenV, geen tabellen			x		
Politie	C1	meer en andere bewijsmiddelen	hoeveelheid data	?	aantal MB's te achterhalen?	Zijn zaken ingewikkelder of passen vaardigheden niet bij (nieuw type) zaken?										x	x	
Politie	D1	meer betrokken partijen	aantal zaken met meerdere verdachten	registratie OM			Jaarverslagen politie 2015 e.v. aangepakte csv's,											x
Politie	D2	andere typen daders	afdoening door verwijzing naar hulpverlening/bijzondere voorwaarden	registratie OM	Reclasseringsadviezen voorwaardelijke sancties		Registratie IRIS (Reclassering)		2013-2017	5556	6004	8%	Vanaf 2013 beschikbaar		x	x		
Politie	D3	andere typen daders (fluide csv's)	-				Jaarverslagen politie 2015 e.v.	Ondermijning (aangepakte csv's)	2015-2018	1188	1406	18%	Vanaf 2015 eenduidiger geregistreerd				x	
Politie	E1	internationalisering	verdachten mobiel banditisme	dossiers OM	is dit goed terug te vinden?											x		
Politie	E1	internationalisering	uitgaande rechtshulpverzoeken	registratie	vanaf 2014	Procedure vereenvoudigd (digitaal in plaats van telex)	LURIS vanaf 2014		2014-2016	13477	11993	-11%	Vanaf 2014 beschikbaar. Cijfers voor 9 categorieën				x	
OM	A1	ander type misdrijven en zaken	aantal ontnemingszaken	registratie OM			OM-jaarberichten; vanaf 2011		2013-2018	1810	1990	10%	Eenduidige registratie/telling?				x	
OM	B1	andere manier onderzoeken	aantal fenomeenonderzoeken	registratie OM	vergelijking met 2010 mogelijk?		OM-jaarberichten: vormen van georganiseerde criminaliteit (vanaf 2015 systematisch gemeten, waaronder ondermijning etc.)										x	
OM	C1	meer en andere bewijsmiddelen	aantal nieuwe bewijsmiddelen per x zaken	dossiers	definitie nieuwe bewijsmiddelen		Jaarverslagen NFI (Humane biologische sporen), vanaf 2015 Jaarverslagen JenV	Humane Biologische Sporen	2011-2014	37800	42500	12%	Vanaf 2015 Jaarverslagen JenV, geen tabellen			x	x	
								Digitale technologie en biometrie	2011-2014	1100	1500	36%	Vanaf 2015 Jaarverslagen JenV, geen tabellen				x	
								Totaal onderzoeken NFI	2011-2014	52100	56400	8%	Vanaf 2015 Jaarverslagen JenV, geen tabellen			x	x	
OM	C1	meer en andere bewijsmiddelen	overleg zaaksofficer-FO	?			Jaarverslagen NFI										x	
OM	C2	meer en andere bewijsmiddelen	meer data		erg moeilijk te achterhalen		Jaarverslagen NFI: digitale technologie en biometrie									x	x	
OM	D1	meer betrokken partijen	aantal getuigen	dossiers													x	
OM	D1	meer betrokken partijen	aantal deskundigen	betalingsregistratie OM	Vanaf 2014 (?)		Koppeling aan individuele strafzaken?										x	

Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken

OVERZICHT FACTOREN ZAAKZWAARTE EN INDICATOREN FEBRUARI 2029															OM-werkomgeving				
		Factor	Indicator	Bron	Opmerking1	Opmerking2	Beschikbaar	Specificatie	Periode *	Basjaar	Laatste jaar	Toename	Opmerking 2	productie	interventie	onderzoek	onderminning	hoger beroep	
OM	D2	andere typen daders	afdoening door verwijzing naar behandeling	dossiers ZSM											x				
OM	D2	andere typen daders	afdoening door bijzondere voorwaarde behandeling	registratie OM	gaat niet terug tot 2010 (?)		IRIS (Reclassering)	Bijzondere voorwaarden	2013-2017	7862	8801	12%	Vanaf 2013		x				
							IRIS (Reclassering)	Andere bijzondere voorwaarden	2013-2017	504	3147	524%	Vanaf 2013		x				
OM	E1	internationalisering	uitgaande rechtshulpverzoeken	registratie OM (LURIS)			LURIS (OM)						Vanaf 2014				x		
OM	E2	internationalisering	tolken voor buitenlandse verdachten	Betalingsregistratie OM												x	x		
OM	F1	meer overwegingen, factoren, omstandigheden	aantal zittingsbehandelingen per uitspraak	dossiers OM (registratie?)												x	x		
ZM	A1	ander type misdrijven en zaken	aantal zaken cybercriminaliteit	registratie OM	definitie cybercriminaliteit; cijfers terug tot 2010?	Zijn zaken ingewikkelder of passen vaardigheden niet bij (nieuw type) zaken?										x	x		
ZM	C1	meer en andere bewijsmiddelen	aantal zaken met audiovisueel materiaal	dossiers		Zijn zaken ingewikkelder of passen vaardigheden niet bij (nieuw type) zaken?										x	x		
ZM	C1	meer en andere bewijsmiddelen	aantal zaken met (veel) digitale communicatie als bewijs	dossiers	afbakening omvang digitale communicatie	Zijn zaken ingewikkelder of passen vaardigheden niet bij (nieuw type) zaken?										x	x		
ZM	C2	meer en andere bewijsmiddelen	aantal zaken met deskundigenrapporten (nieuwe) bewijsmiddelen	dossiers	afbakening bewijsmiddelen											x	x		
ZM	D1	meer betrokken partijen	aantal vonnissen/arresten per zaak	registratie OM (?)													x		
ZM	D2	andere typen daders	aantal vonnissen met bijzondere voorwaarde hulpverlening	registratie OM	gaat niet terug tot 2010										x				
ZM	E1	internationalisering	aantal buitenlandse getuigen	dossiers													x		
ZM	F1	meer overwegingen, factoren, omstandigheden	aantal pagina's vonnis	dossiers	Ecorys: dossier wordt kleiner												x		
ZM	F1	meer overwegingen, factoren, omstandigheden	aantal stukken in dossier	dossiers	Ecorys: toename; BCG: niet aan de orde												x		
ZM	F1	meer overwegingen, factoren, omstandigheden	aantal deskundigenrapporten	dossiers	Ecorys: n.s.		Betalingsregistratie OM									x	x		
ZM	F2	meer overwegingen, factoren, omstandigheden	meer en meer tijdrovende elementen op zitting (aantal zaken per zitting)	registratie OM												x	x		

Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken

OVERZICHT FACTOREN ZAAKZWAARTE EN INDICATOREN FEBRUARI 2029														OM-werkomgeving				
		Factor	Indicator	Bron	Opmerking1	Opmerking2	Beschikbaar	Specificatie	Periode *	Basisjaar	Laatste jaar	Toename	Opmerking 2	productie	interventie	onderzoek	ondermijning	hoger beroep
PROCESPARTIËN EN OMGEVING																		
Politie	G1	opstelling verdachten	aantal zaken in verzet	registratie OM	Instroom vanwege verzet verdachte		Jaarbericht OM		2015-2018	2300	1600	-30%	Andere registratie vóór 2015 (?)	x				
Politie	G2	opstelling verdachten	aantal ontkennende verdachten, zwijgende verdachten	dossiers		-								x	x	x		
Politie	H1	meer actieve opstelling verdediging	aantal zaken waarin verdediging alternatieve scenario's inbrengt	dossiers		-										x		
Politie	H2	meer actieve opstelling verdediging	interne terugverwijzing - processen verbaal voor correctie/aanvulling			-								x	x			
Politie	L1	druk van buitenwereld (media)	onderzoeken na druk (sociale) media	opgave politie (?)	vergelijking met 2010 onmogelijk?											x		
Politie	L2	druk van buitenwereld (media)	gehonoreerde Art. 12- procedures	registratie OM												x		
OM	G1	opstelling verdachten	aantal ontkennende verdachten	dossiers										x	x	x		
OM	G2	opstelling verdachten	verschijningspercentag e na verzet	registratie										x	x			
OM	H1	meer actieve opstelling verdediging	aantal onderzoeken op verzoek verdediging	dossiers												x		
OM	H1	meer actieve opstelling verdediging	aantal getuigen op verzoek verdediging	dossiers												x	x	
OM	H1	meer actieve opstelling verdediging	aantal deskundigen op verzoek verdediging	dossiers, registratie (?)												x	x	
OM	H2	meer actieve opstelling verdediging	aantal art. 305v- procedures	dossiers (?)												x	x	
OM	H2	meer actieve opstelling verdediging	aantal rekestenzittingen	dossiers (?)												x	x	
OM	H3	meer actieve opstelling verdediging	aantal klaagschriften niet-vervolgning	dossiers (?)												x		
OM	H4	meer actieve opstelling verdediging	onderzoekswensen in pro forma zitting	dossiers												x	x	
OM	H5	meer actieve opstelling verdediging	aantal art 12 Sv procedures	registratie OM			OM		2011-2016	2566	3117	21%				x	x	
OM	K1	rechten slachtoffers	aantal zaken opgepakt na media-aandacht	opgave OM												x		

Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken

OVERZICHT FACTOREN ZAAKZWAARTE EN INDICATOREN FEBRUARI 2029													OM-werkomgeving					
		Factor	Indicator	Bron	Opmerking1	Opmerking2	Beschikbaar	Specificatie	Periode *	Basisjaar	Laatste jaar	Toename	Opmerking 2	productie	interventie	onderzoek	onderminning	hoger beroep
OM	K1	rechten slachtoffers	aantal zaken met schriftelijke slachtofferverklaring	registratie OM	Begeleiding spreekrecht/schriftelijke slachtofferverklaring		SHN		2012-2017	4398	4276	-3%				x		
OM	K1	rechten slachtoffers	aantal zaken waarin slachtoffer spreekrecht uitoefent	registratie OM	vergelijking met 2010 wellicht niet goed mogelijk (?)	Bewerkelijkheid per zaak/slachtoffer heeft mogelijk grotere rol dan aantal	SHN									x		
OM	K1	rechten slachtoffers	aantal zaken met civiele vordering slachtoffer	registratie OM	vergelijking met 2010 wellicht niet goed mogelijk (?)		OM									x		
OM	L1	druk van de buitenwereld	aantal zaken opgepakt na media-aandacht	opgave OM (?)	vergelijking met 2010 waarschijnlijk niet mogelijk											x		
ZM	G1	opstelling verdachten	aantal ontkennende verdachten, zwijgende verdachten	dossiers												x	x	
ZM	J1	aanwezigheid verdachten op zitting	aantal verdachten op zitting	registratie OM	vergelijking met 2010 op basis van registratie wellicht niet mogelijk	Ecorys: n.s.		Ecorys: n.s.								x	x	
ZM	H2	meer actieve opstelling verdediging	aantal inhoudelijk-juridische verweren	dossiers		Ecorys: n.s.										x	x	
ZM	H3	meer actieve opstelling verdediging	aantal klaagschriften niet-vervolg	registratie OM (?)												x		
ZM	H4	meer actieve opstelling verdediging	Raadkamer gevangenhouding ?	registratie OM (?)												x	x	
ZM	I1	rol en opstelling RC	aantal civiele vorderingen	registratie OM (?)	vergelijking met 2010 op basis van registratie wellicht niet mogelijk			Ecorys: n.s.								x		x
ZM	K2	rechten slachtoffers	aantal civiele vorderingen	registratie OM (?)												x		
ZM	L1	druk van de buitenwereld	media-aandacht	?													x	
KWALITEITSEISEN EN BELEIDSKIEZES																		
Politie	N1	recidivevermindering en persoonsgerichte aanpak	omvang dossier ZSM	dossiers											x	x		
Politie	O1	kwaliteitseisen inzet bewijsmiddelen	administratieve belasting FO	onderzoek politie			Jaarverslag NFI									x	x	
Politie	P1	wettelijke eisen opsporing	wachttijden tolken, verdediging	?			Betalingsregistratie tolken								x	x		
OM	N1	recidivevermindering en persoonsgerichte aanpak	aantal overdrachten binnen OM	dossiers			Betalingsregistratie?								x	x		
OM	O2	kwaliteitseisen	verhouding EK/MK	registratie RvdR			OM, ZM									x	x	
ZM	O1	kwaliteitseisen	aantal Promis-vonnissen	registratie rechtbanken			Jaarverslag Rechtspraak		2012-2018	56568	46106	-18%	Promis procentueel van 67% naar 78%			x	x	
ZM	O2	kwaliteitseisen	verhouding EK/MK	registratie rechtbanken			RvdR		2012-2018	12664	10086	-20%	MK procentueel van 15% naar 17%					
ZM	O3	kwaliteitseisen	aantal zaken per zitting	registratie rechtbanken			RvdR									x	x	
ZM	O4	kwaliteitseisen	aantal overleggen landelijke afstemming	opgave rechtbanken (?)	vergelijking met 2010 wellicht niet mogelijk											x	x	
	*	periode zoals gevonden in openbare jaarberslagen en rapporten																

Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken

Bijlage D – Mogelijke opzet casestudies

Door de aanbevelingen van de expertmeeting veranderde de beoogde opzet van het onderzoek van een primair kwantitatief onderzoek met dataverzameling in registraties en dossiers naar een mixed-methodonderzoek met grotere variatie aan methoden. Het onderzoek valt uiteen in vier deelonderzoeken, die elk gericht zijn op een factor die (naar verwachting) tot verzwaring van misdrijfzaken leidt, en een deelonderzoek naar zaakverlichtende factoren. Ter verduidelijking worden deze deelonderzoeken voorafgegaan door een apart deelonderzoek waarin ter introductie beschikbare gegevens over de ontwikkeling van het aantal zaken en de zaakmix bij politie, OM en rechtspraak worden gepresenteerd.

Deelonderzoek 0: overzicht trends

In het eerste deelonderzoek wordt, ter introductie en plaatsbepaling, een overzicht gegeven van kwantitatieve gegevens over de ontwikkeling van het aantal zaken en de zaakmix bij politie, OM en rechtspraak op basis van bestaande bronnen. Met het indicatorenoverzicht als uitgangspunt wordt nagegaan welke gegevens over misdrijfzaken en zaakmix bij de ketenpartners in Criminaliteit en Rechtshandhaving beschikbaar zijn over 2010-2018. De gegevens wordt verzameld, verwerkt en gevisualiseerd (grafieken).

Deelonderzoeken 1 en 2: inherente complexiteit, procespartijen en omgeving

Vanwege een sterke overlap in de dataverzameling worden de deelonderzoeken 1 en 2 gecombineerd.

Deelonderzoek 1 gaat over de invloed van inherente complexiteit op de zaakzwaarte:

- essentie van veranderingen: casestudies over de grootste zaken in 2010 en de grootste zaken in 2018, met een vergelijking op de indicatoren voor inherente complexiteit;
- kwantitatieve onderbouwing over meerdere jaren: gegevens over de ontwikkeling op de indicatoren internationalisering en de inzet van deskundigen.

Deelonderzoek 2 gaat over de opstelling van procespartijen en de invloed van de media met:

- essentie van veranderingen: casestudies over de grootste zaken in 2010 en de grootste zaken in 2018, met een vergelijking van de opstelling van procespartijen (verdachten, verdediging, OM en PG) en van de media-aandacht;
- kwantitatieve onderbouwing over meerdere jaren: gegevens over de rol van het slachtoffer in het strafproces.

Casestudies

De casestudies in de beide deelonderzoeken kunnen worden gecombineerd. De opzet is als volgt:

- definitieve keuze van indicatoren op basis van eerdere onderzoeksdocumentatie;
- selectie grote misdrijfzaken die in 2010 en 2018 in eerste aanleg voor de rechter zijn gekomen door navraag bij parketten; opstellen longlist met voor elk parket de grootste tien zaken uit 2010 en 2018; de meest atypische en bijzondere zaken (bijvoorbeeld de zaak waarin Holleeder terechtstond) blijven buiten beschouwing;
- nadere selectie van zaken op basis van de beschikbaarheid van respondenten bij OM, politie en verdediging met kennis van de zaken en bereidheid tot medewerking;
- opstellen korte beschrijving van de zaken op basis van interview OM;
- interviews met respondenten aan de hand van een itemlijst met indicatoren;
- voor zover kwantitatieve informatie nodig is die niet (meer) in de hoofden van de respondenten zit, worden gegevens over indicatoren in de registratie en dossiers opgezocht. Dit dossieronderzoek heeft betrekking op indicatoren als het aantal zittingen, aantal verdachten, aantal getuigen ter zitting,

aantal deskundigen, bewijsmiddelen, internationale aspecten, tolken, aantal betrokken officieren, ingezette capaciteit (indien beschikbaar), omvang researchteam, aantal verhoren, inzet tolken, rechtshulpverzoeken, inzet FO naar soort bewijsmiddel e.a., ontneming, de rol van procespartijen (ontkennde verdachten, aantal verzoek- en verweerschriften, alternatieve scenario's, contra-expertise en deskundigen), ingezette capaciteit verdediging (indien beschikbaar), betrokkenheid slachtoffers (slachtofferverklaring, spreekrecht, voeging). Het dossieronderzoek wordt via de respondenten uitgevoerd door medewerkers van politie en OM; indien dat niet mogelijk is, doen de onderzoekers het;

- tekstanalyse media: omvang aandacht voor de zaken in geschreven media (landelijke dagbladen) en tv-programma's.

Kwantitatief

- gegevens over de ontwikkeling op de indicatoren internationalisering en de inzet van deskundigen; op basis van registratie OM (niet voor volledige periode 2010-2018 beschikbaar);
- ontwikkelingen in betrokkenheid slachtoffers bij strafproces: slachtofferverklaringen, spreekrecht, voeging.

Deelonderzoek 3: kwaliteitseisen en beleidskeuzes: recidivevermindering en persoonsgerichte aanpak

Deelonderzoek 3 gaat over kwaliteitseisen en beleidskeuzes:

- essentie van veranderingen: casestudies over de persoonsgerichte aanpak in het kader van recidivevermindering bij ZSM en rechtspraak;
- kwantitatieve onderbouwing over meerdere jaren: gegevens over de ontwikkeling van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straffen, inzet van reclasseringstoezicht en zorgtrajecten.

Casestudies

De opzet van de casestudies is als volgt:

- definitieve keuze van indicatoren op basis van eerdere onderzoeksdocumentatie;
- selectie van relatief kleine misdrijfzaken die in 2010 en 2018 in eerste aanleg voor de rechter zijn gekomen en relatief kleine misdrijfzaken die in 2010 en 2018 aan de ZSM-tafel zijn afgedaan. In elk parket worden per peiljaar vier zaken geselecteerd: twee rechtbankzaken en twee ZSM-zaken, verdeeld over vermogens- en geweldsmisdrijven. We kiezen willekeurig, bijvoorbeeld de eerste zaken in een of meer peilmaanden;
- dossieronderzoek over de afhandeling van de zaken, met aandacht voor het delict, bewijsmiddelen in het politie-onderzoek, de omvang van het proces-verbaal, de persoon van de verdachte (waaronder zorgproblematiek), opstelling verdachte (ontkenning), inzet tolk, ingewonnen adviezen, het aantal betrokken medewerkers van politie en OM (overdrachtsproblematiek), betrokkenheid slachtoffers (al dan niet via SHN), afdoening, voorwaarden, (contacten met) betrokken partijen bij uitvoering zorg en handhaving voorwaarden. We vragen aan medewerkers van het OM om het dossieronderzoek uit te voeren; indien dat niet mogelijk is, doen de onderzoekers het;
- interviews met politiemedewerkers, OvJ's, rechters en advocatuur over de duiding van de verschillen in de afhandeling van de zaken in 2010 respectievelijk 2018, in het bijzonder met betrekking tot de opstelling van procespartijen en voor de activiteiten rond bijzondere voorwaarden en voorwaardelijke straffen.

Kwantitatief

- cijfers over het aantal voorwaardelijke sancties, bijzondere voorwaarden, reclasseringstoezicht, verplichte behandeling voor ZSM en rechtbank (niet voor de hele periode beschikbaar).

Deelonderzoek 4: inrichting processen

Deelonderzoek 4 gaat over de inrichting van processen met:

- essentie van veranderingen: casestudie rond de omgang met nieuwe bewijsmiddelen in de forensische opsporing;
- kwantitatieve onderbouwing over meerdere jaren: gegevens over de inzet van nieuwe bewijsmiddelen.

Casestudy

Interviews met medewerkers van de politie (forensische opsporing), het OM en een gerechtelijk deskundige over de werkprocessen rondom DNA-bewijs: verzameling, uitvoering, administratie, gebruik door procespartijen; zo mogelijk in vergelijking met de werkwijze rond/voor 2010.

Kwantitatief

- cijfers over aantal aangevraagde en uitgevoerde DNA-analyses gedurende de onderzoeksperiode.

Deelonderzoek 5: zaakverlichtende trajecten

Deelonderzoek 5 gaat over zaakverlichting met:

- casestudy met documentstudie en interviews over aanvankelijk beoogde efficiëntiewinst door ZSM, latere aanpassingen in de werkwijze en gevolgen voor werkzaamheden en werkdruk.

Casestudy

Documentstudie en interviews met vertegenwoordigers van politie, OM, verdediging (en eventueel rechtspraak) over de veranderingen in de opzet en de uitvoering van ZSM, in het bijzonder de omslag van een praktische werkwijze met beperkte dossiervorming naar een meer formele werkwijze met een (hernieuwde) focus op rechtsbescherming en zorgvuldigheid.

