

Strafrecht met perspectief

Dialogen voor een meer
betekenisvol strafrecht

Deelnemers aan de stakeholder dialogen

De deelnemers hebben op **persoonlijke titel** deelgenomen aan de dialogen

- Akeem D'Elmin, Forensische zorg
- Anja Leemans, Politie
- Anneleen de Jong, Kunst & Wetenschap
- Bertine Koekkoek, Netwerksamenwerking ZSM
- Coosje Peterse, Advocatuur
- Diana Sardjoe, Zelfhulporganisatie
- Esther Jongeneel, Gemeente
- Geert Janssen, Rechtspraak
- Geertjan van Oosten, Advocatuur
- Gert Jan Slump, Herstelrecht/ Consultancy
- Henk Willem van Dorp, Ondernemer
- Jaap Baar, Advocatuur
- Jaap van der Spek, Stichting Halt
- Jeffrey de Bies, Coaching, Training & Advies
- Joost Vroege, Slachtofferhulp/ GGD
- Judith Uitermark, Rechtspraak/ Herstelrecht
- Liesbeth Joosten, Openbaar Ministerie
- Lucas Noyon, Wetenschap/ Rechtspraak
- Margje van Weerden, Rechtspraak
- Marieke Jansen, Openbaar Ministerie
- Marielle Verberk, Reclassering
- Monique de Groot, Schadefonds
- Nathalie de la Cousine, Perspectief Herstelbemiddeling
- Oscar Boerboom, GGZ/Forensische Zorg
- Petra Breukink, Advocatuur
- Reynaldo Adames, Herstelgerichte detentie
- Richard Lankester, Ministerie Justitie en Veiligheid
- Toon Molleman, Gevangeniswezen
- Veronique Achoui, Kleinschalige detentiehuisen
- Wouter de Jongh, Strategie & Organisatieadvies

De meeste deelnemers hebben alle vier de dialoogsessies bijgewoond. Een aantal van hen heeft één of meerdere maar niet alle sessies deelgenomen. Bij elke sessie waren er tussen de 20 - 25 deelnemers aanwezig.

In dit rapport wordt verslag gedaan van vier stakeholder dialogen. De inhoud ervan is opgetekend door Hiil en beoogt zo goed mogelijk recht te doen aan het gevoerde gesprek en de meningen die tijdens de dialogen naar

voren zijn gebracht. Gezien de veelheid aan perspectieven, presenteren de geformuleerde meningen niet altijd de mening van alle deelnemers.

De volgende personen hebben zich als ambassadeur aan het project verbonden:

- Saskia Belleman: Rechtbank- en juridisch verslaggever bij de Telegraaf
- Rosa Jansen: Voorzitter van de Raad van Bestuur Slachtofferhulp Nederland en van Perspectief Herstelbemiddeling
- Annemarie Penn-te Strake: Burgemeester van Maastricht en voormalig Procureur-Generaal bij het Openbaar Ministerie
- Bernard Welten, Strategisch adviseur, interim- en programmamanager en voormalig hoofdcommissaris van Amsterdam-Amstelland

De dialogen zijn georganiseerd door Hiil in samenwerking met Reos Partners

- Suzan Verberk, Projectleider Hiil
- Tim van den Bergh, Projectmedewerker Hiil
- Josephine Pallandt, Projectleider Reos
- Michelle Parlevliet, Facilitator Reos
- Tom Goubert, Facilitator Reos



Het project Strafrecht met Perspectief heeft ook een website. Deze is te vinden via:
<https://strafrechtmetperspectief.hiil.org/>

1 Inleiding	7
Stakeholder dialogen voor een meer betekenisvol strafrecht	7
Leeswijzer	8
Eigenaarschap	9
2 Scenario's voor de toekomst	10
Scenario 1: De zaak centraal	10
Scenario 2: De straf centraal	13
Scenario 3: De mens centraal	13
Scenario 4: De samenleving centraal	14
3 De inzichten van het stakeholder team	15
Preambule	15
Van proces centraal naar mens centraal	16
Samenwerken loont	16
Straffen en kortdurende detentie ter discussie	16
Een eerlijk gesprek over het strafrecht	17
4 Van proces naar mens centraal	18
Meer aandacht voor de behoeften van betrokkenen	18
Betrekken informele netwerken	21
Herstel en oplossen in plaats van afdoen	23
5 Samenwerken loont	27
Integrale samenwerking	27
Integrale financiering	29
6 Straffen en kortdurende detentie ter discussie	31
Detentieschade	31
Detentie als pauzeknop	31
Alternatieven voor kortdurende detentie	32
7 Een eerlijk gesprek over het strafrecht	34
Behoeftte aan realistisch narratief	34
Onderliggende structurele mechanismen	35
Politiek en bestuur	35
8 Drie verandertrajecten	37
Doorontwikkeling ZSM-methodiek	37
Bouwstenen voor weerbaarheid	38
Contouren voor een bewustzijns campagne	39
Bijlage 1 Literatuurlijst	41

1 Inleiding

Stakeholder dialogen voor een meer betekenisvol strafrecht

De urgentie. De inzet van het strafrecht is belangrijk voor een veilige, vreedzame en rechtvaardige samenleving. Dit vraagt om effectieve interventies met een duurzaam resultaat zodat herhaling wordt voorkomen. Op dit moment slagen de organisaties werkzaam in de strafrechtketen daar - ondanks hun grote inzet en betrokkenheid - onvoldoende in.

Veel strafbare feiten worden niet opgespoord, vervolgd of berecht, de doorlooptijden zijn lang en de inzet van het strafrecht betekent lang niet altijd dat het ongewenste gedrag stopt, ofwel: de recidive is hoog.¹ En wanneer, als uitkomst van de strafprocedure, daders (voor korte tijd) de gevangenis ingaan, komen ze daar over het algemeen slechter uit dan dat ze er in gingen.² Eigenlijk is geen van de “doelgroepen” tevreden: Slachtoffers vinden dat hun belangen niet zwaar genoeg wegen, verdachten en daders vinden dat ze niet genoeg worden geholpen bij hun achterliggende problematiek en ondertussen vindt de samenleving dat er niet hard genoeg wordt opgetreden tegen criminaliteit.

Een groep van in totaal zo'n 30 stakeholders, mensen die op de een of ander wijze belanghebbende zijn bij de werking van het strafrecht, heeft met elkaar verkend hoe het anders zou kunnen: *Hoe zou het strafrecht meer maatschappelijk relevant en betekenisvol kunnen functioneren?*

Een uniek gesprek over het strafrecht. Het stakeholder team bestond uit een diverse groep mensen met uiteenlopende achtergronden en die als leiders op hun terrein beschouwd kunnen worden. Zo namen professionals deel die werkzaam zijn bij organisaties die onderdeel uitmaken van de strafrechtketen, zoals de Politie, het OM en de Rechtspraak, het gevangeniswezen en de Reclassering. Ook waren er advocaten en professionals uit de zorg aanwezig, evenals ervaringsdeskundigen, specialisten op het terrein van mediation en herstelbemiddeling, en tevens waren er deelnemers uit de wetenschap, de lokale overheid, de creatieve sector en het bedrijfsleven. *Allen namen zij deel op persoonlijke titel.*

Het stakeholder team heeft de tijd genomen om viermaal twee dagen bijeen te komen. Daarbij ging het om een telkens net wat wisselende samenstelling, waardoor er bij elke dialoog zo tussen de 20 - 25 personen aanwezig waren.

De strafrechtspleging staat onder grote druk en tijd voor reflectie op fundamentele vragen over gewenste maatschappelijke resultaten van de inzet van het strafrecht is er dan ook nauwelijks. Daarom is het zo bijzonder dat de deelnemers de tijd hebben genomen voor de dialogen over het strafrecht in Nederland. Om los van dagelijkse werkprocessen, los van de waan van de dag, in een open en diepgaand gesprek met elkaar van gedachten te wisselen over de maatschappelijke effectiviteit van het strafrecht. Om zo samen tot een innovatiestrategie voor de strafrechtspleging te komen.

Het stakeholder team zal ook in 2022 en 2023 nog eenmaal bijeenkomen. Deze beide bijeenkomsten zullen in het teken staan van verder brengen van de opbrengsten zoals die in dit rapport worden gecommuniceerd.

¹ Ministerie van Justitie & Veiligheid, [Strafrechtketen 2020 Factsheet Strafrechtketen Monitor](#), 2021

² De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, [Korte detenties nader bekeken](#), 2021

Afbakening. Het stakeholder team heeft zich geconcentreerd op *veel voorkomende criminaliteit (VVC)*, zo'n 70% van alle criminaliteit.³ Deze vorm van criminaliteit heeft een grote impact op het leven en welzijn van mensen, met name in de meer kwetsbare wijken, en vormt een zware belasting voor de strafrechtketen. VVC is evenwel niet de criminaliteit die de meeste aandacht krijgt in de media en het maatschappelijke debat. Daarin gaat het doorgaans om de grote zaken, om de zware en georganiseerde criminaliteit. Uiteraard is een effectieve aanpak van de zware en georganiseerde criminaliteit eveneens van groot belang en dient ook hiervoor gezocht te worden naar innovatieve oplossingen. Deze vorm van criminaliteit is bij de stakeholder dialogen echter grotendeels buiten beschouwing gelaten. *Daarbij gingen de stakeholders wel uit van de veronderstelling dat een meer effectieve aanpak van veelvoorkomende criminaliteit tijd en capaciteit vrijmaakt voor de aanpak van de zware en georganiseerde criminaliteit.*

Projectleiding, -begeleiding en inbedding. De leiding van het project ligt bij *HiiL*, een innovatie-instituut dat zich wereldwijd inzet voor beter functionerende rechtssystemen en gebruiksvriendelijk recht. Daartoe werkt HiiL samen met *Reos Partners*, een internationale organisatie met veel ervaring in het begeleiden van transformatieprocessen in de context van complexe maatschappelijke vraagstukken. De dialogen zijn door HiiL en Reos samen ontworpen en door Reos Partners gefaciliteerd.

Het project wordt ondersteund door **Porticus**, een filantropische adviesorganisatie die zich inzet voor duurzame en rechtvaardige samenlevingen. 'Strafrecht met perspectief' maakt onderdeel uit van het overkoepelende Porticus programma: '*Changing Justice Gears*'.

Leeswijzer

Dit rapport doet op hoofdlijnen verslag van de uitkomsten van de dialogen. Te beginnen met een viertal scenario's dat het stakeholder team heeft verkend en waarin verschillende, mogelijke toekomstbeelden van het strafrecht in Nederland zijn uitgewerkt. Daarbij presenteren we de belangrijkste eigenschappen van de scenario's in een 'scenario matrix', gevolgd door een korte samenvatting per scenario. De scenario's zijn geen voorspellingen, maar bieden een gedeelde taal voor gesprekken over de toekomst van het Nederlandse strafrecht en kunnen behulpzaam zijn bij het maken van strategische (beleids)keuzes.

In hoofdstuk 3 volgen de inzichten die de groep stakeholders heeft geformuleerd op basis van de door hen gevoerde dialoog en geïnspireerd door de in scenario's geschetste toekomstbeelden. Deze inzichten worden vervolgens verder in de hoofdstukken 4 t/m 7 onderbouwd met een compacte weergave van het gesprek tijdens de dialogen. Daarbij klinkt de stem van de deelnemers onder meer door in de vele citaten die in dit hoofdstuk zijn opgenomen (herkenbaar via de cursief opgenomen zinnen tussen aanhalingstekens). Zij worden her en der aangevuld met informatie over lopende initiatieven of inzichten uit onderzoek, zonder daarbij uitputtend te willen zijn.

De inzichten gaven richting aan drie verandertrajecten die tijdens de laatste tweedaagse dialoog door het stakeholder team op hoofdlijnen zijn ontwikkeld. De verandertrajecten worden samengevat in hoofdstuk 8.

³ Bestuurlijk Ketenberaad, [Actieplan Strafrechtketen](#), 2020

Eigenaarschap

Dit rapport geeft inzicht in de thema's die tijdens de stakeholder dialogen naar voren zijn gekomen. Op sommige punten wordt expliciet de verbinding gemaakt met reeds bestaande initiatieven of resultaten van onderzoek, zodat duidelijk wordt waarop voortgebouwd kan worden.

De rapportage beoogt zo goed mogelijk recht te doen aan het gevoerde gesprek en de meningen die tijdens de dialogen naar voren zijn gebracht. Niet elke deelnemer staat achter elke geformuleerde mening. Dat kan ook niet met een zo diverse groep, en dat hoeft ook niet. Daar waar zich duidelijke verschillen van mening hebben voorgedaan, zal dit ook als zodanig worden gepresenteerd.

Meer informatie over het proces van de dialogen, over de scenario's en de verandertrajecten alsook over de activiteiten die worden ondernomen om de opbrengsten van de stakeholder dialogen verder te brengen, zullen in de loop van het voorjaar beschikbaar zijn op de website 'Strafrecht met Perspectief'.

2 Scenario's voor de toekomst

Tijdens de stakeholder dialogen zijn vier scenario's ontwikkeld over de toekomst van het Nederlandse strafrecht voor de periode 2021 - 2035. Scenario's zijn geen visies, zijn ook geen voorspellingen, maar tonen verschillende mogelijkheden waarop de toekomst zich zou kunnen ontwikkelen. Als zodanig sluiten de scenario's elkaar niet noodzakelijkerwijs uit. Zoals ook nu al het geval is zullen in de toekomst waarschijnlijk meerdere elementen van ieder scenario zich naast elkaar ontfouwen.

De scenario's bieden een gedeelde taal voor het gesprek over de huidige problemen en mogelijke oplossingen van het Nederlandse strafrecht. De scenario's kunnen voor professionals, beleidsmakers en beslissers behulpzaam zijn bij het identificeren van strategische keuzes en zo handelingsperspectief bieden.

Dit hoofdstuk zet de scenario's kort uiteen: in de vorm van een scenariomatrix op de volgende twee pagina's die een systematisch overzicht geeft van de drijvende krachten van elk scenario en door een korte samenvatting per scenario.

Scenario 1: De zaak centraal

In deze toekomst concentreert het strafrecht zich op het streven naar een veilige en vreedzame samenleving via de klassieke wijze van opsporing, vervolging en berechting. Daarbij heeft het strafrecht niet als vanzelfsprekend ook een rol bij het oplossen van maatschappelijke problematiek die ten grondslag ligt aan criminaliteit, daar zijn andere organisaties beter toe in staat. Het strafrecht is er om te laten zien wat we als samenleving wel en niet acceptabel vinden door middel van handhaving van onze waarden en normen.

De organisaties in de strafrechtketen werken vanuit hun eigen organisatiesystematiek en richten zich daarbij primair op de individuele taak die zij binnen de rechtshandhaving hebben. Bedrijfsprocessen worden verbeterd en er wordt met name veel energie gestoken in het verbeteren van de doorlooptijden van de dossiers en zaken. Hier wordt mondjesmaat maatschappelijk succes mee geboekt.

Een klein deel van de mensen werkend in het strafrechtstelsel pleit voor meer aandacht voor de maatschappelijke effecten van de inzet van het strafrecht. Maar de nadruk ligt op het realiseren van de doelen van de eigen organisatie. De organisaties in de strafrechtketen werken samen, maar dat gebeurt eerder ondanks dan dankzij de wijze van financiering.

De politiek is gevoelig voor de overtuigingen en de stem van de kiezer wat van invloed is op de prioriteiten en de financiering van het systeem. Er is aandacht voor alle strafdoelen maar de nadruk ligt op vergelding in de zin van proportioneel en evenredig straffen.

Scenario matrix: samenvatting van de scenario's

	Scenario 1 De zaak centraal	Scenario 2 De straf centraal	Scenario 3 De mens centraal	Scenario 4 De samenleving centraal
Algemene typering				
1. De stem van het scenario: waar wordt in geloofd?	We zijn overtuigd dat we een goed systeem hebben en dat er niet veel verandering nodig is.	We zijn overtuigd dat een veilige samenleving het best gerealiseerd kan worden door een sterke staat waarin hard wordt opgetreden tegen criminaliteit.	We zijn overtuigd van de veranderpotentie binnen de strafketen en van het belang van samenwerking met zorg- en sociaal domein.	We zijn overtuigd dat een veilige en vreedzame samenleving de verantwoordelijkheid is van de maatschappij als geheel.
2. Het speerpunt van het scenario	De strafrechtketen is efficiënt en levert veel en snel.	Opsporing en criminaliteitsbestrijding zijn centraal georganiseerd om zo snel en hard te kunnen optreden tegen criminaliteit.	De strafrechtketen is effectief, er is goede samenwerking en afstemming binnen de keten en met organisaties daarbuiten.	De samenleving en maatschappelijke instituties (waaronder onderwijs en zorg) zijn medeverantwoordelijk voor een veilige en vreedzame samenleving.
Structurele Kritische Onzekerheden: Strafdoelen (1)				
Strafdoelen: 1. vergelding 2. preventie: - resocialisatie - incapacitatie - afschrikking 3. herstel	Er is aandacht voor alle strafdoelen maar de nadruk ligt op vergelding (proportioneel en evenredig straffen).	Vergelden staat centraal en wordt vertaald als: 'we zullen het ze leren'. Nadruk ligt op afschrikking en incapacitatie.	Vergelding (proportioneel en evenredig straffen) blijft belangrijk, maar in toenemende mate ligt accent bij resocialisatie en herstel.	Vergelding is gereserveerd voor de meest zware criminaliteit. Resocialisatie en herstel zijn de norm. Aanvullend is er veel (maatschappelijke) aandacht voor preventie in de zin van voorkomen van criminaliteit.
Structurele Kritische Onzekerheden: Selectiviteit (2), Focus (3) en Financiering (4)				
Selectiviteit	Strafrecht wordt ingezet als optimum remedium.	Strafrecht wordt ingezet als unicum remedium.	Strafrecht wordt ingezet als ultimum remedium.	Strafrecht wordt ingezet als ultra ultimum remedium.
Focus: Mens of proces (systeem) centraal	De strafrechtketen denkt hoofdzakelijk vanuit de processen in de organisaties zelf.	De strafrechtketen is gericht op een efficiënte inrichting van het proces om te komen tot meer centrale sturing met ondersteuning van de private sector en AI.	De strafrechtketen verbindt de eigen organisatiedoelstellingen met doelstellingen waar de mens centraal staat.	De mens staat centraal en er wordt minder verantwoordelijkheid bij de strafrechtketen gelegd en meer bij de samenleving.

Financiering	Organisaties in de strafrechtketen worden separaat gefinancierd door J&V en met name op basis van output. Er is samenwerking, eerder ondanks dan dankzij de wijze van financiering.	Bekostigingssystematiek is afgestemd op doelstelling van streng straffen met grote budgetten voor opsporing en vervolging. Sterke toename private investeringen in veiligheidsdomein.	De bekostigingssystematiek in de strafrechtketen is expliciet gericht op overkoepelende outcome-doelstellingen en draagt bij aan samenwerking.	Bekostigingssystematiek is expliciet ketenoverstijgend. Investeringen in andere sectoren (onderwijs, sociale instellingen en welzijn) dragen bij aan veilige en vreedzame samenleving.
Structurele Kritische Onzekerheden: Participatie (5) en Diversiteit (6)				
Participatie (slachtoffer en verdachte/dader) in het strafrecht	Participatie van slachtoffer is beperkt. Participatie verdachte/dader is beperkt. De zaakgerichte aanpak domineert.	Verdachte/ dader participeert niet in proces. Slachtoffer alleen als dat de strenge aanpak sterker maakt. Centrale en dadergerichte aanpak.	Participatie van slachtoffer en van verdachte/dader is belangrijk. Er is een ketenbrede persoonsgerichte aanpak en er is aandacht voor herstel.	Participatie van slachtoffer en verdachte/dader is de norm en slachtoffer en dader worden niet meer als termen gebruikt. Er is veel aandacht voor herstel. Er is sprake van een maatschappijgerichte aanpak.
Diversiteit binnen het strafrecht (verdachten/daders en/of professionals)	De diversiteit van medewerkers in de strafrechtketen is gering en dit verandert erg langzaam. Oververtegenwoordiging verdachten/ daders met migratieachtergrond.	De diversiteit van medewerkers in de strafrechtketen is gering. Verdachten en daders hebben in duidelijke meerderheid een migratieachtergrond. Zij worden gezien als de oorzaak en kostenpost van onveiligheid in Nederland.	Diversiteit medewerkers in de strafrechtketen neemt toe. Nadruk op preventie crimineel gedrag leidt tot een relatieve daling van gedetineerden met migratieachtergrond.	Er is sprake van diversiteit onder de betrokkenen bij normschending en zij weerspiegelen de maatschappij.
Structurele Kritische Onzekerheden: Politiek Klimaat (7) en Digitalisering (8)				
Het effect van het politieke klimaat op het strafrechtstelsel	De politiek is gevoelig voor overtuigingen en sentimenten van de stem van de kiezer en dit heeft invloed op de prioriteiten en financiering van het systeem.	Politiek gebruikt strafrecht voor eigen machtsbehoud en vergroting.	Politieke beslissingen worden in toenemende mate genomen op basis van wetenschappelijk onderzoek over de effectiviteit van sancties.	Politiek geeft meer autonomie aan professionals en biedt ruimte voor maatschappelijk middenveld en burgerparticipatie in alle gevallen buiten de zware misdaad.
De impact van digitalisering op opsporing, vervolging en berechting	Digitalisering vindt plaats, maar grotendeels in silo's en verloopt traag en moeizaam.	Optimale benutting van centrale digitale mogelijkheden voor opsporing en vervolging en executie.	Gebruik van gedeelde digitale platforms ondersteunt de ketensamenwerking.	Digitalisering wordt ondersteunend gebruikt en een menselijke, psychologische aanpak staat centraal.

Scenario 2: De straf centraal

In dit scenario staat een veilige samenleving centraal en om dat te bereiken wordt er zwaar geïnvesteerd in opsporing en criminaliteitsbestrijding. Er wordt gebruik gemaakt van de modernste technologieën waarbij de private sector een belangrijke speler is. Voor het eerst in decennia stijgt ook de pakkans. Strengere straffen en hogere pakkans zorgen samen voor meer afschrikking. De recidive daalt.

De verdachte en de dader participeren vaak niet meer fysiek tijdens het proces en het slachtoffer komt in dit scenario alleen in beeld als dat de dadergerichte aanpak ten goede komt en sterker maakt. De politie krijgt veel meer te doen door de verhoogde nadruk op opsporing. Er worden beduidend meer zaken dan in het verleden online afgedaan waarbij de doorlooptijden aanzienlijk korter zijn. Het helpt hierbij dat bepaalde rechtswaarborgen minder belangrijk zijn geworden.

Mensen met een licht verstandelijke beperking en een migratieachtergrond zijn nog steeds sterk oververtegenwoordigd onder verdachten en daders. De laatste groep wordt in het publieke debat vaak neergezet als de zondebokken van de onveiligheid in Nederland. De rol van rechters verandert van beslissers naar toetsers: kloppen de via artificial intelligence (AI) tot stand gekomen conclusies? Vanaf 2035 deelt de staat de opsporing en vervolging met private partijen die veel zaken uit handen nemen maar ook steeds vaker zelfstandig sturend optreden in het strafrechtstelsel.

Scenario 3: De mens centraal

In dit scenario wordt gezocht naar interventies die daders effectiever uit een criminele carrière krijgen. Dit begint in het jeugdstrafrecht vanuit de gedachte dat criminele carrières beginnen als mensen jong zijn. Als mensen op jonge leeftijd kunnen worden bijgestuurd, worden daarmee veel problemen voorkomen als ze ouder worden. Tijdig handelen is belangrijk in dit scenario, maar ook een integrale kijk op de problematiek van personen, vanuit veiligheids- en zorgperspectief.

Organisaties maken in deze toekomst het eigen organisatiebelang ondergeschikt aan aandacht voor de context en voor herstel. Er ontstaat het nodige momentum rond initiatieven waarbij de zaakgerichte aanpak wordt vervangen door een meer probleem- en persoonsgerichte aanpak. Belangrijk - maar zeker niet het enige - in deze ontwikkeling is het programma 'Toekomst voor de Jeugd' dat vraagt om nieuwe vormen van ketensamenwerking. Het programma presenteert een 'Agenda voor de Jeugdstrafketen' waarbij preventie en nazorg een stuk belangrijker worden, maar de kern is dat wordt ingezet op structurele gedragsverandering en herstel.

De uitvoering van de Agenda voor de Jeugdstrafketen gaat gepaard met een structurele verandering van de financieringswijze van de organisaties in het jeugdstrafrecht. De basis voor de financiering is niet langer een $p \cdot q$ -financiering (aantal zaken (p) * vergoeding per zaak (q)). In plaats hiervan worden budgetten verbonden aan gezamenlijke doelstellingen en dan pas verdeeld over de organisaties in de strafrechtketen.

De resultaten van de (financieel) integrale aanpak zijn indrukwekkend. Er wordt veel vaker verwezen naar zorg- en hulpverlening, het aantal opgelegde gevangenisstraffen onder jongeren neemt af en de recidive daalt met meer dan 20 procent. Het succes leidt tot meer openheid en interesse om veranderingen door te voeren, ook als het gaat om volwassen overtreeders. Reeds

bestaande initiatieven gericht op het vergroten van de effectiviteit van sancties voor volwassenen krijgen mede hierdoor een boost.

Scenario 4: De samenleving centraal

In dit scenario heerst de overtuiging dat een veilige, vreedzame en rechtvaardige samenleving de verantwoordelijkheid is van de samenleving als geheel. Burgers en publieke en private instellingen (o.a. zorg, onderwijs, bedrijfsleven) leveren allemaal een actieve bijdrage aan de oplossing van het maatschappelijk probleem van criminaliteit.

Professionals krijgen meer autonomie, en tegelijkertijd uitdrukkelijk de opdracht om zich actief te verhouden tot de lokale gemeenschap. Het maatschappelijk middenveld en burgers worden betrokken bij de strafrechtspleging, behalve bij zware misdaad. Digitalisering wordt ondersteunend ingezet en inzichten uit disciplines als de psychologie en de criminologie worden gebruikt om gewenst gedrag te realiseren.

Niet alle bestaande instanties bewegen zomaar mee in dit scenario. Het is niet altijd gemakkelijk eigen organisatiebelangen opzij te zetten. Veel professionals hangen naar het bekende en vertrouwde. Ook worden er zorgen geuit over een afname van rechtswaarborgen.

Met de jaarlijks terugkerende 'loont misdaad?' monitor wordt een slimme mix gemeten van wat het publiek denkt over of misdaad loont, wat het de samenleving kost en wat het criminelen oplevert. Deze monitor wordt voortdurend ingezet om lokale partijen intensiever te betrekken bij herstel na een incident – de term die steeds vaker het woord 'delict' vervangt.

Rechtszorghuizen hebben voor een belangrijk deel de rechtbanken vervangen. In deze lokale huizen werken vertegenwoordigers van strafrechtelijke organisaties, hulp en welzijn onder één dak. Resocialisatie en herstel zijn de norm. Aanvullend is er veel (maatschappelijke) aandacht voor preventie in de zin van voorkomen van criminaliteit. Recidive is dan ook niet langer de dominante maatstaf voor de effectiviteit van het strafrecht. De vraag of is voorzien in de behoeften van slachtoffers, de mate van resocialisatie van overtreders en de saamhorigheid in de wijk worden belangrijker gevonden.

3 De inzichten van het stakeholder team

Preambule

In dit gedeelte van het verslag presenteren we vier sets aan gedeelde inzichten die beogen richting te geven aan een innovatiestrategie voor het strafrecht in Nederland. Ze verwoorden de synthese van acht dagen dialoog van in totaal zo'n 30 stakeholders en zijn mede geïnspireerd op de geformuleerde toekomstscenario's.

De inzichten combineren een analyse van de huidige situatie met een blik gericht op de nabije toekomst. Middels deze tweetrap worden geleerde lessen vertaald naar een gewenste omslag in het denken over en het handelen in het strafrecht.

Het volgende is van belang om de inzichten goed te kunnen plaatsen:

- De inzichten hebben betrekking op veelvoorkomende criminaliteit (VVC) (zo'n 70% van alle criminaliteit), en niet op de zware, georganiseerde criminaliteit. Ook richten zij zich niet op vormen van criminaliteit die een specialistische aanpak vereisen, zoals bijvoorbeeld cybercrime. Vanwege het hoge aandeel dat VVC in het geheel van criminaliteit inneemt, en vanwege de vaak voorkomende achterliggende problematiek, is het van belang om VVC op een meer betekenisvolle manier aan te pakken. Een van de beoogde consequenties daarvan is dat er meer ruimte wordt vrijgespeeld voor de aanpak van zware criminaliteit.
- De inzichten zijn geen blinde kritiek op het huidige systeem. Er gaat veel goed in de Nederlandse strafrechtspleging en het huidige strafproces voorziet in belangrijke rechtswaarborgen. Tegelijkertijd zien we dat het strafrecht niet altijd in staat is om de persoonlijke en sociale problemen die delictgedrag veroorzaken duurzaam op te lossen en zo herhaling te voorkomen. Dit vraagt om herbezinning op de inzet van het strafrecht.
- De inzichten gaan niet over de morele discussie over wat er strafbaar of niet strafbaar zou moeten zijn, noch over de morele keuzes die worden gemaakt in de handhaving. Dat neemt niet weg dat deze discussie belangrijk is en onderdeel dient uit te maken van het maatschappelijke debat over het strafrecht.
- De inzichten zijn gebaseerd op kennis die nu voorhanden is en bieden richting aan het vormgeven van beoogde veranderingen. Echter, er is veel dat we nog niet weten: experimenteren en doorontwikkeling zijn nodig. Daarbij is het belangrijk te leren van bestaande initiatieven en voort te bouwen op inzichten uit onderzoek.
- De inzichten gaan uit van een toekomstvisie waarin betrokkenen bij een strafbaar feit (verdachten, slachtoffers en hun sociale omgeving) in staat worden gesteld om hun stem te laten horen en om deze mee te laten wegen. De inzichten zelf zijn in beperkte mate gebaseerd op die stem.

Van proces centraal naar mens centraal

In de strafrechtketen spelen uitvoeringsprotocollen, systeemdenken en productiegerichtheid, een te dominante rol. De personen om wie het gaat (verdachten, daders, slachtoffers en hun sociale omgeving) en hun behoeften krijgen daarmee onvoldoende aandacht. Aangiften worden geïnterpreteerd als vraag om strafrechtelijke vervolging, zonder dat wordt verkend wat de behoeften van betrokkenen zijn. Eenmaal in het strafrecht staat het vinden van een passende sanctiemodaliteit voorop en niet wat er nodig is om het probleem op te lossen en zo herhaling te voorkomen. Er is onvoldoende aandacht voor het feit dat bij degenen die in aanraking komen met het strafrecht personen met een licht verstandelijke beperking, personen met een psychische problematiek en met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd.

Als we naar de toekomst kijken, zien we een strafrechtstelsel dat ondersteunend in plaats van leidend is. Er komt meer focus op oplossen in plaats van simpelweg afdoen. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden en beperkingen die betrokkenen hebben om bij te dragen aan een oplossing. Er is sprake van wederkerigheid tussen plichten en rechten en de intrinsieke motivatie van betrokkenen wordt gestimuleerd. Sociale netwerken rondom betrokkenen worden geactiveerd en ingezet voor zowel preventie als resocialisatie. Deze benadering heeft ook voor de mensen die in het systeem werken positieve gevolgen: ruimte om maatwerk te bieden, meer autonomie en meer taakdiversiteit.

Samenwerken loont

We zien nu een situatie waarbij organisaties uit het sociaal, zorg- en strafrecht domein veelal verkokerd werken en gefinancierd worden op basis van individuele prestatieafspraken. Deze verkokering leidt tot een uitvoering die niet aansluit bij de behoeften van betrokkenen en die van de samenleving. Het [Ruwaard model](#) laat zien dat door het wegnemen van schotten tussen de organisaties, samenwerking wordt gefaciliteerd, een bredere kijk op de problematiek ontstaat en andere meer betekenisvolle oplossingen kunnen worden gevonden.

We zien een toekomst waarin integrale samenwerking de norm is. Die integrale samenwerking wordt ondersteund door andere vormen van financiering: één budget met gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat, zodat meer maatwerk mogelijk wordt. Snelheid en slagvaardigheid worden bevorderd. Zelfreflectie van professionals en organisaties door middel van feedbackloops is een feit, en experiment en innovatie zijn erkend onderdeel van een lerend systeem.

Straffen en kortdurende detentie ter discussie

Detentie als voorlopige hechtenis en als straf is nu veelal een reflex en wordt vaak bij gebrek aan alternatief opgelegd. Detentie blijkt in de praktijk vaak uit te pakken als een pauzeknop, waarbij mogelijkheden tot herstel, behandeling en hulp nog te weinig worden benut. Daarbovenop leidt een kortdurende gevangenisstraf vaak tot detentieschade, gaat het gepaard met hoge recidive en kan er maar beperkt aan resocialisatie worden gewerkt.

Voor de toekomst zien we dat strafrecht selectiever wordt ingezet en dat een balans tussen hulp, herstel en straf de basis vormt voor betekenisvolle en effectieve interventies. Naast bestaande straffen worden alternatieven voor detentie die beter aansluiten bij de belangen van alle betrokkenen verder ontwikkeld en toegepast. Deze worden door de maatschappij erkend en gewaardeerd. Resocialisatie wordt leidend bij de invulling van vrijheidsstraffen.

Een eerlijk gesprek over het strafrecht

Een aanzienlijk deel van onze samenleving heeft beperkte kennis van en bewustzijn over de werking van het strafrecht. Deels wordt dit veroorzaakt door eenzijdige en negatieve beeldvorming in de media. Dit beïnvloedt de publieke discussie over het strafrecht waarin straffen vaak als oplossing voor maatschappelijke problematiek wordt gepresenteerd. Politieke besluitvorming over wet- en regelgeving zoekt uit electorale overwegingen aansluiting bij deze dominante publieke opinie. Fundamentele en structurele problemen zoals maatschappelijke mechanismen van ongelijkheid, uitsluiting en discriminatie blijven in het maatschappelijke debat onderbelicht.

Als we naar de toekomst kijken, zien we een veelzijdig en meerstemmig narratief, waarbij het punitieve aspect. Het uitwisselen van feiten, kennis en ervaringen en het blootleggen van ongewenste maatschappelijke mechanismen hebben hier verandering in aangebracht. De medewerkers van de organisaties in de strafrechtketen vormen een goede afspiegeling van de diversiteit van de samenleving. Er is sprake van een continue maatschappelijke dialoog over hoe en wanneer het strafrecht het beste kan worden ingezet en de samenleving voelt zich medeverantwoordelijk voor de oplossing van problemen die mensen ervaren.

4 Van proces naar mens centraal

Inzicht

In de strafrechtketen spelen uitvoeringsprotocollen, systeemdenken en productiegerichtheid, een te dominante rol. De personen om wie het gaat (verdachten, daders, slachtoffers en hun sociale omgeving) en hun behoeften krijgen daarmee onvoldoende aandacht. Aangiften worden geïnterpreteerd als vraag om strafrechtelijke vervolging, zonder dat wordt verkend wat de behoeften van betrokkenen zijn. Eenmaal in het strafrecht staat het vinden van een passende sanctiemodaliteit voorop en niet wat er nodig is om het probleem op te lossen en zo herhaling te voorkomen. Er is onvoldoende aandacht voor het feit dat bij degenen die in aanraking komen met het strafrecht personen met een licht verstandelijke beperking, personen met een psychische problematiek en met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd.

Als we naar de toekomst kijken, zien we een strafrechtstelsel dat ondersteunend in plaats van leidend is. Er komt meer focus op oplossen in plaats van afdoen. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden en beperkingen die betrokkenen hebben om bij te dragen aan een oplossing. Er is sprake van wederkerigheid tussen plichten en rechten en de intrinsieke motivatie van betrokkenen wordt gestimuleerd. Sociale netwerken rondom betrokkenen worden geactiveerd en ingezet voor zowel preventie als resocialisatie. Deze benadering heeft ook voor de mensen die in het systeem werken positieve gevolgen: ruimte om maatwerk te bieden, meer autonomie en meer taakdiversiteit.

Meer aandacht voor de behoeften van betrokkenen

Wat is er nodig? Om rekening te kunnen houden met de behoeften van betrokkenen, is het van belang dat de vraag hiernaar zo open mogelijk op tafel komt. Dat is nu vaak niet het geval. In het contact met de politie na een incident is doorgaans de automatische veronderstelling dat de persoon in kwestie aangifte wil doen, en daarmee dus het proces van opsporen en vervolgen in gang wil zetten. Dit zou anders moeten.

Als iemand een melding of aangifte komt doen bij de politie, zou eerst moeten worden verkend wat er aan de hand is, zoals ook op verschillende plaatsen gebeurt in het kader van het project 'Betekenisvol handelen' van de Politie.⁴ In plaats van een systeem van online-aangifte via internet, moet hierover een gesprek worden gevoerd. Een gesprek met degene die naar de politie stapt (het slachtoffer), maar ook met degene over wie de melding gaat (de verdachte). *'Aan beiden moet de vraag gesteld worden: Wat is er gebeurd? Wat wil je? Wat heb je nodig?'* Deze vraag moet meerdere malen worden gesteld omdat het antwoord op deze vraag door de tijd heen kan veranderen. *'Het is belangrijk om met mensen te spreken, in plaats van over ze te spreken. Dit leidt tot meer ervaren procedurele rechtvaardigheid. De geloofwaardigheid en legitimiteit van het systeem neemt toe.'*

De uitkomst van een gesprek met betrokkenen is lang niet altijd dat de start van een strafrechtelijke procedure de meest aangewezen oplossing is. *'Er dient een serieuze afweging plaats te vinden over wat er moet gebeuren. Een zaak moet niet automatisch de trechter van het strafrecht in.'* *'Heb je als slachtoffer wel behoefte aan een strafproces? Misschien heb je daar wel geen behoefte aan.'* De behoeften van het slachtoffer dienen onderdeel te zijn van de afweging om al dan niet het strafrecht in te zetten. Maar het is niet zo dat de wensen van het slachtoffer allesbepalend zijn. *'Het*

⁴ Politieacademie, [Betekenisvol handelen. Politiewerk vanuit de bedoeling](#), 2017

moet wel reëel zijn. De dader van een ernstig delict kan niet weggekomen met een herstelgesprek.' 'Het slachtoffer heeft een belangrijke, maar niet beslissende stem'.

Discussie over de begrippen slachtoffer - dader.

Tijdens de dialogen is met enige regelmaat discussie gevoerd over de termen daders en slachtoffers. *'We moeten af van de begrippen slachtoffer en dader.'*

Zo worden begrippen slachtoffer en dader vaak tegenover elkaar geplaatst maar het onderscheid is lang niet altijd helder. Bijvoorbeeld, personen die strafbare feiten hebben begaan, hebben vaak een verleden waarin zij ook slachtoffer zijn geweest. Of zij zijn in meer algemene zin slachtoffer van bepaalde (maatschappelijke) omstandigheden die normovertreding bevorderen. Daarnaast kunnen slachtoffers ook een bijdrage hebben gehad aan het gedrag van daders. Ook roepen de begrippen ongewenste associaties op. De term slachtoffer lijkt machteloosheid te suggereren. *'Je wilt niet in de slachtofferrol geplaatst worden als slachtoffer.'* De term dader refereert aan 'daad', alsof het delict dat iemand heeft gepleegd deze persoon definieert. Terwijl: *'Ik wil gezien worden als volledig mens.'*

Tijdens de dialogen is dan ook vaak de term '**betrokkenen**' gebruikt. Tegelijkertijd bleek het ook lastig om de termen slachtoffer en dader geheel te vermijden. Dat geldt ook voor deze rapportage met het verzoek aan de lezer zich daarbij rekenschap te geven van genoemde kanttekeningen.

Ongeacht of een zaak nu wel of niet leidt tot een strafrechtelijke procedure, zijn er - vrij universele - behoeften waarmee rekening gehouden moet worden. Met het stakeholder team zijn de behoeften verkend van slachtoffers, verdachten/ daders en de samenleving.

Als slachtoffer wil ik: *'regie behouden', 'beschermd worden en een gevoel van veiligheid terug krijgen', 'een echte dialoog met de dader', 'dat het stopt', 'de mogelijkheid van contact met de dader', 'snelheid in het proces', 'inspraak in de reactie richting dader', 'één aanspreekpunt en warme bejegening - ook al bij de aangifte', 'duidelijkheid over wat ik kan verwachten, wie mij kan bijstaan en wat er gaat gebeuren.'*

Als verdachte/dader wil ik: *'dat het strafproces eerlijk is', 'dat ik als verdachte ook als verdachte wordt behandeld en niet als dader', 'dat ik als persoon word gezien', 'een snel proces', 'dat ik mijn verhaal kan doen en gehoord word, voorbij het dossier', 'dat ik hulp en begeleiding krijg bij het proces', 'dat ik verder kan met mijn leven', 'dat er een netwerk is na de sanctie waar ik terecht kan', 'dat ik aandacht en liefde krijg', 'dat ik onderdeel van de maatschappij blijf'.*

Als samenleving wil ik: *'zekerheid en snelheid in het oppakken en afhandelen van zaken', 'rechtvaardigheid', 'normbevestiging', 'integriteit van organisaties die betrokken zijn bij de reactie', 'dat het strafrecht op het juiste moment wordt ingezet - het is niet voor alles het juiste middel', 'straf voor de zware crimineel en zorg voor de dader met (sociale) problemen, zoals verslaving', 'dat de reactie bijdraagt aan vrede', 'bescherming en veiligheid'.*

De behoeften van de drie onderscheiden partijen zijn samenvattend weergegeven in de figuur op de volgende pagina. Wat daarbij opvalt is dat de behoeften van slachtoffer en verdachten/daders, die vaak worden verondersteld lijnrecht tegenover elkaar te staan, juist in hoge mate overeenstemmen. Goede informatie, gehoord en gezien worden, een snelle procedure en weer verder kunnen - het zijn gelijkkluidende behoeften. Duidelijk klinken hier diverse kenmerken van

'procedurele rechtvaardigheid', ofwel het je rechtvaardig behandeld voelen tijdens een strafrechtelijke procedure, in door.⁵



Achterliggende problematiek. Veel verdachten en daders kampen met achterliggende problematiek. *'Als bij sancties niet wordt aangesloten bij de behoeften of problematiek van daders, dan mag hier weinig van verwacht worden.'* *'Niet het feit moet centraal staan, maar de persoon. Zaken waar sociale problematiek speelt, moeten ook een reactie krijgen uit het sociale domein. Het strafrecht kan dan instrumenteel worden ingezet, ter ondersteuning van wat er in het sociale domein gebeurt.'*

Tijdens de dialogen is verschillende malen stil gestaan bij de problematiek van een specifieke doelgroep, namelijk die van personen met een licht verstandelijke beperking omdat deze personen overtegenwoordigd zijn in het strafrecht. Zeker bij personen met LVB voldoet het begrippenpaar slachtoffer-dader niet altijd. LVB-ers zijn gevoelig voor groepsdruk en meer beïnvloedbaar. Anderen kunnen daar gebruik van maken, bijvoorbeeld door hen te gebruiken voor criminele klusjes. Meer in het algemeen is LVB een risicofactor voor crimineel gedrag, omdat personen met LVB zichzelf vaak moeilijker kunnen controleren, het lastig vinden om consequenties op langere termijn te overzien, en ook het onderscheid tussen goed en kwaad niet altijd gemakkelijk kunnen maken. Tegelijkertijd is een deel van personen met LVB heel mondig en streetwise waardoor hun capaciteiten worden overschat en de juiste diagnose uitblijft.⁶ In het kader van de ZSM-aanpak wordt dan ook nagedacht over de vraag hoe met deze doelgroep om te gaan: *'Hoe signaleer je LVB? Hoe ga je daar mee om? Je wilt dat eigenlijk weten voorafgaand aan verhoor. Als we het weten, is het*

⁵ Een procedure die als rechtvaardig wordt ervaren, draagt bij aan het vertrouwen in instituties en het naleven van normen. (Berman, 2018) Tom Tyler kan worden gezien als de grondlegger van procedurele rechtvaardigheid, met als onderscheiden kenmerken onder andere de mogelijkheid om inbreng te hebben in de procedure, respect en neutraliteit. Zie o.m. Tyler, 1990

⁶ Teeuwen & Malsch, [Licht Verstandelijk Beperkte jongeren in de strafprocedure: knelpunten en risico's](#), 2017

traject helemaal anders.' 'Hoe straf je LVB-ers nou rechtvaardig? Hoe ontwikkel je daar kaders voor? We zijn echt onbewust onbekwaam met betrekking tot LVB. We zien het te laat.'

Niet alleen is er een relatie tussen LVB-problematiek en delictgedrag, dat geldt ook voor andere problematiek. Tijdens de stakeholder dialogen zijn de volgende cijfers over de problematiek van gedetineerden aan bod gekomen.

Problematiek jeugdige gedetineerden

- 33% tot 56% van de gedetineerde jongeren is **verwaarloosd**
- 17% tot 33% van de gedetineerde jongeren heeft **depressieve klachten**
- 1 op de 5 meisjes heeft **posttraumatische stressklachten**
- 25% tot 32% van de gedetineerde jongeren kent **problematisch alcoholgebruik**
- bij 50% - 65% is sprake van **problematisch drugsgebruik**
- 11 tot 13% heeft een indicatie voor **LVB** (IQ 50 – 70)
- en circa 30% is mogelijk **zwakbegaafd** (IQ 70 – 85)
- 95% van de PIJ-jongeren vertoonde **gedragsproblemen** in kindertijd
- 40- 48% PIJ-jongeren heeft **leerproblemen**

NB1: PIJ = plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Het gaat om een behandelmaatregel voor jeugdigen bij wie er sprake is van een ontwikkelingsstoornis of psychische aandoening.

NB2: de cijfers kennen een *range* omdat de studie waarop de cijfers zijn gebaseerd een overzichtsstudie betreffen.

Bron: NSCR, [Kenmerken van Justitiabelen](#), 2021

Problematiek volwassen gedetineerden

- 30% van de gedetineerde vrouwen werd als kind **mishandeld** en 25% als kind **misbruikt**
- 60% van de vrouwen werd als volwassene **mishandeld** en 25% als volwassene **misbruikt**
- Circa tweederde gedetineerden heeft **meerdere psychische en/of persoonlijkheidsstoornissen** tegelijkertijd
- 12% tot 40% kent **problematisch alcoholgebruik**, een even zo grote groep kampt met **problematisch middelengebruik**
- Onder veelplegers kampt 70% met **verslavingsproblematiek**
- 45% van de gedetineerde mannen heeft indicatie voor **LVB**
- Voorafgaand aan detentie is 30% tot 63% **werkeloos** en 7% tot 9% **dakloos**
- 54% tot 80% van de gedetineerden heeft **schulden**
- 17% tot 35% heeft **geen (legaal) inkomen**

NB: de cijfers kennen een *range* omdat de studie waarop de cijfers zijn gebaseerd een overzichtsstudie betreffen.

Bron: NSCR, [Kenmerken van Justitiabelen](#), 2021

Betrekken informele netwerken

Sociale verbanden doen ertoe. Bij een strafbaar feit zijn niet alleen de overtreder en het slachtoffer betrokken, maar ook hun directe omgeving. *'De verbanden waar mensen mee en in leven moeten*

betrokken worden'. Bijvoorbeeld omdat mensen in de omgeving van het slachtoffer zelf ook geraakt worden door het gebeurde: 'De slachtoffers om de slachtoffers heen worden soms vergeten'. Maar ook omdat de netwerken rondom het slachtoffer hem/haar tot steun kunnen zijn: 'Mensen in de omgeving van het slachtoffer kunnen een belangrijke rol spelen voor slachtoffers. Zij moeten daar wel handreikingen voor krijgen.'

Het activeren van sociale verbanden is ook van belang voor daders of 'pre-daders': personen (vaak jongeren) die het risico lopen in de criminaliteit te belanden. *'Het strafrecht gaat er nu van uit dat iedereen verantwoordelijk is voor z'n eigen gedrag. Maar de omgeving draagt medeverantwoordelijkheid voor gedrag.'* En die omgeving kan worden ingezet om gedrag in positieve zin bij te sturen. De relevante sociale verbanden kunnen bestaan uit een veelheid van personen. Het kan gaan om familieleden, vrienden, de leraar, de voetbalcoach, etc. Bij het activeren van sociale verbanden gaat het bij voorkeur om meerdere personen, waarbij het gewenst is dat zij zich langdurig verbinden aan degene die crimineel gedrag heeft vertoond of dreigt te vertonen. *'Het moet niet vrijblijvend zijn. En er moet niet op een paard worden gewed.'* Het is belangrijk dat de degene rondom wie het sociale netwerk wordt geactiveerd, ter preventie of in het kader van resocialisatie, zeggenschap heeft in wie hem of haar begeleidt. *'Dat je zelf iemand aandraagt.'* *'Een voorbeeld hiervan is JIM: Jouw ingebrachte mentor.'*

Ook is belangrijk dat de persoon die wordt begeleid, zich kan identificeren met zijn begeleiders. Culturele achtergrond kan in dit opzicht een rol spelen. En: *'Het is belangrijk om naast iemand te gaan staan, niet erboven.'* Een maatje, en dat kan een buddy zijn (bij relatief geringe problematiek) of 'credible messengers'. Dit zijn rolmodellen die zich in kunnen leven in de wereld van de persoon om wie het gaat, die de taal van de straat spreken, vaak in dezelfde situatie hebben verkeerd en daarom geloofwaardig (credible) zijn en daardoor een gezag hebben dat professionals lang niet altijd hebben. Hierdoor kan meer openheid ontstaan.⁷ *'Het niet kunnen of durven praten. Het hoort er voor die jongens vaak gewoon bij.'* Professionals breken daar lang niet altijd doorheen: *'Die jongen zegt, jij begrijpt mij toch niet. Het maakt niet uit.'*

Deze credible messengers moeten zorgvuldig gekozen worden en ook de juiste bagage in huis hebben om hun rol goed te vervullen. *'Met alle respect: wat moet iemand aan kennis en vaardigheden meenemen? Het gaat er niet alleen om dat iemand z'n verhaal vertelt.'* *'Wat voor soort training, en wat voor soort begeleiding is er nodig?'* Daarbij moet wel het unieke karakter van de credible messengers bewaakt worden: *'Voor je het weet is iemand na zo'n opleiding ook helemaal gebureaucratiseerd.'*

Aandacht voor de sociale omgeving betekent ook bewustzijn van het feit dat die omgeving soms een negatief effect kan hebben. *'De verbanden zijn ook onderdeel van het probleem. Je moet ook aandacht besteden aan disfunctionele verbanden.'* *'Als zijn hele omgeving hem criminaliteit oplegt, dan moet hij echt op een andere plek opnieuw beginnen.'*

Verbinding tussen professionals en informele netwerken. De uitdaging is om de informele netwerken goed aan te laten sluiten op de netwerken van professionals. De professionals duwen niet zelden personen uit het informele netwerk aan de kant als zij in beeld komen. Dit terwijl professionals vaak minder goed zien wat er speelt. *'Je moet echt weten wat er speelt in een wijk. Er is veel meer aan de hand dan dat wij zien als we er langs lopen.'* *'Het gaat om samen. Begin met heel goed kijken. Wat zijn steunende factoren? Duw die persoon dan niet weg.'*

⁷ In de VS zijn de ervaringen met de inzet van credible messengers veelbelovend, onder andere in kader van de 'community based' aanpak 'Cure Violence'. Zie o.m. Delgado et. al, [The Effects of Cure Violence in The South Bronx and East New York, Brooklyn](#), 2017

Een voorbeeld van een aanpak waarbij de inzet van vrijwilligers succesvol wordt verbonden aan de inzet van professionals, is de COSA-aanpak die wordt gehanteerd bij zedendelinquenten. Wellicht kan die aanpak bredere navolging kan krijgen. *'Er ligt een kans om te leren van de COSA-aanpak.'*

COSA - Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid

- Integratie in de samenleving voor veroordeelde zedendaders is moeilijk omdat de samenleving hen niet accepteert.
- Sociaal isolement en niet geaccepteerd worden zijn risicofactoren voor terugval.
- De COSA-aanpak is een holistische aanpak en richt zich niet alleen op het verminderen van risicofactoren maar is ook gericht op het vergroten van capaciteiten en vaardigheden.
- Bij de COSA-aanpak werken **vrijwilligers en professionals** samen aan de integratie van zedendaders in de samenleving. In het midden van de cirkel bevindt zich de veroordeelde zedendader (kernlid). Daaromheen bevindt zich een netwerk van drie tot vijf vrijwilligers (die hiervoor speciaal worden getraind). De buitencirkel wordt gevormd door professionals, zoals een toezichthouder van de Reclassering, behandelaar en wijkagent.
- De Reclassering Nederland past deze methode sinds 2009 toe.

Onderzoek: De COSA-aanpak is bewezen **effectief**. Een studie in Minnesota (VS) liet afname van recidive voor nieuwe zedendelicten met 88% zien. De kostenbesparing bedroeg \$41.000 per persoon. ([Duwe, 2018](#))

Onderzoek in Nederland naar de eerste vijf jaar (2010-2015) laat bij een groep van 74 veroordeelde zedendelinquenten 0% recidive zien (en bij 2 personen een verdenking van een zedendelict). ([BureauAlpha, 2015](#)) Positieve veranderingen zijn: betere sociale vaardigheden, toegenomen probleemoplossend vermogen, meer openheid, betere relaties met het eigen sociaal netwerk, een positiever zelfbeeld, meer hoop, en een positiever toekomstperspectief. ([Hoing, e.a., 2013](#))

'Het inzicht van de cirkels, van ervaringsdeskundigen vind ik mooi. Ik werd getriggerd door het versterken van de sociale banden. Daar ben ik ook veel mee bezig. Vanuit de dader ben je vaak in gesprek met de achterban om die relatie te versterken, maar dat zou je ook breder kunnen zien.'

Aan de inzet van vrijwilligers zitten ook haken en ogen. *'De valkuil is dat de verhouding tussen jongeren en vrijwilligers [door de tijd heen] kan veranderen. Je moet wel oog hebben voor wat je van vrijwilligers kunt vragen.'*

Herstel en oplossen in plaats van afdoen

Herstel. Een strafrechtelijke sanctie kan belangrijk zijn uit het oogpunt van normbevestiging en voor de door slachtoffer en samenleving gevoelde behoefte aan rechtvaardigheid. Maar daarmee is vaak niet de schade hersteld die slachtoffer en samenleving hebben ervaren. Herstelrecht kan daar aan bijdragen. Een fundamenteel uitgangspunt bij herstelrecht is dat dit alleen toegepast kan worden op basis van vrijwilligheid.

'Een **herstelproces** is elk proces waarbij het slachtoffer en de dader en, in voorkomend geval, alle andere personen of leden van de gemeenschap die door een misdrijf zijn getroffen, samen actief deelnemen aan de oplossing van zaken die uit het misdrijf voortvloeien, doorgaans met de hulp van een bemiddelaar'. [United Nations Handbook on Restorative Programmes, 2020](#)

Herstelrecht biedt betrokkenen de mogelijkheid om de gevolgen van een (mogelijk) strafbaar feit te herstellen. Het kan daarbij gaan om emotionele, fysieke, materiële en immateriële schade. Toepassing van het herstelrecht geeft deelnemers de mogelijkheid om vragen te stellen en antwoorden te geven, te vertellen wat de impact is geweest, ieders kant van het verhaal naar voren te laten komen, excuses aan te bieden en waar gewenst afspraken te maken. *'Het is belangrijk dat het slachtoffer en dader invloed krijgen op wat goed herstel is. Wat houdt herstel in voor dit specifieke slachtoffer en deze specifiek dader? En wat zijn de mogelijkheden voor deze dader om daaraan bij te dragen?'*

Een bijzondere vorm van herstelrecht is '[mediation in strafzaken](#)', waarbij mediation onderdeel uitmaakt van de strafrechtelijke procedure en waarbij de officier van justitie of de rechter in hun beslissing rekening kunnen houden met de uitkomst van een geslaagde mediation. Waar mediation mogelijk is tijdens een strafproces via een verwijzing van de officier van justitie of een rechter, biedt [Perspectief Herstelbemiddeling](#) contact tussen betrokkenen aan zonder dat dit onderdeel is van het strafproces. Bij herstelbemiddeling kunnen ook de betrokkenen zelf zich aanmelden en kan de procedure starten met de aanmelding van één gemotiveerde partij. Zeker bij de minder serieuze VVC-delicten komt herstelrecht in beeld als alternatief voor een strafrechtelijke procedure. Zo werkt ook [Halt](#) met jongeren aan herstelrecht voordat een eventuele strafrechtelijke route aan de orde is. *'Veel zaken zouden buiten het strafrecht kunnen worden gehouden. Bij kleine delicten en geringe problematiek zou herstelrecht veel vaker een alternatief voor de strafrechtelijke procedure kunnen zijn.'* Maar ook bij zwaardere delicten kan herstel een heel wezenlijke functie vervullen binnen en buiten de strafrechtelijke procedure. Naast rechtspraak wordt daarmee ruimte geboden voor 'rechtzetten'.

De effectiviteit van herstelrecht

Enkele bewezen effecten van herstelrecht zoals gerapporteerd in het '[Handbook on Restorative Justice Programmes](#)' van de UNODC (2020):

- Herstelrecht heeft een positief effect op de frequentie en de ernst van recidive, met name ingebed in een meer algemeen resocialisatietraject.
- Herstelrecht kan met name effectief zijn voor hoog risico personen en degenen die meer serieuze delicten begaan.
- Veel slachtoffers en overtreders zijn bereid om te participeren in een herstelrechtelijk traject als zij daartoe in de gelegenheid worden gesteld - ze moeten dan wel geïnformeerd worden over deze optie.
- Veel slachtoffers en daders willen de andere partij in persoon ontmoeten. Herstelrechtelijke procedures kunnen de emotionele impact van het slachtofferschap verminderen en dat geldt ook voor post traumatische stress.
- Zowel slachtoffers als overtreders beoordelen herstelrechtelijke trajecten als eerlijker en meer bevredigend dan het reguliere strafrechtssysteem.
- Herstelrecht heeft het potentieel om kosten te besparen voor het strafrechtssysteem, doorlooptijden te verkorten en het gevoel van dienstverlening te vergroten.

Sociaal contract. Rekening houden met de behoeften van betrokkenen houdt in dat zij ook een rol hebben in het formuleren van de reactie op hetgeen is gebeurd. Voor een mogelijke concrete invulling die een dergelijke participatieve rol van betrokkenen, gebruikt het stakeholder team het concept **sociaal contract**, met een nieuwe betekenis voor dit al bestaande begrip.

Een **sociaal contract** betreft een overeenkomst tussen direct betrokkenen, sociale omgeving, en professionals waarin duidelijk wordt wat het probleem is dat speelt, de wijze waarop dit zal worden aangepakt, en wie daarbij voor wat verantwoordelijk is. De aanpak wordt dus expliciet gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Niet alleen degene die het incident heeft veroorzaakt, maar ook anderen, zoals betrokken professionals, kunnen worden aangesproken op de inhoud van het sociale contract. Ook personen uit de sociale omgeving van betrokkenen kunnen een partij zijn in het contract.

Kerngedachte van het sociaal contract is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. *'Wat is er nodig om dit probleem nu op te lossen? Wij zijn met elkaar verantwoordelijk om dit probleem op te lossen. En gaan daarvoor met elkaar een sociaal contract aan.'* Met daarbij aandacht voor de behoeften van betrokkenen. *'Een sociaal contract moet genoegdoening bieden aan slachtoffers en moet maken dat overtreders met opgeheven hoofd terugkomen in de samenleving.'* *'Er wordt gezamenlijk gekeken wat er nodig is op het gebied van straf, hulp en zorg.'*

Het sociaal contract kan worden ingezet als alternatief voor een strafrechtelijke procedure. *'Als iemand is aangehouden, en de zaak hoeft niet te worden opgelost door het strafrecht, kan er een sociaal contract worden opgesteld.'* Het sociaal contract kan ook onderdeel uitmaken van de strafrechtelijke procedure. Het kan het bijvoorbeeld een taakstraf vervangen, of een alternatief zijn voor een kortdurende detentie. In het geval dat het sociaal contract onderdeel uitmaakt van het strafproces: *'Een rechter zou toezicht kunnen uitoefenen op de uitvoering van het sociaal contract. Waarbij de rechter niet alleen de persoon die in het contract centraal staat [de overtreder] aanspreekt, maar ook professionals verantwoordelijk houdt.'* Contracten betreffen een wederzijdse verplichting en het sociaal contract, bindt niet alleen de overtreder, maar ook de professionals. *'Als hulpverlening onderdeel van het contract uitmaakt, moet die ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.'* Onderdeel van het sociaal contract kan zijn dat de overtreder een buddy krijgt toegewezen. *'Pas op dat we niet te veel denken dat iemand het zelf wel kan.'*

Het sociaal contract moet motiverend zijn. *'Het sociaal contract biedt een route naar een succesvolle toekomst.'* *'Een mogelijke positieve incentive kan zijn, dat de aantekening op het strafblad wordt verwijderd als het sociaal contract positief wordt afgerond.'* Maar een contract komt ook met plichten. *'Iemand die wordt gestraft heeft een oceaan aan rechten. Die rechten hebben nut. Maar personen worden geen [probleem]eigenaar. Je wilt niet in een oceaan van rechten belanden. Je moet ook verplichtingen hebben die binden.'* *'Het mooie aan dat sociaal contract is, je spreekt die jongen ergens op aan.'* *'Iemands intrinsieke motivatie moet worden aangewakkerd. Beloning moet niet extrinsiek worden gemotiveerd.'* Door de verdachte een expliciete rol te geven bij de invulling van het contract kan die motivatie worden gestimuleerd. *'Het dwingt om na te denken wat er nodig is. Hij moet het zelf doen.'* Het sociaal contract moet geen statisch gegeven zijn, maar ook gedurende de looptijd aangepast kunnen worden. Want zeker als het gaat om personen met complexe problematiek of multiproblematiek, is het niet te verwachten dat het in een keer goed gaat. *'We moeten het contract kunnen openbreken en aanpassen.'* Maar ook niet tot in het oneindige: *'Je kunt afspreken, hoe lang is het contract geldig? Twee jaar? En als het dan nog niet wordt nageleefd, dan moet je wel kunnen doorpakken.'*

Probleemoplossende rechtspraak. Wanneer de ernst van het delict daarom vraagt, zal een zaak worden gedagvaard bij de rechter. Omdat delictgedrag vaak veroorzaakt wordt door achterliggende problematiek, zijn in de Verenigde Staten (en in diverse andere landen, doorgaans met een common law traditie) zogenaamde problem solving courts ontstaan. In Nederland krijgt

het gedachtegoed van probleemoplossende rechtspraak vorm via buurt- of wijkrechtspraak, zoals in [Eindhoven](#), [Rotterdam](#) en [Amsterdam](#).⁸

Probleemoplossende rechtspraak

Uitgangspunt: duurzame oplossing voor crimineel gedrag is alleen mogelijk door het adresseren van achterliggende problematiek van overtreders. Daartoe werken rechters in problem-solving courts samen in een team met officieren van justitie, reclassering, maatschappelijk werk en advocatuur. Kenmerken van 'problem solving justice':

- **Hulpverlening in een strafrechtelijk kader.** Verplichte hulpverlening maakt onderdeel uit van de 'alternatieve straf' die in een problem-solving court wordt opgelegd.
- **Rechterlijk toezicht.** In problem-solving courts wordt het gezag van rechters ingezet om normnaleving, waaronder het volgen van het hulpverleningstraject, te bevorderen. Deelnemers aan een problem-solving court dienen zich regelmatig te verantwoorden tegenover de rechter. De rechter belooft bij positief gedrag en kan ook sancties opleggen. De stok achter de deur is terugzending naar het reguliere strafrecht.
- **Maatschappelijke betrokkenheid.** Problem-solving courts betrekken nadrukkelijk de gemeenschap, de 'community' (professionals en burgers) bij hun activiteiten.
- **Directe interactie tussen rechter en verdachte.** Om het gewenste gedrag bij de deelnemers te stimuleren, gaan rechters tijdens de rechtszitting direct met hen in gesprek waarbij het vaak komt tot een vrij persoonlijke uitwisseling.
- **Proactieve opstelling van rechters.** Niet zelden treden problem-solving rechters op als pleitbezorger van deze wijze van rechtspraak richting overheid en bestuurders. ([Verberk, 2011](#))

Tijdens de stakeholder dialogen is veel gesproken over het meer lokaal organiseren van rechtspraak. Daarbij is het concept van **rechtshuizen**, ook wel **rechtszorghuizen**, verder ontwikkeld en op hoofdlijnen doordacht. Rechtshuizen zijn stevig in de lokale samenleving ingebed en betrekken ook burgers (leken) bij het zoeken naar oplossingen en bij sommige vormen van rechtspraak. De gedachte van de rechtshuizen is dat daar voor alle lichtere vormen van criminaliteit een oplossing wordt gevonden. Het gaat dan om een oplossing gericht op **vereffening**. *'Vereffening gaat verder dan vergelding. Hier wordt gezorgd dat de dader herstelt wat hij kapot gemaakt heeft.'* *'De dader is actief verplicht om het vertrouwen van de maatschappij te herstellen'*. Onderdeel van dit idee van rechtshuizen is dat aanvullend hierop er nog een aantal reguliere rechtbanken bestaan die zich bij uitstek richten op de zware criminaliteit en vormen van criminaliteit die een specialistische aanpak vereisen.

Herstel en problemen oplossen: Geschikt voor iedereen? Is gedragsverandering mogelijk voor iedereen? *'Vaak is het niet kunnen of niet durven. Maar ik geloof ook wel dat er een categorie is die gewoon echt niet wil.'* *'Niet iedereen wil veranderen.'* *'Zijn we bereid om te aanvaarden dat er een groep is waar we geen verandering mee kunnen bereiken?'* *'Dat je accepteert dat je deze persoon niet kan veranderen en op dat moment die persoon loslaat.'* Door de aandacht niet te richten op personen die niet willen veranderen, komt er tijd vrij om voor mensen die wel willen veranderen. *'We moeten investeren in mensen die wel willen veranderen.'* *'Als je de groep aanpakt die het meest ontvankelijk is, kan die een cirkel met rolmodellen vormen.'*

⁸ Zie voor evaluatie Wijkrechtbank Eindhoven: Doornbos en Hanoeman, [De persoon achter het dossier](#), 2021

5 Samenwerken loont

Inzicht

We zien nu een situatie waarbij organisaties uit het sociaal, zorg- en strafrecht domein veelal verkokerd werken en gefinancierd worden op basis van individuele prestatieafspraken. Deze verkokering leidt tot een uitvoering die niet aansluit bij de behoeften van betrokkenen en die van de samenleving. Het [Ruwaard model](#) laat zien dat door het wegnemen van schotten tussen de organisaties, samenwerking wordt gefaciliteerd, een bredere kijk op de problematiek ontstaat en andere meer betekenisvolle oplossingen kunnen worden gevonden.

We zien een toekomst waarin integrale samenwerking de norm is. Die integrale samenwerking wordt ondersteund door andere vormen van financiering: één budget met gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat, zodat meer maatwerk mogelijk wordt. Snelheid en slagvaardigheid worden bevorderd. Zelfreflectie van professionals en organisaties door middel van feedbackloops is een feit, en experiment en innovatie zijn erkend onderdeel van een lerend systeem.

Integrale samenwerking

De 'persoon centraal stellen', vraagt om een andere werkwijze van organisaties. Waarbij niet gedacht wordt vanuit de eigen organisatieprocessen of de functie die elke organisatie heeft in de strafrechtspleging, maar waarbij integrale samenwerking centraal staat. *'Het strafrecht nu is georganiseerd als een lopende band.' 'Iedereen heeft z'n ding gedaan, maar het gewenste resultaat is er niet.' 'Het probleem is dat we met z'n allen, met al die instanties, het niet voor elkaar krijgen dat we continuïteit bieden in onze aanpak voor één persoon.' 'Elke organisatie werkt vanuit z'n eigen eilandje, met z'n eigen DNA. Ze worden door het systeem ook genoodzaakt om een eilandje te blijven.' 'We moeten toe naar opgave gericht werken. Waarbij het probleem centraal staat, met het netwerk eromheen.' 'We moeten van ketengericht naar netwerkgericht. Samen en gelijktijdig.'*

Daarbij gaat het niet alleen om samenwerking die zich beperkt tussen de partners in de strafrecht keten, maar gaat het ook om samenwerking tussen de justitiële partners, het sociaal domein en de zorg. *'De doelstelling van ZSM was het sneller afdoen van zaken maar ook om te komen tot een beslissing die recht doet aan de specifieke zaak. Daar komen straf en zorg bij elkaar. Je moet die rollen wel goed benoemen.'*

Hét voorbeeld van hoe een dergelijke samenwerking succesvol vorm kan krijgen is het project 'Verbinding Proeftuin Ruwaard met de justitiële strafrecht keten' (zie kader). *'In Ruwaard is echt aan systeemverandering gedaan.'* Uitgangspunt bij de samenwerking is dat elke organisatie wel in z'n eigen rol blijft. *'Door het toevoegen van expertise op het terrein van geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijk werk, kunnen andere actoren ook beter en rolvaster opereren. Door het toevoegen van expertise komen anderen beter in hun eigen rol.'*

Verbinding proeftuin Ruwaard met de justitiële strafrechtketen

'Voor iedere verdachte die woonachtig is in de wijk Ruwaard te Oss en die een ZSM-waardig feit pleegt, [wordt] een integraal plan van aanpak opgesteld middels de methodiek ontwikkeld in de proeftuin.' ([Pro Facto, 2021](#))

Vernieuwende elementen:

- Brede aanpak met betrokkenheid vanuit zowel justitiële ketenpartners, partners uit het sociaal domein en uit het zorgdomein
- Betrekken van mensen uit de sociale kring van de verdachte bij het opstellen van en bij het uitvoeren van een persoonlijk plan
- Aanhouden van routeringsbeslissing (door ZSM-tafel) in afwachting van onderzoek en het opstellen van het plan. ([Pro Facto, 2021](#))

Voor iedere verdachte die aan de ZSM-tafel wordt besproken en die woont in de wijk Ruwaard, wordt een integraal persoonlijk plan ontwikkeld. De partners in de justitiële keten overleggen met de partners uit het sociaal domein en de zorg wat in de gegeven situatie het meest effectief is: een passend hulptraject en/of straf met bijzondere voorwaarden. Interventies vanuit het zorgdomein, psychiatrische of medische hulp behoren expliciet tot de mogelijkheden.

Het plan dat voor elke verdachte wordt opgesteld, komt tot stand in samenspraak met de verdachte zelf en indien mogelijk ook met diens sociale omgeving. De verdachte krijgt daarbij drie vragen voorgelegd: Wat zijn jouw doelen en waar wil jij naartoe werken?; Wat kun jij betekenen voor jezelf en voor een ander?; Wat heb je daarvoor nodig? *'Voorop staat: ik wil, ik kan en ik heb nodig.'* *'De aanpak is laagdrempelig. Rondom een cliënt gaan staan en op een andere manier dan straffen kijken hoe je iemand kan helpen. Heel belangrijk is daarbij aan te sluiten bij het vermogen van cliënten.'*

Evaluatie 'Verbinding proeftuin Ruwaard met de justitiële strafrechtketen'

Onderzoek naar de integrale werkwijze in Ruwaard laat positieve resultaten zien. Partijen zijn goed op elkaar ingewerkt en processen lopen goed. Eerste analyses wijzen erop dat verdachten die hebben geparticipeerd in de aanpak een relatief grote mate van gedragsverandering laten zien, en de inzet door ketenpartners bij het begeleiden van verdachten is vooral aan het einde van de keten (met name politie, waarschijnlijk ook intensieve GGZ-zorg) aanmerkelijk kleiner.

Daarbij gelden onder meer de volgende **werkzame ingrediënten**:

- Heldere, goed toepasbare selectiecriteria
- Snelle start met traject als verdachte instemt
- Multidisciplinair overleg zorgt voor een meer passend advies
- Effectievere hulp door aandacht voor lange termijn-belang en achtergrond verdachte
- Verdachte wordt benaderd vanuit zorg met hulpaanbod in plaats van dreiging justitieel ingrijpen
- Grote mate van betrokkenheid in de wijk (veel vrijwilligers en organisatie gericht op vergroten welzijn in de buurt)
- Verdachte heeft inbreng en dat geldt ook voor diens sociale omgeving
- Door aandacht voor ontwikkeling verdachte en korte lijnen tussen zorg, welzijn en justitie is het mogelijk beter bij te sturen ([Pro Facto, 2021](#))

De integrale samenwerking zoals die in Ruwaard vorm krijgt, vindt breder weerklink in het land. *'Wat wij met de met strafketenpartners hebben afgesproken: Sociaal domein, zorg moet veel eerder*

verbonden worden. Strafrecht moet geen hinderlijke onderbreking zijn van een plan van aanpak. We moeten toe naar een echte levensloopbenadering, waarbij het strafrecht een integraal onderdeel uitmaakt van die hele levensloop. Hoe gaan wij vanaf het begin tot het einde dat traject vormgeven?

'Als we Ruwaard zouden op kunnen tillen naar de rest van Nederland, dat zou fantastisch zijn.'

Integrale financiering

Bestaande financieringsstromen belemmeren de totstandkoming van integrale samenwerking. Dit komt vooral door de bestaande outputfinanciering. Hier gaat een financiële prikkel vanuit voor organisaties in de strafrechtketen om te kiezen voor een strafrechtelijk "product" (bijvoorbeeld een boete, taakstraf of vrijheidsstraf). De activiteiten voor deze producten worden namelijk vergoed. Dat geldt niet als wordt gekozen voor een buitengerechtelijke afdoening, bijvoorbeeld een herstelgesprek tussen verdachte en slachtoffer, of het totstandbrengen van schadevergoeding zonder strafrechtelijk traject. Die vergoeding is er dus ook niet als het niet-strafrechtelijke alternatief naar verwachting een veel effectievere reactie is dan een strafrechtelijke sanctie. *'De wijze van financiering is te bepalend bij keuzes die moeten worden gemaakt.'* *'Daarom kijken we niet naar: wat heeft deze casus nodig?'* Dat deze perverse financiële prikkel bestaat, is algemeen bekend. *'Wat houdt ons nu tegen als professionals om te doen wat we moeten doen: de financiering.'*

Een alternatief voor de outputfinanciering is financiering waarbij het te bereiken resultaat voorop staat. *'Financiering moet gericht zijn op het repareren van de kraan, in plaats van op dweilen.'* *'Dit scenario is effectiever, niet direct efficiënter, maar uiteindelijk goedkoper.'* Een recente studie naar de wijze van financiering van de strafrechtketen door SEO en AEF, komt met de aanbeveling om een dergelijke outcome financiering in te voeren.

Onderzoek SEO/AEF naar financiering in de strafrechtketen (2021)

- De huidige wijze van financiering bemoeilijkt ketensamenwerking eerder dan dat het deze samenwerking bevordert.

'Een alternatief voor de huidige bekostigingssystematiek is het formuleren van gezamenlijk te bereiken resultaat (ketenbrede outcome-afspraken) en daartoe onderliggende bekostigingsarrangementen te maken, waarin het beoogde maatschappelijke effect leidend is.'

Aanbevelingen onderzoekers:

- Introduceer een bekostigingscomponent die samenwerken bevordert
- Benader de financiering van de keten en bijbehorende prestaties als één geheel
- Stroomlijn financiële prikkels met gewenste maatschappelijke uitkomsten, zoals het voorkomen van criminaliteit en vermindering van recidive.

Bij het project 'Verbinding proeftuin Ruwaard met de justitiële strafrechtketen' wordt ervaring opgedaan met integrale financiering. *'Wat werkt bij proeftuin Ruwaard is dat de verschillende budgetten van GGZ, politie, Woningbouw etc. in een potje bij elkaar worden gelegd. De professional hoeft zich geen zorgen te maken over financiering.'* *'Er is sprake van ontschotting door gedeelde financiering en daarmee gedeelde verantwoordelijkheid.'* *'Organisaties werken elkaar niet meer tegen. Informatie wordt veel beter uitgewisseld.'* *'De werkwijze in Ruwaard zou breder moeten worden toegepast. Ik geloof meer in het goede voorbeelden stapsgewijs navolging te laten krijgen, dan in meer omvattende*

algemene aanpassing van de financiering in een systeem dat "kraakt". Dat zou grote risico's met zich mee kunnen brengen.'

6 Straffen en kortdurende detentie ter discussie

Inzicht

Detentie als voorlopige hechtenis en als straf is nu veelal een reflex en wordt vaak bij gebrek aan alternatief opgelegd. Detentie blijkt in de praktijk vaak uit te pakken als een pauzeknop, waarbij mogelijkheden tot herstel, behandeling en hulp nog te weinig worden benut. Daarbovenop leidt een kortdurende gevangenisstraf vaak tot detentieschade, gaat het gepaard met hoge recidive en kan er maar beperkt aan resocialisatie worden gewerkt.

Voor de toekomst zien we dat strafrecht selectiever wordt ingezet en dat een balans tussen hulp, herstel en straf de basis vormt voor betekenisvolle en effectieve interventies. Naast bestaande straffen worden alternatieven voor detentie die beter aansluiten bij de belangen van alle betrokkenen verder ontwikkeld en toegepast. Deze worden door de maatschappij erkend en gewaardeerd.

Detentieschade

'Korte detenties zijn maar zelden effectief. De mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie zijn zeer beperkt. (...)

Daar komt bij dat ook een korte detentie tot detentieschade kan leiden, door het (mogelijke) verlies van een baan, inkomen, huisvesting en het stigma van verblijf in een justitiële inrichting voor de justitiabele en diens omgeving. Bovendien is het recidiverisico na detentie hoog en zijn detenties duur in vergelijking met alternatieven.' ([RSI, 2021](#))

Detentie als pauzeknop

Detentie fungeert nu vaak als pauzeknop. Mensen gaan de gevangenis in en allerlei lopende zaken worden stopgezet. *'Het gaat erom dat er niet wordt gesproken met mensen met een kortlopende straf of in voorarrest. Als je toch vast zit, waarom doen we niets? We zitten allemaal te wachten.'* *'Wat er nu gebeurt voor deze mensen: hun leven staat stil als ze in detentie zitten.'* *'Een kortdurende detentie kan een hele goede reden hebben, maar het zou de levensloopbenadering niet mogen onderbreken.'*

Dit vraagt erom dat met name de hulpverlening vanuit de gemeente gecontinueerd wordt. Dat gebeurt nu niet altijd. *'Het sociaal domein zegt vaak niet: we missen iemand [als iemand gedetineerd is]. Iemand die de gedetineerde kent moet doorgaan met die persoon. (...) Wat we nu te veel doen is schakelen: Nu is iemand even niet bij mij dus ik doe even niets'. (...) We drukken op de pauzeknop.'*

Hoe kan het anders? *'De vraag die moet worden gesteld: Hoe kun je je voorbereiden voor na de muren?'* Daarbij moet rekening worden gehouden met de capaciteiten die iemand heeft. *'We moeten rekening houden met de draagkracht die iemand heeft: wat kan de persoon en het netwerk zelf dragen? Kan je de draagkracht vergroten en, zo ja, waarmee?'*

Nadenken over de toekomst na detentie, begint direct bij de start van de detentie. *'Aan het begin moet je al nadenken over de gewenste ontwikkeling. Niet pas aan het einde.'* Een belemmerende factor daarbij is dat in het vonnis van de rechter niet duidelijk wordt gemaakt, en dus ook niet duidelijk voor de Penitentiare Inrichting (PI) is, wat de resocialisatie-doelstellingen van de desbetreffende persoon zijn. *'Zelfs het dossier wordt niet gedeeld.'*

Detentie zou zo moeten worden ingericht dat *'degene die gedetineerd is kan doorontwikkelen ten behoeve van een baan of opleiding.'* Zoals dat ook het geval is in het Noorse of Scandinavische model, daar resulterend in relatief lage recidive cijfers.⁹ Ook is het belangrijk dat sociale contacten niet verloren gaan. *'Locaties moeten dichtbij worden georganiseerd, afhankelijk van individuele behoeften.'* Er moet ook hulpverlening worden geboden als dat nodig is. *'Er moet een behandelcultuur ontstaan. Zorg mag nu eigenlijk niet in detentie. Die "Chinese muur" moet er uit.'* Gedetineerden moeten de mogelijkheid worden geboden tot herstel. *'Iedereen zou een intakegesprek bij Herstelbemiddeling moeten kunnen krijgen.'* En de staf in de gevangenis moet uitgerust zijn om de gedetineerden te ondersteunen in hun traject. *'We moeten beter kijken wat de kwaliteiten van het personeel zijn en hoe die ingezet kunnen worden.'* Of je na detentie klaar bent voor een goede terugkeer in de samenleving is niet alleen een individuele verantwoordelijkheid, maar ook die van de PI. *'Ook hoe je tijdens detentie bent behandeld heeft daar invloed op.'*

En na afloop van detentie is het belangrijk dat de juiste voorzieningen beschikbaar zijn om het leven weer op te pakken, zodat de kans op terugval (in crimineel gedrag) verminderd wordt. *'Tijdens detentie moet jij je aan je afspraken houden, maar instanties daarna moeten dat ook. Als je nadat je vrijkomt op lange wachtlijsten terecht komt, dan klopt er iets niet. Vertrouwen in instanties is juist heel belangrijk voor reïntegratie.'*

Al met al is de wens om de *'ontwrichtende werking van detentie zo veel mogelijk tegen te gaan.'* Daarbij is het van belang dat er een goed pakket ligt voor na detentie: huisvesting is van groot belang, net als werk of inkomen en hetzelfde geldt voor een ID en een zorgverzekering.¹⁰

Alternatieven voor kortdurende detentie

'Als je iemand 3 maanden opsluit, trek je iemand uit z'n eigen omgeving. Maar het "doet" niets want het is vaak een te korte periode om het gedrag te beïnvloeden. De voorwaarden die we nu gebruiken, zijn dat de meest belangrijke voorwaarden? Of kun je ook zeggen dat je misschien je strafarsenaal moet uitbreiden?' Nadenkend over alternatieven voor kortdurende detentie kwam het stakeholder team met een reeks aan mogelijkheden. Huisarrest bijvoorbeeld, maar met tijdsblokken zodat de persoon in kwestie wel naar school of werk kan. Het vaker gebruik maken van voorwaardelijke sancties en daarbij het palet aan voorwaarden dat daaraan verbonden is uitbreiden. Bijvoorbeeld, inspelen op de kwaliteiten die iemand eerder heeft ingezet voor crimineel gedrag, inzetten voor een positief doel, bijvoorbeeld 'Hack right'. Ook het gebruik van de enkelband als zelfstandige sanctie zou een optie kunnen zijn.

Alternatieven voor detentie zouden niet alleen in het teken van gedragsverandering van de betrokkene moeten staan, maar ook gericht moeten zijn op het "goed maken" richting samenleving. Bijvoorbeeld een taakstraf waar de samenleving echt wat aan heeft. *'Herstelgerichte taakstraffen: Hoe kunnen we die nog beter maken zodat de wensen van de gemeenschap er in worden'*

⁹ BBC, [How Norway turns criminals into good neighbours](#), 2019;

Kristoffersen, [Recidivism among persons released from prison in Norway 2015 - 2018](#), 2020

¹⁰ De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, [Korte detenties nader bekeken](#), 2021

betrokken. Het wordt wel gedaan maar niet systematisch.’ Ook is ingebracht dat het morele besef van de betrokkene zou moeten worden aangesproken: ‘niet alleen corrigeren van wat er mis is gegaan, ook boetedoening’. ‘De taakstraf iets meer een straf laten worden. Dit is controversieel, maar laat de Marokkaanse jongen niet in een “wit” bejaardenhuis zijn taakstraf uitvoeren, maar laat hem in de tuin van de moskee werken. Deze jongen moet ook gewoon in de gaten worden gehouden.’

Een alternatief dat is besproken voor kortdurende detentie is **plandetentie**. Waarbij een korte periode van vrijheidsbeneming (van bijvoorbeeld een week) wordt gebruikt om een pad voor de toekomst uit te stippelen en waarbij ook de hulpverlening betrokken is.

Meer algemeen geldt dat de ruimte voor het opleggen van alternatieven voor kortdurende detentie zou moeten worden vergroot. Het **opheffen van het taakstrafverbod** zou daarbij van grote waarde zijn.

Kleinschalige detentie

Het is belangrijk dat de band tussen gedetineerde en diens sociale omgeving niet doorbroken wordt tijdens detentie. *‘Het is belangrijk om in de buurt te zitten om de sociale contacten te behouden.’* Ook is het van belang om de sociale omgeving te betrekken bij het detentietraject. *‘Bij de intake na de strafoplegging moet de gedetineerde daar niet alleen zitten, maar is het belangrijk dat er bij dit gesprek ook familieleden of naasten aanwezig zijn. In Nederland weet het systeem heel weinig over de gezinssituatie. Er is weinig informatie, ook over kinderen die een ouder in detentie hebben.’* Als de detentieplaats niet te ver verwijderd is van de woonomgeving van de gedetineerde, is dit makkelijker te regelen. Dit kan met kleinschalige detentie, waarbij detentiehuisen in de samenleving staan. Daarbij kan gewerkt worden met verschillende regimes, en daar waar mogelijk continueren de bewoners werk en opleiding. Een van de gedachten daarbij is dat betrokkenen zo onderdeel blijven van de samenleving, wat ondersteunend werkt aan resocialisatie doelstellingen.

Daarbij zou kleinschalige detentie verbonden kunnen worden aan tijdens de stakeholder dialogen besproken andere innovaties op het gebied van ZSM en het Ruwaardmodel: *‘Een casemanager van ZSM kijkt wat er belangrijk is voor de samenleving en de casemanager van Ruwaard kijkt wat er belangrijk is voor betrokkenen (dader, slachtoffer en mensen uit hun netwerk). Vervolgens kan de conclusie zijn dat (...) als de problemen complexer zijn en meer tijd nodig hebben en meer betrokkenheid vanuit allerlei hoeken, dat iemand naar een kleinschalig detentiehuis gestuurd kan worden.’*

Niet alle deelnemers aan de stakeholder dialogen zijn voorstander van kleinschalige detentie. *‘De vraag is: wat is kleinschalig? Ik zie de oplossing niet in die schaalgrootte.’ ‘Enige schaalgrootte moet je houden om efficiëntie, uitvoerbaarheid, maar zeker ook kwaliteit te behouden.’* Anderen begrijpen niet dat het concept van kleinschalige detentie niet ruimhartig wordt omarmd. *‘Er zijn al verschillende vormen van kleinschalige detentie - hoe kan dit dat het niet beter op de kaart staat?’*

7 Een eerlijk gesprek over het strafrecht

Inzicht

Een aanzienlijk deel van onze samenleving heeft beperkte kennis van en bewustzijn over de werking van het strafrecht. Deels wordt dit veroorzaakt door eenzijdige en negatieve beeldvorming in de media. Dit beïnvloedt de publieke discussie over het strafrecht waarin straffen vaak als oplossing voor maatschappelijke problematiek wordt gepresenteerd. Politieke besluitvorming over wet- en regelgeving zoekt uit electorale overwegingen aansluiting bij deze dominante publieke opinie. Fundamentele en structurele problemen zoals maatschappelijke mechanismen van ongelijkheid, uitsluiting en discriminatie blijven in het maatschappelijke debat onderbelicht.

Als we naar de toekomst kijken, zien we een veelzijdig en meerstemmig narratief, waarbij het punitieve aspect. Het uitwisselen van feiten, kennis en ervaringen en het blootleggen van ongewenste maatschappelijke mechanismen hebben hier verandering in aangebracht. De medewerkers van de organisaties in de strafrechtketen vormen een goede afspiegeling van de diversiteit van de samenleving. Er is sprake van een continue maatschappelijke dialoog over hoe en wanneer het strafrecht het beste kan worden ingezet en de samenleving voelt zich medeverantwoordelijk voor de oplossing van problemen die mensen ervaren.

Behoefte aan realistisch narratief

Beperkte kennis. De maatschappelijke kennis over het strafrecht en dan met name over de effectiviteit van straffen, is onder de maat. *'De kwaliteit van het publieke debat is tenenkrommend.'* Een van de consequenties daarvan is de roep om harder straffen, in de veronderstelling dat dat de samenleving veiliger maakt. *'80% van de Nederlandse bevolking vindt strengere straffen een goed idee.'* De samenleving zou daarom beter geïnformeerd moeten worden. *'Met harde data, maar ook met documentaires, met verhalen. Dat komt echt anders over.'* Verhalen zijn een krachtige manier om informatie over te dragen. *'Wij organiseren nu gevangenismonologen. De verhalen worden verteld door acteurs als Birgit Schuurman en Kenneth Herdigein. Dan weet je zeker dat er genoeg opkomst is.'* Naast verhalen kan ook 'het zelf ervaren' een effectief communicatiemiddel zijn, bijvoorbeeld om te informeren over de impact van vrijheidsstraffen. *'Iemand die nooit in z'n leven in de gevangenis heeft gezeten en dan een nachtje wordt opgesloten. Dat heeft een enorme impact.'* *'Als je mensen die vragen om strengere te straffen een dagje opsluit, dan gaan ze dat anders beleven.'* Moderne technieken zoals een Virtual Reality-bril kunnen behulpzaam zijn bij het creëren van ervaringen. *'Ook juist voor de burger om echt te voelen wat die criminaliteit met je doet. Hoe snel je er inkomt en hoe moeilijk je er uit komt.'*

Vaak worden zaken heel simplistisch voorgesteld. *'Er zit een verschil tussen hoe simplistisch een verhaal wordt verteld en wat er werkelijk aan de hand is.'* Omdat de werkelijkheid zo complex is, is het lastig de juiste mensen te vinden die wel goed kunnen vertellen wat er speelt. *'De betere verslaggevers zoals Saskia Belleman, die kunnen het gewoon goed uitleggen. Dat soort mensen heb je nodig.'* En daarnaast ook professionals uit de strafrechtketen. *'Deze groep moet worden bewapend met de kracht en de kennis om ervaring over te dragen en daarmee het debat te voeren.'*

Niet elke burger zal ontvankelijk zijn voor een realistisch narratief over het strafrecht. *'Sommige doelgroepen zijn bijna niet te bereiken.'* Inspanningen zouden zich daarom moeten richten op 'the movable middle', de groep burgers die nog geen goed beeld heeft van de strafrechtspleging maar

wel openstaat voor een andere boodschap dan dat alleen strenger straffen zou werken. Daarbij moeten er geen overspannen verwachtingen zijn van hoe goed een boodschap overkomt of beklijft. *'Zo is er onderzoek bekend uit Australië waarbij mensen na zes maanden weer hun oorspronkelijke standpunt innamen.'*

Niet alleen bij het algemene publiek ontbreekt het aan kennis. Dat is ook het geval voor professionals die werkzaam zijn in de strafrechtketen. Zij weten vaak niet wat de effecten zijn van hun beslissingen. *'Er zou een feedbackloop moeten komen, zodat de rechter begrijpt wat het effect van straffen is.'* En ook de politiek en bestuurders hebben lang niet altijd voldoende inzicht in de impact van beleid en regelgeving. *'Er wordt veel beleid en wetgeving gemaakt die niet gebaseerd is op onderzoek en kennis.'*

Onderliggende structurele mechanismen

Om met een zinvolle reactie op crimineel gedrag te komen is het van belang om inzicht te hebben in wat dit soort gedrag veroorzaakt. Daarbij ligt de focus vaak bij de persoon en wordt daar ook de verantwoordelijkheid gezocht. Maar wat zijn de onderliggende mechanismen die bijdragen aan crimineel gedrag en die buiten de persoon liggen? Die vraag komt slechts beperkt aan de orde in het maatschappelijk debat.

Bij dergelijke mechanismen kan het gaan om patronen die spelen in de directe omgeving van een persoon. Zo kan het intergenerationeel doorgeven van gedrag betekenen dat jongeren via 'criminele families' opgroeien in de criminaliteit. Ook trauma's kunnen intergenerationeel worden doorgegeven. *'Een substantieel deel van de zedendelinquenten is ooit slachtoffer van seksueel misbruik geweest.'*

Daarnaast spelen meer algemene maatschappelijke patronen een rol. *'We moeten kijken naar welke patronen er spelen in de samenleving en het strafrecht. Je moet de patronen herkennen en erkennen.'* Dit, vanuit de gedachte dat bepaalde maatschappelijk patronen delict gedrag veroorzaken. Maatschappelijke uitsluiting is hiervan een voorbeeld. *'Door een gebrek aan herkenning en waardering komt criminaliteit in beeld als alternatief.'* *'Maar individuen worden aangesproken en de onderliggende maatschappelijke mechanismen niet aangepast.'*

Afkomst en achtergrond spelen een rol.¹¹ *'Het strafrecht werkt niet voor iedereen hetzelfde en daarbij is de "witte burger" in het voordeel van de "gekleurde burger".'* Mede als gevolg van de 'Black Lives Matter'-beweging is er meer aandacht voor ongelijkheid binnen de samenleving en ook in het strafrecht als het gaat om etnische achtergrond. Daarbij kunnen, al dan niet bewuste, vormen van discriminatie een rol spelen. Tweederde van de Nederlandse gedetineerden heeft een migratie-achtergrond. Dit terwijl de organisaties in de strafrechtketen, met name OM en Rechtspraak, in zeer hoge mate "wit" zijn. Organisaties in de strafrechtketen zouden dan ook diverser samengesteld moeten zijn, meer inclusief. *'Inclusiviteit is de mogelijkheid om je te herkennen in degenen die beslissingen nemen. Ook non-verbaal. Een Marokkaan herkent zich niet in een rechter met een parelketting.'* *'Mensen voelen zich niet verbonden met het systeem omdat ze zich niet herkennen in dat systeem. Omdat ze zelf niet lijken op de mensen die in het systeem over hen oordelen.'*

Politiek en bestuur

Besluitvorming sluit aan bij publieke opinie. Beslissingen van politiek en bestuur zouden gestoeld moeten zijn op beschikbare kennis, gebaseerd moeten zijn op data, onderzoek en analyse. Dit is onvoldoende het geval en daarbij laat de politiek zich vaak leiden door maatschappelijke

¹¹ Van den Bos et. al. [Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen](#), 2021

sentimenten en door incidenten. *'De politiek volgt de maatschappij.'* *'De politiek kijkt alleen maar naar peilingen.'* *'De politiek is gericht op incidenten en stelt zich geen grote vragen over het nut van het strafrecht. Het is: 'U vraagt, wij draaien.'*

Overbodige regelgeving. De strafwetgeving is complex, onder meer omdat incidenten aanleiding geven tot nieuwe regelgeving, zonder dat de uitvoering ervan goed wordt doordacht. Het taakstrafverbod is hier een voorbeeld van. *'Er is een tendens van altijd meer regels en geen tendens om actief te snoeien bij ongebruikte wetgeving vanuit de verantwoordelijkheid om het overzichtelijk te houden en dat wat je hebt helder en actief gebruikt.'* Het zou daarom goed zijn als er gesnoeid zou worden in overbodige wet- en regelgeving. *'Er zal een actieve politieke handeling moeten komen om rechtsregels die lang niet zijn gebruikt zijn, na onderzoek, ook uit het recht te halen.'* Bovendien lijkt de politiek ervan uit te gaan dat het opstellen van regels ook direct implicaties heeft voor de werkelijkheid. *'Het geloof dat als je heel lang aan de wetgeving werkt, dat dan problemen worden opgelost.'*

Politieke keuzes. Als onderliggende maatschappelijke mechanismen voor een deel crimineel gedrag veroorzaken, dan is de overheid verantwoordelijk voor het aanpakken van die mechanismen. *'Maar we zien een halfslachtige overheid. Die pakt het systeem [dat crimineel gedrag bevordert] niet aan, maar wel het individu of de groep die daar gebruik van maakt.'* Daarbij ligt de nadruk sterk op handhaving en veel minder op preventie. Maar zou de vraag niet moeten zijn: *'Hoe voorkomen we de verleiding en aanzuigende werking van criminaliteit bij jonge mensen?'*

Bij de huidige keuzes in de handhaving komen sommige delicten of sommige delictgroepen eerder in beeld komen dan andere. *'Iedereen die uit het Caraïbisch gebied op Schiphol aankomt, screenen we op drugs. Maar in de haven van Rotterdam wordt maar 1% van de loodsen en containers gecontroleerd.'* *'De overheid geeft gemengde signalen af: het geeft wel een vergunning aan de coffeeshop, maar pakt de leveranciers als crimineel op.'* *'De overheid is verantwoordelijk voor het gedrag. Als je niet naar jezelf durft te kijken als overheid, dan verlies je gezag.'*

8 Drie verandertrajecten

De door het stakeholder team geformuleerde inzichten vormden de input om tijdens de vierde en laatste stakeholder dialogen met elkaar invulling te geven aan drie door hen geïdentificeerde verandertrajecten. Dit hoofdstuk geeft een samenvattend overzicht van deze drie verandertrajecten. Een belangrijk uitgangspunt dat het stakeholder team daarbij formuleerde is dat het belangrijk is om aan te sluiten bij en voort te bouwen op bestaande (beleids)initiatieven en lopende pilots en projecten. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan ['Actieplan Strafrechtketen'](#), het programma ['Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering'](#) en ook aan ['Modernisering van het wetboek van Strafvordering'](#). Een ander belangrijk uitgangspunt dat door de stakeholders is benoemd is dat aangesloten moet worden bij de 'evidence base' uit de literatuur.

Doorontwikkeling ZSM-methodiek

De ZSM-aanpak heeft als doel strafzaken snel, zorgvuldig en betekenisvol af te doen en daarbij duurzame effecten te realiseren voor slachtoffer en dader. De samenwerking door zes organisaties in de strafrechtketen¹² heeft geleid tot versnelling van zaken, maar algemeen is men van mening dat er nog (veel) winst te behalen valt al het gaat om doelstelling 'betekenisvol afdoen'.

In het verandertraject 'Doorontwikkeling ZSM-methodiek' is verkend hoe dit vorm zou kunnen krijgen. Daarbij lag de nadruk op meer selectiviteit m.b.t. de instroom in ZSM, in feite het traject voorafgaand aan ZSM, wat betekent dat veel nadrukkelijker wordt gekeken naar de alternatieven voor een strafrechtelijke procedure. Daarnaast is verkend op welke wijze beter kan worden voldaan aan de behoeften van betrokkenen (verdachte, slachtoffer en samenleving), zowel in het strafrechtelijke als in het buitenstrafrechtelijke traject.

Om invulling te geven aan meer **selectiviteit aan de voorkant** zal de aangifte vervangen worden door een intake waarbij in een open gesprek wordt verkend wat er aan de hand is en waar precies de behoeften van de betrokkenen liggen. Daarbij wordt naast de betrokkenen ook hun sociale omgeving om inbreng gevraagd. Verder zijn bij het triagemoment ook partners uit de zorg, het sociaal domein en diverse partners van de ZSM-tafel vertegenwoordigd. Herstelbemiddeling of mediation, evenals het inzetten van een zorg- of hulpverleningstraject, komen expliciet in beeld als alternatief voor de inzet van het strafrecht.

Door te werken met een **sociaal contract** wordt beduidend meer dan op dit moment rekening gehouden met de behoeften van betrokkenen. Een sociaal contract is een overeenkomst tussen direct betrokkenen, sociale omgeving en professionals waarin duidelijk wordt wat het probleem is dat speelt, de wijze waarop dit zal worden aangepakt, en wie daarbij voor wat verantwoordelijk is. De aanpak wordt dus expliciet gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Afhankelijk van de situatie, kan het sociaal contract zowel als alternatief dienen voor het strafrechtelijk traject als daarvan onderdeel uitmaken.

Consequenties het intensiveren van de triagemogelijkheid voorafgaand aan de ZSM-instroom is dat zaken die niet thuishoren in het strafrecht daar buiten worden gehouden maar wel een betekenisvolle reactie krijgen. Daarvoor is het noodzakelijk dat het komt tot een **uitgekiende samenwerking tussen partners uit het justitiële, sociaal en zorgdomein**. Indien het wel tot een strafrechtelijke procedure komt, krijgt een meer betekenisvolle reactie vorm door een **probleem-**

¹²Het samenwerkingsverband ZSM bestaat uit de volgende organisaties: Halt, OM, Politie, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland en de drie Reclasseringsorganisaties (3RO).

en contextgerichte aanpak ter zitting. Dit vraagt om een **steverige regierol door de rechter.** Ook in deze context kan het sociaal contract een rol spelen.

De meer betekenisvolle afdoening van zaken langs de hierboven geschetste lijnen vermindert de kans op herhaling. Aanvullend leidt de nieuwe werkwijze ertoe dat er minder zaken de van het type 'klein delict, grote zorgen' de strafrechtelijke procedure instromen, waardoor er meer capaciteit vrijkomt voor zwaardere zaken.

De ideeën voor een meer betekenisvolle aanpak van aangifte tot zitting zijn voornamelijk op hoofdlijnen geformuleerd en vragen om nadere doordinking en invulling. Een **innovatielab** - met vertegenwoordigers van professionele organisaties (uit het justitiële, sociaal en zorgdomein)) en vertegenwoordigers van slachtoffers en ervaringsdeskundigen - kan daarvoor een uitstekende methode zijn.

Bouwstenen voor weerbaarheid

De aanwas van jonge criminelen en doorgroei in de georganiseerde drugscriminaliteit is een probleem dat hoog op de politieke agenda staat en een terugkerend thema tijdens de stakeholder dialogen. Onderzoek laat zien dat in de stad Utrecht deze problematiek bovengemiddeld groot is. In het stakeholder team is de gemeente Utrecht, de Reclassering Midden-Noord en het parket Midden-Nederland vertegenwoordigd. De dialogen boden hen een uitgelezen kans om de denkkraft van anderen in het stakeholder team te benutten om een aantal aspecten van het voorgenomen beleid in Utrecht, onder de noemer 'Grenzen stellen, Perspectief bieden' nader te verkennen.¹³ Voor het stakeholder team bood het Utrechtse beleidsvoornemen de kans om een aantal tijdens de stakeholder dialogen geformuleerde inzichten te vertalen naar een feitelijke situatie.

In het verandertraject 'Bouwstenen voor weerbaarheid' is voor twee thema's verkend hoe deze zouden kunnen bijdragen aan effectieve interventies om de aanwas en doorgroei van jongeren en jongvolwassenen in de drugscriminaliteit een halt toe te roepen, namelijk: het activeren van sociale verbanden en het duurzaam verbinden van het sociaal domein, zorg en straf. Daarbij zijn de volgende contouren van de aanpak ontstaan die benoemd is als **multidisciplinair toezicht**.

Belangrijk is om de problematiek van de jongeren te benaderen vanuit hun levensloop en leefwereld. In plaats van een zaakgerichte benadering wordt gekozen voor een persoons- en contextgericht benadering. Daarbij spelen de **sociale verbanden** rondom een jongere een belangrijke rol, zoals bijvoorbeeld familieleden, maar ook leraren van school of sportcoaches. Deze personen zullen betrokken worden bij interventies die tot doel hebben om gedragsverandering teweeg te brengen. Daarnaast zullen rolmodellen worden ingezet. Het kan daarbij gaan om buddies, maar ook om 'credible messengers'. Dit zijn personen die de taal van de straat spreken, en een levenservaring hebben die hen in staat stelt jongeren die zich in de drugscriminaliteit bevinden (of daarin dreigen verzeild te raken) geloofwaardig en gezaghebbend aan te spreken.

Bij de inzet van sociale verbanden en credible messengers is het zaak te komen tot een goede afstemming tussen professionals enerzijds en niet-professionals anderzijds. Ook de samenwerking tussen de professionals onderling vraagt aandacht. Het is zaak om het juiste netwerk rondom een jongere te organiseren. Passend bij de persoonlijke omstandigheden, problematiek én talenten

¹³ Gemeente Utrecht, [Grenzen stellen, perspectief bieden](#), 2021

van een persoon, zullen de juiste interventies plaatsvinden door het **duurzaam verbinden van het justitiële, sociaal en zorgdomein**.

De contouren voor de werkwijze zullen de komende tijd in de regio Utrecht verder worden uitgewerkt en daarna is het de bedoeling deze voor een overzichtelijke groep jongeren in praktijk te brengen. Het streven is te komen tot een **evidence-based aanpak** die zich leent voor toepassing op grotere schaal. Daartoe zal lering worden getrokken uit bestaande initiatieven en onderzoek. Actieonderzoek gedurende de uitvoering van het project is belangrijk om zo bij te dragen aan het genereren van best practices.

Contouren voor een bewustzijns campagne

De maatschappelijke en politieke discussie over het strafrecht wordt lang niet altijd gevoerd op basis van beschikbare feitelijke kennis, kent een disproportionele focus op incidenten en heeft over het algemeen een punitieve insteek, dat wil zeggen: gericht op straffen. Ook is er weinig aandacht voor hoe onderliggende maatschappelijke problemen van invloed zijn op het ontstaan en de ontwikkeling van criminaliteit. Tot slot worden ook morele discussies over keuzes in beleid- en regelgeving en keuzes in handhaving onvoldoende gevoerd, terwijl die van wezenlijk belang zijn voor de strafrechtspleging en hoe die ervaren wordt in de maatschappij.

In het verandertraject 'Contouren voor een bewustzijns campagne' is nagedacht over de wijze waarop het maatschappelijke debat over het strafrecht meer gebaseerd op feiten en op basis van een realistisch narratief gevoerd kan worden.

De bewustzijns campagne kent drie doelgroepen. Ten eerste het **algemene publiek** dat met de campagne wordt voorzien van een alternatief en meer realistisch beeld van (de werking van) het strafrecht, met aandacht voor de ineffectiviteit van 'harder straffen' als het gaat om het realiseren van gedragsverandering. De tweede doelgroep bestaat uit **professionals**. Zij krijgen als gevolg van de bewustzijns campagne meer inzicht in de effectiviteit van hun beslissingen en interventies, en de gevolgen daarvan voor betrokkenen en samenleving. Verder zullen zij bijdragen aan het bewustzijn van het grote publiek door de complexiteit van de toepassing van het strafrecht uit te leggen. De derde doelgroep bestaat uit **politici en bestuurders**. Zij krijgen als gevolg van de bewustzijns campagne een beter beeld van de impact van beleid en wetgeving op het strafrechtstelsel en de samenleving. En zij beschikken als gevolg van de campagne over de juiste kennis om goed geïnformeerd het debat te voeren. Tot slot snoeien zij in niet-zinnige of overbodige wetgeving om de complexiteit van het systeem te verkleinen.

Om te komen tot een succesvolle campagne, moet deze zowel aandacht besteden aan de feiten, aan de normatieve vraagstukken en een appel doen op emoties om zo de boodschap goed over te brengen.

Het project 'Strafrecht met Perspectief' maakt onderdeel uit van het bredere Changing Justice Gears programma van Porticus. Andere projectpartners (dan Hiil) bij dit programma zijn actief op gebied van campagne voeren, public affairs en het strategisch inzetten van taal. Met deze partners zal worden verkend hoe (elementen van) de Bewustzijns campagne in praktijk kunnen worden gebracht.

Tot slot

In deze rapportage is op hoofdlijnen verslag gedaan van de stakeholder dialogen die in de periode mei - oktober 2021 in kader van het project 'Strafrecht met perspectief' zijn georganiseerd. Voor een meer uitgebreide verslaglegging is een website in ontwikkeling die in de loop van het voorjaar van 2022 online zal zijn.

Voor meer informatie over het project Strafrecht met Perspectief kunt u contact opnemen met Suzan Verberk (projectleider) of Tim van den Bergh van HiiL. Voor meer informatie over het werken met scenario's en scenario planning kunt u contact opnemen met Josephine Pallandt van Reos Partners.

Dr. Suzan Verberk

Justice Transformation Lead, HiiL, The Netherlands

T: +31 (0) 6 4358 0188

E: suzan.verberk@hiil.org

Tim van den Bergh, Msc MA

Justice Transformation Officer, HiiL, The Netherlands

T: +31 (0) 6 1393 1385

E: tim.vandenbergh@hiil.org

Josephine Pallandt

Principal Reos Partners Europe

T: +41 79 643 19 11

E: pallandt@reospartners.com

Bijlage 1 Literatuurlijst

- Appelman, J., Dirkzwager, A., & Van der Laan, P. (2021, januari). [Kenmerken van justitiabelen](#). NSCR
- BBC (2019, 7 juli). [How Norway turns criminals into good neighbours](#) (2019, 7 juli). BBC.
- Berman, G. (2018). *Start here: A road map to reducing mass incarceration*. The New Press.
- Baneke J. & van Teeffelen K. (2021, 30 januari). [Politie, OM en rechtspraak willen 850 miljoen voor sterke rechtsstaat. 'De verwachting dat zaken snel worden afgehandeld, kunnen wij nu niet waarmaken'](#) *Trouw*
- BKB. (2020) [Actieplan Strafrechtketen](#)
- Delgado, S. A., Alsabahi, L., Wolff, K. T., Alexander, N. M., Cobar, P. A., & Butts, J. A. (2017). [The effects of cure violence in the South Bronx and East New York, Brooklyn](#). Cuny Academic Works
- Doornbos, N., & Hanoeman, R., (2021) [Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven De persoon achter het dossier](#). Research Memorandum, Raad voor de Rechtspraak
- Duwe, G. (2018). [Can circles of support and accountability \(CoSA\) significantly reduce sexual recidivism?](#) Results from a randomized controlled trial in Minnesota. *Journal of Experimental Criminology*, 14(1), 463–484
- Felser, C., Nas, J., & van Oosten, J. (2017) [Betekenisvol handelen. Politiewerk vanuit de bedoeling](#). Politie Academie
- Gemeente Utrecht. (2021). [Grenzen stellen, perspectief bieden. Een veilige en leefbare stad door het tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgelateerde criminaliteit](#)
- Höing, M., Bogaerts, S., & Vogelvang, B. (2013). [Effecten van COSA in Nederland: Beknopte Rapportage](#). Programmabureau Circles-NL
- Hoogeveen, C.E. & Bruinsma, M.Y. (2015). [COSA in Nederland. Resultaten van netwerken rond zedendaders in de periode 2010 - 2015](#). Bureau Alpha

- Koopmans, C., Vlaanderen, M., Rougoor, W., Folmer, T., Grootelaar, H., Duijneveldt, I. V., & Verheuvél, N. (2021). [Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak](#). SEO/AEF
- Kristoffersen, R., (2020) [Recidivism among persons released from prison in Norway 2015 – 2018](#). University College of Norwegian Correctional Service (KRUS)
- Meijer, R. F., Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & van den Braak, S. W. (2021). [Criminaliteit en rechtshandhaving 2020](#). WODC
- Ministerie van Justitie & Veiligheid (2021) [Strafrechtketen 2020 - Factsheet strafrechtketen monitor](#).
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (2021). [Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven](#)
- Teeuwen, M., & Malsch, M., (2017). [Licht Verstandelijk Beperkte jongeren in de strafprocedure: knelpunten en risico's](#). NSCR
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven, CT: Yale university Press.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). [Handbook on Restorative Justice Programmes \(second edition\)](#). UN.
- Van den Bos, K., Ansems, L., Schiffelers, M. J., Kerssies, S., & Lindeman, J. (2021). [Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen](#). Universiteit Utrecht
- Verberk, S. (2011). [Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak](#). Sdu Uitgevers
- Weijters, G., Verweij, S., Tollenaar, N., & Hill, J. (2019). [Recidive onder justitiabelen in Nederland: Verslag over de periode 2006-2018](#). & Weijters, G., Verweij, S., Tollenaar, N., & Weijters, G., (2021). [Recidive onder justitiabelen in Nederland: Verslag over de periode 2008-2020](#). Cahier / WODC
- Woestenburg, N., Geertsema, B., Roest, S., Struiksmá, N., & Struijk, S. (2021). [Op koers of kansen gemist?](#). Pro Facto