

Nationaal groeifondsaanvraag Versterkt conflictoplossend vermogen

Ontwikkelcentrum Betekenisvol strafrecht

Samenvatting

Criminaliteit heeft grote impact op mens en maatschappij. Een adequate reactie op delictgedrag is nodig om schade door criminaliteit voor het individu, instituties en samenleving te beperken en recidive en daarmee vaak ook toekomstig slachtofferschap te voorkomen. Het ontwikkelcentrum beoogt te voorzien in zinvolle interventies door en in samenhang met het strafrecht. Deze interventies richten zich zowel op verdachten en veroordeelden om delictgedrag een halt toe te roepen als op slachtoffers in wier behoeften de huidige strafrechtelijke afdoeningswijzen nog niet voldoende kunnen voorzien. Daartoe wordt reeds bestaande kennis en oplossingsrichtingen op een aantal strafrechtelijke probleemgebieden in kaart gebracht, tezamen met de praktijkbeoefenaren omgezet in protocollen, behandelrichtlijnen en andere interventies en vervolgens voor professionals en gebruikers in de strafrechtspleging digitaal toegankelijk gemaakt.

Soort conflict en kwantitatieve gegevens

Het ontwikkelcentrum richt zich op het vroegtijdig inzetten van oplossingsgerichte interventies bij strafbare feiten. Strafbare feiten zijn immers te beschouwen als strafrechtelijke conflicten. De dader maakt door zijn delictgedrag inbreuk op bepaalde rechtsgoederen, zoals de lichamelijke integriteit van burgers, eigendomsrechten van burgers en ondernemingen, institutionele en maatschappelijke belangen. De democratisch gelegitimeerde wetgever heeft dergelijke rechtsgoederen aangewezen als belang dat door het strafrecht moet worden beschermd. De interventies richten zich zowel op de problemen die aanleiding gaven tot het strafbare feit als op de problemen die daar voor een eventueel slachtoffer het gevolg van zijn. Wij onderscheiden daarom twee partijen bij deze conflicten, te weten verdachten en veroordeelden enerzijds en slachtoffers anderzijds.

In 2021 registreerde de politie 754.460 misdrijven, waarvan zo'n 10% geweldsdelicten. De slachtofferenquêtes die tweejaarlijks worden afgenomen onder een deel van de Nederlandse bevolking geven echter een betere indicatie van de omvang van de criminaliteit waarvan burgers direct slachtofferschap ervaren. Op basis hiervan zijn burgers in 2021 slachtoffer geworden van in totaal 4,2 miljoen misdrijven. Ruim 1 op de 6 Nederlanders gaf aan in 2021 een of meerdere keer slachtoffer te zijn geworden van geweld, vernieling of een vermogensdelict. Over de periode 2005-2021 is het slachtofferschap echter met bijna 60% gedaald. Werd in 2005 42% van de burgers naar eigen zeggen slachtoffer van een misdrijf, in 2021 was dat 17%. Burgers geven wel aan veel vaker slachtoffer te zijn geworden van cybercrime. Een belangrijke beperking van de slachtofferenquêtes is dat zij geen uitdrukking geven aan criminaliteit waarvan burgers geen (direct)slachtofferschap ervaren, de zogenaamde slachtofferloze criminaliteit (georganiseerde misdaad, sommige vormen van economische criminaliteit, milieucriminaliteit).

Hoewel het aantal misdrijven waarvan burgers slachtofferschap ervaren dus aanzienlijk is afgenomen, wordt de confrontatie met het strafrechtelijk systeem door slachtoffers veelal als negatief ervaren. Slachtoffers ervaren de informatievoorziening, de kwaliteit van de communicatie, het tijdsverloop, de erkenning en de genoegdoening die het straf(proces)recht hen in zowel materiële als emotionele zin kan bieden vaak als onvoldoende. Voor wat betreft de categorie verdachten en veroordeelden zien we dat strafrechtelijk ingrijpen niet altijd een adequaat middel is om het delictsgedrag een halt toe te roepen. Uit onderzoek weten we dat veel delictsgedrag samenhangt met sociale en individuele problematiek. De prevalentie van huisvestingsproblematiek, verslaving, inkomens- en schuldenproblematiek en geestelijke gezondheidsproblematiek is onder delinquenten vele malen groter dan onder de gemiddelde bevolking. Bovendien is het aandeel verdachten en

veroordeelden zonder Nederlandse nationaliteit het viervoudige van dat in de totale bevolking. Criminologisch onderzoek toont keer op keer de causaliteit tussen deze kenmerken en criminaliteit en recidive. De tussenkomst van het strafrecht maakt het probleem vaak aantoonbaar groter,¹ waarmee ook de kans op recidive toeneemt.

Impact op mensen, bedrijven en overheden

De impact van criminaliteit op mens en maatschappij is groot. In totaal gaven we in 2021 zo'n 7 miljard uit aan opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties (Criminaliteit en Rechtshandhaving 2021). Het CBS berekende onlangs dat burgers in 2021 2.5 miljard schade leden als gevolg van vermogensmisdriven en vernielingen.² De emotionele schade van (met name) geweldsmisdrijven is natuurlijk niet in geld uit te drukken, maar leidt ook tot nog meer financiële schade in de vorm van arbeidsuitval en geestelijke en fysieke gezondheidszorg.

Uitkomsten

Het adequaat reageren op delictgedrag kan toekomstig slachtofferschap en daaraan gerelateerde schade voor personen en samenleving voorkomen. Daarnaast is het van groot belang de schade die reeds is ontstaan door slachtofferschap te beperken. Door het adequaat inspelen op de behoeften van slachtoffers kan secundaire victimisatie worden voorkomen en kunnen slachtoffers sneller hun leven weer oppakken. Interventies moeten zich zodoende zowel op verdachten als op slachtoffers richten.

Om de nadelige gevolgen van slachtofferschap te beperken hebben slachtoffers nodig:

- erkenning in de zin van aandacht voor de persoon van het slachtoffer alsook erkenning van het gebeurde;
- genoegdoening;
- compensatie van schade en hulp van overheid bij het vorderen van de geleden schade;
- informatie over de wijze van afdoening van het strafbare feit, de te volgen procedures, en de mogelijkheden om slachtofferrechten te kunnen uitoefenen;
- *voice* in de zin de mogelijkheid hebben alle relevante informatie naar voren te brengen zodat een rechtvaardige beslissing over het strafbare feit kan worden genomen;
- bescherming;
- voortvarende afhandeling van een eventuele strafzaak.

Om toekomstig delictgedrag bij verdachten of veroordeelden te voorkomen is nodig dat:

- er in een zo vroeg mogelijk stadium een reactie komt op het gedrag;
- de voor het delictgedrag aanleiding gevende problematiek wordt aangepakt;
- een eventuele strafzaak voortvarend wordt afgehandeld zodat de strafrechtelijke interventie zo spoedig mogelijk zijn effect kan hebben.
- Ongewenste bijkomende gevolgen van de strafrechtelijke interventie zoveel mogelijk worden beperkt.

Bovenstaande betreft overigens geen uitputtende opsomming van de behoeften van slachtoffers noch van de mogelijkheden om toekomstig delictgedrag te voorkomen, maar het betreft die punten waarop wij ruimte zien voor verbetering in relatie tot onderstaande knelpunten.

Uit het overzicht van behoeften van slachtoffers, verdachten en veroordeelden volgt dat de procesmatige uitkomsten voor deze bij strafrechtelijke conflicten betrokken partijen liggen op het vlak van:

¹ Dit geldt met name wanneer die interventie leidt tot vrijheidsbeneming, maar ook een strafblad heeft al veel bijkomende negatieve effecten, zoals uitsluiting op de arbeidsmarkt.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/financiele-schade-van-criminaliteit-tegen-burgers>.

- Adequate informatievoorziening;
- Mogelijkheden tot participatie;
- Vlotte procedures;
- Procescontrole;
- Procedurele rechtvaardigheid.

De inhoudelijke uitkomsten voor slachtoffers, verdachten en veroordeelden liggen op het vlak van:

- Voor slachtoffers het verkrijgen van erkenning, genoegdoening en compensatie;
- Voor verdachten en veroordeelden het aanpakken van criminogene factoren en het voorkomen van negatieve neveneffecten van strafrechtelijk ingrijpen.

Alleen dan kan een betekenisvol strafrecht worden gerealiseerd, een strafrechtelijk ingrijpen dat recidive zo veel mogelijk voorkomt, de juridische en maatschappelijke positie van verdachten en veroordeelden verbetert en slachtoffers in hun recht doet staan.

Knelpunten in de huidige route

Wij signaleren twee belangrijke knelpunten met betrekking tot het op bevredigende wijze afdoen van conflicten via een strafrechtelijke interventie. Dat betreft in de eerste plaats de route naar en het verloop van het strafproces zelf. Zowel de politie, als het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak kampen met een hoge werkdruk en capaciteitstekorten. Mede als gevolg daarvan worden bepaalde strafbare feiten niet opgespoord of niet ingestuurd naar het Openbaar Ministerie waardoor een overheidsreactie op het strafbare feit uitblijft. De dader wordt niet gevonden of blijft onbestraft, het slachtoffer blijft met lege handen staan, de samenleving ziet niet dat het recht wordt gehandhaafd en het onderliggende probleem of conflict wordt niet (afdoende) geadresseerd. Omdat burgers onvoldoende zicht hebben op processen die zich afspelen en afwegingen die worden gemaakt, heeft dit een negatief effect op de ervaren legitimiteit van de opsporende en vervolgende instanties, wat onder andere zichtbaar wordt in een explosieve toename van het aantal klachten tegen niet vervolging (art. 12 Sv). Dit speelt onder meer bij zedendelicten. Ook de lange doorlooptijden zijn problematisch in het licht van de wens tot effectieve conflict- en probleemoplossing te komen. Hoewel er reeds de nodige initiatieven zijn genomen om de doorlooptijden te versnellen (denk aan de instelling van verkeerstorens bij rechtbanken), blijven de doorlooptijden een hinderpaal voor snelle en effectieve probleemoplossing. Dit wordt mede gevoed doordat de procedure voor de strafrechter meer geënt is op strijd dan op consensualiteit. In de praktijk wordt op dit moment geëxperimenteerd met meer consensuele vormen van afdoening in de vorm van procesafspraken,³ maar dit instrument staat nog in de kinderschoenen en is vermoedelijk maar een gedeeltelijke oplossing voor het probleem van de lange doorlooptijden en onmacht die in de praktijk wordt ervaren om bij bepaalde complexe zaken tot een goed einde te brengen.

Een tweede knelpunt betreft het niet tijdig inzetten van zinvolle interventies op een zo vroeg mogelijk moment. Hoewel er veel bewezen effectieve interventies zijn ontwikkeld en er ook tal van juridische mogelijkheden zijn die in te zetten, wijst de praktijk keer op keer uit dat deze nog steeds worden onderbenut, ondanks de introductie van ZSM inmiddels meer dan tien jaar geleden.⁴ Strafrechtelijke functionarissen zijn niet op de hoogte van de (mogelijke) interventies, ze weten niet welke actie ze moeten ondernemen om een interventie te kunnen inzetten, en ze zijn onvoldoende bekend met slachtofferbehoeften en -rechten. Daarnaast zijn de doelgroep of instroomcriteria niet

³ Recentelijk erkend door de Hoge Raad, zie HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252.

⁴ In de ZSM-werkwijze die is ontwikkeld voor veelvoorkomende criminaliteit, zitten ketenpartners met elkaar om de tafel met als doel om maatwerk leveren via een aanpak die recht moet doen aan zowel de belangen van de dader als die van het slachtoffer en de maatschappij.

duidelijk of niet goed gedefinieerd. Ten slotte zijn er hiaten in informatie-uitwisseling en samenwerking tussen instellingen en organisaties betrokken bij de strafrechtspleging. Om een aantal voorbeelden te noemen: de mogelijkheden voor herstelbemiddeling in het strafrecht worden in Nederland onderbenut; het aandeel van de gedetineerdenpopulatie dat zich in Nederland in voorlopige hechtenis bevindt blijft onverminderd hoog, ondanks dat er jaren in onderzoek wordt gepleit voor alternatieve interventies; ook in de fase van de bestraffing en tenuitvoerlegging worden aantoonbaar effectievere en goedkopere niet vrijheidsbenemende straffen onderbenut; dat geldt ook voor het enkele jaren geleden geïntroduceerde artikel 2.3 Wet Forensische Zorg dat de rechter in iedere fase van de strafrechtspleging de mogelijkheid geeft verdachten of veroordeelden van een strafbaar feit naar een geestelijk gezondheidszorgtraject te verwijzen. Vanuit de inrichting worden pogingen ondernomen de recidive terug te brengen en gedetineerden aansluiting te laten vinden in de vrije samenleving (resocialisatie), maar de recidivecijfers blijven onverminderd hoog en voor een substantieel deel van de ex-gedetineerden is er in aansluiting op detentie geen huisvesting of zorg.

Visie en ingrediënten voor een vernieuwde route

In plaats van generiek beleid ten opzichte van criminaliteit in zijn algemeenheid, stellen wij voor evidence-based beleid te ontwikkelen voor verschillende categorieën slachtoffers en verdachten en veroordeelden. Ten dele bestaat dat beleid al, maar wordt het maar in beperkte mate uitgevoerd. De slachtoffers categoriseren wij naar type delict: zeden; geweld; vermogenscriminaliteit; vernieling en cybercrime. Over de behoeften van de verschillende typen slachtoffers is inmiddels veel bekend, zie hiervoor onder uitkomsten.

Verdachten en veroordeelden categoriseren wij naar type problematiek. Om criminaliteit in de toekomst te voorkomen, is het oplossen of verminderen van die problematiek prioriteit, zie ook hiervoor onder uitkomsten. Wij maken onderscheid tussen verdachten met geestelijke gezondheidsproblematiek, verslavingsproblematiek, financiële en huisvestingsproblematiek. Soortgelijke problemen komen voor bij verdachten en veroordeelden zonder Nederlandse nationaliteit, maar gezien hun oververtegenwoordiging in de strafrechtspleging verdient deze groep aparte aandacht, bijvoorbeeld omdat op Europees niveau ontwikkelde alternatieven voor voorlopige hechtenis slechts incidenteel worden gebruikt.

De wetenschappelijke kennis over betekenisvolle trajecten voor alle genoemde categorieën slachtoffers en verdachten en veroordeelden zal worden verzameld, geanalyseerd en op een overzichtelijke wijze toegankelijk worden gemaakt voor alle functionarissen in de strafrechtspleging.

Al gezette stappen en daarmee verbonden financiering

Het ontwikkelcentrum borduurt voort op het onderzoek dat wordt verricht in speerpunt Conflictoplossende Instituten van het Nederlands Sectorplan Rechtsgeleerdheid dat zich richt op het versterken van het probleemvoorkomend en probleemoplossend vermogen van rechtsstatelijke instituten waarin drie universiteiten met elkaar samenwerken, te weten de Universiteit Leiden, de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit. Zij hebben hiervoor financiering gekregen van het Ministerie van OCW over een periode van zes jaar.⁵ Deze financiering loopt af medio 2025. Dan zullen ook alle resultaten uit dit project beschikbaar zijn. Veel van het onderzoek dat verricht wordt, is direct relevant voor conflictoplossing in het strafrecht. Zo is er een overkoepelend project naar percepties van legitimiteit en wordt promotieonderzoek verricht naar de potentie van het strafrecht adequaat te reageren op geestelijke gezondheids- en verslavingsproblematiek.

⁵ Voor de Radboud Universiteit Nijmegen gaat het om € 600.000,- per jaar, voor de Universiteit Leiden om € XX en voor de Universiteit Utrecht om € xx.

Resultaten en activiteiten

Op het terrein van het zinvol interveniëren om de problemen die ten grondslag liggen aan delictgedrag op te lossen en aan de behoeften van slachtoffers tegemoet te komen, is reeds veel kennis beschikbaar. We zien echter dat deze kennis onvoldoende ingang vindt in de rechtspraak. De activiteiten zijn gericht op het toegankelijk maken van bestaande kennis in de vorm van concrete producten waarvan professionals binnen de strafrechtspleging en slachtoffers gebruik kunnen maken. Daarbij worden de volgende activiteiten voorgesteld.

1. De eerste stap in het proces betreft het in kaart brengen van de beschikbare kennis aan de hand van bovengenoemde **categorisering** voor wat betreft de behoeften van slachtoffers naar type delict als voor wat betreft het type probleem dat aanleiding heeft gegeven tot dat delict. Het betreft hier **kennisproducten**. Daar waar relevante kennis ontbreekt of ontoereikend is, kan deze binnen het ontwikkelcentrum worden vergaard en/of uitgediept.
2. De tweede stap betreft het bespreken van deze kennisproducten met relevante actoren in de strafrechtspleging. Wij denken aan het organiseren van denktanks om nader te doordenken hoe die kennisproducten ook hanteerbaar kunnen worden gemaakt voor de rechtspraak. Het doel daarvan is het ontwikkelen van **protocollen, behandelrichtlijnen of andere instrumenten (bijvoorbeeld factsheets)** op het terrein van de hiervoor geïdentificeerde delicten en problemen. Daar waar bestaande procedures duidelijk niet blijken te werken of tekortschieten, zal met de denktanks worden gekeken naar **alternatieve routes** en de mogelijkheden om deze door te ontwikkelen.
3. De derde stap zal zijn gericht op **digitaliseren van die protocollen, behandelrichtlijnen en andere instrumenten** en die zodoende voor een brede groep van professionals beschikbaar te stellen. De wijze waarop dat geschiedt zal per thema verschillen. Aan de informatiebehoeften van slachtoffers kan bijvoorbeeld worden tegemoetgekomen door het ontwikkelen van een portal waarbinnen zij op elk gewenst moment kunnen zien wat hun rechten zijn, hoe zij die kunnen effectueren en in welk stadium hun zaak zich bevindt. Voor de politie en het Openbaar Ministerie kan worden voorzien in een integratie van de protocollen, behandelrichtlijnen en andere instrumenten in hun eigen digitale kennisomgevingen. Voor deze stap zal de expertise worden ingeroepen van ICT-deskundigen in geval van de slachtofferportal en samenwerking met ICT-diensten van politie en Openbaar Ministerie.
4. De vierde stap betreft vervolgens de **implementatie**. Van belang is dat van de ontwikkelde systemen of alternatieve routes ook gebruik wordt gemaakt. Dit vraagt om veranderprocessen binnen de organisaties en instellingen betrokken bij de strafrechtspleging, waarbij beroep moet worden gedaan op het verandervermogen van betrokken professionals en hun organisaties en instellingen. Het vraagt voorts om een proces van monitoring en kwaliteitsbewaking. Ten slotte is begeleiding voor de duur van het project nodig, met tussentijdse actualisatie en verbetering.

Stap	Activiteit/fase	Product
1	Categoriseren bestaande kennis	Kennisproducten/notities/artikelen
2	Organiseren kennis m.b.v. denktanks	Protocollen/behandelrichtlijnen/andere instrumenten
3	Digitaliseren producten	Informatieportals/integratie in bestaande kennisomgevingen
4	Implementatie digitale producten	Instrumenten voor veranderprocessen en activering verandervermogens, alsook monitoring, kwaliteitsbewaking, actualisatie en verbetering.