

Betekenisvol strafrecht: verbindende stappen vooruit

Krijn van Beek en Tim van den Bergh

De impasse	1
Strafrecht met perspectief	2
Het proces	3
De deelnemers	4
1. Betrokkenen zijn onderdeel van de oplossing	4
2. Contextgerichte aanpak (inzet van informele netwerken)	5
3. Samenwerking vanuit overkoepelende taakstelling	5
4. Maatwerk in sancties	5
Strafdoelen naast elkaar	6
De formulering van de strafdoelen	7
De meervoudigheid operationaliseren	8
1. Omarm meervoudigheid van doelen	8
2. Doe het niet alleen	8
3. Ontwikkelcentrum	11
4. Maatschappelijk feedbackkantoor	12
Sturen zonder te sturen	13
Literatuur	14

De impasse

Een discussie over straffen in Nederland belandt (jammer genoeg) al te vaak in een patstelling. Als we die patstelling even plat slaan, zien we aan de ene kant een heilig geloof in en roep om strenger straffen waar vergelding langs de lijnen van het klassieke strafproces de boventoon voert, en aan de andere kant de vraag om hervorming en alternatieven waarbij het doel van het strafrecht herstel en preventie zou moeten zijn. Uiteraard bevinden zich onder deze twee 'kanten' complexe werelden van nuances, emoties, onderzoek, ervaringen en belangen. Maar per saldo komen de twee kampen niet bij elkaar en lijken de tegenstellingen alleen maar te verharden. Dit speelt met name als het gaat om alle soorten die niet bij de georganiseerde criminaliteit horen - daarover is veel minder controverse, dat draait om netwerken stuk maken en vastzetten van de leiders, die vaak ook zeer zware misdaden op hun geweten hebben.

Er worden wel pogingen gedaan om de beschreven impasse te doorbreken. Bijvoorbeeld in lokale pilot-projecten, zoals Proeftuin Ruwaard¹ of een nieuwe snelle toekomstgerichte

¹ [Pilot Verbinding Justitieel ketenapparaat en Proeftuin Ruwaard](#)

meervoudige kamerzitting (STKM) in Rotterdam.² Bijvoorbeeld ook in De Tweede Kamer waar de Parlementaire Verkenning Strafrechtketen een gesprek op gang probeerde te brengen over doelen en daarbij aansluitende financiering. Het WODC deed onderzoek naar de verschillende effecten van korte vrijheidsstraffen in verhouding tot andere typen sancties, waarmee een gevarieerder gesprek kan ontstaan dan de geschetste impasse.³ In zijn beleidsreactie op dit onderzoek schetste de minister van JenV tenslotte hoe verschillende typen sancties als gereedschap kunnen dienen in handen van de rechter om verschillende maatschappelijke effecten te bereiken.

Op deze energie kunnen we voortbouwen met de uitkomsten van het project 'Strafrecht met Perspectief'. In dit project werd een zo gevarieerd mogelijke groep van betrokkenen - uit alle diverse geledingen binnen en rond de strafrechtketen - bij elkaar gebracht om echt de tijd te nemen om met elkaar wegen uit de impasse te verkennen. In het navolgende zullen we kort de vruchten van deze exercitie schetsen en daarna laten zien hoe wij denken dat deze vruchten een uitweg uit de impasse wijzen.

De urgentie om uit die impasse te komen is des te groter als we bedenken dat ook de samenleving steeds meer teleurgesteld raakt in de uitkomsten die de keten realiseert. Ondanks hun grote inzet en betrokkenheid worden veel strafbare feiten niet opgespoord, vervolgd of berecht. Dit leidt tot onvrede en onbegrip bij slachtoffers en het bredere publiek. De doorlooptijden zijn lang en de inzet van het strafrecht betekent vaak niet eens dat het ongewenste gedrag stopt, ofwel: de recidive is hoog.⁴

De urgentie wordt ook getypeerd door de actoren binnen de strafrechtketen die zuchten onder overbelasting. Zij zijn elk voor zich sterk gebonden aan bestaande werkwijzen en hebben nauwelijks ruimte om over alternatieven na te denken. Ze kunnen eigenlijk weinig anders dan vragen om extra middelen in de hoop dat ze dan hun werk wel kunnen behappen. Maar de vraag is of meer geld de werkzaamheid van het geheel wel kan vergroten. Bovendien lijken extra middelen er niet te gaan komen zolang politiek en maatschappij geen beter zicht krijgen op de werkzaamheid van het geheel. Daarover gaat dit stuk.

Strafrecht met perspectief

De strafrechtspleging staat onder enorme druk en tijd voor reflectie op fundamentele vragen over gewenste maatschappelijke resultaten van de inzet van het strafrecht is er dan ook nauwelijks. Maar het is wel belangrijk om tijd te nemen om (met een divers gezelschap) het gesprek te voeren over de toekomst van de strafrechtspleging.

Vanuit deze gedachte ontstond het project 'Strafrecht met Perspectief', waarin leiders uit alle betrokken domeinen bij de strafrechtspleging, gespreid over een periode van anderhalf jaar, in totaal meer dan 10 volle werkdagen met elkaar in dialoog zijn gegaan. Het gaat om ongeveer 30 ervaringsdeskundigen, experts en professionals die luisterden naar elkaars verhalen en samen hebben verkend hoe het anders zou kunnen: *Hoe zou het strafrecht meer maatschappelijk*

² [Rechtbank Rotterdam doet proef met snelle afhandeling strafzaken](#)

³ Boschman, Verweij, & Weijters. [Korte vrijheidsstraffen](#) 2023 (WODC)

⁴ Ministerie van Justitie & Veiligheid, [Strafrechtketen 2020 Factsheet Strafrechtketen Monitor](#), 2021

relevant en betekenisvol kunnen functioneren?

Het proces

De sessies droegen bewust de titel 'dialogen' om hiermee ook de essentie van de methode weer te geven. Dialogen zijn gericht op een beter en dieper begrip van de (positie van) de ander. Cruciaal voor een veld dat zo door polarisatie getekend wordt. De dialogen boden daarom ook een veilige omgeving waarin deelnemers samen in alle vrijheid hardop zouden kunnen nadenken.

De stakeholder-dialogen hebben voorzien in een intensief en creatief proces waar los van eigen (organisatie)belangen, politieke overtuigingen en dagelijkse werkzaamheden ideeën konden ontstaan voor de invulling van een meer betekenisvolle strafrechtspleging.

Onder leiding van ervaren facilitators van [Reos Partners](#) is tijdens de bijeenkomsten collectieve denkruimte gecreëerd via het uitwisselen van ervaringen en denkbeelden, via storytelling en scenario planning. Met ruimte voor uiteenlopende en afwijkende opvattingen. Om zo de condities te creëren voor vernieuwende denkrichtingen ten behoeve van een meer betekenisvolle strafrechtspleging.

Het eerste deel van het project bestond uit 4 dialoogsessies (tussen mei-oktober 2021).

- Dialoog 1 stond in het teken van kennismaken met elkaar en het verkennen van het strafrechtstelsel. Behoeften van doelgroepen: slachtoffers, verdachten/daders en samenleving.
- In dialoog 2 is gewerkt aan een viertal scenario's waarin verschillende mogelijke toekomst van het Nederlandse strafrecht zijn verkend.
- Dialoog 3 was gericht op het identificeren van innovatiethema's.
- In dialoog 4 werden antwoorden ontwikkeld op de innovatiethema's van de derde dialoog. Deze antwoorden kregen de vorm van drie verandertrajecten voor een meer maatschappelijk effectief strafrecht.

In 2022 is de groep nog tweemaal samengekomen om de uitkomsten van de eerste vier dialogen verder te brengen en het te hebben over kansen en belemmeringen voor systeemverandering.

De deelnemers

Het stakeholder team bestaat uit een diverse groep van belanghebbenden bij het strafrechtstelsel. Het gaat om professionals werkzaam in de strafrechtketen, maar ook professionals vanuit het sociaal en zorgdomein, en daarnaast is het perspectief van 'gebruikers' vertegenwoordigd.

De groep weerspiegelt een veelheid aan opvattingen en achtergronden en is zo samengesteld dat zij representatief is voor de diversiteit van het veld en de daar spelende problematiek(en).

De belangrijkste uitkomst van de stakeholder-dialogen bestaat uit de bagage die de deelnemers meenemen naar ieders eigen werkpraktijk. Als kleine zaadjes die zich onvermijdelijk verder verspreiden. Meer tastbare uitkomsten van die dialogen zijn te vinden op de [website](#) van het project, en leveren cruciale ingrediënten en inspiratie voor deze publicatie.



Kern van de gedachtegang van deze groep 'stakeholders' is dat het strafrecht moet werken voor mensen. Meer specifiek voor drie verschillende soorten mensen, doelgroepen zo men wil: voor slachtoffers, voor verdachten/daders en voor het bredere publiek. Door vanuit deze doelgroepen te redeneren, komen de stakeholders tot een aantal 'veranderingopgaven' die we hieronder beschrijven:

1. Betrokkenen zijn onderdeel van de oplossing

Er wordt geluisterd naar betrokkenen en zij krijgen waar mogelijk en passend een stem in het verloop van het proces en een rol bij de oplossing. Het gaat hierbij echt om het spreken met mensen in plaats van over mensen. En daarbij ook de sociale netwerken rondom betrokkenen inzetten bij preventie en het vinden van oplossingen. Bereiken van gewenste uitkomsten lukt enkel in gesprek met betrokkenen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bredere intake bij de politie, met aandacht voor de behoeften van betrokkenen. Nu wordt een aangifte nog standaard geïnterpreteerd als een vraag om te vervolgen, daarbij wordt alleen de juridische betekenis van de aangifte meegenomen. Maar het gaat de burger vaak niet om een strafrechtelijke vervolging, maar om de oplossing van een probleem.

2. Contextgerichte aanpak (inzet van informele netwerken)

De sociale omgeving en informele netwerken worden ingezet om (herhaald) crimineel gedrag te voorkomen en bij te dragen aan resocialisatie van degenen die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. Dit betekent onder andere alle betrokkenen verantwoordelijkheid geven door het gezamenlijk maken van afspraken over de oplossing na een incident, bijvoorbeeld in de vorm van een overeenkomst tussen direct betrokkenen, de sociale omgeving en betrokken professionals. Dit past bij de ontwikkeling naar een meer consensueel strafrecht (procesafspraken) en bouwt voort op de staande praktijk van mediation in strafzaken en bijvoorbeeld ook op de ervaringen met de wijkrechtbank.

3. Samenwerking vanuit overkoepelende taakstelling

Professionals vanuit het sociaal, zorg- en strafdomain trekken gezamenlijk op en werken zoveel mogelijk vanuit een gezamenlijke taakstelling om zo te komen tot duurzame oplossingen. Daarbij is er helderheid over taken, verantwoordelijkheden en regievoering. De opgave-gerichte samenwerking moet worden ondersteund door integrale uitkomsten- / resultaatfinanciering. De politiek, specifiek de ministers van Justitie & Veiligheid en Rechtsbescherming voeren voornamelijk regie op deze overkoepelende taakstelling. Ze sturen operationele en bedrijfsmatige processen zo aan, dat deze minder belemmering vormen voor deze vorm van samenwerken. Er komt voldoende gedeelde financiering beschikbaar om hier invulling aan te geven.

4. Maatwerk in sancties

Sancties worden 'op maat' vormgegeven, waarbij duidelijk grenzen stellen, herstel en preventie in de juiste verhouding zo veel mogelijk impact hebben. Alternatieven voor kortdurende detentie worden strategisch ingezet. Ze veroorzaken minder schade, zijn minder duur, lokken minder procedures uit en leveren meer preventie op. Nu recidiveert 50% van de ingesloten volwassenen binnen twee jaar.⁵ Resocialisatie wordt leidend bij de invulling van vrijheidsstraffen en het hulpaanbod in detentie wordt vergroot.⁶ Ook is er meer aandacht voor preventie. Onder meer door het eerder inzetten van de forensische expertise van de reclasseringsorganisaties. Er wordt gewaarborgd dat hiervoor effectieve interventies ontstaan met bewezen effect op recidivevermindering, in aansluitende routes voor slachtoffers, verdachten en samenleving. Financiële en regelruimte om die gestructureerd te ontwikkelen wordt gerealiseerd.

In deze veranderopgaven zit de sleutel om een doorbraak te bereiken. We beginnen onze redenering bij de idee van een overkoepelende taakstelling (veranderopgave 3). Waar Strafrecht met Perspectief focust op de inhoud, gaat dit stuk over de governance die nodig is om tot verbeterde uitkomsten te komen.

⁵ Weijters, Verweij, Tollenaar, & Hill [Recidive onder justitiabelen in Nederland: Verslag over de periode 2006-2018](#) 2019 & Weijters, Verweij, Tollenaar, & Weijters [Recidive onder justitiabelen in Nederland: Verslag over de periode 2008-2020](#) 2021.

⁶ NB Zonder afbreuk te doen aan de opdracht van beter werkende resocialisatie zoals de stakeholders die hebben benoemd, is de logica van dit rapport met als startpunt het bereiken *van alle doelen* van het strafstelsel net iets genuanceerder: werk maximaal aan resocialisatie zonder daarmee in te boeten op de andere doelstellingen. En ook: verbeter het bereik op de andere doelstellingen zonder daarmee in te boeten op resocialisatie.

Strafdoelen naast elkaar

In de gesprekken die de stakeholders voerden, redeneerden zij steeds vanuit meerdere maatschappelijke doelen die met het strafrecht gediend kunnen worden, maar blijkbaar was het toch ingewikkeld om die expliciet te formuleren. Min of meer vergelijkbaar heeft de parlementaire verkenning naar de prestaties in de strafrechtketen geleid tot een breed aangenomen motie waarin de Tweede Kamer de bewindspersonen vraagt om het formuleren van ketendoelen en/of ketenoverstijgende doelen.⁷ Blijkbaar zijn ze ook daar niet expliciet bekend. De minister van JenV doet in zijn kamerbrief 'Straffen op Maat'⁸ wel een poging zulke doelen te formuleren. Hij noemt er drie: speciale preventie, generale preventie en vergelding. Maar deze wijken dan weer af van de beleidsdoorlichting van 2018, die er vijf noemt.⁹

Even los van de precieze omschrijving van de doelen, is interessant aan de brief van de minister dat hij prachtig illustreert wat er gebeurt als we de meervoudigheid van strafdoelen expliciet benoemen en omarmen. Naarmate we de doelen serieuzer nemen, ontstaat namelijk ruimte om (meer) te variëren met de middelen die we inzetten om die doelen te bereiken. Bijvoorbeeld in de keuzes die we maken rondom de strafmodaliteit, of de zwaarte (lengte) van een straf.¹⁰ Belangrijk is daarbij om te beseffen dat sancties niet alleen meerdere doelen dienen, maar ook meerdere doelgroepen. De genoemde driedeling van doelgroepen binnen 'strafrecht met perspectief' is een handzaam startpunt: een herstel- en verzoeningstraject tussen slachtoffer en dader hoeft door het grote publiek nog niet te worden ervaren als een herstel van de rechtsorde, een adequate sanctie in de ogen van het publiek, hoeft voor slachtoffers nog niet te betekenen dat die genoegdoening ervaren, en hoeft voor de dader nog niet te betekenen dat die zijn leven betert. Strafrechtelijke sancties hebben dus niet alleen meerdere doelen, ze hebben ook meerdere publieken die ze allemaal tegelijk moeten bedienen.

Als we op deze manier een volledige set doelen weten te formuleren - doelen waarvan je bij allemaal onomwonden kan zeggen 'meer is beter' - dan ontstaat er ruimte om stap voor stap verbetering te zoeken in de (mix van) middelen die we inzetten om die doelen te behalen. Ruimte om na te denken over verschillende soorten sancties, verschillende soorten afspraken, verschillende soorten van herstel, genoegdoening en ook verschillende vormen van communicatie naar het bredere publiek over de ingezette maatregelen.

Verbetering kun je dan definiëren als: verbetering op tenminste één van de doelen zonder verlies op één van de andere - dit heet ook wel een Pareto-verbetering.

⁷ [Parlementaire verkenning naar de prestaties in de strafrechtketen](#) & ook [Motie](#) Ellian c.s. over de wijze waarop organisaties op afstand verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering en het financieel beheer.

⁸ Weerwind. [Kamerbrief] [Straffen op maat. Verkenning doorontwikkeling sanctiestelsel en sanctietoepassing](#). 2023

⁹ Ministerie van JenV (2018), [Beleidsdoorlichting artikel 34.3. Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en maatregelen](#) (2008 - 2014), Den Haag. De beleidsdoorlichting stelt "(...) 5 strafdoelen te onderscheiden, te weten: Herstel van de rechtsorde: - [1] vergelding (van de geschonden norm) - [2] herstel ontstane leed (voor het slachtoffer) Verhogen van de veiligheid: - afschrikking te weten generale [3] en speciale preventie [4] - onschadelijkmaking [5]" (blz. 15)

¹⁰ In het Changing Justice Gears deelproject '[Motivate](#)' concluderen Restorative Justice Nederland en Universiteit Maastricht: "Rechters lijken een tamelijk pragmatische visie te hebben op het doel of de doelen van de straf, waarmee men in de praktijk alle kanten op kan." (zie ook J.W. de Keijser. 2017)

De formulering van de strafdoelen

Helaas is het werken met doelstelling in het strafrecht nog niet zo simpel. Ten eerste is de definiëring van de doelen nog niet bepaald af. Ten tweede moeten we voor het meten van vooruitgang nog een paar goede meetinstrumenten ontwikkelen (waarover later meer). Ten derde blijft het werken met statistiek: een sanctie of maatregel die in 90% van de gevallen het beoogde effect bereikt, werkt in 10% van de gevallen niet of onvoldoende, met soms vreselijke gevolgen. Dit is een onafwendbaar onderdeel van het strafrecht, maar laat onverlet dat we die 90% omhoog willen hebben. Daarop focussen we hier.

Bij het formuleren van de doelen is met name lastig de positie van vergelding. Vergelding, ook wel leedtoevoeging, wordt vaak beschreven als *doel* van het strafrecht (zie bijvoorbeeld de brief van de minister), terwijl het naar zijn aard eerder *middel* is tot een ander doel. Illustratief is bijvoorbeeld de eerder genoemde beleidsdoorlichting die vergelding noemt als doel en dan stelt: "de opgelegde straffen en/of maatregelen [dienen] door de Nederlandse bevolking als voldoende vergelding te worden ervaren". Vergelding als *doel* is echter iets anders dan dat we maatregelen nemen die als vergelding *worden ervaren*. Nu zijn de middelen immers vrij(er) geworden en is het doel een beoogd effect bij het publiek. Leedtoevoeging (door bijvoorbeeld vrijheidsbeperking of afnemen van geld) is in deze formulering een *middel* tot het doel om bij het bredere publiek een bepaald effect te sorteren. Dat effect wordt meestal benoemd als 'herstel van de rechtsorde'¹¹. Vergelding is hanteerbaarder als middel dat een aantal doelen en doelgroepen kan bedienen. Vergelding kan het bredere publiek de indruk geven dat de orde hersteld is, kan bij het slachtoffer voor een gevoel van genoegdoening zorgen¹², kan potentiële daders weerhouden van een vergelijkbaar delict en zou zelfs ervoor kunnen zorgen dat dader het niet nog een keer doet. Maar het is niet ondenkbaar dat er andere middelen zijn die een Pareto-verbetering opleveren op één van deze dimensies...¹³

Met deze redenering komen we op een (voorlopige) indeling van drie doelgroepen (dader, slachtoffer, publiek) en vier doelen:

1. Herstel van de rechtsorde, (her)bevestiging van de norm - in de ogen van het publiek, van slachtoffer(s) en dader(s)
2. Herstel van het ontstane leed bij slachtoffer(s), genoegdoening - in de ogen van slachtoffer(s) en eventueel ook bij publiek en dader(s)
3. Preventie algemeen, zorgen dat anderen niet iets vergelijkbaars doen - zoals tot uitdrukking komt in daderanalyses en algehele criminaliteitscijfers
4. Preventie specifiek, zorgen dat dader het niet nog een keer doet en op 't rechte pad komt - zoals zichtbaar wordt in incapacitatie, recidivecijfers, resocialisatie-onderzoek

¹¹ Zie Wenzel et al. [Retributive and restorative justice](#). 2008. Pg.381

¹² Volgens Pemberton, Aarten & Mulder (2017) gaat slachtofferschap gepaard met een verminderd gevoel van agency en gemeenschap (community). Gerechtigheid kan worden gezien als een poging om deze twee dimensies te herstellen. Retributieve gerechtigheid, ook wel vergelding, kan een krachtig middel zijn om de 'agency' te herstellen, maar ook andere mogelijkheden om dit te doen kunnen aan slachtoffers worden aangeboden.

Zie ook Blokland, Schuyt & Wermink. [Wat is vergelding ons waard?](#) 2023

¹³ Zie Van Ginneken. [The pain and purpose of punishment: A subjective perspective](#). 2016. Pg.11

Het aardige van deze omschrijving van de strafdoelen is dat ze voldoen aan het criterium: je wil van elk onomwonden meer, terwijl ze alle ruimte laten voor de inzet van een passende mix van middelen en voor de ontwikkeling van nieuwe en beter werkende middelen.

In het bijzonder zien we hier de eerder genoemde veranderopgaven terugkomen van 'strafrecht met perspectief'. Het zou wel eens kunnen dat we veel verbetering op de genoemde doelen kunnen behalen niet alleen door maatwerk in sancties, maar ook door betrokkenen onderdeel te maken van de oplossing, door beter te kijken naar de sociale netwerken (vrienden, familie, vrijwilligers, vrijwilligerswerk, betaald werk, verenigingsleven, etc.) die bijvoorbeeld kunnen helpen voorkomen dat dader in herhaling valt. Zo geven de doelen ook een kader om na te denken over procedures die meer bijdragen aan effectiviteit op die doelen.

Dit alles vanzelfsprekend binnen de harde randvoorwaarden van proportionaliteit, mensenrechten, procedurele rechtvaardigheid en een passend kostenplaatje. Het aardige ook van deze omschrijving is dat ze alle ruimte laat voor een inzet van middelen die van geval tot geval kan verschillen: van schadeherstel tot een resocialisatietraject, van een aantal goede werken tot een (langdurige) vrijheidsstraf... zolang de middelen maar zo goed mogelijk scoren *op alle vier de doelen bij alle drie de doelgroepen*. En steeds geldt dus: als je op het ene doel meer bereikt, mag dat niet inhouden dat op het andere doel minder wordt bereikt.

De betrekkelijke eenvoud van 'strenger straffen' of 'recidivevermindering' of 'herstelrecht' wordt hiermee niet behaald. En dat is misschien wel de belangrijkste constatering: het strafrecht is niet ééndimensionaal. De meervoudigheid van doelen serieus nemen op elk niveau betekent ook het omarmen van een inherent complexe opdracht door alle ketenpartners en door uitvoerders op elk niveau - we kunnen het niet versimpelen.

De meervoudigheid operationaliseren

Hierna bespreken we vier ingrediënten die ervoor kunnen zorgen dat met dat meervoudige perspectief ook daadwerkelijk beweging kan ontstaan.

1. Omarm meervoudigheid van doelen

Het eerste ingrediënt vloeit logisch voort uit het voorgaande:

- 1) Omarm expliciet de **meervoudige doelen** van het strafrecht. Dit geldt voor alle ketenpartners en alle betrokken beleidsmakers: benoem de verschillende doelen in je missie, in je begroting, in je verantwoording, in elk beleidsstuk én in alle relevante processtukken.¹⁴

2. Doe het niet alleen

De meervoudigheid en het realiseren van meerdere doelen suggereert ook dat goede strafrechtspleging een gezamenlijke opdracht is. Politie, rechtspraak, openbaar ministerie, advocatuur en gevangeniswezen zijn de klassieke spelers daarin. Maar ook reclassering, slachtofferhulp, Halt als uitvoerder van taakstraffen en forensische zorg zijn inmiddels

¹⁴ De minister van JenV geeft alvast een goede aanzet, als ze stelt: "Afschrikking, vergelding, het beëindigen van crimineel gedrag, het voorkomen van herhaling, de erkenning van de inbreuk op het slachtoffer, het herstel van geleden schade en van verhoudingen of het afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel: het zijn allemaal doelen waar we voor gaan". (Yeşilgöz, parlementaire verkenning), maar het werkt beter als dit een vast en geïnstitutionaliseerd rijtje wordt, zoals in het voorgaande voorgesteld.

wezenlijk. Herbevestiging van de norm, herstel van leed, preventie en resocialisatie gebeurt ook tussen de betrokken daders en slachtoffers zelf en in hun eigen omgeving. Hun participatie is essentieel voor het slagen van interventies en het faciliteren van afspraken via bemiddeling, sociaal werk en andere interventies vormt dus onderdeel van de "derde macht" die de doelen gezamenlijk zal moeten realiseren.

Een betere strafrechtspleging betekent in wezen dat deze spelers een beter gezamenlijk aanbod doen aan de samenleving om deze maatschappelijke doelen te realiseren. Dat is eigenlijk de uitnodiging van de parlementaire verkenning aan de spelers in de keten. Dat is ook de handschoen die deelnemers aan het project Strafrecht met perspectief hebben opgepakt. Dat is ook de uitdaging die de Visitatiecommissie rechtspraak onlangs deed door de rechtsprekende professionals uit te dagen om zich te ontwikkelen van juridische professionaliteit, richting organisatorische en maatschappelijke professionaliteit. Dit leeft ook sterk bij de politie en bij het OM waar betekenisvolle interventies al jaren gevleugelde woorden zijn terwijl het juridisch-technisch nog gaat om aangiftes, vervolgingen, strafbeschikkingen, septs, vonnissen, straffen, voorwaarden en maatregelen.

Meervoudige doelen in een concrete zaak:

Om meervoudige doelen in concrete zaken te operationaliseren, zullen uitkomsten op die doelen op een of andere manier gemonitord moeten worden. Belangrijk is vervolgens ook dat die monitoring informatie 'terug' levert aan de betrokken professionals, zodat zij dit kunnen benutten in hun eigen professionele ontwikkeling.

Een dergelijke monitoring bestaat nog niet, maar zou de volgende ingrediënten kunnen bevatten:

1. Een diagnose- en intake tool die helpt om de *behoeften* van slachtoffers, verdachten en de samenleving te identificeren voor bepaalde zaken/type-delicten.
2. Een manier om de voortgang in het vervullen van deze behoeften te monitoren.
3. Een manier om systeembrede vooruitgang te aggregeren over verschillende zaken/type-delicten heen.

In een eerste schets zou dat er ongeveer zo uit kunnen zien voor een geëscaleerde burenruzie: een buurman heeft geweld gebruikt en blijkt bovendien een verleden te hebben. Hij was al eens veroordeeld wegens mishandeling van zijn toenmalige vriendin. NB het voorbeeld illustreert niet alleen de monitoring, maar ook een aantal subtiele aanpassingen die ontstaan als we alle doelen beter willen raken:

- **Het meldingsmoment (de aangifte) wordt aangevuld met een intake** om de behoeften van betrokkenen te peilen. *In het geval van de burenruzie wil het slachtoffer bijvoorbeeld vooral begrijpen waarom de ruzie zo heeft kunnen escaleren, voorkomen dat het nogmaals gebeurt, zo mogelijk een excuus en dat alle gezinsleden zich weer veilig voelen in hun huis en op straat. Dat laatste heeft de hoogste prioriteit.*
- **Zaak stroomt in bij ZSM waar de gewenste uitkomsten (gebaseerd op de behoeften die tijdens de intake naar voren kwamen) centraal worden gezet.** Naast het politieverhoor gericht op vaststelling van wat er is gebeurd, wordt ook voor de verdachte vastgesteld welke uitkomsten voor hem belangrijk zijn. Onder leiding van het OM inventariseren de professionals op basis daarvan en (waar nodig) op basis van een inventarisatie van de belangen van de omgeving welke uitkomsten in deze specifieke zaak gewenst zijn. Vervolgens worden aan ieder van die uitkomsten en de bijbehorende strafdoelen interventies gekoppeld om die uitkomsten te gaan bereiken. Dat zijn bijvoorbeeld detentie, taakstraffen, herstelgerichte interventies of (voortzetting van) therapie, communicatie. *In het geval van de burenruzie kan dit bijvoorbeeld betekenen:*
 - *mediation die bijdraagt aan de gewenste uitkomsten 'slachtoffers weten/ begrijpen wat er is gebeurd', 'excuus/herstel van relaties';*

- *deze gesprekken kunnen ook bijdragen aan 'voorkomen herhaling' en 'gevoel van veiligheid', maar daarvoor is bijvoorbeeld ook een cursus nodig om agressie te beheersen aan de kant van de buurman en*
- *een gesprek van de wijkagent met de direct omwonenden dat de norm "geen geweld en geweldloze communicatie" op een neutrale en evenwichtige manier bevestigt.*
- **Afhankelijk van de (geslaagde) interventies doet de rechter een uitspraak** waarin bij de publicatie van het vonnis (of bericht einde zaak) duidelijk de uitkomsten op de verschillende (straf)doeleinden worden benoemd. *In het geval van de burenruzie kan na een geslaagde mediation de rechter de zaak beëindigen. De rechter benoemt de uitkomsten van de mediation en de afspraken om deze te bestendigen, bijvoorbeeld dat de betrokken mediator na 2 maanden nog een check doet bij betrokkenen.*
- **Na 2 maanden koppelt de regisseur in het systeem terug of de uitkomsten en (straf)doelen inderdaad bereikt zijn.** Op elk van de genoemde uitkomsten wordt de vooruitgang kort geëvalueerd. Deze informatie wordt meegenomen in het monitoringsinstrumentarium van de strafrechtspleging. *In het geval van de burenruzie heeft de mediator contact opgenomen met beide betrokkenen en hun gevraagd naar vooruitgang op de genoemde uitkomsten van het intake (politie), ZSM, en mediation-traject. De ruzie heeft de relatie tussen de burens zeker aangetast, maar ze wonen wel weer vredig naast elkaar, en voelen zich veilig in hun leefomgeving. De relatie is voldoende hersteld en de reden van de ruzie is zodanig uitgepraat dat deze niet tot nieuwe escalatie heeft geleid. Er is een duidelijk signaal naar de omwonenden afgegeven.*

Met het omarmen van een set maatschappelijke doelen zoals hierboven voorgesteld, ontstaat meer vrijheid om op zoek te gaan naar manieren om die doelen te dienen. Het is belangrijk om hierbij voort te bouwen op praktijken en ontwikkelingen die al langer in de sector gaande zijn. Zo heeft het CJIB de afgelopen jaren laten zien op allerlei manieren innovaties te kunnen ontwikkelen in de richting van een maatschappelijk verantwoorde incasso (meer maatwerk bij innen). Zo werkt de Reclassering binnen de [COSA-aanpak](#) met vrijwilligers, die samen met professionals een netwerk rond ex-gedetineerde zedendaders vormen (de zogeheten COSA-cirkel) - een effectieve methode om de kans op herhaling drastisch te verminderen. Zo heeft het programma 'Koers en Kansen' van DJI en het ministerie van JenV laten zien dat er breed in de sanctietoepassing bereidheid en enthousiasme is om te experimenteren en aan de slag te gaan met nieuwe werkwijzen en (op nieuwe manieren) samen te werken met (nieuwe) partners. "Zo hebben meer consensuele vormen van afdoening in de vorm van procesafspraken een formele status verkregen¹⁵, tegelijk staat dit instrument nog in de kinderschoenen en is er weinig bekendheid met de mogelijkheden en zijn die nauwelijks ingebed in bestaande procedures en samenwerkingen", stelt een groep leidende strafrechtwetenschappers.¹⁶

Maar samenwerken met partners beperkt zich meestal beperkt tot partners binnen overheidsland (sociaal domein, zorg) terwijl er ook veel te halen valt in het maatschappelijk middenveld en in het private domein. Denk bijvoorbeeld aan getrainde vrijwilligers zoals van Slachtofferhulp (van onschatbare waarde voor slachtoffers) of buurtbemiddeling (voorkomen escalatie van burenruzies, preventief) of Stichting Exodus (nieuw netwerk voor ex-gedetineerden). Denk bijvoorbeeld ook aan ondernemers die cruciale partners zijn in de resocialisatie van daders. Sommige van deze ondernemers noemen zich expliciet *sociaal* ondernemers (zie bijvoorbeeld [heilige boontjes](#)), maar elke ondernemer die een dader een kans

¹⁵ Recentelijk erkend door de Hoge Raad, zie HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252.

¹⁶ Zie de analyse in het plan voor een ontwikkelcentrum [betekenisvol strafrecht](#) (Groeifondsvoorstel, 2023)

biedt en goed weet te begeleiden, creëert aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde (zie bijvoorbeeld [van Dorp](#)). Tijdens een sessie van Strafrecht met Perspectief merkte een ervaringsdeskundige op dat in de eigen omgeving soms de meest effectieve “reclasseringsmedewerkers” te vinden zijn. Naarmate de druk om op alle doelen beter te scoren toeneemt, zullen deze en andere mogelijkheden in groeiende mate aantrekkelijke opties worden.

Het tweede ingrediënt tot operationalisering is dan ook:

- 2) Doe het niet alleen. De strafrechtketen kan het niet alleen. **Breng partners vanuit de civil society in positie**. Met informatie, met concrete afspraken, etc. Met als drijvende kracht om de vier doelen dichterbij te brengen en tegelijk de eigen belasting te verminderen. Denk bijvoorbeeld aan bedrijven die bereid zijn om mensen die extra aandacht nodig hebben in dienst te nemen. Denk bijvoorbeeld ook aan (netwerken van) vrijwilligers die kunnen helpen om mensen na hun detentie op het rechte pad te helpen.

3. Ontwikkelcentrum

Het derde ingrediënt is om de bestaande bereidheid tot onderzoeken en ontwikkelen meer structurele brandstof te geven. Het gaat om structureel leren en verbeteren. En het gaat er om werkzame vernieuwingen ook daadwerkelijk te implementeren. Hiervoor is niet alleen onderzoek en ontwikkeling nodig op het inhoudelijke gebied van sancties en maatregelen die de maatschappelijke doelen van het strafrecht dichterbij brengen, maar ook aandacht voor zaken als bekostiging, benodigde professionaliteit, regelgeving en aansturing.

De eerder genoemde groep strafrechtwetenschappers ziet twee grote uitdagingen voor het strafrechtstelsel: om de goede interventies bij de mensen te krijgen en om die interventies veel eerder te realiseren. Niet alleen soms, als iedereen zijn bevoegdheden optimaal inzet, maar stelselmatig.¹⁷ En lik op stuk, maar dan voor alle strafdoelen.

Bij die ontwikkeling is een zekere vorm van standaardisatie wenselijk. In ieder individueel geval van winkeldiefstal of geweldpleging door een verward persoon uitvoerig met iedereen bespreken hoe de doelen te verwezenlijken is te kostbaar. Een volledig open proces maakt ook te weinig gebruik van ervaringskennis. Richtlijnen, evidence-based, kunnen helpen, uiteraard met behoud van onafhankelijkheid van de professional en de - goed geïnformeerde - keuzes van de betrokkenen.

In het licht van de genoemde doelstelling is het hierbij goed bouwen op de energie die er al is bij DJI, CJIB, OM, Politie, Reclassering, Rechtspraak e.a. die allemaal de afgelopen jaren succesvolle vernieuwingsprojecten hebben laten zien:

- 3) het ministerie zou een **ontwikkelcentrum** ten behoeve van alle geledingen van het strafstelsel kunnen creëren om op alle noodzakelijke aspecten van het strafstelsel te kunnen ontwikkelen en verbeteren.

Belangrijk is hierbij te zien hoe het meervoudige perspectief tegenstellingen overbrugt. Zo ontstaat bij een enthousiast pleidooi voor ‘Geen straf, maar herstelrecht na misdaad’ waarbij

¹⁷ Zie de analyse in het plan voor een ontwikkelcentrum [betekenisvol strafrecht](#) (Groeifondsvoorstel, 2023)

Claesen stelt dat dit veel effectiever is, automatisch de vraag of dit daadwerkelijk beter scoort op alle beoogde doelen, of misschien alleen op recidive.¹⁸ En vervolgens de vraag hoe 'herstel' zo vorm te geven dat het ook goed scoort op de andere dimensies.

4. Maatschappelijk feedbackkantoor

Om dat meervoudige perspectief overal en voortdurend centraal te kunnen zetten, is een informatie-infrastructuur nodig die alle ketenpartijen en hun omgeving kan voeden met relevante feedback van collega's en van burgers. Hier kan ook verder worden gewerkt aan de definiëring van de doelen van het strafsysteem. Hier kunnen KPI's worden ontwikkeld die zowel de maatschappelijke resultaten als de bijdrage daaraan van de respectieve partners betekenisvol in kaart kunnen brengen.

Tegelijk geldt dat dit een zachte kracht zal zijn. *feedback* is geen *regie*. Dat samenhang en samenwerking functioneel zijn, betekent nog niet dat er ook regie gevoerd moet of kan worden. Wettelijke kaders (scheiding der machten, trias politica) kennen actoren in de strafrechtketen met goede reden gescheiden rollen toe waar geen ketensturing aan mag tornen. Een zachte kracht dus; we stellen voor hem te noemen 'maatschappelijk feedbackkantoor'.

Het maatschappelijk feedbackkantoor is bij uitstek de belichaming van beweging stimuleren zonder een regisseur te benoemen. Het maatschappelijke feedbackkantoor is een nieuw op te richten eenheid die geen zeggenschap heeft over enige andere ketenpartner maar de ketenpartners wel structureel voedt met gegevens over hun bijdrage aan de doelbereiking van het strafsysteem als geheel. De naam van het maatschappelijk feedbackkantoor is (bewust) niet sexy maar probeert wel precies te benoemen wat de bedoeling is: feedback geven aan de ketenpartners over hun bijdrage aan de maatschappelijke meerwaarde die we van de keten verwachten.

Het kantoor heeft de opdracht om de maatschappelijke doelbereiking zoals hiervoor beschreven te operationaliseren en daarop voor elke ketenpartner maximaal relevante feedbackinformatie te genereren. Het kantoor bepaalt zelf - gegeven de meervoudigheid van de strafdoelen - welke informatie het genereert. De inbreng van de stem van de maatschappij (burgers) is hierin wel belangrijk. Het kantoor geeft geen advies, maar houdt slechts de best denkbare spiegel voor.¹⁹

Speciaal aan het maatschappelijk feedbackkantoor is dus dat het een centrale informatie-eenheid is die *gedistribueerde* informatie genereert. Geen "stuur" informatie voor een hogere macht, maar ontwikkelinformatie voor elk afzonderlijk uitvoerend deel. Het maatschappelijk feedbackkantoor krijgt expliciet de opdracht informatie te genereren *ten behoeve van het lokale en zich daarop te specialiseren*.

- 4) het ministerie creëert een **maatschappelijk feedbackkantoor** met als uitdrukkelijke opdracht om informatie te genereren die de ketenpartners helpt hun bijdrage aan de meervoudige doelen te verbeteren. Het maatschappelijk feedbackkantoor helpt zonodig om die doelen verder te ontwikkelen.

¹⁸ <https://www.socialevraagstukken.nl/geen-straf-maar-herstelrecht-na-misdaad/>

¹⁹ In een ander artikel schetsen we hoe uitkomsten [van interventies en voor mensen] gemeten en gemonitord zouden kunnen worden. Zie [uitkomstenmonitoring in de strafrechtspleging](#). 2023

Sturen zonder te sturen

Zoals we in het voorgaande al aanstipten, stuit 'sturen op de keten' op serieuze rechtsstatelijke bezwaren. Tegelijkertijd is het mogelijk om een context te creëren die wel degelijk sturend werkt.

Dit lijkt een woordenspel, maar dat is het niet. Immers ook in de huidige situatie is de context van betekenis zonder dat er sprake is van sturing. De wijze van bekostiging bijvoorbeeld is behoorlijk sturend zonder dat er iemand daadwerkelijk directieven uitvaardigt. Naast bekostiging zijn er meer elementen die sturend kunnen werken zonder dat er sprake is van een daadwerkelijk sturende (hogere) macht. De voorgaande paragrafen gaven een aantal voorbeelden hoe de vormgeving van zo'n richtinggevende context eruit zou kunnen zien.

De vraag is dan natuurlijk wie zo'n richtinggevende context kan creëren. De grootste ketenpartners - verenigd in het zogeheten Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) - zijn de actoren zelf en het ligt niet voor de hand dat zij dit kunnen. Er moet immers budget voor worden gecreëerd wat lastig is uit de afzonderlijke begrotingen van de partners die elk voor zich al overbelasting ervaren. Bovendien is een overkoepelende maatschappelijke oriëntatie vereist die niet gekleurd wordt door deel- of organisatiebelangen. Dit vereist dus inzet van het ministerie van JenV.

Hoe precair deze inzet ligt, wordt verwoord door de minister van JenV in haar bijdrage aan de parlementaire verkenning strafrechten: "Bij sturing en regie moet er rekening worden gehouden met de verhouding tussen politiek en onafhankelijkheid van rechtspraak en OM. Hoe houd je die balans vast? Hoe kan je straks sturen op operatie en niet (te veel) op inhoud?".²⁰ De stappen die het Bestuurlijk Ketenberaad (samen met de minister) al aan het zetten is met een ketenmonitor kunnen gezien worden als voorbode van zo'n sturende context zonder eigenlijk te sturen.

Materiaal vanuit het maatschappelijk feedbackkantoor, vanuit de R&D-inspanningen en op het gebied van het inschakelen van civil society-partners gaat dus wel degelijk de agenda van het BKB kleuren. Zonder ieders afzonderlijke rechtsstatelijke positie en verantwoordelijkheid in het geding te brengen, terwijl tegelijkertijd een context ontstaat die overkoepelende maatschappelijke doelen meer en scherper op de agenda zet. Precies zoals de minister het zich afvraagt, kan het ministerie zo zonder doorzettingsmacht de cruciale rol vervullen van schepper van een werkzame context.

Met deze actielijnen worden verschillende wensen tegelijkertijd ingelost: het strafstelsel wordt effectiever - op alle relevante dimensies. Delictplegers worden in groter getale ongevaarlijke medeburgers, kunnen op een betere manier door met hun leven, terwijl tegelijkertijd succesvoller wordt gecommuniceerd dat de norm overschrijden echt consequenties heeft. Op deze wijze wordt ook de schijnbare kloof tussen 'harder' en 'zachter' straffen overbrugd met gestaag slimmere interventies. Tegelijk neemt de druk op het systeem af. Doordat het systeem zelf effectiever en efficiënter wordt, maar vooral ook doordat er op zoveel mogelijk fronten 'maatschappelijke hulptroepen' kunnen worden gemobiliseerd.

²⁰ Yeşilgöz, parlementaire verkenning (2023)

Literatuur

- Boschman, S., Verweij, S., & Weijters, G. (2023). [Korte vrijheidsstraffen](#). WODC
- Blokland, A. A. J., Schuyt, P. M., & Wermink, H. T. (2023). [Wat is vergelding ons waard?](#). *Boom Strafblad*, 4(1), 28-34.
- Van Ginneken, E. F. J. C. (2016). [The pain and purpose of punishment: A subjective perspective](#). *What is Justice? Re-imagining Penal Policy Working Papers*, 22.
- Keijser J.W. de (2017), Straftheorieën en de praktijk. In: Koppen P.J. van, Keijser J.W. de, Horselenberg R. & Jellic M. (Eds.), *Routes van het Recht: Over de Rechtspsychologie*. Boom juridisch. 837-851.
- Pemberton, A., Aarten, P. G. M., & Mulder, E. (2017). [Beyond retribution, restoration and procedural justice: The Big Two of communion and agency in victims' perspectives on justice](#). *Psychology, Crime & Law*, 23(7), 682-698.
- Weerwind, F. (2023, 13 juli). [Straffen op maat. Verkenning doorontwikkeling sanctiestelsel en sanctietoepassing](#) [Kamerbrief]
- Wenzel, M., Okimoto, T. G., Feather, N. T., & Platow, M. J. (2008). Retributive and restorative justice. *Law and human behaviour*, 32(5), 375.