



Enkel optimaliseren
van de (strafrecht)keten
is een te beperkte
gedachte geworden

Peter Hennephof (l)
Albert van Wijk (r)

Strafrechtketen: van **ultimum** naar **optimum remedium**

Audit Magazine sprak met Peter Hennephof, hoofd directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen, en procureur-generaal Albert van Wijk van het Openbaar Ministerie over de ontwikkelingen en uitdagingen binnen de strafrechtketen.

Hoe ziet de strafrechtketen er op hoofdlijnen uit?

Van Wijk: “De strafrechtketen bestaat op hoofdlijnen uit de politie, de bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD, het Openbaar Ministerie (OM), de rechtsprekende macht (rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de Kinderbescherming (RVD), het bureau Halt en de reclassering (SRN). De politie zorgt hierbij voor de opsporing, het OM voor de vervolging en de rechtsprekende macht voor de berechting. De uitspraken van de rechtelijke macht, zoals gevangenis-, taak- of werkstraf en boetes, en de afdoeningen die door het OM zelf worden gedaan, worden vervolgens ten uitvoer gelegd door DJI, RVD, bureau Halt, SRN en CJIB.

Over...

Peter Hennephof is sinds 2011 hoofd directeur Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Als detentiespecialist beschikt DJI over verschillende typen inrichtingen voor diverse soorten gedetineerden en patiënten. Voorheen was Hennephof plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Eerder werkte hij als managing partner bij Twijnstra Gudde.

Albert van Wijk is procureur-generaal van het Openbaar Ministerie (OM) en lid van het College van Procureurs-Generaal, de landelijke leiding van het OM. Daarvoor vervulde Van Wijk uiteenlopende functies binnen het OM, waaronder plaatsvervangend hoofd van het Landelijk Parket en hoofdofficier Functioneel Pakket.

Al deze organisaties verzorgen samen de rechtshandhaving en leveren zo een bijdrage aan een meer veilige en rechtvaardige samenleving. Uitgangspunt bij het strafrecht is van oorsprong ‘ultimum remedium’ ofwel: het strafrecht wordt pas ingezet als andere manieren van handhaving onvoldoende toereikend zijn. Wel vraagt de huidige tijd steeds meer om een ‘optimum remedium’ ofwel, kiezen voor een aanpak die het best bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarbij moeten wij ons niet beperken tot de eigen keten, maar juist de samenwerking aangaan met partijen van buiten, zoals bijvoorbeeld de zorgketen of de gemeenten. De maatschappelijke behoefte moet daarbij centraal staan. Met het aangaan van samenwerkingen met partijen van buiten de strafrechtketen en het gezamenlijk invulling geven aan nieuwe maatschappelijke vraagstukken, begeven wij ons steeds opnieuw op onontgonnen terrein. Dat vergt een open houding en creativiteit van alle partijen.”

Hoe wordt de strafrechtketen bestuurd?

Hennephof: “De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rechtsbestel en daarmee ook voor de strafrechtketen. Uitgangspunt hierbij is dat iedere organisatie die in het strafproces opereert zijn eigen, meestal wettelijk bepaalde, taakopdracht heeft. Tegelijkertijd hebben we met elkaar onderkend dat de strafrechtketen zo sterk is als de zwakste schakel. Geen enkele partner in het strafproces is in staat om op eigen houtje een meer veilige en rechtvaardige samenleving te realiseren. Daarvoor hebben we elkaar hard nodig en zal de afstemming en samenwerking tussen de partners moeten worden versterkt op alle niveaus, zowel landelijk, regionaal als lokaal.

In het sturen en besturen van de keten gaat het in de kern om het maken van concrete afspraken over de samenwerking: wie doet wat in de verschillende fasen van het strafproces?

Welke vormen van criminaliteit pakken we aan? Hoe doen we dat? Aan welke kwaliteitseisen moet worden voldaan? Wanneer is de ene partij klaar en kan de zaak worden overgenomen door de andere partij (het koppelvlak)? De uitvoering van dit soort afspraken moet goed worden gemonitord en als zaken niet goed gaan moeten we elkaar daarop tijdig aanspreken zodat kan worden gerepareerd of bijgesteld.”

Wordt er ten behoeve van sturing gebruikgemaakt van stuurinformatie?

Van Wijk: “Ja, de afgelopen jaren is in goede samenwerking tussen VenJ en de partners in de strafrechtketen hard gewerkt aan een gezamenlijke strafrechtketenmonitor. Deze monitor levert steeds meer inzicht en daarmee grip op het doorlopen van verschillende soorten zaken in het strafproces op. Daarnaast werkt het OM bijvoorbeeld samen met de politie aan het verdiepen van het inzicht in de productie en prestaties op het koppelvlak van opsporing en vervolging en met de rechtspraak als het gaat om verdieping van het inzicht op het koppelvlak van vervolging en berechting. Sturing begint met het verkrijgen van inzicht in het verloop van het strafproces. Grip daarop krijg je door de juiste maatregelen met elkaar te treffen op de plekken waar knelpunten ontstaan en dus oplossingen moeten worden gevonden.

Tevens zijn door de partners in de Uitvoeringsketen van Strafrechtelijke Beslissingen kritieke prestatie indicatoren (KPI's) ontwikkeld ten dienste van een zekere en snelle tenuitvoerlegging van alle opgelegde sancties en maatregelen,

feitgeoriënteerd bezig. Daarbij werd eerst naar bewijzen voor een zaak gekeken, vervolgens werd gekeken of het echt een strafbaar feit betrof en hoe ernstig het feit was. Pas daarna werd gekeken naar de persoonlijke omstandigheden. Je ziet nu dat we veel meer energie steken in het eerder in kaart brengen van de persoonlijke omstandigheden omdat die vaak indicatief zijn voor een potentieel strafbaar feit. In die zin geldt: voorkomen is beter dan straffen.”

Hennephof: “Vergelijkbaar geldt bij DJI dat wanneer iemand met een strafrechtelijke titel binnenkwam, de focus op de straf zelf lag. Nu speelt echter veel meer de vraag: over wie gaat dit, wat is dit voor een persoon? Had deze meneer niet al psychische problemen voordat hij de strafrechtketen binnenkwam? Je moet je dan de vraag stellen of we met de reeds bestaande kennis binnen andere ketens of instanties (zoals de gezondheidszorg) niet al interventies hadden kunnen plegen waarmee het uiteindelijke misdrijf had kunnen worden voorkomen. Nu bestaat nog te vaak de situatie dat gewacht wordt met interventies omdat de persoon in kwestie nog geen strafbaar feit heeft gepleegd, ook al is er wel sprake van een tikkende tijdbom. De focus moet dus verschuiven van

De professionals hebben we al, we moeten ze nu slimmer inzetten

waaronder de vrijheidsstraffen. De onderscheiden KPI's zeggen iets over de prestaties in de executieketen en sluiten aan op de operationele doelen van de keten: tijdigheid, zekerheid en goed informeren. Metingen aan de hand van deze KPI's brengen het presteren van de belangrijkste processen en onderdelen binnen de keten in kaart.”

Wat zijn specifieke uitdagingen in de strafrechtketen?

Hennephof: “De maatschappij is continu in beweging. Ontwikkelingen leiden tot nieuwe problematiek en we moeten ons continu de vraag stellen hoe we hier het best op kunnen inspelen. Denk bijvoorbeeld aan actuele vraagstukken op het gebied van terrorisme, jihadisme en de toename aan verwarde personen. Om hier goed mee om te gaan, treden we steeds vaker buiten de geijkte paden van de strafrechtketen. Zo heeft DJI het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) voor het beoordelen en behandelen van gedetineerden met complexe sociaal-psychiatrische problematiek. Het OM doet nu steeds meer een beroep op de binnen het NIFP beschikbare expertise (zoals het herkennen van gedragsproblematiek) bij het in kaart brengen van potentiële gevaren op het gebied van jihadisme of terrorisme.”

Van Wijk: “In plaats van reflecteren gaan we ook steeds meer naar het inschatten van potentiële ontwikkelingen of dreigingen. Hierbij zetten we dezelfde kennis en expertise in, maar dan op een proactieve manier. In die zin is er op momenten sprake van een verschuiving: het OM was traditioneel altijd

zaak- en strafgericht naar persoonsgericht handelen binnen de traditionele strafrechtketen. De professionals hebben we al, we moeten ze nu slimmer inzetten.”

Heeft deze ontwikkeling nog consequenties voor de sturing en beheersing van de keten?

Van Wijk: “Traditioneel richt de besturing zich op procesoptimalisatie met expliciete aandacht voor de koppelvlakken tussen de verschillende ketenpartners. Dit moeten we zeker blijven doen, maar er moet ook meer gebeuren. Enkel optimaliseren van de (strafrecht)keten is een te beperkte gedachte geworden. De strafrechtketen is niet iets absoluuts, we werken veel samen met allerlei organisaties die formeel niet tot de keten behoren, maar waarvan de bijdrage cruciaal is. Strikt ketendenken zou dus kunnen leiden tot verkokerd denken, netwerkdenken is een betere keuze.”

Hennephof: “De professionals moeten in strafrechtketenoverschrijdende netwerken worden ingezet om zoveel mogelijk een maatschappelijke bijdrage te leveren. Hoewel het werken in netwerkvormen steeds meer toeneemt, is de financiering van de strafrechtketen nog steeds op klassieke wijze geregeld. Zowel bij het OM als DJI vindt financiering plaats op basis van aantallen, bijvoorbeeld het aantal afgehandelde zaken of het aantal dagen detentie, en een standaard prijs. Dit wordt ‘PxQ’-financiering genoemd. Hierdoor ontbreekt financiële dekking voor bijvoorbeeld de eerdergenoemde inzet van het NIFP bij de monitoring van jihadisme en terrorisme of bijvoorbeeld initiatieven samen met de

gemeenten die gericht zijn op het voorkomen van misdrijven. Voor dit soort nieuwe initiatieven moet steeds worden nagedacht hoe de inzet gefinancierd kan gaan worden. Het maakt immers geen deel uit van de reguliere bekostigingssystematiek. Bij sommige onderwerpen, zoals jihadisme en verwarde personen, begint het ontbreken van financiële dekking echt pijnlijk te worden. Daar lopen we tegen de grenzen aan en op financieel gebied moet daar dan ook echt iets gebeuren. De klassieke besturingsstructuur en bijkomende financieringsstructuur passen onvoldoende bij de actuele vraagstukken van vandaag de dag.”

Wat zijn typische valkuilen binnen de strafrechtketen?

Van Wijk: “Wat ons betreft is een eenzijdige focus op de hiervoor besproken ‘klassieke keten’ een van de grootste valkuilen die rondom de strafrechtketen speelt. Een keten suggereert een strak geregisseerd begin en eind en een soort volgtijdelijkheid die zich in de praktijk toch lang niet altijd voltrekt. Om succesvol om te kunnen gaan met actuele ontwikkelingen in de maatschappij moeten we breder kijken en ook samenwerkingen buiten de keten aangaan. De aard van de problematiek vraagt hierom. Daar komt bij dat het werk steeds complexer is. Er wordt steeds meer gevraagd. Ook is de dreiging toegenomen. Dit vraagt om heldere rollen en verantwoordelijkheden, de juiste financiering en een reëel verwachtingspatroon.”

Hennepfloh: “Als iemand bijvoorbeeld een historie heeft van psychische of verslavingsgerelateerde problemen en wordt veroordeeld tot vier maanden, dan moet je deze persoon niet na het uitzitten van de detentie zomaar weer op straat zetten. Na het uitzitten van de straf is hij weliswaar uit de strafrechtketen, maar voor de samenleving is het nog steeds diezelfde verslaafde en/of verwarde meneer. Daar moet je tijdens de detentieperiode mee aan de slag en de samenwerking zoeken met andere instanties om de achtergronden van de problematiek inzichtelijk te krijgen. Ook moet je zorgen dat, als de straf is uitgezeten, het lokale netwerk gereed is om de persoon weer terug te begeleiden de maatschappij in. Als je dit soort zaken niet goed regelt, dan zie je zo iemand binnen de kortste keren weer terug in de gevangenis.

De Top 600-aanpak van Amsterdam is een ander mooi voorbeeld. Burgermeester Van der Laan heeft de zeshonderd echte probleemgevallen in kaart gebracht. Dit betreft personen die verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de overlast en overtredingen. Het zijn veelplegers die over een periode van vijf jaar zijn aangehouden voor een delict zoals inbraak of straatroof en die minstens drie keer zijn veroordeeld. Ook jeugdige plegers zijn opgenomen als ze de afgelopen jaren in totaal tweemaal zijn veroordeeld. Hierbij wordt niet gewacht totdat er (opnieuw) iets misgaat, maar wordt in breder verband gekeken naar de achtergronden en de beste aanpak. Dit gebeurt met de inzet van competente vakmensen van verschillende betrokken organisaties (afhankelijk van de problematiek/persoon) van bijvoorbeeld justitie- en zorgpartners maar ook van gemeentelijke diensten, UWV en de Belastingdienst. Als DJI krijg je dan met een heel nieuwe behoefte te maken. Het is niet alleen maar ‘de rechter die veroordeelt en DJI voert uit’, maar een burgermeester die vraagt of wij kunnen helpen bij het monitoren

van veelplegers en alternatieve diensten kunnen leveren in de zin van bijvoorbeeld het leveren van een ‘time-outplek’ voor probleemgevallen zonder een strafrechtelijke titel. Van een vergelijkbare tendens is sprake ten aanzien van ernstig psychisch verwarde personen. Als ze het binnen de reguliere opvang niet aankunnen, dan hebben wij binnen tbs-klinieken wel de vereiste expertise. We krijgen ze alleen niet binnen vanwege het ontbreken van een strafrechtelijke titel. Ik zie daar wel mogelijkheden voor een alternatieve wijze van opvang en behandeling. DJI wordt zo steeds meer een partner in het helpen beheersen van de samenleving.

Verder werkt VenJ ten behoeve van een betere opvang, zorg en ondersteuning voor personen met verward gedrag samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (aanjaagteam verwarde personen). Kortom, de complexiteit vraagt om een bredere vorm van samenwerken. Enkel redeneren vanuit de strafrechtketen leidt ook tot verkokerd denken, waarmee de werkelijke oorzaak van problemen onvoldoende wordt weggenomen.”

Wordt bij vraagstukken op het gebied van beheersing en sturing binnen de keten nog gebruikgemaakt van de (interne) auditfunctie?

Van Wijk: “Ja, het OM heeft een eigen auditgroep die binnen het OM onderzoekt of onze processen beheerst verlopen. Naast de AO/IC worden ook audits uitgevoerd naar kritische processen, zoals dit jaar het doorvoeren van maatregelen om





te komen tot verbetering van de toepassing van de OM strafbeschikking en de maatregelen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van het onderzoek van de commissie Hoekstra. In deze audits worden de koppelvlakken met ketenpartners in het algemeen ook in beschouwing genomen. De (interne) auditfunctie over de keten als geheel kan nog wel worden versterkt. Uiteraard spelen de Algemene Rekenkamer en Audit Dienst Rijk ook een rol als externe partijen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de prestaties in de strafrechtketen heeft ten grondslag gelegd aan het zojuist afgeronde programma VPS. Dit programma had tot doel de prestaties in de strafrechtketen te versterken zodat de keten als geheel meer strafzaken sneller, slimmer, beter en transparanter kan afdoen en waarin de uitstroom van strafzaken verklaard en verantwoord kan worden; wat instroomt, dient ooit ook weer uit te stromen! Onder de vlag van VPS zijn veel mooie initiatieven en programma's gestart."

Hennepföf: "Ook DJI beschikt over een eigen interne auditafdeling. Hierbij worden drie 'smaken' onderscheiden: vraaggestuurde/operational audits, financial audits en safety, security & housing audits. De vraaggestuurde/operational audits betreffen vraagstukken vanuit de directeurs van DJI (doorgaans op het gebied van management control). De financial audits behandelen specifieke vraagstukken vanuit de jaarrekeningcontrole en het financieel beheer van DJI. De safety, security & housing audits hebben betrekking op de beveiliging en veiligheid binnen de verschillende inrichtingen van de organisatie. Daarbij sluiten onderzoeken ook aan op de jaarlijks gehouden strategische risicoanalyse van DJI. DJI deelt overigens de mening van het OM dat ketenbrede audits meer mogen worden toegepast. Mogelijk liggen daar mooie kansen om de afzonderlijke interne auditfuncties gezamenlijk op te laten trekken. De uitkomsten van het programma

Versterking Prestaties in de Strafrechtketen bieden daar mogelijk goede aanknopingspunten voor."

Is er binnen de keten nog een specifieke rol voor de interne auditors?

Van Wijk: "Audit ging in het verleden toch heel erg over procesoptimalisatie en het realiseren van de eigen vooraf gestelde doelen, vertaald naar kritische prestatie indicatoren. De aandacht mag wat ons betreft (nog) meer verschuiven naar de 'koppelvlakken' tussen organisaties binnen de keten en aanvullend naar de samenwerking met andere partners binnen de netwerken."

Hennepföf: "Daarbij geldt dat het 'mechanisch' oordelen op basis van KPI's en het redeneren vanuit financiering conform de 'PxQ-methode' te beperkt is. Ten aanzien van de toename van het belang van ketenoverschrijdende samenwerking hebben we dan ook auditors nodig om de scherpte erin te krijgen. We houden natuurlijk wel behoefte aan strak ingekaderde financial audits, maar daarnaast bestaat ook steeds meer behoefte aan audits gericht op actuele vraagstukken op het gebied van het leveren van maatschappelijk toegevoegde waarde. Het is goed denkbaar dat verschillende auditonderdelen vanuit de keten samenwerken om zo bij te dragen aan de uitdagingen die spelen met betrekking tot de ketenoverschrijdende initiatieven. Auditors moeten wat ons betreft niet wachten tot er een vraag vanuit de top komt, maar juist actuele thema's zelf op de agenda zetten. Denk aan vraagstukken omtrent het beter laten functioneren van de netwerken en of eerdere doelstellingen nog wel passen bij de actuele maatschappelijke behoefte. Ofwel, vanuit de auditkant met een frisse blik kijken naar uitdagingen binnen en rondom de keten."

Tot slot: wat zijn de laatste ontwikkelingen rondom de strafrechtketen?

Van Wijk: "Conform het plan is het VPS-programma onlangs afgesloten. Vooruitlopend daarop hebben de ketenpartners met het departement onderkend dat de ontwikkeling van de ketensamenwerking daarmee niet is afgerond. In de ketenconferentie van september 2015 is daarom besloten VPS voort te zetten in een nieuwe vorm van duurzame ketensamenwerking. Niet alleen op landelijk bestuurlijk niveau, maar juist ook regionaal en lokaal. Daar worden zaken immers daadwerkelijk opgepakt en behandeld in het strafproces, worden de afgesproken productie en prestaties geleverd en wordt uiteindelijk het beoogde maatschappelijke effect gerealiseerd.

Op bestuurlijk niveau moeten wij mogelijk maken en erop toezien dat onze professionals hun werk goed kunnen doen. Door te zorgen dat er sluitende werkprocessen in de keten bestaan, dat onze professionals over voldoende kennis en kunde beschikken om hun werk goed te kunnen doen, zij zich ondersteund weten door goede voorzieningen en met name ook de informatievoorziening en ICT. Daarvoor moet nog veel werk gezamenlijk worden verzet en fors worden geïnvesteerd in de hele keten. Hierbij moeten we durven te innoveren en over de grenzen van ons eigen domein heenstappen. De schouders eronder!" <<