

Inhoudsopgave

Column

- Mediation in strafzaken 3
Het belang van vrijwillige ingang en goede toegang
Judith Uitermark

Redactioneel

- Mediation in strafzaken: nieuwe uitdagingen 6
Annemieke Wolthuis, Renée Kool & Bas van Stokkom

Artikelen

- Mediation bij ZSM Midden-Nederland 9
De rol van de ketenpartners en optimalisering van doorverwijzingen
Britt van der Plas

- De in zichzelf gekeerde Nationale Politie 22
Bemiddeling en sociale zelfredzaamheid uit zicht?
Bas van Stokkom

- Een nieuwe Aanbeveling van de Raad van Europa: naar een duurzame
verankering van het herstelrecht? 33
Ivo Aertsen

Discussie

- Outputgestuurde strafrechtspleging en de 'eigen keuze' van mediators in
strafzaken 48
Janny Dierx

- Les jeux sont faits (De teerling is geworpen) 52
Overdenkingen naar aanleiding van het congres 'Het slachtoffer en het
strafproces: wat is de toekomst?'
Renée Kool

Signalement

- De implementatie van herstelrecht voor jeugdige slachtoffers: een
Europees leertraject 60
Een verslag van de afsluitende conferentie van het project 'Implementing
Restorative Justice with Child Victims', Brussel, 7 december 2018
Marit de Haan

Restorative Justice Academy <i>Gert Jan Slump</i>	65
Restorative Justice – Strategies for Change <i>Annemieke Wolthuis</i>	68
Summaries	69
Auteursgegevens	70

COLUMN

Mediation in strafzaken

Het belang van vrijwillige ingang en goede toegang

Judith Uitermark

Na een drietal pilotjaren en vervolgens twee tussenjaren waarin met man en macht gewerkt is aan het overleiden ervan, is Mediation in Strafzaken opgenomen in de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Met deze structurele financiering zijn we duidelijk begonnen aan een nieuwe fase, met groeiende juridische en maatschappelijke belangstelling.

Afgelopen jaar werden door rechters en officieren maar liefst 1472 lopende strafzaken aangemeld bij de mediationbureaus van de rechtbanken. Na nader onderzoek zijn hiervan 829 zaken gestart. Van de afgeronde 774 zaken was 83% geslaagd. Meestal volledig geslaagd en geregeld ook met afhandeling van schade. Dat zijn bijzondere cijfers en niet alleen als we kijken naar het eindresultaat. De kracht van Mediation in Strafzaken zit hem ook aan het begin. Aan de ingang.

Hoe werkt het? Er wordt een aangifte opgenomen, politieonderzoek leidt tot aanmelding bij het Openbaar Ministerie en ergens in deze fase wordt – meestal op ZSM – gevonden dat een zaak zich lijkt te lenen voor mediation. Daar gaat een inschatting aan vooraf. Een inschatting van iemand van de Raad voor de Kinderbescherming, van de Reclassering, van een medewerker van Slachtofferhulp of van de officier van justitie die ziet dat er kansen voor herstel liggen. Het komt ook voor dat de verdachte of zijn advocaat erom vraagt. Heel soms vraagt een slachtoffer er zelf om. Rechters maken mediation in bepaalde zaken bespreekbaar op zitting en kunnen het mediationbureau in de aanloop naar de zitting verzoeken om te onderzoeken of partijen openstaan voor mediation. Uitgangspunt is steeds dat eerst de verdachte wordt gevraagd of hij wil meewerken en daarna het slachtoffer. Als beiden daarvoor openstaan, wordt de zaak aangemeld bij het mediationbureau van de rechtbank. Of van het hof, die zaken zijn er ook. Dan benadert de mediationfunctionaris nogmaals beide partijen. Ze worden geen verdachte en slachtoffer meer genoemd, maar bij de naam. Er wordt gesproken in neutrale, minder juridische termen. Er wordt zorgvuldig verdere voorlichting gegeven, aarzelingen worden bespreekbaar gemaakt. Wat kan je eraan hebben als je meedoet. Wat laat je liggen als je niet meedoet? Is het toch te vers en te vroeg? Vier van de tien zaken starten niet. Dat is belangrijk, want daardoor zijn de mensen die wel naar de mediator gaan, die het gesprek met de ander aangaan, goed voorbereid op wat ze kunnen verwachten en wat niet. Het is mijn sterke overtuiging dat door deze ingang, deze selectie aan de poort, de uitkomsten zo positief zijn.

Stelt u het zich voor: die poort. Soms zijn er verdachten die er doorheen willen en het slachtoffer niet. Of andersom. Is dat oneerlijk? Is dat procedureel rechtvaardig? Vraag het gemiddelde slachtoffer naar zijn beleving als het gaat om rechtvaardigheid. Het slachtoffer heeft in een beperkt aantal delicten in ieder geval spreekrecht. Dat is belangrijk en het is een recht, maar het is ook een monoloog. Over meer dingen dan vroeger mag het slachtoffer tegen de rechter zeggen wat hij vindt van wat er is gebeurd en wat het met hem heeft gedaan. En wat voor straf er voor de verdachte moet komen. Maar het blijft een monoloog.

Mediation biedt een kans. En ja, alleen als zowel verdachte als slachtoffer dat ziet zitten. Maar wel zonder beperking in alle mogelijke strafzaken. Gelukkig maar, want veel zaken betreffen mishandelingszaken waar meestal geen spreekrecht voor mogelijk is. Mediation biedt kans op een dialoog, om vragen te kunnen stellen, zoals: waarom heb je juist mij geslagen/beroofd/verkracht/van mijn fiets gereden/enzovoort? Een kans om de ander te confronteren met wat het met jou gedaan heeft. En die ander zit vrijwillig aan tafel en luistert naar wat je zegt. Geeft antwoord. Er ontstaat vaak bijstelling van het beeld waarmee het slachtoffer aan de tafel van de mediator verscheen. Het monster wordt weer mens. Geen vrienden, maar dat hoeft ook niet. Dat kan vaak ook niet. En toch soms ook wel. Er zijn een paar hele mooie voorbeelden.

If you're sorry, tell the victims not the judge. Die spreuk kwam ik tegen op internet. Goed sorry zeggen is moeilijk, weet ik. Het helpt als het goed begeleid wordt. De gespecialiseerde mediators in strafzaken werken meestal met zijn tweeën en het begint met een aparte intake. Verdachte en slachtoffer vertellen ieder afzonderlijk hun eigen beleving. In de intake wordt de voorbereiding gedaan voor het gezamenlijke gesprek. Zonder gespreksstof heeft een gezamenlijk gesprek immers geen zin. Uniek aan de Nederlandse situatie is dat naar schatting 95% leidt tot een daadwerkelijk gezamenlijk gesprek in de mediationkamers van de rechtbanken. Een gesprek tussen verdachte en slachtoffer met als doel herstel, voor het slachtoffer en het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen aandeel, in geval van verdachte. Hoe dat herstel eruitziet en wat daarvoor nodig is, is in elke zaak anders en vaak weet een slachtoffer zelf pas welke vorm van herstel hij nodig heeft gaandeweg het voorbereidende gesprek, tijdens het gezamenlijke gesprek of zelfs pas naderhand. De werkelijkheid blijkt niet zo zwart-wit en ook wat er non-verbaal gebeurt in zo'n gesprek draagt bij. Slachtoffers willen verder met hun leven. Teruggewonnen regie, het gestolen gevoel van veiligheid terugkrijgen en afspraken maken over schade of over hoe met elkaar in de toekomst om te gaan. Die afspraken worden meestal vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst die aan het strafdossier wordt toegevoegd. Officiëren en strafrechters nemen vervolgens de uitkomst van een geslaagde mediation mee in de straftoemeting.

Het kan niet anders, er bestaat geen recht op mediation met de verdachte. Er bestaat geen recht op mediation met het slachtoffer. Er bestaat een mogelijkheid, op basis van vrijwilligheid. En dat is ook procedureel te rechtvaardigen. Al was het alleen maar, omdat het niet bieden van die kans niet rechtvaardig is. Overigens

geven slachtoffers die een mediationaanbod krijgen, ook geregeld aan dat het heel goed voelde om dat af te wijzen.

Wat voor mij een belangrijk punt van zorg is: de toegang tot strafmediation. Het beschikbare budget kent immers een plafond. Jaarlijks is er € 1 miljoen voor strafzaken en € 300.000 voor jeugdstrafzaken beschikbaar. Maar met de huidige instroom is er een reële kans dat we dat plafond gaan raken nog voor het einde van het jaar. En dan staan verdachte en het slachtoffer goed geïnformeerd in de ja-ik-wil-stand bij de poort. En waar de wet de weg opent, gaat dan toch de deur dicht ...

Mediation in strafzaken: nieuwe uitdagingen

Annemieke Wolthuis, Renée Kool & Bas van Stokkom

Wat een week. De dodelijke schietpartij in Utrecht, zo kort na de aanslag in Christ Church in Nieuw Zeeland. De leegte van de stad en de shock waarin de stad – en ‘het achterland’ – verkeerde, de rouw om de slachtoffers en alle commotie eromheen. Vervolgens de provinciale verkiezingen die gepaard gingen met veel verbale vijandelijkheden, met Forum voor Democratie als grote overwinnaar.

Toch was het ook een week van verbinding. Mensen zochten elkaar op, zoals steeds wanneer er erge dingen gebeuren, betonen hun respect en solidariteit aan slachtoffers en nabestaanden van zinloos geweld en roepen op tot vrede. Die saamhorigheid was er ook op vrijdag 22 maart 2019 toen we de Restorative Justice Academy in Amsterdam lanceerden (zie het signalement in dit nummer). Het kernteam van zeven professionals presenteerde trots een volwaardig aanbod van trainingen. Rob van Pagee, herstelrechtdenker en -doener van het eerste uur, verzichtte de opening door een lint door te knippen. Hij memoreerde aan de oprichting van het Forum voor Herstelrecht in 2001 en de start van ons mooie tijdschrift. Pitches werden gehouden door trainingsinstituten van de Justitiepartners. We waren het er allemaal over eens: de tijd was snel gegaan en dat we nu in 2019 zover zijn gekomen, hoopten we destijds wel, maar we konden het niet voorzien. De vaart zit er dan toch – eindelijk – in!

Dat bleek ook op donderdag 21 maart, toen EénVandaag een uitzending wijdde aan de opkomst van mediation in strafzaken, met een mooi verslag van een slachtoffer dat door de ontmoeting meer inzicht heeft gekregen in het meisje dat haar van de fiets trok en ook in haar eigen handelen. Coördinator mediation in strafzaken en strafrechter Judith Uitermark lichtte samen met mediator Rebecca Leeuwenberg het proces toe. De journalisten benadrukten bovendien dat het huidige budget van € 1 miljoen – hoe welkom ook – onvoldoende lijkt om het hele jaar mediations aan te kunnen bieden. Waar de strafrechter de deur open zet, dreigt die door een structureel tekort aan geld weer dicht te vallen, zoals Judith Uitermark signaleert in haar column. Ook Janny Dierx pakt de pen op om een lans te breken voor de financiële honorering van mediators. Die is nu ver onder de maat. In haar termen: ‘Een gemiddelde loodgieter komt voor die 25 euro per uur zijn bed niet meer uit.’

Maar er is aanleiding tot diepere zorg. Want het herstelrechtelijke gedachtengoed krijgt dan wel steeds meer handen en voeten in de praktijk, maar er is nog veel te winnen. Met name, zo blijkt uit de bijdragen van Britt van der Plas en Bas van Stokkom, op het niveau van de eerste ronde besluitvorming. Britt studeerde vorig jaar af aan de VU met een scriptie over Mediation bij ZSM Midden-Nederland en bewerkte de onderzoeksresultaten tot een artikel over de rol van de ketenpart-

ners en optimalisering van doorverwijzingen. Daaruit blijkt dat niet al die ketenpartners goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden en dat er daardoor veel potentie verloren gaat. Dat geldt zeker voor de politie.

Uit het artikel van Bas van Stokkom spreekt eenzelfde zorg. Hij schrijft over het tekort aan aandacht voor en oriëntatie op het herstelrecht binnen de Nationale Politie. Daar ligt de focus nog immer, of wellicht opnieuw, op de traditionele handhaving via het strafrecht. Zijn bemiddeling en sociale zelfredzaamheid uit zicht, vraagt hij zich af. Bovendien heeft de omvorming tot de Nationale Politie, zo blijkt uit meerdere door hem aangehaalde onderzoeken, geleid tot een tamelijk in zichzelf gekeerde organisatie. De nadruk ligt op de strafrechtelijke doorstroom en er is weinig focus op preventie en versterking van de eigen kracht van burgers. Zeker, er zijn ook politiemensen die wel aandacht hebben voor herstelgericht werken, en die lieten zich ook horen op de bijeenkomst van de RJN Academy, maar overall past het nog te weinig in de huidige politiecultuur.

Dat staat op gespannen voet met de boodschap van de Raad van Europa, neergelegd in de nieuwe Aanbeveling *concerning restorative justice in criminal matters* van de Raad van Europa (CM/Rec(2018)8). Ivo Aertsen geeft een uitgebreide beschrijving, ook van de gemiste kansen waarvan de Aanbeveling getuigt. Hij vergelijkt de tekst met die van de Aanbeveling van 1999. De nieuwe Aanbeveling steekt in op een ruimere en meer algemene toepassing van het herstelrecht, en van het gebruik van herstelrechtelijke principes en benaderingen binnen het brede domein van de strafrechtsbedeling, dus ook aan de voorkant en in detentie. Zo is er sprake van een versterking van de rol van de strafrechtelijke autoriteiten en een striktere omschrijving van een aantal regels, met een strengere controle en toezicht op herstelrechtelijke praktijken. Maar de 'laatste klap met de hamer', ofwel het inschrijven van een recht op herstelrecht als zodanig werd niet gegeven. Een gemiste kans, concludeert Aertsen.

Er waren meer gemiste kansen, want ook op het op 21 februari gehouden congres 'Het slachtoffer en het strafproces: wat is de toekomst?', georganiseerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (minister van Rechtsbescherming), ontbrak het herstelrecht. Althans van officiële zijde, want vertegenwoordigers waren er genoeg en die lieten zich in de workshops en de wandelgangen goed horen. Die en andere observaties gaven voer voor het maken van kritische kanttekeningen bij de op reclameleest gestoelde presentatie van het ministeriële beleid. De minister van Rechtsbescherming en zijn ambtenaren waren tevreden, maar 'het (herstelrecht)volk' morde. Er was maar weinig ruimte voor herkenning in het eendimensionaal gepresenteerde beeld van slachtofferschap en ook het begrip rechtsbescherming – waar de minister toch zijn 'bestaansrecht' aan ontleent – bleek te zijn verengd tot onrechtstatelijke proporties. Dat moet, zo betoogt Kool, een volgend congres beter kunnen, zeker ook waar het de aandacht voor het herstelrecht betreft.

In dit nummer vindt u verder nog een verslag van Marit de Haan van de afsluitende conferentie van het project 'Implementing Restorative Justice with Child Victims' van de International Juvenile Justice Observatory (IJJO) en het Euro-

pean Forum for Restorative Justice (EFRJ) in Brussel op 7 december 2018. Presentaties over het onderzoek en de praktijk rond jeugdige slachtoffers van misdrijven laten zien dat uitwisselingen van good practices tussen landen zeer bruikbaar zijn en dat ook juist voor jongeren een goede informatie en aparte regelgeving met specifieke aandacht voor kinderrechten van belang is.

We sluiten af met signalementen over strategieën voor verandering en over de Restorative Justice Academy. Het zijn initiatieven die gebruikmaken van de nieuwe Aanbeveling van de Raad van Europa en die uitgaan van het belang van kennisoverdracht, samenwerking en verbinding.

ARTIKELN

Mediation bij ZSM Midden-Nederland

De rol van de ketenpartners en optimalisering van doorverwijzingen

Britt van der Plas

1 Inleiding

Verdachte¹ heeft geprobeerd zelfmoord te plegen en is zwaar onder invloed van alcohol en medicijnen. Het gaat helemaal niet goed met haar en omstanders bellen een ambulance. Tijdens de ambulancerit naar het ziekenhuis wordt verdachte volgens de ambulancezuster helemaal wild. De zuster zegt dat ze is gebeten en gekrabbd door de verdachte en zij besluit hier aangifte van te doen. Verdachte wordt verzocht zich te melden op het politiebureau en geeft tijdens haar verhoor aan dat ze niet meer weet wat er allemaal gebeurd is, maar dat als aangeefster dit heeft verklaard, het wel zo zal zijn gegaan. Ze zegt dat zij zich de ogen uit haar kop schaamt en maakt duizendmaal excuses. Uit gegevens blijkt verder dat de verdachte psychische problemen heeft en onder begeleiding staat.

Aangeefster geeft aan dat het voorval veel indruk op haar heeft gemaakt. Ook omdat zij bang is voor ziektes zoals hiv, waarvoor de uitslagen van de onderzoeken naar besmetting lang op zich laten wachten.

Dit is een van de vele strafzaken die gedurende de onderzoeksperiode, voor mijn afstudeerscriptie voor de master Conflicthantering, rechtspraak en mediation aan de VU, aan de orde is geweest op de afdeling ZSM. ZSM is een onderdeel van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), waar OM, politie, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Slachtofferhulp Nederland als ketenpartners samenwerken om veelvoorkomende criminaliteit snel, zorgvuldig en betekenisvol aan te pakken.

Ik heb dit onderzoek begin 2018 verricht bij ZSM Midden-Nederland en heb mij hierbij gefocust op de rol van de ketenpartners bij het verwijzen naar mediation en hoe de verwijzing naar en daarmee de toegang tot mediation kan worden geoptimaliseerd. In het kader van dit onderzoek heb ik ongeveer 24 dagen 8 uur per dag meegelopen bij ZSM Midden-Nederland, waarbij ik deelnam aan overleggen, casussen las en besprak, participeerde in discussies en gesprekken voerde met de ketenpartners. Daarnaast heb ik gedurende deze periode interviews afgenomen

1 In de bestaande literatuur over mediation wordt voornamelijk de term 'dader' gehanteerd. Op ZSM kan en wordt daar nog niet van gesproken in verband met de onschuldpresumptie; mediation vindt immers plaats gedurende de strafprocedure en er is nog niet geoordeeld over schuld of onschuld. Ik zal daarom indien mogelijk de aanduiding 'verdachte' hanteren.

bij de ketenpartners en verschillende casussen voorgelegd aan de mediationfunctionaris van het mediationbureau van de Rechtbank Midden-Nederland. Ik heb in totaal 23 interviews afgenomen: twee bij Halt, twee bij de officieren van justitie, vijf bij de politie, vijf bij de Reclassering, drie bij de Raad voor de Kinderbescherming en zes bij Slachtofferhulp Nederland. Bij het mediationbureau ben ik, in dezelfde periode, drie keer voor ongeveer 1,5 tot 2 uur geweest.

Deze bijdrage is grotendeels gebaseerd op informatie uit de afgenomen interviews en mijn participerende observatie. Dit empirische onderzoek heb ik aangevuld met literatuuronderzoek dat voornamelijk betrekking had op de werkwijze van ZSM.

In de zojuist beschreven casus heeft de officier van justitie, met inachtneming van de verschillende adviezen van de ketenpartners, besloten de zaak naar mediation te verwijzen. Mediation werd geacht geschikt te zijn en het meeste recht te doen aan de belangen van partijen, omdat verdachte aangegeven heeft spijt te hebben en het incident erg veel indruk op aangeefster heeft gemaakt.

Voordat mediation daadwerkelijk wordt ingezet, beoordelen ook de functionarissen van het mediationbureau van de rechtbank of zij de zaak geschikt achten voor mediation. Dat bleek in dit geval niet zo te zijn, omdat zij niet verwachtten dat de verdachte in staat was te reflecteren op haar gedrag, verantwoordelijkheid te nemen en afspraken te maken. De zaak werd weer terugverwezen naar ZSM. Op ZSM komt de zaak vervolgens weer terecht in de voorraad van het OM. De zaken in deze voorraad worden periodiek beoordeeld door de beoordelaars en de officieren van justitie om alsnog over een afdoening te beslissen.

Dit is een voorbeeld van een casus waaruit blijkt dat het doorverwijzen vanuit ZSM naar mediation niet altijd vlekkeloos verloopt. Dat laat onverlet dat het wel goed is dat er meerdere controlemomenten zijn waarop de geschiktheid van de verwijzing wordt nagegaan. Er zijn zaken die, zoals in dit voorbeeld, niet geschikt blijken te zijn, maar wel worden verwezen. Er zijn ook veel zaken die wel geschikt zouden zijn, maar niet naar mediation worden verwezen. Dit is overigens niet vreemd, aangezien de mogelijkheid om vanuit ZSM Midden-Nederland te verwijzen pas bestaat sinds april 2017. Het gaat dus om een relatief nieuwe praktijk (Schutte & Spierdijk, 2017).

Het beeld dat er winst valt te behalen wat betreft de inzet van mediation vanuit ZSM komt ook naar voren als we het landelijke aantal verwezen zaken naar mediation afzetten tegen het aantal strafzaken; slechts 0,3% van de strafzaken wordt naar mediation verwezen. Als we naar de verwijzingen vanuit de ZSM-locaties kijken, blijkt dit percentage iets hoger te liggen: 0,6% van alle zaken die binnenkomen, wordt naar mediation verwezen (Jaarbericht Openbaar Ministerie, 2017).

Verbeteringen bij het doorverwijzen naar mediation zijn niet alleen van belang vanwege de grote meerwaarde die mediation kan hebben. De inzet hiervan wordt tevens gestimuleerd door onder andere de toebedeelde taken aan het OM en zijn ketenpartners in wet- en regelgeving, beleid en uit de nagestreefde doelstellingen van ZSM. Volgens het evaluatierapport van Intervict naar de pilots met mediaton

in strafzaken is een goede inbedding van mediation in organisaties uitermate belangrijk voor het succes van mediation in het strafrecht (Cleven, Lens & Pemberton, 2015; Uitermark, 2017).

Bij het vergroten van het aantal verwijzingen naar mediation speelt juist ZSM een belangrijke rol. Allereerst omdat er bij ZSM in korte tijd veel voor mediation geschikte zaken worden behandeld. De zaken die op ZSM komen zijn namelijk eenvoudige misdaden; deze zaken zijn niet te licht, waardoor zou kunnen worden volstaan met bemiddeling, maar ook niet dusdanig zwaar waardoor mediation te vroeg kan komen voor het slachtoffer. Naast de zwaarte van de zaak zijn de zaken die op ZSM komen geschikt, omdat er vaak nog niet veel tijd overheen is gegaan, waardoor het voorval bij beide partijen nog voldoende leeft. Tevens is het conflict vaak nog niet dermate gejuridiseerd en geëscaleerd, zodat partijen vaak onderling tot een betere oplossing kunnen komen dan die het strafrecht hun kan bieden. Verder is een verwijzing vanaf ZSM belangrijk, omdat het vooraan in de strafrechtsketen zit. Zogenoemde ‘flutzaken’ kunnen op dat moment nog buiten het strafrecht worden gehouden, waardoor veel tijd, geld en energie bespaard blijft. Tot slot is het gunstig dat ZSM nog volop in ontwikkeling is, waardoor mediation hier nog goed kan worden geïmplementeerd.

Ik zal in deze bijdrage de volgende onderwerpen toelichten. Allereerst ga ik voor een goed begrip van mijn onderzoek kort in op de ZSM-werkwijze. Ten tweede zal ik beschrijven hoe een strafzaak vanaf ZSM naar mediation wordt verwezen en welk traject er wordt afgelegd. Vervolgens bespreek ik de bevindingen uit mijn onderzoek en zal ik eindigen met een conclusie.

2 ZSM in het kort

In 2014 is de ZSM-werkwijze, na succesvolle pilots, een landelijke werkwijze geworden. Op dit moment bestaan er tien ZSM-locaties, waarbij de werkwijze tussen de verschillende locaties enigszins verschilt (Eindrapport Universiteit Utrecht, 2016). ZSM Midden-Nederland vormt de oudste en daarmee een van de meest ervaren ZSM-praktijken.

De ZSM-werkwijze heeft tot doel om veelvoorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aan te pakken. Hierbij gaat het (behalve bij het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) niet om overtredingen, maar om, qua bewijs, eenvoudige misdrijven. Wat er precies onder ‘veelvoorkomende criminaliteit’ moet worden verstaan, is echter niet geheel duidelijk, er bestaat een ‘grijs gebied’, waarin verschillen bestaan per ZSM-locatie. Maar gezien het feit dat ernaar wordt gestreefd binnen een korte tijd een beslissing te nemen over de afdoeningswijze, moet het gaan om relatief eenvoudige, bewijsbare zaken (Eindrapport Universiteit Utrecht, 2016). Als zaken te zwaar zijn, kunnen ze niet op ZSM worden afgehandeld en worden ze doorgestuurd.

Binnen ZSM Midden-Nederland worden alle zaken van het basisteam van de politie behandeld. Hieronder valt bijna alle criminaliteit, behalve de zaken met een hoge impact op het slachtoffer, de bestrijding van zware criminaliteit en

zaken met een hoge prioriteit, zoals zedenzaken, mensenhandel, enzovoort. Deze laatste zaken worden afgedaan door de districtsrecherche en de regionale recherche.

De afkorting ZSM staat oorspronkelijk voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk. Voor de letter 'S' is dus een variërende combinatie aan begrippen mogelijk. Op welk begrip wordt gefocust, varieert. Zo was de werkwijze eerst erg op de Snelheid geconcentreerd, maar hier werden al snel kanttekeningen bij geplaatst door zowel de praktijk, de strafrechtadvocatuur als de wetenschap, vanwege het gebrek aan zorgvuldigheid dat hierdoor zou ontstaan. De verschillende ambities zijn uiteindelijk teruggebracht tot drie doelstellingen, namelijk: 'Snel', 'Betekenisvol' en 'Zorgvuldig' (Eindrapport Universiteit Utrecht, 2016).

In de oorspronkelijke vorm ziet de ZSM-werkwijze enkel op 'vastzaken'. Dit zijn zaken waarin de verdachte nog vastzit, dus zaken waarin een verdachte is aangehouden, is opgehouden voor verhoor en in sommige gevallen in verzekering is gesteld. Sinds 2014 wordt de ZSM-werkwijze ook ingezet bij 'niet-vastzaken'; deze mogelijkheid bestaat voor minderjarigen overigens al vanaf 2012. De niet-vastzaken zien op zaken waarbij verdachten al zijn ontboden, omdat er meer onderzoek nodig blijkt en dit niet kan geschieden binnen een korte termijn en op verdachten die nooit zijn aangehouden, maar tegen wie wel een zaak aanhangig is gemaakt (Eindrapport Universiteit Utrecht, 2016).

Er is op ZSM Midden-Nederland een vasttafel en een niet-vasttafel, waarbij de verschillende ketenpartners letterlijk bij elkaar 'aan tafel' zitten en uitwisseling van informatie makkelijk kan plaatsvinden. Naast de ketenpartners zijn er, zowel aan de vasttafel als aan de niet-vasttafel, een procesondersteuner (PO'er), een ketenprocescoördinator (KPC'er), beoordelaars, de administratie en een assistent-officier van justitie vertegenwoordigd. De rol van de KPC'ers en de beoordelaars is relevant om kort te benoemen, omdat zij een rol vervullen bij de verwijzing naar mediation. Zo melden de KPC'ers onder andere de verwezen zaken aan bij het mediationbureau van de rechtbank middels een aanmeldingsformulier met een korte beschrijving van de zaak en krijgen zij na afloop een terugkoppeling van het mediationbureau. ZSM Midden-Nederland heeft bovendien een KPC'er met het taakaccent mediation; deze persoon is het aanspreekpunt voor de inzet van mediation. De beoordelaars zijn van het OM en hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid om te beoordelen of het dossier kwalitatief op orde is en alle informatie van de ketenpartners afdoende bij de besluitvorming is betrokken. Hun officiële benaming is 'interventiejurist'.

3 Van ZSM naar mediation

Op ZSM wordt, met behulp van de ketenpartners, getracht om alle relevante informatie rondom een zaak te verzamelen, zodat een optimale beslissing kan worden genomen. Dit betekent dat in principe alle betrokken ketenpartners hun advies geven over de meest geschikte afdoeningsvorm voor elke strafzaak. Dit

advies maken zij onder meer kenbaar via de ‘verdachtenmonitor’, een digitaal hulpmiddel dat wordt ingezet op ZSM om bij te houden welke verdachten er binnen het arrondissement zijn aangehouden. Vanaf het moment dat een verdachte is aangehouden en aangemeld bij ZSM verschijnt hij of zij op de verdachtenmonitor. Iedere ketenpartner, behalve Halt, heeft een eigen ‘vakje’ op de monitor waar zij hun advies, over bijvoorbeeld mediation, formuleren en toelichten. De politie geeft daarentegen veelal geen advies, maar voorziet in een korte samenvatting van de zaak. Voordelig aan de ZSM-omgeving is dat deze adviezen tevens mondeling kunnen worden besproken of toegelicht. Dit gebeurt in de praktijk op de vasttafel veelvuldig. Op de niet-vasttafel wordt de zaak in principe alleen met de zaakscoördinatoren van de politie besproken en worden de overige ketenpartners alleen betrokken indien nodig of als het een minderjarige betreft. Nadat alle informatie en adviezen zijn geïnventariseerd, beslist de officier van justitie tot een voorgenomen afdoening en geeft vervolgens de zaak uit aan een beoordelaar. De beoordelaar neemt het hele dossier door met inachtneming van de adviezen van de ketenpartners en koppelt terug naar de officier van justitie of men het eens is met de voorgenomen afdoening.

Een verwijzing naar mediation ligt erg voor de hand als beide partijen hier zelf op aansturen. Dit is echter in lang niet alle gevallen aan de orde, omdat de partijen niet altijd gehoord zijn of de mogelijkheid van mediation tijdens zo’n gesprek niet altijd wordt aangekaart. Vanuit ZSM wordt het slachtoffer, indien mogelijk, telefonisch benaderd door Slachtofferhulp, maar mediation wordt niet als vast gespreksonderwerp meegenomen tijdens deze gesprekken. De verdachte wordt in principe niet benaderd vanuit ZSM. Als er wel contact is met de verdachte, dan verloopt dit bij vastzaken vaak via de politie en toetsen zij of de verdachte openstaat voor mediation. Een rechtstreeks contact met de verdachte door de reclasering is afhankelijk van de drukte, maar vindt in het algemeen niet vaak plaats en als dat wel gebeurt, wordt mediation niet altijd besproken. Voor de Raad voor de Kinderbescherming en Halt is het nog minder gebruikelijk om de minderjarige verdachten al vanuit ZSM te benaderen. Bij niet-vastzaken is het bovendien lastig om contact te leggen met verdachten, omdat telefoonnummers vaak niet kloppen of verdachten gewoonweg niet te bereiken zijn.

Ten aanzien van het verkrijgen van toestemming voor mediation van de partijen was, gedurende mijn onderzoekperiode op ZSM, een grote verandering waarneembaar. Aanvankelijk werd door de officieren van justitie verwezen, ook al was de verdachte niet benaderd of, in sommige gevallen, had die aangegeven geen mediation te willen. Hierbij werd gedacht dat de verdachte wellicht nog overstag zou gaan, vanwege de druk die een rechtszitting zou opleveren. Met het inzetten van mediation zonder toestemming van het slachtoffer was men terughoudender, omdat de positie van het slachtoffer een kwetsbare is. Maar ook in die gevallen werd soms gedacht dat de beslissing omtrent mediation werd ingegeven door emoties en er op een later moment wellicht anders over gedacht zou kunnen worden. Dit alles is echter ondervangen door een mondelinge aanwijzing van het mediationbureau dat in principe zowel verdachte als slachtoffer instemming moet geven voordat een zaak vanaf ZSM wordt aangemeld voor mediation.

Als de officier van justitie uiteindelijk besluit tot het inzetten van mediation, wordt de zaak aangemeld bij het mediationbureau. Naast een verwijzing naar mediation wordt door sommige officieren van justitie tevens gedagvaard of een OM-hoor² ingepland. Dit werd in bepaalde gevallen nodig geacht, omdat er, onafhankelijk van het resultaat van mediation, eveneens een signaal aan de maatschappij moest worden afgegeven middels het vervolgen van een verdachte. Een andere reden om hiervoor te kiezen, was om een zaak toch snel te kunnen afronden, ingeval mediation niet succesvol blijkt te zijn en er niet eerst hoeft te worden gewacht totdat er een zitting of OM-hoor is gepland.

De mediationfunctionarissen beoordelen de zaak vervolgens op geschiktheid voor mediation en nemen contact op met beide partijen om vast te stellen of zij daadwerkelijk willen en kunnen deelnemen. Wanneer de mediationfunctionaris tevens van mening is dat mediation de juiste interventie is en de partijen hier nog voor openstaan, worden er doorgaans twee (geschikte) MfN-registermediators³ aan de procespartijen gekoppeld.⁴ In eerste instantie worden er individuele gesprekken gevoerd en vervolgens gaat men, in de meeste gevallen, met verdachte en slachtoffer bij elkaar zitten (Panis e.a., 2017).

Na beëindiging van de mediation wordt het resultaat van de mediation zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen zes weken na aanmelding, met het mediationbureau gedeeld (Panis e.a., 2017). De mediator vermeldt in een afloopbericht of mediation is geslaagd, voegt eventueel een vaststellingsovereenkomst, waarin de afspraken tussen partijen zijn vastgelegd, bij en vermeldt of er afspraken zijn gemaakt over de vastgestelde schade. Tevens wordt de verwijzer, in dit geval het OM, op de hoogte gesteld middels een afloopbericht, een ondertekende startovereenkomst en eventueel een ondertekende vaststellingsovereenkomst. Indien een vaststellingsovereenkomst is opgesteld, wordt deze aan het strafdossier toegevoegd.

De afspraak is dat de officieren van justitie bij het verwijzen naar mediation al in het 'opsporingsjournaal'⁵ vastleggen welke afdoening zij geschikt achten in het geval de mediation slaagt en wat als deze niet slaagt. Als de zaak vervolgens terugkomt van het mediationbureau, komen zowel de geslaagde als de niet-geslaagde zaken weer in de OM-voorraad terecht en beoordelen de beoordelaars de zaak aan

- 2 Een OM-hoor is een zitting die wordt geleid door de officier van justitie op de rechtbank.
- 3 MfN-registermediators staan ingeschreven in het MfN-register, opgesteld door de Mediatorsfederatie Nederland (MfN), en moeten voldoen aan de gedragsregels en het mediationreglement van de MfN. Opname in dit register is alleen mogelijk indien men een door de MfN erkende mediatorsopleiding heeft gevolgd, ingeschreven staat bij de Raad voor Rechtsbijstand, de specialisatie mediation in strafzaken heeft gevolgd bij een gecertificeerd opleidingsinstituut en voldoet aan een aantal onderhoudseisen.
- 4 In principe worden de mediations gedaan in duo's, maar in de regio's waar al eerdere pilots hebben plaatsgevonden, kunnen mediators die als ervaren worden aangemerkt, zelfstandig mediations verrichten. Een mediator wordt als ervaren aangemerkt indien hij de afgelopen drie jaar ten minste tien mediations in strafzaken heeft gedaan (Uitermark, 2017).
- 5 Online verslagen waarin de politie en de officier van justitie hun bevindingen delen.

de hand van deze voorgenomen afdoening. Vaak wordt er echter nog geen voorgenomen afdoening vastgesteld door de officier van justitie.

Bij een geslaagde mediation kan de officier van justitie een lagere straf opleggen of, indien vervolging niet meer noodzakelijk blijkt, gebruikmaken van zijn bevoegdheid om een sepot uit te spreken met als grond dat de verhouding tot de benadeelde is geregeld, waardoor vervolging geen zin meer heeft (Staatscourant, 2014: 23614). In het geval de verdachte bij verwijzing tevens is gedagvaard, komt de zaak bij de rechter. De rechter moet in een dergelijk geval, op grond van artikel 51h lid 2 Wetboek van Strafvordering, rekening houden met de uitkomst van mediation. Dit betekent echter niet dat hij de afspraken in de vaststellingsovereenkomst ook moet opvolgen.

4 Verbeterpunten en dynamiek bij ZSM Midden-Nederland

Wat betreft de rol van ketenpartners bij verwijzing bleek snel dat, in het algemeen gesteld, er een gebrek aan kennis bestaat omtrent mediation. Hierin zijn overigens wel grote verschillen waar te nemen tussen de ketenpartners in het algemeen en tussen de medewerkers van de ketenpartners afzonderlijk.

Naar mijn idee hebben degenen die goed op de hoogte zijn, zich deze informatie uit interesse eigen gemaakt. Zij worden hiertoe weinig gepusht of gestimuleerd vanuit de eigen organisatie of vanuit ZSM. Dit blijkt ook uit het feit dat er geen concrete verwijzingsrichtlijnen beschikbaar zijn. Wel wordt er, met uitzondering van de politie, algemene informatie over mediation gedeeld via de mail, intranet en voor de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming worden soms presentaties gegeven. Deze informatie is echter beperkt en in sommige gevallen ook slecht vindbaar. Voor officieren van justitie worden er wel voorlichtingssessies georganiseerd, maar ook zij zeggen duidelijke richtlijnen en bepaalde specifieke kennis over mediation te missen die hun manier van verwijzen kan verbeteren.

Het gebrek aan informatie maakt een terugkoppeling over de verwezen mediationzaken des te waardevoller. Hierdoor worden medewerkers gemotiveerd tot het verwijzen naar mediation en krijgen zij inzicht in de geschiktheid van zaken.

Het gebrek aan kennis zorgt voor een aantal knelpunten. Allereerst bestaan er bij de ketenpartners een aantal misvattingen over mediation, waardoor het voorkomt dat niet-geschikte zaken wel worden verwezen en veel geschikte zaken niet. Ik zal de belangrijkste misverstanden kort op een rijtje zetten.

Vaak is niet bekend hoe het mediationtraject er inhoudelijk uitziet. Hierdoor weten ketenpartners bijvoorbeeld niet dat mediation ook naast een vervolgingstraject kan plaatsvinden (en dus geen alternatief hoeft te zijn voor vervolging), waardoor zij minder geneigd zijn om bij ernstige zaken naar mediation te verwijzen. Het komt ook voor dat de ketenpartners wel op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot het inzetten van mediation naast vervolging, maar dat het toch niet in hen opkomt hier daadwerkelijk gebruik van te maken.

Tevens weten sommige ketenpartners niet dat de geschiktheid van een zaak tevens door het mediationbureau en de mediators zelf wordt getoetst. Gedacht wordt dat de eigen inschatting allesbepalend is, waardoor men terughoudender is met een positief advies over mediation vanwege de ingeschatte risico's.

Ook is niet altijd helder dat het mediationtraject maximaal zes weken in beslag neemt en dat de mogelijkheid van indirecte mediation⁶ bestaat, waardoor ketenpartners geneigd zijn geen mediation in te zetten uit angst voor een te grote vertraging van het proces of omdat zij denken dat direct contact tussen partijen niet mogelijk is.

Ten tweede is niet bij iedereen bekend wanneer Perspectief Herstelbemiddeling⁷ en wanneer mediation moet worden ingezet. De keuze tussen beide speelt vooral bij Slachtofferhulp en de officieren van justitie, waarbij opgemerkt kan worden dat hun keuze veelal gevolgd wordt door de overige ketenpartners. Beide varianten hebben hun voor- en nadelen, maar de afspraak is dat er in beginsel tijdens de strafprocedure niet naar Perspectief Herstelbemiddeling, maar naar het mediationbureau van de rechtbank wordt verwezen. Dit vanwege het feit dat bij mediation via de rechtbank bij iedere strafzaak (doorgaans) twee daarvoor getrainde mediators worden ingezet, die moeten voldoen aan kwaliteitseisen en aan het einde van de mediation altijd, binnen zes weken, terugkoppelen naar het mediationbureau, die altijd weer terugkoppelt naar de verwijzer.

Voorts zijn de voordelen die mediation voor de verdachte kan opleveren niet voor iedereen even duidelijk en worden ze daarom vaak lager gewaardeerd. Dat terwijl de voordelen voor verdachte vaak ook positief voor slachtoffer en maatschappij zijn. Zo kan een positieve mediation leiden tot recidivevermindering en het stoppen met criminaliteit (*desistance*), maar ook de uitvoeringsgraad van de vaststellingsovereenkomst is hoger dan bij een rechterlijke uitspraak.

Tot slot bestaan er veel misvattingen over de geschiktheid van zaken voor mediation. Zo wordt mediation bij alle ketenpartners vooral geschikt geacht voor eenvoudige zaken, waarbij partijen in de toekomst nog met elkaar verder moeten. Met name bij ernstige zaken en zaken van huiselijk geweld is men terughoudend met het inzetten van mediation, terwijl juist in dergelijke zaken mediation een grote meerwaarde kan opleveren, zeker als partijen met elkaar door moeten, bijvoorbeeld vanwege kinderen. Wel worden er door de ketenpartners geen zaken per definitie en op voorhand uitgesloten van mediation. De context van de zaak

6 Bijvoorbeeld via een briefwisseling, een videoboodschap of pendelmediation. Bij de laatste variant praten de partijen niet met elkaar, maar verloopt het contact via de mediator (Dierx & Van Hoek, 2012).

7 Perspectief Herstelbemiddeling organiseert en faciliteert contact tussen slachtoffers/nabestaanden en verdachten/daders/veroorzakers. Bemiddeling kan op elk gewenst moment starten, na elk type delict/verkeersongeval worden ingezet en staat in principe los van het strafrecht. De organisatie werd eind 2006 aangewezen door de toenmalige minister van Justitie als landelijke uitvoerder van slachtoffer-daderbemiddeling en heeft sindsdien duizenden trajecten begeleid. Uitgangspunt voor de bemiddelingen zijn de wensen en behoeften van deelnemers, emotioneel herstel staat voorop.

wordt als belangrijk ervaren; daarbij zijn de houding van het slachtoffer en de verdachte en de justitiële documentatie van verdachte zeer bepalend. Indien verdachte tijdens zijn verhoor ontkent en, in de meeste gevallen, wanneer verdachte zich beroept op zijn zwijgrecht, wordt een zaak voor mediation als niet geschikt bestempeld. Instemming van het slachtoffer wordt door bijna alle ketenpartners als essentieel beschouwd.

Het mediationbureau daarentegen acht in principe iedere zaak geschikt voor mediation. In principe, want er moet wel 'iets te herstellen' zijn tussen verdachte en slachtoffer en/of de samenleving. Niet de aard van de zaak, maar de houding en capaciteiten van verdachte en slachtoffer zijn bepalend. Ten aanzien van de houding van verdachte is het bijvoorbeeld geen contra-indicatie indien deze zich op zijn of haar zwijgrecht beroept. Dit gebeurt immers vaak op advies van een advocaat en hoeft niets te zeggen over hun motivatie. Dit is vaak wel het geval als verdachte ontkent, maar hoeft ook in dat geval niet altijd als een contra-indicatie te worden gezien. Ook in die gevallen moet er worden gekeken naar de context. Wat betreft de capaciteiten van slachtoffer en verdachte is het van belang of partijen in staat zijn te reflecteren op hun gedrag, verantwoordelijkheid te nemen en afspraken te maken. Dit betekent dus dat ernstige zaken niet per definitie moeten worden uitgesloten.

Het belang van het delen van informatie over de geschiktheid van zaken door het mediationbureau wordt nog extra benadrukt door het feit dat ik tijdens mijn onderzoek heb vastgesteld dat officieren van justitie steeds terughoudender worden in het verwijzen naar mediation. Doordat zij op de hoogte zijn van de beperkte capaciteit van het mediationbureau, verwijzen zij voornamelijk in zaken waarin mediation enorm voor de hand ligt, zoals in zaken waarbij partijen in de toekomst nog met elkaar verder moeten, terwijl zij ervan op de hoogte zijn dat het in veel meer zaken kan worden ingezet.

Zolang er dus niet in specifieke informatie, gedegen trainingen en een uitgebreide terugkoppeling wordt voorzien, zullen deze misverstanden niet of zeer traag uit de wereld worden geholpen.

Het gebrek aan kennis vormt het grootste probleem bij de politie. Uit mijn interviews komt naar voren dat het informatieniveau over mediation bij hen het laagst is, maar dat zij wel een van de belangrijkste rollen met betrekking tot de inzet van mediation vervullen. Zo hebben zij vaak als enige partij contact met verdachte, in ieder geval als eerste. Tevens brengen zij de hele casus mondeling over aan de officier van justitie, waarbij uiteraard alleen wordt verteld wat zij van belang achten. De officier van justitie leest het strafdossier, op zowel de vasttafel als de niet-vasttafel, zo goed als nooit, waarbij opgemerkt moet worden dat er op de vasttafel af en toe wel gekeken wordt naar de aangifte. Men baseert zich dus voornamelijk op de door de politie aangedragen informatie, waarbij je de vraag kan stellen of alle relevante elementen met betrekking tot mediation worden meegenomen. Immers, de politie is niet goed op de hoogte van de inhoud, het traject en de toepassingsmogelijkheden van mediation. Bovendien verdiept de politie zich ook niet altijd in de hele zaak, maar wordt er vooral gericht gezocht naar bewijs voor het strafbare feit. Het gedeelte over de persoonlijke omstandigheden van ver-

dachte wordt hierbij nog wel eens overgeslagen, waarin juist de belangrijke aanwijzingen kunnen staan voor een verwijzing naar mediation. Voorts geeft de politie zelf aan dat de vergeldingsgedachte nog diepgeworteld is, waardoor mediation in de meeste gevallen niet als mogelijkheid bij hen opkomt.

De beoordelaars fungeren hierbij als vangnet voor het opmerken van geschikte zaken voor mediation die door de officieren van justitie gemist zijn. Immers, zij beoordelen de zaak en de voorgenomen afdoening van de officier van justitie. Behalve de politie en de officier van justitie, spelen beoordelaars dus een grote rol in de verwijzing naar mediation.

Naast het gebrek aan kennis lijkt mediation nog niet of onvoldoende opgenomen te zijn in het systeem van de ketenpartners, er wordt in sommige gevallen simpelweg niet aan mediation gedacht. Feedback en terugkoppeling over verwezen zaken naar mediation zijn hierbij erg belangrijk, omdat dan de mogelijkheden van mediation nogmaals aan de orde komen. Ook door het verspreiden van gerichte informatie wordt de mogelijkheid van mediation weer naar de voorgrond gehaald.

Verder kan uit de afgenomen interviews geconstateerd worden dat Slachtofferhulp een erg invloedrijke ketenpartner is met betrekking tot verwijzingen naar mediation. De meeste ketenpartners stemmen hun advies zelfs af op het advies van Slachtofferhulp of de signalen van het slachtoffer over het wel of niet inzetten van mediation. De afwijzing van het slachtoffer om aan mediation deel te nemen is dus een belangrijke reden voor het niet inzetten van mediation op ZSM. Aangezien Slachtofferhulp vaak de enige partij is die vanuit ZSM contact heeft met het slachtoffer, ligt hier een grote verantwoordelijkheid en uitdaging. De manier waarop het slachtoffer wordt benaderd, is namelijk essentieel en als Slachtofferhulp zelf niet op de hoogte is van de geschiktheid van zaken voor mediation en de meerwaarde daarvan, kunnen zij dit niet overbrengen op het slachtoffer.

Wat betreft de wijze van benadering van het slachtoffer valt naar mijn mening veel winst te behalen. Uit interviews met Slachtofferhulp Nederland blijkt bijvoorbeeld dat zij mediation in lang niet alle zaken als mogelijkheid opperen en dat vaak de voorkeur wordt gegeven aan Perspectief Herstelbemiddeling. Tevens wordt in de e-mail die zij na afloop van een telefoongesprek sturen aan het slachtoffer, waarin de algemene en besproken informatie nog eens gerecapituleerd wordt, alleen Perspectief Herstelbemiddeling genoemd. Het stukje tekst over de mogelijkheid van bemiddeling wordt in sommige gevallen bovendien uit het bericht verwijderd. Dit terwijl slachtoffers een wettelijk recht hebben om hierover te worden geïnformeerd en er afspraken liggen dat zaken gedurende de strafprocedure in principe naar mediation worden verwezen. Slachtofferhulp lijkt zich erg beschermend op te stellen jegens de slachtoffers. Dit past ook in de rol die zij vervullen, maar het niet overwegen en bespreken van mediation kan, door het mislopen van de mogelijke voordelen van mediation, ook nadelig zijn voor het slachtoffer. Tevens blijkt uit onderzoek dat het helemaal geen kwaad kan om het slachtoffer te vragen hoe men tegenover mediation staat. Er wordt zelfs gesuggereerd

dat dit hen juist kan helpen, omdat zij hierdoor weer het gevoel krijgen de touwtjes in handen te hebben.

Het feit dat slachtoffers niet kiezen voor mediation wordt natuurlijk nog door andere factoren beïnvloed. Zo denk ik dat veel slachtoffers nog niet voor mediation openstaan, omdat ze dat nog niet als een goed alternatief voor vervolging zien. Het slachtoffer is iets overkomen en meent dat afhandelen via de geijkte paden geboden is. Hier kan verandering in worden gebracht door via diverse kanalen meer bekendheid te genereren over mediation, waaronder mediation in het strafrecht, zodat slachtoffers uiteindelijk ook mediation als 'normaal' gaan ervaren en er meer voor open gaan staan.

De overige ketenpartners, Halt, Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering spelen een minder grote rol in het verwijzingsproces, waarbij de Raad voor de Kinderbescherming een iets grotere rol lijkt te hebben dan de Reclassering. Waarschijnlijk komt dit doordat er vanuit de organisatie van de Raad voor de Kinderbescherming meer aandacht is voor mediation.

Ik ben echter van mening dat de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering een grotere rol zouden kunnen en moeten spelen bij het bevorderen van de inzet van mediation, aangezien zij er juist zijn ten behoeve van de verdachte. Zo laten zij het contact met de verdachte op ZSM bijna geheel over aan de politie en, indien er contact is, wordt mediation door de Reclassering niet altijd aangekaart. Het initiatief voor mediation wordt vaak bij verdachte neergelegd, terwijl verdachte hoogstwaarschijnlijk geen idee heeft dat deze mogelijkheid bestaat en/of wat het precies inhoudt. Naar mijn idee wordt vergeten dat mediation ook in het belang van verdachte kan zijn. Verder staan de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering in een hele andere relatie tot verdachte dan de politie, waardoor dit contact niet onderschat mag worden. Verdachte zal wellicht veel meer geneigd zijn om naar informatie en adviezen van de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming te luisteren dan naar die van de politie. Daarbij is het waardevol als mediation op verschillende momenten, op verschillende manieren en door verschillende partijen wordt aangekaart bij verdachte.

Halt lijkt een kleine rol te spelen bij de verwijzing naar mediation. Zij worden immers alleen betrokken als een Halt-straf nog mogelijk is. In de meeste gevallen geven alle ketenpartners bij jeugdigen de voorkeur aan een Halt-straf boven het inzetten van mediation.

Beoordelaars en de ketenprocescoördinatoren (KPC'ers) hebben binnen ZSM eveneens invloed op de keuze voor mediation. Beoordelaars lezen, nadat de officier van justitie tot een voorgenomen afdoening heeft besloten, de hele zaak door en kijken of zij het hiermee eens zijn. Het is aan hen om de signalen voor mediation, die door andere partijen zijn gemist, er wél uit te filteren, de officier van justitie hierop te wijzen en/of Slachtofferhulp nogmaals te vragen contact op te nemen met het slachtoffer. Dit geldt ook voor het geval dat de ketenpartners simpelweg niet aan de mogelijkheid van mediation hebben gedacht. Aan de KPC'ers wordt in bepaalde gevallen gevraagd hoe zij denken over de geschiktheid van een zaak voor mediation. Vanwege hun verantwoordelijkheid voor het aanmelden van

zaken voor mediation en hun contact met het mediationbureau zijn zij vaak goed ingevoerd in de materie. Zij spelen dus ook een rol doordat hun mening en informatie worden betrokken bij de keuze omtrent de verwijzing naar mediation.

Er is dus veel dynamiek op ZSM; niet alleen tussen de ketenpartners onderling, maar ook tussen de ketenpartners en de andere medewerkers die op ZSM werken, waarbij door de meeste ketenpartners wordt aangegeven in de meerderheid van de gevallen met elkaar op één lijn te zitten.

Tot slot is er ook nog een klein verschil tussen het verwijzen naar mediation vanaf de vasttafel en vanaf de niet-vasttafel. Op de niet-vasttafel lijkt mediation iets meer te worden besproken en is men eerder geneigd om mediation in te zetten. Dit hangt samen met het feit dat op de niet-vasttafel vaak minder zware zaken worden behandeld, maar ook met het gegeven dat de zaken op de vasttafel voor het slachtoffer vaak nog te belastend is. Tegelijkertijd bestaat er op de niet-vasttafel terughoudendheid, vanwege het feit dat zaken ouder zijn en het nut van mediation niet altijd meer wordt onderkend.

5 Conclusie

Het maatschappelijke klimaat lijkt te zijn dat er meer moet worden verwezen naar mediation in strafzaken, zeker nu mediation in strafzaken een landelijke uitrol kent en er ook structurele subsidie voor is gekomen. Wat tijdens mijn onderzoek in de regio Midden-Nederland heel sterk naar voren kwam, is dat het niet primair gaat om het verwijzen van méér zaken naar mediation, maar om het verwijzen van meer geschikte zaken. Het mediationbureau van de rechtbank beoordeelt de zaken op geschiktheid, maar heeft beperkte capaciteit, waardoor geschiktheid in het voortraject op ZSM al zo goed als mogelijk moet worden onderzocht.

Ondanks het feit dat mediation zeker al een stevige rol speelt op ZSM Midden-Nederland, is er desondanks nog veel ruimte voor verbetering op dit gebied. Zo heb ik gedurende mijn onderzoek, na ongeveer twee en een halve maand, een korte inventarisatie gemaakt waaruit bleek dat 19 van de 33 verwezen zaken in genoemde periode uiteindelijk niet zijn gestart. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat het slachtoffer niet meer wilde deelnemen of niet te bereiken was, dat het geschil onderling al was opgelost of dat de verdachte niet geschikt werd geacht voor deelname aan mediation of niet bereikbaar was. Daarnaast worden er, zoals in de inleiding geschetst, vanuit de ZSM-locaties slechts 0,6% van de strafzaken die binnenkomen naar mediation verwezen. Binnen ZSM zal dus meer moeten worden ingezet op het selecteren van al dan niet geschikte zaken, het vergroten van alertheid op geschikte zaken en het attenderen van slachtoffers op de mogelijkheid om aan mediation deel te nemen.

Om dit te bewerkstelligen zal er binnen ZSM, bij de ketenpartners en bij het mediationbureau van de rechtbank een aantal veranderingen moeten plaatsvinden. Binnen de organisatie van ZSM zal er voor mediation meer aandacht moeten zijn met een betere coördinatie en inpassing in de werkwijze. Wat betreft de ketenpartners zal meer moeten worden ingezet op voorlichting, training en over-

leg. Dit geldt met name voor de officieren van justitie, politie en Slachtofferhulp, vanwege de grote rol die zij spelen bij het verwijzen naar mediation. Ook is het belangrijk dat er algemene informatie, checklists en richtlijnen beschikbaar worden gesteld. Verder denk ik dat er veel winst te behalen valt door een betere informatievoorziening voor slachtoffers en verdachten, omdat zij tijdens mijn onderzoeksperiode vaak degene waren die deelname afwezen. Voorts moet ook de werkwijze van de ketenpartners worden aangepast, bijvoorbeeld door het geven van een meer onafhankelijk advies waarbij zij zich niet op voorhand laten leiden door hetgeen het slachtoffer wil. Tot slot speelt het mediationbureau ook een belangrijke rol en moet het onder meer voorzien in een uitgebreide terugkoppeling en feedback aan ZSM, het structureel organiseren van voorlichtingen en trainingen en het opstellen van informatieve documenten voor de ketenpartners, zoals richtlijnen. Ook is voor hen een rol weggelegd in het creëren van een groter bewustzijn bij het algemene publiek van het nut van mediation, zodat het als goed alternatief voor vervolging zal worden beschouwd.

Tevens zal met deze verbeterpunten mediation in strafzaken beter worden opgenomen in het systeem van de ketenpartners en een vast onderdeel gaan vormen van de werkcultuur op ZSM, waardoor niet alleen efficiënter, maar ook grootschaliger ingezet zal worden.

Naast alle mogelijkheden tot verbetering is mij gedurende dit onderzoek ook duidelijk geworden dat de ketenpartners een veelheid aan interventiemogelijkheden hebben, waardoor ik mij kan voorstellen dat zij soms door de bomen het bos niet meer zien. Bij deze interventies zitten ook trajecten met daarin een herstelrechtelijk element, zoals politiebemiddeling en de Halt-straf, waarvan ik denk dat het in een aantal gevallen erg goede alternatieven vormen voor mediation. Er wordt dus meer aan herstel gedaan dan in eerste instantie uit de genoemde 0,6% van verwijzingen naar mediation kan worden afgeleid.

Tot slot was gedurende mijn onderzoeksperiode al een verandering waarneembaar wat betreft het verwijzen van zaken naar mediation binnen ZSM Midden-Nederland. Enerzijds is er meer aandacht gekomen voor mediation en wordt er steeds meer naar verwezen, waardoor er zelfs een wachtrij is ontstaan bij het mediationbureau. Anderzijds bleken de verwezen zaken niet allemaal geschikt te zijn. Het feit dat er een wachtrij is wil niet zeggen dat er minder verwezen moet worden, maar geeft nogmaals het belang aan van een goede verwijzing. Dat er binnen een halfjaar al een verandering zichtbaar is, zegt veel over de flexibiliteit en de aanpassingsbereidheid van ZSM, waaruit des te meer blijkt dat het lonend is om tijd, energie en middelen te investeren in het tot stand brengen van een goede verwijzing naar mediation.

De in zichzelf gekeerde Nationale Politie

Bemiddeling en sociale zelfredzaamheid uit zicht?*

Bas van Stokkom

1 Inleiding

In een studie naar bemiddeling verricht door wijkagenten (Van Stokkom e.a., 2003) bleek dat veel factoren hen afhielden van conflictbeslechting en herstelbemiddeling. Veel agenten vonden herstelgericht werken maar een softe optie, er was weinig tijd voor beschikbaar, zeker als de werkdruk binnen het team groot was. Ook de verantwoording van het bemiddelingswerk leverde problemen op: de teamchefs vonden het doorgaans onduidelijk wat de bijdrage ervan zou zijn aan vermindering van onveiligheid. Bovendien weerklonk vanaf de eeuwwisseling de roep naar een ‘terugkeer naar de kerntaken’: wijkagenten zouden niet belast moeten worden met ‘oneigenlijke taken’ als herstelbemiddeling; zij zouden wel zaken kunnen doorverwijzen naar buurtbemiddeling. Vanaf die tijd werden politieprofessionals geacht steeds meer als doorverwijzer en regisseur op te treden (Van Stokkom & Gunther Moor, 2009). Zij kunnen zaken rechtstreeks doorverwijzen naar Halt en buurtbemiddeling, of via jeugdzorg naar een Eigen Kracht-conferentie. Tegenwoordig wordt de politie ook geacht slachtoffers en daders te attenderen op mediation in strafzaken. Vanaf 2015 is immers wettelijk vastgelegd dat het Openbaar Ministerie de politie ertoe stimuleert om in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte duidelijk te maken dat er mogelijkheden zijn om de zaak te bemiddelen (art. 51h Wetboek van Strafvordering (Sv)).

Het uitgebreide Intervict-onderzoek van Cleven en collega's (2015) naar de Nederlandse pilots laat zien dat het recent ingevoerde wettelijke kader weinig verandert aan de terughoudende opstelling van politie en justitie. Dat kader vormt immers geen verplichting. De terughoudendheid van betrokken professionals heeft voor een deel te maken met de prioriteit die wordt gegeven aan aangifte doen en vervolging. Bovendien bestaat er een voorbehoud om de relatief (wat) zwaardere (gewelddelicten) door te verwijzen. Naast deze vooringenomen opvattingen bestaat er gebrek aan kennis over herstelbemiddeling. Hierdoor blijft adequaat informeren van slachtoffers en daders uit en worden veel kansrijke zaken niet doorverwezen.

Ook uit onderzoek naar de toegankelijkheid van herstelrechtelijke procedures in Europa blijkt dat bemiddeling minder wordt benut dan mogelijk is. Veel factoren staan doorverwijzing naar herstelrechtelijke procedures in de weg (Laxminarayan & Wolthuis, 2015): justitiële en politieke professionals zijn doorgaans niet op de hoogte van bemiddelingsprocedures, samenwerking tussen verwijzende en uit-

* Deze bijdrage is deels gebaseerd op een eerder verschenen artikel, getiteld ‘Herstelgericht politiewerk: knelpunten en uitdagingen’ (*Cahiers Politiestudies* 2019, nr. 50, p. 45-52).

voerende instanties laat vaak te wensen over en wetgeving wordt onvoldoende geïmplementeerd. Verder blijkt dat een 'strafrechtelijke cultuur' verhindert dat medewerkers van politie en justitie andersoortige sancties overwegen en bemiddeling op waarde schatten (idem: 28). Daarbij speelt dat bemiddeling door de respondenten vaak als een softe reactievorm wordt aangeduid. Anderzijds, binnen slachtofferhulporganisaties vormt de neiging cliënten te beschermen een factor die resulteert in minder verwijzingen naar mediation (idem: 29).

Hoe staat het in de praktijk van het politiewerk met conflictbeslechting en (doorverwijzen naar) bemiddeling? Wordt dit als relevant beleefd binnen de politieorganisatie? Die vragen zijn ook van belang tegen de achtergrond van de schaalvergroting die is ontstaan ten gevolge van de invoering van de Nationale Politie. De politie is toegegroeid naar een meer justitieel gerichte instantie die medewerkers minder ruimte biedt om zelf initiatieven te nemen en problemen structureel aan te pakken. De organisatie maakt voortaan gebruik van digitale werkprocessen, waaronder informatiegestuurde opdrachten die de wijkagent aan noodhulpmedewerkers meegeeft. De wijkagent is mede daardoor zijn werk meer en meer vanaf het bureau gaan verrichten; het contact met de burger lijkt te zijn verschaald (Terpstra e.a., 2016; Terpstra, 2019). Daarnaast zijn er vanouds factoren die een meer herstelgeoriënteerde politie in de weg staan. Denk daarbij aan de traditionele visie op 'boeven vangen' en zaken door de strafrechtelijke molen pompen (Kort e.a., 2014).

Hieronder schets ik achtereenvolgens enkele werkprocessen binnen de Nationale Politie, waaronder de ZSM-afdoeningen,¹ de punitieve aspecten van de politiecultuur en de verschraling van het wijkgerichte politiewerk. Ik concludeer dat er binnen de politie weinig ruimte bestaat voor responsieve benaderingen van overlast en criminaliteit, maar dat er binnen de organisatie nog altijd medewerkers zijn die vraagtekens plaatsen bij 'zaken rondpompen', herstelgerichte manieren van werken ondersteunen en de sociale zelfredzaamheid van burgers trachten te versterken.

2 De Nationale Politie: praktijkgerichte professionaliteit in de verdrukking

Met de komst van de Nationale Politie zijn grotere basisteams ontstaan waarin opsporing meer nadruk heeft verkregen. Onder meer door sluiting van bureaus is de politie minder goed benaderbaar en zijn de contacten met het publiek afgenomen. Sommige onderzoekers wijzen erop dat er een 'abstracte politie' is ontstaan: de politie is afstandelijker, onpersoonlijker en formeler geworden (Terpstra e.a., 2016; Terpstra & Salet, 2018). De grootscheepse herinrichting van de politie heeft tevens grote gevolgen gehad voor het alledaagse functioneren op de werkvloer. Aan de ervaringskennis van medewerkers wordt minder belang gehecht, terwijl in grotere mate moet worden bijgedragen aan de systeemkennis van de organisatie. Zo worden lokale veiligheidsproblemen meer en meer met ICT-mid-

1 ZSM duidt op een snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit waarbij maatwerk kan worden geleverd.

delen benaderd. Er is een 'screen-level bureaucratie' ontstaan die de discretionaire ruimte van politiemensen op de werkvloer heeft ingeperkt. Treffende voorbeelden daarvan zijn de zogenoemde 'multichannel'-aanpak en de informatiegestuurde opdrachten, waardoor politiemensen louter afgaan op interne mailberichten. De onderzoekers wijzen erop dat hierdoor de betekenis van professionaliteit is veranderd: konden voorheen problemen worden aangepakt op grond van door werkervaring opgedane kennis en persoonlijke betrokkenheid, nu wordt van medewerkers vooral verwacht dat zij zich houden aan protocollen en het bijbehorende afvinken van opties. Er zijn veel tekenen dat onbegrip, frustratie en onmacht onder politiemensen door al deze ontwikkelingen zijn vergroot (Terpstra e.a., 2016; Terpstra & Salet, 2018).

Om de bereikbaarheid van de politie te vergroten werd een 'multichannel'-model geïntroduceerd. Via dat systeem zou de burger zelf een kanaal kunnen kiezen om contact met de politie te leggen (telefoon, balie, internet). Maar mede door de sluiting van veel politiebureaus is het voor de burger veel moeilijker geworden om persoonlijk contact te krijgen met een politiemedewerker (Terpstra e.a., 2016). In feite wordt de burger gestimuleerd via het internet aangifte te doen. Inmiddels is bekend dat bij veel internetaangiftes informatie telooft. Het gaat dan om de contextuele informatie die achter veel ogenschijnlijk simpele zaken verborgen ligt, zoals de kwetsbaarheid van slachtoffers, de bijzondere omstandigheden van het incident, ruzies tussen bekenden en huiselijk geweld (Van Caem & Hageman, 2018: 40). Verder is bekend dat digitale kanalen minder geschikt zijn voor oudere en laag opgeleide slachtoffers. De 'multichannel'-aanpak lijkt aldus te verworden tot een model van 'de politie maakt het zichzelf makkelijk' in plaats van 'de politie maakt het de burger makkelijk' (idem: 46).

Het programma Dienstverlening – waarin de 'multichannel'-aanpak is uiteengezet – lijkt vooral bedoeld om meer uniformiteit in de dienstverlening te brengen. Gefocust wordt op wat telbaar en meetbaar is; er is veel aandacht voor efficiëntie en financiële besparingen, maar onduidelijk blijft vanuit welke visie wordt geredeneerd en welke (kern)taken voorop horen te staan (Van Dijk & Hoogewoning, 2018: 22/3). Deze lege bedrijfseconomische taal is overigens ook kenmerkend voor de beleidsdocumenten die de nationalisering in banen moesten leiden (de Ontwerp-, Inrichtings- en Realisatieplannen). Volgens Van Dijk en Hoogewoning (2018: 25) heeft juist die visieloosheid meer ruimte gegeven aan een brede onderstroom die bij de politie van nature het sterkst is: een reactieve en repressieve politie. Maatschappelijke integratie en een politie ten behoeve van de gemeenschap lijken het onderspit te hebben gedolven.

Ook de ZSM-studie van Salet en Terpstra (2016) maakt duidelijk dat de politie een screen-level bureaucratie is geworden. De onderzoekers concluderen dat de sturing van het politiewerk met betrekking tot veelvoorkomende criminaliteit (VVC-zaken) is toegenomen (Salet & Terpstra, 2016: 172 e.v.). Het werkproces is formeler en gestandaardiseerd geworden, waardoor het moeilijker is informatie die zich niet in eenvoudige formats laat vastleggen door te laten klinken. Politiemensen missen vaak de 'warme contacten' en 'warme overdracht' die zij voorheen wel hadden, bijvoorbeeld met een parketsecretaris.

Politie mensen kunnen hun taak echter ook breder opvatten (Salet & Terpstra, 2016: 121). Wanneer zij menen dat er een betere oplossing mogelijk is buiten ZSM om, kunnen zij een zaak juist niet in de ZSM-lijn brengen, bijvoorbeeld door te opteren voor mediation, maar ook door regelingen te treffen binnen het kader van een voorlopig sepot (Salet & Terpstra, 2016: 80 e.v.). Zij kunnen ook invloed uitoefenen op de afdoeningsbeslissing door contextuele informatie op te nemen in het proces-verbaal. Dat vereist dat politie mensen alert zijn op mogelijke andere afdoeningswijzen dan een straf via ZSM. Niettemin, deze niet-standaardoplossingen kosten meer tijd en zijn onder druk komen te staan (idem: 179). Vaak slagen politie mensen er niet in relevante informatie over te brengen aan de ZSM-tafel. Bovendien is op lokaal niveau door ZSM de afstand tot relevante samenwerkingspartners zoals de reclassering gegroeid (idem: 185).

Hoewel het ZSM-overleg in principe veel kansen biedt voor doorverwijzing naar mediation in strafzaken,² lijkt de politie daar niet alert op te zijn noch toe bij te dragen. Zo blijkt uit de bijdrage van Britt van der Plas in dit nummer dat er een groot gebrek aan kennis over mediation bestaat bij de politie. Dat is een probleem, omdat de ZSM-partners zich vooral baseren op politie-informatie en de politie potentieel de belangrijkste rol vervult om geschikte mediationzaken te selecteren. De politie wil echter vooral het bewijs voor het strafbare feit rondkrijgen en heeft lang niet altijd oog voor de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

De vraag is tevens of de Nationale Politie er wel in slaagt meer slachtoffergericht te werken. Vooralsnog blijkt dat medewerkers lang niet altijd bekend zijn met slachtofferrechten of dat ze er vrijblijvend mee omgaan. Het OM spreekt de politie daarop weinig aan (Van Caem & Hageman, 2018: 40). Het interne bedrijfsmatige management lijkt hierbij de politie parten te spelen: papieren exercities dragen er bepaald niet toe bij dat slachtofferzorg meer gaat leven (idem: 42). Overigens, de cijfers die de slachtoffermonitor (Andringa e.a., 2017; Timmermans e.a., 2012) tevoorschijn tovert, suggereren een gunstiger beeld. Slachtoffers zijn vooral tevreden over de manier waarop ze door politie mensen worden opgevangen en bejegend. Maar over de wijze waarop de politie hen heeft geïnformeerd over de mogelijkheden om schade te verhalen, hoe herhaald slachtofferschap te voorkomen en het vermogen van medewerkers om bij slachtoffers het gevoel van veiligheid te vergroten, zijn de respondenten aanzienlijk minder positief.³

3 Politiecultuur: 'boeven vangen' en 'afstraffen'

Daarnaast wijzen Van Caem en Hageman erop dat het 'nog steeds niet ongebruikelijk (is) om intern binnen de politie openlijk te uiten dat je niks hebt met

2 Crijns & Kool (2017: 281) wijzen erop dat er binnen ZSM ook betekenisvolle, zorgvuldige en op consensualiteit gebaseerde afdoeningen mogelijk zijn.

3 De ervaringen van slachtoffers zijn in deze monitor vastgesteld m.b.v. gesloten vragen die vaak voor meerdere uitleg vatbaar zijn en/of moeilijk te beantwoorden zijn. De specifieke aard van hun opvattingen en ervaringen kan op deze wijze niet worden vastgesteld. Sommige slachtoffergerelateerde aspecten ontbreken in de monitor, waaronder herstelbemiddeling.

dienstverlening of slachtofferzorg. De focus ligt dan vooral (of alleen) op “boeven vangen” (2018: 40). Kennelijk zit de politiecultuur een slachtoffer- en herstelgerichte manier van werken nog altijd dwars. Eerder is vastgesteld dat de cultuur van de Nederlandse politie gekenmerkt wordt door drie elementen: een gevoel voor missie, een sterke oriëntatie op directe actie en een combinatie van cynisme en wantrouwen tegenover buitenstaanders (Terpstra & Schaap, 2011). In het onderzoeksrapport ‘Politiemensen over het strafrecht’ (Kort e.a., 2014) komt die mentaliteit andermaal scherp naar voren. Politiemensen zijn snel teleurgesteld over de strafrechtspleging wanneer beslissingen van het OM en rechters niet aansluiten op wat zij verwachten, namelijk misdaadbestrijding en flinke bestraffing. De internetenquête die deel uitmaakte van het rapport, leert dat vier op de vijf agenten van mening is dat er meer en langere vrijheidsstraffen moeten worden opgelegd; de helft van de agenten heeft geen vertrouwen in het strafrechtelijke systeem (Kort e.a., 2014: 147). De meeste politiemensen willen dat het strafrecht potentiële daders afschrikt. ‘Zij pleiten voor strengere straffen, vanuit de veronderstelling dat dan de afschrikking wel kan worden gerealiseerd en daders zullen leren van hun fouten’ (idem: 106). Velen vinden lichte straffen, bijvoorbeeld een boete van € 300 voor een recidivist, een lachertje. In hun beleving voelen die criminelen zich nog onaantastbaarder en voor de bevolking zou dat als bewijs fungeren dat de rechtsstaat faalt (idem: 110). Een sepotbeslissing van het OM roept regelmatig weerstand op. Dat doorkruist de aanname dat de verdachte in kwestie niet deugt en een forse straf verdient. Uit het onderzoek van Kort en collega’s blijkt verder dat politiemensen over het algemeen weinig voeling hebben met de juridische eisen die de rechter stelt aan voorlopige hechtenis of aan een bewezenverklaring (de zogenoemde ‘due process’-beginselen). Mede daarom menen zij dat strafrechtelijke professionals hen onvoldoende ondersteunen bij hun strijd tegen de misdaad.

Velen voelen de noodzaak het ‘recht’ eigenhandig te herstellen, bijvoorbeeld door criminele jeugdigen hinderlijk te volgen en aan te pakken. De onderzoekers spreken in dat verband over ‘street justice’, een eigensoortig rechtvaardigheidsgevoel dat burgers wil beschermen tegen kwaadwillende mensen (idem: 112 e.v.). Hoe dat ook zij, de helft van de politiemedewerkers kijkt sceptisch naar het optreden van rechters en officieren van justitie. Zij zouden over te weinig ‘straatkennis’ beschikken en daarom te weinig toekomen aan daadwerkelijke misdaadbestrijding (d.w.z. forse straffen opleggen). Omgekeerd zijn officieren van justitie soms verbijsterd over de wijze waarop politiemensen vasthouden aan ‘straatkennis’, terwijl het doorgaans gaat om vage aannames waarvoor juridisch volwaardig bewijs simpelweg ontbreekt. Vaak spelen daarbij vooringenomenheden een rol, zoals ‘eens een dief, altijd een dief’ (idem: 104).

Deze onderzoeksresultaten maken duidelijk dat van politiemensen – en vooral jonge noodhulpmedewerkers – weinig verwacht kan worden om niet-bestruffende oplossingsrichtingen (waaronder herstelbemiddeling) te verkennen en toe te passen. Kritisch doorvragen, ook ten aanzien van slachtoffers, onafhankelijke meningsvorming over incidenten en afwegen welke strategie effectief is (juist ook vanuit het perspectief van behoeften van belanghebbenden, zoals slachtoffers, burens, ouders en andere familieleden van verdachten), leggen het snel af tegen de

perceptie dat een flinke straf geboden is (idem: 105 e.v.). Het besef dat de strafrechtelijke weg bepaald niet altijd wenselijk is en problemen kan verergeren, lijkt niet sterk ontwikkeld te zijn. Evenmin lijken politiemensen er goed van bewust te zijn dat bij veel problemen hulpverlening en doorverwijzing naar jeugdzorg of maatschappelijk werk meer voor de hand liggen. Integendeel, eerder overheerst de opvatting dat het strafrecht het meest adequate middel is om wijkproblemen tegen te gaan.

4 Wijkagenten, bemiddeling en sociale zelfredzaamheid

Vanouds zijn vanuit het perspectief van gebiedsgebonden politiezorg vraagtekens geplaatst bij het beeld dat de politie primair reactief en incidentgericht zou moeten opereren. Wijkagenten zouden juist probleemgericht moeten werken, maatschappelijke betrokkenheid moeten tonen en problemen niet enkel vanuit het perspectief van de eigen organisatie bekijken. Die visie heeft van begin af aan veel interne kritiek en weerstand opgeroepen: wijkagenten die met bewoners samenwerken, zouden 'softies' en 'wijkzusters' zijn; zij zouden te veel op eigen houtje opereren en geen bijdrage leveren aan misdaadbestrijding (Terpstra, 2008).

In een recente, hernieuwde studie naar wijkagenten wijst Terpstra (2019) erop dat het werk van de wijkagent om uiteenlopende redenen onder druk is komen staan. Ten eerste is door de schaalvergroting de afstand van wijkagenten tot hun wijk toegenomen. Dat geldt vooral voor de basisteams in de provincie waar wijkagenten over minder gedetailleerde kennis over hun gebied en bewoners beschikken. Ten tweede is getracht hun werk terug te brengen tot meetbare prestaties, zoals bijdragen aan opsporing. Zij zouden zakelijker moeten werken, minder solistisch moeten optreden en zich niet moeten laten aanpraten 'eigenaar' te zijn van wijkproblemen. Wijkagenten 'nieuwe stijl' zouden zich niet schuldig moeten maken aan 'als zinloos beschouwde gesprekken met bewoners en fietsrondjes door de wijk' (Terpstra, 2019: 167). Veel wijkagenten zijn hier sceptisch over: ze zitten meer achter de computer en zijn minder op straat en in de wijk. Er is meer bureauwerk en formeel overleg, terwijl onduidelijk blijft wie de uitgezette opdrachten eigenlijk uitvoeren en hoe dat is aangepakt (idem: 157). Ze hebben het idee meer gecontroleerd te worden en over minder autonomie te beschikken; mede daarom voelen wijkagenten zich vaak miskend.

Volgens Terpstra is de betrokkenheid van wijkagenten bij hun wijk vergeleken met ruim tien jaar terug (zie Terpstra, 2008) behoorlijk verminderd. Hij schetst overigens een dubbelzinnig beeld: enerzijds zijn veel wijkagenten nog steeds zeer betrokken bij hun werk, buurt en bewoners. Ze zijn bereid zeer uiteenlopende problemen aan te pakken. Bij andere wijkagenten daarentegen klinkt cynisme door over het werk en de bewoners; zij zetten hun activiteiten op een lager pitje (idem: 163). Deze groep is afhoudend en vermijdt vragen en problemen. Sommigen menen dat preventie helemaal geen politietaak is en dat het politiewerk zich beperkt tot handhaving, repressie en opsporing (Terpstra, 2019: 154). Opmerkelijk is verder dat veel wijkagenten tegenstander zijn van participatie van burgers bij het bepalen van prioriteiten in de aanpak van de politie en de gemeente.

Sociale zelfredzaamheid en ‘meepraten’ krijgen nauwelijks meer steun. Die ontwikkelingen zijn volgens Terpstra mede toe te schrijven aan het heersende idee dat politiewerk zich zou moeten beperken tot strafrechtelijke handhaving. Die misvatting klinkt sterker door dan tien jaar terug (idem: 159).

Ook de opvatting dat het bevorderen van sociale zelfredzaamheid van bewoners geen politietaak is, lijkt aan kracht te hebben gewonnen. Dat roept veel vragen op. Er zijn goede redenen voorhanden om het versterken van de veerkracht van burgers in onveilige straten of wijkdelen juist bij uitstek als een kerntaak van wijkagenten te zien (zie Van Stokkom, 2010; Denkers, 1993). Tijdens het alledaagse werk stoten zij herhaaldelijk op problemen waarbij de veiligheid van de betrokken bewoners in het geding is, of het nu heftige conflicten binnen een gezin zijn of aanhoudend intimiderend gedrag van burens. Wanneer de geweldsdreiging groot is, kan optreden van de politie niet uitblijven. In die situaties is de wijkagent doorgaans de enige professional die in de positie verkeert knopen door te hakken en verandering te bewerkstelligen, vaak in het volle besef dat het strafrecht geen optie kan zijn. Eerder gaat het om de-escaleren en rust creëren: zeggen waar het op staat, feiten onder de aandacht brengen, uitleggen waarop mensen kunnen rekenen en hen bewegen afspraken te maken. Vaak gaat het om het slechten van communicatieblokkades en bestrijden van misvattingen. De inschatting dat met ‘die man of vrouw niet te praten valt’, blijkt vaak onjuist te zijn. Wanneer bewoners eenmaal hebben gesproken met ongezeglijke jongeren, vinden ze aanspreken minder eng. Dankzij dit conflictbemiddelende werk van wijkagenten kan de rust terugkeren en voelen betrokkenen dat zij weer (wat) greep hebben op het sociale leven in de buurt (Van Stokkom e.a., 2003: 113/4).

5 Conclusie: de politie op de vlucht voor responsief handelen

Al met al kunnen we concluderen dat de Nationale Politie in mindere mate maatschappelijk is verankerd. De screen-level bureaucratie lijkt een ‘abstracte’ organisatie in het leven te hebben geroepen waarin medewerkers minder ruimte hebben om op flexibele wijze probleemgericht te werken. Mede daardoor lijkt het besef dat zaken ook buiten het strafrechtelijke systeem kunnen worden afgedaan te zijn verzwakt.

De politie was in sommige opzichten altijd al een zorgwekkende organisatie. Punitieve opvattingen, waaronder de aanname dat streng straffen sociale problemen verhelpt, zijn wijdverbreid. Ieder jaar stromen cohorten medewerkers de organisatie binnen die zich vooral verheugen op het cowboywerk van boeven vangen. Zij komen in aanraking met een krachtige subcultuur waarin wantrouwen heerst ten opzichte van due process-beginselen (rechtsbescherming en faire procedures) en waarin wijkwerk en bemiddeling als soft worden gezien. Door de komst van de Nationale Politie lijkt dat eerder te zijn versterkt dan afgezwakt.

Ondanks de nadruk op probleemgericht werken in de Ontwerp-, Inrichtings- en Realisatieplannen is de ruimte om vanuit eigen professionaliteit en ervaring oplossingen te bewerkstelligen afgenomen. In dat opzicht lijkt de nieuwe organisatie meer in zichzelf gekeerd en minder responsief te zijn, met minder oog voor

maatschappelijke vraagstukken dan voorheen. Dat is opvallend omdat de Raad voor de rechtspraak de laatste jaren er juist op hamert dat de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspleging vergroot moet worden (zie de aanbeveling van de Raad voor de Rechtspraak 2016). De Raad benadrukt dat de juridische aspecten van het geschil niet altijd de doorslag horen te geven. Waar nodig zou er meer aandacht moeten zijn voor achterliggende maatschappelijke problematiek en de onderliggende belangen en conflicten. Dat betekent onder andere maatwerk leveren. Maar ook aandacht voor het feit dat een opeenstapeling van boetes voor mensen in de marge van de samenleving weinig oplost. De rechter is vaak het eind van een incassoprocedure, terwijl van begin af aan vaststaat dat de gedaagden in kwestie niet kunnen betalen. Ook in die gevallen lost de juridische beslissing niets op. Uitgangspunt dient te zijn om verdere escalatie van conflicten te voorkomen. Volgens de Raad dient de rechtspraak mensen echt te helpen, in plaats van juridische muren op te werpen en problemen van burgers te juridiseren. De rechter dient een breed georiënteerde conflictoplosser te zijn.

Ook de drie preadviezen die in 2017 binnen NVJ-verband zijn verschenen (Coenraad e.a., 2017), dragen deze ideeën uit: de rechtspraak dient bij te dragen aan de oplossing van onderliggende problemen van de betrokken partijen. Deze heroriëntatie duidt op een herwaardering van de responsieve rechtsstaat (voor een overzicht: Allewijn, 2018). Responsief recht stelt zich open voor maatschappelijke veranderingen, waarbij doel-rationaliteit en flexibel gebruik van (handhaving van) wetten vooropstaan (Nonet & Selznick, 1978). Juristen zouden dan ook andere competenties dienen te ontwikkelen waaronder die van de mediator, conflict-oplosser, verwijzer, procesbegeleider en onderhandelaar.

De rechtspraak voelt aan dat zij zich heeft vervreemd van de burger en staat open voor een andere benadering met meer aandacht voor een effectieve aanpak van conflicten en problemen buiten de strafrechtsketen om. Afgaande op het rapport 'Politiemensen over strafrecht' lijkt dit realisme vooralsnog niet besteed te zijn aan het merendeel van politiemedewerkers, dat liever vasthoudt aan justitiële bestraffing en de vele onbedoelde negatieve gevolgen ervan voor lief lijkt te nemen. We zien dus in feite twee contraire bewegingen: terwijl de rechtspraak zich meer naar de samenleving toekeert, lijkt de politie zich – de voornemens van het programma Dienstverlening ten spijt – meer en meer te focussen op interne werkprocessen. Er lijkt vooral te zijn ingeteerd op de professionaliteit van wijk-agenten. Zij zouden voortaan 'echt' politiewerk en coördinerend werk vanaf de computer moeten verrichten, in plaats van 'hun tijd te verdoen' met contacten te leggen in de wijk (Terpstra, 2019). De veelzijdige professionaliteit gebaseerd op ervaring, directe en persoonlijke contacten, lokale kennis en discretionaire ruimte heeft aldus veel veren gelaten en is vervangen door een uitgekleden opvatting van professioneel handelen: zich voegen naar (digitale) formats en procedures, en meetbare prestaties leveren.

6 Aanknopingspunten voor verbetering

Het draagvlak voor herstelgerichte afdoeningen is bij officieren van justitie en rechters ontegenzeggelijk gegroeid (Crijns & Kool, 2017). Of dat bij de politie het geval is, is zeer de vraag. Medewerkers in intake- en noodhulpdiensten zijn doorgaans slecht op de hoogte van herstel- en slachtoffergericht werken of hechten er weinig waarde aan (Van Caem & Hageman, 2018). Wijkagenten lijken minder ruimte en tijd te hebben om aandacht te geven aan concrete problemen van benadeelden, waaronder burenruzies en achter-de-voordeur-problemen.

Er zijn evenwel aanknopingspunten die op een mogelijke cultuurverandering duiden. Sommige ontwikkelingen lijken erop te wijzen dat ook de politie meegaat in de beweging van maatschappelijk effectieve afdoeningen en de daarvoor kenmerkende responsieve benaderingen. Ik bespreek drie proefprojecten, eerst ZSM-verbetertrajecten, vervolgens de pilot 'Wachttijd is hersteltijd' in Amsterdam en ten slotte de pilot 'Vreedzame wijk' in Utrecht. De pilots tonen aan dat er binnen de politie medewerkers zijn – van wijkagenten tot districtchefs – die een bredere blik hebben en duurzame oplossingen in de wijk van belang achten.

Het politierapport 'Betekenisvol handelen' (Felser e.a., 2017) constateert dat incidentgericht werken bij ZSM vooropstaat. Contextuele informatie ontbreekt veelal. Zaken worden bij verschillende medewerkers uitgezet, zelden is er genoeg overzicht en niemand lijkt zich verantwoordelijk te voelen voor het eindresultaat. Het slachtoffer krijgt slechts routinematig terugkoppeling. Opvallend is ook dat de politie alle afdoeningsbeslissingen klakkeloos lijkt te accepteren. Er is onvoldoende tegenspraak bij de beslissing van de officier van justitie.

'In de hele keten ligt de focus op bewijsbaarheid en strafbaarheid. Alleen het bestraffen van de dader wordt gezien als succesvolle afhandeling. Hoewel vormen van hulpverlening (...) veel betekenisvoller kunnen zijn, ontbreekt het netwerk dat daarvoor nodig is. De politie is het niet gewend om andere interventies te organiseren en ontwijkt deze daarom.' (idem: 27)

Het rapport laat echter zien dat zaken die betrekking hebben op relatieproblemen, huiselijk geweld, incidenten rondom verwarde personen, ruzies op het schoolplein, kleine diefstallen in sportkantines en op school, en lastigvallen van burens een andere aanpak verdienen. Het is zinloos die zaken door de strafrechtelijke molen te pompen. Verder blijkt dat in een derde van de gevallen dat burgers een afspraak hadden met Service en Intake, zij primair hulpverlening wilden, geen strafrechtelijke vervolging. Uit de experimenten die in een aantal basisteams zijn gehouden, blijkt dat er veel winst is te behalen wanneer politiemedewerkers allereerst afgaan op de vraag wie eigenaar is van de zaak en wat het achterliggende probleem is (zie ook Nas e.a., 2017).

De Amsterdamse pilot 'Wachttijd is hersteltijd' sluit hierop aan, zij het dat de klemtoon op mediation in strafzaken ligt. Deze pilot vindt plaats binnen district Zuid van de Politie Eenheid Amsterdam en richt zich op aangiften van misdrijven die in de zogenoemde 'wachtbak' van de afhandelunit terechtkomen. De pilot beoogt vaker mediation in strafzaken toe te passen bij de afhandeling van deze

zaken die weinig prioriteit en opsporingsindicatie hebben. In een klein onderzoek dat binnen deze pilot is verricht (Slump e.a., 2017), zijn 47 zaken uit de wachtbak geselecteerd waarbij de partijen elkaar kennen (en dus ook met elkaar verder moeten). Driekwart van de zaken (37) blijkt zich in een ruziesfeer te hebben voltrokken, waarbij geëscaleerde burenruzies eruit springen (20). Uit de tweede contactlegging door de politie blijkt dat de betrokkenen toekomstige belangen vooropstellen (stoppen, veiligheid, ruzie bijleggen, enz.). Van de 47 zaken zijn er uiteindelijk 14 bij mediation in strafzaken terechtgekomen en drie bij buurtbemiddeling. De politie heeft zelf een vijftal zaken afgedaan middels stopgesprekken, waarbij verdachten een duidelijk halt wordt aangezegd. Uiteindelijk bleven slechts twee zaken over voor strafrechtelijke afhandeling. Dat toont opnieuw aan dat incidenten te snel in een aangifte worden opgenomen, zonder dat – met betrokkenen – gekeken wordt naar wat er eigenlijk aan de hand is.

Een laatste voorbeeld is de Utrechtse pilot ‘Doorverwijzing naar mediation in strafzaken in de politiefase’. Die pilot maakt deel uit van het project de Vreedzame Wijk, waarin het zogenoemde Utrechts Mediatiemodel is ontwikkeld. Voor een deel van de aangiftes schat de politie in dat een strafproces het onderliggende probleem niet zal oplossen en verwijst zaken daarom door naar professionele (MfN) mediators. Ook hier gaat het doorgaans om zaken waarbij betrokkenen bij elkaar in de buurt wonen of samen op school zitten en elkaar regelmatig zullen blijven treffen. Kenmerkend is verder dat aansluiting wordt gezocht bij de vreedzame scholen en de hulp- en dienstverlening in de wijk. Uit onderzoek blijkt dat de tijd die herstellbemiddeling politieagenten kost een mogelijke belemmering is (Cleven, 2015: 62, 66). Een winstpunt is echter dat de politie beter is gaan nadenken over de vraag in welke zaken een bemiddeling effectiever is dan het reguliere strafrecht (idem: 68). De meerwaarde van de Utrechtse pilot ligt vooral in de verwijzing naar mediations waarbij veel mensen betrokken zijn, bijvoorbeeld jongeren, hun ouders en burens. Vaak gaat het om conflicten die al langere tijd lopen en herhaaldelijk tot heftige aanvaringen hebben geleid. Deze complexe zaken kosten veel tijd en inspanning en dat geldt ook voor wijkagenten die erbij betrokken zijn. Het gaat bepaald niet om zaken die ‘over de schutting’ kunnen worden gegoooid naar bemiddelaars. Winstpunt is dat slepende conflicten kunnen worden bijgelegd en de rust en vrede in de wijk kunnen terugkeren (Elfallah & Dierx, 2016).

Literatuur

- Allewijn, D. (2018) *Tussen recht en vrede. Mediation in de responsieve rechtsstaat* (inaugurale rede). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Andringa, W. e.a. (2017) *Slachtoffermonitor – hoofdrapport*. Den Haag: I&O Research / WODC.
- Caem, B. van & H. Hageman (2018) Dienstverlening en slachtofferzorg: hoe krijgt de politie de basis op orde?. *Cahiers Politiestudies*, 1 (nr. 46), 33-48.
- Cleven, I. e.a. (2015) *De rol van herstellbemiddeling in het strafrecht*. Tilburg: Intervict.
- Coenraad, L.M. e.a. (2017) *Afscheid van de klassieke procedure?* (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

- Crijns, J. & R. Kool (2017) Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?. In: L.M. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassiek procedure?* (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, p. 265-357.
- Denkers, F. (1993) *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: Vermande.
- Dijk, A. van & F. Hoogewoning (2018) Dienstverlening in de context van de politie. *Cahiers Politiestudies*, 1 (nr. 46), 19-32.
- Elfallah, T. & J. Dierx (2016) Politie mensen en herstelbemiddelaars: knooppunten in het Utrechtse Mediatie model. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 16(3), 49-57.
- Felser, R. e.a. (2017) *Betekenisvol handelen – Politiewerk vanuit de bedoeling*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Kort, J. & J. Terpstra (2014) *Politie mensen over het strafrecht*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Laxminarayan, M. & A. Wolthuis (2015) Hindernissen voor een ruimer gebruik van herstelrecht. Bevindingen van een Europees onderzoek. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 15(4), 25-40.
- Nas, J. e.a. (2017) Duurzaam verbeteren: de intake. *Tijdschrift voor de politie*, 79(5), 18-20.
- Nonet, P. & P. Selznick (1978) *Law and Society in Transition*. New York: Harper and Row.
- Raad voor de rechtspraak (2016) *Rechtspraak die ertoe doet*. www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rechtspraak-die-ertoe-doet.pdf.
- Salet, R. & J. Terpstra (2017) *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Slump, G.J. (2017) *Wachttijd is herstel tijd. Pilot herstelgericht werken via inzet van mediation in strafzaken*. Amstelveen: Restorative Justice Nederland.
- Stokkom, B. van e.a. (2003) *Bemiddeling in de politiepraktijk. Een herstelgerichte aanpak van overlast en slepende conflicten*. Dordrecht: SMVP.
- Stokkom, B. van (2010) Orde handhaven en vrede bewaren. Waarom de omvangrijkste politietaken weinig prestige heeft. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, p. 139-162.
- Stokkom, B. van & L. Gunter Moor (2009) Pass the buck. Restorative Policing in the Netherlands. *Cahiers Politiestudies*, 2 (nr. 11), 101-118.
- Terpstra, J. (2008) *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2019) *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. & D. Schaap (2011) Politie cultuur. Een empirische verkenning in de Nederlandse context. *Proces*, 90(4), 183-196.
- Terpstra, J. e.a. (2016) *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. & R. Salet (2018) De abstracte politie. *Tijdschrift voor de politie*, 80(5), 42-46.
- Timmermans, M. e.a. (2012) *Eerste meting slachtoffermonitor. Ervaringen van slachtoffers met justitiële slachtofferondersteuning: Deel 1: politie*. Regioplan Beleidsonderzoek, WODC.

Een nieuwe Aanbeveling van de Raad van Europa: naar een duurzame verankering van het herstelrecht?

Ivo Aertsen

Op 3 oktober 2018 keurde het Comité van Ministers van de Raad van Europa een nieuwe Aanbeveling goed betreffende het 'herstelrecht in strafzaken'.¹ Aan de regeringen van de 47 lidstaten wordt aanbevolen de principes aangaande het herstelrecht in acht te nemen, zoals die uitgewerkt worden in de appendix bij de Aanbeveling. De Aanbeveling bouwt voort op de vroegere 'Recommendation No. R(99)19 concerning mediation in penal matters' en richt zich tot de nationale autoriteiten en organisaties en in het bijzonder tot rechters, openbaar ministerie, politie, strafinrichtingen, reclasseringsdiensten, diensten in het jeugdrecht, slachtofferhulpdiensten en organisaties in de sector van het herstelrecht. In wat volgt gaan we eerst in op de ontstaansgeschiedenis van deze nieuwe Aanbeveling. Vervolgens stellen we de Aanbeveling uitgebreid voor en ten slotte formuleren we in een discussiegedeelte enkele conclusies en reflecties.

1 Ontstaansgeschiedenis

De Aanbeveling is er gekomen op initiatief van het *European Committee on Crime Problems* (CDPC) binnen de Raad van Europa. Deze droeg de *Council for Penological Co-operation* (PC-CP) op om een herziening van de Aanbeveling van 1999 te ontwerpen. Binnen deze PC-CP ging hiertoe in januari 2017 een werkgroep aan de slag, die werd bijgestaan door een externe expert, met name Ian Marder (University of Leeds). Een reeks consultaties, ook met vertegenwoordigers van het European Forum for Restorative Justice, gaf aanleiding tot opeenvolgende ontwerpen en herformuleringen van de Aanbeveling en een daarbij horend Commentaar. Dit besluitvormingsproces werd afgerond in juni 2018, met een behandeling van de ontwerp-Aanbeveling door het CDPC en uiteindelijk een goedkeuring door het Comité van Ministers op zijn 1326ste vergadering op 3 oktober 2018.

De Aanbeveling van 1999 heeft model gestaan voor tal van beleidsinitiatieven inzake het herstelrecht en ontwikkelingen op nationaal en internationaal vlak. Ze heeft een aanzienlijke invloed uitgeoefend op het ontwerp en de verwoording van de UN ECOSOC Resolutie van 2002 aangaande herstelrechtelijke programma's en op de formulering van het begrip 'herstelrecht' in de Slachtofferrichtlijn 2012/29/EU van de Europese Unie. De inhoud van de Aanbeveling van 1999 wordt over het

1 Recommendation CM/Rec(2018)8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e35f3). Zie ook de bijgevoegde 'Commentary'. De officiële tekst van de Aanbeveling is beschikbaar in het Engels en het Frans.

algemeen sterk onderschreven door experts en praktijkmensen (Aertsen e.a., 2004). Binnen de lidstaten van de Raad van Europa heeft de Aanbeveling in wisselende mate succes gekend wat de implementatie van het herstelrecht betreft (L'Huillier, 2007; Duenkel, Grzywa-Holten & Horsfield, 2015). In sommige landen gold de Aanbeveling als een sterke oriëntatie om pilootprojecten en verdere praktijk uit te bouwen, tot en met het formuleren van een wetgevend initiatief en het voeren van nationaal beleid. In andere landen werd de Aanbeveling vooral gebruikt door niet-gouvernementele organisaties en personen werkzaam buiten de strafrechtsbedeling en had ze een eerder beperkte invloed. Soms diende de Aanbeveling louter ter introductie van bemiddeling in het land en ten slotte waren er landen waar de Aanbeveling zo goed als geen invloed had. Wat de effectiviteit van deze Aanbeveling betreft, bleek veel af te hangen van het feit of dit instrument al dan niet opgemerkt en opgepikt werd door gangmakers in het land, die er vervolgens praktijk en beleid mee wisten te beïnvloeden (Pelikan, 2004).

Dit wisselende succes naar reële implementatie toe, tezamen met de vaststelling van een onderbenutting van bestaande wettelijke voorzieningen in een aantal landen en de geringe impact op het beleid en de praktijk van de strafrechtsbedeling, niettegenstaande het voorhanden zijn van empirische evidentie omtrent de positieve effecten van het herstelrecht, zijn voor de Raad van Europa (zie Commentaar bij de Aanbeveling) belangrijke redenen geweest om over te gaan tot het uitvaardigen van een nieuwe Aanbeveling die dan een duurzamer effect diende te hebben. Een en ander was ook ingegeven door de evaluatieve studie die in 2007 op last van de *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) van de Raad van Europa werd doorgevoerd naar de wijze van implementatie van diverse Aanbevelingen betreffende bemiddeling (L'Huillier, 2007). Voor de Aanbeveling van de bemiddeling in strafzaken werden belangrijke obstakels vastgesteld. Wat de implementatie ervan betreft: een gebrek aan algemeen bewustzijn betreffende herstelrecht en bemiddeling, een gebrekkige beschikbaarheid van herstelrechtelijke diensten voor en na de fase van de straftoemeting, de uitsluitende bevoegdheid van (één) strafrechtelijke actor(en) om zaken naar bemiddeling te verwijzen, de relatief hoge kost van bemiddeling en het gebrek aan gespecialiseerde opleiding alsook de te grote verschillen in kwalificaties van de bemiddelaars. Deze studie mondde onder meer uit in de *CEPEJ Guidelines for a better implementation of the existing recommendation concerning mediation in penal matters*, die samengesteld werd rond drie A's: Availability, Accessibility en Awareness.²

Een bijkomende reden voor de CDPC om over te gaan tot een nieuwe Aanbeveling had te maken met de komst van de Slachtofferrichtlijn 2012/29/EU. Deze stimuleerde wetgevend en beleidsinitiatief op het vlak van het herstelrecht in meerdere EU-lidstaten. De lidstaten werden ook verplicht om slachtoffers te informeren over de (eventueel) beschikbare herstelrechtelijke diensten (art. 4 Richtlijn) (zonder de lidstaten formeel te verplichten deze diensten op te richten) en om te waken over een voor de slachtoffers veilige toegang tot het herstelrecht (art. 12 Richtlijn). Maar, aldus het Commentaar van de Raad van Europa bij de nieuwe Aanbeveling, de Slachtofferrichtlijn schiet te kort in het creëren van een recht van

2 www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/mediation.

toegang tot het herstelrecht voor slachtoffers van misdrijven en focust enkel op de slachtofferrechten 'ten koste van het voorzien in bescherming voor de daders'. Daarenboven, zegt het Commentaar, heeft de focus op slachtoffers tot gevolg dat een aantal bredere thema's en innovaties op het vlak van het herstelrecht niet aan het licht komt.

Uiteindelijk lagen voor de Raad van Europa vier doelstellingen aan de basis van deze nieuwe Aanbeveling: (1) het verhogen van het bewustzijn, de ontwikkeling en het gebruik van herstelrecht in relatie tot het strafrechtssysteem; (2) het uitwerken van standaards voor het toepassen van herstelrecht; (3) het hanteren van een breder begrip van herstelrecht en zijn principes dan in de verhoudingsgewijs enge omschrijving van de Aanbeveling van 1999; (4) het bevorderen van het gebruik van herstelrecht in de sectoren van het gevangeniswezen en de reclasering ('probation'). Met de Aanbeveling streeft men voor heel Europa naar een bredere beweging richting herstelcultuur en herstelbenaderingen in het strafrechtssysteem. Alle principes van de Aanbeveling van 1999 worden daarbij geïntegreerd.

2 Voorstelling van de Aanbeveling

De Aanbeveling bestaat uit een relatief korte tekst met een aantal overwegingen, motiveringen en dan de eigenlijke aanbeveling (in één paragraaf) aan de regeringen van de lidstaten om een aantal principes voor de ontwikkeling en de implementatie van het herstelrecht in acht te nemen. Dan volgt de appendix bij de Aanbeveling, waarin deze principes uitgebreid worden omschreven in niet minder dan 67 opeenvolgende 'regels' of artikels. Er is dus enerzijds de algemene tekst (de 'preamble'), anderzijds de appendix. Ten slotte is er ook het 'Commentaar' dat bij de hele Aanbeveling geschreven werd en kan begrepen worden als een 'memorie van toelichting'.

2.1 De algemene tekst (*preamble*)

De Raad van Europa nam – naast wat hierboven reeds vermeld werd – een aantal bevindingen, nieuwe ontwikkelingen en andere elementen in overweging als motivering voor deze nieuwe Aanbeveling. Zo wordt er in de preamble, in algemene termen, gewezen op de toenemende belangstelling voor herstelrecht bij de lidstaten van de Raad van Europa en de mogelijke voordelen ervan voor het strafrechtssysteem. Er wordt akte genomen van ontwikkelingen in de lidstaten die wijzen op het gebruik van herstelrecht als een 'flexibel, responsief, participatief en probleemoplossend proces'. Ten aanzien van het strafproces kan het herstelrecht complementair dan wel als alternatief functioneren. De belangen van de slachtoffers worden erkend, met name om een sterkere stem te hebben in het antwoord op hun victimisatie, om te communiceren met de dader en om herstel en genoegdoening te bekomen binnen het justitiële proces. Daders moeten aangeemoedigd worden in hun verantwoordelijkheidsgevoel en hulp moet geboden worden om herstel mogelijk te maken; dit alles kan hun re-integratie ten goede komen, herstel en wederzijds begrip bevorderen en bijdragen tot het afzien van

het plegen van criminaliteit. Tevens wordt de rol van de samenleving benadrukt in het voorkomen van en antwoorden op criminaliteit en wordt de substantiële bijdrage erkend vanwege niet-gouvernementele organisaties en lokale actoren om te komen tot herstel van de rechtsvrede en het maatschappelijk evenwicht. Herstelrechtelijke processen vereisen specifieke vaardigheden en roepen op tot 'goede praktijken' en erkende opleidingen. De Aanbeveling gaat uit van de mogelijke schade die teweeggebracht wordt door overmatig gebruik van het strafrecht, in het bijzonder voor kwetsbare of maatschappelijk uitgesloten groepen. Daarnaast wijst zij op een toenemend aantal onderzoeksbevindingen aangaande de effectiviteit van het herstelrecht, onder meer op het vlak van persoonlijk herstel voor het slachtoffer, het afzien van verdere criminaliteit door de dader en de algemene tevredenheid van de deelnemende partijen. Ten slotte vindt de Aanbeveling aansluiting bij een reeks van voorafgaande regulerende instrumenten op het niveau van de Raad van Europa, de Verenigde Naties en de Europese Unie.

2.2 *De principes van het herstelrecht (appendix)*

De appendix bij de Aanbeveling bespreekt dus in 67 regels de belangrijkste principes en een aantal aspecten van het herstelrecht. Hiermee is deze Aanbeveling veel meer in detail getreden dan de aanzienlijk kortere en eenvoudigere Aanbeveling van 1999. Echter, de structuur van de vroegere Aanbeveling (opgedeeld in zeven secties) werd bijna ongewijzigd overgenomen. Ook wordt meteen duidelijk dat de basisfilosofie, met inbegrip van de belangrijke principes, dezelfde is gebleven. De verbreding van slachtoffer-daderbemiddeling naar andere herstelrechtelijke werkvormen heeft daar niets aan veranderd. Overigens ging ook de Aanbeveling van 1999 uit van een brede invulling van het begrip 'mediation' en verwees ze in haar 'Explanatory Memorandum' uitdrukkelijk naar de bredere context van 'restorative justice'.

Toch valt één punt van verschil met de vroegere Aanbeveling duidelijk op, wat geheel te maken heeft met de context waarbinnen deze nieuwe versie tot stand is gekomen: de relevantie en de concrete toepassingsmogelijkheden van herstelrechtelijke praktijken voor de sectoren van het gevangeniswezen en de reclassering worden veel meer uitgewerkt. Vergeleken met de Aanbeveling van 1999 sluit deze nieuwe Aanbeveling in die zin meer aan bij de formele strafrechtsbedeling en heeft ze mogelijk een wat sterkere daderoriëntatie, terwijl de vorige versie een neutraler karakter had. Het kader van de strafrechtsbedeling bepaalt overigens de 'scope' van de Aanbeveling (sectie I), zoals verwoord in de regels 1 en 2: lidstaten wordt aanbevolen gebruik te maken van het herstelrecht 'in de context van de strafrechtsprocedure', terwijl ook de ontwikkeling wordt aangemoedigd van innovatieve herstelgerichte benaderingen 'die buiten de strafrechtsprocedure kunnen vallen' vanwege gerechtelijke autoriteiten en strafrechtelijke en herstelrechtelijke organisaties (zie verdere toelichting).

In sectie II van de Aanbeveling volgt een reeks van *definities en algemene werkingsprincipes*. De definitie van 'restorative justice' in regel 3 bevat precies dezelfde elementen als de definitie van 'mediation' in de Aanbeveling van 1999, zij het met enkele terminologische aanpassingen, zoals de verbreding van het begrip 'victim' naar 'those harmed by crime', de wijziging van het begrip 'offender' naar 'those

responsible for that harm'³ en de vervanging van de benaming 'mediator' door 'facilitator'. Het was overigens ook de oorspronkelijke definitie van 'mediation' uit de Aanbeveling van 1999 die bijna letterlijk werd overgenomen voor de omschrijving van het begrip 'herstelrecht' in de Slachtofferrichtlijn 2012/29/EU. In regel 4 van de nieuwe Aanbeveling wordt het begrip 'restorative justice' opengetrokken naar vormen van dialoog waarbij, naast slachtoffer en dader, andere personen kunnen worden betrokken die rechtstreeks of onrechtstreeks beïnvloed werden door het misdrijf: het gaat dan om steunfiguren van dader en slachtoffer, betrokken beroepskrachten en leden of vertegenwoordigers van getroffen gemeenschappen. Voor alle duidelijkheid wordt in regel 5 gewezen op de verschillende modellen die, naargelang de gebruikte terminologie in diverse landen, kunnen vallen onder de koepel van het 'herstelrecht': slachtoffer-daderbemiddeling, strafbemiddeling, herstelgerichte conferenties, 'family group conferences', 'sentencing circles' of 'peacemaking circles', *inter alia*. Nieuw in deze Aanbeveling (regel 8) is de verwijzing naar praktijken die geen dialoog bevatten tussen slachtoffer en dader, maar toch nauw aansluiten bij de basisprincipes van het herstelrecht (zie verder). Regel 6 bevestigt een principe dat reeds vooropstond in de Aanbeveling van 1999, namelijk dat herstelrecht kan gebruikt worden ('may be used' in plaats van 'should be available' in 1999) in elke fase van het strafrechtelijke proces, met inbegrip van de strafuitvoeringsfase. Herstelrecht kan aldus functioneren als diversiemaatregel op verschillende momenten tijdens het strafrechtelijke verloop, in samenhang met politieke of justitiële afdoeningen, voorafgaand of parallel aan een vervolging, als onderdeel van een straf, of nadat een straf werd uitgesproken of uitgevoerd. De nood aan een vorm van justitiële supervisie is groter wanneer de herstelrechtelijke praktijk een impact kan hebben op de strafrechtelijke besluitvorming (aldus regel 7). Daar waar in de Aanbeveling van 1999 de beslissing om een zaak door te verwijzen naar bemiddeling werd voorbehouden voor strafrechtelijke autoriteiten, zien we in de nieuwe Aanbeveling (regel 6) een zekere verbreding: de partijen kunnen zelf verzoeken om een herstelrechtelijk proces, maar ook de politie, het gevangeniswezen, de reclassering, justitiële jeugdzorg en slachtofferhulpdiensten kunnen een doorverwijzing doen. Dit laatste brengt ons in deze eerste sectie van de Aanbeveling bij een viertal resterende definities (regels 9 tot en met 12): 'restorative justice services' (eenieder die herstelrecht 'aflevert', waaronder de drie volgende categorieën of 'andere bevoegde autoriteiten'), 'restorative justice agencies' (een gespecialiseerde organisatie, privé of overheid, die herstelrechtelijke diensten levert in strafzaken), 'judicial authorities' (rechters, rechtbanken, vervolgende autoriteiten) en 'criminal justice agencies' (politie, gevangeniswezen, reclassering, justitiële jeugdinstituten en slachtofferhulpdiensten). Deze definities samengenomen betekenen dus dat, bijvoorbeeld, de politie, het openbaar ministerie, een rechter, het gevangeniswezen of slachtofferhulp alle herstelrecht kunnen 'afleveren' ('administrer' in de Franse versie), maar dat er daarnaast gespecialiseerde organisaties zijn die herstelrechtelijke

3 Het Commentaar vermeldt dat het begrip 'responsibility' bewust gebruikt werd om duidelijk te maken dat voor een dader de erkenning van verantwoordelijkheid niet noodzakelijk de erkenning van schuld in juridische zin impliceert.

diensten ‘afleveren’ (‘offrir’ in de Franse versie). Het uitwerken van deze definities had mijns inziens eenvoudiger en duidelijker gekund, maar de volgende secties brengen meer duidelijkheid over de respectieve rollen van alle actoren.

Basisprincipes herstelrecht

Sectie III bevat de normatieve en praktische *basisprincipes van het herstelrecht*. Gestart wordt met twee kernprincipes, met name het participatiebeginsel en het schadeherstelbeginsel (regel 13): de belanghebbende partijen moeten in staat gesteld worden actief deel te nemen aan de oplossing van het misdrijf (vergelijk 1999: ‘de oplossing van de gevolgen van het misdrijf’) en deze antwoorden moeten in de eerste plaats gericht zijn op het herstel van de schade die veroorzaakt werd aan personen, relaties en de ruimere samenleving. Hiermee lijkt de Aanbeveling te streven naar een evenwicht tussen de procesoriëntatie en de uitkomstoriëntatie van herstelrechtelijke praktijken. Andere ‘sleutelprincipes’ (regel 14) betreffen onder meer: vrijwilligheid, beraadslagende (‘deliberative’), respectvolle dialoog, gelijke zorg voor de noden en belangen van de betrokkenen, procedurele eerlijkheid (‘fairness’), gezamenlijke overeenkomst op basis van consensus, focus op herstel, re-integratie en het bereiken van wederzijds begrip en ten slotte het vermijden van overheersing (‘domination’). Een belangrijke toevoeging in regel 14: deze sleutelprincipes kunnen tevens een kader bieden voor het onderbouwen van bredere hervormingen in het strafrecht. Samen met nog andere bepalingen in deze Aanbeveling (zie verder) wordt hier de ruime relevantie van het herstelrecht voor de strafrechtsbedeling aangegeven, wat sterk doet denken aan een van de klassieke definities van het herstelrecht waar tevens gewezen wordt op het vermogen van herstelrechtelijke principes om de praktijken van alle actoren in het ruime veld van de strafrechtsbedeling te oriënteren (Marshall, 1999).

Regels 15, 16 en 17 behandelen of hernemen de drie overige, klassieke principes van het *herstelrechtelijke proces*: onpartijdigheid (het voorzien van een neutrale ruimte waar alle partijen worden aangemoedigd en ondersteund om hun noden uit te drukken en zo veel als mogelijk voldoening te krijgen), vrijwilligheid (met volledig geïnformeerde toestemming en de mogelijkheid om een deelname steeds stop te zetten) en vertrouwelijkheid (de gesprekken zijn vertrouwelijk en mogen niet aangewend worden in daaropvolgende fasen, tenzij met akkoord van de betrokken partijen). Dit principe van de vertrouwelijkheid moet samen gelezen worden met regel 53, die ingaat op situaties waar de herstelrechtelijke praktijk invloed zal hebben op de gerechtelijke besluitvorming: in deze gevallen moet de facilitator verslag uitbrengen aan de relevante gerechtelijke autoriteiten (‘judicial authorities’) of organisaties (‘criminal justice agencies’) ‘over de ondernomen stappen en de uitkomst(en)’ van het herstelrecht. Deze verslagen ‘mogen de inhoud van de gesprekken tussen de partijen niet onthullen’ en mogen evenmin ‘een oordeel uitdrukken over het gedrag van de partijen’ tijdens de herstelrechtelijke praktijk. Dit strikte principe van de vertrouwelijkheid kent één belangrijke uitzondering, opgenomen in regel 49: de vertrouwelijkheid mag doorbroken worden wanneer in de loop van het herstelrechtelijke proces informatie aan het licht komt aangaande dreigende of ernstige misdrijven (‘imminent or serious crimes’): deze informatie *moet* door de facilitator meegedeeld worden aan de ‘bevoegde

autoriteiten'. Al deze bepalingen en nuanceringsen betreffende de vertrouwelijkheid zijn identiek aan wat reeds uitdrukkelijk opgenomen was in de Aanbeveling van 1999, met twee kleine, maar betekenisvolle verschillen: (1) het doorbreken van de vertrouwelijkheid was in de versie van 1999 beperkt tot 'dreigende ernstige' misdrijven (dus zware misdrijven die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen), terwijl in 2018 het woord 'of' werd tussengevoegd (dus mogelijk ook betrekking hebbend op ernstige misdrijven die reeds plaatsgevonden hebben); (2) in deze uitzonderingssituatie moet de facilitator de vertrouwelijke informatie meedelen aan de bevoegde autoriteiten, waar in de versie van 1999 dit ook mocht ten aanzien van 'the persons concerned'.⁴

Terug naar de basisprincipes van sectie III in de Aanbeveling, waar vervolgens de regels 18, 19 en 20 betrekking hebben op *organisatorische* beginselen, die overigens opnieuw een herneming zijn van bepalingen uit de versie uit 1999: herstelrecht wordt opgevat als een algemeen beschikbare *dienst* (dus geen *maatregel* of *sanctie* ...), waarbij het type, de ernst of de geografische locatie van het misdrijf op zich geen uitsluitingsgrond vormen voor het *aanbieden* van herstelrecht aan slachtoffers en daders; herstelrechtelijke diensten moeten beschikbaar zijn doorheen alle fasen van het strafrechtelijke proces, waarbij slachtoffers en daders door de relevante autoriteiten en juridische professionals voldoende moeten geïnformeerd worden om uit te maken of zij al dan niet wensen deel te nemen; aan herstelrechtelijke organisaties ('restorative justice agencies') moet voldoende autonomie verleend worden in hun relatie tot het strafrechtstelsel.

Sectie IV van de Aanbeveling behandelt de *wettelijke basis* van het herstelrecht binnen de strafrechtelijke procedure. Opnieuw worden de belangrijke beginselen uit 1999 overgenomen, zij het verder uitgewerkt. Opnieuw wordt het impliciete standpunt ingenomen dat een wettelijke basis niet strikt vereist is,⁵ maar dat lidstaten mogelijkerwijze hiertoe wensen over te gaan wanneer gerechtelijke autoriteiten personen kunnen verwijzen naar het herstelrecht of waar het herstelrecht wordt gebruikt op een wijze die een invloed kan hebben op de vervolging of rechterlijke besluitvorming (regel 21). Waar het herstelrecht wordt aangeboden binnen de strafrechtelijke procedure moet een duidelijk beleid worden ontwikkeld aangaande de procedures van verwijzing naar, en de gerechtelijke afhandeling na, de herstelrechtelijke praktijk (regel 22). Procedurele waarborgen voor het herstelrecht worden voorgeschreven in regel 23: de partijen moeten onder meer geïnformeerd worden over, en toegang hebben tot, duidelijke en effectieve klachtprocedures (nieuw ten opzichte van 1999); waar aangewezen moeten de partijen ook

4 Het Commentaar bij regel 49 vermeldt nu dat 'in sommige gevallen het ook raadzaam kan zijn om andere betrokken personen te informeren'. We merken bovendien op dat de Aanbeveling niet gewaagt van een 'beroepsgeheim' voor de facilitator (wellicht omdat die ook tot de overheid of gerechtelijke wereld kan behoren).

5 De 'Explanatory Memorandum' bij de Aanbeveling van 1999 wees op het gevaar van overregulering wanneer men overgaat tot het creëren van een wettelijke basis. Bemiddeling wordt beschouwd als een flexibele praktijk, die niet op voorhand in detail kan voorgeschreven worden. Het voorzien in een wettelijke basis moet vooral bemiddeling *mogelijk maken* en het gebruik ervan 'faciliteren', aldus de toelichting. Het Commentaar bij de huidige Aanbeveling bevestigt deze uitgangspunten.

toegang hebben tot vertaaldiensten of juridische bijstand. Wanneer kinderen betrokken zijn als slachtoffer of als dader, moeten hun ouders, wettelijke vertegenwoordigers of een andere geschikte volwassene het recht hebben om eender welke procedure bij te wonen, ook in het herstelrecht en dit in navolging van de regels en waarborgen die ook gelden in andere wettelijke procedures (regel 24).

Relatie strafrecht en herstelrecht

Sectie V gaat over *de werking van het strafrecht* in relatie tot het herstelrecht. In elf opeenvolgende regels worden de gekende principes hernomen, met toevoeging van enkele nieuwe elementen: de veelzijdige informatieplicht van de facilitator ten aanzien van de deelnemende partijen vooraleer het herstelrechtelijke proces aanvat (regel 25), de vrije en goed geïnformeerde toestemming van de partijen (een herstelrechtelijk proces is uitgesloten wanneer een betrokkene niet bekwaam is om de betekenis ervan te begrijpen) (regel 26) en de inclusieve en flexibele aard van een herstelrechtelijk proces (om zo veel mogelijk mensen te laten deelnemen) (regel 27). Een nieuwe regel (28) die met name van belang is voor het toegankelijk maken van het herstelrecht betreft de verplichting van gerechtelijke autoriteiten en organisaties werkzaam in het kader van het strafrecht ('criminal justice agencies') om de condities, procedures en infrastructuur te creëren die noodzakelijk zijn om, waar enigszins mogelijk, casussen door te verwijzen naar herstelrechtelijke diensten. Hieraan gekoppeld wordt voorgeschreven dat voorafgaand overleg met de herstelrechtelijke dienst moet plaatsvinden wanneer onzekerheid ontstaat over de capaciteit of status van een betrokkene om deel te nemen (leeftijd, maturiteit, intellectuele mogelijkheden, ...), terwijl in het geval van meer automatische verwijzingen (bij een 'presumption in favour of referral') deze inschatting dient gemaakt te worden door de (goed opgeleide) facilitator. Verder moeten aan facilitators voldoende tijd en middelen gegeven worden om een adequaat niveau van voorbereiding, risicobeoordeling en opvolging met de partijen mogelijk te maken (regel 29). Zoals reeds bepaald in 1999, moeten de partijen de 'basisfeiten' van het geval erkennen als vertrekpunt voor een herstelrechtelijk proces, waarbij deelname aan het herstelrecht in een daaropvolgende juridische procedure niet mag aangewend worden als bewijs van schuldbekentenis (regel 30). Wanneer een verwijzing naar het herstelrecht gebeurt met het oog op een mogelijke stopzetting van de gerechtelijke procedure, moet een redelijk tijds kader afgesproken worden waarbinnen de gerechtelijke autoriteiten moeten geïnformeerd worden over de stand van zaken (regel 31). Wordt een zaak door een gerechtelijke instantie verwezen naar het herstelrecht in de fase voorafgaand aan de veroordeling of strafoplegging en wordt hierin een overeenkomst bereikt, dan wordt de beslissing over de verdere gerechtelijke afhandeling voorbehouden aan de gerechtelijke autoriteiten (regel 32). Vooraleer het herstelrechtelijke proces aanvangt, moet de facilitator geïnformeerd worden over alle relevante feiten van de zaak en andere noodza-

kelijke informatie ontvangen (regel 33).⁶ Beslissingen door gerechtelijke autoriteiten om een gerechtelijke procedure stop te zetten na het bereiken en uitvoeren van een herstelrechtelijke overeenkomst dienen hetzelfde statuut te hebben als gerechtelijke beslissingen op andere gronden die volgens het nationale recht het effect van stopzetting hebben ten aanzien van dezelfde persoon voor dezelfde feiten (regel 34, die het *non bis in idem*-principe van de Aanbeveling van 1999 herhaalt, echter meer expliciet rekening houdend met de verschillen die kunnen optreden tussen lidstaten wat betreft de juridische draagwijdte – al dan niet bindend – van een stopzettingsbeslissing, zie ook het Commentaar in dit verband). Wanneer ten slotte na het niet-bereiken van een herstelrechtelijke overeenkomst de zaak naar de gerechtelijke autoriteiten wordt terugverwezen, dan moet de beslissing over de verdere gerechtelijke afhandeling zo spoedig mogelijk genomen worden, in overeenstemming met de geldende juridische en procedurele waarborgen (regel 35).

Herstelrechtelijke diensten

Sectie VI omschrijft dan *de werking van de herstelrechtelijke diensten* en omvat, zoals in 1999, het meest uitgebreide deel van de Aanbeveling. Deze bepalingen hebben betrekking op de algemene standaards voor herstelrechtelijke diensten, de noodzakelijke kwalificaties en opleiding van facilitators, de behandeling van zaken en de uitkomsten van herstelrechtelijke processen. Deze bepalingen worden hieronder kort weergegeven.

Herstelrechtelijke diensten moeten bestuurd worden door duidelijke standaards die erkend worden door de bevoegde autoriteiten; deze standaards betreffen bekwaamheden en ethische regels, selectieprocedures, opleiding, ondersteuning en evaluatie van de facilitators (regel 36). Herstelrechtelijke diensten en trainers moeten gesuperviseerd ('overseen', 'supervisés') worden door een bevoegde autoriteit (regel 37, een zekere verstrenging ten aanzien van de formulering in 1999: 'should be monitored by a competent body'). Herstelrechtelijke diensten moeten regelmatig het werk van hun facilitators opvolgen ('monitor', 'contrôler') om te verzekeren dat de standaards worden gevolgd en herstelrechtelijke praktijken op een veilige en effectieve wijze worden uitgevoerd (regel 38, nieuw). Het belang van gegevensverzameling betreffende de behandelde zaken wordt benadrukt in regel 39 (nieuw): herstelrechtelijke diensten moeten daartoe aangepaste systemen ('data recording systems') ontwikkelen, waarin minimaal het type herstelrechtelijke praktijk en de redenen van niet-voortgang van een dossier moeten opgenomen worden; op nationaal niveau moeten door een bevoegde autoriteit geanonimiseerde gegevens verzameld worden en ter beschikking gesteld worden voor onderzoek en evaluatie.

Dat facilitators moeten gerekruteerd worden uit alle sectoren van de samenleving en dat zij goed vertrouwd moeten zijn met lokale culturen en gemeenschappen

6 Volgens het Commentaar is deze informatieverstrekking noodzakelijk om de facilitator een algemeen beeld te verschaffen over de feiten en de omstandigheden van de zaak, alsook om de geschiktheid van het dossier te kunnen nagaan. Ook moeten bijvoorbeeld de contactgegevens van mogelijk uit te nodigen partijen meegedeeld worden.

(regel 40) is een herhaling van een bepaling uit 1999, zij het dan nu met toevoeging van de noodzakelijke gevoeligheid en capaciteiten om herstelrecht te kunnen toepassen in interculturele settings. Op de noodzakelijke basishouding van facilitators wordt gewezen in regel 41, die opnieuw een herneming is van de vroegere formulering: facilitators moeten blijk geven van een gezond beoordelingsvermogen ('sound judgement') en interpersoonlijke vaardigheden. Daartoe is opleiding belangrijk (regel 42, eveneens een herhaling): zowel initiële training als permanente vorming is noodzakelijk en deze opleiding moet de facilitators voorzien van een hoog competentieniveau, dat betrekking heeft op conflictoplossingsvaardigheden, specifieke vereisten om te werken met slachtoffers, daders en kwetsbare personen en de noodzakelijke basiskennis van de werking van het strafrechtstelsel. De toevoeging van 'kwetsbare personen' is nieuw ten opzichte van 1999, alsook de vereiste dat professionals in het strafrechtstelsel die zaken doorverwijzen naar herstelrecht, op aangepaste wijze moeten opgeleid worden. Ook nieuw is de bepaling in regel 43, die zegt dat in het geval van herstelrechtelijke praktijken in 'gevoelige, complexe of ernstige zaken'⁷ het moet gaan om ervaren facilitators die op voorhand een voortgezette opleiding moeten genoten hebben. Eveneens nieuw zijn de twee volgende regels, nog steeds in verband met opleiding: de coördinatoren ('managers', 'supérieurs hiérarchiques') van de facilitators moeten casusgebonden supervisie krijgen alsook opleiding in 'service management' specifiek voor herstelrechtelijke diensten (regel 44); opleiders ('training providers') moeten er zich van verzekeren dat de gebruikte materialen en benaderingen beantwoorden aan actuele inzichten en bevindingen ('evidence') over effectieve training en facilitatiepraktijken (regel 45).

Wat de behandeling van zaken in het herstelrecht betreft, wordt eerst gewezen op de noodzakelijke onpartijdigheid (regel 46): herstelrecht moet plaatsvinden 'op basis van de feiten van het geval' en de behoeften en belangen van de partijen; de facilitator moet steeds de waardigheid van de partijen respecteren en ervoor zorgen dat deze met wederzijds respect handelen; (nieuw ten opzichte van 1999) dominantie van het proces door één partij of door de facilitator dient vermeden te worden en het proces moet plaatsvinden met een gelijke zorg voor alle partijen. Voor het herstelrechtelijke proces moet een veilige en comfortabele omgeving geboden worden, waarbij de facilitator voldoende tijd moet nemen om de partijen voor te bereiden (nieuw), gevoeligheid moet opbrengen voor eventuele kwetsbaarheden van partijen en, indien noodzakelijk voor de veiligheid van een of meer partijen, eventueel het herstelrechtelijke proces moet stopzetten (nieuw) (art. 47). Een herstelrechtelijk proces moet op een efficiënte manier toegepast worden, maar op een tempo dat voor partijen hanteerbaar is; (nieuw) in het geval van 'gevoelige, complexe of ernstige zaken' kan eventueel een lange periode van voorbereiding en opvolging nodig zijn, waarbij de partijen ook moeten kunnen doorverwezen worden naar andere diensten voor bijvoorbeeld traumabehandeling of verslaving (regel 48). Wat de behandeling van zaken betreft, is een bepaling uit

7 Het Commentaar omschrijft niet precies wat 'gevoelige, complexe of ernstige zaken' kunnen zijn, maar geeft als voorbeelden: langlopende conflicten en gevallen van seksueel of huiselijk geweld.

1999 niet opnieuw opgenomen, met name het oude artikel 29 dat voorschreef dat bemiddeling dient te gebeuren ‘in camera’.⁸

Herstelrechtelijke overeenkomsten mogen enkel eerlijke (‘fair’, ‘équitable’), realiseerbare en proportionele acties bevatten op basis van vrije en geïnformeerde toestemming van alle partijen (regel 50). Nieuw is regel 51, die zegt dat overeenkomsten geen tastbare (‘tangible’, ‘concrets’) uitkomsten hoeven te hebben: de partijen kunnen bijvoorbeeld overeenkomen dat de dialoog op zich voldoende aan hun noden en belangen tegemoetkamt. Eveneens nieuw is regel 52: overeenkomsten moeten, zo veel als mogelijk, gefundeerd zijn in de eigen ideeën van de partijen; facilitators mogen enkel tussenkomen in de overeenkomst op verzoek van de partijen of wanneer bepaalde aspecten van de overeenkomst blijken geven van disproportionaliteit, niet-realiseerbaarheid of oneerlijkheid; de reden van tussenkomst moet dan door de facilitator uitgelegd en geregistreerd worden.

Voortdurende ontwikkelingen herstelrecht

Komen we dan ten slotte bij sectie VII van de nieuwe Aanbeveling: *voortdurende ontwikkeling van het herstelrecht*. Deze vat aan met een nieuwe, voor de hand liggende maar wellicht niet overbodige bepaling in regel 54: voor een effectieve toepassing van het herstelrecht zijn adequate menselijke en financiële middelen nodig; nationale structuren moeten het beleid en de ontwikkelingen op het terrein op een coherente en duurzame wijze ondersteunen en coördineren.⁹ Het belang van regelmatig overleg was reeds opgenomen in 1999, maar wordt nu in regel 55 verder gespecificeerd: dit overleg dient plaats te vinden tussen gerechtelijke autoriteiten, organisaties werkzaam in het strafrecht en het herstelrecht, juridische professionals, daders en groepen die optreden namens slachtoffers en gemeenschappen; dit overleg is nodig om te komen tot een gemeenschappelijk begrip van de betekenis en het doel van het herstelrecht.

De hiernavolgende regels zijn ten slotte geheel nieuw. Zo wordt de noodzakelijke band van het herstelrecht met de gemeenschap benadrukt in regel 56: gerechtelijke autoriteiten en organisaties in het strafrecht en het herstelrecht moeten aangemoedigd en ondersteund worden om zich te verbinden (‘to engage’, ‘à nouer des contacts’) met hun lokale gemeenschappen teneinde hen te informeren over het gebruik van het herstelrecht en hen te betrekken in het herstelrechtelijke proces waar mogelijk. Regel 57 vraagt aandacht voor een ander essentieel aspect van het herstelrecht: niet enkel de facilitators moeten goed opgeleid worden, het is eveneens raadzaam om bewustwording te creëren bij alle personeel en managers van gerechtelijke autoriteiten en organisaties in het strafrecht, evenals van profes-

8 Hiervoor lijkt een begrijpelijke reden voorhanden te zijn, met name de uitbreiding van herstelrecht tot modellen als ‘conferencing’ en ‘peacemaking circles’ die een ruimere (soms publieke) kring van deelnemers vereisen. Hoe het vertrouwelijkheidsprincipe zich verhoudt tot zulke *open setting*, is dan weer een andere kwestie. Wel vermeldt het Commentaar dat een bredere groep van geïnteresseerde personen kan betrokken worden zolang dat maar gebeurt met vrije en volledige toestemming van slachtoffer en dader.

9 Nationale structuren kunnen, volgens het Commentaar, gelokaliseerd zijn binnen een ministerie van Justitie of binnen een andere overheidsdienst, of het kan gaan om een ‘professional body’ of een georganiseerd netwerk van herstelrechtelijke diensten.

sionals in het strafrecht, met betrekking tot de principes van conflictoplossing en herstelrecht, zodat zij deze principes terdege begrijpen en bekwaam zijn om deze toe te passen in hun dagelijkse werk. Regel 58 stelt de mogelijke integratie van herstelrechtelijke praktijken voor binnen het werk van probatiediensten ('probation'):¹⁰ een herstelrechtelijk proces kan voor een tot probatie veroordeelde dader plaatsvinden voorafgaand aan of gelijktijdig met reclasseringstoezicht en bijstand; het kan eventueel deel uitmaken van de strafplanning ('sentence planning work'), zodat bijvoorbeeld een overeenkomst in overweging kan genomen worden in de supervisie- en bijstandsplanning.

De toepassing van herstelrechtelijke principes buiten het kader van een dialoog tussen de partijen wordt belicht in regel 59. Het gaat dan om innovatieve benaderingen van schadeherstel, herstel van het slachtoffer en re-integratie van de dader, steeds gestoeld op de principes van het herstelrecht zoals verwoord in sectie III. Bij wijze van voorbeeld wordt in de Aanbeveling verwezen naar herstelprogramma's in de samenleving, herstelraden, rechtstreekse restitutie van het slachtoffer, programma's voor hulp aan slachtoffers en getuigen, slachtofferhulpkringen, therapeutische gemeenschappen, slachtofferbewustmakingscursussen, educatieve programma's voor gedetineerden of andere daders, probleemoplossende rechtbanken ('problem-solving courts'), COSA ('Circles of Support and Accountability'), re-integratieceremonieën voor daders, en projecten met daders en hun families of andere slachtoffers van misdrijven. Zo kunnen herstelrechtelijke principes en benaderingen ook gebruikt worden binnen het strafrechtstelsel, maar buiten de eigenlijke strafrechtprocedure (regel 60): bijvoorbeeld bij een conflict tussen burgers en politiemensen, tussen gedetineerden en bewakingspersoneel, tussen gedetineerden onderling, of tussen reclasseringswerkers en de door hen gesuperviseerde daders; ook kan er herstelrechtelijk gewerkt worden bij een conflict tussen het personeel van gerechtelijke diensten of organisaties werkzaam in het strafrecht. Op deze wijze kunnen herstelrechtelijke principes en benaderingen ook op proactieve wijze aangewend worden door gerechtelijke autoriteiten en organisaties in het strafrecht (regel 61), bijvoorbeeld om relaties op te bouwen of te onderhouden: tussen personeelsleden binnen het strafrechtstelsel, tussen politiemensen en leden van de gemeenschap, tussen gedetineerden, tussen gedetineerden en hun familie, of tussen gedetineerden en bewakingspersoneel. Dit alles kan, aldus de Aanbeveling, helpen in het opbouwen van vertrouwen, respect en sociaal kapitaal tussen en binnen deze groepen. Herstelrechtelijke principes en benaderingen kunnen ook proactief aangewend worden door gerechtelijke autoriteiten en organisaties in het strafrecht bij het nemen van bestuursbeslissingen en het consulteren van personeel, alsook op andere domeinen van personeelsbeleid en organisatiebesluitvorming. Binnen deze organisaties kan op deze wijze een 'herstcultuur' groeien (nog steeds volgens regel 61).

Het belang van intersectorale samenwerking wordt nogmaals benadrukt in regel 62: niettegenstaande de vereiste autonomie van het herstelrecht, moeten herstelrechtelijke diensten, gerechtelijke autoriteiten, organisaties in het strafrecht en andere relevante openbare diensten nauw samenwerken op het lokale niveau om

10 Bijvoorbeeld reclasseringsdiensten in Nederland of justitiehuisen in België.

het gebruik en de ontwikkeling van het herstelrecht te promoten en te coördineren. Gerechtelijke autoriteiten en organisaties in het strafrecht moeten overwegen om een personeelslid aan te stellen met formele verantwoordelijkheden om herstelrecht te promoten en te coördineren door en binnen die organisaties (regel 63). Het is deze persoon die ook kan functioneren als liaison met andere lokale organisaties en gemeenschappen.

Op beleidsvlak is er vooreerst de internationale samenwerking. Lidstaten moeten samenwerken en onderlinge hulp bieden bij het ontwikkelen van het herstelrecht (regel 64), met inbegrip van het delen van informatie over het gebruik, de ontwikkeling en de impact van het herstelrecht en de coproductie van beleid, onderzoek, opleiding en innovatieve benaderingen. Lidstaten (en/of lokale autoriteiten en relevante organisaties in dat land) met goed ontwikkelde herstelrechtelijke praktijken en beleid, dienen informatie, materiaal en expertise te delen met andere lidstaten of met hun lokale autoriteiten en relevante organisaties. Regel 65 stelt dat nationale regeringen en lokale besturen, gerechtelijke autoriteiten en organisaties in het strafrecht en het herstelrecht promotieactiviteiten rond het herstelrecht moeten voeren ter bewustmaking van het brede publiek. Steun voor onderzoek wordt aanbevolen in regel 66: het is de rol van de lidstaat om onderzoek over herstelrecht te bevorderen, te ondersteunen of mogelijk te maken en om herstelrechtelijke projecten en programma's te evalueren, voor zover die geïmplementeerd of gefinancierd worden door de overheid. Van hun kant moeten herstelrechtelijke diensten onafhankelijke evaluatie van hun dienstverlening toelaten en ondersteunen. En ten slotte is er een niet-onbelangrijke laatste regel (67), die zegt dat deze Aanbeveling, met de principes in de appendix (zoals hierboven beschreven) en hun implementatie regelmatig moeten geëvalueerd worden in het licht van significante ontwikkelingen in het gebruik van het herstelrecht in de lidstaten, en dat deze Aanbeveling zo nodig overeenkomstig moet herzien worden.

3 Discussie

De nadruk van de Aanbeveling CM/Rec(2018)8 ligt op de ruimere en meer algemene toepassing van het herstelrecht en van het gebruik van herstelrechtelijke principes en benaderingen binnen het brede domein van de strafrechtsbedeling, met het oog op een meer duurzame verankering en ontwikkeling binnen deze ruime sector. De herstelrechtelijke principes worden met zorg en op correcte wijze geformuleerd, overeenkomstig de inzichten in brede kringen van herstelrechtelijke praktijkbeoefenaars, organisaties, onderzoekers en academici wereldwijd. De autonome rol en positie van het herstelrecht worden erkend. In die zin leidt het geen twijfel dat deze nieuwe Aanbeveling een verdere stimulans zal betekenen voor de ontwikkeling van het herstelrecht in Europa, zeker ook in die lidstaten (bijvoorbeeld de Balkan en Caucasusregio, maar ook in Zuid-Europa) waar alles nog moet beginnen, of waar de praktijk zeer beperkt of versnipperd blijft. In vergelijking met de Aanbeveling van 1999 is er sprake van een lichte versterking van de rol van de strafrechtelijke autoriteiten en een striktere omschrijving

van een aantal regels, met een wat strengere controle en toezicht op herstelrechtelijke praktijken.

Hoewel dit enigszins bepleit wordt in het Commentaar, is men in de Aanbeveling zelf niet overgegaan tot het inschrijven van een recht op herstelrecht. Er wordt dus niet expliciet aangeraden aan de lidstaten om daders, slachtoffers of andere betrokkenen een formeel recht te geven op deelname aan een herstelrechtelijk proces, of althans op het initiëren ervan. Volgens regels 18 en 19 moet herstelrecht wel een algemeen beschikbare dienst zijn in alle fasen van de strafrechtspleging en dienen partijen geïnformeerd te worden over het aanbod, maar dit aanbod is niet noodzakelijkerwijze afdwingbaar, in die zin dat de overheden niet verplicht worden deze voorzieningen (bijv. via wetgeving) ook effectief te creëren. In dit verband is het interessant om op te merken dat in een bepaalde fase van de onderhandelingen over de formulering van regel 19 de volgende zinsnede is weggevallen: 'Victims and offenders should have the right to access restorative justice services at all stages of the criminal justice process.' Hiermee vervalt de Aanbeveling in hetzelfde euvel als de Slachtofferrichtlijn van de Europese Unie, met name dat herstelrecht nog steeds niet beschouwd wordt als een recht.

Hoewel de Aanbeveling veel aandacht vraagt voor de samenwerking tussen alle betrokken actoren en de bevordering van het herstelrecht naar de samenleving toe, wordt geen strategische aanzet gegeven voor een betere en meer duurzame inbedding van het herstelrecht in de samenleving en de mogelijke rol van tal van maatschappelijke actoren, zoals het onderwijs, de hulpverlening, het vormingswerk, buurtwerk en samenlevingsopbouw, het verenigingsleven, ... Hoogst merkwaardig is het achterwege blijven van enige verwijzing naar de rol van vrijwilligers in het herstelrecht, en dit terwijl meerdere lidstaten van de Raad van Europa toch een sterke werking hebben uitgebouwd op dit vlak en strafrechtelijke actoren in vele landen overigens vertrouwd zijn met vrijwilligerswerk in het gevangeniswezen, de reclassering en slachtofferhulp.¹¹ In dit bredere maatschappelijke verband behandelt de Aanbeveling evenmin de relatie tot, en samenwerking met, bemiddelingssectoren in het burgerrechtelijke veld en hetzelfde geldt voor de samenwerking met het ruime veld van de herstelgerichte praktijken ('restorative practices')¹² in vele landen. Een betere, expliciete inbedding van het herstelrecht in deze brede maatschappelijke ontwikkelingen had wellicht kunnen bijdragen tot een grotere slagkracht en een grotere duurzaamheid.

De Aanbeveling is zich ten volle bewust van de slachtofferproblematiek en van het belang van een evenwichtige herstelrechtelijke praktijk die de noden van de (kwetsbare) slachtoffers ten volle erkent. Hoe een verdere samenwerking moet opgebouwd worden met de slachtoffervoorzieningen in diverse landen wordt echter niet behandeld.

De keuze om zich sterk te focussen op de strafrechtelijke context heeft uiteraard te maken met de ontstaansgeschiedenis van deze nieuwe Aanbeveling en met name met de rol van de *Council for Penological Co-operation*. Dat dit initiatief genomen werd, en dat hier een lans gebroken wordt voor de bevordering van het her-

11 Het Commentaar verwijst wel enkele keren naar het inschakelen van vrijwilligers.

12 Ook deze worden wel vermeld in het Commentaar.

stelrecht in een justitiële context en met name voor het ontwikkelen van een herstelrechtelijke cultuur en dito bekwaamheden in de strafrechtsbedeling, verdient alle lof en ondersteuning. Hoewel deze Aanbeveling over het algemeen evenwichtig is opgebouwd en zeker niet van eenzijdigheid kan beschuldigd worden, zou het strategisch gezien wellicht goed geweest zijn de ontwikkeling van dit nieuwe instrument te situeren op het meer neutrale niveau van de CDPC, zodat nog meer aansluiting kon gevonden worden bij beleidsontwikkelingen in andere maatschappelijke sectoren.

Literatuur

- Aertsen, I., R. Mackay, C. Pelikan, J. Willemsens & M. Wright (2004) *Rebuilding Community Connections – mediation and restorative justice in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Duenkel, F., J. Grzywa-Holten & P. Horsfield (eds.) (2015) *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters. A stock-taking of legal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries (Vol. 1+2)*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Lhuillier, J. (2007) *The quality of penal mediation in Europe*. Strasbourg: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).
- Marshall, T.F. (1999) *Restorative Justice. An Overview*. London: Home Office.
- Pelikan, C. (2004) The impact of Council of Europe Recommendation No. R(99)19 on mediation in penal matters. In: Council of Europe (ed.), *Crime policy in Europe. Good practices and promising examples*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, p. 49-74.

DISCUSSIE

Outputgestuurde strafrechtspleging en de 'eigen keuze' van mediators in strafzaken

Janny Dierx

Mediation in strafzaken is in Nederland inmiddels een structureel onderdeel van het 'calculerend' strafrecht geworden. Moeten mediators in strafzaken nu gaan bewijzen dat herstelrecht werkt, tegen een honorarium waarvoor de gemiddelde loodgieter niet eens zijn bed uit komt?

0,04% op de begroting

In het rapport 'Het ergste hanteerbaar: ruimte voor menselijk strafrecht' dat het Haagse instituut HiiL (The Hague Institute for Innovation of Law) vorig jaar over de Nederlandse strafrechtspleging uitbracht, wordt de situatie helder uiteengezet.¹ Op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid staat € 12 miljard voor (straf)rechtspleging en het bevorderen van veiligheid. Tweede Kamerleden kunnen hiervan tot € 5 miljoen bijsturen: dat betekent dat de volksvertegenwoordiging zeggenschap heeft over 0,04% van de totale justitiebegroting.

Als de Tweede Kamer meer bijsturing zou willen, dan moet zij geld bij agenten, rechters, advocaten of officieren van justitie weghalen. 'Wat weinig aantrekkelijk is voor een politicus', schrijven de HiiL-rapporteurs Barendrecht en Verheij daarover op pagina 5 van hun rapport droogjes.

Barendrecht en Verheij maken daar met name inhoudelijk een punt van. Zij stellen het overheersende calculerende karakter van de hedendaagse Nederlandse strafrechtspleging aan de kaak. De analyse gaat in op hoe het komt dat de strafrechtspleging *haar ding maar blijft doen*: strafbaarstelling, aangifte, onderzoek, vervolging, beschuldiging, berechting, straf. Dat zijn de knoppen waaraan kan worden gedraaid. 'In dat systeem komen de zaken rond', aldus Barendrecht en Verheij. En dat zijn de grondslagen waarop de ketenpartners in het op output gestuurde systeem worden gefinancierd, volgens de regels van het departement. Het HiiL-rapport stelt de vraag naar de zin van de strafrechtspleging op allerlei manieren. Waarom doen we dit? En waarom doen we dit dan (nog steeds) zo? HiiL onderneemt in het rapport vervolgens een verdienstelijke poging om een blauwdruk voor verandering te formuleren. Er wordt een omschrijving gegeven van wat een strafproces zou kunnen betekenen dat wordt georganiseerd rondom

1 M. Barendrecht & T. Verheij, *Het ergste hanteerbaar: ruimte voor menselijk strafrecht*. Den Haag, 2018, te downloaden via www.innovatingjustice.com.

waarheidstafels, herstell tafels, verantwoordingstafels en nazorg tafels. Het is een benadering die aansluit bij behoeften van daders en slachtoffers die in dit tijdschrift al vaker uit en te na zijn beschreven.

Het HiiL-rapport kenschetst het strafrechtstelsel als een oud systeem, dat immuun lijkt voor verandering en resistent tegen debat over zingeving. Dat komt dus ook doordat alle subsystemen in de strafrechtspleging vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid worden bestuurd. Allemaal zijn ze afhankelijk van dit departement voor financiering en alle worden ingekaderd door regels die op het departement worden gemaakt. Alle subsystemen hebben te maken met tekorten en strijden – ook onderling – om de beschikbare middelen.

Systeemresistentie

De financiële structuur die de strafrechtspleging in stand houdt, is dus een van de belangrijke oorzaken van het feit dat het strafrecht blijft doen wat het doet. De systeemresistentie tegen verandering wordt gestut door de manier waarop de budgetten worden besteed. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat de Tweede Kamer de afgelopen jaren bij de opeenvolgende begrotingsbehandelingen van Justitie en Veiligheid alle zeilen moest bijzetten om een structurele subsidie van € 1,3 miljoen veilig te stellen voor mediation in strafzaken. Terwijl dit enerzijds een mijlpaal wordt genoemd, is anderzijds zonneklaar hoe kwetsbaar deze 'structurele' voorziening op de rijksbegroting feitelijk is.

Die kwetsbaarheid wordt evenzeer geïllustreerd door de manier waarop in het debat over de financiering van de rechtshulp wordt gesproken over de betekenis van mediation en andere vormen van conflicthantering dan wel (rechts)hulp. Minister Dekker van Rechtsbescherming uit in zijn 'contourenbrief' aan de Tweede Kamer zelf ook scepsis over het maatschappelijke rendement van juridische strijd als methode voor conflicthantering (brief van 8 november 2019, Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753). Dekker wil dit probleem onder meer te lijf gaan door de introductie van meer marktwerking in de gefinancierde rechtshulp. De minister stuurt aan op een soort lumpsum financiering van 'rechtshulppakketten', waarbij verschillende professionals de behandeling van 'problemen' voor een integrale prijs gaan oplossen. Er moet een nieuw loket komen als toegangspoort tot de advocaat, mediators en andere (rechts)hulpverleners. Deze professionals concurreren daarbinnen met elkaar. De minister wil dat ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de oplossing van het probleem. Tegelijkertijd is de minister politiek verantwoordelijk voor de eenzijdige gunning van de doorverwijzing van 750 verzoeken om rechtshulp in civiele zaken door de Raad voor de rechtsbijstand aan LegalGuard, een aan verzekeraar Achmea gelieerd bedrijf. Deze opdrachtnemer mag hiervoor ruim € 800.000 declareren (zie de nieuwsberichten van de Raad voor de Rechtsbijstand op www.rvr.org van 28 februari en 14 maart 2019). Deze bulkverwijzing wordt een pilot genoemd, gericht op 'het opdoen van nieuwe ervaringen met gestandaardiseerde vormen van rechtshulp'. De vergoeding voor de opdrachtnemer is volgens de Raad afgestemd op 'de gebruikelijke vergoedingen binnen de verzeke-

ringswereld' en het aantal te verwijzen consumentenzaken. Als we € 800.000 door 750 delen, levert dat voor iedere standaardzaak een standaardvergoeding voor LegalGuard op van ruim € 1.100.

Eigen keuze?

Dit staat in schril contrast met de € 400 bruto die mediators in strafzaken in comediation ontvangen per afgehandelde mediation, ongeacht het aantal uren dat zij hieraan besteden. Minister Dekker schrijft in zijn brief over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht op 11 maart 2019 aan de Tweede Kamer, dat de standaardvergoeding voor een mediation in een strafzaak € 800 is en dat het feit dat vaak twee mediators worden ingezet, 'een keuze is die in de praktijk wordt gemaakt' (*Kamerstukken II* 2019/20, 29279). 'In die gevallen waarin hiervoor wordt gekozen, is het ook de eigen keuze om het bedrag onderling te verdeelen', schrijft de minister ijskoud.

Ik behoor zelf tot de mediators die vanaf het eerste uur meedraaiden in de (toen nog) pilots waarbij de inzet van mediation in strafzaken met steun van het departement werd uitgetoetst. De mediators in strafzaken kregen toen voorgehouden dat de vergoeding voor mediators weliswaar tijdens de pilots € 800 per mediation zou bedragen, ongeacht het aantal uren en ongeacht het vereiste dat alle zaken in comediation uitgevoerd zouden worden. Dit zou zeker verbeteren bij structurele invoering. Van de mediators werd inzet gevraagd om te bewijzen dat mediation in strafzaken echt verschil kan maken. Vol enthousiasme gingen tientallen mediators aan de slag.

Via de mediationbureaus van de rechtbanken werd destijds en wordt er nog steeds – zeer terecht naar mijn mening – om professionele redenen op aangedrongen dat mediations in strafzaken in beginsel door comediation worden uitgevoerd.² De inzet van comediators verklaart mede het hoge slagingspercentage van deze mediations. De minister van Rechtsbescherming incasseert dus vrolijk de uitstekende resultaten die met hoogwaardige comediation in strafzaken worden behaald, maar verwacht van de mediators dat zij zich hiervoor nagenoeg belangeloos blijven inzetten. Gemiddeld komt mijn bruto uurloon en dat van mijn comediators in strafzaken in complexe strafzaken niet boven de € 25 uit. Dat is een bedrag waarvoor een doorsneeloodgieter zijn bed niet eens meer uitkomt.

En zo wordt deze jongste aanwinst als slechtst betaalde professional toegevoegd aan de reeds bestaande vormen van outputgestuurde strafrechtspleging. Mediators in strafzaken moeten zichzelf dus bewijzen en kwaliteit leveren voor een bedrag dat minder dan 0,002% van de totale justitiebegroting beslaat, tegen een honorering die zelfs niet in de buurt komt van de vergoeding die verzekeraars toucheren als die zakendoen met de huidige minister van Rechtsbescherming.

2 Zie hierover ook: J. Bijlsma & J. Dierx, Mediation in strafzaken. In: *Handboek Mediation*, Den Haag: Sdu 2017, p. 604-612.

Is de enige keuze die mediators in strafzaken hebben werkelijk slikken of stikken? Mijn hoop is gevestigd op de solidariteit binnen het systeem. In toenemende mate hebben officieren van justitie, rechters en politiefunctionarissen de afgelopen jaren gezien dat mediation in strafzaken verschil kan maken. Het kan toch niet zo zijn dat het deze professionals binnen de strafrechtspleging niet interesseert onder welke voorwaarden de anderen moeten werken?

Les jeux sont faits (De teerling is geworpen)

Overdenkingen naar aanleiding van het congres ‘Het slachtoffer en het strafproces: wat is de toekomst?’

Renée Kool

1 Inleiding

Op 21 februari jongstleden vond in De Fabrique in Maarssen het congres ‘Het slachtoffer en het strafproces: wat is de toekomst?’ plaats. Het congres was georganiseerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het was, met respect voor alle inspanningen en goede bedoelingen, vooral een bijeenkomst waarop minister Dekker van Rechtsbescherming en zijn ambtenaren hun visie op de toekomst van het slachtoffer *in* het strafproces presenteerden. ‘*Les jeux sont faits*’, zoveel was duidelijk. De genodigden konden op de rijdende (snel)trein springen of deze laten passeren en zich de vraag stellen of de gepropageerde notie van rechtsbescherming er een was die een minister van Rechtsbescherming waardig is?

Ik verwoord het scherp en hoop dat dit niet resulteert in een uitsluiting voor een volgend congres. Maar de besluitvorming over een zo fundamenteel thema als de toekomst van het slachtoffer *en* (let op de cursivering!) het strafproces is gebaat bij argumentatie en een kritisch weerwoord, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid. Voor de duidelijkheid: ook ik vind dat het slachtoffer een evenwichtige positie behoeft *in* het (ruim opgevatte) strafproces en juist daarom baart het te Maarssen gepresenteerde programma mij zorgen. Om zicht op zaken te krijgen volgt eerst een kort verslag van het congres, waarna ik kanttekeningen plaats bij het ministeriële beleid. Van belang is op voorhand op te merken dat in het programma weinig tot geen aandacht was voor het herstelrecht. Dat is overigens ook het geval voor de lopende moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering.¹ Dat gegeven hangt, zoals ik hieronder zal aangeven, samen met het beeld van slachtofferschap dat ten grondslag ligt aan het ministeriële beleid.

2 Het congres door de ogen van een genodigde

Maar eerst een kort verslag van ‘bevindingen’. Het congres was het eerste in zijn soort en opgezet volgens de leest van de eerdere congressen over de modernisering van strafvordering. Anders dan die laatste congressen was deze bijeenkomst niet gericht op consultatie, maar bedoeld om de genodigden te doordringen van de juistheid van de uitgezette beleidskoers. Het onthaal was gastvrij, maar de ruimte tot meedenken – of beter nog: tegendenken – was (te) beperkt. In de och-

1 J. Claessen, Herstelrechtvoorzieningen in het (nieuwe) Wetboek van Strafvordering: geen luxe maar noodzaak met het oog op de realisering van een humane rechtspleging. *Tijdschrift Modernisering Strafvordering*, 2018, nr. 2, p. 81-92.

tend spraken minister Dekker en barones Newlove.² Haar verhaal was persoonlijk en pijnlijk en in die context was haar oproep tot versterking van de slachtofferrechten in het strafproces begrijpelijk. De luisteraar heeft bij zulke 'grote verhalen' weinig weerwoord; de tragedie is te groot en het richten van een weerwoord te schofferend. Maar daarmee wordt de genodigde wel de pas afgesneden om tegen te spreken, en doet het beeld van een ideaaltypisch slachtofferschap opgeld. Dat beeld overheerste op het congres en vormt het vertrekpunt voor het gepresenteerde beleid. De werkelijkheid is echter, zoals we weten, diffuser en het focussen op een (te) eenzijdig slachtofferbeeld scherpt de reeds bestaande dichotomie tussen verdachte en slachtoffer verder aan.

In de middag was er dan toch een mogelijkheid tot inbreng door de genodigden. Er waren vijf parallelle workshops georganiseerd, dus men moest kiezen. Opvallend was dat de meeste van deze workshops een presentatie van actuele onderzoeksprojecten betroffen. Dat is op zichzelf relevant en sluit debat niet uit, maar tegelijkertijd versmalt zo'n opzet de mogelijkheid tot discussie. Of er is gediscussieerd op 'het scherpst van de snede' heb ik niet kunnen vaststellen, maar ik had ingetekend op de in dit opzicht meest beloftevolle workshop: het debat tussen de advocaten Korver en Plasman over 'De ontwikkelingen van het slachtoffer in het strafproces in de toekomst'. Het werd een respectvol debat onder heren. Beide inleiders zijn gepokt en gemazeld als strafrechtadvocaat en konden zich goed verplaatsen in elkaars standpunten, die dan ook met de nodige nuance werden gepresenteerd. Ook Plasman, die was genodigd als criticus van slachtofferrechten, gaf aan oog te hebben voor de positie en noden van het slachtoffer. Hij pleitte (onder meer) voor de invoering van een tweefasenproces. Korver, als representant van de slachtofferadvocatuur, gaf op zijn beurt blijk oog te hebben voor het behoud van een rechtstatelijk strafproces.

De inbreng vanuit de zaal liep uiteen: het tweefasenproces, de regeling inzake schadevergoeding, het gebrek aan sanctionering van niet-naleving van slachtofferrechten, de noodzaak oog te hebben voor de secundaire victimisatie van nabestaanden en, jawel, de betekenis van herstelrecht kwamen aan bod. Die laatste, overigens ferme inbreng viel in de setting van de voelbaar aanwezige dichotomie tussen het slachtoffer en de dader tussen wal en schip. Tekenend in dit verband ook was dat de verdachte gedurende de middag in de regel werd aangeduid als dader. Begrijpelijk, maar indachtig de ministeriële opdracht te waken voor de 'rechtsbescherming' roept het vragen op. Juist de noodzaak gepast respect te betonen voor de ervaringen van slachtoffers en hun nabestaanden vraagt om een betere balans dan geboden te Maarssen, want de kern van het strafproces is een gewaarborgde waarheidsvinding en legitieme sanctionering; daarover hieronder meer.

Na een korte pauze keerden we terug naar de grote zaal voor de paneldiscussie. Het moet mij van het hart: het vrouwelijke deel van de denkers was minimaal vertegenwoordigd. Rosa Janssen, directeur van Slachtofferhulp Nederland, werd geflankeerd door vier mannelijke hoogleraren: Jan van Dijk, Marc Groenhuijsen,

2 Barones Newlove is Victims Commissioner en lid van het Supreme Court van England & Wales. Zij sprak in de eerste hoedanigheid.

Wouter Veraart en Henri Beunders. Bovendien ontbrak wederom het herstelperspectief: was het niet mogelijk geweest om Judith Uitermark uit te nodigen zitting te nemen in het panel?³ Maar wie weet was dat wel gebeurd, maar moest ze verstek laten gaan? De toonzetting van het congres deed echter anders vermoeden.

De zetelverdeling van het panel was bewust gekozen en liep in de lijn van voorstanders naar tegenstanders van een (verdere) verruiming van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Die laatste positie werd vertegenwoordigd door Veraart en Beunders, waarbij het vooral de eerste was die recht deed aan de nevenschikking geduid in de congresstitel: het slachtoffer *en* het strafproces. Hij vroeg aandacht voor het behoud van het rechtstatelijke karakter van het strafproces en de daarmee samenhangende wederkerigheid van de rechtsbetrekkingen. Ook toen het debat hoog oplaaide naar aanleiding van de door Beunders bekritiseerde emotionalisering van het strafproces bluste Veraart de brand door te wijzen op het onvruchtbare van het benadrukken van de slachtoffer/dader-dichotomie. Toen Janssen vervolgens benadrukte dat het aanspraak maken op een correcte naleving van slachtofferrechten geen synoniem vormt voor het door de rechter 'onder een wollen dekentje leggen van het slachtoffer', keerde de rust terug. En zo leken de panelleden toch een gezamenlijk standpunt te betrekken, maar wat dat precies inhield voor de (verdere) ontwikkeling van de positie van het slachtoffer in het strafproces werd mij niet duidelijk. Ergens passeerde nog de op stapel staande verschijningsplicht voor de verdachte in wiens zaak aanspraak wordt gemaakt op het spreekrecht.⁴ Maar verder dan het gememoreerde tweefasenproces en een pleidooi voor versterking van met name de afdwingbaarheid van de slachtofferrechten, met als tegenhanger de wederkerigheid van de rechtsbetrekkingen, kwam het niet.

3 Voortgaande formalisering: aanspraken op een fair trial voor het slachtoffer

Aan het einde van het congres maakte ik de stand van zaken op en toetste bij enkele mij bekende (herstel)denkers wat hun observaties waren: waren we verder gekomen met het debat over de toekomst van de positie van het slachtoffer *en* het strafproces, of vormde het besprokene een herhaling van zetten? De indruk was het laatste, maar ook dat is betekenisvol.

Gedurende het congres rijpte bij mij het besef dat er in toenemende mate sprake is van een splitsing in het denken rondom de positie van het slachtoffer. Op wetgevingsniveau ligt de focus op slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, met daaraan verbonden streven naar het creëren van een *fair trial* voor deze

3 Voor de Vlaamse lezer: Judith Uitermark is de rechter in de Rechtbank Noord-Holland en coördinator Mediation in Strafzaken binnen de Rechtspraak.

4 M. van Noorloos, 'Keeping up appearances'? De verschijningsplicht van de verdachte bij de terechtzitting en de uitspraak. *Tijdschrift Modernisering Strafvordering*, 2018(2), 126-136. Zie voor de (afwijzende) reactie van de Raad voor de rechtspraak: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-30-advies-uitbreiding-slachtofferrechten.pdf.

groep slachtoffers. In de praktijk van de strafrechtsketen en zeker op belendend beleidsniveau tekent zich echter een divergentie af in de werkstromen en daaraan verbonden afdoeningswijzen. Naast de maatwerkzaken zijn er bulkzaken afgedaan via de ZSM-werkwijze⁵ en de categorie Regulier, ofwel: de middelzware zaken. De minister lijkt vooral de maatwerkzaken op het netvlies te hebben, maar binnen de opgeld doende afdoening door het Openbaar Ministerie wordt in toenemende mate gezocht naar het 'betekenisvol afdoen', in welk kader er (ook) aandacht is voor de inzet van mediation.⁶ Daarover ging het echter niet te Maarssen; de aandacht was daar exclusief gericht op de maatwerkzaken, met daaraan verbonden de dichotomie tussen slachtoffer en 'dader'.⁷ Juridisch gezien vertaalt dat zich in een formalisering, geconcretiseerd in het toekennen van wettelijke rechten. Uitgangspunt is dat 'gerechtigheid' niet kan worden bereikt zonder dat het slachtoffer de gelegenheid krijgt desgewenst te participeren. En dat wijst in maatwerkzaken op de wenselijkheid van een *fair trial*, met daaraan verbonden aanspraak op rechtsbijstand voor het slachtoffer.⁸ De rol van de slachtofferadvocaat beperkt zich inmiddels niet meer tot de procesvertegenwoordiging ten behoeve van de vordering door de benadeelde partij (art. 51f Sv).⁹ Ook ten behoeve van de andere slachtofferrechten¹⁰ is in toenemende mate sprake van bijstand via de advocatuur, in het bijzonder ook ten behoeve van de uitoefening van het verruimde spreekrecht (art. 51e Sv). In het oog springend is de toenemende betekenis van aanspraken op slachtofferrechten in het vooronderzoek, zoals het recht op inzage in of toevoeging van stukken (art. 51b Sv). Het op het congres door Slachtofferhulp Nederland nadrukkelijk naar voren gebrachte gebrek aan afdwingbaarheid van deze participatierechten werkt vertegenwoordiging door rechtshulpverleners in de hand en voedt de gedachte aan de wenselijkheid van een *fair trial* voor het slachtoffer. Gerefereerd werd aan ernstige tekortkomingen bij de politie waar het de uitoefening van slachtofferrechten betreft. Een enkele officier van justitie brak nog wel een lans voor de politie, maar er was geen repre-

5 ZSM stond voor: Zo Spoedig Mogelijk afdoen. Het gaat om minder ernstige strafzaken die buitengerechtelijk via het Openbaar Ministerie worden afgedaan. Daartoe is samen met de ketenpartners het zogenoemde ZSM-overleg opgezet, wat neerkomt op een rondetafeloverleg waar de vaste ketenpartners (politie, 3RO (reclassering), Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland) het Openbaar Ministerie informeren en adviseren over de afdoening van de zaak. Zie onder andere: Renée Kool e.a., *SHN binnen de ZSM*. Den Haag: Boom Juridisch 2018.

6 Kool e.a., 2018, par. 4.13.2.

7 Zie ten deze: Europees Parlement en Raad, Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, *Pb L* 315, 57, considerans onder 12, waar wordt aangegeven dat slachtofferrechten geen afbreuk mogen doen aan de rechten van de dader, waartegenover considerans onder 19 een slachtofferpresumptie bevat.

8 Richtlijn 2012/29/EU, art. 13.

9 Om in aanmerking te komen voor een toevoeging voor rechtsbijstandverlening aan de benadeelde partij moet een advocaat in het Nederlandse bestel sinds 1 juni 2016 een basiskwalificatie hebben behaald. Sindsdien hebben enkele honderden advocaten zo'n basisopleiding gevolgd (aanbieders zijn: OSR, Sdu en Instituut voor Juridische Opleidingen).

10 Titel IIIA van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering bevat een catalogus van wettelijke slachtofferrechten. Daarnaast kent het wetboek nog enkele andere slachtofferrechten, zoals de klachtprocedure van art. 12 Wetboek van Strafvordering.

sentant van die organisatie om een weerwoord te geven. Ik maakte een gedachte-sprongetje en vroeg me af hoe dat dan moest gaan met de naleving van de door de politie op te stellen individuele beoordeling ex artikel 22 van de richtlijn, maar dat terzijde. Belangrijker is de constatering dat er afgaande op het congresprogramma en de stemming aldaar sprake is van een verdere opmars van het slachtoffer in het strafproces. Van de in de congres titel ogenschijnlijk aangeduide vraag naar de positie van het slachtoffer *en* die van het strafproces als geheel bleek aan het einde van de middag weinig over te zijn. Het slachtoffer mag dan formeel weliswaar geen ‘procespartij’ zijn, materieel duiden de tekenen daar wel op.¹¹

4 (G)een aanspraak op wederkerigheid?

We moeten ons bezinnen op de wederkerigheid van de rechtsbetrekkingen, op het congres verwoord door Veraart. Eerder vroegen Crijns en ik daar al aandacht voor, en voor ons anderen.¹² De stelling van Groenhuijsen, herhaald tijdens de paneldiscussie, dat geen sprake is van een ‘zero sum game’ lijkt steeds minder houdbaar te worden.¹³ (Rechts)theoretisch gezien heeft Groenhuijsen gelijk: de aanspraken van het slachtoffer interfereren formeel niet rechtstreeks met die van de verdachte, want de slachtofferaanspraken zijn verticaal gesitueerd in de relatie tot de strafvorderlijke overheid.¹⁴ Maar waar aan het slachtoffer als ‘procesdeelnemer’ iets wordt gegeven, heeft dat onherroepelijk effect op de positie van de verdachte. Dat betekent niet dat er per se afbreuk aan diens processuele rechten wordt gedaan en dat we door de bodem van het gewaarborgde strafproces zouden zakken. Zeker niet, maar dat de uitbouw van de slachtofferpositie de positie van de verdachte raakt en een evenwichtige afweging behoeft, is duidelijk. Beiden hebben belang bij een evenwichtig ingericht strafproces, zeker nu de aan het slachtoffer te bieden positie kleurt in termen van een *fair trial*. Het uitgangspunt, neergelegd in artikel 1.1.1.4 van Boek 1 van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering, is veelzeggend: ‘Strafvordering geschiedt op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer.’ Zeker, maar waar staat de tegenhanger? De regel dat ‘strafvordering dient te geschieden met inachtneming van de belangen van de verdachte’? Daar ligt een lastige opdracht voor de overheid, want het is aan het slachtoffer, noch aan de (zich verwerende) verdachte om dat evenwicht te vinden. De vraag echter is of de wetgever en het beleid zich op dit moment voldoende rekenschap geven van de precaire evenwichtsoefening die

11 Zie eerder ook: B.F. Keulen, Het slachtoffer, de modernisering van het Wetboek van Strafvordering en de rechter. *Strafblad*, 2015(3), 240-252.

12 J.H. Crijns & R.S.B. Kool, Afscheid van de strafrechter?. In: Nederlandse Juristen Vereniging, *Afscheid van de klassieke zitting*, Deventer: Kluwer 2016, p. 265-35, i.h.b. par. 5.

13 Zie ook diens: Van de regen in de drup. *Delikt en Delinkwent*, 2018(3), 169-180.

14 Zie voor een fraai uitgewerkt rechtstheoretisch betoog: M.S. Groenhuijsen & N.M. Kwakman, De positie van het slachtoffer in het strafproces. In: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interim-rapport project Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 773-978. Voorts toegespitst op de voorstellen van de wetgever van de beklagprocedure: R.S.B. Kool, Modernisering van de beklagregeling ex artikel 12 Sv: ‘Full dress’ voor het slachtoffer?. *Tijdschrift Modernisering Strafvordering*, 2018(2), 119-126.

voor hen ligt en de daarin gelegen (rechtstatelijke) noodzaak recht te doen aan de wederkerigheid van de rechtsbetrekkingen? Minister Dekker geeft zich er in de memorie van toelichting op Boek 1 van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering rekenschap van, wanneer hij opmerkt dat de gedachte lijkt te hebben postgevat 'dat slachtoffers recht hebben op strafrechtelijk onderzoek en berechting van de verdachte'.¹⁵ Maar daar lijkt het voorlopig bij te blijven, want noch de moderniseringsoperatie, noch de daaruit voortvloeiende ter tafel liggende uitbreiding van de slachtofferrechten getuigt van een voldoende systematische overdenking van de belangen van het slachtoffer in relatie tot die van de verdachte.¹⁶

Zou het congres meer ingestoken zijn geweest op de leest van consultatie en reflectie, zoals het geval was bij de congressen inzake de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, dan zou de haast onafwendbare uitkristallisering van de slachtofferpositie tot die van procespartij *sui generis* van een steviger fundament kunnen zijn voorzien. En dat zou niet alleen ten voordele zijn geweest van de rechtstatelijkheid van het strafproces, maar zou ook de aanspraken van het slachtoffer van een steviger rechtstheoretische leest hebben voorzien dan die welke lag besloten in de vooral op victimologische leest geschoeide insteek van het congres. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat die insteek evenmin recht lijkt te doen aan de heterogeniteit van de slachtofferbehoeften: niet ieder slachtoffer herkent zich in de dichotomie met de daaraan verbonden formalisering van afdoening die het vertrekpunt vormt van het ministeriële beleid. Dat de kritiek van Beunder dat de groeiende slachtofferparticipatie aanleiding geeft tot emotionalisering van het strafproces in dat bestek een trap was tegen het zere been van sommige aanwezigen en sprekers is begrijpelijk. Maar de beleidsboodschap dat het slachtoffer recht heeft op een *fair trial* kan niet worden gevoerd zonder oog te hebben voor de (rechts)gevolgen daarvan.¹⁷

De inbreng van eenieder, voor- en tegenstander van slachtofferparticipatie, is van waarde. Mijn aarzeling ligt dan ook niet in het feit dat er debat is, maar in de toonzetting daarvan, stevig ingezet door minister Dekker. Die deed, ik zeg het dan toch maar zo, zijn titel als minister van Rechtsbescherming onvoldoende eer aan. Zeker, in zijn toespraak wees ook hij op de noodzaak van het behoud van een gewaarborgd strafproces, maar die opmerking kwam 'lang na de komma'. Minister Dekker is een overtuigd man, en dat is een mooi gegeven, maar 'rechtsbescherming' is uit de aard van de zaak iets waar alle burgers in welke hoedanigheid dan ook recht op hebben. Na het congres is mijn overtuiging dat de uitbouw van de rechtsbescherming van het slachtoffer – en dan heb ik het hier alleen over de 'uitbouw op papier' – niet in evenwicht is met die van de verdachte, echter enkel toegenomen.

15 Memorie van toelichting op boek 1, p. 10 (zie ook p. 7); te vinden op: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/memorie-van-toelichting-vaststellingswet-boek-1-van-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering-strafvordering-in-het-algemeen.

16 Kool, 2018.

17 Crijns & Kool, 2017, par. 8.

5 Hoe nu verder?

De vraag 'hoe nu verder' valt op dit moment niet te beantwoorden. Er speelt te veel en we zijn lerende hoe om te gaan met gerechtvaardigde aanspraken van slachtoffers. Hoe kunnen deze in een strafprocessuele setting worden verenigd met de belangen van de verdachte? Als we dat uitgangspunt prijsgeven, is er geen sprake meer van gecontroleerde staatsmacht, maar hangt de mate van rechtsbescherming recht evenredig samen met die van het slachtoffer. En 'het slachtoffer' heeft vele gezichten en wisselende behoeften. In de (post)moderne samenleving meet het (potentieel) geschade individu zich tegenover de (potentiële) schender aanspraken aan op autonomie en bescherming van overheidswege. De 'ander' vormt een permanente bedreiging en herkenning van elkaar dreigt verloren te gaan in de veelheid van richting de overheid geventileerde (rechts)aanspraken. Dat werkt (verdere) vervreemding en uitvergroting van aan het menselijk samenleven inherente conflicten en rechtsschendingen in de hand, en staat mogelijkheden tot differentiatie in de richting van een meer 'betekenisvolle afdoening' in de weg.¹⁸

Onderscheid moet worden gemaakt tussen maatwerkzaken en standaardzaken. De eerste zien op indringende rechtsschendingen en vragen om een publiekrechtelijke afdoening waarbinnen ruimte is voor inbreng van het slachtoffer. Diens historisch opgebouwde achterstandspositie is aan herziening toe. Maar het strafrecht vraagt ook om beheersing en een juiste maatvoering, en na Maarssen lijken we daarvan juist weg te drijven. Er tekenen zich contouren af van een zich verscherpende rechtsstrijd met aanspraken op een '*full*' *fair trial* van de zijde van het slachtoffer én de verdachte. Daartoe kan een legitieme aanleiding zijn: in maatwerkzaken vormt de aanspraak op een *fair trial* sui generis voor het slachtoffer een uitdrukking van erkenning van diens rechtsburgerschap. Maar de aanspraak op een *fair trial* van de verdachte blijft ook staan en beide posities moeten in evenwicht worden gebracht. Niet alleen om te voorkomen dat er afbreuk wordt gedaan aan het rechtstatelijke karakter van het strafproces, maar juist ook om geen valse verwachtingen van de uitkomsten daarvan te wekken bij slachtoffers. Een goed gevoerd strafproces kan bijdragen aan verwerking en de behoefte van het slachtoffer aan erkenning, schadevergoeding en inspraak voeden, maar de tragiek van het slachtofferschap blijft. En daar ligt dan een uitdaging voor het herstelrecht, ook voor de op het congres geadresseerde maatwerkzaken. Daar vraagt de ernst van de zaak weliswaar om publiekrechtelijke waarheidsvinding, maar dat hoeft aan toepassing van herstelrecht, in het bijzonder de slachtoffer-daderbemiddeling, niet in de weg te staan. Zo'n spoor kan vooraf, gelijktijdig of achteraf aan het strafproces lopen en doet geen afbreuk aan het rechtsgehalte van het strafproces. Integendeel, het biedt kansen op herstel en resocialisatie die het traditionele strafproces en de daaraan verbonden sancties niet kunnen bieden.

Het op zo zinvol mogelijke wijze afdoen van ernstige strafbare feiten blijft een moeilijke evenwichtsoefening en de aanspraken van het slachtoffer op respect en *redress* vormen daarin een essentieel gegeven. Die behoeften worden in het hui-

18 Crijs & Kool, 2017, par. 9.

dige beleid eendimensionaal vertaald in een focus op retributie en schadevergoeding en dat sluit kansen op andere vormen van rechtsherstel uit. Dat dient niet alleen de slachtofferbelangen, maar ook die van de gemeenschap, want afstraffing in de vorm van 'koude opsluiting' genereert weinig leereffect. Daarentegen biedt een architectuur als het herstelrecht – juist ook in maatwer kzaken – mogelijkheden tot het 'in persoon aanspreken' van de dader met daarin gelegen kansen op verwerking en lering.¹⁹ De gedachte dat het welzijn van het slachtoffer recht evenredig samenhangt met het lijden van de dader, hetgeen als vertrekpunt geldt binnen het opgeld doende punitief-populistische slachtofferbeleid, is een doodlopende straat.²⁰ Het zou goed zijn op een volgend congres ook het herstelrecht nadrukkelijk te agenderen als zijnde een voor het slachtoffer belangrijke aanspraak. Bijkomend voordeel is dat daarmee uitvoering zou worden gegeven aan Aanbeveling 2018/8 inzake de toepassing van herstelrecht in strafzaken.²¹ Kortom: *'Les jeux ne sont pas encore faits.'*

- 19 R. Kool, Herstel: een communicatieve vorm van wraak. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2005(3), 24. Zie ook: Zebel c.s. uit welk onderzoek blijkt dat dader-slachtofferbemiddeling zich niet beperkt tot eenvoudiger strafzaken; S. Zebel, W. Schreurs & E.G. Ufkes, Crime Seriousness and Participation in Restorative Justice: The Role of Time Elapsed Since the Offence. *Law and Human Behavior*, 2017 (May), <http://dx.doi.org/10.1037/lhb0000242>.
- 20 Zie: B. van Stokkom, A 'Natural' Right to Revenge? Victim Impact Statements and Penal Populism. In: H. Nelen & J. Claessen, *Beyond the Death Penalty. Reflections on Punishment*. Cambridge: Intersentia 2013, p. 121-138; W. Veraart, Ik lijd dus ik heb rechten. De juridische emancipatie van het slachtoffer. *Ars Aequi* 2013(juli/augustus), 582-590.
- 21 Recommendation 2018/8 XX of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e35f3. Zie ook de bijdrage van Ivo Aertsen in dit nummer.

SIGNALEMENT

De implementatie van herstelrecht voor jeugdige slachtoffers: een Europees leertraject

Een verslag van de afsluitende conferentie van het project
'Implementing Restorative Justice with Child Victims', Brussel,
7 december 2018

Marit de Haan

Op 7 december 2018 vond de afsluitende conferentie van het project 'Implementing Restorative Justice with Child Victims' plaats in Brussel, waarbij ruim honderd deelnemers aanwezig waren.

Het project, een samenwerking tussen het Europese Forum voor Herstelrecht en het International Juvenile Justice Observatory (OJJI), werd gestart in 2015 met als doel het onderzoek op het gebied van herstelrecht uit te breiden om de effectiviteit bij jonge slachtoffers aan te tonen. Dit Europese project richtte zich verder op succesvolle implementatie van herstelrecht voor jonge slachtoffers én jonge daders in de Europese Unie, waarbij de behoeften van het slachtoffer centraal staan. Zes Europese landen deden mee aan het project, waarin zij bestaande en lopende praktijken deelden en van elkaar konden leren. Tijdens de conferentie waren vertegenwoordigers van alle deelnemende landen aanwezig: Noord-Ierland, Finland, België, Letland, Bulgarije en Frankrijk.

Tijdens de afsluitende conferentie in Brussel ging een groot aantal sprekers in op de uitdagingen, risico's en kansen in de implementatie en praktijk van herstelrecht voor kinderen.

Een Europees leertraject – de mentor en haar leerling

Een van de doelen van het Europese project 'Implementing Restorative Justice with Child Victims' was het uitwisselen van ervaringen tussen verschillende landen en van elkaar leren. Drie landen waar al grote stappen zijn gezet op het gebied van herstelrecht voor kinderen, Finland, Noord-Ierland en België, ondersteunden daarbij drie landen waar de praktijk en implementatie van herstelrecht voor kinderen nog minder ontwikkeld is: Letland, Frankrijk en Bulgarije. Tijdens het project werden bezoeken aan de meer ontwikkelde programma's gebracht, terwijl er in de andere drie landen concrete pilotprojecten werden opgezet. Het betrof een mentorprogramma om gezamenlijk de implementatie van herstelrecht voor kinderen in Europese context te bevorderen.

Tijdens deze afsluitende conferentie kwam een groot aantal sprekers uit de verschillende landen aan het woord. Voor de 'mentorlanden' werden de bekende

praktijken met jeugdrechtsconferenties (Youth Justice Conferences) in Noord-Ierland besproken, slachtoffer-daderbemiddeling en peer-mediation op scholen in Finland en de brede toepassing van slachtoffer-daderbemiddeling in het jeugdrecht in België. De landen met minder ervaring op het gebied van herstelrecht voor kinderen gaven aan het project als erg waardevol te zien en veel geleerd te hebben van de uitwisseling met de meer ervaren landen. In Letland werd de praktijkgids voor de implementatie van herstelrecht voor kinderen, die binnen dit project ontwikkeld is,¹ geroemd: misschien wel het eerste document op het gebied van herstelrecht dat beschikbaar is in de lokale taal. In dit land, met minder dan twee miljoen inwoners, staat het herstelrecht nog in de kinderschoenen. Hier vinden sinds 2005 enkele praktijken met slachtoffer-daderbemiddeling plaats en in 2010 was er een eerste ervaring met herstelconferenties. Voor Frankrijk is de implementatie van herstelrecht ook niet gemakkelijk geweest. Soraya Mehdaoui van de Franse Directie voor de Rechtsbescherming van Jongeren geeft aan dat het moeilijk is om van geïnstitutionaliseerde ideeën af te stappen en nieuwe praktijken aan te leren. Herstelrecht in Frankrijk is zich dan ook pas meer recent aan het ontwikkelen en groeit langzaam sinds 2010. Ook in Bulgarije komen langzaam verschillende praktijken op. Volgens Petya Dimitrova van het Instituut voor Sociale Activiteiten en Praktijken, kampt Bulgarije met een sterk punitieve samenleving en verzet vanuit wetshandhavers en gaat de implementatie van herstelrecht daarom moeizaam. Nelli Petrova vult aan dat in Bulgarije 'de filosofie achter het werken met kinderen die slachtoffer zijn van geweld moet veranderen' om ruimte te bieden aan het herstelrecht.

Kindvriendelijk (herstel)recht: het kind als uitgangspunt

Naast de ervaringen van de landen die deelnamen aan het project gingen verschillende wetenschappers in op de risico's, uitdagingen en kansen in de implementatie van herstelrecht voor kinderen.

Volgens Ivo Aertsen, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven, is het belangrijk om niet te vergeten dat mensen, en kinderen, geen 'problemen' zijn die opgelost moeten worden. Naast de behoeften moeten we ook uitgaan van de sterke punten, capaciteiten en mogelijkheden van jonge personen. Aertsen legt de link met de term rechtvaardigheid, waarbij mensen 'vaardig worden in het recht'. Volgens Aertsen biedt herstelrecht daartoe mogelijkheden. Een risico dat genoemd wordt, is of we niet 'te veel druk op de schouders van jongeren leggen' door ze zo'n actieve rol te geven bij het oplossen van conflicten. De directe omgeving, *community of care*, moet daarbij niet vergeten worden en heeft ook bepaalde verantwoordelijkheden. Herstelrecht moet ook niet enkel gezien worden als een toepassing in het geval van criminaliteit, maar kan ook nuttig zijn bij andere vormen van onrecht. Ook stelt Aertsen de vraag hoe slachtoffers en daders van criminaliteit die niet gerapporteerd wordt op een effectieve manier bereikt kun-

1 De praktijkgids is beschikbaar in zeven verschillende talen via www.oijj.org/en/implementing-guide.

nen worden. Aan herstelrecht nu de taak om eerlijke en gelijke toegang te garanderen, want zoals duidelijk werd tijdens deze conferentie is er tussen Europese landen daarin nog veel verschil te zien.

Joanna Goodey van de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) nam ons mee in de onderzoeksresultaten van een onderzoek naar 'kindvriendelijk recht'. Hoewel er in de EU ieder jaar 2,5 miljoen kinderen in het strafrecht terechtkomen, stelt Joanna Goodey dat er naast een gebrek aan officiële data ook een gebrek aan beleid is op het gebied van de betrokkenheid van kinderen in het strafrecht. Het onderzoek van FRA richtte zich daarom op 'kindvriendelijk recht' en kinderrechten in het strafrecht in tien EU-landen.² Voor dit onderzoek is met 570 professionals en 392 kinderen gesproken. De praktijk van het jeugdrecht bleek sterk te verschillen in de diverse landen, en hoe het recht ervaren wordt bleek sterk af te hangen van de opvattingen van de individuele professionals (dat is mogelijk ook het geval bij herstelrecht). Het trainen van professionals werd als erg belangrijk beschouwd, samen met het opstellen van duidelijke richtlijnen en procedures. Volgens Goodey kunnen het strafrecht en het herstelrecht van elkaar leren. We zullen wel met het strafrecht moeten werken, maar daar kunnen aspecten van het herstelrecht in worden verwerkt. Zij sloot haar presentatie af met een aantal kritische vragen over de toepassing van herstelrecht bij kinderen: 'Worden jeugdige daders en slachtoffers op gelijke wijze benaderd in herstelrecht?' 'Moeten we standaarden toepassen voor de training van professionals?' En: 'Is er voldoende aandacht voor de diversiteit van kinderen in het herstelrecht?'

Uitdagingen voor de praktijk

Tali Gal, hoogleraar aan de universiteit van Haifa, Israël, stelt dat behoeften en rechten van kinderen uitgangspunt dienen te zijn in het herstelrecht. Kinderen komen daarbij automatisch vanuit een minder sterke positie. Gal noemt dan ook een aantal specifieke uitdagingen bij het werken met kinderen en herstelrecht:

Herhaald slachtofferschap

Dit wordt vaak genoemd als een risico van het toepassen van herstelrecht. Gal stelt dat herstelrecht lastig is, maar dat dit niet per definitie inhoudt dat het schadelijk is. Het is juist belangrijk om te focussen op manieren waarop we kinderen kunnen betrekken bij het herstelrecht op een manier die niet schadelijk is:

- *Manipulatie door volwassenen:* Omdat in de praktijk van herstelrecht met minderjarigen de ouders vaak aanwezig zijn, kan manipulatie voorkomen. Het is het soms lastig in te schatten of het gaat om de wil en mening van het kind of van de ouders.
- *Druk om deel te nemen:* Kinderen kunnen in sommige gevallen druk ervaren om deel te nemen, vooral door de vaak sterke betrokkenheid van ouders die wellicht de beslissing voor het kind nemen.

2 Bulgarije, Kroatië, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Polen, Roemenië, Finland, Verenigd Koninkrijk en Estland.

- ‘*A room full of adults*’: Kinderen zitten tijdens herstelgesprekken in ‘een kamer vol volwassenen’, waarbij er vaak een grote afstand is tussen de kinderen en de professionals. Dit is een belangrijk aspect waarbij creativiteit nodig is in het werken met kinderen.

Gal geeft echter aan dat deze risico's voor een groot deel beperkt kunnen worden door middel van een uitgebreide voorbereiding, duidelijke uitleg, wederzijds respect, culturele aanpassingen, verwachtingenmanagement en tot slot dient herstelrecht alléén toegepast te worden wanneer dit betekenisvol is. Met het (terug)geven van een stem aan de kinderen kunnen zij zich *empowered* voelen en daarnaast meer procedurele rechtvaardigheid ervaren. Brunilda Pali en Monique Anderson van de Katholieke Universiteit Leuven gaven verder in hun afsluitende presentatie aan dat mediators niet alleen getraind moeten zijn in de rechten en behoeften van kinderen, maar dat ook de communicatie daarop moet worden afgestemd. Een persoonsgerichte aanpak is cruciaal en in het werken met kinderen moet men rekening houden met hun niveau en behoeften. Flexibel en creatief werken horen bij een kindvriendelijke praktijk waarin de belangen van het kind vooropstaan.

Uitdagingen voor de implementatie

Tot slot gingen Brunilda Pali en Monique Anderson in op de uitdagingen die een succesvolle implementatie van herstelrecht voor kinderen in Europa belemmeren, en hoe deze te overwinnen zijn. Als een van de uitdagingen werd de relatie met het (jeugd)strafrecht genoemd. Er is een gebrek aan specifieke wetgeving met betrekking tot herstelrecht voor kinderen en de verwijzingen naar herstelrecht zijn vaak nog te sterk afhankelijk van het traditionele strafrechtssysteem. Pali en Anderson bepleiten het creëren van wetgeving waarbij herstelrecht prioriteit is en indien herstelrecht niet aangeboden wordt, dat dit gerechtvaardigd moet worden. Ook moet er in de wetgeving uiteraard rekening gehouden worden met de belangrijkste principes van het herstelrecht (neutraliteit, vertrouwelijkheid en vrijwilligheid).

Een tweede uitdaging die genoemd werd, is het gebrek aan sociale steun. Volgens Pali en Anderson worden de behoeften van kinderen vaak verkeerd geïnterpreteerd of onderschat, is er een gebrek aan aandacht voor kinderen en slachtofferhulp voor kinderen, is herstelrecht veelal onbekend of onbegrepen in de samenleving en bij professionals en is er weinig informatie en data beschikbaar over kinderen die slachtoffer worden van geweld. Om deze uitdaging te overwinnen, moet er een toegankelijke, veilige en kwalitatief goede praktijk van herstelrecht aangeboden worden, onderzoek gedaan worden en data worden verzameld en is het betrekken van de gemeenschap, zoals de school, van belang.

Een derde uitdaging gaat over de toegang tot herstelrecht. Veel slachtoffers zijn niet op de hoogte van herstelrecht, het wordt niet altijd op gelijke wijze aangeboden aan slachtoffers en daders en er lijkt een focus te liggen op de dader in veel herstelrechtprogramma's. Ook de vraag wie er beslist over participatie in het

geval van kinderen is hierbij relevant. Als aanbeveling om deze uitdaging te overwinnen, noemen Pali en Anderson het verstrekken van volledige informatie. Daarnaast moeten kinderen de mogelijkheid krijgen om op verschillende manieren deel te nemen (face-to-face, indirect, brief, enz.). De communicatie en technieken moeten afgestemd worden op het niveau van de kinderen en het is van belang om een geschikte steunpersoon te identificeren dit hoeft niet per definitie één van de ouders te zijn. Een goede samenwerking tussen organisaties op het gebied van kinderen, slachtofferhulp en psychologen is essentieel. Tot slot moeten kinderen die slachtoffer zijn geworden van geweld 'uitgenodigd worden voor herstelrecht om met hun eigen behoeften aan de slag te gaan, niet enkel met het oog op het rehabiliteren van de (jonge) dader'.

Afsluiting

Tijdens de conferentie werd duidelijk hoe waardevol samenwerking tussen verschillende landen kan zijn. De projectpartners gaven aan veel van het project geleerd te hebben.

Hoewel er een aantal risico's en uitdagingen bestaan voor de praktijk van herstelrecht voor kinderen, kunnen deze zo veel mogelijk beperkt worden met een persoonsgerichte aanpak, rekening houden met het niveau van kinderen, duidelijke uitleg en informatieverstrekking, grondige voorbereiding en communicatie aangepast aan de kinderen. De individuele professional blijkt erg bepalend te zijn in de ervaring van kinderen met het (herstel)recht en moet daarom goed getraind, creatief en flexibel zijn. Ook de implementatie van herstelrecht voor kinderen kent nog een aantal belangrijke uitdagingen, waaronder de relatie met het jeugdstrafrecht, het gebrek aan sociale steun en gelimiteerde toegang.

De concrete tips die tijdens de conferentie genoemd werden om de belangrijkste uitdagingen te overwinnen, zijn niet alleen bruikbaar in het herstelrecht voor kinderen, maar ook voor het herstelrecht in het algemeen. Zowel mediators, wetenschappers, politiek als deelnemers aan herstelrechtelijke processen kunnen hier profijt van hebben. De uitwisseling van *best practices* zorgt voor een continu leerproces op Europees niveau en de samenwerking op basis van 'mentorlanden' en leerlingen is een bron van inspiratie voor toekomstige Europese projecten.

Restorative Justice Academy

Gert Jan Slump

Vrijdag 22 maart is in Amsterdam de Restorative Justice Academy (RJA) gelanceerd. De RJA is de opleidingspoot van de Stichting Restorative Justice Nederland (RJN) en werd 'geopend' door herstelrechtspionier Rob van Pagée, tevens bestuurslid van RJN. In aanwezigheid van zestig vertegenwoordigers van bijna alle herstelrechtelijke en justitiële netwerkpartners zijn de plannen voor de Academy uit de doeken gedaan. De zeer geslaagde bijeenkomst van anderhalf uur bood een rijkdom aan inzichten en tijdens de aansluitende borrel zijn veel contacten gelegd en hernieuwd.



Opening door Rob van Pagée

Restorative Justice Nederland biedt nu bijna negen jaar hoogwaardige trainingen, workshops en masterclasses aan aan diverse professionals binnen en rond de strafrechtsketen. Daarom is het tijd het aanbod verder uit te breiden en de samenwerking aan te gaan met andere opleiders en professionals. De ambitie is om samen met andere opleidingsinstituten, vrij gevestigd en gelieerd aan hogescholen en universiteiten, een curriculum op te bouwen met een aanbod dat voorziet in de brede leerbehoeften van herstelrechtsbeoefenaren en strafrechtprofessionals.

De eerste samenwerking die is gelegd, is met de Universiteit Maastricht. Met deze universiteit bestond al een intensieve band, omdat samen met Jacques Claessen is gewerkt aan de proeve van wet voor de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering.

Tijdens de launch is door collega-opleidingsinstituten en -afdelingen van verschillende netwerkpartners (rechterlijke macht, advocatuur, slachtofferhulp, reclassering, DJI) ingegaan op de professionaliseringsbehoeften de komende jaren. Uit de korte pitches werd duidelijk dat een herstelrechtelijk aanbod goed aansluit op wat

daarin aan ontwikkeling voorzien wordt: maatschappelijk verantwoorde rechtspraak, aansluiten bij de bedoeling en emancipatie van zowel slachtoffers als daders en de opkomst van de ervaringsdeskundige.



Ervaringsdeskundige Jacques Beemsterboer (vader van Nadine Beemsterboer die in 2006 vermoord werd) gaf een indringend inzicht in de weerbarstige herstelgerichte opgave in de eindfase van detentie en tbs.

De Academy bestaat uit een kernteam van zeven opleiders: Anneke van Hoek, Annemieke Wolthuis, Gert Jan Slump, Jacques Claessen, Antonietta Pinkster, Kim Roelofs en Makiri Mual. Daarnaast zijn inmiddels diverse cotrainers verbonden aan de RJA. Het aanbod bestaat uit maatwerktrainingen en trainingen met een open inschrijving op verschillende leerniveaus en zal de komende tijd verder worden uitgebreid, ook met meerdaagse opleidingen. Sommige trainingen en opleidingen worden multidisciplinair aangeboden, zodat mensen met verschillende beroepsmatige achtergrond van elkaar kunnen leren.



De zeven opleiders van de RJA

Met de RJA wordt de mogelijkheid geopend om naast beïnvloeding van wet- en regelgeving en beleid ook het herstelrecht te professionaliseren. De verbreding en verdieping van de kennis en vaardigheden richten zich niet alleen op herstelrecht-professionals, maar ook op strafrechtprofessionals. De laatsten leiden niet alleen toe (poortwachtersfunctie) naar herstelrechtvoorzieningen, maar kunnen ook in hun eigen handelen herstelgerichte elementen toepassen.

Het volledige aanbod van de RJA is te vinden op www.restorativejustice.nl/nl/restorative-justice-academy.

Restorative Justice – Strategies for Change

Annemieke Wolthuis

Tijdens het internationale congres van het European Forum for Restorative Justice (EFRJ) in Tirana in juni 2018 werden er verschillende nationale veranderstrategieën gedeeld voor de verdere invoering van herstelrecht. Zo presenteerden Gert Jan Slump en Anneke van Hoek van Restorative Justice Nederland het voorstel van wet strekkende tot de invoering van herstelvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering en het traject hoe daar in Nederland naartoe gewerkt is, wat het inhoudelijk oplevert en hoe het voorstel een instrument voor verandering is. Dat inspireerde collega's uit Ierland, Italië en een aantal andere landen. Anderen deelden informatie over hoe zij bezig zijn een landelijke uitrol te creëren door het organiseren van bijeenkomsten, trainingen en lobbyactiviteiten. De behoefte ontstond om die veranderstrategieën te bundelen om zo nog meer van elkaar te kunnen leren. Ian Marder, Gert Jan Slump en het EFRJ sloegen de handen ineen en kregen vrij snel een tiental landenpartners bij elkaar. Onder de vlag RJS4C, Restorative Justice – Strategies for Change – is het project van start gegaan. In april 2019 vindt een eerste Europese bijeenkomst plaats in Dublin.

De kerngroep in Nederland bestaat uit Gert Jan Slump, Anneke van Hoek en Annemieke Wolthuis van Restorative Justice Nederland, Jacques Claessen van de Universiteit Maastricht en Antony Pemberton van Intervict, Universiteit Tilburg. Ook België doet mee en heeft een kerngroep samengesteld, waarin onder meer Ivo Aertsen en Bart Claes deelnemen.

Op 20 juni 2019 organiseren we in Utrecht een nationale expertmeeting over herstelrecht en strategieën voor verandering voor ongeveer dertig collega's uit het strafrechtelijke en herstelrechtelijke veld. Doel van de bijeenkomst is te komen tot een concreet veranderprogramma. De herziene aanbeveling van de Raad van Europa (Recommendation CM/Rec(2018)8 concerning restorative justice in criminal matters) vormt een eerste aanzet. Ook het RJN/Universiteit Maastricht Voorstel van Wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering vormt een leidraad. Daarnaast zijn we op zoek naar nieuwe innovatieve ideeën, inzichten en adviezen om gezamenlijk een strategische agenda voor straf- en herstelrecht in Nederland te formuleren en neer te zetten.

SUMMARIES

Mediation at ZSM Midden-Nederland The role of criminal justice partners and optimization of referrals

Britt van der Plas

This article is based on research into the use of mediation in criminal cases at ZSM Midden-Nederland. It focusses on the question how referrals to mediation can be optimized. The research shows that there is much room for improvement and a broader deployment of mediation. Lack of knowledge of the criminal justice partners involved, leads to misconceptions about the mediation process, about which institution should be deployed, and about the (in)suitability of cases for mediation. This lack of knowledge seems to be greatest among the police, while they play an important role within ZSM. Moreover, Victim Support Netherlands has a dominant role in the choice whether or not to refer to mediation. The overall conclusion is that mediation is not yet sufficiently anchored in the criminal justice partners' system.

The self-absorbed National Police Mediation and neighbourhood empowerment out of sight?

Bas van Stokkom

How does the police deal with conflict resolution and (referrals to) mediation? Is this perceived as relevant within the new national police organization? This article elaborates on work processes within the National Police, including ZSM-settlements, the punitive aspects of police culture and the impoverishment of neighborhood-oriented police work. It is concluded that there is little room within the police for responsive approaches to crime and social unsafety. However, there are still police professionals who question 'assembly line'-processing of criminal cases, support restorative justice strategies and try to improve the citizen-empowerment in neighbourhoods.

A new Recommendation by the Council of Europe on restorative justice: towards a sustainable implementation of restorative justice?

Ivo Aertsen

This article presents and critically discusses a new Recommendation on restorative justice (CM/Rec(2018)8) that was adopted on 3 October 2018 by the Committee of Ministers of the Council of Europe. This new regulation builds on the previous Recommendation No. R(99)19 on mediation in penal matters and recommends the governments of the 47 member States of the Council of Europe to adopt and implement the principles of restorative justice as described in the Appendix of the new Recommendation. These guidelines apply to national authorities and national agencies in general, and to judges, public prosecutors, police, prisons, probation, juvenile justice agencies, victim support services and restorative justice services in particular. The article presents the origins of the Recommendation, its contents and its meaning for restorative justice developments in Europe and beyond.

AUTEURSGEGEVENS

Ivo Aertsen is professor herstelrecht en victimologie aan de KU Leuven en redactielid van dit tijdschrift.

Janny Dierx is jurist en MfN-mediator. Zij is coördinator van de mediatorspool bij de Utrechtse pilot herstelbemiddeling in strafzaken en meewerkend voorvrouw. Zij is tevens redactielid van dit tijdschrift.

Marit de Haan is criminoloog en als wetenschappelijk onderzoeker betrokken bij verschillende projecten op het gebied van herstelrecht, slachtoffers, meer humane aanpak van criminaliteit en hervorming van gevangenissen. Zij studeerde af in de Psychologie (Bsc) en Criminologie (MA) aan de universiteit Utrecht en woonde de afgelopen 1,5 jaar in Chili, waar zij ervaring opdeed binnen verschillende onderzoeksprojecten.

Renée Kool is hoofddocent straf(proces)recht, verbonden aan het Willem Pompe Instituut van de juridische faculteit, Universiteit Utrecht.

Britt van der Plas heeft in 2018 de master Conflicthantering, rechtspraak en mediation aan de Vrije Universiteit afgerond. Daarvoor heeft zij de master Strafrecht aan de Universiteit Utrecht voltooid. Momenteel werkt zij als parketsecretaris bij het functioneel parket van het Openbaar Ministerie.

Gert Jan Slump (1962) is criminoloog, sociaal-maatschappelijk ondernemer en consultant, adviseur en trainer. In 2010 was hij medeoprichter van de Stichting Restorative Justice Nederland en sindsdien ontwikkelt hij samen met organisaties en professionals binnen het netwerk rond herstelrecht en herstelgericht werken in Nederland allerlei projecten op dit terrein. Hij is een veelgevraagd spreker op dit terrein. Gert Jan is ook actief op het terrein

van professionaliseringsvraagstukken, onder meer binnen de jeugdzorg.

Bas van Stokkom is hoofdredacteur van dit tijdschrift. Hij is verbonden aan de vaksectie Strafrecht & Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen. Tot de thema's die in zijn onderzoek aan bod komen behoren politie, burgerschap en lokale veiligheidszorg, straftheorie en herstelrecht. www.basvanstokkom.nl

Judith Uitermark is strafrechter en landelijk coördinator Mediation in Strafzaken.

Annemieke Wolthuis is juriste en bestuurslid van het European Forum for Restorative Justice.