



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2021-3

Herstelrecht bij de politie

Een inventarisatie van initiatieven en werkwijzen

M.S. Hoekstra
m.m.v. E.M.T. Beenakkers

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

Herstelrechtvoorzieningen zoals bemiddeling en mediation worden in toenemende mate ingezet naast of in plaats van een strafproces. Ook tijdens het politieonderzoek zijn er verschillende herstelrechtelijke voorzieningen beschikbaar. Het rapport 'Herstelrecht bij de politie' inventariseert de verschillende wijzen waarop herstelrecht door de politie wordt ingezet en brengt de ervaringen hiermee in kaart. Mede namens de auteur wil ik mijn dank uitspreken aan iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Allereerst de respondenten van de politie en Perspectief Herstelbemiddeling voor het delen van hun kennis en ervaringen. Daarnaast bedank ik de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van prof. dr. Antony Pemberton en bestaande uit mr. Marito Hoeksema, dr. Bas van Stokkom en dr. Sven Zebel, voor haar waardevolle inbreng en commentaren op eerdere versies van het rapport. Ten slotte wil ik de leden van de leescommissie, bestaande uit mr. Willemien de Jongste, dr. Işık Kulu-Glasgow en prof. dr. Monika Smit, bedanken voor hun constructieve opmerkingen.

Prof. dr. Gerty Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting — 6

1 Inleiding — 11

- 1.1 Een korte inleiding op herstelrecht — 12
 - 1.1.1 Slachtoffers — 13
 - 1.1.2 Daders — 14
 - 1.1.3 Publieke belangen — 14
- 1.2 Herstelrechtvoorzieningen in het Nederlandse strafrechtstelsel — 15
 - 1.2.1 Wetgevingscontext — 15
 - 1.2.2 Beleidscontext — 16
- 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen — 20
- 1.4 Onderzoeksmethode — 22
 - 1.4.1 Dataverzameling — 22
 - 1.4.2 Data-analyse — 24
 - 1.4.3 Beperkingen van het onderzoek — 25
- 1.5 Leeswijzer — 26

2 Literatuuroverzicht — 27

- 2.1 Internationale perspectieven — 28
 - 2.1.1 Waarom herstelrecht? — 28
 - 2.1.2 Barrières in de implementatie — 29
 - 2.1.3 Culturele barrières — 30
- 2.2 Herstelrecht bij de Nederlandse politie — 31
 - 2.2.1 Pilots herstelrecht en herstelgericht werken — 32
 - 2.2.2 Barrières voor doorontwikkeling — 34
- 2.3 Samenvatting — 36

3 Herstelrechtvoorzieningen in de politiefase — 37

- 3.1 Overzicht van voorzieningen — 37
 - 3.1.1 Herstelrechtvoorzieningen voor jeugdigen — 39
- 3.2 Herstelrechtvoorzieningen — 40
 - 3.2.1 Pilot Amsterdam — 42
 - 3.2.2 Pilot Hoeksche Waard — 45
 - 3.2.3 Politiebemiddeling en -mediation in Amsterdam — 47
 - 3.2.4 Politiebemiddeling in Utrecht — 50
- 3.3 Bemiddeling als onderdeel van herstelgericht werken — 53
 - 3.3.1 Intake en Service — 53
 - 3.3.2 Zeden — 56
 - 3.3.3 Bemiddeling bij ZSM — 58
- 3.4 Doorverwijzing naar externe voorzieningen — 60
 - 3.4.1 Mediation in strafzaken — 60
 - 3.4.2 Perspectief Herstelbemiddeling — 62
- 3.5 Samenvatting — 64

4 Perspectieven op herstelrecht bij de politie — 68

- 4.1 Selectieve inzet van herstelrechtvoorzieningen — 68
 - 4.1.1 Slachtoffers — 68
 - 4.1.2 Verdachten — 71
- 4.2 Opbrengsten en knelpunten — 73

4.2.1 Organisatorische risico's en knelpunten — 73

4.2.2 Culturele risico's en knelpunten — 76

4.3 Samenvatting — 78

5 Conclusie en slotbeschouwing — 80

5.1 Herstelrechtvoorzieningen in de politiefase — 80

5.2 Gebruik en waardering van herstelrechtvoorzieningen — 83

5.3 Slotbeschouwing — 84

Summary — 90

Literatuur — 95

Bijlagen

1 Samenstelling begeleidingscommissie — 101

2 Itemlijsten interviews — 102

Samenvatting

Herstelrecht impliceert een andere dan zuiver strafrechtelijke benadering. Centraal hierin staan de wensen en behoeften van het slachtoffer en de mogelijkheden van de verdachte of dader om verantwoordelijkheid te nemen voor het aangedane leed en dit waar mogelijk te herstellen. Herstelrecht krijgt concreet vorm in herstelrechtvoorzieningen. Vaak hebben deze de vorm van bemiddeld contact, waarbij partijen onder leiding van een onpartijdige derde de gevolgen van het strafbare feit bespreken en waar mogelijk herstellen.

Herstelrechtvoorzieningen kunnen in alle fasen van het strafproces worden ingezet. Het *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* beschrijft welke herstelrechtvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer een zaak wordt afgedaan door het Openbaar Ministerie of wordt behandeld door een rechter. Dit onderzoek heeft tot doel een eerste inventarisatie te maken van herstelrechtvoorzieningen in het traject dat hieraan voorafgaat: van melding, aangifte of ambtshalve vervolging tot en met de eventuele doorzending van een zaak naar het Openbaar Ministerie (OM). In deze politiefase is sprake van een grote diversiteit aan op herstel gerichte initiatieven. Het is echter niet duidelijk welke dit precies zijn en wat deze voorzieningen inhouden, hoe en wanneer ze worden ingezet en hoe professionals tegen deze voorzieningen aankijken. Dit rapport biedt een eerste inventarisatie van herstelrechtvoorzieningen in de politiefase en brengt de ervaringen met deze voorzieningen in kaart.

Vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Welke herstelrechtvoorzieningen zijn er in de politiefase beschikbaar voor volwassenen en jeugdigen en wat houden deze voorzieningen in?
 - a Welke doelen worden nagestreefd met inzet van de voorziening?
 - b Op welke doelgroep richt de voorziening zich? Welke criteria worden gehanteerd voor deelname aan bemiddeling?
 - c Hoe worden potentiële deelnemers geïnformeerd over de voorziening / hoe vindt doorverwijzing plaats?
 - d Hoe is de bemiddeling georganiseerd, door wie wordt deze uitgevoerd en op grond waarvan zijn bemiddelaars gekwalificeerd?
 - e Hoe verhoudt de voorziening zich tot het eventuele strafrechtproces en tot andere vormen van herstelbemiddeling?
 - f Hoe vaak en bij welke zaken (type delict) is in de eerste helft van 2020 de voorziening ingezet en daadwerkelijk gestart?
 - g Hoe vaak was er sprake van een geslaagde bemiddeling, en wat waren de gevolgen voor het verdere strafproces (indien van toepassing)?
 - h Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen verschillende voorzieningen?
- 2 Hoe kijken betrokken professionals aan tegen de inzet van herstelrechtvoorzieningen?
 - a Voor welke slachtoffers en verdachten vinden zij herstelrechtvoorzieningen geschikt?
 - b Wat zien zij als opbrengsten en knelpunten voor de politieorganisatie en het eigen werkproces?

Theoretische achtergrond

Bij herstelrecht staan de relaties tussen de verdachte of dader, het slachtoffer en de bredere gemeenschap centraal. Slachtoffers én verdachten hebben een meer actieve rol dan in het traditionele strafrechtstelsel doordat zij samen afspraken kunnen maken over het herstellen van de relatie en het goedmaken van toegebracht leed. Onderzoek laat zien dat partijen veelal tevreden zijn over hun deelname aan herstelrechtvoorzieningen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat inzet van herstelrecht recidive vermindert.

Inzet van herstelrecht door de politie komt met name in Engelstalige landen vaak voor, veelal als alternatief voor een strafrechtelijke aanpak. Door inzet van herstelrecht kan de politie meer proactief optreden en duurzame oplossingen bereiken. Dit vergroot de effectiviteit van politieoptreden en kan ook een positieve uitstraling hebben op het imago van de politie en de tevredenheid van burgers. Inzet van herstelrecht door de politie blijft echter vaak beperkt tot jeugdige verdachten en lichte zaken. Diverse onderzoeken signaleren knelpunten die een bredere inzet in de weg staan. De belangrijkste hiervan zijn een gebrek aan kennis en training, sturing op kwantitatieve targets en sterke gerichtheid op het strafrecht en op repressie en handhaving in plaats van preventie.

Bij de Nederlandse politie wordt bemiddeling informeel toegepast maar ontbreekt tot nu toe een duidelijk eigen beleid ten aanzien van herstelrecht. Wel hebben enkele pilots rond bemiddeling en mediation plaatsgevonden. Ook wordt er geëxperimenteerd met de inzet van zogenoemde 'betekenisvolle interventies': onder andere maatwerk bij het opnemen van de aangifte en het bieden van alternatieven voor strafrechtelijke vervolging. Onderzoek hiernaar laat overwegend positieve resultaten zien.

Beleidsachtergrond

Herstelrechtvoorzieningen kennen een juridische basis in artikel 51h van de slachtoffertitel van het Wetboek van Strafvordering. Het OM dient bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte te bevorderen; wanneer bemiddeling tot een overeenkomst leidt, dient hiermee bij de oplegging van een straf of maatregel rekening te worden gehouden. Daarnaast hebben slachtoffers recht op informatie over beschikbare herstelrechtvoorzieningen bij hun eerste contact met een opsporingsambtenaar. Het *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* onderscheidt twee hoofdtypen herstelrechtvoorzieningen. Herstelbemiddeling kan na een aangifte op elk gewenst moment worden ingezet. Bemiddeling is gericht op emotioneel en relationeel herstel en heeft geen strafrechtelijke gevolgen. Bemiddelingen worden geleid door Perspectief Herstelbemiddeling, onder meer de politie kan naar deze instantie doorverwijzen.

Mediation in strafzaken vindt plaats op verwijzing van de officier van justitie of rechter. Verwijzing kan ook via de ZSM-tafel¹ (waar ook de politie bij betrokken is). Mediation is onderdeel van de strafrechtelijke procedure: door partijen in een vaststellingsovereenkomst vastgelegde afspraken moeten worden meegenomen bij een beslissing over de zaak.

¹ ZSM is een snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit (VVC), indien mogelijk zonder tussenkomst van de rechter, waarbij ruimte is voor maatwerk.

Onderzoeksmethode

In het onderzoek is gesproken met 33 respondenten, merendeels werkzaam bij de politie in verschillende regionale eenheden. Allereerst is gesproken met de projectleiders slachtofferrechten van zeven van de tien regionale eenheden. Deze interviews hadden tot doel om een algemeen overzicht te krijgen van de herstelrechtvoorzieningen die in de verschillende regionale eenheden worden ingezet. Vervolgens is gesproken met politiemedewerkers die in hun dagelijks werk te maken hebben met herstelrechtvoorzieningen. Doel hiervan was om nadere informatie te verkrijgen over de inzet van deze herstelrechtvoorzieningen en om de ervaringen hiermee in kaart te brengen. Ook is gesproken met medewerkers van Perspectief Herstelbemiddeling.

De bevindingen bieden geen representatief beeld van de omgang met herstelrecht binnen de Nationale Politie, de verschillende regionale eenheden of verschillende afdelingen. Hiervoor zou een meer diepgravende studie nodig zijn met een representatieve steekproef van betrokkenen. Wel geeft de diversiteit aan respondenten een inkijk in wat er gaande is op verschillende plekken binnen de politie. Daarnaast tonen de interviews verschillende perspectieven op herstelrecht en op de (on)mogelijkheden die worden gezien om dit breder te verankeren.

Bevindingen: Herstelrechtvoorzieningen in de politiefase

Pilots en politiebemiddeling

Herstelrechtvoorzieningen worden volgens de geïnterviewden op het moment van onderzoek niet op grote schaal ingezet. De resultaten laten zien dat er vier meer ingekaderde voorzieningen zijn: twee pilots in Amsterdam en Hoeksche Waard en twee voorzieningen die op eigen initiatief worden aangeboden door politiemedewerkers in Amsterdam en Utrecht. Al deze voorzieningen zijn beschikbaar voor zowel volwassen als jeugdige slachtoffers en daders.

De vier meer ingekaderde voorzieningen hebben alle primair tot doel een duurzame oplossing voor het probleem te bereiken die aansluit bij de wensen van het slachtoffer. Het zwaartepunt ligt hierbij op relationeel herstel. Een bijkomend voordeel is dat inzet van herstelrecht politie en OM werk kan besparen en dat daardoor zaken kunnen worden afgedaan die anders blijven liggen.

Zowel de Amsterdamse pilot als de politiebemiddelaar in Amsterdam richten zich op lichte zaken met een lage prioriteit. Bij de pilot in Hoeksche Waard is van tevoren geen doelgroep vastgesteld. De politiebemiddelaar in Utrecht richt zich op (dreiging met) eengerelateerd geweld en huiselijk geweld. Zaken worden geselecteerd tijdens of direct na de aangifte door Intake en Service of de kwaliteitstafel, de Utrechtse politiebemiddelaar selecteert haar zaken zelf. In de pilots is gekozen voor de inzet van een externe strafrechtmediator, de twee politiebemiddelaars bemiddelen zelf. In alle gevallen vindt mediation of bemiddeling in principe plaats op het politiebureau. Hierbij wordt eerst met beide partijen afzonderlijk gesproken, gevolgd door een gezamenlijk gesprek, waarbij in sommige gevallen ook derde partijen betrokken worden. Met uitzondering van de Amsterdamse pilot hebben deelnemers ook de mogelijkheid tot pendelbemiddeling. Afspraken worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst of in het politiedossier, waarna de zaak meestal wordt geseponeerd. In de Amsterdamse pilot is in de periode tussen januari en september 2020 in zes casussen op deze wijze mediation toegepast. Bij alle zes is een slotovereenkomst getekend, in vier gevallen zijn de afspraken hierin ook nagekomen. Bij de

politiebemiddelaar in Amsterdam zijn tussen januari en augustus 2020 83 zaken binnengekomen, waarbij 10 hebben geleid tot een mediation met een getekende vaststellingsovereenkomst en 20 tot een pendelbemiddeling met vastgelegde afspraken. Van de overige voorzieningen is geen cijfermatige informatie beschikbaar.

Informele bemiddeling

Naast de meer ingekaderde voorzieningen wordt er ad hoc en informeel bemiddeld of doorverwezen naar externe voorzieningen, met name bij de afdelingen Intake en Service, zeden en ZSM. Informele bemiddeling wordt vaak in één adem genoemd met andere vormen van herstelgericht werken zoals het voeren van stopgesprekken of doorverwijzen naar hulpverlening. Bij deze laatste vormen is er echter geen sprake van bemiddeld contact tussen slachtoffer en verdachte.

Informele bemiddeling heeft eveneens tot doel een duurzame oplossing te bereiken, ook wordt het veel ingezet voor het maken van afspraken omtrent een schadevergoeding. Politiepersonen bemiddelen zelf of verwijzen door naar de wijkagent of buurtbemiddeling, naar Perspectief Herstelbemiddeling en naar mediation in strafzaken. Respondenten zien vooral toegevoegde waarde bij lichte zaken en bij langer lopende conflicten waarbij de partijen elkaar kennen en in de toekomst mogelijk blijven tegenkomen, zoals burenruzies en familieconflicten. Deze zaken hebben voor de politie lage prioriteit en/of hebben een lage strafrechtelijke slagingskans. Daarnaast zijn slachtoffers volgens respondenten soms meer gebaat bij een herstelrechtelijke interventie dan een strafrechtprocedure.

Zwaardere zaken en een ontkennende of recidiverende verdachte worden als contra-indicaties gezien. Locatie, vorm van de bemiddeling (direct of indirect) en gesprekspartners zijn afhankelijk van de casus in kwestie, hierbij worden veelal geen vaste werkwijzen gehanteerd. Wanneer gemaakte afspraken worden vastgelegd, gebeurt dit in het politiedossier. Bemiddeling wordt veelal toegepast als alternatief voor een aangifte of strafrechtelijke afdoening.

Perspectieven op herstelrecht bij de politie

Waar herstelrecht in de wetenschappelijke literatuur geschikt wordt geacht voor alle typen zaken, zien respondenten in dit onderzoek met name voordelen voor slachtoffers in lichtere zaken en zaken waarbij de partijen elkaar kennen. Deze focus op lichte zaken met een relationele component komt overeen met hoe herstelrecht in het buitenland veelal door de politie wordt ingezet. Veel genoemde voordelen voor slachtoffers in dit type zaken zijn het sneller kunnen afdoen van zaken, het kunnen leveren van maatwerk en slachtoffers de gelegenheid geven de zaak emotioneel te verwerken. In zwaardere zaken meent men dat slachtoffers niet zouden openstaan voor een herstelrechtelijke aanpak. In deze zaken wordt veelal direct voor het strafrecht gekozen.

Het kunnen voorkomen van strafvervolgning dan wel de kans op strafvermindering wordt als belangrijkste voordeel voor verdachten gezien. Respondenten met meer ervaring op het gebied van herstelrecht wijzen ook op andere voordelen voor verdachten, zoals de kans excuses aan te bieden en iets goed te kunnen maken.

Respondenten zien een aantal risico's en knelpunten voor de inzet van herstelrechtvoorzieningen. Organisatorische knelpunten betreffen een werkcultuur die vooral is gericht op meetbare output en het snel 'wegzetten' van zaken, een gebrek aan sturing vanuit leidinggevend en het OM, hoge werkdruk waardoor respondenten

geen tijd hebben voor het onderzoeken van alternatieve interventies en een ervaren spanningsveld tussen het opbouwen van een goede strafzaak en het inzetten van herstelrecht. Verder beschrijven respondenten een organisatiecultuur die deels afwijzend staat tegenover herstelrecht. Herstelrecht kan haaks staan op de taakopvatting van politiemensen, hun rechtvaardigheidsgevoel en de voldoening in hun werk.

Op het gebied van werkdruk benoemt men ook kansen: wanneer herstelrecht vroeg wordt ingezet kan dit tijd besparen. Daarnaast kan het bijdragen aan het werkplezier.

Slot

Vanuit de Nationale Politie bestaat belangstelling voor het thema herstelrecht en er wordt momenteel aan een visie op dit onderwerp gewerkt. Desalniettemin is herstelrecht nog lang niet op alle plekken binnen de politie bekend, en wordt het buiten het eigen initiatief van enkele medewerkers niet structureel ingezet. In dit onderzoek is gesproken met medewerkers die affiniteit met herstelrecht hebben. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat zij positiever denken over herstelrecht dan de 'gemiddelde' politiemedewerker. Gerelateerd hieraan zijn er tussen respondenten ook verschillen zichtbaar: naarmate men zich meer met herstelrecht bezighoudt en er meer van afweet, oordeelt men er positiever over. Respondenten die alleen incidenteel herstelrechtelijk werken, uiten meer twijfels en bezwaren. Er valt dus nog terrein te winnen op het gebied van kennis over herstelrecht en de mogelijke voordelen van de inzet hiervan voor de politie.

1 Inleiding

Er is een toenemende belangstelling voor herstelrecht binnen het strafproces. Herstelrecht impliceert een andere dan zuiver strafrechtelijke benadering. Centraal hierin staan de wensen en behoeften van het slachtoffer en de mogelijkheden van de verdachte of dader om verantwoordelijkheid te nemen voor het aangedane leed en dit waar mogelijk te herstellen. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' neemt het Kabinet Rutte-III zich voor om te bezien 'of herstelrecht een prominentere rol kan krijgen' als onderdeel van de innovatieagenda voor de rechtspraak. Tevens wordt opgemerkt dat herstelrecht een meer prominente rol krijgt binnen het jeugdrecht (Regeerakkoord 2017-2021, p. 5-6). Deze voornemens zijn nader uitgewerkt in het *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*, dat in januari 2020 is aangeboden aan de Tweede Kamer.² Herstelrecht wordt in dit beleidskader gepresenteerd als een belangrijke aanvulling op het reguliere strafproces voor volwassenen en in het bijzonder voor jeugdigen.

Herstelrecht krijgt concreet vorm in herstelrechtvoorzieningen. Vaak hebben deze de vorm van bemiddeld contact, waarbij partijen (slachtoffer, verdachte/dader en eventueel de omgeving) de mogelijkheid krijgen om onder leiding van een onpartijdige derde de gevolgen van het strafbare feit te bespreken en waar mogelijk te herstellen. Wanneer er sprake is van bemiddeld contact tussen twee partijen, wordt in de literatuur veelal gesproken van bemiddeling, mediation, slachtofferdadergesprekken of herstelontmoetingen. Bij herstelconferenties wordt ook de omgeving van de partijen betrokken. Andere vormen van herstelrecht – zoals indirect contact of vormen van herstel waarbij het slachtoffer niet direct betrokken is – komen ook voor (zie e.g. Bolitho, 2015; Shapland, 2013; Wood & Suzuki, 2016; Zehr, 2002).

Herstelrechtvoorzieningen kunnen in alle fasen van het strafproces worden ingezet – van het melden van een strafbaar feit bij de politie tot de tenuitvoerlegging van een sanctie – en kunnen ook helemaal los staan van een strafrechtelijk traject. Voor de 'middenfase' van het strafproces – afdoening door het Openbaar Ministerie (OM) en berechting – voorziet het beleidskader in handvatten met betrekking tot de beschikbare voorzieningen en de voorwaarden en consequenties die hieraan zijn verbonden.

Dit onderzoek heeft tot doel een inventarisatie te maken van herstelrechtvoorzieningen in het traject dat aan deze middenfase voorafgaat: van melding, aangifte of ambtshalve vervolging tot en met de eventuele doorzending van een zaak naar het OM. Omdat de politie in dit deel van het traject de belangrijkste actor is, duiden we deze fase aan als de politiefase. De focus van dit onderzoek op de politiefase komt voort uit de constatering³ dat er met name in deze fase een grote diversiteit bestaat aan op herstel gerichte initiatieven, maar dat niet duidelijk is hoe en wanneer deze worden ingezet.⁴ Dit rapport heeft tot doel deze kennislacune deels in te vullen.

² www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/08/tk-bijlage-beleidskader-herstelrechtvoorzieningen-gedurende-het-strafproces

³ Zoals opgemerkt in de begeleidende brief *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*, 8 januari 2020, p. 3. Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/08/tk-beleidskader-herstelrechtvoorzieningen-gedurende-het-strafproces

⁴ Hetzelfde geldt voor de inzet van herstelrecht tijdens detentie. Dit vormt onderwerp van een vervolgonderzoek.

Paragraaf 1.1 bespreekt eerst kort de in de wetenschappelijke literatuur gehanteerde definities van herstelrecht. Daarnaast gaan we in op de mogelijke voordelen die herstelrecht biedt voor slachtoffers en verdachten/daders en de publieke belangen die ermee gemoeid zijn. Paragraaf 1.2 gaat in op de inbedding van herstelrecht in het Nederlandse strafrechtstelsel. Vervolgens bespreken we de doelstelling van dit onderzoek, de hieraan gekoppelde onderzoeksvragen en de operationalisering van de gehanteerde concepten (paragraaf 1.3). De onderzoeksmethode komt aan bod in paragraaf 1.4. Paragraaf 1.5 beschrijft de opbouw van de rapportage.

1.1 Een korte inleiding op herstelrecht

Herstelrecht wordt in de literatuur vaak gecontrasteerd met het 'traditionele' strafrechtstelsel. Hierbij wordt herstelrecht gepresenteerd als een alternatief paradigma in het denken over misdaad en straf (e.g. Cragg, 1992; Zehr, 1990, 2002). Veel definities beschrijven het als een proces of manier van werken, zoals in onderstaande conceptualisering:

Restorative justice is a process to involve, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense to collectively identify and address harms, needs and obligations in order to heal and put things as right as possible.
(Zehr, 2002, p. 40)

In (impliciete) tegenstelling tot het traditionele, punitieve strafrechtstelsel, waarbij misdaad wordt gezien als het overtreden van de wet en hiermee het breken van een sociaal contract tussen de dader en de staat, staan binnen herstelrecht de relaties tussen de dader, het slachtoffer en de bredere gemeenschap centraal. Waar in het traditionele strafrechtelijke systeem het slachtoffer geen procespartij is en er voornamelijk wordt gekeken naar de juridische aspecten van de zaak, kent de herstelrechtelijke aanpak een holistisch perspectief waarbij de bredere context rond het begane strafbare feit en de gevolgen ervan voor het slachtoffer worden meegenomen. Het slachtoffer neemt dus een veel centralere plaats in als belanghebbende of 'mede-eigenaar' van het conflict, en kan aangeven wat hij of zij nodig heeft voor herstel. Ook daders (verdachten dan wel veroordeelden) hebben een grotere rol doordat zij in contact kunnen komen met het slachtoffer en voorstellen kunnen doen om het aangedane leed te herstellen (Wood & Suzuki, 2020). Een ander belangrijk onderscheid ligt in de gewenste uitkomst: in plaats van het toewijzen van schuld en het straffen van de dader gaat het om het herstellen van de relatie tussen dader en slachtoffer (en de bredere gemeenschap) en het nemen van initiatieven om toegebracht leed goed te maken (Pemberton et al., 2008).

Deze geschetste voorstelling is echter ietwat simplistisch. Verschillende auteurs wijzen erop dat de tegenstelling van punitief versus herstelgericht recht achterhaald is. Kernelementen van een herstelrechtelijke aanpak – zoals het slachtoffer onder ogen komen en het maken van excuses – kunnen door de dader wel degelijk worden ervaren als bestraffend, ook al is dit niet het achterliggende doel. Sommige auteurs spreken dan ook eerder van een 'alternatieve straf' dan van een 'alternatief voor straf' (Daly, 2002; Lokanan, 2009). Daarnaast wijzen Pemberton en collega's (2008) erop dat ook het traditionele strafrecht meer oog heeft gekregen voor de positie en behoeften van slachtoffers. Slachtoffers van ernstige misdrijven en hun nabestaanden hebben sinds enige tijd spreekrecht tijdens de strafzitting. Daarnaast zijn informatievoorziening en hulpverlening aan slachtoffers sterk verbeterd. Enkele

voorbeelden zijn het recht te worden geïnformeerd over de uitkomst van het opsporingsonderzoek, ruimere mogelijkheden om via het strafproces schade te verhalen op de dader en (bij sommige delicten) het kosteloos kunnen beschikken over bijstand door een advocaat (Elbers et al., 2018).

Verder omvat herstelrecht een waaier aan verschillende praktijken, waarbij bestaande programma's met enige regelmaat slechts met terugwerkende kracht als 'herstelrechtelijk' worden aangemerkt (Bolitho, 2015; Daly, 2002). De diversiteit is dus groot. In de praktijk maakt een herstelrechtelijke aanpak vaak onderdeel uit van het bestaande strafrechtstelsel (Zinnstag et al., 2011), waarbij er aanwijzingen zijn dat het met name bij jeugdige daders steeds meer als eerste keus wordt ingezet (Düinkel et al., 2015; Shapland, 2013).

1.1.1 Slachtoffers

Een herstelrechtelijke aanpak impliceert een centrale rol voor het slachtoffer. Herstelrecht zou meer dan het traditionele strafrecht tegemoetkomen aan de wensen en behoeften van slachtoffers op het gebied van participatie en procedurele rechtvaardigheid. Ook biedt het meer mogelijkheden voor emotionele en/of symbolische genoegdoening, bijvoorbeeld in de vorm van een spijtbetuiging.

Een herstelrechtelijke aanpak kan bijdragen aan de verwerking van het gebeurde, waardoor slachtoffers na een ontmoeting met de dader minder angst en woede ervaren (Pemberton et al., 2008; Zebel, 2012). Hierbij lijkt wel sprake te zijn van een selectie-effect: lang niet alle slachtoffers voelen immers voor contact. Daarnaast zijn de gevonden effecten vaak klein (Cleven et al., 2015; Zebel, 2012). Desalniettemin zijn slachtoffers veelal tevreden over hun deelname aan herstelrechtvoorzieningen (Bolitho, 2015; Choi et al., 2012; Hansen & Umbreit, 2018; Pemberton, 2012).

Vrijwilligheid van deelname, een goede informatievoorziening voorafgaand aan de herstelrechtelijke ontmoeting en ervaren bemiddelaars zijn cruciaal voor een positieve ervaring. Ook de opstelling van de dader tijdens de ontmoeting is van belang. Wanneer excuses als onoprecht worden ervaren of het slachtoffer zich onder druk gezet voelt om excuses te aanvaarden, bestaat het risico op een toename – in plaats van een afname – van negatieve gevoelens of zelfs op secundaire victimisatie. Onderzoek laat zien dat slachtoffers excuses vaak als niet oprecht (genoeg) ervaren, terwijl daders het gevoel hebben dat zij wel oprecht spijt betuigen (Choi & Severson, 2009).

Daarnaast merken Pemberton en collega's (2019) op dat de binnen de herstelrechtelijke literatuur gebruikelijke framing van het strafbare feit als 'conflict' er – met name in zwaardere zaken – toe kan leiden dat slachtoffers zich niet gehoord voelen, omdat de schuldvraag zo naar de achtergrond verdwijnt. Daarnaast gaat veel herstelrechtelijke literatuur uit van een 'ideaaltypisch' slachtoffer, die vergevingsgezind is in plaats van uit op vergelding, niet bang is de dader onder ogen te komen en in staat is om volwaardig deel te nemen aan bemiddeling. Onder meer de Raad van Europa heeft zich kritisch uitgelaten over de inzet van herstelrecht bij huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen, omdat hierbij per definitie sprake zou zijn van ongelijke machtsverhoudingen tussen dader en slachtoffer (Drost et al., 2015). Overigens wordt herstelrecht in de praktijk wel degelijk ook ingezet bij zwaardere delicten (Zebel et al., 2017) en huiselijk geweld (Drost et al., 2015; Westmarland et al., 2018).

1.1.2 *Daders*

Daders zouden door deelname aan herstelrechtvoorzieningen in staat worden gesteld te reflecteren op het eigen handelen en emotionele en/of materiële schade toegebracht aan het slachtoffer te herstellen. Wanneer herstelvoorzieningen onderdeel vormen van de strafrechtelijke procedure kan deelname daarnaast resulteren in een (voorwaardelijk) sepot of een lagere straf, hetgeen een belangrijke motivatie kan zijn om deel te nemen.

De 'reintegrative shaming' theorie van Braithwaite (1989) stelt dat het ervaren van schaamte naar aanleiding van een confrontatie met het slachtoffer kan leiden tot positieve gedragsverandering. Voorwaarde hiervoor is dat het gedrag van de dader wordt veroordeeld maar men zich vergevingsgezind opstelt naar de persoon zelf (Lokanan, 2009). Anderen wijzen op het aanwakken van positieve emoties zoals empathie voor het slachtoffer (Van Stokkom, 2002), zelfvertrouwen en trots in het eigen kunnen (Maruna, 2001) of zelfvergeving (Suzuki & Jenkins, 2020). Net als slachtoffers kunnen ook daders een hogere procedurele rechtvaardigheid ervaren, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen ervaringen in het 'traditionele' strafrecht (Lokanan, 2009).

Verscheidende studies wijzen erop dat er binnen de herstelrechtliteratuur nog relatief weinig aandacht is voor de bredere context waarin daderschap plaatsvindt, en de invloed van sociale categorieën zoals ras/etniciteit (Gavrielides, 2014; Wood & Suzuki, 2016), klasse (Willis, 2020; Willis & Hoyle, 2019), migratieachtergrond (Albrecht, 2010) en gender (Daly, 2002; Larsson et al., 2018; Östermann & Masson, 2018) op ervaringen van daderschap of slachtofferschap. Volgens Wood en Suzuki (2016) kan de focus van herstelrecht op individueel leed en het goedmaken hiervan door de dader de aandacht afleiden van raciale/etnische ongelijkheid en discriminatie in het justitiesysteem.

Groepskenmerken van slachtoffers en verdachten hebben ook binnen de microcontext van een bemiddeling of herstelconferentie invloed. Zo kunnen taalbarrières, maar ook culturele verschillen in communicatiestijlen en normen rond het tonen van emoties succesvolle bemiddeling in de weg staan (Albrecht, 2010). Daders met een lagere sociaaleconomische status ervaren meer communicatieproblemen binnen herstelconferenties en hebben meer moeite om gezien te worden als oprecht en bereid om verantwoordelijkheid te nemen (Willis & Hoyle, 2019). De auteurs wijzen op de 'taligheid' van herstelrechtvoorzieningen en op communicatienormen zoals je uitspreken en het tonen van emotie, die makkelijker zouden zijn voor middenklasse deelnemers dan voor deelnemers met een lagere sociaaleconomische status. Hierdoor ontstaat een ongelijk speelveld (Willis, 2020). Vrouwelijke daders ten slotte zijn vaker zelf (ook) kwetsbaar door eerder slachtofferschap, trauma's of psychische problemen. Daarnaast ervaren vrouwelijke daders meer stigmatisering vanuit hun omgeving dan mannelijke daders. Wanneer hier geen rekening mee wordt gehouden, kan deelname aan herstelrechtvoorzieningen bestaande psychische problemen bij deze groep daders verergeren (Larsson et al., 2018; Östermann & Masson, 2018).

1.1.3 *Publieke belangen*

Het verminderen van recidive wordt vaak genoemd als maatschappelijk voordeel van een herstelrechtelijke benadering. Het meten van het effect hiervan is echter niet eenvoudig. Selectie-effecten treden op ten minste twee manieren op. Allereerst sluiten herstelrechtvoorzieningen vaak bepaalde dadergroepen uit, zoals daders van geweldsmisdrijven of recidivisten. Deze groepen kunnen dan ook niet meegenomen

worden in vergelijkende analyses. Ten tweede verschillen dadergroepen in hun motivatie: aangezien deelname aan herstelrechtvoorzieningen vrijwillig is, ligt het voor de hand dat daders die hieraan meewerken ook in het algemeen meer gemotiveerd zijn om recidive te voorkomen, ongeacht het effect van de voorziening zelf (Suzuki & Wood, 2017). Pemberton en collega's (2008) merken daarnaast nog op dat veel studies gedaan zijn in een Angelsaksische context, waarvan het merendeel in de Verenigde Staten, en de resultaten zich niet makkelijk laten vertalen naar de Nederlandse context.

Verscheidende studies laten voorzichtige positieve effecten zien. Uit een meta-analyse van onderzoeken naar herstelconferenties waarbij sprake was van willekeurige toewijzing aan een interventiegroep of een controlegroep (*randomized controlled trial*) blijkt dat deelnemers aan de herstelconferenties een lagere kans op recidive kenden (Sherman et al., 2015). Een recente studie naar mediation (Jonas-van Dijk et al., 2020) laat zien dat daders die niet wilden deelnemen aan mediation een hogere kans op recidive hadden dan zowel daders die wel deelnamen als daders die bereid waren tot deelname maar waarbij de mediation niet plaatsvond. Dit wijst erop dat zowel de bereidheid deel te nemen aan mediation als de mediation zelf een effect hebben op recidive.

Het is onduidelijk hoe lang gevonden positieve effecten aanhouden. Verschillende studies onder Amerikaanse minderjarige daders laten zien dat positieve effecten ook langere tijd na afloop van de bemiddeling of herstelconferentie nog zichtbaar zijn, maar dat het effect ervan wel afneemt (Bergseth & Bouffard, 2007; Kroovand Hipple et al., 2014). Het onderzoek van Jonas-van Dijk en collega's (2020) daarentegen constateert een afname van de recidive over een behoorlijk lange periode (maximaal 13,5 jaar). Daarnaast hebben achtergrondkenmerken van de dader, zoals ras/ethniciteit en sociaaleconomische status, effect op zowel deelname aan herstelrechtvoorzieningen als recidive na deelname (De Beus & Rodriguez, 2007).

Naast een eventueel effect op recidive worden kostenbesparing en het vergroten van *efficiency* en effectiviteit in de strafrechtketen vaak genoemd als voordelen van herstelrecht voor de samenleving als geheel. Wanneer een herstelrechtelijke aanpak leidt tot een meer duurzame oplossing dan (alleen) strafrecht – en hiermee tot vermindering van recidive en herhaald slachtofferschap – is er daarnaast sprake van maatschappelijk rendement. Deze aannames zijn moeilijk te toetsen. Cleven en collega's (2015) concluderen in hun analyse van de kosten en baten van herstelbemiddeling dat inzet van mediation in strafzaken leidt tot winst voor het justitieel apparaat omdat zaken niet voor de rechter worden gebracht maar eerder in het proces – bij de officier van justitie – worden afgewikkeld. Daarnaast is er sprake van – veelal immateriële – maatschappelijke baten. Doordat de baten van herstelrecht sterk afhangen van de organisatievorm en de kosten van de herstelrechtvoorziening, is het moeilijk hier algemene uitspraken over te doen.

1.2 Herstelrechtvoorzieningen in het Nederlandse strafrechtstelsel

1.2.1 Wetgevingscontext

Herstelrechtvoorzieningen kennen een juridische basis in artikel 51h van de slachtoffertitel van het Wetboek van Strafvordering. Dit artikel bepaalt dat het OM bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte (lid 1) en tussen slachtoffer en veroordeelde (lid 3) bevordert. Wanneer bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte tot een overeenkomst leidt, dient de rechter hiermee rekening te houden bij het opleggen

van een straf of maatregel (lid 2).⁵ Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aanvullende regels worden gesteld betreffende de bemiddeling (lid 4). Deze aanvullende regels zijn uitgewerkt in het *Besluit slachtoffers van strafbare feiten*,⁶ dat op 1 april 2017 in werking trad. Dit besluit vloeit voort uit de in 2012 aangenomen Europese Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.⁷

Met betrekking tot herstelrecht stelt het Besluit dat slachtoffers bij hun eerste contact met een opsporingsambtenaar recht hebben op informatie over beschikbare herstelrechtvoorzieningen (art. 5j). Deze informatie dient toegesneden te zijn op de behoeften en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer en de aard van het strafbare feit. Zo stelt de nota van toelichting dat bij de aangifte kan worden volstaan met summiere informatie, waarbij aan het slachtoffer op een later moment – bijvoorbeeld wanneer deze gebruik van herstelrechtvoorzieningen overweegt – meer informatie wordt verstrekt. Bij de toepassing van herstelrechtvoorzieningen dienen maatregelen te worden getroffen om slachtoffers te vrijwaren van secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding (art. 17). Daarnaast worden er enkele procedurele waarborgen gesteld (art. 18). Deelname dient vrijwillig te zijn en gebaseerd op volledige en objectieve informatie over de procedure en de mogelijke gevolgen (*informed consent*). De inhoud van de bemiddeling is vertrouwelijk, tenzij beide partijen samen overeenkomen informatie naar buiten te brengen, bijvoorbeeld in een vaststellingsovereenkomst die in het strafdossier wordt gevoegd.⁸ Verder dient de verdachte of veroordeelde de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen te erkennen. Volgens de nota van toelichting houdt dit niet in dat de verdachte moet hebben bekend, het is afdoende dat de verdachte in ieder geval niet ontkent dat het feit heeft plaatsgevonden.

De plaatsing van artikel 51h in de slachtoffertitel van het Wetboek van Strafvordering geeft de centrale positie aan van het slachtoffer binnen het herstelrecht in Nederland. Ook het Besluit stelt de belangen van slachtoffers centraal. Herstelrecht wordt dan ook vaak in het verlengde geplaatst van een grotere rol van slachtoffers in het strafrecht in algemene zin, waaronder bijvoorbeeld ook het in 2005 ingevoerde (en in 2016 verder uitgebreide) spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden tijdens de zitting kan worden geschaard. Herstelrecht is echter niet alleen in het belang van slachtoffers maar ook van verdachten/daders en van de samenleving als geheel. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering stelt de Minister voor Rechtsbescherming daarom voor om artikel 51h onder te brengen in een algemeen hoofdstuk en de bepalingen in het *Besluit slachtoffers van strafbare feiten* in een nieuwe algemene maatregel van bestuur die is toegesneden op herstelrecht.⁹

1.2.2 Beleidscontext

Herstelrechtvoorzieningen in en naast het Nederlandse strafrecht kennen een langere voorgeschiedenis, zij het vaak in de vorm van experimenten of kortlopende

⁵ Partijen kunnen bijvoorbeeld overeenkomen om in een vaststellingsovereenkomst of een eindovereenkomst op te laten nemen hoe het gesprek is verlopen, of er is gewerkt aan herstel en wat hiervan het resultaat was. Het slachtoffer kan zich ook uitlaten over wat hij of zij vindt dat er met de strafzaak zou moeten gebeuren (Dierx & Panis, 2018).

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038468/2017-04-01>

⁷ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

⁸ www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/infoblad-mediation-in-strafzaken-1.pdf

⁹ Begeleidende brief *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*, 8 januari 2020.

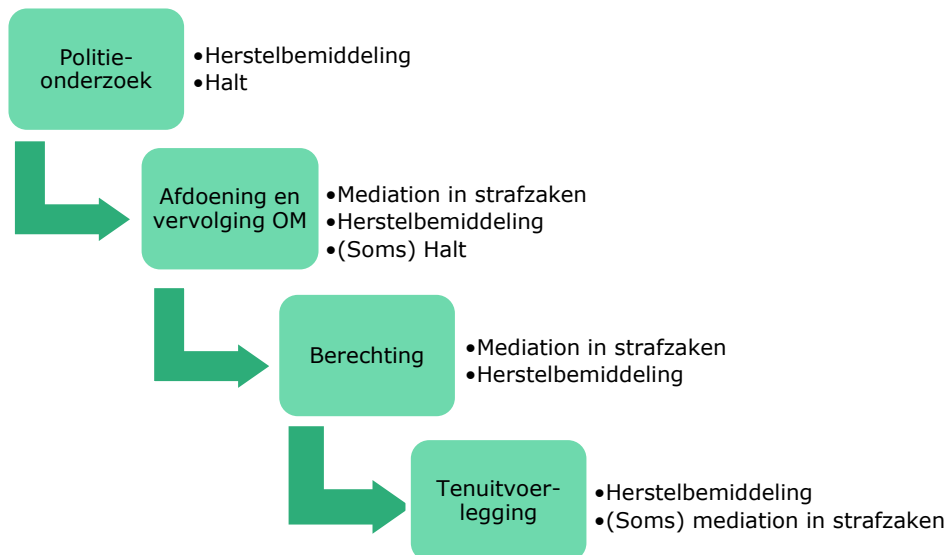
pilots (voor een evaluatie van enkele van deze pilots zie Cleven et al., 2015). Slachtoffer-dadergesprekken zijn hierop een uitzondering; deze worden sinds 2007 mogelijk gemaakt door Slachtoffer in Beeld (sinds 2017: Perspectief Herstelbemiddeling). Slachtoffer-dadergesprekken (hierna ook: herstelbemiddeling) hebben geen directe gevolgen voor een eventuele strafrechtelijke afhandeling. Dit geldt wel voor mediation in strafzaken (MiS), dat na pilots bij de rechtbank Amsterdam vanaf 2010 (Verberk, 2011) en in zes regio's in de periode 2014-2016 (Cleven et al., 2015) in 2017 landelijk is uitgerold en vanaf 2018 structureel wordt gefinancierd (Uitermark, 2017).

Het *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* (januari 2020) schetst een overkoepelend kader voor het gebruik van herstelrechtvoorzieningen binnen en naast het strafproces. Het kader maakt onderscheid tussen voorzieningen op basis van hun relatie met de strafrechtelijke procedure en de fase(n) van het strafproces waarbinnen ze kunnen worden ingezet. Het strafproces wordt verdeeld in vier fasen: de onderzoeksfase politie, de afdoenings- en vervolgingsfase OM, de berechtingsfase en de tenuitvoerleggingsfase. De politiefase loopt van het eerste contact met de politie – meestal een melding of aangifte – tot aan de eventuele doorzending van een zaak naar het OM. Tijdens de afdoenings- en vervolgingsfase besluit de officier van justitie over het al dan niet vervolgen van de verdachte en over de wijze van vervolging (bijvoorbeeld afdoening door een strafbeschikking of dagvaarding). Tijdens de berechtingsfase doet een rechter de zaak af. De tenuitvoerleggingsfase ten slotte ziet op de uitvoering van een eventueel opgelegde sanctie.

Wat betreft de relatie met de strafrechtelijke procedure wordt een onderscheid gemaakt tussen herstelrechtvoorzieningen die *geen* link met het strafproces hebben en voorzieningen die dit *wel* hebben. Onder de eerste categorie valt herstelbemiddeling, onder de tweede mediation in strafzaken en (bij minderjarigen) herstel via Halt.

Figuur 1 toont een overzicht van de vier fasen van het strafproces en de in elke fase beschikbare herstelrechtvoorzieningen zoals deze worden onderscheiden in het beleidskader. Hieronder worden deze voorzieningen kort toegelicht. Op de rol van de politie bij het inzetten van deze voorzieningen wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 2.

Figuur 1 Herstelvoorzieningen in verschillende fasen van het strafrechtelijk systeem, zoals deze worden onderscheiden in het beleidskader



Herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling staat los van een eventuele strafrechtelijke procedure. Deze voorziening kan dan ook in alle fasen van het strafproces worden ingezet. Daarnaast kan herstelbemiddeling ook buiten het strafproces worden ingezet, bijvoorbeeld na afloop van de tenuitvoerlegging van een sanctie.

Bij herstelbemiddeling gaan partijen onder leiding van een onafhankelijke derde in gesprek. De bemiddeling is primair gericht op emotioneel en relationeel herstel, en omvat in principe geen afspraken over materieel herstel (zoals een schadevergoeding). Bemiddelingen worden onder meer mogelijk gemaakt door Perspectief Herstelbemiddeling en kunnen de vorm hebben van een gezamenlijk gesprek, briefwisseling, videoboodschappen, pendelbemiddeling¹⁰ of groepsherstelbijeenkomst¹¹. Partijen kunnen zichzelf aanmelden of worden aangemeld door professionals, waaronder Slachtofferhulp Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming, reclasseringsorganisaties (3RO), politie, Penitentiaire Inrichtingen (PI's), Justitiële Jeugd-inrichtingen (JJJ's) en tbs-klinieken. Wanneer een aanmelding is gedaan, neemt Perspectief Herstelbemiddeling contact op met de andere partij. Hiervoor kan een aanvraag tot gegevensverstrekking bij het OM worden gedaan.

De door Perspectief Herstelbemiddeling gehanteerde voorwaarden voor het in behandeling nemen van een aanmelding zijn dat deze op basis van vrijwilligheid is gedaan, de verdachte/dader verantwoordelijkheid neemt voor het eigen aandeel in het gebeurde, het slachtoffer een natuurlijk persoon is en er aangifte is gedaan (behalve in zedenzaken). Daarnaast wordt bij stalking in principe niet bemiddeld omdat gebleken is dat in dergelijke gevallen bij elk contact met het slachtoffer de stalking opnieuw kan beginnen of verergeren.

¹⁰ Bij een pendelbemiddeling hebben de deelnemers niet rechtstreeks contact maar brengt de bemiddelaar vragen en reacties over.

¹¹ Bij een groepsherstelbijeenkomst wordt ook de sociale kring van de dader en/of het slachtoffer bij de bemiddeling betrokken.

Uit het jaarverslag over 2019¹² blijkt dat Perspectief Herstelbemiddeling in dat jaar 1.547 aanmeldingen voor bemiddeling heeft ontvangen, waarvan 1.422 zaken zijn uitgezet naar bemiddelaars en 1.351 zaken ook zijn afgerond. Meer dan de helft van de zaken (56%) betreft geweldsgerelateerde delicten zoals mishandeling, diefstal met geweld of bedreiging. Hierna volgen verkeerszaken (11%) en zedenzaken (10%). Het initiatief tot bemiddeling ligt meestal bij de dader (62%). In 2019 kwam het in 345 zaken (26% van de afgesloten zaken) tot contact tussen de partijen. Dit percentage ligt hoger bij zedenzaken (33%) en veel hoger bij verkeerszaken (62%). De helft van de deelnemers kiest voor een gesprek; pendelbemiddeling (22%), briefwisseling (21%) en groepsherstelbijeenkomsten (7%) komen minder vaak voor.

Mediation in strafzaken

Mediation in strafzaken (MiS) is de eerst aangewezen optie wanneer een zaak onder behandeling is van een officier van justitie of een rechter. Wanneer partijen geen gebruik willen maken van MiS maar wel bemiddeld contact wensen, is echter ook herstelbemiddeling mogelijk.

MiS vindt plaats bij het mediationbureau van de rechtbank en wordt begeleid door een mediator in strafzaken. Deze is geregistreerd bij de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) en bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en heeft een aanvullende opleiding op het gebied van strafrechtmediation afgerond. Bij een strafmediation zijn in principe altijd twee mediators aanwezig.

In tegenstelling tot herstelbemiddeling is MiS onderdeel van de strafrechtelijke procedure: door partijen in een vaststellingsovereenkomst vastgelegde afspraken moeten door de officier van justitie en/of de rechter worden meegenomen bij hun beslissing. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over het vergoeden van schade of over toekomstig gedrag. Uit het jaarverslag over 2019¹³ blijkt dat in dat jaar 1.472 zaken door officieren van justitie en rechters werden aangemeld voor MiS. Van de aangemelde zaken werden er 833 succesvol afgerond. Wanneer een mediation eenmaal is gestart, is het slagingspercentage hoog: 85% werd met gehele of gedeeltelijke instemming afgesloten. Uit cijfers over de eerste helft van 2018 blijkt dat het grootste aandeel mediations betrekking heeft op mishandeling en geweldpleging (52%).¹⁴

In sommige gevallen kan MiS ook plaatsvinden in de tenuitvoerleggingsfase, wanneer er sprake is van formele beslissingen door de directie van een PI of het OM. De uitkomst van de mediation heeft dan bijvoorbeeld invloed op deelname aan een penitentiaal programma of de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling. Het is onduidelijk in hoeverre hier in de praktijk gebruik van wordt gemaakt.

Herstelrecht in het jeugdstrafrecht

Binnen het jeugdstrafrecht wordt herstelrecht van bijzonder belang geacht. In principe dient bij elke strafzaak waarbij een minderjarige betrokken is, na te worden gegaan of de zaak zich leent voor herstelrecht.¹⁵ Minderjarigen kunnen evenals volwassenen gebruikmaken van herstelbemiddeling en MiS. De Raad voor de Rechtspraak rapporteert dat er in 2020 (tot november) 227 jeugdzaken zijn aangemeld voor mediation in strafzaken. Dit is een toename ten opzichte van 2019,

¹² www.perspectiefherstelbemiddeling.nl/sites/default/files/2020-05/Jaarverslag%202019%20Perspectief%20Herstelbemiddeling.pdf

¹³ www.jaarverslagrechtspraak.nl/wp-content/uploads/2020/04/Jaarverslag-Rechtspraak-2019.pdf

¹⁴ https://vmsz.nl/wp-content/uploads/2018/08/0026-RVR-infoblad-meditation-nr3_web.pdf

¹⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 43 775 VI, nr. 115.

toen ging het om 213 zaken over het gehele jaar. Het succespercentage is zeer hoog: van de in 2020 aangemelde zaken zijn er 100 afgerond, waarvan in 94 zaken overeenstemming is bereikt.¹⁶

Daarnaast kan afdoening via Halt ook een herstelrechtelijke component hebben. De afgelopen jaren zijn excuses – in de vorm van een excuusbrief, een excuusgesprek of herstelgesprek of een herstelconferentie – een steeds prominenter onderdeel van de Halt-afdoening gaan vormen (Wolthuis & Berger, 2017). Omdat het aanbieden van excuses binnen een Halt-traject niet vrijwillig is, is het echter de vraag in hoeverre hiermee aan de voorwaarden voor herstelrecht wordt voldaan (Buysse & Abraham, 2018).

Halt wordt meestal aangeboden voorafgaand aan de vervolging (tijdens het politie-onderzoek, zie figuur 1) maar kan ook worden ingezet op verwijzing van de officier van justitie. Indien de deelname van de jongere naar behoren is, vervalt het recht op strafvordering. Aan deelname zijn voorwaarden verbonden: het moet gaan om een zogeheten Halt-waardig feit (veelal overtredingen en bepaalde soorten misdrijven), de jongere moet het gepleegde feit bekennen en hij of zij mag niet eerder voor een misdrijf naar Halt zijn verwezen of een ander misdrijf hebben gepleegd waarvoor een proces-verbaal naar het OM is gestuurd.¹⁷

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* constateert dat er in Nederland een 'rijk palet aan herstelgerichte voorzieningen' bestaat (p. 2). Naast de in de vorige paragraaf beschreven voorzieningen – herstelbemiddeling door Perspectief Herstelbemiddeling, mediation in strafzaken en Halt in jeugdstrafzaken – bestaan er ook andere, minder geïnstitutionaliseerde initiatieven. Het is echter niet duidelijk welke initiatieven er zijn en wat het gebruik en de waardering ervan is. Dit is met name het geval voor enerzijds de politiefase en anderzijds de tenuitvoerleggingsfase. De minister heeft dan ook het WODC gevraagd om 'aanvullend onderzoek te doen naar herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces, in het bijzonder in andere fasen dan hiervoor genoemd [de afdoenings- en vervolgingsfase OM en de berechtingsfase, MH]'.¹⁸

Het doel van deze rapportage is het geven van een overzicht van herstelrechtvoorzieningen in de politiefase, zowel voor volwassenen als voor jeugdigen.¹⁹ Hierbij kijken we naar beschikbaarheid en gebruik van voorzieningen, evenals de waardering ervan vanuit het perspectief van de betrokken professionals.

Op basis van deze doelstelling zijn de volgende twee onderzoeksvragen met bijbehorende deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke herstelrechtvoorzieningen zijn er in de politiefase beschikbaar voor volwassenen en jeugdigen en wat houden deze voorzieningen in?
 - a Welke doelen worden nagestreefd met inzet van de voorziening?
 - b Op welke doelgroep richt de voorziening zich? Welke criteria worden gehanteerd voor deelname aan bemiddeling?

¹⁶ www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Mediation-zeer-succesvol-in-strafzaken-met-jongeren.aspx?pk_campaign=redactie&pk_medium=social&pk_source=twitter&pk_keyword=social

¹⁷ www.halt.nl/media/1062/140825-voorwaarden-halt.pdf

¹⁸ Begeleidende brief *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces*, 8 januari 2020, p. 3.

¹⁹ Herstelrechtvoorzieningen in de tenuitvoerleggingsfase vormen onderwerp van vervolgonderzoek.

- c Hoe worden potentiële deelnemers geïnformeerd over de voorziening / hoe vindt doorverwijzing plaats?
 - d Hoe is de bemiddeling georganiseerd, door wie wordt deze uitgevoerd en op grond waarvan zijn bemiddelaars gekwalificeerd?
 - e Hoe verhoudt de voorziening zich tot het eventuele strafrechtproces en tot andere vormen van herstelbemiddeling?
 - f Hoe vaak en bij welke zaken (type delict) is in de eerste helft van 2020 de voorziening ingezet en daadwerkelijk gestart?
 - g Hoe vaak was er sprake van een geslaagde bemiddeling, en wat waren de gevolgen voor het verdere strafproces (indien van toepassing)?
 - h Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen verschillende voorzieningen?
- 2 Hoe kijken betrokken professionals aan tegen de inzet van herstelrechtvoorzieningen?
- a Voor welke slachtoffers en verdachten vinden zij herstelrechtvoorzieningen geschikt?
 - b Wat zien zij als opbrengsten en knelpunten voor de politieorganisatie en het eigen werkproces?

In dit rapport wordt bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen onderscheid gemaakt tussen enerzijds herstelrechtvoorzieningen die door de politie zelf worden ingezet en anderzijds verwijzing door de politie naar externe partijen (waarvan de belangrijkste zijn mediation in strafzaken en Perspectief Herstelbemiddeling). Door de rol van de politie bij het verwijzen naar externe voorzieningen ook op te nemen, wordt een vollediger beeld geschetst van de manieren waarop de politie herstelrecht inzet en de keuzes die hierin worden gemaakt.

In navolging van de in het beleidskader gehanteerde terminologie gebruikt dit rapport de term *herstelrechtvoorziening* als overkoepelend concept. Om van een herstelrechtvoorziening te kunnen spreken, moet er sprake zijn van (direct of indirect) contact tussen slachtoffer en verdachte onder leiding van een derde partij, waarbij de inzet is om tot herstel te komen. Slachtoffer en verdachte kunnen hier breed worden gelezen als de betrokken partijen in een conflict. Enkele respondenten spraken consequent van aangever in plaats van slachtoffer.²⁰ Waar het om directe citaten gaat, is deze term overgenomen. In de tekst is gekozen voor de term slachtoffer omdat deze de lading beter dekt: niet in alle gevallen is immers sprake van een aangifte.

Naast of in plaats van slachtoffer en verdachte kunnen ook andere partijen zoals familieleden, buurtgenoten of institutionele partijen – zoals een gemeente of woningbouwvereniging – betrokken zijn. Herstel kan verschillende vormen aannemen:

- emotioneel of symbolisch, bijvoorbeeld het geven van een verklaring of het aanbieden van excuses;
- relationeel, bijvoorbeeld het maken van afspraken over toekomstige contacten;
- materieel, bijvoorbeeld het betalen van een schadevergoeding.

Daarnaast is een vereiste dat het conflict waarin de herstelrechtvoorziening wordt ingezet betrekking heeft op een (potentieel) strafbaar feit. Met name door wijk-agenten wordt met enige regelmaat bemiddeld tussen bewoners zonder dat hierbij

²⁰ Aangever werd soms als neutrale term gebruikt, maar leek soms ook te worden verkozen boven de term slachtoffer om aan te duiden dat een oordeel over het gebeurde of over de schuldvraag in de fase van het proces waarin respondenten actief zijn nog niet kan worden gegeven – vergelijk verdachte versus dader.

sprake hoeft te zijn van strafbare feiten (e.g. Terpstra, 2019). Deze vormen van herstelrecht vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Binnen het overkoepelende concept herstelrechtvoorziening maken we verder onderscheid tussen *mediation* enerzijds en *bemiddeling* anderzijds, waarbij *mediation* wel, en *bemiddeling* geen directe link²¹ heeft met het strafproces in de vorm van een vaststellingsovereenkomst met strafrechtelijke consequenties. Binnen de politie zijn daarnaast andere werkwijzen ontwikkeld die tot doel hebben herstel te bewerkstelligen voor slachtoffer en/of verdachte, maar waarbij geen sprake is van bemiddeld contact tussen deze partijen. Deze werkwijzen worden waar relevant meegenomen en aangeduid met de bredere term *herstelgericht werken*.

1.4 Onderzoeksmethode

1.4.1 Dataverzameling

De in dit rapport gepresenteerde bevindingen zijn afkomstig uit interviews en gesprekken met 33 respondenten in de periode juni-oktober 2020. Tabel 1 geeft een schematisch overzicht van de verschillende functies van respondenten en de regionale eenheden waartoe zij behoren. Ter bescherming van de privacy van de betrokkenen worden deze gegevens niet gecombineerd weergegeven. Er is gesproken met respondenten uit alle regionale eenheden, de landelijke eenheid is in dit onderzoek niet meegenomen.

Met 27 respondenten is een interview gehouden, waarvan 15 middels videobellen²² en 12 middels een gesprek op het politiebureau of – in één geval – op een andere locatie. Videobellen is ingezet vanwege de maatregelen ten gevolge van het coronavirus. De video-interviews verschilden niet noemenswaardig van de gesprekken op locatie wat betreft duur en verkregen informatie. Van deze 27 respondenten zijn 17 respondenten individueel geïnterviewd, bij 10 respondenten ging het om een groepsgesprek (3 duo-interviews en één interview met 4 respondenten). De interviews varieerden in lengte van dertig minuten tot twee uur, waarbij de meeste ongeveer een uur duurden. Alle geïnterviewde respondenten gaven toestemming om het gesprek op te nemen. Na afloop van het gesprek zijn de opnames woordelijk uitgewerkt. Enkele respondenten stuurden ook aanvullende informatie per e-mail.

Daarnaast is met zes respondenten alleen korter telefonisch gesproken. Dit was bijvoorbeeld het geval bij respondenten die aangaven niet (veel) met herstelrecht bezig te zijn. Omdat hun perspectief desalniettemin relevant kon zijn, zijn deze respondenten wel enkele korte vragen gesteld. Ook is er vanwege tijdsgebrek van de respondent enkele keren gekozen voor een korter telefonisch gesprek. Deze gesprekken zijn niet opgenomen, wel zijn hiervan aantekeningen gemaakt die na het gesprek zijn uitgewerkt. De telefonische gesprekken verschilden in lengte: twee waren zeer kort (tien minuten); vier duurden langer (twintig tot dertig minuten).

Alle respondenten zijn aan het begin van het interview of telefonische gesprek geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de onderzoeksmethode en de omgang met hun data (*informed consent*). Respondenten van wie het interview

²¹ We spreken over een directe link gezien de rol van de politie binnen de strafrechtketen, waardoor het handelen van de politie theoretisch niet geheel los gezien kan worden van een eventueel strafproces.

²² Bij video-interviews is respondenten de keuze gegeven welk programma zij wilden gebruiken. Video-interviews vonden plaats via MS Teams, Webex, Whatsapp en Facetime.

is opgenomen, is daarnaast verteld dat zij indien gewenst het transcript van hun interview kunnen inzien, aanvullen, of terugtrekken. Bij twee interviews hebben respondenten gevraagd hun transcript in te zien. In drie interviews is de afspraak gemaakt dat respondenten de paragrafen die op hun werk betrekking hadden, voor publicatie konden inzien.

Tabel 1 Kenmerken van respondenten

	Aantal respondenten
Eenheid	
Amsterdam	5
Midden-Nederland	5
Noord-Holland	5
Rotterdam	4
Den Haag	3
Noord-Nederland	3
Oost-Nederland	2
Zeeland-West-Brabant	2
Limburg	1
Oost-Brabant	1
Perspectief Herstelbemiddeling	2
Totaal	33
Functie	
Projectleider slachtofferrechten	10
Recherche ^a	6
Intake & Service	4
ZSM ^b	3
Overig politie	4
Niet werkzaam bij politie ^c	6
Totaal	33

^a Onder meer zeden, VVC, financiële recherche, cybercrime.

^b ZSM is een snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit (VVC), indien mogelijk zonder tussenkomst van de rechter, waarbij ruimte is voor maatwerk.

^c Twee onderzoekers en een mediator betrokken bij de pilot Amsterdam, een officier van justitie werkzaam in de eenheid Rotterdam en twee medewerkers van Perspectief Herstelbemiddeling (landelijk).

Interviews projectleiders slachtofferrechten

Omdat bij de start van het onderzoek nog niet bekend was welke herstelrechtvoorzieningen door de politie worden ingezet, is gekozen voor een getrapte selectie van respondenten. Hiertoe zijn allereerst de referenten dienstverlening/slachtofferbeleid van de tien regionale eenheden benaderd met het verzoek om binnen de eenheid iemand aan te dragen voor een interview. Uiteindelijk zijn in zeven eenheden interviews afgenomen met acht regionale projectleiders slachtofferrechten.²³ Zij hebben de leiding over de implementatie van de EU-richtlijn met betrekking tot de minimumrechten van slachtoffers, voor zover deze betrekking hebben op de politie. Met de projectleiders slachtofferrechten van de eenheden Den Haag en Limburg is alleen korter telefonisch gesproken, in de eenheid Amsterdam is direct doorverwezen naar een daar lopende pilot.

De interviews met de projectleiders slachtofferrechten hadden tot doel om een algemeen overzicht te krijgen van de herstelrechtvoorzieningen die in de verschillende regionale eenheden worden ingezet. Hierbij is benadrukt dat het zowel gaat

²³ Bij de eenheid Rotterdam is zowel gesproken met de vertrekkende als met de nieuwe projectleider.

over binnen de politie zelf ontwikkelde pilots of werkwijzen als om verwijzen naar externe voorzieningen. Verder is doorgevraagd naar onder meer doel en beoogde uitkomsten van herstelrechtvoorzieningen, doelgroep en voorwaarden voor deelname, vorm van bemiddeling en de link met het strafrecht. De volledige itemlijst is te vinden in bijlage 2. Aangezien respondenten aangaven dat herstelrechtvoorzieningen over het algemeen ad hoc en informeel worden ingezet, is hen ook gevraagd welke mogelijkheden en beperkingen zij zagen om dit verder te institutionaliseren.

Daarnaast zijn twee medewerkers van Perspectief Herstelbemiddeling geïnterviewd over de samenwerking van Perspectief Herstelbemiddeling met de politie.

Interviews betrokkenen bij herstelrechtvoorzieningen

Voor zover van toepassing, zijn de geïnterviewde projectleiders slachtofferrechten gevraagd de contactgegevens door te geven van politiemensen in hun eenheid die in hun dagelijks werk te maken hebben met herstelrechtvoorzieningen. Wederom ging het hierbij zowel over inzet van interne voorzieningen als verwijzing naar externe voorzieningen. In sommige gevallen verwezen projectleiders ook door naar betrokkenen buiten de politieorganisatie, zoals officieren van justitie.

Deze personen zijn vervolgens benaderd voor een interview. Doel hiervan was om nadere informatie te verkrijgen over de inzet van herstelrechtvoorzieningen en om de ervaringen met deze voorzieningen in kaart te brengen. Tijdens de interviews kwamen onder meer de doelen en organisatie van de voorziening aan bod, hoe vaak de voorziening wordt ingezet en de gepercipieerde waardering ervan door betrokken partijen. De volledige itemlijst is te vinden in bijlage 2.

Uiteindelijk zijn in deze ronde 17 interviews en gesprekken gehouden met in totaal 21 respondenten uit 8 (van de 10) regionale eenheden. Vijf respondenten zijn geïnterviewd in het kader van twee lopende pilots naar mediation in de politiefase. Bij de pilot in de eenheid Amsterdam is gesproken met de projectleider/hoofdonderzoeker, een betrokken expert/onderzoeker vanuit de Stichting Restorative Justice Nederland, de coördinerend politiemedewerker en de externe mediator. Bij de pilot in Hoeksche Waard is gesproken met de projectleider die tevens werkzaam is bij de politie. Twee andere geïnterviewde respondenten passen in hun werk structureel herstelrecht toe, in de vorm van mediation of bemiddeling. De overige respondenten verwijzen door naar externe voorzieningen en/of passen dit incidenteel zelf toe.

1.4.2 Data-analyse

Voor de analyse van de transcripten van de interviews en de aantekeningen van telefonische gesprekken is gebruikgemaakt van het programma voor kwalitatieve data-analyse MAXQDA. Met behulp van dit programma kunnen tekstfragmenten eenvoudig worden gecodeerd en met elkaar vergeleken.

De gegevens zijn geanalyseerd met een combinatie van deductieve en inductieve codering. Bij deductieve codering zijn de codes van tevoren bepaald op basis van de onderwerpen van de itemlijst. Omdat de analyse door één onderzoeker is uitgevoerd, zijn geen checks op de betrouwbaarheid van coderingen tussen verschillende personen (*intercoder reliability*) uitgevoerd.

Bij inductieve codering worden de codes bepaald op basis van thema's of patronen die uit de interviews naar voren komen. Inductieve codering is gebruikt voor thema's waarnaar niet expliciet is gevraagd in de itemlijst maar die toch vaker ter sprake kwamen. In dit onderzoek ging het dan bijvoorbeeld over de naleving van tijdens mediation of bemiddeling gemaakte afspraken. Voordeel van inductieve analyse is dat dit soort 'onverwachte' thema's niet van de analyse worden uitgesloten.

1.4.3 Beperkingen van het onderzoek

De geïnterviewde respondenten bieden nadrukkelijk geen representatief beeld voor de omgang met herstelrecht binnen de Nationale Politie, de verschillende regionale eenheden of verschillende afdelingen. Hiervoor zou een meer diepgravende studie nodig zijn met een representatieve steekproef van betrokkenen. Wel geeft de diversiteit aan respondenten een inkijk in wat er gaande is op verschillende plekken binnen de politie. Daarnaast tonen de interviews en gesprekken verschillende perspectieven op herstelrecht en op de (on)mogelijkheden die worden gezien om herstelrecht breder te verankeren binnen de organisatie.

Gezien het kleine aantal respondenten richtte de analyse zich op het onderscheiden van verschillende organisatievormen en perspectieven in plaats van op het zoeken naar dominante opvattingen of werkwijzen. Kort gezegd brengt het rapport niet in kaart op welke wijze *in het algemeen* wordt gewerkt of wat *de meeste* politiemensen vinden van herstelrecht, maar brengt het zo veel mogelijk verschillende gezichtspunten voor het voetlicht.

In termen van onderzoeksmethodologie is het doel van de analyse niet statistische generaliseerbaarheid maar variatiedekkende generaliseerbaarheid. Waar bij statistische generaliseerbaarheid de bevindingen binnen de steekproef worden geëxtrapoleerd naar de gehele populatie (hier: de gehele politieorganisatie), gaat het bij variatiedekkende generaliseerbaarheid om het weergeven van alle relevante verschillen binnen de populatie (inhoudelijke verzadiging), zonder dat er binnen de steekproef sprake is van dezelfde getalsmatige verhoudingen als binnen de populatie (Smaling, 2009).

De wijze waarop respondenten zijn geselecteerd brengt een zekere vertekening (*bias*) met zich mee. Door te starten bij de projectleiders slachtofferrechten en gebruik te maken van het netwerk van deze mensen voor de benadering van verdere respondenten, komt mogelijk het slachtofferperspectief centraler te staan dan wanneer voor een andere wervingsstrategie was gekozen. Uit hoofde van hun functie hebben de projectleiders meer contact met collega's die zelf ook meer te maken hebben met slachtoffers. Zo gaven verschillende projectleiders slachtofferrechten aan weinig te maken te hebben met de afdeling ZSM, en wisten zij niet altijd dat binnen ZSM ook herstelrecht kan worden toegepast.

Daarnaast ligt het voor de hand dat de respondenten van dit onderzoek positiever staan tegenover herstelrecht dan de gemiddelde politiemedewerker: zij zijn immers juist benaderd omdat zij met dit thema bezig zijn en waren ook bereid deel te nemen aan het onderzoek. Er is ook met enkele respondenten gesproken die daarentegen slechts incidenteel gebruikmaakten van herstelrechtvoorzieningen. Zij hadden veelal ook een andere kijk op de wenselijkheid en haalbaarheid van de inzet van herstelrecht en gaven op die manier een 'tegengeluid'.

Ten slotte dient de kanttekening gemaakt te worden dat er binnen de politie mogelijk nog op andere manieren of door andere mensen herstelrechtelijk wordt gewerkt dan in dit rapport wordt beschreven. Meerdere projectleiders slachtofferrechten gaven aan dat het feit dat zij niet of slechts gedeeltelijk op de hoogte zijn van de inzet van herstelrechtvoorzieningen niet betekent dat er 'niets gebeurt'. Naast de twee lopende pilots wordt herstelrecht veelal ingezet op informele wijze, op initiatief van een individuele politiemedewerker of van een basisteam. Hoewel alle geïnterviewde projectleiders aangaven van tevoren binnen hun eenheid informatie te hebben ingewonnen over wat er gaande is, hielden zij ook nadrukkelijk de mogelijkheid open dat er initiatieven bestaan waarvan zij niet op de hoogte zijn.

1.5 Leeswijzer

De indeling van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een kort overzicht van bestaand nationaal en internationaal onderzoek naar de inzet van herstelrecht door de politie. Naast een algemeen overzicht van bestaande studies wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de gepercipieerde institutionele en/of culturele knelpunten die uit onderzoek naar voren komen.

In hoofdstuk 3 komt de eerste onderzoeksvraag aan de orde. Op basis van de interviews met projectleiders slachtofferrechten wordt eerst een algemeen beeld geschetst van de verschillende vormen van herstelrecht die worden ingezet. Vervolgens wordt aan de hand van de interviews met betrokkenen bij herstelrechtvoorzieningen een meer uitgebreide beschrijving gegeven van de beschikbare herstelrechtvoorzieningen en van verschillende manieren van herstelgericht werken.

Hoofdstuk 4 gaat in op de tweede onderzoeksvraag. Er wordt besproken voor welke slachtoffers en verdachten deelname aan herstelrechtvoorzieningen geschikt wordt geacht en welke opbrengsten en knelpunten de respondenten zien voor de politieorganisatie en hun eigen werkproces.

Hoofdstuk 5 vat de bevindingen samen en geeft een overkoepelende beschouwing waarin de resultaten met de bevindingen uit de literatuur worden vergeleken.

2 Literatuuroverzicht

Dit hoofdstuk schetst een kort overzicht van internationaal en Nederlands onderzoek naar de inzet van herstelrecht door de politie.

Paragraaf 2.1 gaat in op de internationale literatuur. Hiervoor is gezocht in Google Scholar naar recente (2010-2020) publicaties met de volgende zoektermen:²⁴

- “restorative policing”
- “restorative conferencing” polic*
- “police conferencing”
- “victim offender mediation/reconciliation” police
- victim centered policing
- instant/on street restorative justice
- “victim offender” police

Uit de onderzoeksresultaten is een selectie gemaakt van de meest relevante publicaties. Het doel van deze selectie was nadrukkelijk niet het geven van een volledig overzicht of het doen van een systematische review. Bij de selectie is vooral gekeken naar studies waarbij de politie zelf herstelrecht toepast, de vele studies die ingaan op verwijzing naar (door andere partijen uitgevoerde) *victim-offender mediation* zijn goeddeels buiten beschouwing gelaten. Dit geldt ook voor studies die meer in het algemeen ingaan op de slachtoffer-dader relatie of slachtoffergericht werken door de politie. Wel geselecteerd zijn studies die inzicht geven in de ideeën van politiemensen over herstelrecht en de gepercipieerde voor- en nadelen van een herstelrechtelijke aanpak, evenals studies die ingaan op de implementatie van herstelrechtvoorzieningen bij de politie en de knelpunten die hierbij naar voren komen. Op basis van de in deze publicaties aangehaalde literatuur zijn tevens enkele oudere (pre-2010) studies meegenomen.

De besproken onderzoeken vertonen een duidelijke geografische *bias*: verreweg de meeste komen uit Engelstalige landen, waarvan een groot deel uit Engeland en Wales. De resultaten uit deze studies moeten dan ook worden geïnterpreteerd binnen de specifieke nationale context waarin ze zijn uitgevoerd – onder meer de decentrale organisatie van de Engelse politie en het *common law* rechtsstelsel. Zo beschikt de politie in Engeland over een grotere discretionaire bevoegdheid om zaken buiten het strafrecht om af te doen, terwijl binnen het continentale rechtssysteem de beslissing tot al dan niet vervolgen veelal het exclusieve terrein van de officier van justitie is. Dit laat minder ruimte aan de politie om zelf herstelrechtelijke interventies te doen (Clamp, 2018; Shapland et al., 2017).

Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van Nederlands onderzoek naar herstelrecht door de politie. Hiervoor is eveneens gebruikgemaakt van een zoekopdracht in Google Scholar. Bij de Engelstalige zoekopdrachten werden slechts enkele studies gevonden die zich richten op de Nederlandse situatie. Daarnaast zijn onderstaande Nederlandstalige zoektermen gebruikt, wederom voor de periode 2010-2020:

- herstel* politie
- bemiddeling politie/politiebemiddeling
- mediation politie/politiemediation

²⁴ De verschillende zoektermen zijn niet onderling gecombineerd.

Deze zoekopdrachten leverden maar weinig studies op die daadwerkelijk betrekking hadden op de rol van de politie bij herstelrecht in Nederland.²⁵ Gezien de al eerder geconstateerde kennislacune is dit niet heel verwonderlijk.

Via de gevonden studies en de archieven van het *Tijdschrift voor Herstelrecht* konden nog een aantal extra publicaties worden geïdentificeerd. Daarnaast droegen enkele respondenten onderzoeksrapporten aan. Evenals in paragraaf 2.1 worden vooral die onderzoeken besproken waarin de politie zelf herstelrechtvoorzieningen inzet.

Ten slotte zijn enkele rapporten meegenomen die zich richten op bredere ontwikkelingen binnen de Nederlandse politie die van belang zijn voor het duiden van de onderzoeksresultaten. Het gaat hierbij om de afdoening van zaken binnen ZSM,²⁶ de toegenomen aandacht voor de positie van slachtoffers, de toegenomen aandacht voor dienstverlening en politiecultuur.

2.1 Internationale perspectieven

Herstelrecht binnen de politie kent een lange geschiedenis, met name waar het gaat om jeugdige verdachten. Bekende vroege vormen zijn de *Family Group Conferences* in Nieuw-Zeeland vanaf de jaren tachtig (later ook uitgebreid naar volwassenen), het Wagga model dat begin jaren negentig werd ontwikkeld in New South Wales, Australië, de RISE-projecten in Canberra, Australië, en het Thames Valley *restorative cautioning* programma in Engeland (Clamp, 2018; O'Connell & Moore, 1992; Shapland, 2009; Sherman et al., 1998). Waar in het Nieuw-Zeelandse model herstelconferenties de standaardaanpak zijn bij jeugdstrafzaken, fungeren ze in Australië en Engeland veelal als alternatief voor het traditionele strafsysteem (Shapland, 2009).

In de afgelopen decennia is herstelrecht door de politie met name in Engelstalige landen doorontwikkeld en uitgebouwd, waarbij het ook steeds meer geschikt wordt geacht voor volwassen verdachten en in zwaardere zaken. Een recente survey onder politie-eenheden in Engeland en Wales laat zien dat herstelgericht werken²⁷ binnen de meeste eenheden regelmatig wordt ingezet (Clamp & O'Mahony, 2019). Tegelijkertijd signaleren onderzoekers nog veel organisatorische en culturele aspecten van de politieorganisatie die een bredere inzet van herstelrecht in de weg staan (Clamp, 2018; Clamp & O'Mahony, 2019). In de volgende secties bespreken we eerst de mogelijke voordelen van een herstelrechtelijke aanpak voor de politie. Vervolgens gaan we in op de barrières voor (verdere) implementatie en institutionalisering die uit de literatuur naar voren komen.

2.1.1 Waarom herstelrecht?

Herstelrecht als onderdeel van politiewerk wordt vaak geplaatst in een beweging richting meer relationeel en probleemgestuurd werken. Er is een groeiend besef dat de uitkomsten van traditioneel politiewerk vaak weinig voldoening geven aan met name slachtoffers, maar ook aan daders en de samenleving als geheel (Paterson & Clamp, 2012). Gunther Moor en collega's (2009) plaatsen herstelgericht politiewerk

²⁵ Wel werden een aantal studies gevonden die betrekking hadden op herstelrecht in Vlaanderen.

²⁶ ZSM is een snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit (VVC), indien mogelijk zonder tussenkomst van de rechter, waarbij ruimte is voor maatwerk.

²⁷ Onder herstelgericht werken (*restorative practices*) werd hier zowel bemiddeld contact tussen slachtoffer en dader verstaan (*restorative processes* in de vorm van mediation of een herstelconferentie) als andere herstelgerichte interventies waarbij er geen contact is tussen verdachte en slachtoffer (*restorative interventions*).

expliciet binnen de bredere traditie van *community-oriented policing* of gebieds-gebonden politiewerk. In plaats van puur reactief te handelen, moet de politie ook meer proactief beleid voeren waarbij wordt geïnvesteerd in de relatie met lokale gemeenschappen.

Politie mensen moeten over voldoende discretionaire bevoegdheden beschikken om naast het strafrecht niet- of buitenstrafrechtelijke alternatieven te kunnen inzetten. Door de inzet van deze alternatieven kan beter worden aangesloten bij de specifieke context van een zaak, waaronder de wensen van de betrokken partijen. Dit vereist een omschakeling in de manier waarop wordt gekeken naar politiewerk, waarbij de politie veel meer een rol krijgt 'aan de voorkant' ter voorkoming van misdaad of om te zorgen dat conflicten niet verder escaleren. Herstelrecht wordt dan met name ingezet bij conflicten tussen mensen die elkaar kennen – zoals bij burenruzies – en die nog niet hebben geleid tot een (ernstig) strafbaar feit. Bemiddeling zou in dergelijke situaties kunnen zorgen voor een duurzame oplossing, waarbij ook toekomstig beroep op de politie wordt voorkomen (Shapland, 2009; Vynckier, 2009).

Daarnaast wordt met name in de Engelse literatuur het vergroten van de effectiviteit en slagkracht van de politie aangehaald als argument voor een bredere inzet van herstelrecht. Hierbij wordt gewezen op bezuinigingen in de publieke sector (*austerity*) en op de politieke ideologie van de *Big Society* waarbinnen een grote rol wordt toebedeeld aan lokaal bestuur en het versterken van actief burgerschap (Clamp & Paterson, 2011).

Herstelrechtvoorzieningen doen een beroep op dit actieve burgerschap, omdat het van betrokkenen vereist dat zij zelf – onder begeleiding – met hun problemen aan de slag gaan. Door de verwachting dat dit minstens even effectief is als een strafrechtelijke aanpak, vormen herstelrechtvoorzieningen een manier om het vertrouwen van burgers terug te winnen of te vergroten zonder dat het rechtsstelsel verder wordt belast (Paterson & Clamp, 2012). Ten slotte heeft de toegenomen aandacht voor de belangen van slachtoffers, ook op Europees niveau, ertoe geleid dat herstelrecht steeds meer wordt gezien als 'service' aan slachtoffers die de politie zou moeten aanbieden in het kader van een goede dienstverlening (Marder, 2020).

2.1.2 *Barrières in de implementatie*

Ondanks een veelheid aan experimenten en trajecten constateren verschillende auteurs dat de politie nog weinig structureel gebruikmaakt van herstelrecht. Dit geldt voor de inzet van herstelrechtvoorzieningen door de politie zelf, maar ook voor doorverwijzing naar voorzieningen die worden aangeboden door externe partijen (Clamp, 2018; Shapland, 2013). Er worden verschillende knelpunten geïdentificeerd die *mainstreaming* van herstelrecht binnen de politie in de weg staan.

Allereerst zijn definities van herstelrecht vaak (met opzet) ambigu, en verschillen ze zowel tussen verschillende eenheden als tussen politiemensen onderling (Clamp & O'Mahony, 2019; Gavin & MacVean, 2018; Marder, 2020; Paterson & Clamp, 2012; Stockdale, 2015). Waar in de literatuur veelal een procesmatige definitie wordt gehanteerd waarin bemiddeld contact tussen slachtoffer, verdachte en eventueel de bredere gemeenschap centraal staat, zijn binnen de politie gehanteerde definities vaak breder. Ook interventies die alleen gericht zijn op het slachtoffer of de verdachte worden tot herstelrecht gerekend, of er wordt (ook) gekeken naar uitkomsten die als 'herstelrechtelijk' worden beschouwd maar waarbij er geen sprake was van bemiddeld contact. In het uiterste geval wordt herstelrechtelijk werken geïnterpreteerd als simpelweg 'goed politiewerk'.

Marder (2020) is kritisch over dergelijke brede definities. Volgens hem faciliteren ze het classificeren van bestaande werkwijzen als herstelrechtelijk, zonder dat deze werkwijzen wezenlijk hoeven te veranderen. Onderzoek laat inderdaad zien dat een brede definitie van herstelrecht de toepassing ervan in de weg kan staan. Marder (2020) vergeleek twee Engelse politieteams, waarbij één team herstelrecht eng invulde – als bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte – en het andere team een bredere definitie hanteerde. In het team met de enge invulling kregen politiemensen meer training en sturing, waardoor er ook meer bemiddelingsgesprekken plaatsvonden. In het team met een ruime invulling werd veel overgelaten aan het initiatief van individuele medewerkers, en vond minder bemiddeling plaats. Onderzoek van Stockdale (2015) laat daarnaast verschillen zien binnen politieteams, waarbij hoger-geplaatste agenten een vrij genuanceerd en theoretisch beeld hebben van herstelrecht, terwijl degenen die het beleid moeten implementeren weinig kennis hebben van het onderwerp en ook niet worden afgerekend op herstelrechtelijke doelstellingen. Hierdoor maken zij zich vooral zorgen over de praktische haalbaarheid van herstelrechtelijke interventies. Stockdale (2015) constateert dan ook dat er onvoldoende aandacht is voor de vertaling van herstelrechtelijke principes naar concrete handleidingen voor het dagelijks werk. Daarnaast wijzen beide auteurs op spanningen tussen herstelrechtelijke doelen en institutionele doelen, waaronder de noodzaak snel en efficiënt te werk te gaan om kwantitatieve targets te halen.

Ten tweede is het binnen de politie geformuleerde beleid op het gebied van herstelrecht vaak beperkt in ambitie. Waar herstelrecht in de wetenschappelijke literatuur in principe geschikt wordt geacht voor alle typen delicten, wordt het binnen de politie eerder gezien als efficiënte afdoeningsvorm voor lichtere zaken met een relationele component (Clamp & O'Mahony, 2019; Gavin & MacVean, 2018; Stockdale, 2015), of zaken die lastig bewijsbaar zijn (Westmarland et al., 2018). Onderzoek uit België (Shapland et al., 2017) laat zien dat politiemensen aarzelen om zelf te bemiddelen in zwaardere zaken. Overwegingen hierbij zijn dat de politie door haar rol van rechtshandhaver niet in staat is om als onpartijdige bemiddelaar op te treden en dat het praktisch moeilijk is om in zwaardere zaken de vertrouwelijkheid van het besprokene te waarborgen. Overigens laten meerdere studies zien dat betrokkenen bemiddeling door de politie niet als minder rechtvaardig en onpartijdig ervaren dan wanneer deze wordt geleid door een externe partij (Hafsteinsson, 2010; Hipple & McGarrell, 2008).

Bij doorverwijzing naar mediation door externe partijen spelen vergelijkbare overwegingen een rol: de politie acht het in dergelijke zaken niet haar rol om te beslissen of een zaak zich leent voor mediation, of laat dit uit beduchtheid voor controverse over aan actoren verderop in het strafproces, zoals openbaar aanklagers (Archibald & Llewellyn, 2006; Shapland, 2013). Andersom is er ook kritiek op het primair inzetten van herstelrecht in lichtere zaken. Alarid en Montemayor (2012) spreken in dit verband over *boundary erosion*, waarbij de politie verantwoordelijkheden krijgt die buiten het traditionele takenpakket liggen en conflicten die voorheen buiten de politie om werden afgehandeld het strafrechtelijk systeem in worden gezogen.

2.1.3 Culturele barrières

Inzet van herstelrechtvoorzieningen door de politie vereist ook een cultuurverandering. Glowatski en collega's (2017) noemen drie benodigde veranderingen in de relatie tussen de politie en lokale gemeenschappen.

Allereerst moet de wijze waarop misdaad wordt gedefinieerd en aangepakt worden verbreed, waarbij er meer oog moet komen voor de schade die is aangericht en hoe

betrokkenen kunnen worden geholpen deze te herstellen. Dit behelst onder andere meer aandacht voor de belangen en wensen van slachtoffers en draagvlak binnen de organisatie om weg te bewegen van kwantitatieve targets (Cutress, 2015; Paterson & Clamp, 2012).

Ten tweede moet de politie haar werk meer gaan invullen als (ook) gericht op preventie en het versterken van het conflictoplossend vermogen van burgers. Het aanpakken van het onderliggende conflict – in plaats van alleen het strafbare feit – wordt nu nog vaak gezien als te tijdrovend of als niet de rol van de politie.

Ten derde moet de politie de gemeenschap meer betrekken bij het oplossen van conflicten. Dit laatste punt ligt gevoelig in buurten en gemeenschappen met een geschiedenis van repressief politieoptreden, waarbij bewoners zich juist niet gehoord of zelfs gemarginaliseerd voelen door de politie (Paterson & Clamp, 2012). Daarnaast is het de vraag in hoeverre er in de huidige pluriforme samenleving wel kan worden gesproken van één gemeenschap die 'partner' is van de politie en kan worden gezien als belanghebbende partij in een conflict (Maglione, 2019).

Voldoende discretionaire bevoegdheid is van belang om andere dan strafrechtelijke oplossingen te kunnen aanbieden (Gunther Moor et al., 2009) maar kan het institutionaliseren van herstelrecht ook in de weg staan, wanneer dit te veel aan het initiatief van individuele medewerkers wordt overgelaten. Training en ondersteuning zijn niet altijd aanwezig, waardoor agenten bij het wel of niet aanbieden van een herstelrechtelijke interventie afgaan op hun eigen intuïtie en op ongeschreven regels (Marder, 2020). Uit verschillende studies blijkt dan ook dat zelfs wanneer dit beleid is, herstelrechtvoorzieningen niet structureel en proactief worden aangeboden. Politieagenten laten zich bij de beslissing dit wel of niet te doen leiden door hun eigen ideeën over welke slachtoffers en delicten in aanmerking komen voor herstelrecht, en welke slachtoffers en verdachten waarschijnlijk hiervoor open staan (Banwell-Moore, 2020). Ook tijdens een bemiddeling of herstelconferentie kunnen ideeën over wat 'goed politiewerk' inhoudt in de weg staan. Zo laat een evaluatie van Britse herstelrechtprogramma's gericht op jeugdige verdachten zien dat de politie vooral gericht is op het verkrijgen van symbolische genoegdoening in de vorm van excuses aan het slachtoffer, en hiertoe soms verdachten onder druk zet zodat de zaak kan worden afgedaan (Hoyle & Rosenblatt, 2016). De politie laat zich dan in haar rol als bemiddelaar primair leiden door de wens een snelle, pragmatische oplossing te bereiken in plaats van een dialoog tussen de partijen te faciliteren (Marder, 2020).

2.2 Herstelrecht bij de Nederlandse politie

Bij de Nederlandse politie wordt eveneens al geruime tijd geëxperimenteerd met herstelrechtvoorzieningen en herstelgericht werken in bredere zin. Reeds in 2003 werd geconstateerd dat de politie in tal van conflicten bemiddelt. Dit geldt in het bijzonder voor de gebiedsgebonden politiezorg – de wijkagent – maar blijft daar zeker niet toe beperkt (Van Stokkom et al., 2003). Ook uit recenter onderzoek blijkt dat de politie regelmatig op informele wijze bemiddelt, met name bij schadeafhandeling in verkeerszaken en bij conflicten in de relationele sfeer (Slump, 2020).

Beleidsmatig wordt herstelrecht gezien als onderdeel van de portefeuilles dienstverlening en slachtofferzorg, beide operationele prioriteiten van de politie. Vanaf 2016 zijn deze ook programmatisch samengevoegd, waarbij het streven is om de burger centraal te stellen binnen een integrale verbetering van zowel dienstverlening als slachtofferzorg. Doelen hierbij zijn onder meer om burgers meer regie te

geven in het aangifteproces, beter te communiceren over het opvolgen van meldingen en te voldoen aan de wettelijke minimumnormen voor slachtofferzorg die volgen uit de Europese Richtlijn (Van Caem & Hageman, 2018). Van Caem en Hageman (2018) wijzen in hun bespreking van deze aanpak op de mogelijkheid dat doelstellingen binnen dienstverlening en slachtofferzorg met elkaar conflicteren: efficiëntere en laagdrempelige dienstverlening in de vorm van bijvoorbeeld een internetaangifte kan op gespannen voet staan met aandacht voor de wensen en behoeften van slachtoffers. Ook gaat contextuele informatie zo vaak verloren. In dit kader wordt ook wel gesproken van de 'abstracte politie' (Terpstra et al., 2019), waarmee bedoeld wordt op veranderingen binnen de politieorganisatie – zoals schaalvergroting en centralisering – waardoor zowel interne als externe relaties afstandelijker, formeler en onpersoonlijker zijn geworden. Het door de auteurs gesignaleerde gevaar hiervan is dat de afstand tot de burger toeneemt en de mogelijkheden voor maatwerk afnemen.

Wat betreft slachtofferzorg is veel aandacht besteed aan de in 2018 ingevoerde individuele beoordeling (IB), waarbij een inschatting wordt gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers om herhaald slachtofferschap, intimidatie, vergelding en secundaire victimisatie te voorkomen. Inmiddels heeft de overgrote meerderheid van de basisteammedewerkers een training op dit vlak gevolgd.²⁸ Daarnaast is vanaf april 2017 de folder *Verklaring van rechten* voor slachtoffers beschikbaar. Relevant voor het thema herstelrecht is hierbij dat deze folder vermeldt dat slachtoffers mogen vragen om contact met de dader.²⁹

Op dit moment wordt er vanuit de politie gewerkt aan een landelijke visie op herstelgericht werken. De in deze visie gehanteerde definitie van herstelgericht werken omvat zowel bemiddeling door de politie zelf als doorverwijzing naar externe partners. Ook informatievoorziening aan slachtoffers en verdachten en andere 'betekenisvolle interventies' worden hiertoe gerekend.³⁰

Ondanks de stappen die al zijn gezet, is met name slachtofferzorg – en in het kielzog hiervan ook herstelrecht – volgens Van Caem en Hageman (2018) nog onvoldoende ingebed in alle lagen van de organisatie. In studies naar de inzet van herstelrecht en herstelgericht werken, maar ook in ander onderzoek worden hiervoor meerdere verklaringen aangedragen. In de rest van deze paragraaf wordt eerst een kort overzicht gegeven van enkele recente studies naar herstelrecht en herstelgericht werken bij de Nederlandse politie. Daarna wordt ingegaan op barrières die een (verdere) institutionalisering hiervan in de weg staan. Evenals in de buitenlandse literatuur het geval is, kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen barrières die te maken hebben met de implementatie van herstelrecht en barrières die te maken hebben met politiecultuur.

2.2.1 *Pilots herstelrecht en herstelgericht werken*

Deze subparagraaf bespreekt enkele recente studies naar de inzet van herstelrecht en herstelgericht werken binnen de politie. Enerzijds gaat het om pilots waarbij bemiddeling of mediation wordt toegepast in de politiefase. Anderzijds gaat het om studies naar betekenisvol handelen of betekenisvolle interventies. Deze interventies zijn gericht op het leveren van maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de

²⁸ www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2020/00-km/jaarverantwoording-politie-2019-incl-accountantsverklaring.pdf

²⁹ www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/slachtofferzorg/slachtofferzorg-verklaring-van-rechten-z-card.pdf

³⁰ Persoonlijke communicatie strategisch adviseur slachtofferbeleid.

wensen en behoeften van aangevers en met de context van het strafbare feit. In deze zin kunnen ze worden beschouwd als vorm van herstelgericht werken.

Bemiddeling en mediation

Cleven en collega's (2015) evalueren vijf pilots rond herstelrecht, waarvan twee in de politiefase. Deze pilots betreffen het Utrechtse project de Vreedzame Wijk en de pilot Spijkenisse/Nissewaard. Bij de Vreedzame Wijk werden deelnemers in zaken waarin aangifte of melding is gedaan en er ook voldoende bewijs is om tot vervolging over te gaan, maar waarbij de politie inschatte dat het onderliggende probleem via het strafrecht niet zou worden opgelost, doorverwezen naar professionele mediators. Er werd gewerkt met schriftelijk vastgelegde afspraken en meestal werden lopende strafzaken geseponeerd. De pilot omvatte 54 casussen, waarvan er bij publicatie van het rapport 44 waren afgerond en 28 tot een geslaagde mediation hadden geleid. In de pilot Spijkenisse/Nissewaard ging het om relatief lichte delicten waarin meestal geen aangifte is gedaan. In deze pilot werden politiemensen en agogisch medewerkers van de betrokken gemeenten en Halt getraind om herstelbemiddelingen uit te voeren. Uiteindelijk werd in 23 casussen bemiddeld. Voor beide pilots geldt dat betrokken professionals positief zijn en hopen op doorontwikkeling (Cleven et al., 2015). Uit de pilot de Vreedzame Wijk blijkt daarnaast dat professionals vooral meerwaarde zien bij complexe zaken waarbij veel mensen betrokken zijn. Mediation in dit soort zaken duurt relatief lang maar is (waarschijnlijk) kosteneffectief en heeft een relatief grote impact op de leefbaarheid van de wijk (Elfallah & Dierx, 2016).

Uit een onderzoek in Amsterdam-Zuid naar de inzet van mediation bij 47 geselecteerde zaken met een lage prioriteit en weinig opsporingsindicatie (Slump et al., 2017) blijkt dat dit veelal ging om zaken waarbij de partijen elkaar kennen, en met name om geëscaleerde burenruzies. Wanneer de betrokken partijen werden gecontacteerd, bleken zij vooral te willen dat het probleem ophoudt; slecht een klein deel stelde expliciet dat de andere partij moest worden vervolgd. Uiteindelijk zijn van de 47 zaken er 14 bij MiS terechtgekomen en 3 bij buurtbemiddeling. Vijf zaken zijn afgedaan via stopgesprekken³¹, twee zaken bleven uiteindelijk over voor behandeling via het strafrecht.

Naast pilots waarbij zaken al in een vroeg stadium worden geselecteerd voor een andere dan strafrechtelijke afdoening, biedt de ZSM-werkwijze ook aanknopingspunten voor herstelrechtelijke interventies. ZSM heeft immers mede tot doel om in strafzaken een 'betekenisvolle interventie' te bereiken (Salet & Terpstra, 2017). MiS is hierbij een mogelijkheid, maar ook een voorwaardelijk sepot of het terugverwijzen van een zaak voor bemiddeling of hulpverlening 'aan de voorkant'. De politie kan aan de ZSM-tafel op verschillende manieren invloed uitoefenen op de beslissing, en hiermee ook op de eventuele keuze voor een alternatieve oplossing. Politieliaisons leveren schriftelijk en mondeling informatie aan over een zaak, en kunnen door het al dan niet opnemen van contextuele informatie en de presentatie hiervan een zaak een bepaalde richting op sturen. Van deze mogelijkheden wordt echter lang niet altijd gebruikgemaakt, zo blijkt uit een onderzoek naar de doorverwijzing naar MiS vanuit ZSM Midden-Nederland (Van der Plas, 2019). Daarnaast kan de politie door te anticiperen op de verwachte beslissing deze beslissing waarschijnlijker maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het stoppen met bepaalde onderzoeksactiviteiten in afwachting van een verwacht sepot (Salet & Terpstra, 2017).

³¹ Bij een stopgesprek spreekt de politie iemand aan op zijn of haar gedrag, bijvoorbeeld in het geval van stalking of bedreiging. Hiervoor hoeft geen aangifte te zijn gedaan.

Betekenisvolle interventies

Uit diverse onderzoeken naar 'betekenisvol handelen' of 'betekenisvolle interventies' door de politie blijkt dat er een (latente) vraag bestaat onder burgers naar alternatieven voor en/of aanvullingen op een strafrechtelijke aanpak.

Het rapport *Betekenisvol aangifteproces* (Van Steden et al., 2019) besteedt aandacht aan de wensen en verwachtingen van aangevers. Veelal ligt de focus van de politie eenzijdig op strafrechtelijke vervolging terwijl slachtoffers hier lang niet altijd op uit zijn: soms wensen zij schadeloosstelling, willen zij de politie alleen informeren, of willen ze simpelweg een oplossing voor hun probleem. Burgers weten vaak niet dat het doen van aangifte betekent dat er een strafrechtelijk proces in gang wordt gezet en houden weinig rekening met de gevolgen van hun aangifte: aangifte doen kan het probleem oplossen maar ook juist verergeren. Uit interviews blijkt dat politiemensen vaak niet op de hoogte zijn van het begrip 'betekenisvolle interventie' maar deze interventies in de praktijk wel doen. Het gaat dan onder meer over verwijzing naar bemiddeling bij burenruzies. Wel is het voor de betrokken politiemensen vaak onduidelijk welke zaken zich wel en niet lenen voor een andere dan strafrechtelijke interventie, en ontbreekt het aan feedback over de afloop van zaken die op alternatieve wijze worden afgedaan.

Het rapport *Betekenisvol handelen* (Felser et al., 2017) bespreekt een aantal experimenten in Noord-Holland en Zuid-Limburg die tot doel hadden meldingen en aangiftes beter af te handelen. Opvallend genoeg behelzen enkele van deze experimenten het 'perfect' (volgens door de auteurs eerder vastgestelde principes van betekenisvol handelen) afhandelen van veel voorkomende criminaliteit (VVC) via ZSM. Het gaat hier dus niet om een nieuwe werkwijze, maar om zorgvuldiger werken via de bestaande werkwijzen. Uit deze experimenten blijkt dat op het oog eenvoudige zaken al snel ingewikkelder worden wanneer meer aandacht wordt besteed aan de context van het strafbare feit. Uit experimenten rond de intake blijkt eveneens dat er een complexe wereld schuilgaat achter ogenschijnlijk eenvoudige meldingen en aangiftes. Een analyse van de vragen van burgers aan de balie laat zien dat een op de drie vragen een hulpvraag betreft. Deze zaken zijn eigenlijk niet geschikt voor het strafrecht, maar komen hier vaak wel terecht. Wanneer in een ander experiment tijdens de intake meer aandacht wordt besteed aan de bedoeling en verwachtingen van de aangever, daalt het aantal aangiftes dan ook sterk. Veel zaken worden in plaats daarvan afgehandeld middels bemiddeling door de wijkagent of doorgezet naar hulpverleners.

2.2.2 Barrières voor doorontwikkeling

Uit de verschillende rapporten over de inzet van mediation en betekenisvolle interventies komt een aantal knelpunten naar voren die de implementatie van herstelrecht – en meer in het algemeen van innovatieve werkwijzen – in de weg staan:

- gebrek aan kennis en kunde;
 - ervaren tijdsdruk en sturing op efficiënt werken volgens kwantitatieve targets;
 - kwalitatief onvoldoende samenwerking met ketenpartners;
 - een organisatiecultuur die sterk gericht is op handhaving en op het strafrecht.
- De meeste van deze knelpunten worden in meerdere onderzoeken gesignaleerd. Een vergelijking met paragraaf 2.1 laat zien dat deze knelpunten niet uniek zijn voor de Nederlandse politie: zij komen ook in internationale onderzoeken naar voren. Allereerst is er ondanks groeiende aandacht voor de behoeften van slachtoffers en voor passende dienstverlening nog steeds sprake van een gebrek aan kennis. Zo constateert Van der Plas (2019) in haar onderzoek naar verwijzing naar MiS vanuit ZSM dat de politie te weinig kennis heeft over wat mediation inhoudt, waardoor dit vaak niet als mogelijkheid geopperd wordt. Daarnaast is er vaak eerder in het traject onvoldoende contextuele informatie verzameld om in te kunnen schatten of

mediation een oplossing zou kunnen bieden. Vanuit politie en OM worden geen eenduidige eisen gesteld waar een proces-verbaal of politiedossier aan moet voldoen (Huisman et al., 2016). Aangiftes zijn vaak (te) summier en relevante zaken komen lang niet altijd goed op papier (Felser et al., 2017; Kort, 2020).

Daarnaast wijzen veel auteurs op de combinatie van ervaren tijdsdruk en sturing op output. Veel van de onderzochte 'betekenisvolle interventies' kosten ten opzichte van de eerdere werkwijzen meer tijd, terwijl de opbrengsten ervan niet goed meetbaar zijn (Felser et al., 2017; Van Steden et al., 2019). Overigens wordt verwacht dat dergelijke interventies op langere termijn wel tijd zullen besparen. Ook bij ZSM wordt de ruimte voor het doen van 'betekenisvolle interventies' beknot doordat deze vaak meer tijd kosten – snelheid is immers ook een van de kernpunten van ZSM. Daarnaast leidt de beschikbaarheid van de ZSM-procedure in combinatie met de nadruk op het beperken van doorlooptijden er mogelijk toe dat de politie op de automatische piloot voor de ZSM-route kiest, in plaats van zelf de afweging te maken of een buitenstrafrechtelijke oplossing niet zinvoller is (Terpstra & Salet, 2017).

In hun onderzoek naar het functioneren van de opsporing constateren Huisman en collega's (2016) dat onevenredig veel aandacht uitgaat naar kwantitatieve output, in de vorm van onderzochte, vervolgde en afgehandelde zaken, in plaats van naar de mate waarin de politie door haar handelen bijdraagt aan achterliggende maatschappelijke doelstellingen. Deze bevindingen passen bij de ontwikkeling naar een 'abstracte politie' (Terpstra et al., 2019) waarbij politiemensen minder zijn ingebed in een lokale context en de ruimte voor maatwerk verdwijnt. Herstelrecht en herstelgericht werken delven dan al snel het onderspit.³²

Een derde knelpunt is de soms gebrekkige communicatie en samenwerking met keten- en netwerkpartners. Cleven en collega's (2015) noemen de afstemming en informatie-uitwisseling met andere organisaties als verbeterpunt bij alle door hen onderzochte pilots. Voor de pilot Vreedzame Wijk (ook geëvalueerd door Cleven en collega's) noemen Elfallah en Dierx (2016, p. 53) specifiek dat de politie moet vertrouwen op de deskundigheid van de mediators en 'betrokken afstand' moet tonen, in plaats van de zaak 'over de schutting' te gooien. Ook Felser en collega's (2017) wijzen op gebrekkige communicatie met partners en ontbrekend 'eigenaarschap' bij de politie. In de samenwerking met het OM wordt door de politie niet altijd afdoende tegenspraak geboden. Ook is de terugkoppeling van het OM vanuit het oogpunt van de politie vaak gebrekkig (Kort, 2020).

Het laatste knelpunt heeft te maken met organisatiecultuur. De politie is in haar taakopvatting primair gericht op het bestrijden van misdaad, in plaats van het oplossen van problemen van burgers. Als gevolg hiervan wordt snel aangestuurd op het opnemen van een aangifte en is er minder aandacht voor de behoeften van het slachtoffer maar ook voor de persoonlijke omstandigheden van de verdachte (Felser et al., 2017; Van der Plas, 2019). Onderwerpen zoals slachtofferzorg, dienstverlening en herstelrecht worden gezien als 'soft' en ineffectief (Van Caem & Hageman, 2018; Van Stokkom, 2019). Onderzoek van Kort (2020) naar de opvattingen van politiemensen over het strafrecht laat zien dat een groot deel meent dat het huidige strafklimaat te mild is: om potentiële daders af te schrikken zouden langere vrijheidsstraffen moeten worden opgelegd. Streng straffen past bovendien bij het rechtvaardigheidsgevoel van de geïnterviewde politiemensen. De preventieve rol die

³² Hoewel het (bemiddelings)werk van wijkagenten buiten de reikwijdte van dit onderzoek ligt, hebben ook zij hiervoor minder ruimte gekregen als gevolg van organisatorische veranderingen (Terpstra, 2019).

de politie ook kan vervullen, komt slechts weinig aan bod terwijl dit juist de focus is van veel onderzoek naar herstelrecht en betekenisvolle interventies.

2.3 Samenvatting

Uit de internationale literatuur blijkt dat herstelrecht – met name in Engeland en Wales – steeds vaker en breder wordt ingezet. Een herstelrechtelijke aanpak aan de voorkant stelt de politie in staat om meer proactief op te treden en door maatwerk duurzame oplossingen te bereiken. Zo wordt escalatie van conflicten – en hiermee ook toekomstige politie-inzet – voorkomen. Dit vergroot de effectiviteit van politie-optreden en kan ook een positieve uitstraling hebben op het imago van de politie en de tevredenheid van burgers. Als laatste past herstelrecht bij de groeiende aandacht voor slachtoffers en de wens om hun behoeften centraler te stellen binnen de aanpak van strafbare feiten.

Wel constateren diverse onderzoeken knelpunten die bredere inzet van herstelrecht binnen de politie in de weg staan. Vaak genoemde barrières zijn:

- te brede definitie van herstelrecht;
- gebrek aan training en sturing vanuit leidinggevenden;
- gerichtheid op een subset aan lichte zaken;
- culturele barrières, waaronder beperkende rolopvattingen en de neiging om tijdens interventies sturend op te treden.

Bij de Nederlandse politie wordt bemiddeling informeel toegepast maar ontbreekt tot nu toe een duidelijk eigen beleid ten aanzien van herstelrecht. Onderzoek laat zien dat er onder burgers behoefte is aan meer maatwerk bij het opnemen van de aangifte en aan alternatieven voor strafrechtelijke vervolging. Inzet van betekenisvolle interventies vergt extra tijd maar levert ook winst op in de vorm van een dalend aantal aangiftes. Pilots rond de inzet van bemiddeling en mediation in de politiefase laten overwegend positieve resultaten zien, al worden ook enkele knelpunten benoemd. Onderzoek naar de verwijzing naar MiS vanuit ZSM laat zien dat ook bij bestaande voorzieningen sprake is van knelpunten. Deze komen deels overeen met de knelpunten die bekend zijn vanuit de internationale literatuur. Dit geldt met name voor gebrek aan kennis over herstelrecht, tijdsdruk en de focus op het strafrecht en op handhaving in plaats van preventie. Andere knelpunten uit de internationale literatuur – zoals een te brede definitie van herstelrecht, het selectief aanbieden van herstelrecht in lichtere zaken en de neiging van de politie sturend op te treden in bemiddelingsgesprekken – spelen naar alle waarschijnlijkheid ook in de Nederlandse context, maar zijn nog niet sterk aanwezig in de besproken studies. Mogelijk komt dit omdat herstelrecht in het buitenland al structureler wordt ingezet, waardoor deze knelpunten duidelijker naar voren komen.

3 Herstelrechtvoorzieningen in de politiefase

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen:

- 1 Welke herstelrechtvoorzieningen zijn er in de politiefase beschikbaar voor volwassenen en jeugdigen en wat houden deze voorzieningen in?
 - a Welke doelen worden nagestreefd met inzet van de voorziening?
 - b Op welke doelgroep richt de voorziening zich? Welke criteria worden gehanteerd voor deelname aan bemiddeling?
 - c Hoe worden potentiële deelnemers geïnformeerd over de voorziening / hoe vindt doorverwijzing plaats?
 - d Hoe is de bemiddeling georganiseerd, door wie wordt deze uitgevoerd en op grond waarvan zijn bemiddelaars gekwalificeerd?
 - e Hoe verhoudt de voorziening zich tot het eventuele strafrechtproces en tot andere vormen van herstelbemiddeling?
 - f Hoe vaak en bij welke zaken (type delict) zijn in de eerste helft van 2020 herstelrechtvoorzieningen ingezet en daadwerkelijk gestart?
 - g Hoe vaak was er sprake van een geslaagde bemiddeling, en wat waren de gevolgen voor het verdere strafproces (indien van toepassing)?
 - h Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen verschillende voorzieningen?

Paragraaf 3.1 schetst een algemeen overzicht van de herstelrechtvoorzieningen die uit de interviews met de projectleiders slachtofferrechten naar voren zijn gekomen. Er worden drie manieren onderscheiden waarop de politie herstelrecht inzet:

- 1 informele bemiddeling door de politie waarbij meestal (nog) geen sprake is van een strafbaar feit;
- 2 bemiddeling en mediation door de politie zelf of waarbij de politie direct betrokken is;
- 3 herstelgericht werken waarbij bemiddeling – door politiemedewerkers zelf of door externe partijen – incidenteel wordt ingezet als onderdeel van een breder palet aan buitenstrafrechtelijke interventies.

Bemiddeling waarbij geen sprake hoeft te zijn van een strafbaar feit valt in principe buiten de reikwijdte van het onderzoek, maar wordt voor de volledigheid kort besproken. Daarnaast gaat paragraaf 3.1 kort in op de inzet van herstelrechtvoorzieningen bij jeugdigen (slachtoffers en/of verdachten). De overige twee soorten voorzieningen worden kort geïntroduceerd en komen in paragraaf 3.2 respectievelijk 3.3 uitgebreider aan bod.

Paragraaf 3.4 bespreekt verwijzing door de politie naar twee externe voorzieningen: Perspectief Herstelbemiddeling en mediation in strafzaken (MiS).

Paragraaf 3.5 vat de bevindingen samen.

3.1 Overzicht van voorzieningen

De projectleiders slachtofferrechten van de regionale eenheden geven zonder uitzondering aan dat herstelrechtvoorzieningen niet structureel worden aangeboden. Weliswaar lijkt de term herstelrecht redelijk ingeburgerd te zijn en groeit als gevolg van de toegenomen aandacht voor slachtofferrechten en dienstverlening, ook de aandacht voor alternatieve afdoeningen, maar dit heeft zich nog niet vertaald in het

op grotere schaal faciliteren van herstelrecht. Dit geldt zowel voor door de politie aangeboden voorzieningen als doorverwijzing naar externe voorzieningen. Daarnaast geven de projectleiders aan dat de meeste activiteiten op het gebied van herstelrecht ad hoc en informeel plaatsvinden, en zich hierdoor ook voor een deel onttrekken aan hun eigen zicht. Uitspraken als '*Bemiddeling is niet van vandaag, dat bestaat al zolang de politie bestaat*' en '*[herstelgericht werken] zit in het DNA van de politie*' onderstrepen dat herstelrecht niet wordt gezien als een volledig nieuwe manier van werken, maar laten ook zien dat het – wellicht mede daardoor – tot nu toe nog geen herkenbare eigen plaats heeft gekregen binnen het werkproces:

[Herstelrecht] is niet geïncorporeerd. Ja het gebeurt maar dan niet gestructureerd op basis van casuïstiek dat mensen denken van 'nou, we doen het zo'. Vaak [wel door] wijkagenten of mensen die in de operatie werken. Maar wil je het echt inzetten als stap in het proces om een zaak aan te pakken, dat is nog niet weggezet. Daar moeten we nog aan beginnen.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid A)³³

Dus eigenlijk waar het wel een beetje op neer komt is dat het dan puur eigen initiatieven zijn. Dus niks wat echt binnen de eenheid aan dat onderwerp structureel [gebeurt].

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid B)

Desalniettemin gebeuren er incidenteel wel dingen op het gebied van herstelrecht. Allereerst kent de politie – zoals eerder vermeld – een lange traditie van informele bemiddeling bij eenvoudige ruzies en conflicten. Wijkagenten maken in hun werk regelmatig gebruik van informele bemiddeling, met name bij burenruzies en incidenten met verwarde personen. Daarnaast verwijzen zij door naar externe organisaties voor (buurt)bemiddeling, zoals Beter Buren. In de eenheid Den Haag bestaat al geruime tijd een samenwerking met het bureau Bemiddeling & Mediation, dat bemiddelingsgesprekken en mediation aanbiedt bij – met name – burenconflicten.³⁴ Verder worden familieagenten³⁵ enkele keren genoemd als bemiddelaars. Bemiddeling richt zich dan vaak op het regelen van de schade bij een verkeersongeval, maar kan ook gericht zijn op het in contact brengen van de partijen ten behoeve van emotioneel herstel. Zo geeft een projectleider slachtofferrechten het voorbeeld van een dodelijke aanrijding waarbij beide partijen om het leven kwamen. De familieagent bemiddelde in dit geval tussen de families van de overledenen toen zij ruzie kregen over de toedracht van de aanrijding. Respondenten benadrukken dat het in dergelijke gevallen gaat om incidentele bemiddeling die wordt uitgevoerd vanuit de taakopvatting van de familieagent als aanspreekpunt voor slachtoffers en nabestaanden. Vanuit deze rol verwijzen familieagenten ook door naar externe hulpverleners, zoals Slachtofferhulp Nederland en Perspectief Herstelbemiddeling.

Naast deze vormen van informele bemiddeling, die nagenoeg geheel buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen, worden ook meer vastomlijnde voorzieningen

³³ Eenheden waaruit respondenten afkomstig zijn, worden in dit rapport geanonimiseerd weergegeven (behalve in geval van de pilots en individuele voorzieningen die in paragraaf 3.2 aan bod komen). De letters zijn willekeurig gekozen.

³⁴ Bemiddeling & Mediation werd in 2004 opgericht als onderdeel van de politie, en is met de vorming van de Nationale Politie in 2013 zelfstandig geworden. De lijnen zijn nog steeds kort: de teamleider van het bureau is ook werkzaam bij de politie.

³⁵ Familieagenten vormen een vast aanspreekpunt voor slachtoffers en nabestaanden bij onder meer ernstige verkeersongevallen, zelfdodingen en vermissingen.

genoemd, waarbij de politie zelf bemiddelt of doorverwijst naar een externe mediator. Vier hiervan worden in paragraaf 3.2 uitgebreid besproken. Het gaat om twee pilots, in Amsterdam en Hoeksche Waard, waarbij wordt doorverwezen naar een externe strafrechtmediator, en twee initiatieven, in Amsterdam en Utrecht, waarbij een politieagent zelf als mediator/bemiddelaar optreedt. Naast deze vier voorzieningen geven enkele respondenten aan, in het verleden ervaring te hebben opgedaan met pilots rond herstelrecht. Hoewel deze ervaringen veelal positief waren, hebben ze niet geleid tot blijvende veranderingen in werkprocessen. Ook noemen respondenten nog enkele voorzieningen waarbij bemiddeling wordt ingezet bij een specifiek probleem, zoals het Panel Deurbeleid dat is opgericht om discriminatie in de horeca tegen te gaan.³⁶ Verder is in sommige eenheden in het verleden ervaring opgedaan met bemiddeling vanuit de Wet Terwee.³⁷ Hierbij kon in lichte zaken bemiddeling door de politie plaatsvinden gericht op het verkrijgen van schadevergoeding, waarna de zaak met een politiesepot werd afgedaan (zie ook Van Wingerden et al., 2007 voor een uitgebreider overzicht van deze praktijk). Deze voorzieningen worden in dit hoofdstuk niet uitgebreid besproken, omdat ze volgens respondenten op het moment niet meer (structureel) worden toegepast (pilots, schadebemiddeling naar aanleiding van de Wet Terwee) dan wel omdat de politie slechts een kleine rol heeft (Panel Deurbeleid).

Ten slotte noemen de projectleiders slachtofferrechten nog enkele afdelingen binnen de politieorganisatie waar er meer aandacht zou zijn voor herstelgericht werken in brede zin, waaronder ook (verwijzen naar) bemiddeling en mediation. Het gaat dan om Intake en Service, ZSM, Zeden en AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel). Bij Intake en Service is dit ingestoken vanuit verbetering van de dienstverlening richting de burger en de uit artikel 51h Sv. voortvloeiende verplichting om slachtoffers te informeren over hun rechten, waaronder ook informatie over herstelrechtvoorzieningen valt. Een van de pijlers van ZSM is maatwerk, hetgeen ruimte biedt voor herstelgerichte afdoeningen. Tevens is er de mogelijkheid door te verwijzen naar MiS. Zeden en AVIM ten slotte worden genoemd als afdelingen waar men meer slachtofferbewust zou werken. Dit vanwege de vaak zeer gevoelige en persoonlijke aard van delicten en de relatieve kwetsbaarheid van slachtoffers (bijvoorbeeld in geval van mensenhandel). Een strafrechtelijke aanpak zou dan niet goed aansluiten bij de behoeften van slachtoffers of de situatie zelfs kunnen verergeren. Herstelgericht werken bij Intake en Service, zeden en ZSM wordt in paragraaf 3.3 uitgebreider besproken.³⁸

3.1.1 Herstelrechtvoorzieningen voor jeugdigen

Alle in dit hoofdstuk besproken voorzieningen worden ook ingezet bij jeugdige verdachten en/of slachtoffers. Hierbij worden in de meeste gevallen dezelfde procedures gevolgd. Wel geven sommige projectleiders slachtofferrechten aan dat het betrekken van de ouders van minderjarige verdachten inzet van bemiddeling in de weg kan staan. De ouders – of de voogd – moeten hier immers naast de betrok-

³⁶ Iemand die meent geweigerd te zijn wegens discriminatie, kan een klacht indienen bij Panel Deurbeleid (o.a. actief in Rotterdam, Utrecht en Groningen), waarna een bemiddelingsgesprek met de ondernemer volgt.

³⁷ Met de invoering van de Wet Terwee in 1995 werd het voor slachtoffers van een misdrijf mogelijk om zich met een vordering tot schadevergoeding te voegen in het strafproces. Hierdoor hoeft niet langer een aparte procedure te worden gestart bij de civiele rechter.

³⁸ In dit onderzoek is niet gesproken met respondenten die werkzaam zijn bij AVIM. Daarom komt deze afdeling in de rest van dit hoofdstuk niet verder aan bod.

kenen zelf ook toestemming voor geven. Ouders van minderjarige verdachten zouden niet altijd genegen zijn om dit te doen:

Ik merk aan de antwoorden [van collega's] – en dat weet ik ook uit eigen ervaring – op het moment dat er een minderjarige aanwezig is, wordt het heel lastig omdat je altijd die tweede mening eroverheen moet hebben van die ouders (...) Daar waar je zou zeggen van 'nou als de ouders erbij betrokken zijn dan wordt er meteen terugbetaald', is dat niet zo. In ieder geval zeker niet altijd.
(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid C)

Waar in de herstelrechtelijke literatuur herstelconferenties – waarbij ook de omgeving van de partijen wordt betrokken – bij uitstek geschikt worden geacht voor minderjarigen, zijn respondenten merendeels negatief over het laten deelnemen van de ouders c.q. de voogd aan bemiddeling of mediation.³⁹ Zij menen dat dit het gesprek tussen de partijen in de weg kan staan: wanneer twee partijen een conflict hebben, moeten zij hier met zijn tweeën uit komen. Wel kunnen ouders een rol spelen door bijvoorbeeld een schadevergoeding voor te schieten. Geen van de projectleiders slachtofferrechten is bekend met herstelrechtvoorzieningen specifiek voor jeugdigen. Wel is de indruk van sommige projectleiders dat bij jeugdigen relatief veel herstelgericht wordt gewerkt, bijvoorbeeld door middel van een stopgesprek of een gesprek met de ouders. Eén projectleider geeft daarnaast aan dat er juist bij jeugdzaken nog veel winst te behalen is wat betreft de inzet van herstelrechtvoorzieningen. Zij heeft de indruk dat minderjarigen die niet in aanmerking komen voor een HALT-traject relatief snel het strafrecht in gaan, terwijl er ook nog andere alternatieven zijn.

3.2 Herstelrechtvoorzieningen

Deze paragraaf bespreekt vier voorzieningen waarbij een min of meer vaststaande manier van werken is ontwikkeld om zaken middels bemiddeling of mediation af te doen. In de pilot Amsterdam (januari-september 2020) heeft in zes zaken mediation plaatsgevonden. In de pilot Hoeksche Waard (start oktober 2020) zal in circa dertig zaken mediation of herstelbemiddeling plaatsvinden. In Amsterdam is naast de pilot door een politiemedewerker een bemiddelingspraktijk opgezet; in de periode januari-augustus 2020 heeft in dertig zaken pendelbemiddeling of mediation plaatsgevonden. In Utrecht biedt een andere politiemedewerker al enige jaren bemiddeling aan. Schema 1 geeft een algemeen overzicht van de belangrijkste kenmerken van deze voorzieningen, in de rest van deze paragraaf worden zij uitgebreid besproken.

³⁹ Dit betekent overigens niet dat dit in de praktijk helemaal niet voorkomt, zoals ook uit enkele voorbeelden in dit hoofdstuk blijkt.

Schema 1 Kenmerken van herstelrechtvoorzieningen

	Pilot Amsterdam	Pilot Hoeksche Waard	Individuele bemiddeling Amsterdam	Individuele bemiddeling Utrecht
Initiatiefnemer/verwijzer	Kwaliteitstafel i.o.m. projectteam en wijkagent	Basisteam i.o.m. officier van justitie	Wijkagent, noodhulp, I&S, kwaliteitstafel	Medewerker zelf, directe collega's, soms via ZSM
Fase strafproces	Na aangifte	Na aangifte of melding	Voor, tijdens of na aangifte	Na aangifte of melding
Relatie strafrecht	Alternatief voor strafrecht	Alternatief voor strafrecht of naast strafrecht	Alternatief voor strafrecht	Alternatief voor strafrecht, in zwaardere gevallen soms naast strafrecht
Doelgroep	Lichtere zaken met lage prioritering en escalatierisico, zowel jeugd als volwassenen	Geen doelgroep, (zeer) zware zaken worden niet verwacht. Zowel jeugd als volwassenen.	Lichtere zaken die anders worden geseponeerd en waar slachtoffer ander doel heeft dan strafvervolgning	Huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, stalking (stopgesprek)
(Contra)indicaties	Zorg/hulpvraag, verslaving	-	Psychische problematiek, verslaving	Zwaar letsel
Doel bemiddeling	Duurzame oplossing probleem door afspraken te maken over omgang en/of schadevergoeding	Duurzame oplossing probleem door afspraken over schadevergoeding en het maken van excuses, minder dossiers als bijvangst	Duurzame oplossing die past bij de wensen van het slachtoffer	Herstel relatie slachtoffer-verdachte, einde maken aan het probleem
Bemiddelaar	Externe strafrechtmediator	Externe strafrechtmediator; bemiddeling door Perspectief Herstelbemiddeling	Politiemedewerker opgeleid als strafrechtmediator	Politiemedewerker opgeleid als mediator
Modaliteit	Mediation op politiebureau	Mediation op politiebureau, mogelijkheid voor indirecte mediation	Mediation op politiebureau, pendelbemiddeling, soms stopgesprek	Mediation op het politiebureau, soms pendelbemiddeling of stopgesprek
Deelnemende partijen	Slachtoffer en verdachte, in één casus alleen ouders van partijen, in één casus inclusief partners	Slachtoffer en verdachte	Slachtoffer en verdachte	Slachtoffer en verdachte, eventueel meer partijen

Bron: Interviews (alle voorzieningen); documentatie (pilot Amsterdam, individuele bemiddeling Amsterdam)

3.2.1 Pilot Amsterdam

De pilot in Amsterdam (district Amsterdam-Zuid) liep van januari tot september 2020 en betrof zes casussen waarbij vanuit de politie werd doorverwezen naar een externe strafrechtmediator.⁴⁰ Inspiratie voor de pilot komt vanuit de eerdere ervaringen van de betrokkenen: de pilot *Wachttijd is Hersteltijd* (Slump, 2017) waarbij werd gekeken of MiS kon worden toegepast bij zogeheten 'wachtbakzaken' met een lage prioriteit, de pilot *Met het oog op de burger* (Slump, 2020) waarbij de focus lag op de inzet van politiebemiddeling en mediation vanuit de afdeling Intake en Service en het onderzoek *Betekenisvol handelen* (Van Steden et al., 2019) waarbij werd gekeken naar de wensen en verwachtingen van aangevers. Er is bewust gekozen voor een beperkt aantal casussen om gedetailleerd te kunnen onderzoeken hoe mediation werkt en breder kan worden ingezet in de politieorganisatie. De zes voor het onderzoek geselecteerde zaken zijn enerzijds zaken met een lage prioriteit die al langer liepen en waarbij er een kans bestond op escalatie (enkele burenruzies en een ruzie op straat). Daarbij is een vereiste dat oplossen van het probleem aan de voorkant (bijvoorbeeld door de wijkagent of buurtbemiddeling) is geprobeerd maar niet is gelukt. Anderzijds zijn ook twee zaken opgenomen met een hoge prioriteit (huiselijk geweld en sexting). Met uitzondering van de sexting-zaak zijn alle betrokkenen volwassenen; in vijf van de zes zaken zijn de partijen bekend van elkaar. De casussen betreffen relatief lichte zaken waarbij de kans op een strafrechtelijke afdoening gering is. Mediation wordt dan ook ingezet als alternatieve afdoening – in plaats van, en niet naast het strafrecht. De mogelijkheid om een snelle en duurzame oplossing te bieden in eenvoudige zaken waar de kans op strafrechtelijke vervolging gering is, maar die voor de betrokkenen wel van groot belang zijn, is een belangrijk voordeel van de pilot:

Als je aangifte doet, dan is er een kans van ik denk nog geen 10% dat die zaak ooit bij de rechter zal komen. Het is een beetje afhankelijk van wat voor zaak het is. Maar als jij geslagen wordt door je buurman, dan is de kans dat ergens in het traject die zaak niet wordt opgepakt heel groot. Heel veel van die zaken komen nooit bij justitie, blijven gewoon liggen. En burgers krijgen daar nooit bericht over, wat er mee gebeurt.

(Politiedewerker betrokken bij pilot Amsterdam)

Ook in zaken die waarschijnlijk wel strafrechtelijk zouden zijn opgepakt, is mediation in een vroeg stadium – na de aangifte, maar voordat er een onderzoek wordt gestart – voordelig voor de betrokkenen omdat de zaak zo snel kon worden afgedaan:

In die sexting zaak was het denk ik het meest duidelijk dat je veel tijdswinst hebt, dat was waarschijnlijk een Halt-zaak geworden en dat duurt twee maanden. En nu waren we in twee weken klaar.

(Projectleider pilot Amsterdam)

De eerste schifting van zaken die potentieel in aanmerking kwamen, vond plaats door de kwaliteitstafel – waar in samenwerking met de officier van justitie prioritering in de zaken wordt aangebracht – gevolgd door overleg binnen het pilotteam en met de betreffende wijkagent. In deze eerste selectie vielen enkele zaken af omdat ze te zwaar waren. Na de eerste selectie werden slachtoffer en verdachte

⁴⁰ De mediator was ook betrokken bij de opzet van de pilot, alle pilotzaken werden door haar gedaan.

telefonisch benaderd. Ook hier vielen nog enkele zaken af omdat één of beide partijen niet wilde meewerken. Volgens de betrokkenen is de bereidheid van partijen om deel te nemen afhankelijk van hoe ze worden benaderd: wanneer sterk de nadruk wordt gelegd op vrijwilligheid van deelname zijn mensen minder bereid tot mediation. Bereidheid neemt juist toe wanneer mediation positief maar ook licht dwingend wordt gepresenteerd:

Het is heel erg afhankelijk van hoe je dat gesprek aangaat, of je mensen bereid krijgt om mee te doen. En daar zit een, ik wil niet zeggen dwang, maar je maakt wel gebruik van je autoriteit. Ik heb een aantal van die gesprekken gedaan, en in het begin lukte het me helemaal niet. Hoe meer je de vrijwilligheid benadrukt, hoe groter de kans is dat mensen zeggen 'nou dan doe ik het niet'. Maar als je aangeeft 'het is echt een kans voor u, en dit is een mogelijkheid die u niet mag laten gaan', dan zie je al dat mensen er heel anders naar kijken.
(Politiedewerker betrokken bij pilot Amsterdam)

De organisatie van de mediation zelf volgt het stramien van MiS, met als uitzondering dat er maar één mediator wordt ingezet (bij MiS zijn er in principe twee mediators). Voorafgaand aan het gesprek tussen de partijen hield de mediator met beide partijen afzonderlijk een voorgesprek. In één zaak waren de partners van beide partijen ook aanwezig bij de mediation, in de sexting zaak vond de mediation plaats tussen ouders van beide partijen. Alle mediations vonden plaats op het politiebureau onder leiding van een externe MfN-geregistreerde strafrechtmediator. Door een externe mediator in te schakelen, wordt volgens de betrokkenen een signaal afgegeven dat het gaat om een serieuze aangelegenheid en niet om 'maar' een gesprekje met een agent. Hierdoor konden partijen die al ervaring hadden met bijvoorbeeld buurtbemiddeling over de streep worden getrokken om nogmaals met elkaar in gesprek te gaan. Daarnaast kan een externe mediator volgens de betrokkenen makkelijker voldoen aan het principe van vertrouwelijkheid van het mediationtraject: in tegenstelling tot een politieagent heeft een externe mediator geen last van botsende rollen wanneer tijdens een gesprek melding wordt gemaakt van bijvoorbeeld een gepleegd strafbaar feit. Ten slotte staat een gecertificeerde mediator voor een bepaalde mate van professionaliteit. Mediation vereist specifieke vaardigheden waar de politie ondanks ervaring met informele bemiddeling niet altijd over beschikt:

Soms komen wijkagenten er ook niet meer uit want die zijn al een paar keer geweest enzo. En dan krijg je een externe mediator omdat, dat is gewoon een vak (...) En als het net ingewikkelder wordt, dan kun je als politie denk ik beter doorverwijzen naar iemand die daarvoor is opgeleid.
(Projectleider pilot Amsterdam)

In de zes casussen die zijn onderzocht, leidde de mediation in alle gevallen tot een getekende slotovereenkomst. In één zaak was hiervoor een extra mediationgesprek nodig. In de slotovereenkomst maakten partijen onder meer afspraken over hun toekomstige relatie of over een schadevergoeding. In geen van de zaken werden excuses aangeboden. Wel gaven de slachtoffers in alle gevallen aan, ondanks hun aangifte geen strafrechtelijke vervolging te willen. De slotovereenkomst is toegevoegd aan het politiedossier. Hierdoor wordt aan dossieropbouw gedaan en hebben de betrokken partijen en de politie iets om in geval van toekomstige escalatie op terug te grijpen.

In twee van de zes zaken bleek de mediation ondanks een getekende slotovereenkomst niet te hebben gezorgd voor een duurzame oplossing. In beide gevallen bleek sprake van contra-indicaties in de vorm van verslavings- en psychische problematiek. Tijdens de selectie van zaken was dit niet opgemerkt. Achteraf was volgens de respondenten een hulpverleningstraject hier een betere oplossing geweest.

Bij de vier zaken die wel duurzaam zijn opgelost, droeg – naast het maken van afspraken – ook het feit dat mensen zich gezien en gehoord voelen door de politie, de mediator en de andere partij bij aan de succesvolle uitkomst. Door de telefonische intake en de individuele voorgesprekken kunnen partijen goed hun eigen verhaal kwijt, al voordat de daadwerkelijke mediation begint. Vanwege de kleinschalige opzet van de pilot kan hier ook relatief veel aandacht aan worden besteed. Daarnaast wijst de betrokken politiemedewerker erop dat, waar in een strafrechtstraject slachtoffer en verdachte niet of nauwelijks met elkaar in contact komen, ze tijdens een mediation met elkaars perspectief worden geconfronteerd. Dit ervaren betrokkenen als emotioneel zwaar, maar het geeft ze ook de gelegenheid om de regie te nemen over hun conflict:

[Mensen] moeten door een soort pijn heen, of schaamte dat je je eigenlijk misdragen hebt. Dus eigenlijk moeten ze gedwongen worden, een beetje, om daar doorheen te gaan. En het is moeilijk om te zeggen 'ja ik heb iemand een klap gegeven' of 'ik heb me als een hork gedragen'. Dat gaat niet zo makkelijk. Mensen zeggen liever van, 'laat de politie het maar oplossen dan zie ik wel waar het op uitkomt'. Maar het is hun conflict, het is niet mijn conflict als politiemann. Dus zij moeten bij dat conflict blijven en dat vraagt even om met een bepaalde mindset ook dat gesprek in te gaan.

(Politiemedewerker betrokken bij pilot Amsterdam)

Enkele maanden na afloop van de mediation werden de partijen gebeld om te vragen hoe ze de mediation hadden ervaren. De deelnemers waren over het algemeen positief. Dit gold ook voor de twee mediations waarbij het probleem uiteindelijk niet bleek te zijn opgelost. De enige genoemde minpunten zijn kleine logistieke zaken die te maken hebben met de pilotstatus van het project. Zo wisten politiemensen aan de balie soms niet dat er een mediation gepland stond, of werden betrokkenen gestoord tijdens hun gesprek.

Punten voor doorontwikkeling

Het pilotteam brengt nog enkele punten naar voren die van nut zijn voor een eventuele opschaling. Deze worden hieronder kort besproken.

- Bij de selectie van potentieel geschikte zaken blijkt dat in de aangifte niet altijd voldoende contextuele informatie staat om een goede inschatting te kunnen maken. Bij de twee niet geslaagde mediations was er achteraf sprake van contra-indicaties in de vorm van verslavings- en psychische problematiek. Deze waren niet duidelijk op te maken uit het proces-verbaal.
- In de pilot wordt gewerkt met één mediator, waar er bij MiS doorgaans twee mediators bij een gesprek zijn. Twee mediators vermindert de werklast en kan zorgen voor een betere balans tijdens het gesprek, waar betrokkenen bij één mediator de indruk kunnen hebben dat deze meer op de hand van een van beide partijen is.
- In de pilot is gekozen voor mediation tussen twee partijen. In sommige zaken was het achteraf mogelijk nuttig geweest om meer partijen te betrekken. Het kan dan gaan om andere slachtoffers die zelf geen aangifte hebben gedaan (bijvoorbeeld andere burens bij een burenruzie) maar ook om institutionele partijen zoals

een woningcorporatie. Institutionele partijen kunnen een bemiddelende rol spelen maar zijn soms zelf ook onderdeel van het probleem.

- Het succes van mediation wordt in deze pilot vooral gelokaliseerd in de persoonlijke aandacht voor de betrokkenen. Deze aanpak is echter behoorlijk arbeidsintensief. Het is de vraag in hoeverre deze voordelen behouden kunnen blijven wanneer mediation structureler wordt ingezet, en of hierdoor niet winst op het gebied van *efficiency* teniet wordt gedaan.
- Bredere inzet van mediation vereist andere sturing vanuit leidinggevenden: meer op kwaliteit van de oplossing in plaats van op de tijd die het kost om een zaak af te doen. De huidige prestatiesturing bevat weinig tot geen prikkels om herstelgericht te werken.

3.2.2 Pilot Hoeksche Waard

De pilot in het basisteam Hoeksche Waard (onderdeel van de eenheid Rotterdam) was ten tijde van de dataverzameling nog niet van start gegaan. Deze paragraaf behandelt dus alleen de geplande opzet en gaat logischerwijs niet in op de ervaringen van deelnemers. In deze pilot zal evenals in de pilot in Amsterdam via de politie worden doorverwezen naar een externe strafrechtmediator. Daarnaast is er een mogelijkheid voor doorverwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling.⁴¹

De geplande startdatum is oktober 2020 met een looptijd van een half jaar, het streven is binnen deze periode dertig casussen te behandelen. Deze dertig casussen zullen worden geselecteerd uit de zaken die na een aangifte of melding worden besproken in een scrum sprint. Tijdens deze sprint wordt in samenspraak met de officier van justitie een prioritering en planning gemaakt voor binnenkomende zaken. Met de introductie van de pilot komt hier de vraag bij of een zaak zich leent voor mediation dan wel voor een reguliere behandeling. De beslissing of een zaak voor mediation in aanmerking komt, is maatwerk. Er is geen speciale doelgroep en er zijn evenmin contra-indicaties geformuleerd:

We kijken niet naar het soort strafbare feit, maar naar de casus. Leent deze casus zich nu voor mediation ja of nee. Dus ik wil het niet inkaderen van alleen maar vernielingen en lichte mishandelingen, of er first offenders bij zijn, of er minder-jarigen bij zijn, dat kader doen we niet. Het is gewoon met de officier, op dat moment, in de aanvangsfase al beslissen hier gaat mediation veel duurzamer zijn dan het strafrecht.

(Projectleider pilot Hoeksche Waard)

Zoals dit citaat laat zien, is het enige bij voorbaat geformuleerde criterium de inschatting dat mediation in een zaak eerder tot een duurzame oplossing zal leiden dan een zuiver strafrechtelijke benadering. Wel is de verwachting dat dit niet vaak het geval zal zijn bij echt zware feiten, zoals moord/doodslag en zware zedenzaken. Bovendien meent de projectleider dat er weinig draagvlak is bij zowel politiemensen als burgers voor de inzet van mediation bij zwaardere delicten. De meerwaarde ten opzichte van een strafrechtelijke benadering wordt vooral gezien bij langlopende conflicten die uiteindelijk escaleren naar een strafbaar feit. Door middel van mediation kan het onderliggende conflict ook worden aangepakt:

Het is duurzaam als ze afspraken maken van hoe gaan we verder met elkaar, dan kun je ze daar ook aan houden. Want je hebt een vaststellingsovereenkomst (...)

⁴¹ Doorverwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling was ten tijde van het interview met de projectleider van de pilot nog niet aan de orde. Dit komt daarom in de beschrijving van de pilot verder niet aan bod.

En ik geloof dus niet in alle gevallen dat het opleggen van een straf een duurzame oplossing is. Want heel vaak is het een conflict dat door middel van een strafbaar incident nou net een beetje uit de hand is gelopen. Hoe vaak komt het niet voor, een burenruzie, ze lopen elkaar jarenlang te treiteren en één krijgt een waas voor zijn ogen en die gooit met een baksteen de ruit eruit. Natuurlijk kunnen we die man aanhouden, natuurlijk kunnen we een dossier opmaken, natuurlijk kunnen we een straf opleggen. Maar ze wonen nog steeds naast elkaar. En het is wachten op de volgende baksteen.

(Projectleider pilot Hoeksche Waard)

Naast het bereiken van een duurzame oplossing voor de betrokkenen is het de verwachting dat het inzetten van mediation ook bijvangst zal opleveren voor de strafrechtketen, in de vorm van een lagere werkdruk voor politie en OM. Wanneer een zaak in een vroeg stadium wordt afgedaan middels mediation, hoeft er geen dossier te worden opgemaakt en hoeven verdachten niet te worden aangehouden. Vanuit zijn ervaring met eerdere pilots stelt de projectleider bovendien dat in een deel van de zaken waarin enige tijd na de aangifte mediation wordt voorgesteld, het slachtoffer bij nader inzien helemaal niets meer met de aangifte wil. Deze zaken zouden anders naar alle waarschijnlijkheid 'op de plank' zijn blijven liggen, en kunnen nu worden afgedaan middels een beleidssepot.

Tijdens de looptijd van de pilot polst de afdeling Intake en Service bij het opnemen van een aangifte of het verwerken van een melding of de betrokkene eventueel openstaat voor mediation, mocht de officier van justitie hiertoe besluiten. Hetzelfde geldt voor de recherche in geval van een aanhouding op heterdaad. De verwachting is dat hoe eerder in het proces de partijen worden geïnformeerd over mediation als mogelijkheid, hoe groter de kans is dat zij hiermee zullen instemmen. In de voorbereiding van de pilot is naast het trainen van politiemensen om mediation proactief te bespreken ook veel aandacht voor de informatieverstrekking naar burgers. Burgers moeten worden 'meegenomen' in het idee van mediation als serieuze optie bij misdrijven, en niet het gevoel krijgen dat mediation een manier is voor verdachten om hun straf te ontlopen.

Wanneer een zaak daadwerkelijk wordt geselecteerd, worden de partijen nogmaals benaderd met de vraag of zij willen deelnemen. De mediationgesprekken zijn in principe gepland op het politiebureau, vanuit veiligheidsoogpunt en om uit te stralen dat het geen vrijblijvend gesprek is.

Er is bewust gekozen voor mediation door een externe strafrechtmediator, in plaats van door de politie zelf. Waar politiemensen – volgens de projectleider – in bemiddelingen primair gericht zijn op het zo snel mogelijk bereiken van een compromis waarmee de situatie normaliseert, spreekt een externe mediator de partijen aan op hun eigen vermogen een oplossing te vinden:

Wij kunnen niet mediaten. Wij pakken zelf die verantwoordelijkheid. Dat komt omdat wij doeners zijn, en we hebben een belang dat het rustig blijft. Een mediator zorgt dat de partijen zelf overeenstemming vinden. Nou dat moet je echt aan de professional overlaten.

(Projectleider pilot Hoeksche Waard)

De keuze voor de vorm van mediation – fysieke gesprekken met een of twee mediators, pendelmediation of briefuitwisseling – wordt gelaten aan de mediator zelf. Mediation met meer dan twee partijen wordt niet uitgesloten, maar ook niet erg wenselijk geacht. Na afloop van de (geslaagde) mediation tekenen beide partijen een vaststellingsovereenkomst. De officier van justitie besluit vervolgens

of de zaak hiermee is afgedaan of dat er nog een straf wordt opgelegd. Mediation kan in deze pilot dus zowel worden ingezet als alternatief voor het strafrecht als complementair aan het strafrecht. Net als bij MiS in de officiers- en rechtersfase worden in geval van een complementaire inzet de gemaakte afspraken wel meegenomen bij het bepalen van een eventuele straf.

3.2.3 Politiebemiddeling en -mediation in Amsterdam

Naast de in paragraaf 3.2.1 besproken pilot in Amsterdam-Zuid, waarbij wordt doorverwezen naar een externe strafrechtmediator, wordt in dit district ook door een politiemedewerker zelf bemiddeling en mediation ingezet. De betreffende medewerker heeft een achtergrond als wijkagent, is zich gaandeweg gaan specialiseren in mediation en heeft hiertoe op eigen initiatief een opleiding gevolgd. Inmiddels is zij MfN-registermediator en heeft daarnaast een specialisatie strafrechtmediation afgerond. Zij was betrokken bij de selectie van zaken voor de Amsterdamse pilot en is daarnaast sinds januari 2020 zelf actief als bemiddelaar en mediator. In de periode januari-augustus 2020 zijn bij haar 83 zaken aangemeld. Van deze zaken heeft in 10 gevallen mediation plaatsgevonden (met getekende vaststellingsovereenkomst) en in 20 gevallen is sprake geweest van pendelbemiddeling. De overige zaken kwamen niet in aanmerking omdat de betrokken partijen niet wilden meewerken of niet konden worden bereikt, omdat sprake was van contra-indicaties zoals psychische stoornissen of verslavingsproblematiek, of omdat de aangeleverde zaak te zwaar werd bevonden. Zaken die zij niet zelf oppakt, worden soms wel doorverwezen naar externe organisaties zoals Beter Buren (in geval van burencollicten) of naar hulpverlening.

Potentieel geschikte zaken worden aangeleverd vanuit verschillende routes: door wijkagenten, de noodhulp, de afdeling Intake en Service en de kwaliteitstafel. Verwijzing naar bemiddeling of mediation kan hier dus plaatsvinden voor de aangifte (door de wijkagent of noodhulp), tijdens de aangifte (door Intake en Service) en na de aangifte (door de kwaliteitstafel). In iets meer dan de helft van de aangemelde zaken (56%) is aangifte gedaan, meestal van mishandeling of bedreiging (Den Hartog, 2020).

Veel van de aangeleverde zaken betreffen kwesties waarbij partijen elkaar kennen en er sprake is van een langer bestaand, steeds hoger oplopend conflict. Een analyse van de tot begin augustus aangeleverde zaken laat zien dat het merendeels gaat om burencollicten (45 zaken) en relationele conflicten (23 zaken) (Den Hartog, 2020). Anderzijds komen ook 'toevalligheidsconflicten' voor waarbij de partijen elkaar niet kennen, zoals verkeersruzie.

De voor selectie gehanteerde criteria zijn dat het slachtoffer een ander doel dan strafvervolgung heeft – bijvoorbeeld het stoppen van het probleem of het verkrijgen van een schadevergoeding – of, wanneer een zaak vanuit de kwaliteitstafel wordt aangeleverd, dat het gaat om een zaak met een lage prioritering die met een sepot kan worden afgedaan. Het gaat dus om relatief 'lichte' zaken, die wel duidelijk zijn afgebakend van bemiddeling zoals deze wordt gedaan door wijkagenten of door buurtbemiddeling. Zo bemiddelt buurtbemiddeling alleen in burenkwesties waarin geen geweld is gebruikt. Bemiddeling of mediation door de politie is een 'zwaardere' vorm die pas wordt ingezet als de wijkagent en/of buurtbemiddeling er niet uitkomen. Vanwege het gezag dat de politie heeft, wordt een aanbod van mediation door de politie als minder vrijblijvend ervaren. Partijen zijn hierdoor eerder geneigd om mee te werken:

Kijk als de politie belt dan gaan mensen niet zomaar ophangen, dat doen ze niet. Want de politie stelt je vragen, dan moet je toch wel antwoord geven (...) Het komt vanuit de autoriteit [van de politie] en als ik dan aan mensen vraag 'OK dus u geeft aan, u bent de partij die niet in bemiddeling wil'. Dan vinden mensen het wel moeilijk om daar ja op te zeggen.
(Politiebemiddelaar Amsterdam)

Hoewel de politiemediator het belang van vrijwilligheid van deelname benadrukt, geeft ze ook aan dat deze vrijwilligheid bij strafrechtmediation sowieso minder absoluut is dan bij mediation in civiele zaken. Het alternatief is immers een regulier strafrechttraject, waarbij de verdachte risico loopt op een strafoplegging. De mate van vrijwilligheid van deelname speelt niet alleen bij mediation door de politie zelf, maar ook later in de keten bij MiS:

Zeker bij strafrechtmediation kun je je sowieso afvragen als een officier van justitie tegen een dader en een slachtoffer zegt 'ik zou graag zien dat jullie met elkaar in mediation gaan om te kijken of we tot afspraken kunnen komen in plaats van een strafoplegging', ja dan zal het natuurlijk voor een dader snel zo zijn dat hij denkt 'ja dan kies ik daar maar voor'. Dus daar kun je ook spreken van, gaat het hier nou om vrijwilligheid (...) Dus dat is altijd een spanningsveld.
(Politiebemiddelaar Amsterdam)

Zij benadrukt daarom dat het belangrijk is de partijen te overtuigen van het feit dat mediation een oplossing kan zijn voor hun probleem, en ze informatie te verstrekken over de verschillende opties en de consequenties daarvan. Zo beseffen slachtoffers niet altijd dat de kans op het opleggen van een straf bij lichte feiten klein is.

Als een zaak niet direct door de wijkagent wordt aangeleverd, neemt de politiebemiddelaar eerst met de wijkagent contact op om door te spreken of de zaak geschikt zou zijn voor bemiddeling of mediation. Vervolgens neemt ze telefonisch contact op met het slachtoffer en daarna met de verdachte. Wanneer beide partijen instemmen, is zowel mediation als pendelbemiddeling mogelijk. Bij stalking voert de politiebemiddelaar ook stopgesprekken. Hierbij is verder geen sprake van contact tussen de betrokken partijen.

In geval van een mediationtraject vindt eerst een intakegesprek plaats met beide partijen afzonderlijk, gevolgd door een gezamenlijk gesprek. Deze gesprekken vinden plaats op het politiebureau. Evenals bij de pilots is hiervoor gekozen om veiligheidsredenen en om meer autoriteit uit te stralen. Wanneer de mediation slaagt, tekenen de partijen een vaststellingsovereenkomst. Vaak wordt in de vaststellingsovereenkomst ook al een verzoek tot seponeren van de zaak opgenomen. De gevolgde handelswijze komt dus overeen met die van MiS, zij het dat mediation alleen wordt ingezet als alternatief voor het strafrecht.

Bij pendelbemiddeling belt de politiebemiddelaar (vaak meerdere malen) met beide partijen zonder dat deze elkaar direct spreken. Deze vorm wordt ingezet wanneer de relatie dusdanig is verstoord dat partijen elkaar niet meer onder ogen willen komen. Inzet van de bemiddeling is dan het maken van afspraken over de toekomstige relatie – bijvoorbeeld de afspraak elkaar wel of niet te groeten. Er wordt geen vaststellingsovereenkomst getekend; gemaakte afspraken worden wel vastgelegd in een proces-verbaal van bevindingen zodat hier later op kan worden teruggegrepen. Evenals bij mediation wordt in deze afspraken soms ook een verzoek tot sepot opgenomen.

In principe vinden mediations en bemiddelingen plaats met twee partijen – slachtoffer en verdachte – maar hier wordt in de praktijk soepel mee omgesprongen. Zo geeft de politiebemiddelaar het voorbeeld van iemand die erg stotterde, zij nam uiteindelijk een hulppersoon mee die namens haar het woord kon voeren. Ook wordt soms gebruikgemaakt van een telefonische tolk. Daarnaast was er een zaak waarbij de politiebemiddelaar zelf voorstelde een woningbouwcorporatie bij het gesprek te betrekken, zodat deze uitleg kon geven over het beleid ten aanzien van de schuttingen die de inzet vormden van het conflict.

Met name voor lichte zaken waarin (nog) geen aangifte is gedaan, biedt mediation of bemiddeling volgens de politiebemiddelaar voordelen ten opzichte van het reguliere strafrechttraject, zowel voor de strafrechtketen als voor het slachtoffer. Voor politie en OM levert het tijdsbesparing op omdat de instroom van weinig kansrijke zaken wordt verminderd. Voor de politie is daarnaast het voordeel – ten opzichte van MiS op doorverwijzing van de officier van justitie of rechter – dat er geen opsporingshandelingen hoeven te worden verricht en kan worden volstaan met minimale dossieropbouw. Wanneer een zaak duurzaam wordt opgelost, kan daarnaast inzet van de politie in de toekomst worden voorkomen. Verder heeft het duurzaam oplossen van zaken middels mediation mogelijk een positief effect op het imago van de politie.

Voor het slachtoffer biedt mediation een meer flexibele manier om het gewenste doel te bereiken dan het strafrecht. In dit kader wordt een voorbeeld gegeven van een zaak waarin het slachtoffer de verdachte – een familielid – niet tegen het lijf wilde lopen tijdens familiebijeenkomsten. Middels pendelbemiddeling zijn afspraken gemaakt over het bijwonen van dit soort bijeenkomsten:

Met een straf kan je alleen maar zeggen van nou, het wordt óf geen straf (...), [als het wel een straf wordt dan] kan [het] dus een geldboete worden of een schadevergoeding, het kan een taakstraf worden of het kan een gevangenisstraf worden. Maar als jouw doel is dat je die persoon helemaal nooit meer wil zien (...) en je kan dat afspreken, dan is het wel heel mooi als je dat zo kan regelen.
(Politiebemiddelaar Amsterdam)

Om de vertrouwelijkheid van de mediation te kunnen waarborgen, ondanks de inzet van een interne mediator, heeft de politiebemiddelaar in overleg met de MfN de gebruikelijke clause in de mediationovereenkomst die handelt over het beroepsgeheim van de mediator licht gewijzigd. Waar in geval van een externe mediator alleen toekomstige strafbare feiten die worden besproken tijdens de mediation niet onder het beroepsgeheim vallen, is dit hier ook het geval voor eerder gepleegde strafbare feiten. Waar inperking van de vertrouwelijkheid van het mediationgesprek als nadeel gezien kan worden, noemt de politiebemiddelaar ook voordelen van de inzet van een politiemedewerker. In tegenstelling tot een externe mediator, die alleen informatie krijgt over het feit dat direct aanleiding gaf tot de mediation, beschikt een politiebemiddelaar of -mediator over meer kennis over de geschiedenis van het conflict en contextuele factoren die mogelijk relevant zijn. Hierdoor is de kans groter dat de gemaakte afspraken ook worden nagekomen. Bovendien is de politie goed in staat om na te gaan of de partijen zich inderdaad aan de gemaakte afspraken houden, en wanneer dit niet het geval is te adviseren over vervolgstappen. In dergelijke gevallen geeft de politiebemiddelaar aan dat een nieuwe mediation de eerst aangewezen optie is. Daarnaast kan zij de betrokkenen ook informeren over het doen van een nieuwe aangifte, het starten van een civielrechtelijke procedure of andere stappen zoals een verhuizing.

Den Hartog (2020) heeft namens de politiebemiddelaar een evaluatiegesprek gevoerd met vijftien deelnemers aan pendelbemiddeling. De deelnemers waren vrijwel allemaal tevreden over de procedure en de rol die de bemiddeling had bij het oplossen van hun conflict.

Punten voor doorontwikkeling

De Amsterdamse politiebemiddelaar brengt enkele punten naar voren die van nut zijn voor een eventuele opschaling. Deze worden hieronder kort besproken.

- Tijdens het opnemen van de aangifte door (met name) Intake en Service kan meer worden gedaan wat betreft het noteren van het doel van de aangever en de context van het gebeurde. Dit is van belang om te kunnen inschatten of een zaak zich leent voor mediation, maar ook bij een strafrechtelijke afdoening kan informatie over de gevolgen van het delict relevant zijn. In de praktijk is men bij het opnemen van de aangifte nog sterk gericht op alleen de strafrechtelijke aspecten.
- Het is belangrijk de mogelijkheid van verwijzing naar mediation of bemiddeling actief te blijven benadrukken. De ervaring leert hier dat informatie snel wegzakt en dat vooral collega's die eerdere positieve ervaringen hebben, blijven doorverwijzen. Inmiddels is door het District Zuid een plan opgesteld om herstelgericht werken in 2021 en 2022 te continueren, waarbij het streven is om vanaf eind 2021 elke burger die zich meldt bij het basisteam waarin de politiebemiddelaar werkzaam is, te informeren over herstelgericht werken.
- De Amsterdamse politiebemiddelaar heeft momenteel nog weinig zicht op de rol van Perspectief Herstelbemiddeling ten opzichte van de door haar reeds aangeboden opties, en mogelijke samenwerking hierin. In 2021 zal met deze en andere externe partijen contact worden gelegd om de samenwerking (verder) vorm te geven. Een belangrijk aspect hierbij is het sluiten van convenanten over het delen van privacygevoelige informatie zoals de uitkomst van een mediation of bemiddeling. Deze informatie is voor de politie van belang om te kunnen toezien op de naleving van gemaakte afspraken.

3.2.4 Politiebemiddeling in Utrecht

In een basisteam in Utrecht (regionale eenheid Midden-Nederland) is door een medewerker van de recherche zelf een werkwijze opgezet om te bemiddelen bij (dreiging met) huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Zij heeft hiertoe op eigen initiatief een opleiding tot mediator afgerond. Inmiddels wordt zij gezien als specialist op dit terrein: bij directe collega's maar ook bij ZSM en onder advocaten is haar werkwijze bekend en worden zaken naar haar doorverwezen.

Onderscheidend ten opzichte van de besproken pilots en de politiemediation in Amsterdam is de focus op de specifieke delicten huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Deze delicten hebben raakvlakken met elkaar in zoverre dat ze beide in de context van de gezins- of familie-omgeving plaatsvinden. Eengerelateerd geweld onderscheidt zich van huiselijk geweld door het motief: gewelddadige maatregelen in reactie op gepercipieerd eerverlies. Daarnaast heeft eengerelateerd geweld vaker een sterk collectief karakter: het gaat niet alleen om conflicten binnen het gezin maar ook binnen en tussen families. Voor bemiddelaars geldt dat zij in een dergelijke situatie beducht moeten zijn op de machtsbalans tussen deelnemers, met name of het slachtoffer zich voldoende vrij kan uitspreken (Sanberg & Janssen, 2011).

De Utrechtse politiebemiddelaar benadrukt dan ook dat de wensen en behoeften van het slachtoffer het vertrekpunt vormen voor haar aanpak. Haar eigen culturele achtergrond helpt haar om snel te achterhalen wat er precies speelt:

Het is heel belangrijk het slachtoffer goed aan te horen, en te kijken en te onderzoeken wat zijn de gevaren, waar moeten we rekening mee houden, wat moeten we juist [wel] doen, wat moeten we niet doen. Vaak weten slachtoffers zelf al wat de juiste oplossingen zijn, dan kun je samen gaan onderzoeken wat de belangrijkste wegen zijn. Aan de hand daarvan is het belangrijk het vertrouwen te winnen. Dat vertrouwen win je niet in een keer, maar rustig aan. Voor mij is een pre dat ik de taal spreek en op de hoogte bent van de cultuur. Vaak weet ik met een paar zinnnetjes waar de pijn zit en waar ik de angel uit moet halen.
(Politiebemiddelaar Utrecht)

Bemiddeling biedt ook kansen in de aanpak van eengerelateerd geweld, juist omdat er vaak sprake is van sterke sociale druk en controle (Sanberg & Janssen, 2011). Burgers met een migratieachtergrond zijn volgens de politiebemiddelaar vaak al bekend met informele vormen van bemiddeling, waarbij een familielid of gezaghebbende buurtbewoner wordt gevraagd om een conflict op te lossen. Bovendien speelt vaak de wens het conflict binnen de eigen gemeenschap te houden en roddel te voorkomen.⁴²

De afweging of een casus zich wel of niet leent voor bemiddeling wordt per geval gemaakt. Naast de wens van het slachtoffer kijkt zij hierbij naar de ernst van de zaak en potentiële veiligheidsrisico's. Bij ernstig letsel wordt in principe niet bemiddeld, tenzij het slachtoffer aangeeft daar wel behoefte aan te hebben. In dergelijke gevallen vindt bemiddeling in samenspraak met de officier van justitie plaats naast een strafrechtelijk traject, en heeft het primair tot doel om angst voor herhaling weg te nemen.

De ervaring van de politiebemiddelaar is dat de meeste mensen willen meewerken aan bemiddeling wanneer je het voorstel op de juiste manier doet. Zowel slachtoffers als verdachten hebben volgens haar vaak de wens om zelf een oplossing te vinden en dit niet aan een rechter over te laten. Voor de verdachte speelt hier vooral de wens mee om strafvervolgung te vermijden. Voor slachtoffers kan bemiddeling een uiteindelijk betere uitkomst bieden, zoals onderstaand voorbeeld laat zien:

Wanneer je bijvoorbeeld te maken krijgt met een dochter die ruzie heeft met haar vader, en die aangeeft dat ze is mishandeld of wat dan ook dan is het structureel dat je aangifte doet, de vader aan gaat houden, het letsel [gaat] onderzoeken, de vader voor laat geleiden, [hij] moet voor de rechter verschijnen, er komt een straf uit. Voor ons, als politie zou in feite het onderzoek zijn afgerond. Maar als je te maken krijgt met een buitenlands meisje die in zo'n situatie met haar vader zit, moet je gaan kijken: wat levert dit onderzoek uiteindelijk op? Is het meisje erbij gebaat als haar vader vast komt te zitten, een strafblad krijgt? Dat is juist niet het geval: vader gaat een straf krijgen, maar dat betekent misschien dat het meisje in gevaar gaat komen, de band tussen vader en dochter zal nooit meer hetzelfde worden, dan wordt ze verbannen.
(Politiebemiddelaar Utrecht)

Wanneer bemiddeling wordt ingezet, neemt de politiebemiddelaar eerst contact op met het slachtoffer en vervolgens met de verdachte. Vaak is dit enige tijd na de aangifte of melding, waardoor emoties minder hoog oplopen en partijen meer open

⁴² Ook andere respondenten merken op dat zij positieve ervaringen hebben met bemiddeling bij burgers met een migratieachtergrond, met name bij problemen in de gezins- en familiesfeer. Daarentegen is de ervaring van enkele andere respondenten dat burgers met een migratieachtergrond juist minder open staan voor bemiddeling.

staan voor bemiddeling. Deze gesprekken hebben tot doel om de voor- en nadelen van bemiddeling voor beide partijen in kaart te brengen en na te gaan wat eventuele gezamenlijke belangen zijn. Daarnaast wordt in het eerste gesprek met het slachtoffer vaak al aangegeven dat inzetten op bemiddeling, juist omdat dit door de politie plaatsvindt, ook gevolgen kan hebben voor het opsporingsonderzoek:

Zodra ik met een verdachte in gesprek [ga], moet ik hem wijzen op zijn zwijgrecht. Dan is hij al verdachte, ik kan hem niet een tweede keer daarover horen. Dus als ik inhoudelijk over een zaak ga praten, kan ik daar op een andere dag niets meer mee doen. Daar moet ik ze duidelijk op wijzen.
(Politiebemiddelaar Utrecht)

Wanneer beide partijen open staan voor bemiddeling, vindt eerst een individueel gesprek plaats. Tijdens dit gesprek worden de verwachtingen geïnventariseerd en afspraken gemaakt over hoe men zich zal gedragen tijdens het gezamenlijke gesprek. Daarna volgt een fysiek gesprek op het politiebureau. Wanneer er risico bestaat op escalatie, wordt dit gesprek in het bijzijn van een collega gevoerd. Al naar gelang de casus kunnen hier ook andere partijen bij betrokken worden, zoals familieleden. Wanneer een fysiek gesprek niet haalbaar is, vindt soms ook pendelbemiddeling plaats. Daarnaast voert de politiebemiddelaar ook stopgesprekken met verdachten van stalking. De uitkomsten van deze gesprekken worden teruggekoppeld aan het slachtoffer.

Na afloop van de bemiddeling wordt een eindrapportage opgemaakt in het politiesysteem, waarin wordt aangegeven dat er een bemiddeling is geweest en welke afspraken de partijen hebben gemaakt. Vaak gaan deze afspraken over het herstel van de onderlinge relatie. De bemiddelingen die de politiebemiddelaar tot nu toe heeft gedaan, slaagden in vrijwel alle gevallen. Dit komt door een goede selectie aan de voorkant: bij zaken met weinig kans van slagen wordt bemiddeling niet ingezet. Daarnaast zijn verdachten vaak sterk gemotiveerd om de bemiddeling te laten slagen:

Doordat je het van tevoren goed hebt onderzocht, weet je of het wel of niet gaat werken. Als het niet gaat werken, begin ik er niet aan. Maar doordat er een stok achter de deur zit, vooral bij de verdachte van: dit heb je te verliezen, dan zie je ook een verandering in gedrag dat die persoon toch beseft van 'ja, ik moet toch echt want anders dit of dat' en dan kun je dat even benoemen, en steken ze het toch zodanig in van 'we gaan ervoor'.
(Politiebemiddelaar Utrecht)

In de meeste gevallen is de bemiddeling ook het einde van het strafrechtelijke traject, wanneer het slachtoffer aangeeft dat de zaak niet meer verder hoeft te worden vervolgd. Deze beslissing wordt dan ook opgenomen in de eindrapportage of in een aanvullende verklaring.

Punten voor doorontwikkeling

Wat betreft aanknopingspunten voor een eventuele opschaling benoemt de politiebemiddelaar in Utrecht met name de rol van Intake en Service als mogelijke bemiddelaars aan de voorkant. Zij is nu zelf op kleine schaal begonnen medewerkers te trainen om meer contextuele informatie te verzamelen en zelf na te denken over passende oplossingen, en deze indien mogelijk ook zelf uit te voeren.

3.3 Bemiddeling als onderdeel van herstelgericht werken

Naast de in de vorige paragraaf beschreven pilots en werkwijzen van politiebemiddelaars, wordt ook op andere plekken binnen de politie ingezet op slachtoffergericht en herstelgericht werken. Bemiddeling – door de politie zelf of door een externe partij – kan hier onderdeel van uitmaken, naast andere niet-strafrechtelijke interventies zoals een stopgesprek of doorverwijzen naar hulpverlening. In de praktijk blijken respondenten in de meeste gevallen slechts incidenteel bemiddeling toe te passen.

3.3.1 Intake en Service

De afdeling Intake en Service houdt zich bezig met het afhandelen van aangiftes en meldingen. Medewerkers Intake en Service zijn vaak het eerste contactpunt van burgers met de politie. Zij werken op een regionaal servicecentrum (RSC) of in een basisteam; deze subparagraaf is met name gebaseerd op de ervaringen van medewerkers uit basisteams.

Informatievoorziening aan slachtoffers is een van de taken van de medewerkers Intake en Service, hieronder valt ook het informeren over het recht op herstelrechtvoorzieningen. Daarnaast kunnen medewerkers informatie en advies geven over de voor- en nadelen van het doen van aangifte. Wanneer de aangever hiervoor open staat, kan voor een andere aanpak dan een aangifte worden gekozen, zoals bemiddeling maar ook doorverwijzing naar hulpverlening. Ten slotte oefenen medewerkers door de informatie die zij opnemen in de aangifte indirect invloed uit op de prioritering en afdoening van een zaak.

Verschillende projectleiders slachtofferrechten geven aan dat Intake en Service als eerste aanspreekpunt voor de burger een belangrijke schakel zou kunnen vormen in een herstelgerichte aanpak:

Ik geloof ook echt dat je veel beter aan de voorkant aan de balie (...) dat je goed uitvraagt van hé maar wat is echt de behoefte van de burger. Want vaak zit het gewoon in taal, van 'ik kom aangifte doen', maar is de behoefte ergens anders. En krijg je daarmee een veel beter contact met je burger en ook een tevreden burger. Dus ik zie ook vooral heel veel winst bij Intake en Service.
(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid B)

Wel geven de projectleiders aan dat medewerkers Intake en Service op dit moment onvoldoende kennis hebben van herstelrecht om die schakel te kunnen zijn. Het gaat dan om het geven van extra informatie over herstelrechtvoorzieningen – in aanvulling op de algemene informatie over slachtofferrechten die middels een folder wordt verstrekt – maar ook over het doorvragen naar de onderliggende behoeften van aangevers. Idealiter maken medewerkers op die manier zelf een inschatting van de toegevoegde waarde van een herstelgerichte aanpak:

Er is niet een standaard uitvraagprotocol waar heel duidelijk herstelgericht werken wordt meegenomen. Want eigenlijk wil je hele specifieke vragen stellen om uit te vinden waar nou de wensen en behoeften zitten, en of een situatie zich uiteindelijk wel leent voor herstelgericht werken. Maar dat is niet een structureel onderdeel van het intakegesprek.
(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid D)

In verschillende basisteams wordt wel meer aandacht besteed aan herstelgericht werken. Onderstaande ervaringen zijn afkomstig van vier respondenten uit drie basisteams in verschillende regionale eenheden. In twee teams maakt men gebruik van de Vanguard⁴³ methode om de dienstverlening bij de intake te verbeteren. In het kader hiervan wordt expliciet aandacht besteed aan de 'vraag achter de aangifte': wat willen burgers bereiken en is een aangifte hiervoor het juiste middel? Burgers weten vaak niet dat het doen van aangifte betekent dat er een strafrechtelijk traject start, hebben verkeerde of te hoge verwachtingen van wat een aangifte in hun zaak kan betekenen en zijn niet op de hoogte van mogelijk alternatieven:

Natuurlijk heb je het recht om aangifte te doen, maar wat houdt het dan verder in? Die uitleg erbij dat is wel belangrijk. En voor sommige collega's is dat misschien heel logisch maar misschien vergeten ze dan even dat die persoon misschien nog nooit aangifte heeft gedaan en eigenlijk helemaal niet zo goed weet wat dat überhaupt inhoudt, wat het betekent.

(Operationeel specialist betrokken bij Vanguard/duurzaam verbeteren, eenheid B)

Alle respondenten van Intake en Service geven aan dat ze geen gebruikmaken van een protocol of vaste vragenlijst, maar maatwerk proberen te leveren aan de hand van het type zaak, de context van het probleem en de vraag van de burger. Bemiddeling – door de wijkagent, buurtbemiddeling of door de medewerker zelf – maakt onderdeel uit van een breder palet aan alternatieve oplossingen, waaronder respondenten ook het houden van stopgesprekken en doorverwijzing naar hulpverlening scharen. In één team is een sociale kaart opgesteld van relevante instanties binnen het werkgebied van het basisteam en zijn medewerkers bij deze instanties op bezoek geweest om zich te informeren over hun werkwijze. Daarnaast zoekt men in dit team actief de samenwerking met medewerkers van andere eenheden. Zo wordt het voorbeeld gegeven van een geval van stalking waarbij de verdachte aan de andere kant van het land woonde:

R1: Een paar weken geleden was er een stalking, en de stalker woonde heel ergens anders in [provincie]. En het slachtoffer woonde hier in [stad]. In plaats van gewoon een aangifte – want het was wel gewoon een stalking, we hadden er een aangifte van op kunnen nemen, alleen die mevrouw zegt: 'Ik wil gewoon dat het stopt. Hij hoeft van mij niet gestraft te worden maar hij moet gewoon kappen want ik word gewoon bang.' Toen zijn we gaan bellen met de wijkagent aldaar. Uit gaan zoeken waar woont hij dan. Wijkagent daar gebeld, die wijkagent zegt prima, verzoek gedaan tot een stopgesprek, wijkagent is daar op bezoek geweest, en het is wel gestopt. Dus we zorgen ook als we een andere optie kiezen dan bijvoorbeeld een aangifte, dan bellen we er ook achteraan van goh – R2: Stukje nazorg.

R1: Precies. De wijkagent uit [provincie] heeft een stopgesprek, is het ook daadwerkelijk gestopt. Dus het is niet van nou we hebben het overgedragen aan de wijkagent en verder hoort u nooit meer wat.
(Medewerkers Intake en Service, eenheid D)

⁴³ Vanguard (binnen de politie ook bekend als duurzaam verbeteren) is een veranderstrategie voor het duurzaam verbeteren van werkprocessen. Centraal hierbij staat de verwachting van de burger en wat de politie kan doen om haar dienstverlening hierop af te stellen. Zie ook: www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/blauwvakmanschap/Paginas/Veranderstrategie-van-Vanguard.aspx

In een ander team wordt juist aangegeven dat er buiten de vaste samenwerkingen – zoals met Veilig Thuis in geval van huiselijk geweld – weinig kennis bestaat over relevante partners. Mede als gevolg hiervan worden er weinig zaken op alternatieve wijze afgedaan.

Bemiddeling heeft volgens de respondenten vooral toegevoegde waarde bij relatief lichte feiten waarbij de partijen elkaar kennen en blijven tegenkomen, zoals bij burenen- en familieruzies. Het gaat vaak om langlopende conflicten waarbij de perceptie van medewerkers is dat een aangifte het probleem niet oplost of juist kan verergeren. In dit soort gevallen polst men of het slachtoffer open staat voor bemiddeling door de wijkagent of verwijzing naar buurtbemiddeling. Ook wordt bemiddeling vaker onderzocht in zaken waarbij de partijen aangifte tegen elkaar hebben gedaan, of waar beide partijen – wederom naar het oordeel van de respondenten – deels 'schuld' hebben aan het onderliggende conflict. Inzet van bemiddeling wordt dan gezien als een praktische oplossing waarbij de burger bovendien meer gebaat is. Dit soort zaken kosten de politie immers veel tijd, terwijl de kans op strafrechtelijke vervolging klein is.

Daarnaast bemiddelen medewerkers Intake en Service weleens zelf. Dit gebeurt volgens respondenten vooral bij zaken waarbij de aangever alleen een schadevergoeding wil, zoals bij aanrijdingen. Eventuele afspraken worden dan vastgelegd in het politiedossier. Vergeleken met langer lopende conflicten tussen bekenden vinden respondenten bemiddeling met het oog op materiële genoegdoening makkelijker, omdat de partijen er rationeler zouden instaan. Zij zijn dan ook eerder geneigd deze zaken zelf te doen, in plaats van ze door te verwijzen. Wel merkt een respondent op dat het kan gebeuren dat een overeengekomen schadevergoeding niet wordt betaald en er alsnog aangifte moet worden gedaan. De aangifte is dan vaak van slechtere kwaliteit omdat het feit al even geleden heeft plaatsgevonden.

Over bemiddeling in zwaardere zaken – wanneer er bijvoorbeeld geweld is gebruikt – zijn respondenten terughoudender. Desgevraagd geven zij enerzijds aan dat de wens van het slachtoffer leidend is. Anderzijds meent men dat slachtoffers in zwaardere zaken sowieso uit zijn op strafvervolging en niet open zullen staan voor bemiddeling. Daarnaast geven respondenten aan er beducht voor te zijn dat burgers het gevoel krijgen dat zij geen aangifte willen opnemen of dat de politie hen niet serieus neemt. In dit soort zaken geeft men er daarom de voorkeur aan bemiddeling niet als mogelijkheid te verkennen maar standaard een aangifte op te nemen:

We doen ook wel veel uitgaansgeweld, maar daarbij vraag ik me af of mensen die echt gewond zijn wel open staan voor bemiddeling. Dat wordt dan sowieso opgepakt door de recherche, die vragen dat misschien wel. Wij nemen dan gewoon de aangifte op. Een aangiftegesprek staat ook ingepland voor twee uur, in die tijd moet veel informatie worden gegeven. Je wil mensen ook niet het gevoel geven dat je ze van een aangifte wil afbrengen, zeker in zwaardere zaken.
(Medewerker Intake en Service, eenheid E)

[We bespreken bemiddeling alleen] als de casus zich ervoor leent. Want als je komt van goh ik ben net mishandeld door mijn ex dan zeggen we niet laten we eerst eens beginnen met bemiddeling. Zo is het niet. Maar je kijkt wel van wat is de volledige hulpvraag. En nou ja, soms is er al jaren een bepaalde hulpverlener bezig met een gezin en wil je die er misschien even bij betrekken.
(Medewerker Intake en Service, eenheid D)

In de organisatie lopen medewerkers regelmatig tegen grenzen aan. Hierdoor wordt bemiddeling niet in alle zaken waar dit volgens respondenten een optie zou kunnen zijn, ook daadwerkelijk voorgesteld. Afhankelijk van de bezetting is er niet altijd ruimte om door te vragen naar de mogelijkheden voor bemiddeling. Soms wordt dit opgelost door zaken die van tevoren als kansrijk worden ingeschat op een later moment in te plannen, maar dit is niet altijd haalbaar. Met name bij zwaardere zaken wordt bovendien de duur van een aangiftegesprek als te kort gezien om op een zorgvuldige manier het gesprek over bemiddeling aan te gaan. Eén van de teams is inmiddels grotendeels gestopt met Vanguard. In dit team is de ervaring dat medewerkers aarzelen om alternatieven voor een aangifte in te zetten, omdat ze bang zijn door collega's of leidinggevenden te worden aangekeken op het niet opnemen van een aangifte.

3.3.2 Zeden

Meerdere projectleiders slachtofferrechten geven aan dat er bij zedenzaken vaker structureel naar de mogelijkheden voor een herstelgerichte aanpak wordt gekeken. Twee geïnterviewde zedenrechercheurs uit verschillende eenheden bevestigen dit beeld. In de praktijk neemt dit de vorm aan van een stopgesprek, doorverwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling (in een van de twee eenheden) of bemiddeling door politiemensen zelf (in beide eenheden). Herstelgericht werken in zedenzaken wordt vooral ingezet in situaties waarbij er geen sprake is van een strafbaar feit of de bewijsbaarheid minimaal is:

Je zou kunnen denken aan zaken waarin je eigenlijk al aanvoelt dat de kans op seponeren waarschijnlijk heel hoog is, of dat de bewijsbaarheid heel minimaal is. We mogen niet op de stoel van de rechter zitten, maar gevoelsmatig ga je dan al aandragen dat [bemiddeling] mogelijk iets zou kunnen zijn.
(Teamleider zeden, eenheid E)

Beide respondenten wijzen erop dat slachtoffers van zedendelicten het strafrechtelijke traject vaak als (zeer) zwaar ervaren. Wanneer een zaak uiteindelijk wordt geseponeerd of de rechter een lagere straf oplegt dan gehoopt, is de teleurstelling groot en kunnen slachtoffers met het gevoel blijven zitten niet geloofd te worden. Herstelrecht kan dan een goed alternatief zijn omdat er meer mogelijkheden zijn voor maatwerk en het slachtoffer de regie kan houden. Daarnaast geeft een respondent aan dat een groot deel van de zaken die bij hen binnenkomen, bestaat uit meldingen waarbij het slachtoffer geen aangifte wil doen maar de politie wil informeren of waarschuwen, of wil dat de politie de verdachte aanspreekt op diens gedrag. In zulke gevallen ligt het voeren van een stopgesprek voor de hand. Voordeel voor de politie is dat stopgesprekken weinig tijd kosten en in het politiet-systeem worden geregistreerd,⁴⁴ waardoor op een later moment eventueel alsnog actie kan worden ondernomen:

Goed vastleggen [is belangrijk]. En wel daarna een terugkoppeling aan het slachtoffer, vaak telefonisch, waarin we zeggen: we hebben elkaar gesproken, dit hadden we toegezegd, we hebben het gesprek [met de verdachte] gehad, en dan vertellen we in grote lijnen hoe dat gesprek verliep, of hij het herkende, het verhaal, hoe hij daarop reageerde. En we leggen nog een keer uit: we leggen het hier vast, mocht het zo zijn dat hij weer bij jou op de lijn komt, hij gaat je weer

⁴⁴ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld door de politie gevoerde bemiddelingsgesprekken, die niet centraal worden geregistreerd.

lastigvallen, bel ons. Dan doen we het vaak op die manier, we kijken ook een beetje naar hoeveel capaciteit kost ons zo'n zaak.

(Operationeel specialist zeden, eenheid F)

In zedenzaken wordt – met uitzondering van acute zaken – eerst een informatief gesprek gevoerd waarin het slachtoffer vertelt wat er is gebeurd en de politie informatie geeft over het verloop van een eventuele juridische procedure en wat men hiervan kan verwachten. Het slachtoffer hoeft niet meteen aangifte te doen maar kan gebruikmaken van bedenktijd. Dit werkproces leent zich volgens de respondenten goed voor het bespreken van bemiddeling, omdat zo al voor een eventuele aangifte de mogelijkheid van bemiddeling of een andere vorm van contact met de verdachte kan worden besproken. In hoeverre bemiddeling daadwerkelijk ter sprake komt, en hoe uitgebreid dit gebeurt, verschilt:

Het zit bij sommige collega's, omdat ze goede ervaring hebben met [bemiddeling], als ze eenmaal ervaring hebben dan onthouden ze het meer, (...) noemen ze het vaker. Bij sommige collega's zit het niet zo goed tussen de oren en dan noemen ze het wel, [schuiven ze de] informatiefolder naar voren, maar dat blijft pas echt hangen vind ik altijd op het moment dat je het [uitgebreider] noemt.

(Teamleider zeden, eenheid E)

Deze respondent geeft ook aan dat collega's bemiddeling in sommige zaken meer voor de hand vinden liggen, en het daarom eerder ter sprake zullen brengen. Het gaat dan met name om lichte feiten waarbij minderjarigen betrokken zijn – bij zwaardere feiten met minderjarige slachtoffers wordt juist vaak ambtshalve vervolgd – en om zaken waarbij slachtoffer en verdachte bekenden van elkaar zijn.

Hoe bemiddeling vorm krijgt, verschilt tussen de eenheden. Een van de twee respondenten geeft aan dat wanneer het slachtoffer bemiddeling wil en er geen sprake is van ambtshalve vervolging, de zaak vrijwel altijd wordt doorverwezen naar Perspectief Herstelbemiddeling. Er wordt dan geen aangifte gedaan. In uitzonderlijke gevallen wordt door de politie zelf bemiddeld. Een voorbeeld is een zaak waarbij de ouders aangifte hadden gedaan van seksueel misbruik van hun dochter, en de vader vervolgens het recht in eigen hand nam en – naar later bleek – de verkeerde een klap gaf:

Toevallig heb ik vorige week voor het eerst zelf een bemiddelend gesprek gevoerd, maar dat was ook wel een aparte casus. Vader en moeder hadden aangifte gedaan van een zedenzaak van hun dochter, richting een onbekende. Het meisje is negen, een onbekende dader was in het park bij hen in de buurt. Wij zijn op zoek naar de verdachte, en zijzelf ook. Zij zijn natuurlijk op hun hoede, want het is buiten gebeurd. Op enig moment herkent het meisje een verdachte. Vader is erbij, vader rent, gaat achter die jongen aan, geeft hem een klap en het blijkt achteraf niet de juiste te zijn. Laat ik het zo zeggen, het is echt uitgesloten dat hij de verdachte is. Maar goed, dat meisje heeft die jongen herkend. Natuurlijk emoties alom, bij beide partijen. De jongen die de klappen ontvangen had die had heel veel vragen. Waarom ik, zien zij mij nog steeds [als de dader]. Want ze wonen bij elkaar in de buurt, zeg maar bij elkaar om de hoek. De ene partij wilde excuses aanbieden, de ander was ik aan het polsen staat hij daar voor open. Uiteindelijk hebben we vorige week zelf met twee collega's van zeden een bemiddelend gesprek gevoerd. Dat was heel prettig voor hen allebei. Ik heb wel benadrukt dat het niet per se betekent dat ze de aangifte moeten intrekken, dat het echt is 'jullie moeten met elkaar door als burens'. Dat heb ik van tevoren een beetje verkend, wat beide partijen ervan verwachtten. Het was

eigenlijk een heel mooi gesprek, voor beide waardevol. Maar dat was echt een casus die zich ervoor leende.

(Teamleider zeden, eenheid E)

In dit geval ging de bemiddeling niet direct om het feit waarvoor aangifte was gedaan maar om het behoud van de burenerelatie. Na de aangifte is het volgens respondenten lastig bemiddeling in te passen, omdat verdachten vaak pas aan het eind van het opsporingsonderzoek worden aangehouden en verhoord. Inzet van bemiddeling of mediation voorafgaand aan het verdachtenverhoor wordt als onwenselijk gezien, omdat de verdachte dan al details over de zaak te horen kan krijgen.

De andere respondent geeft aan niet bekend te zijn met Perspectief Herstelbemiddeling. Wanneer er in deze eenheid wordt bemiddeld, gebeurt dit door de politie zelf. Vaak gaat het dan om zaken waarbij er geen sprake is van een strafbaar feit, maar er rond een zaak wel maatschappelijke onrust is ontstaan en de verwachting is dat de politie er 'iets mee doet'. Een voorbeeld is een zaak van – vermeende – grooming van scholieren door een docent. In deze zaak bleek geen sprake te zijn van een strafbaar feit, maar voerde de politie wel gesprekken met de docent in kwestie en de leerlingen en ouders om wie het ging:

Vorig jaar hebben we een zaak gedraaid, er kwam een melding binnen over een schooldocent. Die jongen was gewoon niet volwassen genoeg en pakte ook een beetje aan met scholieren van veertien, vijftien jaar. Hij was zelf begin twintig, dat leeftijdsverschil is dan niet zo groot. Hij had online allerlei contacten met die meisjes en dat werd op een gegeven moment bekend bij een aantal ouders, en die wilden aangifte doen, want die dachten dat hij zich schuldig maakte aan grooming of aan sexting. Wij gaan die gesprekken aan, maar waar we uiteindelijk op finishen is grensoverschrijdend gedrag, gedrag dat niet past bij iemand in het vak van docent die omgaat met leerlingen. Dus we vinden daar wel wat van, maar we hebben er geen strafbaar feit bij. Dan heb je wel een hoop reuring in zo'n zaak, want het wordt ook op school gemeld door ouders. En de school gaat die docent voorwaardelijk schorsen, want er loopt een politieonderzoek. Waar we op zijn gefinished, we hebben [zijn] gesprekken gevolgd, ook zijn data bekeken. We hadden geen strafbaar feit, maar we hebben wel gesprekken gevoerd met de docent, de school, de ouders, de leerlingen

(Operationeel specialist zeden, eenheid F)

3.3.3 Bemiddeling bij ZSM

ZSM is een aanpak van met name veel voorkomende criminaliteit (onder andere diefstal, bedreiging, vandalisme, lichte geweldszaken) waarbij zaken snel en in overleg met (keten)partners worden afgehandeld. ZSM-zaken worden besproken aan een ZSM-tafel, waarbij politie, Slachtofferhulp, Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming input kunnen geven over onder meer de achtergrond van de verdachte en de gevolgen van het delict voor het slachtoffer. De officier van justitie dient bij het besluit over de best passende afdoening hiermee rekening te houden. Naast een dagvaarding of een andere strafrechtelijke afdoening – zoals een taakstraf of een boete – behoren ook alternatieve afdoeningen tot de mogelijkheden. Voorbeelden zijn een bemiddelingsgesprek, doorverwijzing naar mediation in strafzaken (MiS) of (bij minderjarige verdachten) doorverwijzing naar Halt. Deze subparagraaf behandelt herstelgericht werken en bemiddeling door de politie. Verwijzing naar MiS komt aan de orde in paragraaf 3.4.

Drie respondenten die werkzaam zijn als politieliaison voor ZSM in verschillende regionale eenheden benadrukken de focus op maatwerk en passende afdoeningen. Zij geven aan dat ze, wanneer dit van toepassing is, altijd kijken naar de wensen van het slachtoffer maar ook naar de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en de omstandigheden van het delict. Hierbij maken respondenten in overleg met ketenpartners een inschatting gebaseerd op hun eigen ervaringen en gevoel bij een zaak. Veel zaken zijn 'standaard' en komen volgens respondenten sowieso niet in aanmerking voor een alternatieve afdoening: *'80% is bij ons lopende band en 20% is echt het dossier dat we beetpakken in de zin van herstelrecht'* (Medewerker ZSM, eenheid F).

Hoewel ZSM is ontwikkeld om relatief lichte zaken af te handelen, merken respondenten op dat zij in de praktijk ook zwaardere zaken afdoen. Met name bij lichte strafbare feiten waarbij de partijen bekenden van elkaar zijn, worden regelmatig mogelijkheden voor de inzet van herstelrecht verkend. Daarentegen wordt herstelrecht minder snel ingezet wanneer er sprake was van schade of letsel, bij *high impact crimes* zoals woninginbraak of overvallen en bij diefstal:

Simpele strafbare feiten tussen familieleden, buren, organisatie werknemer/ werkgever [wel]. (...) Zaken met schade: een wat ernstiger vorm van delicten, vermogensdelicten, dan wordt toch niet meteen aan mediation gedacht. Inbraken, diefstallen, nee, nee, nee, dan wordt toch ouderwets afhandelen meteen als afdoening gepakt.
(Medewerker ZSM, eenheid D)

Daarnaast kan een uitgebreid justitieel verleden van de verdachte een contra-indicatie vormen: respondenten menen dan dat herstelrecht een gepasseerd station is, en er beter kan worden ingezet op een strafrechtelijke afdoening.

Wanneer er wel wordt ingezet op herstelrecht, neemt dit verschillende vormen aan. Soms wordt een zaak terugverwezen voor bemiddeling naar een basisteam of naar een wijkagent. Dit komt met name voor bij relatief eenvoudige conflicten tussen buurtbewoners waarbij bemiddeling nog niet eerder is geprobeerd. Soms gaat het ook om zaken die door een gebrekkige samenwerking in het strafrechtelijke traject zijn beland, terwijl de wijkagent al langer bij de casus betrokken is en er reeds wordt gezocht naar een buitenstrafrechtelijke oplossing. Bemiddeling door de wijkagent wordt echter ook succesvol ingezet bij langer lopende problemen rond overlast en handhaving van de openbare orde, zoals onderstaand voorbeeld laat zien:

Ik heb nog wel een voorbeeld, dat was een hele vervelende jeugdgroep in een dorpje in [provincie]. Dan heb je het niet over een stad, je hebt het over een dorpje waar kennelijk nogal veel dorpsbewoners vinden dat ze overlast hebben van de jeugd. En dan hebben we het ook niet over honderdtallen, want het is een dorpje, dus dan hebben we het over tien jongeren die ergens samenkomen in een keet of waar ook maar. En wat ellende veroorzaken en dan vervolgens een strafbaar feit begaan met elkaar. En dan is er iemand aangehouden en dan bel ik met de wijkagent. En de wijkagent zegt: 'ik heb maar een belang, dat is mijn positie hier in het dorp. En zien dat ik de rust hier kan bewaren. En dat ik alles weer in de juiste proporties kan terugbrengen.' Ik zeg 'joh, en als we dan eens out of the box gaan denken, wat heb jij dan nodig'. Hij zegt 'nou, wat ik eigenlijk nodig heb is een burgemeester, een officier van justitie, de ouders en de kinderen in een lokaal. En gewoon dat we elkaar aankijken en in gesprek gaan'. En zo geschiedde bij ons. We hebben georganiseerd dat er een officier van justitie en de burge-

meester zelfs, zeg maar een soort driehoek, in de zaal zat. Niet alle ouders waren er, dat moet ik wel duidelijk zeggen, de meeste ouders waren er wel. En ook niet alle jeugd was er helaas, maar de meesten wel. En uiteindelijk heeft het tot rust geleid in dat dorp. In zoverre dat de meesten wel bereid zijn, en bereid waren, om te erkennen dat het zo niet verder gaat.
(Medewerker ZSM, eenheid F)

Daarnaast bemiddelen ZSM-medewerkers ook met enige regelmaat zelf, met name bij vernieling of vandalisme. Bemiddeling is dan relatief eenvoudig en gericht op het komen tot een voor beide partijen acceptabel herstel van de geleden schade. Verdachten stemmen er mee in de schade te vergoeden of een tegenprestatie te verrichten en voorkomen zo verdere strafvervolging en een strafblad. Opvallend is hier dat twee respondenten aangeven dat zij dit soort informele afdoeningen vooral inzetten bij zaken tussen natuurlijke personen. Wanneer het slachtoffer een bedrijf of instantie is, blijkt dit lastig van de grond te krijgen.

In het verlengde hiervan bespreken de respondenten ook een aantal andere werkwijzen waarbij geen sprake is van bemiddeld contact tussen slachtoffer en verdachte, maar waarbij de insteek is om tot de best mogelijke oplossing te komen zonder inzet van het strafrecht. Politie mensen betitelen dit zelf vaak wel als bemiddeling of herstelrecht, wij scharen het hier onder de noemer herstelgericht werken. Zo wordt er binnen twee eenheden doorverwezen naar projecten van de reclassering (Ruim Baan en de ZSM-werkplaats). Binnen deze projecten is er ruimte voor maatwerk en aandacht voor onderliggende sociale, psychische en verslavingsproblematiek. Daarnaast schakelen respondenten ook zelf hulpverlening in. Dit gebeurt met name bij jongere verdachten met een schrijnend verhaal. Zo geeft een respondent het voorbeeld van een minderjarige jongen die door zijn ouders het huis uit was gezet, op straat sliep en was aangehouden voor diefstal en vernieling. In deze zaak was de inschatting dat een straf het onderliggende probleem – dakloosheid en psychische problematiek – niet zou oplossen en dat de verdachte bovendien uit nood gehandeld had. Uiteindelijk is de jongen door tussenkomst van de politie opgenomen in een jeugdinstelling, waarmee de zaak was afgedaan. Ook voor studenten die betrokken zijn bij vernieling of licht uitgaansgeweld wordt vaak gezocht naar een alternatieve oplossing. Hierbij is de gedachte dat verdachten in hun jeugdige onbezonnenheid een misstap hebben begaan, en dat een strafblad – en de gevolgen die dit kan hebben voor het verkrijgen van een Verklaring Omtrent Gedrag – in zulke gevallen een onevenredig zware straf is:

We hebben het voorbeeld gehad van een jongen die in de binnenstad van [stad] met een spuitbus aan de gang was, alles vol kalkte en met name gemeenteeigendommen. Ook first offender, maar net meerderjarig, niet meer geschikt om naar Halt te gaan. Volgens mij het was ook nog een student rechten ofzo. Dan wil je ook nog weleens zeggen 'ach dat moeten we op een andere manier oplossen'.
(Medewerker ZSM, eenheid D)

3.4 Doorverwijzing naar externe voorzieningen

3.4.1 Mediation in strafzaken

In vergelijking met de vormen van bemiddeling en herstelgericht werken binnen ZSM die eerder zijn genoemd, geven respondenten die werkzaam zijn bij ZSM aan dat er minder vaak naar mediation in strafzaken (MiS) wordt verwezen. Een respon-

dent heeft het over 'eens in de twee maanden', een ander stelt dat dit 'zelden' gebeurt.

In principe is MiS – mits beide partijen hiermee instemmen – voor elke zaak binnen ZSM geschikt en zou er dan ook altijd moeten worden nagegaan of mediation een optie is. In de praktijk gebeurt dit niet altijd. Respondenten geven aan dat MiS vooral ter sprake komt wanneer een van beide partijen hier al bij voorbaat om verzoekt, dan wel wanneer een van de ketenpartners op basis van het dossier aanknopingspunten ziet. Deels heeft dit te maken met tijdsdruk: er moeten veel zaken in korte tijd worden afgedaan, waarbij er bij aangehouden verdachten ook rekening moet worden gehouden met wettelijke ophoudtermijnen. Soms wordt een zaak niet geschikt geacht omdat het conflict naar de mening van de politie al te ver is geëscaleerd om de partijen nog met elkaar in gesprek te brengen, of wil men juist eerst nog een andere vorm van bemiddeling of herstelgericht werken inzetten.

In tegenstelling tot informele vormen van bemiddeling of herstelgericht werken, waarbij respondenten veelal aangeven zelf de regie te nemen, stelt de politie zich bij MiS terughoudend op. MiS wordt vooral gezien als een zaak van het OM en andere (keten)partners bij zaken waar politie-inzet een 'gepasseerd station' is:

Mediation is echt een traject dat binnen ZSM al besproken wordt tussen Slachtofferhulp en het OM en de reclassering. Kijk de politie zegt 'ja wacht even, een wijkagent kunnen we hier niet meer voor inzetten, dat is echt een gepasseerd station. Dit is echt, dit moet een slag hoger' (...) Maar dat is dan iets dat de reclassering samen met Slachtofferhulp en het OM overeenkomt. Het enige wat ik dan zeg, 'joh hier moet je geen politiecapaciteit meer tegenaan zetten. Want dit bereikt niets meer'.

(Medewerker ZSM, eenheid F)

Een geïnterviewde officier van justitie geeft aan dat ook in zaken waar de politie niet in eerste instantie aan mediation denkt, zoals wanneer verdachte en slachtoffer geen bekenden van elkaar zijn of wanneer sprake is van letsel, MiS een optie kan zijn. Terwijl politiemensen veel vanuit zaakscategorieën denken – waarbij ze mediation vooral geschikt vinden voor lichtere zaken – kijken mediators meer naar de persoonlijke motivatie en mogelijkheden van slachtoffers en verdachten (zie ook Dierx & Panis, 2018). Het risico bestaat dan ook dat de politie te veel invult voor slachtoffers wat hun wens is. Politierespondenten herkennen dit deels:

Vorige week hadden we nog een casus waarvan ik dacht dat het geen mediation zou worden: kapotte bril, noem alle ellende maar op, snee in zijn neus, weet ik veel wat, maar toen zei het slachtoffer toch 'dat wil ik wel, want we moeten toch weer verder met elkaar'. Het is soms heel verbazingwekkend hoe vergevingsgezind mensen ook wel zijn op dat punt.

(Medewerker ZSM, eenheid D)

Gebrek aan kennis over verschillende vormen van bemiddeling en mediation speelt ook een rol, evenals een gebrek aan ervaring. Zo geeft een van de regionale projectleiders slachtofferrechten aan, dat toen zij enkele jaren geleden werkzaam was bij ZSM de politie vooral informatie leverde en verder een afwachtende houding aannam met betrekking tot de uiteindelijke afdoening. Door het aannemen van vaste medewerkers met een hogere opleiding functioneert de politie volgens haar inmiddels meer als gelijkwaardige partner van het OM.

Daarnaast geven respondenten aan dat gebrekkige terugkoppeling van de uitkomst van zaken die worden doorverwezen naar MiS het lastig maakt om in te schatten

welke zaken wel of niet in aanmerking komen. Wanneer er in een bepaalde zaak ook een dagvaarding is geweest, wordt soms alleen de uitkomst van de zaak als geheel teruggekoppeld, zodat voor de politie niet duidelijk is of de mediation van toegevoegde waarde is geweest. Een van de respondenten stelt dat hij zich mede hierdoor niet altijd voldoende bewust is van mediation als mogelijke afdoening. Ook binnen de politie wordt volgens respondenten niet altijd afdoende teruggekoppeld, bijvoorbeeld richting een wijkagent. Met name bij langer slepende conflicten waarbij telkens weer een beroep wordt gedaan op de politie, kan er zo langs elkaar heen worden gewerkt. Daarnaast geeft een respondent aan dat zijn ervaring is dat MiS een lange doorlooptijd kent. Hierdoor geeft hij de voorkeur aan andere vormen van bemiddeling.

3.4.2 *Perspectief Herstelbemiddeling*

Perspectief Herstelbemiddeling is een stichting zonder winstoogmerk die wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Perspectief Herstelbemiddeling organiseert bemiddeling na (met name) strafbare feiten (zie ook paragraaf 1.2). De politie kan – evenals andere professionals – in principe op ieder moment slachtoffers en/of verdachten doorverwijzen; de uitkomsten van een bemiddeling staan geheel los van een eventueel strafproces. De politie meldt niet op grote schaal zaken aan bij Perspectief Herstelbemiddeling: in 2019 ging het om 46 verwijzingen, waarvan 29 in verkeerszaken.⁴⁵ Volgens de geïnterviewde medewerkers van Perspectief Herstelbemiddeling komt het daarnaast voor dat de politie geen officiële rol heeft als verwijzer maar wel zijdelings bij een traject betrokken is – dit is dan niet als zodanig uit de cijfers af te leiden. Daarnaast is het mogelijk dat betrokkenen na door de politie geïnformeerd te zijn zich op eigen initiatief of via Slachtofferhulp hebben gemeld.

Uit de interviews met politiemensen blijkt dat hun kennis over Perspectief Herstelbemiddeling sterk wisselt, evenals de mate van doorverwijzen. Zo wordt in het team van een van de geïnterviewde zedenrechercheurs regelmatig doorverwezen, terwijl dit in een ander team in het geheel niet gebeurt (zie ook paragraaf 3.3.2). Medewerkers van de verschillende afdelingen Intake en Service verschillen eveneens in hun kennis over Perspectief Herstelbemiddeling: sommigen geven aan wel bekend te zijn met de naam – vaak in het kader van een training over slachtofferrechten – maar zelf (nog) niet te verwijzen, anderen hebben er nog nooit van gehoord. Perspectief Herstelbemiddeling is een relatief kleine organisatie en heeft hierdoor beperkte capaciteit voor communicatie richting potentiële verwijzers. Wel geeft ze gastcolleges op de politieacademie en verzorgt ze op uitnodiging voorlichtingsbijeenkomsten aan basisteams. In 2018 is er een campagne geweest over bemiddeling na verkeersongevallen, gericht op familieagenten. In dit onderzoek is niet gesproken met familieagenten, wel benoemen enkele regionale projectleiders slachtofferrechten de rol van familieagenten als doorverwijzers. Gezien het feit dat de zaken die de politie het afgelopen jaar doorverwees merendeels verkeerszaken zijn, lijkt dit effect te hebben gesorteerd. Daarnaast draait Perspectief Herstelbemiddeling mee in de te starten pilot in Hoeksche Waard (zie paragraaf 3.2.2).

In vergelijking met Slachtofferhulp, waar in veel gevallen automatisch naar wordt doorverwezen, vergt verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling meer eigen inschatting en initiatief van de betreffende politiemedewerker. Het vermoeden is dat

⁴⁵ In totaal werden in 2019 1.547 zaken aangemeld. De meeste zaken werden aangemeld door Slachtofferhulp Nederland (379 zaken) en de Raad voor de Kinderbescherming (279 zaken).

het dan vaak blijft bij het informeren van slachtoffers waarna zij vervolgens zelf contact op kunnen nemen, in plaats van een 'warme' overdracht waarbij Perspectief Herstelbemiddeling contact opneemt met het slachtoffer (zoals dit nu ook al bij Slachtofferhulp gebeurt):

Je moet dat eigenlijk niet bij nabestaanden leggen of bij slachtoffers leggen. Want die hebben al zoveel aan hun hoofd, weet je die gaan niet bellen, die raken het nummer kwijt, die denken er niet meer aan. Dus dat is dan een gemiste kans. Dan kan je beter zeggen tegen Perspectief Herstelbemiddeling 'willen jullie met dit slachtoffer contact opnemen, want die vindt dat OK'. Dat is dan een betere methode.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid E)

Ook menen sommige respondenten dat verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling beter via Slachtofferhulp kan lopen. Slachtofferhulp heeft volgens hen meer kennis en medewerkers zijn erop getraind om slachtoffers goed te begeleiden:

Op de basisteams krijg ik vooral door, mensen weten het niet goed en als ze iets niet weten dan verwijzen ze slachtoffers door naar Slachtofferhulp. Nou is dat op zich een goede want voor ons is dat ook een beetje de ingang naar Perspectief Herstelbemiddeling. Dus dat gebeurt massaal, verwijzen naar Slachtofferhulp bij alle vragen die ze niet weten.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid C)

Perspectief Herstelbemiddeling neemt in principe alle zaken in behandeling waarbij aangifte is gedaan (of een melding bij zedenzaken) en er bij een of beide partijen behoefte bestaat aan emotioneel herstel:

Soms willen mensen geen aangifte maar hebben ze wel de behoefte dat er iets gedaan wordt met hun zaak. Daar kunnen wij een rol in spelen. Op het moment dat ze wel voor een aangifte kiezen, maar er is ook behoefte om bijvoorbeeld bepaalde vragen te stellen die bij kunnen dragen aan emotioneel herstel. Of bepaalde emoties te laten zien of vragen te kunnen stellen, of een gezicht te kunnen zien bij degene die je iets aangedaan heeft. Of je excuses aan te kunnen bieden. In zaken waar die behoefte is, kunnen wij een rol spelen.

(Medewerker Perspectief Herstelbemiddeling)

Politierespondenten geven eveneens aan Perspectief Herstelbemiddeling vooral te noemen wanneer het slachtoffer behoefte heeft aan emotionele verwerking van het gebeurde. Daarnaast zien zij het vooral als optie in zaken waar er niet duidelijk sprake is van een strafbaar feit, wanneer het slachtoffer zelf aangeeft geen strafrechtelijk traject te willen of wanneer zij zelf een strafrechtelijk traject niet kansrijk achten. Opvallend is dat respondenten in het geheel niet spreken over doorverwijzen van *verdachten* naar Perspectief Herstelbemiddeling.

Verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling naast een lopend strafrechtelijk onderzoek wordt niet als optie genoemd.⁴⁶ Desgevraagd geven politierespondenten

⁴⁶ Dit sluit aan bij de visie op herstelrecht die door de politie wordt ontwikkeld. Perspectief Herstelbemiddeling wordt hierin als voorliggende voorziening beschouwd wanneer er nog geen aangifte is gedaan of een zaak niet wordt doorgezet naar het OM. Daarnaast kan Perspectief Herstelbemiddeling worden ingezet wanneer partijen geen gebruik wensen te maken van MiS (de zaak is dan al uit de politiefase) (Persoonlijke communicatie strategisch adviseur slachtofferbeleid).

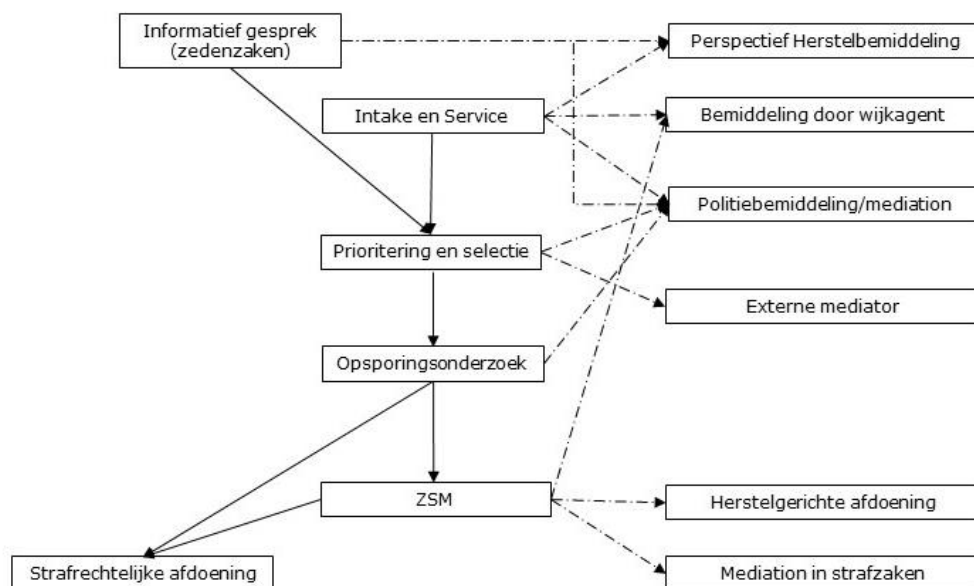
aan, huiverig te zijn dat een simultaan bemiddelingstraject het politieonderzoek zou doorkruisen. Dit zou volgens respondenten het geval kunnen zijn wanneer een verdachte doordat hij of zij benaderd wordt voor een bemiddelingsgesprek op de hoogte wordt gesteld van het feit dat er aangifte of melding is gedaan, of wanneer het slachtoffer tijdens het gesprek informatie deelt met de verdachte waar de politie deze later nog mee wil confronteren. Kortom, in het belang van het onderzoek kan het gewenst zijn dat slachtoffer en verdachte na aangifte geen contact meer met elkaar hebben. In de perceptie van de politierespondenten staat dit haaks op de werkwijze bij bemiddeling. Perspectief Herstelbemiddeling geeft in reactie hierop aan dat bij het al dan niet in behandeling nemen van zaken altijd wordt nagegaan of contact mogelijk is in relatie tot het belang van het lopende onderzoek. Daarnaast vormt de perceptie van politierespondenten dat er bij zaken die naar Perspectief Herstelbemiddeling worden doorverwezen, geen of slechts beperkte (inhoudelijke) terugkoppeling mogelijk is, een belemmering. Hierdoor geven sommige respondenten aan in zaken waar de politie eventueel in de toekomst nog 'iets mee wil' eerder voor een andere interventie te kiezen, zoals een stopgesprek. De geïnterviewde medewerkers van Perspectief Herstelbemiddeling stellen dat – wanneer de politie de verwijzende partij is – hier wel degelijk afspraken over kunnen worden gemaakt. Informatie over het proces – bijvoorbeeld of er een bemiddeling heeft plaatsgevonden – kan zonder meer worden gedeeld. Het delen van inhoudelijke informatie, bijvoorbeeld over gemaakte afspraken, is mogelijk wanneer de partijen hiermee instemmen.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de eerste onderzoeksvraag behandeld: *Welke herstelrechtvoorzieningen zijn er in de politiefase beschikbaar voor volwassenen en jeugdigen en wat houden deze voorzieningen in?*

Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van de verschillende momenten tijdens de politiefase waarop er ruimte is om een zaak 'af te buigen' naar een herstelrechtelijke aanpak, of herstelrecht complementair aan het strafrecht in te zetten. Deze figuur laat alleen de herstelrechtvoorzieningen zien die blijken uit het verzameld materiaal. Daarnaast omvat de figuur alleen de hier relevante en niet alle mogelijke stappen in de politiefase. Zo wordt lang niet elke zaak afgedaan via ZSM. De verschillende momenten waarop herstelrecht kan worden ingezet worden eerst kort besproken. Daarna wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen van onderzoeksvraag 1.

Figuur 2 Inzet van herstelrechtvoorzieningen in de politiefase zoals aangetroffen in de interviews^a



^a Vaste lijnen duiden routes binnen het reguliere werkproces aan, stippellijnen de inzet van herstelrechtvoorzieningen.

Veel zaken komen bij de politie binnen doordat burgers zich melden bij een medewerker van de afdeling Intake en Service. Uit de interviews blijkt dat zij – naast het opnemen van een aangifte of melding – de burger voor bemiddeling door kunnen verwijzen naar de wijkagent, een buurtbemiddelingsorganisatie of Perspectief Herstelbemiddeling. Daarnaast bemiddelen medewerkers soms zelf. Bij zedenzaken vindt er in de regel eerst een informatief gesprek plaats, waarna het slachtoffer kan besluiten wel of geen aangifte te doen. Tijdens dit informatieve gesprek kan ook worden gekozen voor verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling, en in één van de twee eenheden gebeurt dit ook. Daarnaast bemiddelen medewerkers incidenteel zelf.

Op het moment dat er bij de politie aangifte of melding is gedaan, wordt een zaak normaliter doorgezet naar medewerkers die prioritering aanbrengen in de binnengekomen zaken en op basis hiervan een selectie maken van zaken die direct, later of niet worden opgepakt. Bij de pilots in Amsterdam en Hoeksche Waard kan op dit moment worden doorverwezen naar een externe strafrechtmediator. In Amsterdam is er daarnaast een praktijk ontwikkeld waarbij een politiebemiddelaar zaken krijgt aangeleverd. In de bemiddelingspraktijk zoals die is opgezet door een politiemediator in Utrecht worden zaken vooral door haarzelf geselecteerd, op het moment dat deze al in de opsporingsfase zitten. Op het moment dat een zaak wordt besproken aan de ZSM-tafel, zijn verschillende herstelgerichte aanpakken mogelijk. Er kan worden verwezen naar MiS, een zaak kan voor bemiddeling worden terugverwezen naar de wijkagent en de politie kan zelf een herstelgerichte afdoening inzetten.

Resumerend wordt herstelrecht vooral ingezet in het eerste deel van de politiefase – vóór de aangifte of op het moment van aangifte – en in het laatste deel, bij afdoening middels ZSM. Verwijzingen naar herstelrecht in het tussenliggende proces – prioritering en selectie van zaken, en gedurende het opsporingsonderzoek – hebben ofwel het karakter van een pilot of gebeuren op initiatief van een individuele medewerker. Blijkbaar zijn dit voor politiemensen die zich niet primair met herstel-

recht bezighouden minder 'logische' momenten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ook in de andere fasen herstelrecht niet structureel werd ingezet.

In dit kader is het ook opvallend dat verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling alleen genoemd wordt aan het begin van het proces, bij de aangifte of het informatieve gesprek in zedenzaken. Enkele mogelijke verklaringen hiervoor zijn de voorlichtingsactiviteiten van Perspectief Herstelbemiddeling zelf, waardoor medewerkers bij Intake en Service en zeden hier wellicht meer mee bekend zijn, de perceptie dat herstelbemiddeling vooral ten behoeve van slachtoffers is, of het gegeven dat verwijzing vóór aangifte de politie potentieel werk uit handen neemt, wanneer na bemiddeling de aangifte niet wordt doorgezet.

Doelen en doelgroep (onderzoeksvragen 1a en 1b)

In vrijwel alle gevallen geven respondenten aan, te hopen door de inzet van herstelrecht een meer duurzame oplossing te bereiken waarmee tegemoet wordt gekomen aan de wensen van slachtoffers. Daarnaast wordt het verlagen van werkdruk en het ontlasten van de strafrechtketen genoemd als 'bijvangst'.

Aan de voorzijde ligt de nadruk vooral op dienstverlening richting slachtoffers: wat willen burgers bereiken en is een aangifte hiervoor wel het juiste middel? Bij zedenzaken speelt daarnaast mee dat de bewijsbaarheid van zaken vaak laag is, terwijl de emotionele impact van het delict maar ook van een strafproces hoog kan zijn. Daarnaast wordt bemiddeling ingezet wanneer er geen sprake is van een strafbaar feit maar wel van moreel laakbaar gedrag, waarbij er vanuit de samenleving om politioptreden wordt gevraagd. De besproken voorzieningen na de aangifte richten zich enerzijds op materieel herstel, bijvoorbeeld in de vorm van een schadevergoeding, en anderzijds op relationeel herstel zoals het maken van afspraken ten behoeve van de onderlinge omgang. Emotioneel herstel, bijvoorbeeld in de vorm van excuses of spijtbetuigingen wordt minder vaak genoemd. Inzet van herstelrecht via ZSM is eveneens gericht op het vinden van een duurzame en voor alle partijen bevredigende oplossing, waarbij met name wordt gedacht aan materieel herstel.

Respondenten geven in grote meerderheid aan vooral toegevoegde waarde van herstelrecht te zien bij relatief lichte zaken, zaken waarbij partijen elkaar kennen en zaken waarbij een conflict door beide partijen in stand wordt gehouden. Burenruzies zijn hiervan het voorbeeld bij uitstek. Ook familieruzies en (lichte gevallen van) huiselijk geweld worden vaak genoemd. De politiebemiddeling in Utrecht richt zich specifiek op huiselijk geweld en eengerelateerd geweld, maar binnen die delicten vooral op lichtere zaken. Daarentegen zien respondenten weinig meerwaarde in herstelrecht bij zwaardere zaken, of bij verdachten waarbij ook een hulpvraag speelt. Enkele respondenten geven aan hier niet principieel op tegen te zijn, maar te verwachten dat collega's en burgers hier nog niet klaar voor zijn. Zij zien lichtere zaken als laaghangend fruit waar snel resultaat mee kan worden geboekt. Jongeren worden niet uitgesloten, maar zijn nergens specifiek de doelgroep.

Organisatie, verwijzing en relatie tot het strafproces (onderzoeksvragen 1c, 1d en 1e)

Veel vormen van herstelrecht worden niet structureel geïmplementeerd en hebben geen vaste organisatievorm. Naar gelang de omstandigheden vindt bemiddeling plaats door wijkagenten, door andere politiemensen of middels externe voorzieningen zoals Perspectief Herstelbemiddeling. Deze politiemensen hebben veelal geen formele training gehad op het gebied van bemiddeling. Bemiddeling heeft geen vast format; zowel directe als indirecte vormen komen voor en er wordt soepel omgegaan met het aantal deelnemers.

Dit is anders bij de vier interventies na de aangifte. Hier vindt bemiddeling of mediation plaats door een externe strafrechtmediator (twee keer) of door een politiemedewerker die zelf een opleiding tot (strafrecht)mediator heeft gevolgd (ook twee keer). Wanneer er sprake is van mediation, volgt deze in grote lijnen de opzet van MiS waarbij er eerst een individueel voorgesprek met de partijen wordt gehouden, gevolgd door een gezamenlijk gesprek. Afspraken worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst of in het politiedossier. Bij alle vier de interventies vinden gesprekken primair plaats op het politiebureau. Met uitzondering van de pilot in Amsterdam is ook pendelbemiddeling een mogelijkheid. In principe vindt mediation plaats tussen de twee direct betrokken partijen, al worden hier ook uitzonderingen op gemaakt.

De meeste in dit hoofdstuk besproken herstelrechtvoorzieningen zijn bedoeld als alternatief voor het strafrecht: na een geslaagde bemiddeling of mediation vindt (in principe) geen verdere strafvervolgung plaats. Dit past bij de focus op lichtere zaken en zaken die een lage prioriteit of bewijsbaarheid hebben. Uitzonderingen hierop zijn de pilot in Hoeksche Waard en de bemiddelingspraktijk in Utrecht, waar inzet van mediation of bemiddeling ook naast het strafrecht kan plaatsvinden.

Inzet van voorzieningen en slagingspercentage (onderzoeksvragen 1f en 1g)

Informatie over de daadwerkelijke inzet van herstelrechtvoorzieningen en het slagingspercentage van bemiddelingen was lastig te achterhalen. Deze deelvragen kunnen dan ook niet volledig worden beantwoord. Cijfermatige informatie is alleen beschikbaar voor de Amsterdamse pilot en de politiebemiddeling in Amsterdam. Bij de pilot werd in zes casussen bemiddeld, enkele andere zaken zijn in het voortraject afgefallen. In alle zes casussen is een slotovereenkomst getekend, in vier gevallen werden de afspraken die hierin waren opgenomen ook nagekomen. Bij de politiebemiddelaar in Amsterdam zijn 83 zaken binnengekomen, waarvan er 10 hebben geleid tot een mediation met een getekende vaststellingsovereenkomst en 20 tot een pendelbemiddeling met vastgelegde afspraken. In de overige gevallen kwam de zaak niet in aanmerking of wilde (een van de) partijen niet meewerken. De politiebemiddelaar in Utrecht kan geen exacte aantallen noemen, maar geeft aan dat wanneer zij een bemiddeling start het slagingspercentage hoog is door een goede selectie aan de voorkant. De pilot in Hoeksche Waard was ten tijde van het onderzoek nog niet gestart, daarom zijn hiervan nog geen gegevens beschikbaar. Voor de meer informele vormen van bemiddeling geldt dat respondenten die niet regelmatig inzetten. Dit geldt ook voor verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling en MiS. Exacte aantallen ontbreken echter, ook omdat inzet van bemiddeling niet altijd als zodanig wordt geregistreerd.

Overeenkomsten en verschillen tussen voorzieningen (onderzoeksvraag 1h)

Beide pilots en de politiebemiddeling in Amsterdam hebben een zeer vergelijkbare opzet: zij vinden alle plaats na de aangifte als alternatief voor het strafrecht, in lichtere zaken met een lage prioriteit en hebben qua organisatie een min of meer vergelijkbare opzet. De politiebemiddeling in Utrecht wijkt hier deels van af omdat deze gericht is op een specifiek type zaken.

De andere vormen van herstelrecht die in dit hoofdstuk zijn besproken zijn informeler van aard en hierdoor meer ambigu. Wel zijn duidelijk overeenkomsten zichtbaar in het type zaken dat volgens respondenten in aanmerking komt: lichtere zaken, veelal tussen mensen die elkaar kennen, die voor de politie een lage prioriteit hebben of een lage strafrechtelijke slagingskans.

4 Perspectieven op herstelrecht bij de politie

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

- 2 Hoe kijken betrokken professionals aan tegen de inzet van herstelrechtvoorzieningen?
 - a Voor welke slachtoffers en verdachten vinden zij herstelrechtvoorzieningen geschikt?
 - b Wat zien zij als opbrengsten en knelpunten voor de politieorganisatie en het eigen werkproces?

Uit de in hoofdstuk 3 gepresenteerde gegevens blijkt dat de politie nog niet structureel met herstelrecht bezig is. De meeste respondenten maken hier slechts incidenteel gebruik van. In veel zaken denken zij niet aan een herstelrechtelijke interventie, vinden zij herstelrecht niet geschikt, weten ze niet hoe ze dit aan zouden moeten pakken of lopen ze binnen hun organisatie tegen knelpunten aan. Dit hoofdstuk gaat uitgebreider in op de ideeën en (mis)percepties die er bij respondenten leven over herstelrecht.

Paragraaf 4.1 bespreekt de slachtoffers en verdachten waarvoor respondenten herstelrecht wel of niet geschikt achten. Omdat het betrekken van derde partijen in de praktijk niet veel voorkomt, worden zij hier buiten beschouwing gelaten.

Paragraaf 4.2 gaat in op de opbrengsten en knelpunten van herstelrecht die respondenten identificeren met betrekking tot hun eigen werk en de politieorganisatie in bredere zin.

Paragraaf 4.3 vat de bevindingen kort samen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op al het interviewmateriaal; zowel met respondenten die betrekkelijk veel gebruikmaken van herstelrecht als met respondenten die dit slechts zelden doen. Het gaat dus om een mix van eigen waarnemingen van respondenten, meningen, veronderstellingen en (mis)percepties. In de tekst wordt zo veel mogelijk aangeduid of uitspraken gebaseerd zijn op eigen ervaringen dan wel of het gaat om een perceptie van de respondent die niet direct is gestoeld op eigen ervaringen.

Er zijn meerdere redenen om te kiezen voor een dergelijke 'brede' invulling. In dit onderzoek is niet gekozen voor het direct bevragen van deelnemers aan herstelrechtvoorzieningen. Elke bespreking van de ervaringen van deelnemers is daarom per definitie indirect, omdat deze worden gefilterd door de blik van de betrokken professional. Dit geldt des te meer gezien het feit dat de meeste respondenten slechts incidenteel met herstelrecht te maken hebben, waardoor ze – uitzonderingen daargelaten – niet kunnen putten uit een breed scala aan eigen ervaringen. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van een toekomstige visie op herstelrecht – zoals momenteel door de politie wordt ontwikkeld – ook relevant welke (mis)percepties er onder respondenten zijn over hoe slachtoffers en verdachten herstelrecht ervaren.

4.1 Selectieve inzet van herstelrechtvoorzieningen

4.1.1 Slachtoffers

In het algemeen zien respondenten veel voordelen voor slachtoffers van de inzet van herstelrecht. Deze voordelen zijn grofweg in drie groepen te verdelen:

- sneller afdoen van zaken;
- leveren van maatwerk in de gemaakte afspraken;
- erkenning en emotionele verwerking.

Allereerst zien respondenten voor slachtoffers van lichtere feiten veel praktische voordelen. Met name wanneer herstelrecht vroeg in het proces wordt ingezet als alternatief voor een strafrechtelijke afdoening kan aanzienlijke tijdswinst worden behaald. Volgens respondenten willen slachtoffers van lichtere feiten niet per se strafvervolgning, maar zijn ze tevreden met een schadevergoeding of willen ze enkel dat het probleem stopt:

Dat is ook wat uit al die slachtofferonderzoeken blijkt: mensen willen dat [het probleem stopt] en als er schadevergoeding is dan is er goed. Die zitten helemaal niet op die strafrechtelijke aangifte te wachten.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid G)

Voor slachtoffers – en ook verdachten – biedt herstelrecht mogelijkheden om dit snel te regelen. Zo geven de organisatoren van de pilot in Amsterdam het voorbeeld van een slachtoffer in een sextingzaak die door middel van mediation een vergoeding toegekend had gekregen. Wanneer de reguliere strafrechtelijke route was gevolgd, had dit waarschijnlijk veel langer geduurd en was het bovendien nog maar de vraag of de gewenste oplossing was bereikt. Respondenten merken echter ook op dat verdachten in veel gevallen geen geld hebben voor een schadevergoeding of die in de praktijk niet betalen, waardoor slachtoffers met lege handen achterblijven, dan wel alsnog moeten overgaan tot een aangifte. Een medewerker van Intake en Service die zelf met enige regelmatig bemiddelt in schadezaken geeft aan dat in haar ervaring dergelijke aangiftes bovendien van lagere kwaliteit zijn omdat er inmiddels al enige tijd is verstreken.

Daarnaast geven respondenten aan dat burgers die aangifte doen, niet altijd beseffen dat de politie slechts een klein deel van de zaken kan oppakken. Met name bij lichte feiten wordt er vaak geseponeerd, waarmee de zaak voor de politie is afgedaan maar het slachtoffer blijft zitten met het probleem:

Voor al de zaken die heel lang op de plank blijven en waar uiteindelijk niets mee gedaan wordt. Ja, dan krijg je een sepotbrief, en dan? Mensen moeten dan wel nog met elkaar door.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid B)

Wanneer een zaak wel strafrechtelijk wordt opgepakt, kunnen slachtoffers bovendien alsnog teleurgesteld worden wanneer de verdachte wordt vrijgesproken of de opgelegde straf niet overeenkomt met hun verwachtingen. Een ander veel genoemd voordeel van herstelrecht voor slachtoffers is dan ook dat er oplossingen kunnen worden bereikt die via het strafrecht niet mogelijk zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het maken van excuses of afspraken over hoe men met elkaar omgaat, maar ook om het direct 'goed maken' van aangerichte schade door een geldbedrag of reparatie. Wanneer voor een strafrechtelijke aanpak wordt gekozen, bestaat het gevaar dat dit het probleem juist op de spits drijft, met name wanneer de partijen elkaar kennen. Bemiddeling kan dan een meer duurzame oplossing bieden, waar uiteindelijk ook de politie bij gebaat is omdat escalatie en nieuwe strafbare feiten worden voorkomen:

Niks is voor eeuwig; op het moment dat een verdachte is aangehouden, blijft hij niet eeuwig vast zitten. Een dag later, soms twee, drie, vier uur later is hij weer thuis. Dan moeten mensen toch weer met elkaar samenleven in de maatschappij.

Dus ook vanuit onze kant wordt best weleens, vaak, gezegd hier moet je niet willen ingrijpen, want dan verergert de situatie alleen, dan krijg je nog meer wrevel, 'hij heeft er wel voor gezorgd, die buurman, dat ik 300 euro moet betalen'. Dan krijg je een opstapeling van frustratiepunten, wat nog weer een ander strafbaar feit in de hand zou kunnen werken.
(Medewerker ZSM, eenheid D)

Wel stellen meerdere respondenten dat bij slachtoffers ook te hoge of onterechte verwachtingen kunnen leven over deelname aan herstelrechtvoorzieningen. Zij benadrukken dat slachtoffers zich vrij moeten kunnen voelen om nee te zeggen tegen de inzet van herstelrecht, en niet het gevoel moeten krijgen dat zij niet 'gewoon' aangifte kunnen doen of kunnen kiezen voor een strafrechtelijk traject. Ook wanneer wel bemiddeling of mediation wordt ingezet maar omstandigheden veranderen of de situatie escaleert, moet men zich vrij voelen om hier weer van af te zien:

Het slachtoffer moet van tevoren zeggen wat hij ervan verwacht, zijn verwachtingen moeten goed gemanaged worden. En wordt daar aan voldaan of wordt daar niet aan voldaan. Mediation moet niet in plaats komen van. Stel ik word door iemand geslagen, eenvoudige mishandeling. Dan wordt er gezegd: 'zie jij iets in mediation met je buurman?' Nou, is goed. Maar het loopt helemaal anders, de buurman wordt zo kwaad dat hij zegt dat hij me nog een keer wil slaan, dan wil ik misschien alsnog aangifte doen.
(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid E)

Overigens komen uit de interviews geen voorbeelden naar voren van situaties waarin slachtoffers zich (achteraf) gedwongen voelden om in te stemmen met deelname aan een herstelrechtvoorziening. Het lijkt hierbij meer te gaan om angst voor de perceptie dat de politie door inzet van herstelrecht burgers zou ontmoedigen aangifte te doen ('platlullen')⁴⁷:

Vroeger noemden we dat altijd platlullen. Dat was een gebruikelijke term binnen de politie en daar bedoel je mee dat je geen aangifte wil opnemen maar alles wil bemiddelen of op een andere manier wil oplossen, wat niet altijd in het belang van de aangever is. Dus waar ik dan mee wil beginnen is dat het belang van de aangever ten aller tijde voorop staat.
(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid E)

Als laatste noemen respondenten voordelen voor slachtoffers op het gebied van emotionele verwerking en herstel. Deze worden ten opzichte van de eerder besproken voordelen minder vaak genoemd, mogelijk omdat de meeste respondenten herstelrecht vooral als optie zien in lichtere zaken, waarbij beperkt sprake is van emotionele schade. Bij zaken waarbij slachtoffer en verdachte elkaar niet kennen, kan een gesprek met de verdachte angst wegnemen en antwoord geven op vragen die leven bij het slachtoffer, zoals of de verdachte het specifiek op het slachtoffer gemunt had. Ook wanneer slachtoffer en verdachte elkaar wel kennen, kan een gesprek waardevol zijn voor het herstel van het slachtoffer. Zo geeft de politie-medewerker die bemiddelt bij eergelateerd en huiselijk geweld aan, dat zij soms

⁴⁷ In een onderzoek van Investico naar dalende criminaliteitscijfers gaf 60% van de respondenten aan dat ontmoediging door agenten voorkomt (Van de Beld et al., 2019). Overigens stelden sommige respondenten hierbij ook dat dit niet alleen uit eigenbelang gebeurt, maar dat burgers ook beter geholpen kunnen zijn met een andere oplossing voor hun probleem, zoals mediation.

ook bij ernstige zaken bemiddeling inzet parallel aan een strafrechtelijk traject. Doel van de bemiddeling is dan om het slachtoffer de kans te geven zich te uiten en angst voor de verdachte weg te nemen:

Wanneer erover gesproken wordt met de tegenpartij doet dat ook iets met de psychische gesteldheid van het slachtoffer. Ze kan het uiten, ze kan onderzoeken ben ik nog in levensgevaar, hoe reageert de andere partij daarop. De andere partij kan ook aangeven: 'ja, hier schrik ik van, ik heb het gedaan, het is heel stom, excuus, het was niet de bedoeling'. Dan is dat uit de lucht, en hoeft het slachtoffer niet voor de rest van haar leven getekend te worden.
(Politiebemiddelaar Utrecht)

Met name bij zedenzaken geven respondenten aan dat strafrechtelijke vervolging voor slachtoffers emotioneel zwaar is, en ze bovendien lang niet altijd de genoegdoening en erkenning krijgen die ze wensen. Bemiddeling kan dan een manier zijn voor slachtoffers om de regie over hun verwerkingsproces terug te pakken. Ook bij andersoortige delicten kan het slachtoffer behoefte hebben aan erkenning. Zo geeft een cyberrechercheur aan dat slachtoffers van digitale oplichting vaak weinig steun krijgen vanuit hun omgeving, terwijl de impact van het gebeurde groot kan zijn. Hoewel hij zelf zelden gebruikmaakt van herstelrecht, ziet hij desgevraagd bij dit type zaken wel mogelijkheden voor bemiddeling.

Anderzijds geven respondenten ook aan dat sommige situaties zich – in hun ogen – niet goed lenen voor een herstelrechtelijke aanpak. Met name bij ernstigere delicten waarbij de partijen elkaar niet kennen, menen respondenten dat slachtoffers niet zitten te wachten op contact met de verdachte, of bang zijn om de verdachte onder ogen te komen. In dergelijke gevallen wordt herstelrecht überhaupt niet als mogelijkheid geopperd. Daarnaast menen sommige respondenten dat slachtoffers in dergelijke zaken juist willen dat de verdachte gestraft wordt en om die reden niet of minder open staan voor bemiddeling:

En je ziet dat met name bij, ik noem het maar even persoonlijke aangiftes, dus mishandelingen en dergelijke, men meer geneigd is om als doel [te hebben] om die verdachte gestraft te krijgen (...) Als ik jou mishandel naar aanleiding van een verkeersconflict of whatever, en jij gaat aangifte doen, dan doe je dat om mij gestraft te krijgen. Dan denk je, dat gaat mij niet gebeuren, ik wil dat diegene gestraft wordt.

(Operationeel specialist digitalisering en cybercrime, eenheid E)

Overigens hebben sommige respondenten hierbij de ervaring dat ook slachtoffers in zwaardere zaken soms in gesprek willen met de verdachte. Dit is volgens respondenten echter niet de norm.

4.1.2 Verdachten

Voor verdachten wordt vooral het voorkomen van strafvervolging of de kans op strafvermindering als motivatie gezien. Respondenten menen dan ook dat verdachten meestal wel open staan voor een herstelrechtelijke aanpak:

Verdachten werken vaak mee, want die weten dat het in hun belang is (...) Ik vind het ook van groot belang het te bespreken met de advocaat. De meeste advoca-

ten staan open voor mediation want ze weten dat dat invloed heeft op de strafvervolgning en dan wijzen ze hun cliënten er op.

(Politiebemiddelaar Utrecht)

Respondenten zien de verdachte dus tot op zekere hoogte als een 'calculerende burger' die – eventueel op aanraden van een advocaat – instemt met bemiddeling of mediation om daar zelf beter uit te komen. Met name respondenten die minder ervaring hebben met herstelrechtvoorzieningen vinden deelname van verdachten om instrumentele redenen niet wenselijk. Zo geeft een financieel researcher aan dat bemiddeling in zijn eenheid weleens wordt ingezet bij fraude of oplichting. Hij vindt het een groot nadeel dat er in dergelijke gevallen geen strafblad ontstaat en de verdachte dus – in zijn optiek – geen gevolgen ervaart van het strafbare handelen. Deze respondenten maken een onderscheid tussen 'oprechte' motieven zoals berouw hebben of spijt willen betuigen, en handelen vanuit eigenbelang:

Ik had in beginsel wel, maar dat heeft natuurlijk ook te maken met mijn beroepsdeformatie, had ik wel mijn nodige kanttekeningen bij [MiS]. Maar we hebben vorig jaar nog een keer tekst en uitleg gekregen vanuit het slachtofferketenoverleg vanuit de partij die zich daar mee bezig hield. En die zijn echt wel in staat om daar doorheen te prikken bij verdachten van joh wordt dit traject alleen gebruikt om te gokken op strafvermindering bij de uiteindelijke uitspraak of is het echt gewoon in een vlaag van verstandsverbijstering gebeurd, en toont de verdachte ook echt berouw op de een of andere manier.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid H)

Vanuit dit oogpunt staan de meeste respondenten dan ook negatief tegenover het inzetten van herstelrecht bij ontkennende verdachten: deze worden sowieso niet als oprecht gezien. Enkele respondenten merken echter op dat verdachten die tegenover de politie niets willen verklaren, soms wel bereid zijn om in gesprek te gaan met een slachtoffer.

Respondenten die meer bekend zijn met herstelrecht, benoemen ook immateriële voordelen voor verdachten, bijvoorbeeld het kunnen uiten van schuldgevoelens en het goedmaken van toegebracht leed. Ook geven respondenten aan dat verdachten door in gesprek te gaan met het slachtoffer beter beseffen wat de impact van hun handelen is geweest. Waar herstelrecht soms wordt gezien als een makkelijke uitweg, benadrukken deze respondenten dat een gesprek met het slachtoffer voor verdachten juist confronterend en zwaar is, en hierdoor net zo goed als een straf kan worden ervaren.

Bij verdachten die geen strafblad hebben en bij jeugdigen of jongvolwassenen staan respondenten in het algemeen positiever tegenover herstelrecht – met name in de vorm van schadebemiddeling of een herstelgerichte oplossing zonder bemiddeld contact – als alternatief voor strafvervolgning. Veel gegeven voorbeelden zijn jongeren met een complexe thuissituatie die iets stelen, of dronken studenten die iets vernielen. Respondenten zijn dan van mening dat de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en de omstandigheden waaronder het delict is begaan als verzachtende omstandigheden kunnen worden aangevoerd. Hierbij speelt mee dat een justitiële aantekening en de gevolgen die dit kan hebben voor het krijgen van een verklaring omtrent gedrag door respondenten als zware consequentie wordt gezien, die vaak niet in verhouding staat tot het gepleegde strafbare feit:

Twee jongeren, 20-25 jaar, slaan onderweg naar huis 's nachts een verkeersbord kapot (...) En dan wordt er gekozen voor een afdoening waarbij een sepot volgt

met een schadevergoeding. Dus dan hebben de jongeren – dronken lui – geen strafblad, betalen de schade compleet, en daarmee klaar. Dat is ook een vorm van herstelrecht waarbij de maatschappij [profiteert]. Dus de benadeelde sowieso want die krijgt de schade vergoed, maar ook de dader want die krijgt geen strafblad.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid C)

Daarnaast staan respondenten – zoals al eerder benoemd – positiever tegenover de inzet van herstelrecht wanneer de partijen elkaar kennen, zoals bij burenruzies en relationele conflicten. Wanneer in dit soort zaken herstelrecht werd ingezet, wordt dit vaak toegelicht met het idee dat beide partijen een aandeel hebben aan het onderliggende conflict. Het citaat van de projectleider van de pilot in Hoeksche Waard op pagina 46 is illustratief: een langer lopend conflict waarbij men elkaar over en weer het leven zuur maakt, totdat een van beide partijen uiteindelijk een strafbaar feit begaat. Ook bij enkele casussen uit de Amsterdamse pilot zijn volgens de respondenten beide partijen deels schuldig aan het conflict, of blijkt de partij die aangifte had gedaan uiteindelijk een groter aandeel in het probleem te hebben dan de partij die als verdachte was aangemerkt. Wanneer de partijen – in de ogen van respondenten – beide schuld hebben aan het probleem, wordt bemiddeling gezien als moreel acceptabeler dan wanneer er sprake is van een 'onschuldig' slachtoffer. In dergelijke gevallen wordt eerder gezegd dat de verdachte straf verdient en er niet door inzet van herstelrecht 'makkelijk mee weg moet komen'.

4.2 Opbrengsten en knelpunten

4.2.1 Organisatorische risico's en knelpunten

Respondenten is gevraagd welke risico's en knelpunten zij zien voor het (vaker) aanbieden van herstelrechtvoorzieningen door de politie, en – indien van toepassing – waar zij zelf tegenaan lopen bij het toepassen van herstelrecht in hun werk. De gegeven antwoorden kunnen worden ondergebracht in drie thema's:

- aansturing vanuit de politieleiding en het OM;
- werkdruk en efficiëntie;
- inpassing in het werkproces.

Aansturing vanuit politieleiding en OM

Respondenten die zich betrekkelijk veel bezighouden met herstelrecht geven aan een spanning te ervaren tussen hun behoefte aan professionele ruimte om maatwerk te kunnen bieden en de ervaren werkcultuur binnen de politie, die zij karakteriseren als gericht op meetbare output en het zo snel mogelijk 'wegzetten' van zaken. Hierbij is weinig ruimte voor sturing op kwalitatieve indicatoren, zoals de duurzaamheid van de bereikte oplossing of het voorkomen van een aangifte. Omdat inzet van herstelrecht niet als zodanig in politiesystemen wordt geregistreerd, zijn de effecten ervan bovendien weinig zichtbaar. Enkele geïnterviewde projectleiders slachtofferrechten geven dan ook aan dat herstelrecht alleen verankerd kan worden in de organisatie wanneer dit vanuit de leiding prioriteit krijgt:

Op termijn gaat het wel vanzelf, maar zeker de eerste jaren moet je sturen. [Moet je vragen] waarom is deze zaak niet op die manier aangepakt? Als baas, als leidinggevende, als coördinator moet je daarop sturen. En zij moeten ook merken dat er vanuit de eenheidsleiding op gestuurd wordt (...) Het is hartstikke fijn dat dingen groeien vanuit de werkvloer, dat moet ook gewoon blijven be-

staan. Maar je moet sturen (...) kaders aangeven, doelstellingen, dat hoort er ook bij.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid G)

Respondenten die geïnteresseerd zijn in herstelrecht hebben veelal zelf het initiatief genomen zich hierin te verdiepen en besteden veel tijd aan het 'meekrijgen' van collega's en leidinggevendenden. Zo kregen beide politiemensen die intern als bemiddelaar/mediator werken hier in eerste instantie geen toestemming voor vanuit hun teamchef, en hebben ze vervolgens beiden op eigen initiatief een mediationopleiding gevolgd. Inmiddels, nu hun werkwijze bekend is en zich bewezen heeft, ervaren ze wel meer steun voor hun aanpak. Ook wanneer het gaat om verwijzen naar (interne of externe) herstelrechtvoorzieningen gebeurt dit met name door medewerkers of basisteams die al positieve ervaringen hebben opgedaan. Dit blijkt ook uit eerdere pilots waaraan respondenten deelnamen, evenals uit ervaringen opgedaan met schadebemiddeling op grond van de Wet Terwee (inmiddels in deze eenheid niet meer toegepast):

Iedere keer de boer op naar de bureaus toe en mededelen dat dat kon (...) een aantal bureaus waren heel fanatiek daarin en anderen niet echt (...) Achteraf zijn ze enthousiast, op het moment zelf denken ze 'het zal allemaal wel'. Als ze zien dat er resultaat komt, dan worden ze ook weer wat enthousiaster.

(Voormalig trekker schadevergoeding Wet Terwee, eenheid I)

Respondenten die nog niet veel ervaring met herstelrecht hebben, geven eveneens aan behoefte te hebben aan sturing vanuit leidinggevendenden. Zij missen vooral een duidelijke handleiding op basis waarvan zij herstelrecht kunnen aanbieden. Eén van de basisteams waar middels de Vanguard methode wordt gekeken naar het verbeteren van de intake, is hier grotendeels weer mee gestopt omdat medewerkers in de praktijk geen gebruikmaken van alternatieven voor het opnemen van een aangifte. Zij missen duidelijke kaders over hoe te handelen en zijn ook bang te worden afgerekend op een lagere output wanneer zij als gevolg van de inzet van alternatieve interventies minder aangiften opnemen.

Daarnaast is er volgens respondenten verbetering mogelijk in de afstemming tussen politie en OM. Respondenten leggen de verantwoordelijkheid voor het nemen van initiatieven met betrekking tot herstelrecht nadrukkelijk neer bij het OM, dat volgens hen beter in staat is om in te schatten wat de strafrechtelijke haalbaarheid van een zaak is, en dus of het de moeite waard is deze in een vroeg stadium herstelrechtelijk af te doen. Respondenten stellen dan ook dat politie en OM gerichter zouden moeten overleggen over de inzet van herstelrecht:

Er is wel afstemming met het OM, maar ik denk dat [we toe moeten naar] het gericht er met elkaar hebben over herstelgericht werken, dus de vraag stellen of zij zaken echt willen zien met het oog op bemiddeling, op herstelgericht werken. Ze bespreken de zaken wel maar (...) meer in de zin, is het bewijsbaar, kunnen we er wat mee. In plaats van hoe kunnen we nou het slachtoffer eigenlijk het beste helpen. Dus ik denk dat de nadruk daar nog te weinig op ligt, dat zou veel meer mogen.

(Regionale projectleider slachtofferrechten, eenheid D)

Hoewel de politie binnen het reguliere werkproces ook met enige regelmaat zelf beslissingen neemt over het al dan niet oppakken van een zaak, is men hier bij de inzet van herstelrecht huiverig voor. Het gaat dan immers vrijwel per definitie over

zaken met een bekende verdachte, waarbij ook een strafrechtelijke route openligt. Overigens geven enkele respondenten aan, dat in hun ervaring ook officieren van justitie de beslissing om wel of geen herstelrecht in te zetten tijdens de politiefase zelf willen nemen. Ook waar het gaat om afdoening van zaken aan de ZSM-tafel wordt veelal naar het OM gekeken wat betreft mogelijke inzet van mediation. In tegenstelling tot andere herstelgerichte afdoeningen binnen ZSM waar de politie vaak een actieve rol in speelt (zie ook paragraaf 3.4), wordt mediation in strafzaken nog veelal gezien als het domein van het OM.

Werkdruk en efficiëntie

Een tweede veel genoemde belemmering voor het inzetten van herstelrecht is gebrek aan capaciteit. Op korte termijn kost herstelrecht naar de ervaringen van respondenten meer tijd dan het oplevert. Medewerkers moeten worden getraind in onder meer het selecteren van geschikte zaken en het benaderen van de betrokken partijen. Respondenten van de afdeling Intake en Service merken op dat het goed uitvragen van de context van het probleem en de wensen van de aangever veel tijd kost. Bemiddeling of mediation na de aangifte kost in eerste instantie eveneens meer tijd, ook wanneer de politie deze niet zelf doet: er moeten voorgesprekken worden gehouden met betrokkenen en eventuele afspraken moeten worden gemonitord. Ook ZSM-zaken die worden terugverwezen voor bemiddeling door een politie-medewerker leveren in eerste instantie meer werk op voor de politie. Verder geven de projectleiders slachtofferrechten aan dat medewerkers de laatste jaren al te maken hebben gekregen met veel nieuwe informatie en nieuwe manieren van werken, onder meer rondom de invoering van de Europese Richtlijn slachtofferrechten. Elk nieuw onderwerp levert een extra belasting op, en niet alles wordt even relevant bevonden voor het dagelijks werk. Zo geven respondenten aan dat men minder alert is op de rechten van slachtoffers in vergelijking met die van verdachten omdat er minder vanaf hangt:

Contact met de dader [zit er] niet [in]. Wel inderdaad recht op een advocaat enzovoorts. Dat zit er nu wel redelijk in, hoewel ik daar ook wel weer een verslapping zie. Als je er steeds de aandacht op vestigt dan komt het er wel in, maar bij een verdachte blijft [het] meer hangen (...) [Interviewer: hoe komt dat?] Ik denk omdat het nieuwer is. En bij een verdachte kan natuurlijk ook een zaak stuklopen, zitten er misschien meer gevolgen aan.

(Operationeel specialist betrokken bij Vanguard/duurzaam verbeteren, eenheid B).

Daarentegen ziet een meerderheid van de respondenten herstelrecht ook als mogelijke kans voor het verminderen van werklast voor zowel politie als OM. Dit is met name het geval wanneer herstelrecht op een zo vroeg mogelijk moment wordt ingezet – tijdens een intakegesprek of direct na de aangifte – en fungeert als alternatief voor strafrechtelijke vervolging. Wanneer dan voor herstelrecht wordt gekozen, hoeft de politie geen opsporingshandelingen meer te doen en wordt er dus tijd bespaard. Een goede registratie wordt hierbij wel van belang geacht, om het werk dat gepaard gaat met de inzet van herstelrechtvoorzieningen zichtbaar te maken en een fictieve daling van criminaliteitscijfers als gevolg van de inzet van alternatieve interventies te voorkomen.

Wanneer herstelrecht daarentegen pas wordt ingezet wanneer een zaak al bij het OM ligt – zoals nu de werkwijze is bij MiS – heeft de politie er al een heel traject opzitten qua werkzaamheden, hetgeen kan leiden tot frustratie en het gevoel dubbel werk te moeten doen:

Wat we zien is dat het vaak pas achteraf plaatsvindt. Dus dan gaat iemand eerst onderzoek doen, en dan gaat het naar het OM toe, en daar wordt dan gekeken van hey we kunnen dit ook met mediation gaan oplossen. Maar dan zit er natuurlijk al een heel traject voor aan de kant van de politie. Wat mijn beeld, en ook wel van wat mensen die ik heb gesproken, zou zijn is dat we dit veel meer aan de voorkant gaan brengen (...) [Want anders] zijn we kostbare capaciteit aan het inzetten op een zaak waar uiteindelijk mediation gaat plaatsvinden. En dat is zonde. Als we dat aan de voorkant doen, bespaart je dat, betekent het dat we andere zaken wel kunnen oppakken.

(Operationeel specialist digitalisering en cybercrime, eenheid E)

Daarnaast wijzen respondenten erop dat onder meer wijkagenten, noodhulp en intake medewerkers veel kwijt zijn aan langlopende conflicten waarbij meerdere keren aangifte wordt gedaan of de politie herhaaldelijk uit moet rukken. Wanneer door de inzet van herstelrecht een duurzame oplossing kan worden bereikt, bespaart dit toekomstige politie-inzet.

Inpassing in het werkproces

Als laatste benoemen respondenten dilemma's omtrent het inpassen van herstelrecht in het werkproces. Respondenten voorzien vooral problemen bij het inzetten van herstelrecht na een aangifte of melding. Wanneer op enig moment wordt gekozen voor een herstelrechtelijk traject, wat zijn dan de gevolgen voor een eventuele strafzaak? Wanneer in een zaak bemiddeling of mediation wordt toegepast, maar het slachtoffer op een later moment alsnog de aangifte wil doorzetten of opnieuw aangifte wil doen, is het volgens respondenten de vraag hoe makkelijk het strafrechtelijke traject weer kan worden opgepakt en of het opsporingsonderzoek dan wel van gelijke kwaliteit kan zijn:

Als mediation mislukt, dan moet er een vangnet zijn en dat is dan het strafrecht denk ik. Maar hoe ga je dat doen als je het hele opsporingstraject niet hebt gedaan?

(Operationeel specialist digitalisering en cybercrime, eenheid E)

Dit laatste punt wordt ook genoemd in relatie tot bemiddeling in plaats van een aangifte: wanneer het slachtoffer op een later moment alsnog aangifte wil doen, is deze mogelijk van lagere kwaliteit omdat er meer tijd is verstreken. Verder noemen respondenten het risico dat – met name in zaken waarbij slachtoffer en verdachte elkaar niet kennen – de verdachte door inzet van herstelrecht informatie over de zaak te horen krijgt die de politie eigenlijk pas op een later moment zou willen prijsgeven. Daarnaast is er wanneer een verdachte opnieuw de fout in gaat na bemiddeling mogelijk minder documentatie opgebouwd. Mede vanuit deze overwegingen zien veel respondenten herstelrecht vooral als optie voor zaken met een lage prioriteit, waarbij strafrechtelijke vervolging sowieso minder waarschijnlijk is.

4.2.2 Culturele risico's en knelpunten

Naast organisatorische risico's en knelpunten benoemen respondenten ook de noodzaak van een (gedeeltelijke) cultuurverandering, wil een bredere inzet van herstelrecht binnen de politie succesvol zijn. Van Caem en Hageman (2018) en Van Stokkom (2019) wijzen op de nog altijd gangbare opvatting dat herstelrecht 'soft' zou zijn en niet zou passen binnen de kerntaken van de politie. De meeste respondenten herkennen dit beeld, al gaven ze ook aan dat dit de laatste jaren – mede onder invloed van de toenemende aandacht voor dienstverlening en

slachtofferrechten – wel ten positieve is veranderd. Vaak is de ervaring van respondenten die veel bezig zijn met herstelrecht dat collega's na verloop van tijd enthousiaster worden, wanneer ze meer te weten komen over wat het inhoudt:

In het begin werd het heel snel afgescheept (...) Alleen we gaan steeds meer, er komt steeds meer naar voren, het is steeds meer duidelijk waar we mee bezig zijn (...) Dus ja, ik denk wel dat het steeds meer gedragen wordt. Waar het in het begin niet echt gedragen werd, grapjes over gemaakt werden, wordt het nu steeds meer gedragen.

(Medewerker Intake en Service, eenheid D)

Respondenten geven daarnaast aan dat er binnen de politie veelal een sterke focus ligt op het snel doorlopen van het werkproces en het op goede en efficiënte manier 'afboeken' van zaken. Deze focus op het efficiëntie gaat samen met een sterke gerichtheid op het strafrecht en zaken snel 'in de keten' brengen. Hierbij is men als vanzelf gericht op een strakke afbakening van de eigen taken en verantwoordelijkheden. Inzet van herstelrecht vereist voortdurende aandacht en een meer holistische blik:

Je moet aware zijn, van [herstelrecht] is ook een mogelijkheid. Want je moet ervoor waken, zoals we hier werken, ben je al heel gauw geneigd weer in het oude stramien te vervallen: het is een boef, hij is aangehouden, hij krijgt proces-verbaal en krijgt dus een boete. Er zijn veel meer mogelijkheden om bewust een afdoening te creëren.

(Medewerker ZSM, eenheid D)

Met name aan de voorkant, bij Intake en Service, uit dit zich in het snel willen opnemen van aangiftes en beduchtheid bij medewerkers om slachtoffers niet te ontmoedigen aangifte te doen. Dit is enerzijds een goede zaak: aangifte doen is een recht waarvan slachtoffers volgens respondenten te allen tijde gebruik moeten kunnen maken, mochten zij dit wensen. Anderzijds kan een te eenzijdige blik op het strafrecht ook resulteren in een slechtere dienstverlening.

Een ander element is dat herstelrecht voor sommige respondenten ingaat tegen hun rechtvaardigheidsgevoel, waardoor het afdoen van zaken via herstelrecht weinig voldoening geeft. Bemiddeling, maar ook vormen van herstelgericht werken zoals het betalen van een schadevergoeding worden niet gezien als straf en daarom als minder rechtvaardig ervaren:

Hoe rechtvaardig is het dat op het moment dat ik iets bewust sloop, iets kapot maak, dat is een strafrecht ding, daar moet ik voor gestraft worden. Niet alleen maar schadeloosstelling, dat hoort er ook bij, maar ik zou ook een straf moeten krijgen. Dat is wel wat politiemensen vanuit hun hart voelen. En op het moment dat we bij te veel zaken alleen maar zeggen nee nee, we doen alleen de vergoeding, dan vraag ik me af of dat bijdraagt aan de voldoening die mensen krijgen van hun werk.

(Operationeel specialist digitalisering en cybercrime, eenheid E)

'Boeven vangen' wordt niet alleen gezien als spannend en stoer, maar beantwoordt ook aan de wens de dader te straffen en op die manier genoegdoening te geven aan het slachtoffer maar ook aan de samenleving. Dit speelt in sterkere mate bij zwaardere zaken.

Daarnaast noemen respondenten het 'zonde' om een zaak te laten lopen waar 'muziek in zit', dat wil zeggen waar men aanknopingspunten heeft voor een succesvolle strafrechtelijke aanpak. Daarentegen wordt ook aangegeven dat het inzetten van herstelrecht juist zorgt voor méér voldoening in het werk. Niet alleen is het bevredigend wanneer middels herstelrecht een duurzame oplossing kan worden gevonden, respondenten die zich bezighouden met herstelrecht ervaren hun werk ook als uitdagend en creatief.

4.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de tweede onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe kijken betrokken professionals aan tegen de inzet van herstelrechtvoorzieningen?

Voor welke slachtoffers en verdachten vinden respondenten herstelrechtvoorzieningen geschikt? (onderzoeksvraag 2a)

Respondenten zien vooral veel voordelen voor slachtoffers in lichtere zaken. Door inzet van herstelrecht kunnen zaken sneller worden afgedaan, de kans dat een oplossing wordt bereikt is groter en deze oplossing is mogelijk ook duurzamer. Daarnaast kunnen oplossingen worden bereikt die via het strafrecht niet mogelijk zijn. Naast deze meer praktische voordelen, biedt herstelrecht slachtoffers ook mogelijkheden voor emotionele verwerking en herstel. Slachtoffers kunnen zo een gevoel van erkenning en genoegdoening krijgen die het strafrechtelijke traject niet altijd biedt.

Daarentegen vinden veel respondenten herstelrecht niet geschikt voor zwaardere zaken, wanneer de partijen elkaar niet kennen en wanneer er sprake is van letsel. Zij veronderstellen dat slachtoffers in dergelijke gevallen willen dat de verdachte gestraft wordt en geen behoefte hebben aan contact. Hierbij speelt mee dat respondenten in zwaardere zaken bevreesd zijn dat het noemen van herstelrecht als sturend wordt opgevat.

Voor verdachten zien respondenten vooral voordelen in het voorkomen van strafvervolgning dan wel de kans op strafvermindering. Verdachten zouden volgens respondenten vooral instrumentele motieven hebben om deel te nemen aan herstelrechtvoorzieningen. Enkele respondenten noemen ook immateriële voordelen: omgaan met schuldgevoelens en het kunnen goedmaken van aangedaan leed. Bij conflicten waar de inschatting is dat beide partijen een aandeel hebben in het conflict wordt herstelrecht relatief veel ingezet. Ook bij jeugdige verdachten en verdachten met complexe persoonlijke omstandigheden sturen respondenten eerder aan op een herstelgerichte aanpak.

Wat zien respondenten als opbrengsten en knelpunten voor de politieorganisatie en het eigen werkproces? (onderzoeksvraag 2b)

Wat betreft organisatorische knelpunten benoemen respondenten een gebrek aan sturing door leidinggevenden en het OM. Hierdoor ervaren respondenten een spanningsveld tussen de inzet van herstelrecht en een werkcultuur die is gericht op meetbare output en het zo snel mogelijk 'wegzetten' van zaken. Respondenten die nog weinig ervaring hebben met herstelrecht missen heldere kaders over hoe en wanneer dit kan worden ingezet. Gerelateerd hieraan ervaren respondenten minder ruimte voor de inzet van herstelrecht vanwege werkdruk. De ervaring is dat herstelrecht in ieder geval op korte termijn extra tijd kost. Op langere termijn is echter de verwachting dat hiermee ook tijd bespaard kan worden. Als laatste geven respon-

denten aan knelpunten te zien met betrekking tot het inpassen van herstelrecht in hun werkproces. Inzet van herstelrecht kan volgens respondenten het opbouwen van een sterke strafrechtelijke zaak bemoeilijken.

Verder benoemen respondenten veelvuldig de noodzaak van cultuurverandering, wil een bredere inzet van herstelrecht binnen de politie succesvol zijn. Respondenten stellen dat deze cultuurverandering deels al in gang is gezet. Wel ervaren ze dat een sterke gerichtheid op het strafproces het moeilijk kan maken om collega's en leidinggevenden enthousiast te krijgen voor een alternatieve aanpak. Herstelrecht kan haaks staan op de taakopvatting van politiemensen en indruisen tegen hun rechtvaardigheidsgevoel. Daarentegen geven andere respondenten aan dat een herstelrechtelijke aanpak hen juist meer voldoening geeft.

5 Conclusie en slotbeschouwing

Herstelrechtvoorzieningen zijn de instrumenten waarmee herstelrecht wordt ingezet. Vaak hebben zij de vorm van bemiddeld contact, waarbij partijen (slachtoffer, verdachte/dader en eventueel de omgeving) de mogelijkheid krijgen om onder leiding van een onpartijdige derde de gevolgen van het strafbare feit te bespreken en waar mogelijk te herstellen. Herstelrechtvoorzieningen kunnen in alle fasen van het strafproces en ook buiten het strafproces worden ingezet, en kunnen alternatief zijn voor een strafrechtelijke aanpak of naast het strafrechtproces plaatsvinden.

Dit onderzoek had tot doel een overzicht te geven van herstelrechtvoorzieningen in de politiefase. Hieronder wordt de fase verstaan vanaf het moment dat een delict door middel van een melding, aangifte of ambtshalve vervolging aan de politie bekend wordt tot aan het moment van eventuele doorzending van een zaak naar het OM. Waar het in januari 2020 gepresenteerde *Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* handvatten biedt voor de toepassing van herstelrecht wanneer een zaak wordt afgedaan door het OM of in de fase dat de zaak onder de rechter is, is er minder bekend over wat er in het hieraan voorafgaande proces gebeurt op het gebied van herstelrecht. Dit rapport heeft tot doel deze kennislacune deels in te vullen.

In dit afsluitende hoofdstuk bespreken we nogmaals kort de onderzoeksvragen en antwoorden hierop (paragraaf 5.1 en 5.2). Daarnaast lichten we in de slotbeschouwing (paragraaf 5.3) enkele thema's uit en relateren deze aan eerdere internationale en nationale onderzoeksbevindingen.

5.1 Herstelrechtvoorzieningen in de politiefase

Welke herstelrechtvoorzieningen zijn er in de politiefase beschikbaar voor volwassenen en jeugdigen en wat houden deze voorzieningen in?

Herstelrechtvoorzieningen werden op het moment van onderzoek niet op grote schaal ingezet. In dit onderzoek zijn vier meer ingekaderde voorzieningen besproken. Het gaat om een pilot in Amsterdam-Zuid, een pilot in Hoeksche Waard, bemiddeling door een politiemedewerker in Utrecht en bemiddeling en mediation door een politiemedewerker in Amsterdam.

Daarnaast wordt er ad hoc en informeel bemiddeld of doorverwezen naar externe voorzieningen. Dit komt met name voor bij de afdelingen Intake en Service, zeden en ZSM. Ook wijkagenten en familieagenten maken veel gebruik van informele bemiddeling. Informele bemiddeling wordt vaak in een adem genoemd met andere vormen van herstelgericht werken, waarbij de nagestreefde doelen vergelijkbaar zijn maar er geen sprake is van bemiddeld contact tussen slachtoffer en verdachte. Voorbeelden hiervan zijn het voeren van stopgesprekken, doorverwijzen naar hulpverlening, het direct laten vergoeden van schade door de verdachte en 'betekenisvol afdoen' bij ZSM.

Al deze voorzieningen zijn in principe beschikbaar voor zowel volwassen als jeugdige slachtoffers en daders, respondenten noemden geen specifiek op jeugdigen gerichte herstelrechtvoorzieningen.⁴⁸

⁴⁸ Wel was de indruk van enkele respondenten dat herstelgericht werken (waaronder ook Halt) relatief vaak wordt ingezet bij jeugdige verdachten.

Welke doelen worden nagestreefd met inzet van de voorziening?

De vier onderzochte voorzieningen hebben alle als primair doel een duurzame oplossing voor het probleem te bereiken die aansluit bij de wensen van het slachtoffer. Het zwaartepunt ligt hierbij op relationeel herstel: herstellen van de band tussen slachtoffer en verdachte (indien van toepassing) en het maken van afspraken over hoe men in de toekomst met elkaar omgaat.

Bij de andere vormen van herstelrecht ligt de focus eveneens op het bereiken van een duurzame oplossing voor het probleem en op relationeel herstel. Daarnaast wordt bemiddeling veel ingezet voor materiële doeleinden: het herstellen van schade of het betalen van een schadevergoeding. Hierbij ligt de nadruk op het snel afhandelen van zaken. Daarnaast komt dienstverlening richting slachtoffers duidelijk naar voren: slachtoffers zijn volgens respondenten in sommige situaties meer gebaat bij een herstelrechtelijke interventie dan een strafrechtprocedure. Een bijkomend doel is volgens veel respondenten dat het inzetten van herstelrecht de politie en het OM werk kan besparen. Dit is het geval wanneer door de inzet van herstelrecht geen verdere opsporingshandelingen meer nodig zijn, maar ook wanneer door het bereiken van een duurzame oplossing herhaalde politie-inzet wordt voorkomen.

Op welke doelgroep richt de voorziening zich? Welke criteria worden gehanteerd voor deelname aan bemiddeling?

Zowel de Amsterdamse pilot als de politiebemiddeling in Amsterdam richten zich op lichtere zaken die voor de politie een lage prioriteit hebben en waarschijnlijk met een sepot zouden worden afgedaan. Het gaat vaak om zaken waarbij sprake was van een langer lopend conflict waarbij bemiddeling door een wijkagent of buurtbemiddeling geen effect heeft gehad. Psychische problematiek, verslaving of een andersoortige hulpvraag zijn contra-indicaties. Bij de pilot in Hoeksche Waard is bewust geen doelgroep vastgesteld, al wordt niet verwacht dat (zeer) zware zaken zullen worden geselecteerd. De politiebemiddeling in Utrecht richt zich op eerderrelateerd geweld en huiselijk geweldzaken. Bij zaken waarin sprake is van (zwaar) letsel wordt in principe niet bemiddeld.

Ook bij de andere vormen van herstelrecht zien respondenten vooral toegevoegde waarde bij lichtere zaken, met name bij langer lopende conflicten waar de partijen elkaar kennen en 'met elkaar verder' moeten. Letsel bij het slachtoffer of een recidiverende verdachte worden veelal als contra-indicaties gezien, evenals een ontkennende verdachte. Bij letsel is de verwachting dat slachtoffers niet voor herstelrecht open staan, bij een recidiverende of ontkennende verdachte dat het geen effect sorteert. Naar Perspectief Herstelbemiddeling wordt vooral verwezen wanneer het slachtoffer geen strafrechtelijke procedure wil of een dergelijke procedure niet kansrijk wordt geacht. Naar MiS wordt vooral verwezen wanneer een van de partijen hierom verzoekt, of een van de ketenpartners hiertoe aanknopingspunten ziet.

Hoe worden potentiële deelnemers geïnformeerd over de voorziening / hoe vindt doorverwijzing plaats?

Bij de Amsterdamse pilot worden zaken geselecteerd aan de kwaliteitstafel, in overleg met het projectteam en de wijkagent. Voor de politiebemiddeling in Amsterdam worden zaken ook via de kwaliteitstafel aangemeld en daarnaast via de wijkagent, de noodhulp en Intake en Service. In de pilot in Hoeksche Waard vindt selectie plaats door het basisteam in overleg met de officier van justitie. Bij de politiebemiddeling in Utrecht vindt selectie plaats door de bemiddelaar zelf en worden daarnaast zaken doorverwezen door collega's of soms door ZSM. In alle gevallen wordt eerst (telefonisch) contact opgenomen met het slachtoffer en vervolgens met

de verdachte. Hierbij presenteren respondenten herstelrecht niet als geheel vrijblijvend, maar als een mooie kans die de partijen niet moesten laten lopen. Voor de overige vormen van herstelrecht geldt dat medewerkers veelal partijen zelf informeren. Bij Intake en Service en zeden informeert de politie eerst het slachtoffer en vervolgens eventueel de verdachte, bij ZSM informeert Slachtofferhulp eerst het slachtoffer en de politie vervolgens de verdachte. Doorverwijzing vindt vanuit Intake en Service plaats naar de wijkagent, buurtbemiddeling of hulpverleningsinstanties, vanuit zeden naar Perspectief Herstelbemiddeling en vanuit ZSM naar MiS of terug naar een wijkagent of basisteam.

Hoe is de bemiddeling georganiseerd, door wie wordt deze uitgevoerd en op grond waarvan zijn bemiddelaars gekwalificeerd?

In de pilots is gekozen voor de inzet van een externe strafrechtmediator, de twee politiebemiddelaars bemiddelen zelf. De keuze voor een externe mediator is gebaseerd op de behoefte aan professionaliteit en een professionele uitstraling naar de partijen toe. De politiebemiddelaars – die beiden een mediationopleiding hebben afgerond – geven er de voorkeur aan zelf te bemiddelen omdat zij in vergelijking met een externe mediator meer kennis hebben over de zaak en toe kunnen zien op de naleving van gemaakte afspraken.

In alle gevallen vindt mediation of bemiddeling in principe plaats op het politiebureau. Hierbij wordt eerst met beide partijen afzonderlijk gesproken, gevolgd door een gezamenlijk gesprek. Met uitzondering van de Amsterdamse pilot hebben deelnemers ook de mogelijkheid tot pendelbemiddeling. In enkele gevallen worden ook derde partijen betrokken (partners, familieleden of institutionele partijen). Bij de overige vormen is er veelal geen sprake van een vaste werkwijze, dit is afhankelijk van de inschatting van betrokkenen. Respondenten houden zelf of samen met collega's of de wijkagent bemiddelingsgesprekken. Locatie, vorm van de bemiddeling (direct of indirect) en gesprekspartners zijn afhankelijk van de casus in kwestie. Wanneer gemaakte afspraken worden vastgelegd, gebeurt dit in het politiedossier.

Hoe verhouden de voorzieningen zich tot het eventuele strafrechtproces en tot andere vormen van herstelbemiddeling?

De ingekaderde voorzieningen zijn bedacht als alternatief voor het strafrecht: na het tekenen van een vaststellingsovereenkomst of het vastleggen van gemaakte afspraken in het politiedossier wordt de zaak geseponeerd. Bij de pilot in Hoeksche Waard wordt deze beslissing nadrukkelijker aan de officier van justitie gelaten: wanneer deze toch strafvervolgning wenst, vindt dit alsnog plaats. Gemaakte afspraken worden dan wel meegenomen bij de bepaling van de afdoening. De politiebemiddeling in Utrecht wordt soms in overleg met de officier van justitie ook naast het strafrecht ingezet, dit gaat dan om zwaardere zaken.

Beide pilots en de politiebemiddeling in Amsterdam richten zich op zaken die een wat 'zwaardere' vorm van bemiddeling vergen vergeleken met bemiddeling door een wijkagent of door buurtbemiddeling. Tegelijkertijd gaat het om zaken die geen hoge strafrechtelijke prioriteit hebben, waardoor MiS niet voor de hand ligt. De politiebemiddeling in Utrecht richt zich op zaken die sowieso politieprioriteit hebben. Bemiddeling heeft dan meer de functie van een alternatief voor MiS. Bij de pilot in Hoeksche Waard wordt Perspectief Herstelbemiddeling betrokken als alternatief voor mediation.

Informeel vormen van bemiddeling worden veelal toegepast als alternatief voor een aangifte. Daarnaast vindt bemiddeling en herstelgericht werken bij ZSM plaats als alternatief voor een strafrechtelijke afdoening, de zaak wordt dan (voorwaardelijk) geseponeerd.

Hoe vaak en bij welke zaken (type delict) is in de eerste helft van 2020 de voorziening ingezet en daadwerkelijk gestart? Hoe vaak was er sprake van een geslaagde bemiddeling, en wat waren de gevolgen voor het verdere strafproces (indien van toepassing)?

In de Amsterdamse pilot is in zes casussen mediation toegepast. Bij alle zes is een slotovereenkomst getekend, in vier gevallen zijn de afspraken hierin ook nagekomen. Bij de politiebemiddelaar in Amsterdam zijn 83 zaken aangemeld, waarbij tien hebben geleid tot een mediation met een getekende vaststellingsovereenkomst en twintig tot een pendelbemiddeling met vastgelegde afspraken. Bij een geslaagde mediation of bemiddeling werd de zaak veelal geseponneerd. Van de overige voorzieningen is geen cijfermatige informatie beschikbaar.

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen verschillende voorzieningen?

Beide pilots en de politiebemiddeling in Amsterdam zijn vergelijkbaar qua opzet. Zij vinden alle plaats na de aangifte als alternatief voor het strafrecht en worden ingezet bij lichtere zaken met een lage prioriteit. De politiebemiddeling in Utrecht richt zich op een specifiek type zaken, maar ook hier ligt de focus op het bieden van een alternatief voor het strafrecht. De organisatie vindt plaats volgt het stramien van MiS, maar dan eerder in het proces geïmplementeerd.

De andere vormen van herstelrecht wijken van dit beeld af omdat ze informeler en meer ambigu zijn. Wel zijn duidelijk overeenkomsten zichtbaar in het type zaken dat volgens respondenten in aanmerking komt: lichtere zaken, veelal tussen mensen die elkaar kennen, die voor de politie een lage prioriteit hebben of een lage strafrechtelijke slagingskans. Bemiddeling of herstelgericht werken wordt dan ingezet als alternatief voor een aangifte of strafproces. Tussen deze vormen van herstelrecht bestaan nuanceverschillen die deels te maken hebben met de taken van betrokken medewerkers: medewerkers Intake en Service hebben vooral van doen met slachtoffers (aangevers) en benadrukken dan ook het belang van herstelrecht als vorm van goede dienstverlening. Ook bij zeden wordt vooral geredeneerd vanuit de (veronderstelde) wensen en behoeften van slachtoffers. Bij ZSM daarentegen ligt de nadruk meer op het vinden van een passende afdoening voor verdachten, waarbij rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden.

5.2 Gebruik en waardering van herstelrechtvoorzieningen

Hoe kijken betrokken professionals aan tegen de inzet van herstelrechtvoorzieningen?

Voor welke slachtoffers en verdachten vinden zij herstelrechtvoorzieningen geschikt?

Respondenten zien met name voor slachtoffers in lichtere zaken een aantal voordelen van deelname aan herstelrechtvoorzieningen:

- sneller afdoen van zaken;
- leveren van maatwerk in de gemaakte afspraken;
- erkenning en emotionele verwerking.

Respondenten benadrukken hierbij wel het belang van verwachtingsmanagement. Daarnaast zijn respondenten veelal huiverig herstelrecht aan te bieden bij zwaardere zaken, omdat zij veronderstellen dat slachtoffers hier niet voor open staan en zij slachtoffers niet het gevoel willen geven de zaak niet serieus te nemen.

Respondenten menen dat verdachten veelal openstaan voor deelname aan herstelrechtvoorzieningen vanwege het kunnen voorkomen van strafvervolgning dan wel de kans op strafvermindering. In andere gevallen vinden respondenten straf – en het bijbehorende strafblad – een te zwaar middel of menen ze dat de verdachte ook deels het slachtoffer is van de situatie. Respondenten met meer ervaring met herstelrecht noemen dat verdachten ook door deelname aan een herstelrechtvoorziening in staat worden gesteld het gebeurde te verwerken, bijvoorbeeld door toegebracht leed te herstellen en beter te kunnen omgaan met schuldgevoelens.

Wat zien zij als opbrengsten en knelpunten voor de politieorganisatie en het eigen werkproces?

Respondenten onderscheiden een aantal organisatorische en culturele risico's en knelpunten voor de (grootschaliger) inzet van herstelrechtvoorzieningen:

- gebrek aan sturing vanuit leidinggevenden en het OM;
- werkdruk waardoor respondenten geen tijd hebben voor het onderzoeken van alternatieve interventies;
- een ervaren spanningsveld tussen het opbouwen van een goede strafzaak en het inzetten van herstelrecht;
- een werkcultuur die vooral is gericht op meetbare output en het snel 'wegzetten' van zaken;
- een organisatiecultuur die deels afwijzend staat tegenover herstelrecht.

Daarentegen worden ook kansen gezien. Op termijn verwachten respondenten dat inzet van herstelrecht tijd kan besparen wanneer dit vroeg wordt ingezet, voordat een aangifte wordt opgenomen of opsporingshandelingen worden verricht. Daarnaast geven respondenten aan dat zij door het inzetten van herstelrecht meer voldoening ervaren in hun werk.

5.3 Slotbeschouwing

Definitie van herstelrecht

Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt herstelrecht veelal primair gepresenteerd als proces of werkwijze, waarbij het wordt afgezet tegen de manier van werken binnen het 'traditionele' strafrechtstelsel (e.g. Zehr, 2002). Waar in het traditionele strafrechtelijke stelsel het OM het belang van het slachtoffer (en van de samenleving) vertegenwoordigt, neemt het slachtoffer binnen herstelrecht een meer centrale positie in: het slachtoffer is een actieve partij en mag zelf bepalen welke uitkomsten hij of zij wenselijk acht om te komen tot herstel. Voor de verdachte of dader geldt eveneens dat deze een meer actieve partij wordt: hij of zij ondergaat het proces niet lijdzaam maar kan zelf actie ondernemen om het gebeurde 'goed te maken'. Daarnaast verschilt herstelrecht van het traditionele strafrecht in de beoogde uitkomsten: in plaats van waarheidsvinding, het toewijzen van schuld en het sanctioneren van strafbaar gesteld gedrag draait herstelrecht om het herstel van de relatie tussen slachtoffer en verdachte of dader en het nemen van initiatieven om toegebracht leed goed te maken (Pemberton et al., 2008).

Wanneer we kijken naar de wijze waarop politiemensen in dit onderzoek herstelrecht definieerden, dan vallen twee dingen op. Allereerst wordt herstelrecht veelal breed opgevat. Niet alleen bemiddeld contact, maar ook interventies die alleen gericht zijn op het slachtoffer of de verdachte, zoals stopgesprekken of doorverwijzing naar hulpverlening worden onder de noemer herstelrecht geschaard. Daarnaast is bij sommige vormen van bemiddeld contact – zoals bemiddeling bij schade – het

contact tussen beide partijen veelal indirect en minimaal. Deze vormen van herstelgericht werken komen bovendien (veel) vaker voor dan bemiddeling of mediation waarbij er intensiever contact is tussen slachtoffer en verdachte. Ook uit eerder onderzoek naar de inzet van herstelrecht door de politie komt deze brede definitie naar voren (Clamp & O'Mahony, 2019; Marder, 2020). Volgens Marder (2020) faciliteert een brede definitie het achteraf classificeren van bestaande werkwijzen als 'herstelrechtelijk', zodat aan van bovenaf opgelegde doelstellingen kan worden voldaan zonder dat hiervoor wezenlijke veranderingen in het werkproces hoeven te worden doorgevoerd.

Hoewel in de Nederlandse context (nog) geen sprake is van duidelijke doelstellingen op het gebied van herstelrecht, kan het ontbreken van een gedeelde definitie en een heldere afbakening met aanverwante manieren van werken, training, sturen en monitoring op dit onderwerp in de weg staan (Marder, 2020; Stockdale, 2015). Respondenten die nog niet veel in aanraking zijn gekomen met herstelrecht, geven inderdaad aan behoefte te hebben aan meer kennis en houvast. Uitspraken zoals 'bemiddeling bestaat al zolang de politie bestaat' geven aan dat het thema door veel politiemensen niet als wezensvreemd wordt gezien. Wanneer er echter vanuit wordt gegaan dat de politie in haar dagelijks werk als vanzelf bemiddeling toepast, kan dit onbedoeld ook het ontwikkelen van beleid op dit terrein in de weg staan.

Ten tweede leggen de geïnterviewde politiemensen meer nadruk op de uitkomsten van een herstelrechtelijke interventie dan op de werkwijze. Interventies worden als herstelrechtelijk betiteld wanneer de uitkomst van de interventie een – in de ogen van respondenten – goede, duurzame en liefst ook snelle oplossing oplevert. Vanuit het oogpunt van politiemensen is deze focus logisch: zij zien zichzelf veelal als probleemoplossers. Waar respondenten vaak duidelijke ideeën hebben over wat ze in een bepaalde casus wilden bereiken, stellen ze zich flexibel op omtrent het 'hoe'. Eenzelfde flexibiliteit is zichtbaar waar het gaat over de criteria waaraan moet worden voldaan om bemiddeling of mediation te starten. Hoewel alle respondenten het belang van vrijwilligheid van deelname benadrukken, menen ze ook dat potentiële deelnemers niet te vrijblijvend tegemoet moeten worden getreden. Hierbij wijzen ze erop dat van volledige vrijwilligheid sowieso geen sprake kan zijn: voor verdachten gaat van het feit dat het alternatief voor herstelrecht het reguliere strafproces is, al een zekere mate van dwang uit. Voor slachtoffers kan niet akkoord gaan met herstelrecht inhouden, dat de kans dat er iets met hun zaak gebeurt, klein is.

Afbakening van herstelrechtvoorzieningen

Onderzoek naar de invulling van herstelrecht door de politie laat zien dat herstelrecht vooral wordt ingezet bij lichtere zaken, zaken waarin de partijen elkaar kennen en zaken die lastig bewijsbaar zijn (Clamp & O'Mahony, 2019; Gavin & MacVean, 2018; Westmarland et al., 2018). Ook in dit onderzoek komt dit naar voren.

In de herstelrechtelijke literatuur daarentegen wordt herstelrecht – mits beide partijen hiermee instemmen – in principe geschikt geacht voor elk delict, ongeacht de zwaarte van het strafbare feit, en ongeacht of de partijen elkaar kennen. Overigens bestaat er wel debat over de geschiktheid van herstelrecht bij bepaalde delicten, met name seksueel en huiselijk geweld (Drost et al., 2015; Gang et al., 2021; Stubbs, 2010).

Herstelbemiddeling door Perspectief Herstelbemiddeling is beschikbaar voor alle soorten delicten. Uit empirisch onderzoek naar de Nederlandse praktijk van herstelbemiddeling blijkt dat dit ook bij ernstige misdrijven wordt ingezet, waarbij de onderzoekers constateren dat er geen verband is tussen de ernst van delicten en de

mate waarin bemiddeld contact tot stand komt. Wel blijken slachtoffers van ernstige delicten meer bereid deel te nemen wanneer het delict langer geleden heeft plaatsgevonden (Zebel et al., 2017). Ook bij mediation in strafzaken worden zwaardere zaken niet op voorhand uitgesloten (Dierx & Panis, 2018).

Opvattingen van de politie wijken hier dus vanaf, hetgeen gevolgen heeft voor hoe men zelf herstelrecht vormgeeft maar ook voor doorverwijzing naar externe voorzieningen.

Drie aspecten spelen hierbij een rol.

Allereerst zien respondenten herstelrecht vooral als geschikte afdoening in zaken waarbij zij menen dat partijen in staat zouden moeten zijn om er samen uit te komen of die zij eigenlijk geen taak voor de politie vinden. Door de functie van de politie als *first responder* en als gevolg van bezuinigingen in het sociale domein constateren respondenten dat dit type zaken toch bij hen terecht komt. Herstelrecht vormt dan een manier om zaken af te handelen waar men 'iets mee moet' als politie maar waarvoor het strafrecht niet geschikt of te zwaar wordt bevonden. Inzet van herstelrecht naast een strafrechtelijk traject – voor de hand liggend in zwaardere zaken – wordt veel minder genoemd. Voor de politie biedt deze route minder voordelen: respondenten vrezen dat gelijktijdige inzet van herstelrecht het opsporingsonderzoek kan doorkruisen en bovendien dubbel werk betekent. Ook noemen sommige respondenten het 'zonde' om te verwijzen naar mediation na afloop van het politieonderzoek, omdat dit zou betekenen dat met hun werk niets meer gedaan wordt.

Ten tweede vinden veel respondenten herstelrecht bij uitstek geschikt voor zaken waarin de partijen 'met elkaar door moeten'. Dit is volgens respondenten het geval wanneer slachtoffer en verdachte elkaar goed kennen, burens, partners of familie van elkaar waren, maar wordt ook gesteld over partijen die alleen bij elkaar in de buurt wonen. Omdat respondenten aangeven, vooral in dergelijke situaties aan herstelrechtvoorzieningen als mogelijkheid te denken en deze ook aan te bieden, wordt dit zo ook in stand gehouden. De keuze om vooral te bemiddelen in dit type zaken komt voort uit de wens minder belangrijke zaken die wel groot beslag leggen op de capaciteit op een snelle en pragmatische manier af te doen, waarbij de politie er vooral bij gebaat is beide partijen een beetje gelijk te geven en zo te zorgen dat de rust terugkeert (zoals ook geconstateerd door Van Stokkom et al., 2003). De inzet lijkt hiermee impliciet conservatief: het herstellen van de verstoorde verhoudingen. De vraag of partijen er – op langere termijn – daadwerkelijk mee gebaat zijn om 'met elkaar verder te gaan' wordt hierbij niet gesteld.

Ten derde laten respondenten zich in hun ideeën over welke zaken wel of niet geschikt zijn voor herstelrecht leiden door morele oordelen over het gebeurde en over de partijen. Respondenten vinden bemiddeling moreel aanvaardbaarder wanneer zij van mening zijn dat beide partijen een aandeel hadden in het probleem. Wanneer er duidelijker sprake is van een slachtoffer dat iets is aangedaan door de verdachte, meent men niet alleen dat het slachtoffer niet open zal staan voor bemiddeling maar botst dit ook met wat men zelf rechtvaardig vindt. Ook de persoon en houding van de verdachte maken uit (cf. Mainwaring et al., 2019). Waar respondenten zich in sommige gevallen goed in de verdachte kunnen verplaatsen en menen dat deze een tweede kans verdient, zien ze in andere gevallen de verdachte vooral als calculerende burger die middels herstelrecht strafvermindering probeert te bewerkstelligen.

Inkadering versus maatwerk

Respondenten zijn het erover eens dat inzet van herstelrecht maatwerk vereist. Elke casus is anders, en politiemensen achten hun discretionaire bevoegdheid van groot

belang om de best passende oplossing te kunnen vinden (zie ook Gunther Moor et al., 2009). Daarnaast draagt de vrijheid om zelf te kunnen beslissen hoe te handelen in belangrijke mate bij aan het werkplezier. Respondenten die nu al vaker herstelrechtelijk werken, hebben hier veelal zelf of samen met collega's het initiatief voor genomen. Daarnaast spelen deze respondenten ook een belangrijke rol bij het enthousiasmeren van anderen voor het thema herstelrecht en het weerleggen van misconcepties. De ervaring van respondenten leert hier dat wanneer collega's meer te weten komen over herstelrecht en zien hoe het werkt, zij hier de voordelen van in gaan zien en ook eerder geneigd zijn zelf een herstelrechtelijke interventie te doen of door te verwijzen. Bestaande initiatieven kwamen dus veelal van onderop, en werden niet in alle gevallen meteen omarmd door leidinggevenden. Te veel overlaten aan de eigen inschatting van medewerkers staat bredere inzet van herstelrecht ook in de weg. Respondenten signaleren dat eerdere initiatieven rond herstelrecht ondanks positieve ervaringen geen voortzetting vonden, laat staan werden opgeschaald. De politieorganisatie kenmerkt zich door sterke hiërarchische verhoudingen. Medewerkers ervaren daarnaast een gebrek aan operationeel leiderschap dat nationale en regionale doelen en prioriteiten kan verbinden met het dagelijkse uitvoerende werk (Koetsveld et al., 2016). Met name medewerkers die niet zo veel met het onderwerp hebben, of zich minder vrij voelen om de grenzen van hun taakomschrijving op te zoeken, geven aan behoefte te hebben aan meer sturing van bovenaf. Terugkoppeling – bijvoorbeeld door het OM bij toepassing van MiS, maar ook binnen de politieorganisatie – is belangrijk om te kunnen leren van eerdere ervaringen. Een meer gestructureerde werkwijze kan er ook voor zorgen dat herstelrechtvoorzieningen vaker en meer proactief worden aangeboden, in plaats van dat dit vooral gebeurt op basis van ervaringen in het verleden en aannames over wanneer partijen hiervoor open staan. De ervaringen van partijen die professioneel met herstelrecht bezig zijn – zoals Perspectief Herstelbemiddeling maar ook betrokkenen bij mediation in strafzaken – laten zien dat de politie (evenals andere verwijzers) hier nog kansen laat liggen (Dierx & Panis, 2018).

Culturele knelpunten

In de herstelrechtliteratuur wordt een aantal aspecten van politiecultuur genoemd die implementatie van herstelrecht bemoeilijken. Het gaat dan om een gebrek aan aandacht voor de wensen en belangen van slachtoffers, weinig interesse in preventie en het aanpakken van onderliggende conflicten en ten slotte repressief optreden in – met name – arme en diverse wijken (Glowatski et al., 2017; Paterson & Clamp, 2012). Daarnaast laten politiemensen zich als bemiddelaars vaak leiden door de wens een snelle, pragmatische oplossing te bereiken, waardoor ze partijen (onbedoeld) onder druk kunnen zetten of proberen een oplossing te forceren (Hoyle & Rosenblatt, 2016; Marder, 2020).

Deze knelpunten sluiten aan bij de bredere literatuur over politiecultuur, waarvan onder meer gerichtheid op actie en spanning, pragmatisme, maatschappelijk pessimisme maar ook het gevoel een maatschappelijke opdracht te hebben, een punitieve en repressieve strafrechtopvatting, hechte banden met collega's en wantrouwen richting buitenstaanders als kenmerkend worden gezien (e.g. Terpstra & Schaap, 2013; Kort, 2020; Van Hulst et al., 2016).

Aspecten hiervan komen – in meer of mindere mate – ook terug in de opvattingen van politierespondenten over herstelrecht. Een sterke oriëntatie op het strafrecht spreekt uit de veel gebezigde opvatting dat herstelrecht vooral een volwaardig alternatief is wanneer er sprake is van een licht strafbaar feit of van een niet-strafrechtelijk probleem. Hierbij gaan respondenten vooral uit van de strafrechtelijke zwaarte van delicten en hun eigen inschatting over hoe een delict slachtoffers raakt. Het

risico bestaat hier dat de politie vanuit de wens slachtoffers te beschermen te veel invult wat hun behoeften zijn zonder dit daadwerkelijk te toetsen. Bij de behoeften van verdachten wordt door de politie weinig stilgestaan. Ook wanneer respondenten niet afwijzend staan tegenover een herstelrechtelijke aanpak, achten zij het niet per se de taak van de politie om dit ook te realiseren. Hierbij keek men dan vooral naar het OM of naar andere ketenpartners zoals Slachtofferhulp Nederland. Voor het faciliteren van herstelrecht naast een strafrechtelijk traject bestaat weinig animo, hierbij is men vooral bang dat dit het strafrechtelijk traject gaat doorkruisen.

Een ander aspect uit de literatuur over politiecultuur dat ook in dit onderzoek terugkomt zijn de morele denkkaders waarvan politiemensen in hun werk gebruikmaken (e.g. Çankaya, 2012; Fassin, 2015; Herbert, 1996). Politiemensen nemen in hun dagelijks werk allerlei discretionaire beslissingen, bijvoorbeeld om iemand een boete te geven of eerst een waarschuwing, iemand wel of niet aan te houden of om extra te surveilleren in een bepaalde wijk. Het al dan niet zoeken naar alternatieven voor een strafrechtelijke aanpak kan – zeker in de huidige situatie, waarin dit nog geen standaard manier van werken is – eveneens als een discretionaire beslissing worden gezien. Onderzoek laat zien dat politiemensen zich hierbij laten leiden door hun eigen inschattingen van personen en situaties. Eerdere ervaringen zijn belangrijk, maar ook allerlei aannames en vooroordelen kunnen een rol spelen. Zo geven respondenten vrijwel allen aan dat zij herstelrecht niet geschikt vinden voor recidivisten, ongeacht de wensen van het slachtoffer. Andere categorieën verdachten daarentegen, zoals studenten, worden eerder als berouwvol gezien en voor hen wordt dan ook meer moeite gedaan om een alternatieve afdoening te realiseren. Dergelijke generalisaties kunnen leiden tot rechtsongelijkheid (Sekhon, 2012).

Methodologische reflectie

Dit onderzoek had tot doel om herstelrechtvoorzieningen die in de politiefase worden ingezet in kaart te brengen. Uit de bevindingen blijkt dat er op verschillende plekken met herstelrecht wordt geëxperimenteerd. Vanuit de Nationale Politie bestaat belangstelling voor het thema en wordt momenteel aan een visie gewerkt, maar het onderwerp is nog niet duidelijk belegd binnen de organisatie – zoals dit bijvoorbeeld voor slachtofferrechten wel het geval is. Herstelrecht is evenmin op alle plekken binnen de politie bekend, en wordt buiten het eigen initiatief van enkele medewerkers niet structureel ingezet. Dit is niet alleen een onderzoeksbevinding maar heeft ook methodologische consequenties.

In het onderzoek worden enkele pilots besproken, daarnaast worden individuele werkwijzen van politiemensen die zich op het terrein van het herstelrecht begeven, geschetst. De resulterende inventarisatie biedt een beeld van werkwijzen en perspectieven binnen de politie, maar kan daarin niet volledig zijn. Inspanningen op het gebied van herstelrecht worden niet centraal geregistreerd, en respondenten zelf blijken ze bovendien niet altijd als zodanig te herkennen of te benoemen. Bij de opzet voor dit onderzoek is ervoor gekozen om te spreken met medewerkers die naar verwachting de meeste affiniteit met het thema herstelrecht zouden hebben. Dit betekent dat de opvattingen van respondenten niet representatief zijn voor die van de gemiddelde politiemedewerker. Binnen de respondenten zijn daarnaast verschillen zichtbaar: respondenten die meer over herstelrecht weten en zich er intensiever mee bezighouden, oordelen ook positiever over de voordelen van herstelrecht voor slachtoffers, verdachten en de politie zelf. Respondenten die alleen incidenteel herstelrechtelijk werken, uiten meer twijfels en bezwaren. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat de 'gemiddelde' politiemedewerker (nog) negatiever staat tegenover herstelrecht dan de respondenten uit dit onderzoek.

In dit licht is het onderzoek van Kort (2020) ook van belang. In dit onderzoek is geput uit een enquête die in 2013 is uitgezet onder 1.600 politiemensen van vier eenheden van de Nationale Politie (558 medewerkers vulden de enquête volledig in). Uit de resultaten blijkt onder meer dat bijna de helft van de politiemensen niet veel of zelfs helemaal geen vertrouwen heeft in het Nederlandse strafrechtstelsel; 40% heeft geen vertrouwen in rechters. Dit gebrek aan vertrouwen komt voort uit de perceptie dat een in de ogen van respondenten adequate strafrechtelijke reactie te vaak uit blijft: er wordt te licht gestraft en te weinig rekening gehouden met de moeilijke omstandigheden waaronder de politie vaak haar werk moet doen. Daarnaast bezagen respondenten het strafrecht vooral instrumenteel: als middel om criminaliteit te bestrijden en orde te handhaven. Onvrede over strafrechtelijke sancties beïnvloedde ook het dagelijks werk. Zo gaf ruim een kwart (28%) aan dat collega's eerder een boete opleggen wanneer ze verwachtten dat een strafrechtelijk traject niet veel zal opleveren. Deze bevindingen sluiten aan bij sommige van de bezwaren tegen herstelrecht die in dit onderzoek zijn besproken, zoals het idee dat een bemiddelingsgesprek of schadevergoeding geen 'echte' straf is en dus niet effectief zal zijn. Daarentegen biedt de door Kort (2020) geconstateerde teleurstelling in het strafrechtstelsel wellicht ook aanknopingspunten voor de inzet van herstelrecht. Respondenten in dit onderzoek geven immers ook aan dat zij herstelrecht juist als een goed alternatief zien wanneer zij verwachten dat een strafrechtelijk traject niet het door het slachtoffer gewenste resultaat zal opleveren.

Summary

The use of restorative justice by the police in the Netherlands

Restorative justice implies a different approach to justice than that of criminal law. Within a restorative approach, the needs of the victim and the ability of the suspect or perpetrator to take responsibility for the harm caused and to rectify it where possible take centre stage. Restorative justice often takes the form of mediation, in which parties discuss and, where possible, rectify the consequences of the offense under the leadership of an impartial third party.

In the Netherlands, restorative justice facilities can be applied at all stages of the criminal justice process. The *Policy framework for restorative justice facilities during the criminal justice process* (Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces) describes which restorative justice facilities are available when a case is settled by the public prosecutor's office or is heard by a judge. The aim of this research is to make a first inventory of restorative justice facilities in the preceding stage, when a case is handled by the police. In this 'police phase' a diversity of restorative initiatives exists. However, it is not clear exactly which initiatives exist and what they entail, how and when they are deployed and how they are regarded by professionals. This report provides an initial inventory and charts the experiences with these facilities.

Research questions

This research focuses on the following questions:

- 1 Which restorative justice facilities are available for adults and juveniles in the Netherlands during the 'police phase' and what do these facilities entail?
 - a What goals are pursued with the use of the facility?
 - b Which target groups are identified? What criteria are used for participation in mediation?
 - c How are potential participants informed about the facility / how does referral take place?
 - d How is mediation organised, by whom is it carried out and on what grounds are mediators qualified?
 - e How does the provision relate to possible criminal proceedings and to other restorative justice facilities?
 - f During the first half of 2020, how often and for which types of offenses was the facility used?
 - g How often has mediation been successful, and what were the consequences for further criminal proceedings (if applicable)?
 - h What are the similarities and differences between different restorative justice facilities?
- 2 How do the professionals involved view the use of restorative justice?
 - a For which victims and suspects do they consider restorative justice suitable?
 - b What do they see as benefits and challenges for police organisation and for their own work process?

Theoretical background

Restorative justice focuses on the relationships between the suspect or offender, the victim, and the wider community. Victims and suspects play a more active role than in the traditional criminal justice system because they can make agreements together about restoring the relationship and rectifying harms caused. Research shows that participants are often satisfied with their participation in restorative justice facilities. In addition, there are indications that the use of restorative justice reduces recidivism.

Deployment of restorative justice by the police is particularly common in English-speaking countries, often as an alternative to a criminal law approach. Through restorative justice, the police can act more proactively and achieve more sustainable solutions. This increases the effectiveness of police action and can also have a positive effect on the image of the police and the satisfaction of citizens. However, the use of restorative justice by the police is often limited to juvenile suspects and minor cases. Various studies have identified factors that stand in the way of broader deployment. The most important of these are a lack of knowledge and training, a focus on quantitative targets, and a focus on criminal law and on repression and enforcement instead of crime prevention.

The Dutch police uses mediation informally, but so far, a clear policy with regard to restorative justice has been lacking. A few pilot studies on mediation have taken place. In addition, several experiments that deploy 'meaningful interventions' have been conducted: these include tailoring service provision and offering alternatives to criminal prosecution. Research into these experiments shows predominantly positive results.

Policy background

Restorative justice facilities have a legal basis in Article 51h of the victim title of the Dutch Code of Criminal Procedure. The Public Prosecution Service should promote mediation between victim and suspect; when mediation leads to an agreement, this should be taken into account when imposing a penalty or measure. In addition, victims are entitled to information about available restorative justice facilities upon their first contact with an investigating officer.

The *Policy Framework for restorative justice facilities during the criminal justice process* distinguishes two main types of restorative justice facilities. Mediation (*herstelbemiddeling*) can be used at any time after a police report has been made. It is aimed at emotional and relational recovery; it is unrelated to possible criminal proceedings. Mediations are led by *Perspectief Herstelbemiddeling*, the police can refer interested parties to this body. Mediation in criminal matters (*Mediation in Strafzaken*) takes place on referral from the public prosecutor or judge. Referral is also possible via ZSM (a decision-making body in minor criminal cases). Mediation in criminal matters is part of the criminal procedure: agreements laid down by the parties in a settlement agreement must be taken into account in a decision on the case.

Research method

33 respondents were interviewed, most of whom work for the police in different regional units. First, project leaders on victims' rights in seven out of ten regional units were interviewed. These interviews focused on gaining a general overview of

the restorative justice facilities that are deployed in the various regional units. Second, police who use restorative justice in their daily work were interviewed in order to obtain further information about the use of restorative justice and to map out experiences. Employees of *Perspectief Herstelbemiddeling* were also interviewed. The findings do not provide a representative picture of how restorative justice is employed within the National Police, its various regional units or different departments. This would require a more in-depth study with a representative sample of stakeholders. The study does, however, show different practices with respect to restorative justice and perspectives on the possible benefits of restorative justice and the challenges it poses to police practice.

Findings: Restorative justice facilities in the 'police phase'

Pilot studies and police-led mediation

According to the interviewees, restorative justice facilities are not frequently used. The results show that there are four more structured facilities: two pilot studies in Amsterdam and Hoeksche Waard and two facilities offered by individual police officers in Amsterdam and Utrecht. All facilities are available to both adult and juvenile victims and perpetrators.

These four facilities primarily aim to achieve a sustainable solution that meets victims' needs. The emphasis is on restoring fractured relationships. An additional benefit is that the use of restorative justice can save the police and the Public Prosecution Service work. As a result, cases that would otherwise have been dismissed can be taken up. Both the Amsterdam pilot study and the police mediator in Amsterdam focus on minor cases with low police priority. No target group was determined in advance for the pilot study in Hoeksche Waard. The police mediator in Utrecht focuses specifically on (threats with) honour-related violence and domestic violence.

Cases are selected during or immediately after the filing of a police report. Both pilot studies opted for the deployment of an external criminal law mediator, the two police mediators mediate their own cases. In all cases, mediation takes place at the police station. The procedure involved first talking with both parties separately, followed by a joint conversation, in which in some cases third parties are also involved. With the exception of the Amsterdam pilot study, participants also have the option of indirect mediation. Agreements reached are recorded in a separate settlement agreement or in the police file, after which criminal charges are usually dropped. In the Amsterdam pilot study, mediation was applied in six cases between January and September 2020. In all six cases, a final settlement agreement was reached; in four out of six cases the parties adhered to the agreements made. Between January and August 2020, the Amsterdam police mediator received 83 cases, of which 10 resulted in a mediation with a signed settlement agreement and 20 resulted in indirect mediation with agreements recorded in the police file. For the other two facilities, no data are available.

Informal mediation

In addition, ad hoc and informal mediation takes place either by police officers themselves or through referrals to external parties. Informal mediation is often combined with other restorative practices in which there is no mediated contact between victim and suspect, such as police cautions or referrals to care professionals.

Informal mediation also aims to achieve sustainable solutions that meet victims' needs. In addition, it was often deployed when victims wanted material compensation. Police officers either mediate themselves, refer cases to community police officers, or refer to external parties including initiatives for neighborhood mediation, *Perspectief Herstelbemiddeling*, and mediation in criminal cases. Respondents mainly see added value in minor cases and in longer-term conflicts in which the parties know each other and may continue to encounter each other in the future, such as neighbour quarrels and family conflicts. These cases have a low priority for the police and/or have a low criminal success rate. In addition, according to respondents, victims sometimes benefit more from restorative justice interventions than criminal proceedings. Informal mediation is not pursued in more serious offenses or when the suspect denies the allegations or is a repeat offender. Location, form of the mediation (direct or indirect) and parties included depend on the case in question, often no fixed working methods are used. When agreements are recorded, this is done in the police file. Mediation is often used as an alternative to filing a police report or starting a criminal case.

Attitudes towards restorative justice among the police

Whereas the academic literature consider restorative justice to be suitable for all types of cases, respondents in this study mainly see advantages for victims in minor cases and in cases where the parties know each other. Restorative justice allows such victims to settle cases faster, to achieve tailored solutions, and to process the case emotionally. Police respondents argue that restorative justice facilities are not suited to victims of more serious offenses. Consequently, in these types of cases a criminal law approach is chosen from the start.

For suspects, the opportunity to avoid prosecution or to receive a reduced sentence is seen as the most important advantage. Respondents with more experience in restorative justice also point to other benefits for suspects, such as the opportunity to apologize and make amends.

Respondents identify a number of risks and challenges for the use of restorative justice facilities by the police. These concern a work culture that is mainly focused on quantifiable output, a lack of guidance and support from managers and the Public Prosecution Service, a high workload as a result of which respondents do not have time to investigate alternative interventions, and the perceived tension between building a strong criminal case and employing restorative justice. Respondents also describe an organizational culture that is partly opposed to restorative justice. Restorative justice can be at odds with the job perception of police officers, their sense of justice, and their job satisfaction. High working pressure also offers opportunities: if restorative justice is applied early on, this can save time. In addition, successful use of restorative justice can contribute to job satisfaction.

Conclusion

The Dutch National Police is interested in wider use of restorative justice and is currently in the process of developing a policy on this subject. However, restorative justice is still relatively unknown within the police force and is only employed incidentally.

This study has looked at police officers who have an affinity with the theme of restorative justice. It therefore stands to reason that the respondents of this study

think more positively about restorative justice than the 'average' police officer. In addition, the research identified differences between respondents: those who know more about restorative justice and have more experience applying it in their work express more positive attitudes. Respondents whose experience with restorative justice is incidental harbored more doubts and objections. Clearly, there is still much to be gained in terms of knowledge about restorative justice and its potential benefits for police practice.

Literatuur

- Abraham, M., & Buysse, W. (2013). *Halt vernieuwd: Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening*. Amsterdam: DSP-groep.
- Alarid, L.F., & Montemayor, C.D. (2012). Implementing restorative justice in police departments. *Police Practice and Research: An International Journal*, 13(5), 450-463.
- Albrecht, B. (2010). Multicultural challenges for restorative justice: Mediators' experiences from Norway and Finland. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 11(1), 3-24.
- Archibald, B.P., & Llewellyn, J.J. (2006). The challenges of institutionalizing comprehensive restorative justice: Theory and practice in Nova Scotia. *Dalhousie Law Journal*, 29(2), 297-343.
- Banwell-Moore, R. (2020). *Restorative justice: Understanding the enablers and barriers to victim participation in England and Wales*. (Proefschrift.) Sheffield: University of Sheffield.
- Beld, J. van de, Bergstra, A., Huisman, E., Kootstra, A., & Pol, L. van der (2019). Smileys, scores, platlullen en downgraden. *De Groene Amsterdammer*, 143(11), 16-23.
- Bergseth, K.J., & Bouffard, J.A. (2007). The long-term impact of restorative justice programming for juvenile offenders. *Journal of Criminal Justice*, 35, 433-451.
- Beus, K. de, & Rodriguez, N. (2007). Restorative justice practice: An examination of program completion and recidivism. *Journal of Criminal Justice*, 35, 337-347.
- Bolitho, J. (2015). Putting justice needs first: A case study of best practices in restorative justice. *Restorative Justice*, 3(2), 256-281.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buysse, W., & Abraham, M. (2018). Mijn excuses! – Wat jongeren kunnen leren van het excuusgesprek in de Halt-afdoening. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 18(1), 25-37.
- Caem, B. van, & Hageman, H. (2018). Dienstverlening en slachtofferzorg: Hoe krijgt de politie de basis op orde? *Cahiers Politiestudies*, 46(1), 33-48.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes & ander schorriemorrie: Beslisingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Choi, J.J., Bazemore, G., & Gilbert, M.J. (2012). Review of research on victims' experiences in restorative justice: Implications for youth justice. *Children and Youth Services Review*, 34, 35-42.
- Choi, J.J., & Severson, M. (2009). 'What! What kind of apology is this?': The nature of apology in victim offender mediation. *Children and Youth Services Review*, 31, 813-820.
- Clamp, K. (2018). Restorative policing for the 21st century: Historical lessons for future practice. In T. Gavrielides (Ed.), *Routledge International Handbook of Restorative Justice*. Abingdon: Routledge.
- Clamp, K., & O'Mahony, D. (2019). *Restorative policing provision across England and Wales in 2018*. Nottingham: University of Nottingham.
- Clamp, K., & Paterson, C. (2011). Rebalancing criminal justice: Potentials and pitfalls for neighbourhood justice panels. *British Journal of Community Justice*, 9(1/2), 21-35.
- Cleven, I., Lens, K.M.E., & Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht: Eindrapportage onderzoek pilots herstelbemiddeling*. Tilburg: INTERVICT.
- Cragg, W. (1992). *The practice of punishment: Towards a theory of restorative justice*. New York: Routledge.

- Cutress, L. (2015). *The use of restorative justice by the police in England and Wales*. (Proefschrift.) Sheffield: University of Sheffield.
- Daly, K. (2002). Restorative justice: The real story. *Punishment & Society*, 4(1), 55-79.
- Dierx, J., & Panis, M. (2018). Risico's rondom de eindovereenkomst bij mediation in strafzaken: Over (de)juridisering, strijdige belangen en management van verwachtingen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 18(2), 25-42.
- Drost, L., Haller, B., Hofinger, V., Kooij, T. van der, Lünemann, K., & Wolthuis, A. (2015). *Restorative justice in cases of domestic violence. Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Dünkel, F., Grzywa-Holten, J., & Horsfield, P. (2015). Restorative justice and mediation in penal matters in Europe – comparative overview. In F. Dünkel, J. Grzywa-Holten, & P. Horsfield (Eds.) *Restorative justice and mediation in penal matters: A stock-taking of legal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg GmbH.
- Elbers, N.A., Meijer, S., Becx, I.M., Schijns, A.J.J.G., & Akkermans, A.J. (2018). *Slachtofferadvocatuur: De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*. Amsterdam: NSCR.
- Elfallah, T., & Dierx, J. (2016). Politie mensen en herstelbemiddelaars: Knoop punten in het Utrechtse mediatiemodel. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 16(3), 49-57.
- Fassin, D. (2015). Maintaining order: The moral justifications for police practices. In D. Fassin (red.) *At the heart of the state: The moral world of institutions* (pp. 93-117). Londen: Pluto Press.
- Felser, C., Nas, J., & Oosten, J. van (2017). *Betekenisvol handelen: Politiewerk vanuit de bedoeling*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Gang, D., Loff, B., Naylor, B., & Kirkman, M. (2021). A call for evaluation of restorative justice programs. *Trauma, Violence, & Abuse*, 22(1), 186-190.
- Gavin, P., & MacVean, A. (2018). Police perceptions of restorative justice: Findings from a small-scale study. *Conflict Resolution Quarterly*, 36(2), 115-130.
- Gavrielides, T. (2014). Bringing race relations into the restorative justice debate: An alternative and personalized vision of 'the Other'. *Journal of Black Studies*, 45(3), 216-246.
- Glowatski, K., Jones, N.A., & Carleton, N. (2017). Bridging police and communities through relationship: The importance of a theoretical foundation for restorative policing. *Restorative Justice*, 5(2), 267-292.
- Gunther Moor, L., Peters, T., Ponsaers, P., Shapland, J., & Stokkom, B. van (2009). Restorative practices within community-oriented policing, or meeting the needs of the officer on the beat. In L. Gunther Moor, T. Peters, P. Ponsaers, J. Shapland, & B. van Stokkom (red.), *Restorative Policing* (pp. 7-19). Antwerpen: Maklu Pub. Cahiers politiestudies/Journal of police studies 2.
- Hafsteinsson, H.G. (2010). *The implementation of restorative justice in Iceland: A comparison of police- and expert-led conferencing*. Denver: University of Denver, proefschrift.
- Hansen, T., & Umbreit, M. (2018). State of knowledge: Four decades of victim-offender mediation research and practice: The evidence. *Conflict Resolution Quarterly*, 36, 99-113.
- Hartog, J. den (2020). *Bemiddeling door politiefunctie naris: Onderzoek naar de uitvoering van de activiteiten van een politiefunctie naris in de rol van bemiddelaar binnen de politie Amsterdam – district Zuid*. Afstudeeronderzoek, VU/Politie Amsterdam Zuid.
- Herbert, S. (1996). Morality in law enforcement: Chasing 'bad guys' with the Los Angeles Police Department. *Law & Society Review*, 30(4), 799-818.

- Hipple, N., & McGarrell, E. (2008). Comparing police- and civilian-run family group conferences. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(4), 553-577.
- Hoyle, C., & Rosenblatt, F.F. (2016). Looking back to the future: Threats to the success of restorative justice in the United Kingdom. *Victims & Offenders: An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice*, 11(1), 30-49.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P., & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- zwakteanalyse van de opsporing*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Hulst, M. van, Terpstra, J., & Kolthoff, E. (2016). Politiecultuur als kernbegrip en discussiethema. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 15, 3-14.
- Jonas-van Dijk, J., Zebel, S., Claessen, J., & Nelen, H. (2020). Victim-offender mediation and reduced reoffending: Gauging the self-selection bias. *Crime & Delinquency*, 66(6-7), 949-972.
- Koetsveld, R. van, Hartmans, R., Man, A.-P. de (2016). *Politiecultuur in beweging: Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie*. Z.pl.: Change+.
- Kort, J. (2020). *Politiemensen, officieren en rechters over strafrecht. Een onderzoek naar opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtpleging in Nederland*. (Proefschrift.) Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kroovand Hipple, N., Gruenewald, J., & McGarrell, E.F. (2014). Restorativeness, procedural justice, and defiance as predictors of reoffending of participants in family group conferences. *Crime & Delinquency*, 60(8), 1131-1157.
- Larsson, B., Schofield, G., & Biggart, L. (2018). The challenges for good practice in police-facilitated restorative justice for female offenders. *International Journal of Restorative Justice*, 1(1), 33-56.
- Lokanan, M. (2009). An open model for restorative justice: Is there room for punishment? *Contemporary Justice Review*, 12(3), 289-307.
- Maglione, G. (2019). The political rationality of restorative justice. *Theoretical Criminology*, 23(4), 545-562.
- Mainwaring, C.J., Bardi, A., & Meek, R. (2019). A glimpse into the role of personal values within the restorative justice process: A qualitative study with restorative justice facilitators. *Contemporary Justice Review*, 22(1), 60-85.
- Marder, I.D. (2020). Institutionalising restorative justice in the police: Key findings from a study of two English police forces. *Contemporary Justice Review*, 23(4), 500-526.
- Maruna, S. (2001). *Making good: How ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington DC: American Psychological Association.
- Nas, J., Deswijzen, M., & Suzenaar, C. (2017). Duurzaam verbeteren: De intake. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 79(5), 17-20.
- O'Connell, T., & Moore, D. (1992). Wagga juvenile cautioning process: The general applicability of family group conferences for juvenile offenders and their victims. *Rural Society*, 2(2), 16-17.
- Östermann, L., & Masson, I. (2018). Restorative justice with female offenders: The neglected role of gender in restorative conferencing. *Feminist Criminology*, 13(1), 3-27.
- Paterson, C., & Clamp, K. (2012). Exploring recent developments in restorative policing in England and Wales. *Criminology & Criminal Justice*, 12(5), 593-611.
- Plas, B. van der (2019). Mediation bij ZSM Midden-Nederland. De rol van de ketenpartners en optimalisering van doorverwijzingen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 19(1), 9-21.

- Pemberton, A. (2012). De slachtoffer-dadergesprekken: Een victimologisch perspectief. In I. Weijers (red.), *Slachtoffer-dadergesprekken: In de schaduw van het strafproces* (pp. 45-58). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Pemberton, A., Winkel, F-W., & Groenhuijsen, M.S. (2008). Evaluating victims' experiences in restorative justice. *British Journal of Community Justice*, 6(2), 98-119.
- Pemberton, A., Aarten, P.G.M., & Mulder, E. (2019). Stories as property: *Narrative ownership* as a key concept in victims' experiences with criminal justice. *Criminology & Criminal Justice*, 19(4), 404-420.
- Salet, R., & Terpstra, J. (2017). *VVC onder de aandacht: Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Sanberg, R, & Janssen, J. (2011). *Het woord bij de daad voegen: (On)mogelijkheden voor bemiddeling bij de aanpak van (dreigend) eer gerelateerd geweld door de politie*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Sekhon, N. (2012). Redistributive policing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 101(4), 1171-1226.
- Shapland, J. (2009). Restorative justice conferencing in the context of community policing. In L. Gunther Moor, T. Peters, P. Ponsaers, J. Shapland, & B. van Stokkom (red.), *Restorative Policing* (pp. 119-139). Antwerpen: Maklu Pub. Cahiers politiestudies/Journal of police studies 2.
- Shapland, J. (2013). Implications of growth: Challenges for restorative justice. *International Review of Victimology*, 20(1), 111-127.
- Shapland, J., Crawford, A., Gray, E., & Burn, D. (2017). *Developing restorative policing: Using the evidence base to inform the delivery of restorative justice and improve engagement with victims. Learning lessons from Belgium and Northern Ireland*. Sheffield/Leeds: Universities of Sheffield and Leeds.
- Sherman, L.W., Strang, H., Barnes, G.C., Braithwaite, J., Inkpen, N., & Teh, M-M. (1998). *Experiments in restorative policing: A progress report on the Canberra Reintegrative Shaming Experiments (RISE)*. Canberra: Australian National University.
- Sherman, L.W., Strang, H., Mayo-Wilson, E., Woods, D.J., & Ariel, B. (2015). Are restorative justice conferences effective in reducing repeat offending? Findings from a Campbell systematic review. *Journal of Quantitative Criminology*, 31, 1-24.
- Slump, G.J. (2017). *Wachttijd is herstelltijd: Pilot herstelgericht werken via de inzet van mediation in strafzaken*. Amsterdam: Restorative Justice Nederland.
- Slump, G.J. (2020). *Met het oog op de burger: Projectrapportage herstelgericht werken bij de politie 1 april 2019-1 april 2020*. Amsterdam: Restorative Justice Nederland.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 14(3), 5-12.
- Steden, R. van, Anholt, R., & Boelens, M. (2019). *Tussen organisatiebelangen en behoeften van burgers: Een onderzoek naar het aangifteproces en betekenisvolle interventies binnen de politie-eenheid Rotterdam*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam/Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Stockdale, K.J. (2015). Police understandings of restorative justice – the impact of rank and role. *Restorative Justice: An International Journal*, 3(2), 212-232.
- Stokkom, B. van (2002). Moral emotions in restorative justice conferences: Managing shame, designing empathy. *Theoretical Criminology*, 6(3), 339-360.
- Stokkom, B. van (2019). Herstelgericht politiewerk: Knelpunten en uitdagingen. *Cahiers Politiestudies*, 50(1), 45-52.
- Stokkom, B. van, Toenders, N., & Hogenhuis, S. (2003). *Bemiddeling in de politie-praktijk: Een herstelgerichte aanpak van overlast en slepende conflicten*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

- Stubbs, J. (2010). Relations of domination and subordination: Challenges for restorative justice in responding to domestic violence. *The University of New South Wales Law Journal*, 33, 970-986.
- Suzuki, M., & Jenkins, T. (2020). The role of (self-)forgiveness in restorative justice: Linking restorative justice to desistance. *European Journal of Criminology*, online first. doi:10.1177/1477370819895959
- Suzuki, M., & Wood, W.R. (2017). Is restorative justice conferencing appropriate for youth offenders? *Criminology & Criminal Justice*, 18, 450-467.
- Terpstra, J. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*. Den Haag/Nijmegen: Politie & Wetenschap en Radboud Universiteit Nijmegen.
- Terpstra, J., Fyfe, N.R., & Salet, R. (2019). The abstract police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 92(4), 339-359.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2017). Gevolgen van ZSM voor politie en politiewerk. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(3), 26-30.
- Terpstra, J., & Schaap, D. (2013). Police culture, stress conditions and working styles. *European Journal of Criminology*, 10(1), 59-73.
- Uitermark, J.J.M. (2017). *Handleiding verwijzing naar Mediation in Strafzaken door Openbaar Ministerie en Rechterlijke macht*. Den Haag: De Rechtspraak/Openbaar Ministerie.
- Verberk, S. (2011). *Mediation naast strafrecht in het arrondissement Amsterdam: Een beschrijving van het proces en een verkenning van de effecten*. Amsterdam: Mediationbureau van de Rechtbank Amsterdam.
- Vynckier, G. (2009). A comparative view on the role of the police in different restorative practices in Flanders. In L. Gunther Moor, T. Peters, P. Ponsaers, J. Shapland, & B. van Stokkom (red.), *Restorative Policing* (pp. 19-39). Antwerpen: Maklu Pub. Cahiers politiestudies/Journal of police studies 2.
- Westmarland, N., McGlynn, C., & Humphreys, C. (2018). Using restorative justice approaches to police domestic violence and abuse. *Journal of gender based violence*, 2(2), 339-358.
- Willis, R. (2020). 'Let's talk about it': Why social class matters to restorative justice. *Criminology & Criminal Justice*, 20(2), 187-206.
- Willis, R., & Hoyle, C. (2019). The good, the bad and the street: Does 'street culture' affect offender communication and reception in restorative justice? *European Journal of Criminology*, online first. doi:10.1177/1477370819887517
- Wingerden, S. van, Moerings, M., & Wilsem, J. van (2007). *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*. Leiden: Universiteit Leiden, Departement Strafrecht en Criminologie.
- Wolthuis, A., & Berger, M. (2017). Herstelrecht in jeugdstrafzaken in Nederland, waar staan we? *Tijdschrift Jeugdrecht in de Praktijk*, 3, 25-32.
- Wood, W.R., & Suzuki, M. (2016). Four challenges in the future of restorative justice. *Victims & Offenders: An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice*, 11(1), 149-172.
- Wood, W.R., & Suzuki, M. (2020). Are conflicts property? Re-examining the ownership of conflict in restorative justice. *Social & Legal Studies*, 29(6), 903-924.
- Zebel, S. (2012). Een quasi-experimentele studie naar de effecten van de Nederlandse slachtoffer-dader gesprekken. In I. Weijers (red.), *Slachtoffer-dadergesprekken: In de schaduw van het strafproces* (pp. 21-44). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Zebel, S., Schreurs, W., & Ufkes, E.G. (2017). Crime seriousness and participation in restorative justice: The role of time elapsed since the offense. *Law and Human Behavior*, 41(4), 385-397.
- Zehr, H. (1990). *Changing lenses: A new focus for crime and justice*. Scottsdale: Herald Press.

Zehr, H. (2002). *The little book of restorative justice*. New York: Good Books.
Zinnstag, E., Teunkens, M., & Pali, B. (2011). *Conferencing: A way forward for restorative justice in Europe*. Leuven: European Forum for Restorative Justice.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

prof. dr. Antony Pemberton

NSCR, Katholieke Universiteit Leuven

Leden

mr. Marito Hoeksema

dr. Bas van Stokkom

dr. Sven Zebel

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Radboud Universiteit Nijmegen

Universiteit Twente

Bijlage 2 Itemlijsten interviews

Algemene interviews projectleiders slachtofferrechten

1 Introductie onderzoek

- Korte introductie onderzoek en onderzoekers
Toelichten: gehanteerde definitie van voorzieningen (directe of indirecte bemiddeling o.l.v. onpartijdige derde, link met strafrechtstelsel, zowel volwassenen als jongeren)
- Informatie m.b.t. informed consent (omgang met vertrouwelijkheid / naar de respondent te herleiden informatie, recht op inzage / terugtrekking van het interview, opslag van de data)
- Toestemming voor geluidsopname

2 Achtergrondinformatie respondent

- Huidige functie/rol binnen organisatie
- Betrokkenheid bij programma's dienstverlening en slachtofferzorg en/of herstelrecht

3 Inventarisatie herstelrechtvoorzieningen

- Bent u bekend met herstelrechtvoorzieningen binnen uw eenheid/werkgebied?
Indien ja, om welke voorzieningen gaat het?
Per voorziening doorvragen: landelijk of verbonden aan eenheid/district/etc.?
Sinds wanneer bestaat voorziening? Gaat het om een pilot of een structureel programma (of iets anders?)
Wordt er samengewerkt met externe partijen (Slachtofferhulp, Veilig Thuis etc.?)
Bijv. voor bemiddeling, maar ook doorverwijzing.
Wat is het doel van de voorziening / wat zijn de beoogde uitkomsten?
Wat is de doelgroep van de voorziening (bijv. jeugdige verdachten, bepaalde delicten). Wanneer en hoe wordt deze doelgroep geïnformeerd over de voorziening?
Welke voorwaarden voor deelname zijn er?
Hoe ziet de bemiddeling eruit? Zijn er verschillende vormen van bemiddeld contact mogelijk en zo ja, welke? (bijv. direct/indirect contact, alleen slachtoffer-dader gesprekken of ook conferenties)
Wie leidt de bemiddeling en hoe zijn zij gekwalificeerd?
Kan deelname aan de bemiddeling strafrechtelijke gevolgen hebben? (bijv. in de vorm van meenemen gemaakte afspraken in ZSM-beslissing, (politie)sepot etc.)

4 Contactgegevens uitvoerders

In het vervolg van dit onderzoek zullen er interviews worden gehouden met politiemensen die direct betrokken zijn bij de herstelrechtvoorzieningen waar u over heeft verteld. Deze interviews zijn ter verdieping en om een beeld te krijgen van de uitwerking van deze voorzieningen in de praktijk. In overleg met u willen we enkele medewerkers benaderen voor een interview. Zouden wij van u hun contactgegevens mogen ontvangen? Eventueel kunt u ook onze contactgegevens aan hen doorsturen.

Diepte-interviews uitvoerders voorzieningen politie⁴⁹

1 Introductie onderzoek

- Korte introductie onderzoek en onderzoekers
- Informatie m.b.t. informed consent (omgang met vertrouwelijkheid / naar de respondent te herleiden informatie, recht op inzage/terugtrekking van het interview, opslag van de data)
- Toestemming voor geluidsopname

2 Achtergrondinformatie respondent

Voor we verder gaan, zou ik u eerst graag enkele vragen willen stellen over uw werkzaamheden en uw rol bij [voorziening].

- Huidige functie/rol binnen organisatie
- Betrokkenheid bij [voorziening]

3 Doel van de voorziening

De volgende vragen gaan over hoe [de voorziening] tot stand is gekomen en de beoogde uitkomsten.

- Vanaf wanneer wordt [de voorziening] aangeboden? Hoe is dit tot stand gekomen?
Evt. doorvragen: gebaseerd op eerdere ervaringen / andere voorziening?
- Wat zijn de doelen/beoogde uitkomsten?
Doorvragen: beoogde uitkomsten voor direct betrokkenen, bredere gemeenschap, politie zelf?
Link met slachtoffergericht werken, betekenisvolle interventies?
- Hoe draagt [de voorziening] volgens u bij aan het bereiken van deze doelen (proces/mechanisme)?
- Zijn er strafrechtelijke gevolgen voorzien? Bijv. uitkomst bemiddeld contact wordt meegenomen in ZSM-beslissing, sepot, intrekken aangifte?

4 Organisatie van de voorziening

We willen ook wat meer weten over hoe [de voorziening] is opgezet, en wat de plek is van [de voorziening] binnen de organisatie.

- Voor wie is [de voorziening] bedoeld? Welke criteria worden gehanteerd voor deelname, en waarom deze? Hoe wordt bepaald of deelnemers hieraan voldoen?
Is erkenning van de basisfeiten van het delict een voorwaarde voor deelname?
Hoe wordt omgegaan met (deels) ontkennende verdachten?
- Hoe worden mogelijke deelnemers geïnformeerd over [de voorziening]?
Welke informatie krijgen ze? Op welk moment gebeurt dit?
Hoe wordt vrijwilligheid van deelname geborgd?
- Hoe is [de voorziening] ingebed in de organisatie? Wordt [de voorziening] gesteund vanuit de leiding van basisteams? Zijn mensen er bekend mee?
Is er sprake van door/terugverwijzing naar [de voorziening] vanuit derde partijen? Of vanuit politie naar derde partijen?
- Hoe ziet het bemiddeld contact eruit? Zijn verschillende vormen mogelijk? Bijv. fysiek gesprek, indirect contact, aanwezigheid van derden (ouders etc.)
- Door wie wordt bemiddeling uitgevoerd? Hoe worden zij geselecteerd, en welke kwalificaties hebben bemiddelaars?
Bijv. opleiding/training, erkende mediators, andere vereisten

⁴⁹ Gezien de verschillen in toepassing van herstelrechtvoorzieningen tussen respondenten is gekozen voor een flexibele benadering. Niet alle respondenten hebben alle vragen beantwoord, ook zijn vragen niet altijd in dezelfde volgorde gesteld.

- Hoe wordt omgegaan met vertrouwelijkheid van het besprokene?
Doorvragen: hoe zit dit wanneer er nog een strafproces volgt?

5 Gebruik van de voorziening

De volgende vragen gaan over de uitvoering van [de voorziening] en uw inschatting van de ervaringen van deelnemers.

- Heeft u een beeld van hoe vaak [de voorziening] wordt ingezet?
Hoe vaak worden slachtoffers/verdachten gewezen op mogelijkheid van deelname?
Hoe vaak nemen slachtoffers/verdachten ook daadwerkelijk deel?
Bij wat voor soort delicten/type verdachten wordt [de voorziening] vooral ingezet? Hoe komt dit?
Bij welke delicten en/of verdachten wordt [de voorziening] expliciet niet ingezet?
Wat zijn hiervoor de redenen?
- Welk deel van de bemiddelingen 'slaagt'? Wat betekent dit?
Welke factoren hebben invloed op het wel of niet slagen van een bemiddeling?
Bijv. kenmerken deelnemers/delict, eigen inzet, informatievoorziening etc.
- Worden er cijfers bijgehouden over het aantal deelnemers, aantal bemiddelingen?
Zo ja, mogen deze worden meegenomen in het onderzoek?

6 Motivatie en waardering van deelnemers

- Wat zijn in uw ervaring de redenen voor slachtoffers en verdachten om WEL deel te nemen aan [de interventie]?
- Wat zijn redenen voor slachtoffers en verdachten om NIET deel te nemen?
- Zijn er volgens u manieren om deelname aan [de interventie] te vergroten? Zo ja, welke?
- Hoe ervaren slachtoffers en verdachten volgens u hun deelname aan [de interventie]?
Welke aspecten worden wel/niet gewaardeerd? Hoe komt dit?
- Zijn er volgens u manieren om de waardering van deelnemers te vergroten? Zo ja, welke?

7 Opbrengsten en verbeterpunten

Ten slotte heb ik nog enkele vragen over uw eigen ervaringen en die van uw collega's.

- Heeft [de voorziening] volgens u positieve effecten? Zo ja, welke?
- Zijn er ook knelpunten? Zo ja, welke?
Doorvragen: organisatorische knelpunten (extra werklast, bureaucratische obstakels, weerstand binnen organisatie, afstemming met andere organisaties)
(Onbedoelde) negatieve effecten

8 Afsluiting

- Overige opmerkingen
- Interesse in rapport?
- Bedanken voor medewerking