

## 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-tafel<sup>1</sup> (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.

---

<sup>1</sup> 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) eergelateerd 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.