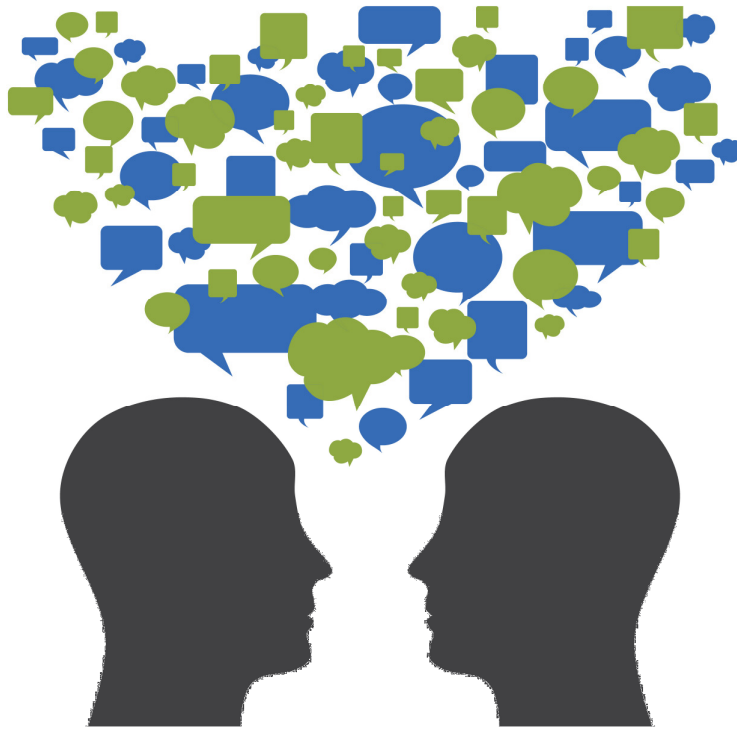


Wachttijd is hersteltijd

Pilot herstelgericht werken via inzet van mediation in strafzaken

Politie Eenheid Amsterdam – District Zuid



Amstelveen, 15 december 2017

Gert Jan Slump

m.m.v.

Huseyin Köseoglu

Remko de Boer

Kim Roelofs

1 Inleiding

De rechnermatige afhandeling van eenvoudige veel voorkomende zaken is binnen de eenheid Amsterdam ondergebracht bij gedecentraliseerde afhandelunits, de CUBT's. Het proces van afhandeling binnen de eenheid wordt aan ieder district vrijwel identiek gedaan. Er zijn grofweg twee deelprocessen; de aangehouden verdachten worden afgehandeld door de front office van de CUBT en de aangiften van misdrijven worden afgehandeld door de back office.

Alle aangiften die opgenomen worden, worden door een selecteur van de afdeling Kwaliteitstafel gescreend en beoordeeld. Deze selecteur neemt de beslissing of de zaak wordt afgehandeld en prioriteert de zaken. De zaken waar niet direct aan wordt gestart komen terecht in een wachtbak. Als de zaken niet binnen 6 weken in behandeling worden genomen dan valt zo'n zaak uit de wachtbak. Het zijn zaken van lage prioriteit en vaak met weinig of geen opsporingsindicatie. In alle districten bestaat de 'wachtbak' uit honderden zaken.

De ambitie binnen district 3 is om de kwaliteit van de opsporing te verhogen. Een van de doelstellingen is zorgen voor een toename van de klanttevredenheid van aangevers. Nu hebben aangevers van 'wachtbakzaken' de terechte klacht dat er niets met hun zaak gedaan en dat die zaak, als er al iets aan gedaan wordt, lang blijft liggen.

Bij de politie is al langer het besef dat het wetboek van strafrecht alleen niet de oplossingen biedt om problemen tussen burgers op te lossen en om als politie dichterbij de burger te opereren. Een van die mogelijkheden zou herstelrecht kunnen zijn. Herstelrecht heeft als doel om het veroorzaakte leed en de aangerichte schade zoveel mogelijk en waar mogelijk te herstellen. Het doel is ook ervoor te zorgen dat het niet opnieuw gebeurt en dat de toekomst 'hersteld' tegemoet kan worden getreden. Inzet is om de emotionele ballast voor directe betrokkenen te verminderen.

De politie Eenheid Amsterdam is samen met drs. Gert Jan Slump van de Stichting Restorative Justice Nederland en mr. Kim Roelofs (senior en gecertificeerd MfN mediator in strafzaken) een pilot gestart om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om mediation in strafzaken toe te passen bij de afhandeling van eenvoudige veel voorkomende zaken in de 'wachtbak' binnen het derde district onder het adagium: 'Wachttijd is hersteltijd'.

Doelstellingen

- Tien zaken die bij de CUBT op afhandeling wachten middels herstelrecht/mediation afhandelen op zo'n manier dat de zaak daarmee ook volgens het OM kan worden 'afgedaan' (verhouding tot de benadeelde partij geregeld).
- De zaken binnen korte tijd afhandelen op een manier die maakt dat aangever/slachtoffer en verdachte, die volledig vrijwillig deelnemen, tevreden zijn over de wijze van afhandelen.
- Inzicht geven in de kosten voor een herstelrechtelijke afdoening versus de kosten die anders gemaakt zouden zijn met een geheel strafrechtelijke afhandeling.

De pilot wordt geëvalueerd in de vorm van een beknopt onderzoek en beknopte rapportage. De evaluatie zal antwoord moeten geven op de volgende vragen:

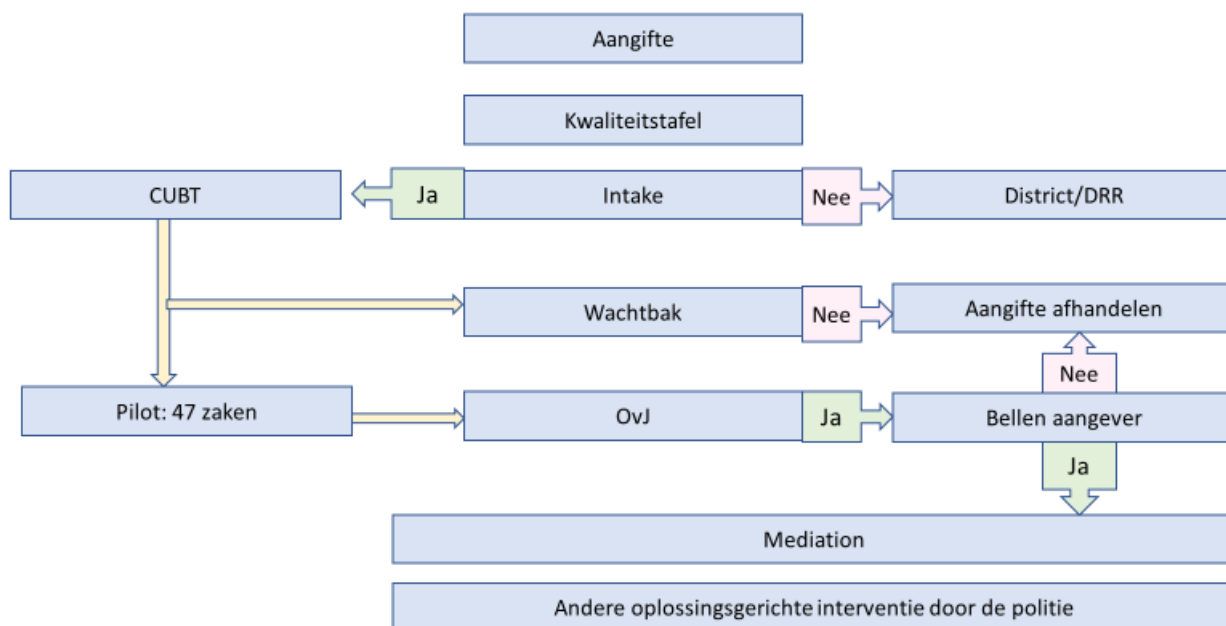
1. Hoeveel en welke zaken in de wachtbak zijn geschikt voor een herstelrechtelijke aanpak?.
2. Kan inzet van herstelrecht zorgen voor een snelle afhandeling?
3. Wat levert een herstelrechtelijke afdoening alle betrokkenen op?
4. Wat zijn de kosten voor het inzetten van een dergelijke herstelrechtelijke aanpak?

2 Uitgangspunten

Vooraf geformuleerde uitgangspunten:

1. Als een zaak qua voortgang strafrechtelijk in de wacht staat is er wel tijd en ruimte voor herstel
2. Zaken moeten technisch gezien vervolgd kunnen worden (bekende dader, strafbaar feit)
3. Deelname aan mediation is vrijwillig
4. Indien partijen in een zaak niet tot mediation komen wordt gezocht naar een passende interventie door de politie
5. Zware zaken komen in principe niet in aanmerking
6. De herstelrechtelijke interventie is onderdeel van een 'herstelcontinuum': ook in een eerdere (aangifte) en latere fase (doorzending) kan herstelrecht (mediation) worden ingezet
7. De basis voor de pilot (en breder voor herstelrecht in de politiefase) is gelegen in artikel 51h Sv: "Het openbaar ministerie bevordert dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte mededeling doet van de mogelijkheden tot herstelvoorzieningen waaronder bemiddeling".
8. Het OM is eindverantwoordelijk voor de selectie van zaken

Het Selectieproces ziet er in een stroomschema als volgt uit:



De kwaliteitstafel bepaalt of een zaak in behandeling kon worden genomen in de pilot. Daarbij werd vooral gescreend (screeningsperspectief) op de ernst van de zaak, of er een opsporingsindicatie was en of naar verwachting het strafrecht in voorkomende gevallen naar verwachting een oplossing zou kunnen bieden of dat strafrechtelijke interventie de zaak alleen maar erger zou maken. Andersom geredeneerd: gekeken is of in voorkomende zaken mediation naar verwachting zou kunnen bijdragen aan een duurzame oplossing ('weer samen door een deur').

Hoewel in eerste instantie vooral naar prioriteit geselecteerd zou worden (prio 2 zaken liggend in de

wachtstapel) is in de praktische uitvoering vooral gekeken naar werkvoorraad en het perspectief dat er in een zaak werd aangetroffen (screeningsperspectief). Alle zaken die zijn geselecteerd voor de pilot zijn zaken waarin de kwaliteitstafel beoordeeld heeft dat er iets mee moest gebeuren en tegelijk de vraag opdoemde: "hoe kunnen we het als politie in deze zaken anders doen".

De zaken varieerden van zeer recent tot 1,5 jaar oud. Dat had te maken met het feit dat in aanvang is geselecteerd op 'liggende zaken' en later meer vanuit het screeningsperspectief is gekeken en geselecteerd en eerder na aangifte werd verwezen.

Na selectie zijn alle zaken door beide betrokken politiemensen bekeken op inhoud en naar de mogelijkheden. Soms werd er in die fase gebeld met de wijkagent en veelal ook overleg gepleegd met de mediator die voor de pilot werd toegevoegd.

3 Uitkomsten beknopt bronnenonderzoek

3.1 ZSM Context (2014, politie Noord Holland)

In Noord Holland zijn in het kader van het project 'ZSM Context' 10 zaken zorgvuldig geanalyseerd vanuit de vraag of de ZSM afdoening betekenisvol is geweest. Het doel van ZSM Context was het organiseren van de meest optimale procesketen voor het betekenisvol en snel afhandelen van veel voorkomende criminaliteit in verbinding met de lokale context.

De twee hoofdvragen waren:

1. Wanneer is een afhandeling betekenisvol voor slachtoffer, verdachte en samenleving?
2. Welke contextinformatie is nodig voor een betekenisvolle afhandeling?

Wie beschikt over welke informatie en hoe zorg je ervoor dat die tijdig bij ZSM beschikbaar is?

Uit de bevindingen blijkt dat 9 van de 10 zaken afgedaan worden op een wijze die door deelnemers als 'niet betekenisvol' is aangemerkt.

ZSM Context leverde een interdisciplinaire ruimte op waarin professionals experimenteerden door:

- het scheiden van simpele en complexe zaken;
- het onderkennen en opvolgen van hulpvragen binnen dan wel buiten het strafrecht;
- het verzamelen, doorgeven en bewaren van contextinformatie (persoonsdossier);
- overleg en tegenspraak over afdoeningen tussen het basisteam en ZSM;
- het denken in 'problemen oplossen' naast 'het straffen van boeven';
- het effectief organiseren van hulp of steun waar dat gevraagd wordt of nodig is.

De 'perfecte' afhandeling die in het project is vormgegeven bestaat uit vijf principes:

- We kennen de vraag van de aangever/het slachtoffer.
- We doen alles wat nodig is voor een betekenisvolle afdoening.
- We kennen, delen en bewaren informatie over de context van de verdachte.
- Partners in de keten werken samen om achterliggende problemen te beheersen.
- We koppelen terug aan de aangever/het slachtoffer.

Hoewel bij 'Wachttijd is hersteltijd' vanuit een andere selectie van zaken (namelijk wachtstapelzaken) is gewerkt zijn er veel raakvlakken met het project 'ZSM Context'.

3.2 Betekenisvol handelen – Politiewerk vanuit de bedoeling (2017, Felser et. al.)

In deze publicatie, die in feite voortborduurde op de publicatie en het project dat onder 3.1 is beschreven, worden opnieuw bevindingen weergegeven van een zoektocht naar politiewerk (wederom 10 zaken) en naar de inrichting van dat politiewerk vanuit de bedoeling van betrokken burgers en vanuit maatschappelijk rendement (impact).

Het 'werken vanuit de bedoeling' wordt vormgegeven via zes leidende principes.

- Ieder slachtoffer voelt zich veilig, gehoord en geholpen.
- Tegen iedere verdachte worden stappen ondernomen. Dit gebeurt al dan niet strafrechtelijk, maar in ieder geval worden er grenzen gesteld.
- Iedere aangifte, iedere melding en ieder incident telt.
- OM en politie staan midden in de samenleving.

- Het effect van de interventie op slachtoffer, verdachte, burger en maatschappij staat centraal.
- OM en politie vervullen hun regie- rol vanuit beginselen van rechtvaardigheid en rechtsstatelijkheid.

In de publicatie worden 12 ingeslepen gewoontes benoemd in de politiepraktijk die haaks staan op het 'werken vanuit de bedoeling'.

1. Gebrek aan eigenaarschap bij politiemensen.
2. Versnippering van acties in één zaak.
3. Incidentgericht werken.
4. Focus op strafrecht en bestraffing.
5. Gebrekkige communicatie tussen netwerkpartners.
6. Snelheid gaat ten koste van kwaliteit.
7. Onduidelijkheid over het doel van aangifte.
8. Ontbreken van contextinformatie.
9. Onvoldoende tegenspraak politie bij afdoening OM.
10. Alles heeft prioriteit.
11. Informatievoorziening is persoonsafhankelijk.
12. Onvoldoende aandacht voor het slachtoffer.

De pilot 'wachtijd is hersteltijd' heeft niet systematisch gezocht naar principes en die afgezet tegen allerlei praktische gegevens: in de pilot is veel meer ingestoken op een pragmatische werkwijze; doen wat nodig is volgens betrokkenen en waar mogelijk bijdragen aan herstel. Overigens zijn daarbij de leidende principes van Politiewerk vanuit de bedoeling en ook de daarin genoemde ingeslepen gewoontes (2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12) herkenbaar aanwezig. De pilot 'wachtijd is hersteltijd' en 'politiewerk vanuit de bedoeling zijn initiatieven die veel raakvlakken met elkaar hebben.

3.3 White paper on Restorative Policing (2016, McCold et. al.)

Dit white paper uit 2016 is tot stand gekomen door middel van een online Delphiproces waaraan experts op het terrein van herstelrecht en politie uit diverse landen hebben deelgenomen.

Het white paper positioneert restorative policing als een relationeel paradigma dat focust op het bijdragen aan veilige en verbonden gemeenschappen door de inzet van herstelgericht werken.

Daarbinnen staan waarden als verantwoordelijkheid, veiligheid, intermenselijke verhoudingen en actieve constructieve betrokkenheid van burgers voorop.

De politietaak maakt onderdeel uit van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid: daarbinnen draagt de politie bij aan de sociale opgave in een buurt of wijk. Restorative policing ondersteunt slachtoffers, verdachten en hun netwerk en gemeenschappen om op een positieve en creatieve wijze met conflicten om te gaan.

Doel van restorative policing is het terugdringen van leed en schadetoebrenkend gedrag door positieve inzet vanuit betrokkenen, waar nodig bijgestaan door professionals en overheid.

Kenmerkend aan deze werkwijze is:

- Gebruik van informele processen
- Impact van een incident staat centraal
- Delict als bron van betekenisgeving met het oog op het versterken van relaties
- Politiemensen zijn leiders en 'middelenmakelaars' binnen gemeenschappen

- Verbindende rituelen gebruiken als vitale instrumenten
- Oplossingsgerichtheid gaat voor 'crime control'
- Nadruk op een snelle reactie vanuit de gemeenschap bij potentiële incidenten
- Veilige en ondersteunende relaties zijn de basis voor criminaliteitspreventie

Het principe van restorative policing vooronderstelt zowel proactieve als reactieve elementen. De politie is in de strafrechtelijke keten de 'first responder'. De proactieve elementen richten zich op het versterken van een herstelrechtelijke infrastructuur in de eigen organisatie en de gemeenschap en de organisaties werkzaam binnen die gemeenschap. De reactieve elementen richten zich op het garanderen van veiligheid en in het kader daarvan indien mogelijk alsnog herstelgericht reageren op schadetoebrenkend en strafbaar gedrag. Voor kleine delicten richt samenwerking van de politie zich ook dan bij voorkeur op organisaties in de samenleving (inclusief bemiddelingsprofessionals), voor zwaardere delicten wordt doorgeleid naar OM en rechterlijke macht.

Van de politie als 'first responder' mag worden verwacht dat, in samenwerking met OM, strafrechtelijke handhaving laatste redmiddel voor serieuze delicten en incidenten is waar de veiligheid direct in het geding is en overzicht en gerechtelijke doorzettingsmacht nodig is of partijen een beroep doen op hun wettelijke rechten en algemene beginselen van een behoorlijke rechtsgang. Strafrechtelijke vervolging kan worden gezien als noodzakelijk maar niet het noodzakelijk primaire doel van politiewerk.

3.4 Developing Restorative Policing (2017, Shapland et. al.)

Het project 'Developing Restorative Policing in drie politiedistricten in Engeland (Humberside, South Yorkshire, West Yorkshire) richt zich op:

- Bevorderen van begrip en bewustwording van herstelgericht werken bij politiemensen (op basis van good practices die bijdragen aan een oriëntatie op behoeften van slachtoffers.
- Vergroten van de middelen en het institutionaliseren daarvan om herstelgericht werken te integreren in de politiepraktijk samen met partnerorganisaties.
- Ondersteunen van politiemensen in de eerste lijn in het zoeken van wegen en mogelijkheden om herstelgericht werken te bevorderen en te faciliteren en die te introduceren bij slachtoffers.

Nadat in het project veldonderzoek is gedaan is ook gekeken naar veelbelovende politiepraktijken in België en Noord-Ierland. In de derde fase zijn de drie politiedistricten aan de slag gegaan om nieuwe initiatieven te nemen op basis van suggesties van de onderzoekers.

In het project wordt naast een aantal algemene eisen meer specifieke eisen genoemd om herstelrecht beter bij de burger te krijgen:

1. De mogelijkheid en capaciteit om herstelrecht/mediation te kunnen leveren: verwijsstructuren
2. Bewustwording bij de politie over herstelrecht/mediation
3. Oog krijgen voor cultuurfactoren die in de weg staan om herstelrecht/mediation te leveren
4. Processen op orde

In de pilot Wachtijd is hersteltijd is goed beschouwd aan alle vier de factoren gewerkt of is daarmee een begin gemaakt. Bedacht moet worden dat de pilot onderdeel is van een veel grotere opgave (zie uitgangspunten) om herstelrecht in de politiepraktijk breder in te voeren op basis van de wettelijke grondslag in artikel 51h Sv.

De Engelse studie komt ook met vier aanbevelingen die een meer herstelgerichte benadering door de politie kan bevorderen:

- I. Moedig politiemensen aan het aanbod voor herstelrecht/mediation te doen en te noemen als mogelijkheid voor slachtoffers (en verdachten) op basis van gebruikersvriendelijke informatie
- II. Zorg voor adequate en nabije ondersteuning door iemand met deskundigheid op het terrein van herstelrecht/mediation
- III. Zorg voor een geautomatiseerde en gerichte of gesitueerde verwijspraktijk (referral 'hubs')
- IV. Zorg voor leiderschap om tot de gewenste cultuurverandering te komen: promoot het gebruik van herstelrecht/mediation en maak gebruik van succesverhalen.

Door inzet binnen de pilot Wachtijd is hersteltijd is binnen Politie Eenheid Amsterdam – District Zuid precies op deze vier zaken geïnvesteerd. Waar het in het verlengde van de pilot op aankomt is daar ook de komende tijd verder op te investeren om structurele winst te behalen voor betrokkenen en voor het politiekorps.

4 Resultaten Amsterdamse pilot

Op basis van een overzicht van geselecteerde zaken en de wijze van afdoen en 9 interviews geven wij hieronder de resultaten van de Amsterdamse pilot weer.

4.1 Cijfers

In deze paragraaf worden de belangrijkste cijfers weergegeven.

Tabel 1 Type delict (N=47)

Mishandeling	13
Bedreiging	12
Vernieling	8
Stalking	4
Belediging	4
Diefstal	2
Overig	4

Uit tabel 1 blijkt dat driekwart van de geselecteerde zaken mishandeling, bedreiging en vernieling betreft.

Tabel 2 Soort zaken (N = 47)

Burenruzie	20
Ruzie binnen vereniging/sport/school/organisatie	7
Ruzie overige (ex)gerelateerden	7
Ruzie in openbare ruimte/wijk	3
Overige bedreiging/mishandeling/vernieling/diefstal	5
Stalking	4

Uit tabel 2 blijkt dat ruim 37 van de 47 zaken zich in een ruziesfeer heeft voltrokken. Opvallend is het aantal geëscaleerde burenruzies (20): de vraag is of deze zaken zich in een eerder stadium hadden geleend voor buurtbemiddeling dan wel of buurtbemiddeling eerder actief is geweest. Dat laatste kon niet uit de beschikbare gegevens worden afgeleid. Een en ander hangt natuurlijk ook af van de vraag wanneer burgers zelf hulp van derden inroepen bij een burenruzie en of hen daarvoor in een eerder stadium de juiste informatie is verstrekt door andere organisaties.

Tabel 3 Zijn betrokkenen (meer of minder) bekenden van elkaar? (N=47)

Ja	42
Nee	5

In bijna alle zaken zijn betrokkenen min of meer bekenden van elkaar. Daarmee kan het type zaak dat is geselecteerd worden getypeerd als 'persoonsgerelateerde' incidenten of 'relationele' incidenten.

Tabel 4 Wens burger ten aanzien van afdoening (N=47)

Dat het stopt	9
Veiligheid/rust creëren/herstel	9
Niks doen	8
Geeft expliciet zelf aan bemiddeling te willen	6
Civiele procedure	6
Verwerking	3
Expliciet vervolging	2
Onbekend	4

Opvallend is dat bij tweede contactlegging door de politie in het kader van deze pilot burgers behoorlijk genuanceerd zijn over hun verwachtingen. Veel motieven van burgers zijn met name gericht op de toekomst (stoppen/veiligheid/bemiddeling/verwerking). Dat is te verklaren omdat we hebben gezien dat de meeste betrokkenen met elkaar door moeten. Opvallend is ook dat bij tweede contactlegging door de politie in het kader van de pilot de wens tot vervolging in deze categorie zaken door mensen slechts zeer beperkt expliciet genoemd wordt. Omdat geen navraag is gedaan bij betrokkenen is het lastig om daar verklaringen voor te geven. Zo zou het kunnen zijn dat mensen na verloop van tijd zijn 'afgehaakt' en niet meer verwachten dat er iets met een zaak gebeurt.

In de volgende tabel wordt aangegeven wat de actie in het kader van de pilot is geweest.

Tabel 5 Actie in het kader van de pilot (N=47)

Geen verdere actie/geen contact	14
Mediation	14
Buurtbemiddeling (BeterBuren)	3
Mediation niet tot stand gekomen	2
Partijen zelf aan de slag	4
Huisbezoek/stopgesprek politie	5
Overig	3
Strafrecht	2

Van de 47 zaken zijn er uiteindelijk 14 bij de mediator in het kader van de pilot ingezet terecht gekomen.

Ook zijn er nog eens 3 zaken via buurtbemiddeling afgedaan. Dat betekent dat 36% van alle geselecteerde zaken uiteindelijk voor mediation of buurtbemiddeling in aanmerking kwamen.

Van de 14 zaken loopt er momenteel nog 1 zaak en zijn er 3 beëindigd. De reden daarvoor waren

achtereenvolgens: partijen verkiezen het civiele recht boven mediation, lopende civiele procedures en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer. De reden om te stoppen was in twee van de drie gevallen van puur juridische aard (civiele recht beter geschikt volgens partijen) en 1 van persoonlijke aard.

De mediations die al afgerond zijn eindigden in een vaststellingsovereenkomst waarin meestal de elementen excuses, wederzijds begrip, relatie hersteld en afspraken voor de toekomst waren opgenomen. Voor zover kon worden afgeleid uit de beschikbare informatie is schadevergoeding geen onderdeel geweest van de afspraken tussen partijen.

Ten aanzien van de categorie 'geen verdere actie/geen contact' kan worden opgemerkt dat in 4 zaken geen contact kon worden gelegd, in 3 zaken partijen de civielrechtelijke weg verkozen hebben, in 2 zaken slachtoffer vooral hulp zocht bij verwerking, in 2 zaken de rust was weergekeerd, in 2 zaken het conflict langdurig en onoplosbaar is en in 2 zaken de voorkeur werd gegeven aan het strafrecht¹.

Doorlooptijden

Doorlooptijden zijn niet stelselmatig bijgehouden. Wel is aan de betrokken functionarissen gevraagd en beschrijving te geven over het tijdsverloop in het pilotproces.

Het gaat in totaal om 47 zaken. Er is voor gekozen om de aangevers en de verdachten telefonisch of per mail te benaderen. In één geval is de wijkagent ingeschakeld omdat er geen mailadres of telefoonnummer bekend was. In de 46 overige gevallen zijn partijen allemaal binnen 1 week benaderd.

In 5 van deze 46 gevallen reageerde geen van de betrokken partijen en was mediaton of andere interventie niet mogelijk. Van de overige gevallen reageerde in 31 zaken een van beide partijen binnen twee weken en in de overige zaken duurde het langer. Dat was volgens betrokkenen vooral te wijten aan het feit dat een deel van de pilot liep in juli en augustus (vakantieperiode).

Na reactie door partijen ging het mediationstraject of andersoortige interventietraject lopen. In alle gevallen was de zaak binnen 3 maanden afgerond. De afronding bestond dus uit een mediaton, een andersoortige interventie of geen interventie en terugzending naar de kwaliteitstafel om te beslissen wat met de zaak moet gebeuren.

in het begin van de pilot werden zaken aangeleverd van de wachtstapel. In die zaken was het al enige tijd geleden dat de aangifte is gedaan. Later in de pilot werden zaken direct na aangifte verwezen.

4.2 De respondenten

In de gesprekken met respondenten die allemaal op een of andere manier als professional betrokken waren bij de pilot is ingegaan op een aantal onderwerpen.

4.2.1 Algemene indrukken

De pilot sluit aan op een reeds ingezette weg bij de politie om oplossingsgericht te kijken naar aangiften. Een aantal van die zaken werd ook buiten de pilot al afgedaan via de wijkagent en via buurtbemiddeling. Mediation in strafzaken voegt een extra dimensie toe waar het om oplossingsgericht politiewerk gaat. Inzet van het kwaliteitsbureau is van het begin af aan gericht op het voorkomen van wachttijden.

¹ In 1 zaak is door de benadeelde gebruik gemaakt van de procedure ingevolge artikel 12 Sv: klacht op niet vervolgen.

Mediation sluit daar naadloos op aan. Met mediation wordt een tijdig filter in het strafrechtelijk systeem ingebouwd met als mogelijke winst voor partijen een oplossing gericht op de toekomst. Betrokken partijen krijgen de gelegenheid om, bijgestaan door een professional, vanuit eigen kracht te opereren in plaats van uit kwetsbaarheid. Dat betekent voor de rol van de professional vertrouwen geven in plaats van afhankelijkheid creëren.

Wel dient te worden opgemerkt dat door inzet van mediation in de fase waarin dat nu tijdens de pilot gebeurde soms ten koste gaat van de doorlooptijden. Dat heeft deels te maken met het verschuiven van het soort zaken dat is geselecteerd. Ook wordt opgemerkt dat de terugkoppeling naar het kwaliteitsbureau soms iets te lang op zich liet wachten.

Waar het gaat om de 'ouderdom' van zaken viel op dat hoe langer een zaak ligt hoe moeilijker het wordt een mediation alsnog van de grond te krijgen. Tijdig handelen betekent dat er ruimte is en de politie voor klant het beste alternatief kan bieden (meedenken). Naarmate tijd vordert zijn er allerlei verwachtingen en dat maakt het lastiger en moet er soms ook schaamte worden overwonnen: dan is het balanceren tussen klantvriendelijkheid en het feit dat mensen niet eerder goed bediend zijn.

Opvallend is dat in de pilot naast de geslaagde mediations meer winst is gehaald: de oplossende potentie van het politiewerk kwam mede door inzet van de mediator nadrukkelijk naar voren en het aantal zaken waarin uiteindelijk persistent in de richting van het strafrecht werd gedacht door partijen was uitermate klein. De rol van wijkagenten is wat dat betreft van groot belang, maar ook een 'stopgesprek' door de politie, een gesprek waarin bijvoorbeeld een stalker stevig en duidelijk halt wordt aangezegd, biedt soms de gewenste oplossing. Ook zijn er zaken waarin omstandigheden bij betrokken partijen zich dusdanig wijzigden dat er niets hoeft te gebeuren, behalve een zorgvuldig vervolgcontact op de aangifte om dat vast te stellen. Betrokkenen in de pilot noemen dat 'transparantie naar de aangever over waar een zaak staat en wat er mogelijk is'.

Wat dat betreft is het opvallend dat in de loop van de pilot het oogmerk 'mensen informeren over en motiveren tot mediation' verbreed tot 'mensen informeren over en motiveren tot een andere oplossing, waaronder mediation'. Daarbij wordt aangegeven dat de klant weer eigenaar wordt van het conflict en dat je samen met de klant zoekt naar de beste oplossing. Dat betekent dat de politie handelt vanuit kracht: waar de burger er zelf niet uitkomt springt de politie bij zonder het conflict over te nemen. Als het gaat over blauw vakmanschap wordt opgemerkt dat in de pilot op een geconcentreerde en vakkundige wijze aan ontwikkeling van het politievak is gewerkt.

Tenslotte wordt opgemerkt dat met de pilot gewerkt is en wordt aan verbeteren van het imago van de politie.

Het voeren van de gesprekken met mensen om te kijken wat er nodig is en om te verkennen of mensen bereid zijn tot mediation vergt tijd en specifieke vaardigheden. Wat dat betreft was het voor de betrokken politiemensen winst dat er snel en gemakkelijk met de betrokken mediator kon worden overlegd als ter zake kundige. Sleutel van de ingang bij betrokken partijen is erkenning van wat hen is overkomen of wat er is gebeurd. Of zoals een van de politiemensen het zegt:

"Overleg met de mediator legde voortdurend bloot dat er veel meer ruimte is dan wij dachten".

Interessant is wat de mediator daarover zegt:

“Ik gaf de politie de opdracht om de ruimte te onderzoeken en dan snel te schakelen. Ofwel mensen zijn te boos en willen toch een uitspraak in een juridisch conflict er is sprake van psychopathologie of mensen die hun slachtofferschap uitvergrooten, verslaafd zijn aan het conflict en aan de lopende band aangifte doen en uiteindelijk geen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het eigen handelen. Ofwel iemand is blij dat hij of zij eigen regie kan nemen over de eigen situatie en niet hoeft te wachten tot justitie iets doet. En dan in hun eigen taal over de kwestie mogen praten en niet in juridische sjablonen”.

Het ombuigen en het bieden van andere perspectieven aan partijen is het moeilijke. Vaak zitten mensen gevangen in een toernooimodel en denken dat het strafrecht alles oplost en dat alles goed komt als een autoriteit de dader terechtwijst. Al vrij snel wordt op basis van de eerste indrukken naar mogelijkheden eerder in het proces gewezen: daar waar de aangifte wordt opgenomen en waar betere alternatieven geboden zouden kunnen worden.

Een ander aandachtspunt is het feit dat in de pilot psychische problematiek, zowel bij het ontstaan van het conflict als bij pogingen om het conflict via mediation te regelen, een rol speelde. Ook dat vergt het nodige van de vaardigheden van betrokken politiemensen en soms het inzetten van contacten met een behandelend hulpverlener.

Een inschatting van de urenbesteding levert (los van de inzet van CUBT en de kwaliteitstafel) een beeld op dat de politie zo'n 2-3 uur per zaak bezig is. Inzet van de mediator kostte in de pilot 400 euro (een omwille van de pilot gereduceerd tarief, het werkelijke tarief van een mediation in strafzaken ligt in de regel op het dubbele).

Daarvoor is in ruim 30 zaken een oplossing dan wel afhandeling op maat geleverd. Naar inschatting van betrokkenen kan dat verder worden verhoogd door eerder in het proces in te steken.

4.2.2 Selectiecriteria

Aanvankelijk was het idee de selectie samen met de mediator te doen. Dat idee is niet doorgegaan en selectie vond plaats door de kwaliteitstafel. Als selectiecriteria worden in de interviews genoemd:

- Bekennende verdachte
- Opsporingsindicatie
- Soort strafbaar feit
- Voldoende strafrechtelijk bewijs
- Zwaarte van de zaak
- Relatie tussen partijen
- Conflict heeft een onderliggend probleem
- Ingeschatte ruimte om anders af te doen en een betere oplossing te genereren²
- Bekende dader

² Opgemerkt wordt dat dat enerzijds afhankelijk is van de inschatting van de toegevoegde waarde van het strafrecht en anderzijds van de kennis over het alternatief: de betere oplossing

4.2.3 Toegevoegde waarde

In de interviews is gevraagd naar de toegevoegde waarde van de pilot voor betrokkenen, de samenleving, de politie en het OM.

Voor betrokkenen

Als toegevoegde waarde voor betrokkenen wordt genoemd:

- Recht doen aan partijen en gehoor bieden
- Persoonsgerichte benadering/maatwerk
- Eigenaarschap van betrokkenen vergroten
- Conflictoplossing en balans herstellen tussen betrokkenen
- De onderliggende relatie blijvend houdbaar maken / met elkaar verder kunnen
- Voorkomen recidive en justitiële documentatie
- Bewustwording en kalibratie in een conflictsituatie

Voor de samenleving

- Bijdrage aan vrede en rust in de samenleving
- Vergroten zelfoplossend vermogen ('hulp bij conflicten')
- De-escaleren van conflicten
- Voorkomen van secundaire schade door onopgeloste conflicten
- Geloofwaardigheid van strafrechtprofessionals wordt groter
- Inzet op positieve waarden (positieve veiligheid) in plaats van negatieve waarden

Voor de politie

- Oplossingsgericht politiewerk versterken
- Doen wat nodig is, zien waar verantwoordelijkheden ligt en die durven terugleggen
- Leveren van maatwerk aan de voorkant
- Geloofwaardigheid en vertrouwen terugwinnen
- Kwaliteit en effectiviteit vergroten
- Versterkt de samenwerking met anderen voor maatwerkoplossingen

Voor het OM

- Genereren van constructieve, betekenisvolle en tijdige oplossingen
- Voorkomen van onnodige doorstroom
- Kwaliteitsverhoging in zaken die er echt toe doen³
- Minder kale septs

4.2.4 Successen en verbeterpunten

De respondenten is gevraagd naar de successen die zijn behaald. Deels liggen die natuurlijk ook besloten in de toegevoegde waarde als hiervoor benoemd. De volgende zaken zijn genoemd.

³ Mogelijk leidt een en ander tot een geringe verhoging van procedures inzake artikel 12 Sv. Ook daar kan echter mediation in strafzaken weer een substantiële rol vervullen.

1. Er was in de pilot en de aanloop naar de pilot een grote samenwerkingsbereidheid intern binnen het politieteam en vanuit het OM. Dat kan deels worden toegeschreven aan de behoefte om zaken 'anders af te doen' en de waarde van de pilot in dat opzicht
2. De pilot toont aan dat de politie samen met een mediator aan de voorkant heel veel kan betekenen voor betrokkenen in de sfeer van het duurzaam oplossen van conflicten. Een van de respondenten gaf aan dat de politie zich zou kunnen positioneren als 'hulp bij conflicten'.
3. In de meeste zaken zijn de direct bij het conflict betrokken partijen daadwerkelijk gehoord over wat er is gebeurd en wat er nodig is.
4. De pilot draagt bij aan inzicht hoe blauw vakmanschap kan worden verbeterd als er echt vanuit de klant wordt gehandeld en gedacht.
5. Het vermoeden bestaat dat met de pilot een bijdrage wordt geleverd aan de betrouwbaarheid van de politie als partner bij conflicten.
6. Met de toevoeging van mediation in strafzaken aan de politiepraktijk wordt het vermogen om echt de angel uit een conflict te halen en duurzame oplossingen te genereren vergroot.
7. Het hele strafrecht en de toepassing ervan kan door de de-escalerende werking in de pilot in een ander perspectief worden geplaatst ('doen wat nodig is').

Ook is een aantal verbeterpunten benoemd:

1. De relatieve onbekendheid om gesprekken aan te gaan met burgers over wensen en verwachtingen en om te buigen richting mediation en andere oplossingen: Het vergt specifieke vaardigheden van politiemensen die specifiek getraind moeten worden. De aanwezigheid van een mediator die naast de mediations ook geconsulteerd kon worden heeft in de pilot overigens goed gewerkt. Wellicht kan een koppeling worden gelegd met blauw vakmanschap.
2. Verder is de pilot slechts beperkt bekend dus voor verdere uitrol zou bredere bekendheid gewenst zijn.
3. Ook voor de burger is een vervolgesprek over mogelijkheden en verwachtingen nieuw: de boodschap en de mogelijkheden kunnen verder worden verfijnd (onderdeel van 1)
4. De terugkoppeling van zaken die in de pilot zijn opgepakt gebeurde niet altijd tijdig. De interne communicatie kan worden verbeterd.
5. Door tijdiger inzet van mediation of andersoortige (herstelgerichte) interventie kan de doorlooptijd aangifte – screening – vervolgactie – afronding worden bekort. Tijdiger inzet betekent ook dat balie en RIC medewerkers moeten worden getraind om niet standaard naar aangifte te werken.
6. De wijze van contactleggen met betrokkenen: telefonisch contact werkt niet altijd, soms werkt een SMS beter: in veel gevallen bleek huisbezoek nodig en het meest effectief.
7. Indien wordt gewerkt met mediation zal de opvolging van een mislukte mediation duidelijk moeten zijn. Net zo goed zal de opvolging van een geslaagde mediation duidelijk moeten zijn. Ook de mogelijkheid van artikel 12 Sv als correctief voor benadeelden speelt daarbij een rol. Geopperd werd om bij geslaagde mediations een bepaling op te nemen dat benadeelde verklaart af te zien van gebruik van artikel 12 Sv (dan wel, positiever gesteld, verklaart dat vervolging achterwege kan blijven)
8. Een laatste verbeterpunt is de vraag wat te doen met betrokkenen die vastzitten in het 'toernooimodel' / verslaafd zijn aan het conflict en met betrokkenen waarin psychiatrische problematiek speelt.

4.2.5 Wat is er nodig voor bredere inzet van mediation in de politiefase?

Uit de interviews blijkt allereerst een groot vertrouwen dat de politie dit soort werk aankan en de werkwijze in de pilot goed past bij de politie anno 2018. Het werken aan de voorkant, het investeren in persoons- en oplossingsgericht politiewerk is precies de beweging die zichtbaar wordt ook binnen blauw vakmanschap.

De werkwijze zoals ontwikkeld binnen de pilot vergt wel het nodige aan training en ontwikkeling van vaardigheden. Ook zal een heel team op de hoogte moeten zijn van de nieuwe werkwijze om deze te verankeren. Daar is tijd, ruimte en budget voor nodig en bereidheid om te investeren in deze kwaliteitsverbetering. Naar verwachting levert deze werkwijze echter ook veel op als het gaat om kwaliteit en effectiviteit (en efficiency). Zoals hiervoor al gesteld is heeft het voorhanden zijn van een vaste mediator positieve invloed gehad op het vergroten van het oplossend vermogen van politiemensen en besluitvaardigheid om waar nodig te schakelen op de mediator. Wat dat betreft lijkt de beschikbaarheid van de mediator en inzet van mediation als een soort vliegwiel te werken.

De politie kan het niet alleen. In verbinding staan, allereerst met direct betrokkenen en vervolgens ook met ketenpartners die van betekenis kunnen zijn in een oplossingsgerichte werkwijze (waar mediation onderdeel van is) is cruciaal. Mediation is immers geen panacee en mag geen vergaarbak worden voor onvermogen van organisaties om te doen wat nodig is samen met betrokken partijen.

Een andere suggestie die wordt gedaan is om het voorhanden hebben van een of meerdere vaste mediators te gebruiken, om te werken naar een soort 'bemiddeling in gradaties'⁴ model. Daarbij spelen wijkagenten, buurtbemiddeling en een of meer strafrechtsmediators een cruciale rol.

Belangrijkste punt voor bredere inzet is en blijft volgens betrokkenen inzetten op de voorkant. In feite toont de pilot aan dat zaken te snel doorstromen naar aangifte zonder dat met betrokkenen gekeken wordt wat er aan de hand is en wat de bedoeling is. Ook daar is voorlichting en training van telefoon- en baliepersoneel voor nodig. Wat je aan de voorkant (bij wijze van herstel-loket) goed kunt regelen scheelt een hoop werk in de tweede en derde hand. Dat vereist natuurlijk een omslag van het opnemen van een aangifte om mogelijke klachten te voorkomen en binnen de wettelijke taak te blijven naar goed luisteren naar de klant en diens bedoeling en contact hebben en houden met de klant.

Het is immers vaak niet de aangifte die de oplossing biedt. Het gaat vervolgens ook niet om het dus niet opnemen van die aangifte. Het draait, zo leert de pilot, om het bieden van betere alternatieven. En dat zou de inzet kunnen zijn van contacten tussen politie en burgers vanaf het eerste moment.

⁴ Een voorbeeld is het Utrechts Mediatie Model. Zie 'Factsheet Utrechtse pilot mediation in strafzaken' (Gemeente Utrecht, 2016)

5 Conclusies en aanbevelingen

In de concluderende paragraaf staan we eerst stil bij de vier oorspronkelijke onderzoeksvragen. Daarna worden enkele aanbevelingen gedaan voor de toekomst op basis van het materiaal

1. Hoeveel en welke zaken in de wachtbak zijn geschikt voor een herstelrechtelijke aanpak?

In de pilot bleek 36% van de zaken geschikt voor mediation of (alsnog) buurtbemiddeling. De pilot leverde echter ook een verrassend beeld op: de inzet van een mediator en samenwerking tussen mediator en betrokken politiefunctionarissen sloot naadloos aan op een reeds ingezette weg naar oplossingsgericht en klantgericht werken.

Het aantal zaken dat uiteindelijk overbleef voor strafrechtelijke afhandeling was minimaal (2 van de 47 zaken).

Toevoeging van mediation en andere herstel- en oplossingsgerichte interventies vergroot het (zelf)oplossend vermogen van en met betrokkenen op politieniveau aanzienlijk. Als we zaken waarin uiteindelijk na goede contactlegging geen verdere opvolging nodig was (uitzuiveren van zaken) meetellen is de potentie van de politie als 'first responder' in het strafrecht substantieel. Daarbij moet wel aangetekend worden dat het om een selectie van zaken gaat waarin aangifte is gedaan en partijen elkaar kennen. De cijfers kunnen dus niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar alle aangiftes. Wel maakt de aanpak nieuwsgierig naar inzet in andersoortige zaken.

2. Kan inzet van herstelrecht zorgen voor een snelle afhandeling?

Inzet van herstelrecht levert na verwijzing een afhandeling binnen 3 maanden op. Dat zou nog sneller kunnen en dat bleek ook in de pilot sneller te kunnen door veel eerder na melding of aangifte partijen te wijzen op de mogelijkheden van bemiddeling en andere oplossingsgerichte interventies.

Naar verwachting zou de afhandeltijd van zaken via de in de pilot beproefde werkwijze terug kunnen naar 4-6 weken ervan uitgaande dat direct bij aangifte informatie beschikbaar is (artikel 51h Sv) over mediation en andere interventies (een soort 'interventiemenu).

Daar zullen functionarissen in de centrale intake die het eerste klantcontact hebben voor moeten worden getraind zodat vanaf het eerste moment toegewerkt kan worden naar een voor de klant en op de situatie passende 'first response'. Ook politiemensen die vanaf de intake het vervolgcontact doen zullen moeten worden getraind in herstel- en oplossingsgericht werken.

3. Wat levert een herstelrechtelijke afdoening alle betrokkenen op?

Voorop gesteld moet worden dat er in dit meelopende onderzoek van beperkte omvang geen metingen zijn gedaan over de tevredenheid ten aanzien van de afhandeling door de politie en de mediator. Wel bestaat de indruk dat partijen een zeer bevredigende uitkomst is geboden en in ieder geval (in het soort zaken dat in deze pilot is geselecteerd) kan worden gesteld dat partijen veel meer op maat ondersteund zijn. Het ging immers niet om zaken die de hoogste prioriteit hadden; politiewerk is voor zover wij kunnen inschatten voor de betrokkenen van herstellende en oplossingsgerichte betekenis geweest: slechts in twee zaken wenste de betrokkene toch strafrechtelijke vervolging. Bovendien bleef politie- en OM capaciteit vrij voor zaken waarin het strafrecht wel urgent en betekenisvol kan en moet zijn.

4. Wat zijn de kosten voor het inzetten van een dergelijke herstelrechtelijke aanpak?

De kosten voor directe inzet per zaak zijn ongeveer 3 uur politie-inzet.

De kosten voor een mediation waren in de pilot gereduceerd tot 400 euro; de werkelijke

mediationkosten zijn 800 euro per zaak (ex BTW)

Daarbij zijn de kosten voor selectie en extra administratie ten behoeve van de pilot niet meegeteld.

Aanbevelingen

1. Op vele plaatsen binnen de politie is een ontwikkeling gaande die draait om betekenisvol, herstelgericht en oplossingsgericht politiewerk. Door gebruik te maken van mediation wordt aan die ontwikkeling een belangrijke 'boost' gegeven (en de wettelijke taak van artikel 51h Sv ingevuld).
2. Maak vaker en systematischer gebruik van de mogelijkheden van herstelgericht en oplossingsgericht werken. Juist inzet op politieniveau maakt dan een verschuiving mogelijk van 'first receiver' naar 'first responder'.
3. Zorg voor fysieke nabijheid en inzet van een of meer vaste mediators in het politiebureau. Dat geeft naast de mogelijkheid om mediations te kunnen uitvoeren ook de mogelijkheid om de onder 1 genoemde ontwikkeling te versterken en als team en teamleden te leren en te ontwikkelen.
4. Maak daarbij gebruik van ervaren en MfN-gecertificeerde (senior) mediators in strafzaken omdat herstelgericht werken in de publieke strafrechtelijke context en als onderdeel van een 'lerend team' specifieke vaardigheden en expertise vergt.
5. Zorg dat deze verandering zowel vanuit de korpsleiding als vanuit de basis wordt gedragen: inzet op blauw oplossings- en herstelgericht vakmanschap doe je samen.
6. Verbreed inzet van mediation en maak het onderdeel van een set van oplossingsgerichte interventies: de impact voor direct betrokkenen (partijen) en de kans op blijvende verandering binnen de politieorganisatie is dan groter.
7. Zorg voor adequate voorlichting aan betrokkenen (informed consent) zodat heel duidelijk is wat de mogelijkheden zijn (herstel kent vele gezichten); zorg dat iedereen die vanaf het begin contact heeft met die betrokkenen goed op de hoogte is van de interventiemogelijkheden.
8. Zet vanaf het begin heel actief in als je begint met een herstel- en oplossingsgerichte werkwijze. Het biedt de mogelijkheid om teams en professionals te enthousiasmeren en te motiveren om te 'doen wat nodig is'.
9. Durf te experimenteren op basisteamniveau en durf te focussen op service en intake door hen te trainen om samen met de aangever op zoek te gaan naar de beste oplossing. Zorg in vervolg op service en intake voor gekwalificeerde en deskundige politiemensen die samen met een mediator uitvoering kunnen geven aan die beste oplossing.
10. Maak een begin met meten van klanttevredenheid en de mening van de klant over herstelgericht en oplossingsgericht werken om zo verder te verbeteren.
11. Durf na te denken over een soortgelijke aanpak bij andere categorieën zaken. Daarbij hoeven complexe en zwaardere zaken niet uit te weg te worden gegaan, mits actieve betrokkenheid van het Openbaar Ministerie vanuit haar publieke taak gewaarborgd is. Wat dat betreft is aansluiting bij de ZSM werkwijze logisch. ZSM is immers ook een omgeving waarin gewerkt wordt aan een betekenisvolle, snelle, effectieve en slimme 'first response' voor en met betrokkenen.
12. Wees trots op het nieuwe blauwe vakmanschap!

6 Geraadpleegde bronnen

- Felser, C., J. Nas, J. van Oosten (2017): *Betekenisvol handelen – Politiewerk vanuit de bedoeling*, Politieacademie
- Mc. Cold, P (2016): *White Paper on Restorative Policing*, Restorative Justice International
- Shapland, J., A. Crawford, E. Gray, D. Burn (2017): Learning lessons from Belgium and Northern Ireland - Developing restorative policing: using the evidence base to inform the delivery of restorative justice and improve engagement with victim, College of Policing/University of Sheffield/University of Leeds/HEFCE
- Shapland, J., A. Crawford, E. Gray, D. Burn (2017): Developing restorative policing in Humberside, South Yorkshire and West Yorkshire - Developing restorative policing: using the evidence base to inform the delivery of restorative justice and improve engagement with victim, College of Policing/University of Sheffield/ University of Leeds/HEFCE
- *ZSM Context*, Politie Noord Holland

Gesprekken met:

- Kim Roelofs (mediator)
- Huseyin Köseoglu (politie)
- Remko de Boer (politie)
- Miriam Bakker (politie)
- Koos Ursem (politie)
- Christa Molekamp (politie)
- Maaïke Zijlstra (politie)
- Peter Rolvink (politie)
- Hella van der Most (OM)

Bijlage: Vragenlijst betrokken professionals

1. Wat zijn je algemene indrukken geweest tijdens de pilot?
2. Aan de hand van welke criteria (die vooraf ruim gesteld waren) en afwegingen heb je jouw selectie en beoordeling verricht? Als je dat niet zelf deed: welke criteria zijn volgens jou gehanteerd?
3. Wat is voor jou de toegevoegde waarde van deze bemiddelingspilot 'wachttijd is hersteltijd'
 - voor betrokkenen
 - voor de samenleving
 - voor de politie
 - voor het OM
4. Wat waren de belangrijkste successen?
5. Wat waren de belangrijkste knelpunten?
6. Zijn die knelpunten tijdens uitvoering van de pilot opgelost?
7. Wat is er nodig voor bredere inzet van bemiddeling in de politiefase?
8. Zijn er dingen niet besproken die je nog kwijt wilt?