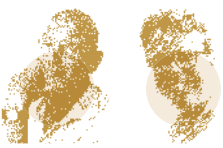


HERSTELRECHT EN DE POLITIE

VROEGTIJDIG OPLOSSINGSGERICHT WERKEN BINNEN EEN PUBLIEK KADER

Binnen de politie bestaat al langer het besef dat het strafrecht alleen niet de oplossingen biedt om problemen tussen burgers op te lossen. De politie is als frontlijnorganisatie bij (escalerende) problemen vaak de *first responder*. Inzet van het strafrecht is niet altijd de beste manier om als politie dichterbij de burger te opereren en veiligheid te bevorderen. Een van de mogelijkheden die daar wel aan kunnen bijdragen, is herstelrecht.



Over de auteurs

Gert Jan Slump is vrijgevestigd criminoloog. Hij is mede-oprichter van Stichting Restorative Justice Nederland, mede-initiatiefnemer van Stichting Jongerenrechtbanken Nederland en Communityprocessing.com. Jacques Claessen is bijzonder hoogleraar herstelrecht en universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Maastricht en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Limburg.

Herstelrecht heeft als doel om de door een verdachte aan het slachtoffer veroorzaakte schade zoveel mogelijk te herstellen. Herstelrecht kan er ook voor zorgen dat wat tussen partijen is gebeurd, niet opnieuw plaatsvindt en dat de toekomst 'hersteld' tegemoet kan worden getreden. Herstelrecht is, niet alleen bij de politie, sinds 2010 bezig met een opmars binnen en buiten het strafrecht. In Amsterdam zijn tussen 2017 en 2020 drie achtereenvolgende onderzoeksprojecten rond herstelrecht en herstelgericht werken bij de politie afgerond.¹ In deze bijdrage wordt ingegaan op het wettelijke kader en het beleidskader inzake herstelrecht.

Herstelrecht in de huidige wet- en regelgeving

De Halt-afdoening is als vroege herstelrechtvoorziening al in 1981 geïntroduceerd en was oorspronkelijk bedoeld om een oplossing te vinden voor gestegen vandalisme en overlast van graffiti. Vanaf 1995 maakt de Halt-afdoening deel uit van het jeugdstrafrecht. De Halt-

afdoening is geregeld in art. 77 Sr en bedoeld voor jongeren tussen de twaalf en achttien jaar die voor het eerst met de politie in aanraking komen. Daarbij moet sprake zijn van een laag recidive-risico en een bekende dader. Een Halt-afdoening komt in de plaats van strafrechtelijke vervolging (diversie). Het Besluit Aanwijzing Haltfeiten regelt welke strafbare feiten voor Halt in aanmerking komen. De procedure is dat de politie een verkort proces-verbaal naar Bureau Halt stuurt. De verdachte (die bekend en instemt) heeft vervolgens de keuze tussen een Halt-afdoening en afdoening via het strafrecht. Als de Halt-afdoening goed verloopt, stuurt Bureau Halt hiervan bericht aan de politie die op haar beurt een brief stuurt naar de betrokkenen en het Openbaar Ministerie, waarmee het recht tot strafvervolging van het OM komt te vervallen.

Schadebemiddeling door de politie is de laatste decennia tot ontwikkeling gekomen in het kader van slachtofferzorg. In de jaren '80 van de vorige eeuw waren er de Richtlijnen-Terwee die later uitmondde in *de Wet-Terwee* en



Werkbijeenkomst van de ketenpartners om tot het voorstel van wet te komen. Foto: Restorative Justice Nederland.

achtereenvolgens de *Aanwijzing slachtofferzorg* en de *Aanwijzing slachtofferrechten* (2018). Schadebemiddeling door de politie behoorde in de richtlijnen tot de standaardtaken van de politie. In de laatste aanwijzing uit 2018 is zij belegd bij het Openbaar Ministerie.

Sinds 1 januari 2012 hoort de politie alle slachtoffers en verdachten op basis van art. 51h Sv te informeren over herstelrechtvoorzieningen, waaronder mediation in strafzaken (na aangifte) en herstelbemiddeling (buiten het strafrecht).² Het Beleidskader Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces van 8 januari 2020 regelt een en ander nader.

Herstelrecht in het beleid

Halt richt zich naast uitvoering van de Haltafdoening (diversie) ook op preventie en voorlichting in gemeenten en op scholen. Daarnaast worden specifieke projecten en producten ontwikkeld, zoals de training *Sport en Gedrag* in het kader van het KNVB-tuchtrecht. In samenwerking met andere organisaties zijn specifieke interventies ontwikkeld, zoals voor cybercrime en sexting.

Halt ontwikkelt zich meer en meer tot een herstelgerichte voorziening waarin een gesprek of een schaderegeling met de benadeelde (indien betrokken in een zaak) *altijd* onderdeel is van de afdoening.

Sinds een jaar werkt Halt samen met de Stichting Jongerenrechtbanken Nederland³ om jongeren op scholen en in het publieke domein zelf verantwoordelijk te maken voor een

zinnvolle en herstelgerichte afdoening. Tijdens een herstelrechtzitting komen benadeelde en beschuldigde samen met leden van de jongerenrechtbank op basis van herstelvoorstellen tot een goed besluit. Halt ziet vervolgens toe op de naleving van dat besluit.

Sinds 8 januari 2020 is het Beleidskader Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces van kracht. Dit beleidskader is de beleidsmatige uitwerking van de wettelijke regeling in artikel 51h Sv.⁴ De definitie die het beleidskader hanteert, is: "Onder herstelrecht wordt in dit beleidskader verstaan dat het slachtoffer en de verdachte of veroordeelde op basis van vrijwilligheid in staat worden gesteld om, met behulp van een onpartijdige derde, actief deel te nemen aan een proces gericht op het bijdragen aan herstel en het zoveel mogelijk wegnemen van de schadelijke gevolgen van een strafbaar feit. Een herstelrechtvoorziening geeft vorm aan dit proces."

- 1 G.J. Slump (2017): *Wachttijd is hersteltijd: Pilot herstelgericht werken via inzet van mediation in strafzaken*. Politie Eenheid Amsterdam – District Zuid. G.J. Slump (2020): *Met het oog op de burger. Projectrapportage herstelgericht werken bij de politie 1 april 2019-1 april 2020*. Politie Eenheid Amsterdam – Basisteam Uithoorn / Aalsmeer. R. van Steden en G.J. Slump (2020): *Ultimum remedium of optimum remedium? Een onderzoek naar herstelgericht politiewerk*. VU/NWA Amsterdam.
- 2 Zie hiervoor uitgebreider het artikel van Antonietta Pinkster en Kim Roelofs (mediation in strafzaken) en Mieke Wouters (herstelbemiddeling) in dit nummer.
- 3 Inmiddels draaien in 6 gemeenten op 15 scholen jongerenrechtbanken. Deze projecten worden samen met gemeente, scholen, politie, OM en arrondissementsrechtbank opgezet. Zie voor meer informatie www.jongerenrechtbanken.nl.
- 4 Een door de Universiteit Maastricht en Restorative Justice Nederland als burgerinitiatief ingediend voorstel van wet heeft mede model gestaan voor het beleidskader herstelrechtvoorzieningen. Zie: J. Claessen, J. Blad, G.J. Slump et al. (2018): *Voorstel van Wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief Memorie van Toelichting*. Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.



Het **strafrecht alleen** biedt **niet** de oplossingen om problemen tussen burgers **op te lossen**



Burgers willen dat conflicten stoppen of worden opgelost

5 Clàessen, Blad, Slump et al. (2018): in juni 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer en de Minister voor Rechtsbescherming.

Het beleidskader maakt onderscheid tussen drie fasen:

I Voorbereidend onderzoek: onderzoeksfase politie

Bij het eerste contact met de politie (bij melding of aangifte) moeten slachtoffer en verdachte door de politie worden geïnformeerd over hun rechten. Daarbij hoort ook informatie over herstelrechtvoorzieningen. Na dit eerste contact wordt onderscheid gemaakt tussen zaken die wel en die niet worden doorgezonden naar het Openbaar Ministerie. In het eerste geval ligt herstelbemiddeling (namelijk een herstelrechtprocedure buiten het strafrecht) voor de hand. In het tweede geval is dat mediation in strafzaken. Mediation eindigt in een slotovereenkomst die wordt meegewogen in de verdere strafrechtelijke besluitvorming.

IIa Voorbereidend onderzoek: afdoenings- en vervolgingsfase OM

In dat geval is mediation in strafzaken de aangewezen herstelrechtvoorziening. De officier van justitie schakelt het arrondissementale mediationbureau in. Dit bureau bereidt zaken voor en schakelt MfN-mediatoren in met een specialisatie mediation in strafzaken. De uitkomst weegt mee in de beslissing van de officier van justitie.

IIb Berechtingsfase

De rechter kan een strafzaak voorafgaand aan of tijdens het onderzoek ter terechtzitting verwijzen naar het mediationbureau. Slaagt de mediation, dan wordt de slotovereenkomst toegevoegd aan het strafdossier en meegewogen bij de rechterlijke besluitvorming.

III Tenuitvoerleggingsfase

Ook dan kan een beroep worden gedaan op een van de herstelrechtvoorzieningen. Dat kan herstelbemiddeling zijn, maar ook mediation als een slotovereenkomst nodig is in het kader van de deelname aan een penitentiaire programma of de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Ontwerp voor nieuw wettelijk kader

Universiteit Maastricht en Restorative Justice Nederland hebben samen met alle justitiepartners, waaronder de politie, gewerkt aan een nieuw, verbeterd wettelijk kader om herstelrechtvoorzieningen en met name mediation in strafzaken duurzaam te verankeren *binnen* het strafrecht en het strafproces.⁵ In dat voorstel is vanaf het moment van aangifte mediation in strafzaken de aangewezen herstelrechtvoorziening *binnen* de strafrechtelijke procedure. Dit omdat een geslaagd slachtoffer-dadercontact rechtsgevolgen kan hebben c.q. ertoe kan leiden dat de aangifte niet wordt ingezonden aan het Openbaar Ministerie. In het voorgestelde wettelijke kader zijn zes kernelementen leidend.

1. De verplichting van de politie om partijen te informeren over herstelrechtvoorzieningen en de onderzoeksplicht voor de officier van justitie en rechter naar de inzet van mediation in strafzaken.
2. Het recht van betrokken partijen om te doen onderzoeken of een mediation in strafzaken mogelijk is.
3. De inzet van mediation in strafzaken laat alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de officier van justitie en rechter volledig intact.
4. De mogelijkheid van de rechter om een strafzaak op basis van de uitkomst van een mediation in strafzaken onder voorwaarden te beëindigen.
5. De geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de mediator.
6. De mogelijkheid van rechtsbijstand van partijen bij de afweging om al dan niet aan mediation in strafzaken deel te nemen.



Vroegtijdige inzet

In de drie in de inleiding genoemde onderzoeksprojecten is vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de politiepraktijk en de inzet van herstelrecht. Uit alle drie de onderzoeksprojecten komt naar voren dat herstelrecht goed past bij de politieprofessie. Denk onder meer aan gebiedsgebonden politiezorg, oplossingsgericht werken en duurzaam verbeteren. In veel gevallen kan een vroegtijdige inzet van herstelrecht de zwaardere inzet van het strafrecht voorkomen dan wel helpen om aanvullende strafrechtelijke inzet mogelijk te maken. Burgers zitten ook vaak niet te wachten op een strafrechtelijke interventie



Halt ontwikkelt zich meer en meer tot een **herstelgerichte** voorziening

weken of maanden na het gebeuren. Zij willen dat conflicten stoppen of worden opgelost en vooral dat 'recht werkt'. De politie kan daar (in overleg met het Openbaar Ministerie) als *first responder* een belangrijke bijdrage aan leveren. Inzet daarbij is het voorkomen van erger. •

Voorzitter Van Nispen met ons voorstel van wet en Sander Dekker. Screenshot Streaming Algemeen Overleg vaste kamercommissie Justitie en Veiligheid 21 februari 2020.

