

Inventarisatie herstelrechtelijke projecten en activiteiten in Nederland vanaf 1980 tot heden en buitenlandse voorbeelden

Amsterdam, 7 oktober 2011

Stichting Restorative Justice Nederland

**Anneke van Hoek
Gert Jan Slump**

**Met medewerking van:
Christian Asche
Ariane van Rhijn
Janny Dierx**



Restorative Justice Nederland

Inhoud

1.	Inleiding en hoofdlijnen in herstelrechtelijke methodieken	3
1.1	Herstelgerichte werkwijzen.....	3
2.	Herstelgerichte praktijken in de civil society	6
2.1	Jeugdzorg.....	6
2.1.1	Echt Recht conferentie en Eigen Kracht Conferentie (jeugdzorg)	6
2.1.2	Pilot familienetwerkberaad, Jeugdzorg Haaglanden, 2004 – 2007	8
2.1.3	Spirit! Pilot omgangsbemiddeling ouders – kinderen, 2009	9
2.2	Buurt en wijken	10
2.2.1	Buurtbemiddeling / burenbemiddeling.....	10
2.2.2	Bureau Bemiddeling en Mediation Haaglanden, 2004 tot heden	13
2.2.3	De Vreedzame Wijk.....	15
2.3	Onderwijs.....	16
2.3.1	Vooraf	16
2.3.2	ExpertiseCentrum Herstelrecht in het Onderwijs	16
2.3.3	Netwerk vreedzame scholen.....	19
2.3.4	Centrum Onderwijs Mediation	20
2.3.5	Conflicthantering & Sociale Competentie in het Onderwijs	20
2.3.6	(Platform) leerlingbemiddeling	21
2.4	Bedrijven en organisaties	21
2.4.1	Herstelgericht omgaan met agressie en geweld op de werkplek:VPT-GVU.....	21
2.4.2	Overlastdonatie / schade verhalen op winkeldieven.....	22
3.	Herstelrecht in en naast het strafrecht	24
3.1	Bureau Alternatieve Sancties (BAS), Utrecht, 1981 - 1995.....	24
3.2	Cursus Slachtoffer in Beeld: leerstraf voor jonge daders, 1990 - 2009.....	25
3.3	Justitie in de Buurt en bemiddeling, 1997 - 2004.....	26
3.4	Herstelbemiddeling Den Haag, later landelijk, 1997 – 2004	28
3.5	Circa 9 a 10 projecten herstelbemiddeling voor jeugdigen, vanaf 2000	28
3.6	Herstelrecht Haaglanden (2004-2007).....	29
3.7	Drie pilots herstelbemiddeling Reclassering Nederland 2006-2009	29
3.8	Halt-afdoening, 1990 tot heden.....	30
3.9	(Strafrechtelijke) dading, 1989 tot heden	33
3.10	Schade- en conflictbemiddeling, OM Maastricht, 1998 tot heden.....	34
3.11	Spirit! Herstelbemiddeling, 2001 tot heden	35
3.12	Slachtoffer-dader gesprekken, Slachtoffer in Beeld, 2007 tot heden.....	36
3.13	Pilot mediation naast strafrecht, 2010 tot heden	37
3.14	Veiligheidshuis Tilburg (1 ^e veiligheidshuis), 1997 tot heden.....	37
4.	Herstelgerichte detentie en nazorg	38
4.1	Project Eikenstein (JJI Heuvelrug), 2003 - 2007	38
4.2	PI Nieuwegein, herstelgerichte detentie, 2003 – 2007	39
4.3	Project Herstelgerichte detentie JJI Teylingereind, 2003 – 2007.....	40
4.4	Gevangenenzorg Nederland, 2006 – heden.....	42
4.5	Stichting Bureau Maatschappelijk Herstel en Rehabilitatie, 2008 - heden	42
5.	Voorbeelden uit het buitenland	44
5.1	Oostenrijk.....	44
5.2	Duitsland	45
5.3	Noorwegen.....	46
5.4	België	46
5.5	Noord-Ierland.....	48
5.6	Argentinië	49
5.7	Ontwikkelingen in UK, Verenigde Staten, Australië, Nieuw-Zeeland	49
5.7.1	Herstelgerichte praktijk	49
5.7.2	Herstelgerichte beleidsontwikkelingen	52

1. Inleiding en hoofdlijnen in herstelrechtelijke methodieken

In deze inventarisatie wordt een overzicht gegeven van initiatieven op het terrein van herstelrecht en herstelgerichte praktijken in de afgelopen 20 tot 25 jaar. De inventarisatie geeft een zo volledig mogelijk beeld van projecten en praktijken in Nederland, waar ze vandaan komen en hoe ze in het kort functioneren. De inventarisatie wordt aangevuld met internationale voorbeelden.

De inventarisatie bestaat uit vijf hoofdstukken.

Dit eerste hoofdstuk beschrijft de hoofdindeling van herstelrechtelijke methodieken of verschijningsvormen.

Hoofdstuk 2 gaat in op de herstelrechtelijke praktijken in de civil society.

Hoofdstuk 3 gaat in op vormen van herstelrecht in en naast het strafrecht.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van projecten en initiatieven met betrekking tot herstelgerichte detentie en nazorg.

Hoofdstuk 5 geeft een aantal internationale ontwikkelingen rond en met betrekking tot herstelrecht en herstelgerichte praktijken.

De rapportage bestaat uit drie delen: deze inventarisatie, de notitie bouwstenen voor een toekomstvisie en een aparte adviesnota met conclusies en aanbevelingen.

1.1 Herstelgerichte werkwijzen¹

Buurtbemiddeling richt zich op het vroegtijdig aanpakken van conflicten of onenigheid tussen burens die de leefbaarheid van een buurt negatief beïnvloeden. Vrijwilligers bemiddelen tussen partijen. Buurtbemiddeling is geënt op de community boards (Raymond Shonholtz), ontstaan begin jaren '80 in San Francisco (VS).

Peer mediation op scholen richt zich op het oplossen en regelen van conflicten tussen leerlingen door leerlingen zelf in plaats van door docenten. Ook peer mediation is afkomstig uit San Francisco en geënt op het werk van Shonholtz waar sinds begin jaren '80 leerlingen als 'conflict manager' worden ingezet. In Nederland heeft peer mediation daarna een eigen ontwikkeling gekend.

Family Group Conferencing is afkomstig uit Nieuw-Zeeland. Family Group Conferences (FGC's) zijn ontstaan op basis van een werkwijze uit de Maori cultuur om sociale jeugdzorg- en strafrechtelijke problemen aan te pakken op een manier waarbij betrokkenen en werkers intensief samenwerken om problemen op te lossen op basis van eigen kracht van betrokkenen. In Australië is het FGC model verder uitgewerkt tot het zogenaamde Wagga wagga model waarbij een politieofficier de regie heeft over de conferentie. In Nederland is in 2001 - 2004 door de politie Friesland een experiment gedaan met Echt Recht conferenties gebaseerd op dit model²

In de VS is op basis van de FGC het concept 'Real Justice' uitgewerkt dat tien jaar geleden als 'Echt Recht conferentie' naar Nederland kwam. Inmiddels heten in Nederland dergelijke conferenties Eigen Kracht conferenties of herstelconferenties (strafrecht).

¹ Nadere definiëring van het algemene concept 'herstelrecht' wordt verwezen naar De toepassing van Restorative Justice in Nederland: bouwstenen voor een toekomstvisie.

² Zie 'Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland, Steketeet et. al., 2006, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

Sentencing circles, soms ook *peacemaking circles* genoemd, maken net als FGC's gebruik van het traditionele ritueel van een cirkel en zijn zo gestructureerd dat voor het bepalen van een 'sentencing plan' de belangen van alle betrokkenen kunnen worden meegenomen. Mogelijke betrokkenen zijn het slachtoffer, ondersteuners van het slachtoffer, de dader en ondersteuners van de dader, de rechter, de officier van justitie, de advocaat, de politie en alle geïnteresseerde en betrokken leden van de gemeenschap. Binnen de cirkel kunnen deelnemers vrijelijk spreken vanuit een wederzijds en gemeenschappelijk begrip van het gebeuren en stappen benoemen die noodzakelijk zijn voor herstel en het voorkomen van herhaald gedrag³.

Restorative circles zijn ontwikkeld door Dominic Barter in de favela's van Rio de Janeiro. Restorative circles bouwen voort op inzichten rond Restorative Justice en lijken op FGC's. Barter omschrijft een restorative circle als een communicatieproces dat mensen in een conflict ondersteunt. Het brengt drie partijen in een conflict (de schadetoebrenger, de benadeelde en de bredere gemeenschap). Deelnemers nodigen elkaar uit op basis van vrijwilligheid. Binnen een restorative circle wordt niet gesproken over dader of slachtoffer. De neutrale termen 'auteur', 'ontvanger' en gemeenschap (vanuit het systeem van betrokkenen gedacht) worden gebruikt waarbij de melder de 'auteur' is. Het proces wordt gefaciliteerd door een lid van deze gemeenschap. Kenmerken van een restorative circle zijn: actiegericht, gelijkwaardigheid, gericht op wederzijds verstaan en het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Slachtoffer-dadergesprekken vinden hun oorsprong in victim offender mediation. Deze vorm van restorative justice is in Canada ontwikkeld rond het begin van de jaren '70 in Kitchener, Ontario. Aan het eind van de tachtiger en het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw ontstonden vooral aan de oostkust van de Verenigde Staten verschillende van deze mediationprojecten. Oorspronkelijk werden de projecten victim offender reconciliation projecten genoemd. Naar verloop van tijd heeft men ervoor gekozen de beladen term 'reconciliation' te vervangen door mediation. Naar schatting van Restorative Justice Online bestonden er rond de eeuwwisseling in de VS 400 van deze projecten en in Europa een zelfde aantal. Nederland heeft een aantal pilots/projecten gekend. Een van de bekendste is het project Herstelbemiddeling (Amsterdam/Den Haag) dat werd opgezet door slachtofferhulp en reclassering gezamenlijk.

Via slachtoffer-dadergesprekken is deze vorm sinds 2007 in Nederland formeel ingevoerd, mede onder invloed van Europese regelgeving op dit gebied. De uitvoering is ondergebracht bij Slachtoffer In Beeld (SIB). Aan de implementatie en uitvoering van slachtoffer-dadergesprekken bij één landelijke organisatie (Slachtoffer in Beeld) aangewezen door het ministerie, lag het voornemen ten grondslag om aan alle slachtoffers van misdrijven de mogelijkheid te bieden om een herstelgesprek met de dader te voeren, mede op grond van het EU-kaderbesluit van maart 2001.

De keuze van het ministerie om hiertoe juist Slachtoffer in Beeld aan te wijzen, kwam voort uit de wens expertise, protocollering en kwaliteit in één hand te leggen; Slachtoffer in Beeld kwam daartoe in aanmerking, vanwege haar ervaring op het snijvlak tussen slachtoffers en daders, mede door haar jarenlange ervaring met de leerstraf Slachtoffer in Beeld voor jeugdige daders.

³ Bron: website van het National Institute of Justice (US), www.nji.gov

Mediation naast strafrecht is een relatief nieuwe vorm van mediation. In 2005 is na enige jaren van voorbereiding en experimenteren (sinds 2000 in vijf arrondissementen) een Landelijk Bureau Mediation naast Rechtspraak ingericht. Zowel civiele als bestuurs-, familie- en belastingzaken worden vanaf dat moment op vrijwillige basis verwezen naar mediation. Het strafrecht is zowel in de experimentele als in de latere periode altijd buiten beschouwing gebleven.

De rechtbank in Amsterdam experimenteerde in de periode 2010-2011 met mediation naast strafrecht. De resultaten hiervan zijn op het moment van het schrijven van dit stuk nog niet openbaar.

Dierx wijst overigens in een praktijkbericht in het Tijdschrift voor Herstelrecht⁴ op de praktijk rond schadebemiddeling in Maastricht waarin naast schadebemiddeling ook wordt bemiddeld in zogenoemde ‘persoonsgebonden’ strafzaken. Deze zaken kunnen worden afgesloten in een dading⁵. Met deze dadingsvorm is vanaf eind jaren '80 tot en met medio jaren '90 uitgebreid geëxperimenteerd, deels in de vorm van zogenaamde diversie of rechtsomlegging en in een onderhandelingsmodel met behulp van advocaten.

Dialogue for peaceful change is ontwikkeld door de Stichting Oikos in samenwerking met Tides Training in Belfast. Conflicten zijn niet iets waar je je druk over hoeft te maken, behalve als ze uit de hand lopen. Daarom is het heel belangrijk om te leren omgaan met conflicten. Dialogue for Peaceful Change (DPC) is een dialoogmethode die mensen daarbij kan helpen bij het de-escaleren van conflicten. De dialoogmethode laat alle partijen in een conflict naar elkaar luisteren en laat hen samen naar een oplossing zoeken. Binnen deze methode wordt gekeken naar de dieperliggende oorzaken van conflicten. Onder meer in Antioch (VS) is DPC succesvol toegepast door een jeugdinterventienetwerk bij het aanpakken van groepsriminaliteit door jeugdbendes.

Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid (COSA) is een vorm van herstelgerichte nazorg ontwikkeld in Canada (1994) en door de reclassering in samenwerking met Avans Hogeschool in Nederland ingevoerd sinds 2009. Speciaal getrainde vrijwilligers gaan actief aan de slag met het sociale leven van een zedendader bij terugkeer in de samenleving. Daarmee en daardoor wordt de kans op isolement van de dader kleiner en neemt het risico op herhaling af. Anderzijds wordt vroegtijdig signaalgedrag dat zou kunnen wijzen op herhaling door vrijwilligers in het contact met de ex-gedetineerde opgemerkt waarna ingrijpen door professionals mogelijk is.

Er bestaan verschillende *strafrechtelijke interventies met een (deels) herstelgerichte oriëntatie*. Voorbeelden zijn de Haltafdoening, schadebemiddeling, de schadevergoedingsmaatregel en voeging, spreekrecht voor slachtoffers, de recent landelijk ingevoerde voorschotregeling en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Door de invoering van degelijke interventies en mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven wordt de reguliere strafrechtelijke procedure steeds slachtoffer- en herstelgericht.

⁴ Zie Tijdschrift voor Herstelrecht, 2010, no. 3.

⁵ Een dading is een oude naam voor een vaststellingsovereenkomst waarin partijen ter voorkoming of beëindiging van een proces afspraken onderling vastleggen en zo hun geschil regelen.

2. Herstelgerichte praktijken in de civil society

2.1 Jeugdzorg

2.1.1 *Echt Recht conferentie en Eigen Kracht Conferentie (jeugdzorg)*

In Nederland is vanaf 2000, het begin van het denken over Family Group Conferences, een verbinding gelegd tussen twee belangrijke aspecten: het herstelproces van de bemiddeling tussen dader en slachtoffer enerzijds en de deelname van een wijdere cirkel van betrokken burgers die met gezond verstand en oplossingsgerichte kracht aan het gesprek deelnemen en een verantwoord plan van hulpverlening willen maken. Precies die combinatie sloot goed aan bij de ontwikkelingen in de Nederlandse verzorgingsstaat anno 2000.

Nederland kent in grote lijnen vier domeinen waarop het Family Group Conference model wordt toegepast (FGC):

- Jeugdzorg
- Onderwijs
- Buurt en wijk
- Strafrecht

Hieronder worden twee varianten uitgewerkt, te weten de Eigen Kracht conferentie (domeinen jeugdzorg, onderwijs en buurt en wijk) en de herstelconferentie (domein strafrecht).

De ene uitwerking, een Eigen Kracht conferentie kent drie fasen. Tijdens de eerste fase bespreekt de kring van aanwezigen de situatie. Er kunnen deskundigen (een externe aanmelder, diagnostici, hulpverleners) meedoen op grond van hun expertise. Vragen van de familie worden beantwoord en informatie van de familie kan worden ingebracht. Een coördinator, de steun van de familie bij het organiseren van een conferentie, ziet erop toe, dat alle gewenste informatie beschikbaar komt.

De tweede fase is besloten: alleen de persoon of het gezin om wie alles draait, de familieleden en daarvoor door hen gevraagde leden van het sociale netwerk zijn aanwezig in de ruimte. Alle anderen blijven zonodig elders beschikbaar. De familie heeft nu de gelegenheid om te bespreken wat de beste oplossing is voor een uitweg uit de besproken zorgen en neemt daarvoor alle tijd die nodig is om tot een plan te komen. In dat plan ligt de nadruk op de door hen gedeelde visie op de aard en de vorm van hulpverlening. Vaak is aan de conferentie ook een gezamenlijke maaltijd verbonden.

In de derde fase van een Eigen Kracht conferentie voegen de coördinator, eventuele hulpverleners en de eventuele externe aanmelder zich weer bij het gezelschap. De familie presenteert het plan en de afspraken voor de uitvoering. De coördinator draagt zonodig bij door het vastleggen van de afspraken. Jeugdbeschermers en hulpverleners accepteren het plan als hun opdracht, mits het aan de waarborgen van veiligheid en van het wettelijk kader (bij justitiële problematiek) is voldaan. De familie heeft dergelijke randvoorwaarden leren kennen tijdens de eerste fase. Dit soort conferenties duren vaak drie tot vijf uur.

Het gaat vaak om ernstige problematiek, soms ook om een ontwerp voor de toekomst. Denk aan een leerplan voor jongeren die dreigen uit te vallen op school. Of het gaat om het verder uitbreiden van de redzaamheid van mensen met een beperking, of om

gezinnen die extra steun kunnen gebruiken bij de zorg voor een van hun kinderen.

De andere uitwerking van het FGC-model is de Herstelconferentie. Daarin spreken slachtoffers, daders, hun families en andere geraakte personen vrijuit over de gevolgen van de geschonden normen. Dat leidt uiteindelijk tot een uitwisseling over het zo mogelijk herstel van die gevolgen. De coördinator verdeelt uitsluitend de spreekbeurten en doet dat volgens een vooraf aangekondigd schema en aan de hand van vaste open vragen, een draaiboek. De inbreng van de deelnemers wint op die manier aan eigen kracht. Hun voorstellen komen in de vorm van concrete afspraken op papier. Daarna is er gelegenheid om informeel wat met elkaar te eten of te drinken. Hier krijgt de dader vaak waardering voor zijn activiteit om het weer goed te willen maken en worden verhoudingen hersteld. Met een door de aanwezigen ondertekend overzicht van de afspraken gaan de deelnemers hun weegs. Een herstelbijeenkomst duurt meestal niet langer dan anderhalf uur.

Dergelijke cirkels worden belegd om de gevolgen van delicten te bespreken, maar ook om oplossingen te vinden voor spanningen in buurten en wijken of bij conflicten of pestgedrag in scholen. De afspraken gaan over gewenste doelen, de richting om die te bereiken en taken die deelnemers in dat verband op zich nemen. Het werk van een coördinator is louter faciliterend en zit er na een conferentie op. Voor die rol worden medeburgers geworven uit de samenleving, die het als een maatschappelijke verantwoordelijkheid zien om enige tijd van hun leven personen en families op deze manier te steunen. Zij staan open en onafhankelijk tegenover de situatie. De onafhankelijkheid is binnen het zorgstelsel een noodzakelijk kenmerk. Bij herstelconferenties is de onafhankelijkheid vaak van even grote betekenis, maar de praktijk ondervindt daar minder bezwaren, wanneer ook leraren of politiemensen dit type conferenties helpt organiseren.

Eigen kracht conferenties en Herstelconferenties worden uitgevoerd door de Eigen Kracht Centrale in Zwolle. De Eigen Kracht Centrale wordt regelmatig gevraagd voor het verzorgen van cursussen over hun werkwijze in het buitenland en onderhoudt goede contacten met de internationale FGC-community en met het Institute for Restorative Practices in de Verenigde Staten.

De conferenties zijn uitgebreid geëvalueerd en onderzocht.

In 2010 zijn 826 aanvragen voor een conferentie gedaan. 293 daarvan leidden een fase 1 conferentie (28%) en 533 (72%) tot een fase 2 conferentie. 86% van alle ondervraagden (hulpverleners, hoofpersonen en en familie) zijn van mening dat de afspraken uit een herstelplan geheel of gedeeltelijk zijn nagekomen⁶. Aan Eigen Kracht conferenties namen in 2010 in totaal ongeveer 10.000 mensen deel. Onlangs vond de 5.000^e conferentie plaats. De verwachting is dat dit aantal nog veel meer zal gaan stijgen de komende jaren gezien de recente wijzigingen in de Wet op de Jeugdzorg.

De Eigen Kracht conferenties zijn zich nu aan het verbreden naar andere branches, mede geïnspireerd door het IIRP-model van de Restorative City Hull waarin in allerlei sectoren mensen getraind worden voor het faciliteren van dergelijke conferenties. Ook in het kader van nazorg na detentie worden nieuwe mogelijkheden voor inzet verkend.

⁶ Ontleend aan: *'Eigen Kracht-conferenties. Jaarcijfers 2010'*, P. Gramberg, Wesp, Voorhout, 2011

De kosten van Eigen Kracht conferenties bedragen ongeveer € 3.600,- per conferentie. Financiering vindt voor het grootste deel plaats uit provinciale en stedelijke (Amsterdam) middelen. Vooral de provincie Overijssel en enkele grote steden zijn grote afnemers binnen de jeugdzorg.

2.1.2 *Pilot familienetwerkberaad, Jeugdzorg Haaglanden, 2004 – 2007*⁷

Sinds 2000 wordt er op veel plaatsen in Nederland, bij diverse instellingen voor jeugdzorg, waaronder Bureau Jeugdzorg, onderzocht welke mogelijkheden er zijn om 'Family Group Conference' methodieken een duidelijker plek te geven in de uitvoering van de hulpverlening. In 2004 is in dit kader een start gemaakt met de introductie van de Eigen Kracht conferentie in de organisatie. In 2005 is hier een vervolg aan gegeven. Gedurende het jaar is de aandacht verplaatst van de uitvoering van Eigen Kracht conferenties naar Familie Netwerk Beraad.

Er zijn in 2005 27 Eigen Kracht conferenties gestart en 17 Familie Netwerk Beraden. Er is een evaluatieonderzoek uitgevoerd.

In de pilot is duidelijk geworden dat de inzet van Familie Netwerk Beraad binnen Bureau Jeugdzorg zeer perspectiefrijk is. Verschil met de Eigen Kracht conferentie is dat de coördinator van een beraad ook een hulpverlener mag en kan zijn.

Door vanaf de start van de hulp gericht te zijn op de mogelijkheden van het gezin en de omgeving van de jeugdige wordt optimaal gebruik gemaakt van de hulpbronnen van de familie/het familienetwerk en wordt de afhankelijkheid van de professionele jeugdzorg beperkt.

Voor elk Familie Netwerk Beraad wordt bijgehouden of de voorbereidende activiteiten leiden tot een familieberaad en of deze bijeenkomst daadwerkelijk wordt afgesloten met een plan. Elk plan maakt deel uit van het dossier bij Bureau Jeugdzorg. Wanneer al tijdens de voorbereiding blijkt dat een beraad niet zal plaatsvinden of wanneer het beraad niet leidt tot het opstellen van een plan, dan worden de redenen hiervoor in de registratie opgenomen. De redenen voor een 'voortijdige beëindiging' zijn zeer divers. Een voortijdige beëindiging is niet per definitie een mislukking. Soms worden er door de voorbereidende activiteiten processen in gang gezet binnen een cliëntsysteem die een familieberaad in de ogen van de betrokkenen zelf overbodig maken.

Op basis van de ervaringen in het pilotjaar koos BJZ Haaglanden vooral in te zetten op verdere implementatie van het Familie Netwerk Beraad omdat deze methodiek beter dan de Eigen Kracht conferentie geïntegreerd kan worden in de uitvoering van de taken van Bureau Jeugdzorg.

Uit het uitgevoerde evaluatieonderzoek blijkt een groot enthousiasme van de betrokken jeugdigen, hun familie en omgeving over de uitvoering van een beraad. Ook de hulpverleners zijn zonder uitzondering tevreden. Uit het evaluatieonderzoek blijkt tevens dat implementatie van deze methodiek een kwestie van lange adem is. De methodiek is opgenomen in het landelijke Deltamethode voor de Gezinsvoogdij⁸

⁷ Otleend aan jaarverslagen Bureau Jeugdzorg Haaglanden 2005-2010

⁸ Het belangrijkste doel van de Deltamethode is de ontwikkelingsbedreiging van het kind op te heffen. Dat doen gezinsvoogden door een samenwerkingsrelatie met ouders en kinderen aan te gaan, waarin de ontwikkeling van het kind centraal staat. Volgens een Vierstappenmodel werken zij samen toe naar een gezinsomgeving waarin het kind veilig is en zich kan ontwikkelen. Bron: www.nji.nl, dossier jeugdzorg.

en de methode Signs of Safety⁹.

Ook de Jeugdreclassering in Haaglanden koos ervoor om in de startfase de inzet van een Familie Netwerk Beraad standaard te overwegen. Belangrijke voorwaarde voor een succesvolle implementatie is een verruiming van de mogelijkheden van ambulante hulp in de eerste fase. Een Familie Netwerk Beraad kost nu eenmaal tijd. Als een beraad er toe leidt dat er geen beroep op geïndiceerde zorg gedaan hoeft te worden, verdient de inzet zich in veelvoud terug.

In de jaren 2007 en 2008 zijn er steeds ongeveer 40 zaken aangemeld voor een beraad. Het merendeel wordt afgerond met een plan. Ook in 2009 en 2010 zijn incidenteel beraden gehouden.

Het project is aanvankelijk gefinancierd met een incidentele subsidie van het Stadsgebied Haaglanden.

2.1.3 *Spirit! Pilot omgangsbemiddeling ouders – kinderen, 2009*¹⁰

Jaarlijks krijgen 70.000 thuiswonende kinderen te maken met een echtscheiding. Bij een kwart van de echtscheidingen is er sprake van een problematisch verloop. Jeugdzorg wordt in toenemende mate geconfronteerd met ouders die gescheiden zijn en bij wie de omgangsregeling tussen de niet-verzorgende ouder en het kind problemen oplevert. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering van de hulpverlening. De hulpverlening loopt vast of duurt (veel) langer.

In het kader van omgangsbemiddeling is er in 2009 een pilot gestart voor ouders waarbij na de echtscheiding de omgangsregeling tussen de niet-verzorgende ouder en het kind problemen oplevert.

De doelstelling van de pilot sluit aan bij de rechten van het kind op omgang met beide ouders na een echtscheiding. Daar waar ouders er zelf niet in slagen om goede afspraken te maken over de omgangsregeling, ook niet na tussenkomst van familie of vrienden, komt geïndiceerde omgangsbemiddeling in beeld met als doel het bereiken van een stabiele opvoedingssituatie waarin het kind zich veilig kan ontwikkelen. Door middel van minimaal 6 gesprekken wordt met de ouders gewerkt aan de vormgeving van een omgangsregeling en ouderschap na een scheiding. Na deze gesprekken kunnen ouders zelfstandig (evt. met lichte ondersteuning en toezicht in het begin) de omgangsregeling voortzetten. Bij het maken van afspraken staat het belang van het kind voorop. Ook streeft men ernaar de communicatie tussen de ouders te verbeteren door gesprekken over bijvoorbeeld de opvoeding en verzorging van het kind te voeren. Uiteindelijk komt er een omgangsregeling tot stand waar beide ouders zich in kunnen vinden. Ouders maken zelf de afspraken voor de omgangsregeling. Ouders met kinderen in de leeftijd tot 18 jaar waarbij echtscheidingsproblematiek onderdeel is van een grotere, complexere problematiek vormen de doelgroep van deze pilot. Zij zijn niet in staat zelfstandig tot goede afspraken te komen over de omgangsregeling en eventuele andere zaken betreffende de opvoeding en verzorging van het kind.

⁹ Signs of Safety is een oplossingsgerichte benadering voor gezinnen waar de veiligheid van een kind een probleem vormt. Het doel van de werkwijze is dat het kind (weer) veilig kan opgroeien in het gezin. Samen met het gezin ontwikkelt de hulpverlener een veiligheidsplan. Bron: www.nji.nl, dossier jeugdzorg

¹⁰ Ontleend aan :

http://www.spirit.nl/uploads/tx_rtgfiles/Omgangsbemiddeling_info_voor_verwijzers_dec_09.pdf

Ouders tekenen voor aanvang een bemiddelingsovereenkomst. De omgangsbemiddeling wordt afgesloten met een vaststellingsovereenkomst of een ouderschapsplan waarin de gemaakte afspraken staan vermeld. Ouders ondertekenen deze overeenkomsten. Twee medewerkers worden in de pilotfase ingezet voor de uitvoering van omgangsbemiddeling. Spirit! en Bureau Jeugdzorg leveren elk een medewerker.

Beide ouders of eventuele andere deelnemers, zoals grootouders, moeten bereid zijn mee te werken aan het traject. De pilot richt zich primair op de doelgroep met een OTS of voogdij.

2.2 Buurten en wijken

2.2.1 Buurtbemiddeling / burenbemiddeling¹¹

Bij herstelgerichte praktijken in buurten en wijken spelen vooral buurtbemiddelingsprojecten een belangrijke rol. Ook de Eigen Kracht centrale en in het verlengde daarvan Spirit! hebben een aanbod. De meeste projecten richten zich op buurtgebonden conflicten waarbij betrokkenen in dezelfde wijk of buurt wonen. Woningbouwcorporaties participeren soms in het kader van extreme woonoverlast in samenwerkingsprojecten om op te treden tegen huurders. Ook hier kan bemiddeling worden ingezet. Samenwerking tussen buurtbemiddeling en meldpunten extreme woonoverlast komen voor.

Veel mensen hebben wel eens last van hun burens. Onenigheid tussen buurtgenoten heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid in de wijk. Het gaat vaak te ver om politie of andere instanties in te schakelen. In dat geval kan buurtbemiddeling uitkomst bieden.

De initiatiefnemers voor een project buurtbemiddeling zijn vaak gemeenten, politie, welzijnsorganisaties en woningcorporaties.

Buurtbemiddeling is een methode om buurtgenoten in een conflictsituatie weer met elkaar in gesprek te brengen. Getrainde vrijwilligers helpen de partijen om het onderlinge contact te herstellen en zelf oplossingen voor het conflict te bedenken.

De methode die de bemiddelaars gebruiken, werkt drempelverlagend en maakt gelijkwaardige communicatie mogelijk. Vrijwilligers kunnen veel aandacht besteden aan herstel van het contact tussen de partijen. In de praktijk blijken de betrokkenen deze ruimte nodig te hebben voor de erkenning van het probleem, de uitwisseling van emoties en de zoektocht naar een oplossing.

De doelstellingen van buurtbemiddeling zijn:

- herstellen van de onderlinge communicatie;
- bevorderen van wederzijds respect;
- benoemen van gezamenlijke belangen;
- toewerken naar afspraken die voor beide partijen aanvaardbaar zijn.

¹¹ Ontleend aan: www.hetccv.nl/instrumenten/buurtbemiddeling

Belangrijke uitgangspunten voor een succesvolle toepassing van buurtbemiddeling zijn:

- mensen zijn zelf verantwoordelijk voor (de oplossing van) een conflict;
- een snelle, vroegtijdige aanpak voorkomt escalatie;
- eigen gevonden oplossingen zijn duurzamer dan opgelegde oplossingen;
- de bemiddelaars stellen zich onpartijdig op en geven geen oordeel;
- bemiddelingsgesprekken en afspraken zijn strikt vertrouwelijk;
- deelname aan buurtbemiddeling is gratis en dus laagdrempelig.

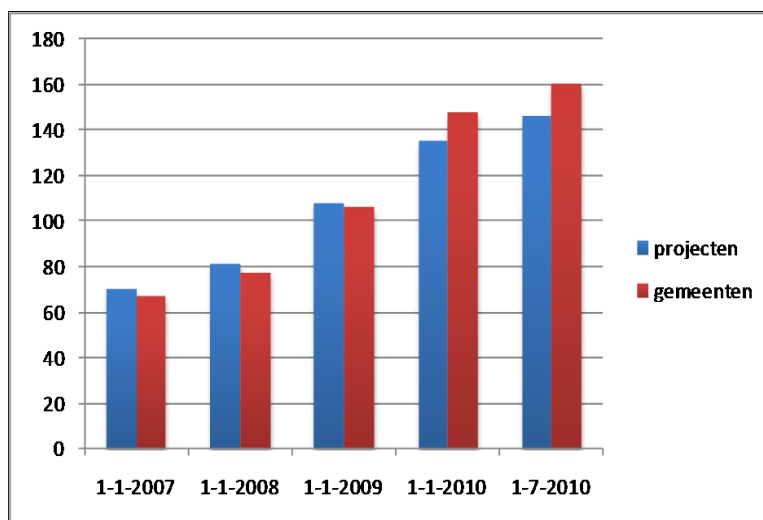
Buurtbemiddeling is vooral toe te passen bij irritaties of conflicten tussen burens in de dagelijkse leef sfeer. Het gaat om situaties die te licht zijn voor formeel optreden door politie en justitie. Te denken valt aan onenigheid over: geluidsoverlast, erfscheidingen, overlast door kinderen of huisdieren, vernielingen en/of rommel.

In principe is buurtbemiddeling niet geschikt als sprake is van:

- relationele conflicten;
- conflicten tussen huurder en verhuurder;
- conflicten waarbij verslavingsproblematiek speelt;
- conflicten waar geweld aan te pas komt;
- psychiatrische problematiek;
- een lopende rechtsprocedure;
- slepende of uitgekauwde conflicten.

Dit soort omstandigheden vraagt om de inzet van professionals van politie, woningcorporaties en hulpverleninginstanties. Zij kunnen eventueel een (gecertificeerde) mediator inschakelen.

Jongerenbuurtbemiddeling is een specifieke vorm van buurtbemiddeling die gericht is op het bemiddelen van conflicten in de buurt, waarbij jongeren zijn betrokken. De vrijwillige bemiddelaars zijn zelf ook jongeren en worden aangestuurd door een professionele coördinator jongerenbuurtbemiddeling. Het initiatief voor het opzetten van jongerenbuurtbemiddeling wordt meestal genomen door de projectleider buurtbemiddeling, de gemeente, de politie, de welzijnsorganisatie (het jongerenwerk) of de woningcorporatie.

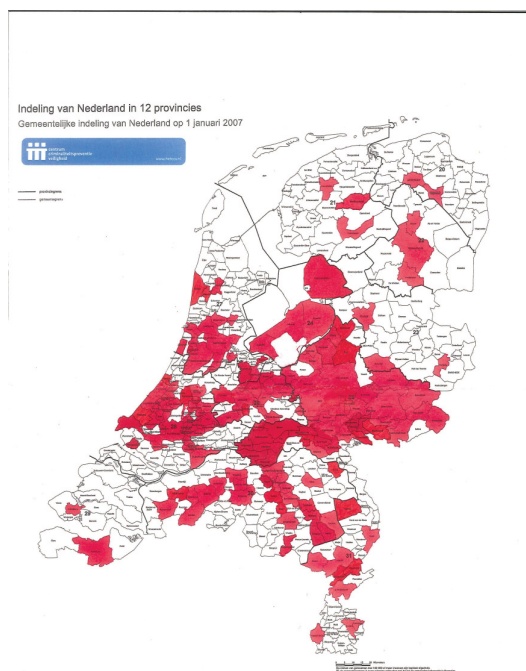


Ongeveer een derde van de Nederlandse gemeenten biedt buurtbemiddeling aan (zie tabel hierboven).

Al enkele jaren bestond er vanuit het werkveld behoefte om de kwaliteit van de buurtbemiddelingsorganisaties onder de loep te nemen. Vanaf 2011 voorziet het CCV in deze behoefte met de kwaliteitstoets buurtbemiddeling

Voldoen de buurtbemiddelingsorganisaties en de medewerkers aan alle vooraf vastgestelde criteria, dan komen zij in aanmerking voor erkenning. Vanaf april 2011 zijn de eerste certificaten uitgereikt aan buurtbemiddelingsorganisaties.

Buurtbemiddeling Amersfoort, Amsterdam, Baarn, Betuwe en Bommelerwaard, De Bilt, Lingewaard en Overbetuwe, Nijkerk, Oude IJsselstreek, Rotterdam Centrum en Soest, hebben als eerste de kwaliteitstoets van het CCV doorstaan. Onderstaand kaart geeft een overzicht van projecten buurtbemiddeling in Nederland.



Een handboek buurtbemiddeling voor het opzetten en uitvoeren van buurtbemiddelingsprojecten verscheen in 2009.

In 2009¹² werden bij de projecten 9.192 zaken aangemeld. Daarvan bleek 83% geschikt voor buurtbemiddeling. De andere 17% is doorverwezen naar andere hulpverleningsorganisaties of terugverwezen naar de verwijzer. Van de aanmeldingen die in behandeling zijn genomen is 65% succesvol opgelost door bemiddeling. Die succesvolle oplossing bestond voor 40% uit een bemiddelingsgesprek, 34% uit aparte gesprekken (pendelbemiddeling) en 26% werd opgelost door adviezen en informatie tijdens de intake. In totaal waren ruim 9.000 huishoudens en 20.000 burgers betrokken bij een succesvolle afronding.

Uit onderzoek¹³ blijkt dat meer dan 90% van de lokale betrokkenen tevreden tot zeer tevreden is over buurtbemiddeling. Buurtbemiddeling leidt ten tweede ook tot een vermindering van de werklust van in het bijzonder de politie en woningcorporaties.

¹² Cijfers ontleend aan 'Buurtbemiddeling in perspectief – een praktijkevaluatie', Mariëlle Jansen et al., CCV, Utrecht, 2010

¹³ 'Het succes van buurtbemiddeling', L.M.J Fiers en A. Jansen, CCV, Utrecht, 2004

Derde winstpunt is dat buurtbemiddeling bijdraagt aan sociale cohesie, veiligheid en leefbaarheid van wijken.

Of buurtbemiddeling ook bijdraagt aan de zelfredzaamheid van de bewoners en het welzijn van de buurt is volgens onderzoek¹⁴ lastiger aan te tonen.

Als voornaamste verbeterpunten worden in hetzelfde onderzoek genoemd:

- het voeren van de nazorggesprekken;
- terugkoppeling van resultaten naar verwijzers;
- naar een meer evenwichtige afspiegeling van de bevolking bij de selectie van buurtbemiddelaars.

Een laatste aanbeveling van de onderzoekers om meer aandacht te besteden aan de samenwerking met andere organisaties, een noodzakelijke voorwaarde om buurtbemiddeling tot een structurele voorziening door te laten groeien.

2.2.2 *Bureau Bemiddeling en Mediation Haaglanden, 2004 tot heden*¹⁵

In Haaglanden is in 2005 een project buurtbemiddeling en mediation (BB&M) opgezet in samenwerking met politie, gemeente en woningbouwcorporaties. Bijzonder aan het project is dat twee methodes, namelijk buurtbemiddeling en mediation, naast elkaar worden ingezet. Door de instroom van geschoolde en gekwalificeerde (NMI) mediators is het project in staat om ook de zwaardere conflicten (geweld, familieconflicten e.d.) in behandeling te nemen. (Buurt)bemiddeling heeft immers beperkingen.

De doelstellingen van het project BB&M zijn:

- Met behulp van vrijwillige bemiddelaars en mediators de communicatie tussen partijen herstellen en deze partijen in onderlinge samenwerking - zonder dwang - door henzelf gecontroleerde keuzes laten maken aangaande het conflict.
- Het verminderen van (woon)overlast en het voorkomen van escalatie in een zo vroeg mogelijk stadium.
- Adviseren bij een (preventieve) aanpak – mogelijk wijkgericht – om veel voorkomende conflicten terug te dringen en/of te voorkomen.
- Het begrip bemiddeling en mediation onder de aandacht brengen en bereikbaar maken voor een breed publiek. Daarnaast Hagenaars kennis laten maken met andere vormen van mediation en bemiddeling (bijvoorbeeld mediation op scholen, groepsmediation) en daar ervaring mee opdoen.
- Woningcorporaties, wijkagenten en anderen aantoonbaar ontlasten.

Het idee voor buurtbemiddeling komt uit San Francisco (USA). Daar bestaat dit begrip al langer onder de naam '*Community Boards*'. De vrijwilligers zijn getraind in actief luisteren en bieden inwoners een informeel, toegankelijk en kosteloos forum aan voor het oplossen van conflicten. Empowerment speelt een belangrijke rol in deze Community Boards. Buurtbemiddeling is een vorm van *Alternative Dispute Resolution* (ADR); een alternatieve vorm van conflictoplossing. Buurtbemiddeling is

¹⁴ '*Buurtbemiddeling in perspectief – een praktijkevaluatie*', Mariëlle Jansen et.al., CCV, Utrecht, 2010

¹⁵ Informatie ontleend aan: '*Projectverslag 2004 – 2006*', BB&M, Den Haag, mei 2006. Zie ook www.bemiddelingmediation.nl

vooral een methode om te voorkomen dat er een strafbaar feit wordt gepleegd en er dus voor moet zorgen dat een conflict niet uitmondt in een strafproces.

Bij buurtbemiddeling bemiddelen vrijwilligers in geschillen die zich afspelen tussen burens en buurtbewoners. Het gaat in tegenstelling tot mediation alleen om zogenaamde 'horizontale' conflicten. Dat wil zeggen conflicten tussen gelijkwaardige partijen. Niet tussen huurder en verhuurder (verticaal conflict), maar bijvoorbeeld wel tussen mensen die in hetzelfde portiek wonen. Buurtbemiddeling wordt in Haaglanden niet ingezet als er sprake is van zwaardere criminaliteit, familieproblemen, drugsoverlast of psychiatrische patiënten.

Mediation als techniek is eeuwenoud. Sinds eind jaren '90 is het beroep van mediator geïnstitutionaliseerd in Nederland. Mediation wordt in de literatuur omschreven als 'een proces waarin conflictpartijen proberen hun geschillen op te lossen met behulp van een door hen geaccepteerde derde partij' (Kessel, 2000) of als een interventie in een onderhandeling of een conflict door een geaccepteerde derde partij die een beperkte of geen dwingende beslissingsbevoegdheid heeft, maar die de betrokken partijen assisteert bij het bereiken van een vrijwillige tot stand gekomen en wederzijds acceptabele oplossing van de conflictkwesitie (Moore 1996).

De belangrijkste karakteristiek van mediation is de vrijwilligheid en autonome zelfbeschikking van betrokken conflictpartijen. Hierbij verschilt mediation wezenlijk van rechtspraak, arbitrage en een machtsingreep waar het initiatief voor een interventie doorgaans uitgaat van de derde partij (bijvoorbeeld politie, woningbouwcorporatie e.d.) en waarbij deze – in wisselende mate – beslissingsbevoegdheid heeft of deze aan een derde partij wordt toegedicht.

Van belang is dat bij mediation een ieder op elk moment het gesprek kan beëindigen als de mediation niet langer in diens belang blijkt te zijn. Het gebruik van expliciete dwang, druk en/of geweld of dreiging, zowel van de kant van de mediator als van de partijen zelf is uit den boze. Is hiervan wél sprake – wat in veel conflicten het geval is – en kan hieraan geen einde komen, dan is mediation onmogelijk.

Als belangrijke verschillen tussen (buurt)bemiddeling en mediation worden voor het project aangemerkt:

- Het kostenaspect: bemiddeling is kosteloos, voor een mediation bestaan de kosten uit het honorarium van de mediator (voor de inzet van mediators in dit project worden overigens geen kosten doorberekend).
- Bemiddeling door getrainde vrijwilligers, mediation door professionele mediators.
- Inzet van twee bemiddelaars bij bemiddeling versus een of twee mediators, afhankelijk van het geschil bij mediation.
- Bij bemiddeling investering gericht op buurt of stad met als doel verbetering leefbaarheid versus geen relatie met omgeving bij mediation.
- Bij bemiddeling alleen horizontale conflicten tussen buurtbewoners versus horizontale én verticale conflicten bij mediation.
- Bemiddeling wordt ingezet bij civielrechtelijke conflicten en in de preventiefase van het strafrecht om een gang naar de rechter te voorkomen; mediation wordt ingezet bij civiel- en bestuurlijke conflicten die eventueel ter bekrachtiging aan de rechter worden voorgelegd

In de periode november 2004 – april 2006 zijn er 392 zaken aangemeld. Daarvan waren er op het moment van rapportage in mei 2006 328 zaken afgerond.

Na interventie door de bemiddelaars en mediators van BB&M slaagt 83% van de bemiddelingen en mediations. In 17% van de interventies wordt niet het gewenste resultaat bereikt. Van de 83% geslaagde bemiddelingen en mediations is in 15% sprake van wat BB&M 'normalisatie' noemt. Het conflict is gedeeltelijk opgelost, bewoners spreken weer met elkaar en zijn redelijk tevreden met het resultaat, maar er zal in de toekomst mogelijk opnieuw een beroep gedaan worden op BB&M.

Tijdens de bemiddelingen of mediationgesprekken wordt aan de deelnemers van het gesprek de keuze gelaten of het blijft bij een mondelinge overeenkomst (60%) of dat de afspraken in een schriftelijke overeenkomst (23%) worden samengevat. In enkele gevallen is er gekozen voor gespreksverslagen. Ook in de gevallen waarbij er geen overeenkomst werd gesloten na een bemiddelings- of mediationgesprek (17%) is er vaak sprake van een 'doorbraak' in het conflict. Een goed gesprek 'klaart de lucht' en het is niet denkbeeldig dat partijen na het hercontact door de bemiddelaar of mediator besluiten alsnog opnieuw 'rond de tafel' te gaan zitten. De overige 3% eindigde door verhuizing.

2.2.3 *De Vreedzame Wijk*¹⁶

In Utrecht (en ook in Amersfoort, Hoorn en Amsterdam-Noord) wordt op wijkniveau sinds enige jaren gewerkt volgens het programma van de Vreedzame Wijk. In dit programma werken scholen, wijkwelzijnsorganisaties, politie, HALT, jeugdzorg, gebiedsmanagers veiligheid en de in de wijken aanwezige organisaties en bedrijven samen.

De Vreedzame Wijkaanpak is een programma dat oorspronkelijk is ontstaan om toenemend probleemgedrag van kinderen op scholen terug te dringen, vanuit de gedachte dat de geïndividualiseerde samenleving 'sociale verbondenheid' nodig heeft. Inmiddels is de oorspronkelijke Vreedzame Schoolaanpak een breed programma dat concreet invulling geeft aan democratisch burgerschap en het op vreedzame wijze hanteren van conflicten. Er is een pedagogische infrastructuur ontstaan die de eigen kracht aanboort van niet alleen de kinderen maar de hele omgeving waarin zij wonen en leven. Door de positieve effecten van De Vreedzame School is in een aantal wijken gestart met het doortrekken van de basisbeginselen van De Vreedzame School aanpak naar de wijk: De Vreedzame Wijkaanpak.

Met deze verbreding van de Vreedzame School naar de Vreedzame Wijk wordt een eenduidige pedagogische aanpak ingevoerd in alle organisaties die in de wijk met kinderen in de basisschoolleeftijd werken. Kinderen leven in sommige wijken in teveel van elkaar gescheiden werelden (school, thuis, straat). Door aan te sluiten bij de werkwijze van de scholen (gebruik van dezelfde begrippen, inspelen op de geleerde vaardigheden, dezelfde pedagogische aanpak, dezelfde wijze van omgaan met conflicten, zichtbaarheid van De Vreedzame School principes) worden de pedagogische milieus 'aan elkaar geknoopt', en wordt het voor de kinderen duidelijk dat er overal dezelfde verwachtingen worden gehanteerd, en dezelfde regels en afspraken gelden. De Vreedzame Wijk staat haaks op de straatcultuur. Zodoende werken niet alleen de scholen in de wijk, maar ook de vertegenwoordigers van de gemeente en de publieke dienstverleners in toenemende mate met de vreedzame aanpak. In de recente evaluatie van de krachtwijken in Utrecht wordt de

¹⁶ Met dank aan Jany Dierx voor de tekst.

Vreedzame Wijkaanpak genoemd als succesvol uitvoeringsconcept. Het concept is succesvol omdat het naast zakelijke afspraken ook een ‘bindend’ concept is gericht op samenwerking en samenhang.¹⁷

De Vreedzame Wijkaanpak werkt volgens een schillenmodel: eerst de organisaties betrekken die dicht bij de school liggen (voorschool, ouders, tussenschoolse opvang), dan de organisaties die iets verder weg liggen (verlengde schooldag, kinderopvang wijkwelzijnsorganisatie). Vervolgens wordt verder uitgebreid naar andere organisaties in de wijk, inclusief het bedrijfsleven (winkels, supermarkten in de buurt verenigd in een KVO).

Doordat een aantal organisaties die in de hele stad werkzaam zijn – waaronder de wijkwelzijnsorganisaties - inmiddels al hun werknemers hebben geschoold in de vreedzame omgangsvormen, breidt de aanpak zich op dit moment als een olievlek over de stad Utrecht uit.

2.3 Onderwijs

2.3.1 Vooraf

Vanaf 1995 begon de overheid aandacht te vragen voor het thema veiligheid in en om scholen¹⁸. Veel scholen ontwikkelden toen een veiligheidsbeleid. Bij een aantal van deze scholen werd in dit kader ook peer mediation ingevoerd, i.c. leerlingbemiddeling genoemd.

*‘Leerlingbemiddeling is een aanpak voor scholen waarbij leerlingen als onpartijdige bemiddelaar conflicten oplossen. De aanpak is een uit Amerika afkomstige methode waarbij conflicten tussen leerlingen niet door een docent maar door de ruziemakers zelf wordt opgelost. Dit gebeurt met behulp van getrainde en onafhankelijke leerlingen als bemiddelaar’*¹⁹.

Het aantal herstelgerichte activiteiten binnen Nederlandse scholen neemt vanaf dat moment gestaag toe. Er lijkt echter weinig contact te bestaan tussen de diverse initiatieven en projecten. Een volwassen herstelrechtelijke beweging in het onderwijs bestaat in Nederland dan ook (nog) niet. De Stichting Restorative Justice Nederland start in september 2011 met een werkgroep herstelrecht in het onderwijs. De werkgroep is bedoeld als vehikel voor betrokkenen om ervaringen uit te wisselen en herstelrecht in scholen hoger op de agenda te krijgen.

2.3.2 ExpertiseCentrum Herstelrecht in het Onderwijs

In Nederland heeft de toepassing van peer mediation, leerlingbemiddeling en herstelrecht in het onderwijs de laatste twee decennia een grote vlucht genomen.

¹⁷ Zie rapport ‘Evaluatie Krachtwijken Utrecht’, Berenschot, 29 april 2011 en o.a. Micha de Winter. ‘Democratie-opvoeding versus de code van de straat’, Nederlands tijdschrift voor jeugdzorg, jaargang 9, september 2005, p. 225-237 en Micha de Winter, ‘De ‘Survival of the Fittest Child’: over Rust, Reinheid, Regelmaat en Rouvoet’. In W. Koops, B. Levering & M. de Winter (Eds.), ‘Darwin, geschiedenis en opvoeding’, Amsterdam, SWP, 2010, (pp. 129-142) en M. de Winter, ‘Verbeter de Wereld. Begin bij de opvoeding’, Amsterdam, SWP, 2011.

¹⁸ Zie voor meer informatie hierover het dossier Veilig Rond en In School (VRIS) op:

<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Veilig+rond+en+in+school/achtergrond>

¹⁹ <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Leerlingbemiddeling/index>

Zo is op de website van *ECHO (ExpertiseCentrum Herstelrecht in het Onderwijs)*, www.herstelrechtinhetonderwijs.nl te lezen dat herstelrecht aangemerkt kan worden als een internationaal gehanteerd pedagogisch model in scholen en jeugdinstituten. Het draagt concreet bij aan een duurzaam schoolklimaat. Leerlingen ontwikkelen een houding en vaardigheden waar zij hun leven lang baat bij hebben. Zo ontstaat een stevige structuur waarmee zij de uitdagingen waar zij voor staan krachtig en vol vertrouwen aankunnen.

Scholen die werken met het principe van Herstelrecht mogen het volgende verwachten:

- een verbetering van het pedagogisch klimaat in het algemeen;
- een afname van het aantal conflicten of een aanpak daarvan die de onderlinge relaties versterkt;
- betere leer- en werkresultaten;
- een door leerlingen en team gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid voor het eigen welbevinden, dat van anderen en voor de schoolomgeving;
- verbeterde relaties omdat conflicten worden gezien als iets om van te leren en herstel van de verstoorde verhoudingen het uitgangspunt is.

Herstelgericht werken richt zich volgens ECHO op:

- De relatie leerling-leerling
- De relatie leraar –leerling
- De onderlinge relaties in het schoolteam
- De relatie school-ouder-kind
- De relatie school en (leef)omgeving

ECHO baseert zich op het gedachtegoed van ‘Safer-Saner Schools’ van Ted Wachtel (International Institute for Restorative Practices) en biedt scholen programma’s aan voor trainingen en implementeren van methoden van herstelrecht in het onderwijs. Herstelrecht kan volgens ECHO vanuit verschillende invalshoeken worden toegepast²⁰.

Preventief: de verbindende school met de ‘Pedagogische Dansvloer’.

- Creëert een gezond omgangsklimaat, waarin docenten en leerlingen vanuit wederzijds respect gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de eigen ontwikkeling, de relatie met anderen en de zorg voor de leeromgeving.
- Bevordert de onderlinge communicatie en het geven van feedback over lastige situaties en gebeurtenissen, onder andere via gesprekskringen.
- Stimuleert tot (zelf)reflectie op leerprestaties, waarmee docenten een coachings-instrument in handen hebben bij voortgangsgesprekken.

Reactief: Herstelpraktijken, geënt op een continuüm van herstelrechtelijke interventies.

- Van informele (waarschuwend knipoogje) tot uiterst formele interventies (herstelrechtconferenties).
- Herstelgesprekken in de kring
- Herstelgesprekken tussen groepjes, of individuele leerlingen.
- Bespreken van conflicten en zoeken naar win-win oplossingen met behulp van het model van de Pedagogische Dansvloer.

²⁰ Ontleend aan ‘Herstelrecht als basis voor een verbindende school’, Hans Oostrik, 2008 (samenvatting op <http://www.herstelrechtinhetonderwijs.nl/publicaties/10.pdf>)

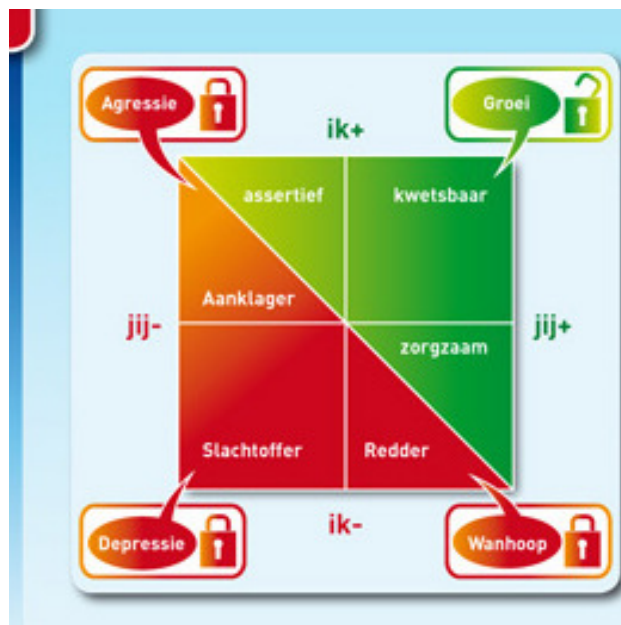
Curatief: Werken met non-agressie contracten.

- Het opstellen van non-agressie contracten door leerlingen met specifiek probleemgedrag.
- Het achterhalen van de achterliggende hulpvraag en de onderliggende behoefte
- Het zoeken naar oplossingsgerichte sancties in plaats van repressieve strafmaatregelen.

Repressief: schorsen of verwijderen.

- Bij ernstige overtredingen kan een schorsing op zijn plaats zijn. De bedoeling daarvan is bezinning op het gebeurde, bewustwording van eigen verantwoordelijkheid en het voorbereiden op een herstelconferentie. Nog steeds met de intentie te herstellen wat er is gebeurd.
- Een leerling die alle bovengenoemde mogelijkheden naast zich neerlegt, kiest daarmee uiteindelijk voor een school zonder herstelrecht. Dat betekent dat de leerling de school zal verlaten, uit eigen keuze. Hij wordt dus niet verwijderd, maar gaat zelf.

Centraal daarin staat het model van de ‘pedagogische dansvloer’²¹.



²¹ (Bron: <http://www.herstelrechtinhetonderwijs.nl/publicaties/4.pdf>)

2.3.3 *Netwerk vreedzame scholen*

Naast ECHO is ook het netwerk van *vreedzame scholen* actief op het terrein van peer mediation²².

De Vreedzame School is ontstaan in 1998, na een studiebezoek van een aantal onderwijsadviseurs uit Utrecht aan de Verenigde Staten. Zij werden in Utrecht steeds vaker geconfronteerd met vragen van basisscholen op het terrein van de omgang met 'moeilijke' leerlingen. Scholen klaagden over hoe ingewikkeld het was om personeel te krijgen voor de hogere groepen, met name in scholen in achterstandswijken. En als er al leerkrachten te vinden waren, dan was het niet ongewoon als ze na korte tijd afhaakten als gevolg van de uit de hand lopende ordeproblematiek. De meeste klachten van scholen en leerkrachten betroffen het gedrag van leerlingen: te mondig, te assertief, te weinig rekening houdend met anderen, korte lontjes, snel ontvlambaar, veel conflicten, en te weinig respect voor het gezag in klas en school.

Het studiebezoek richtte zich op het Resolving Conflict Creatively Program (RCCP) in New York. Dit programma bestond al sinds 1985 in New York, en was uitgegroeid tot een van de bekendste schoolbrede programma voor 'conflict resolution' in de Verenigde Staten. Het project maakte gebruik van 'peer mediators'.

Na het studiebezoek ontwikkelde zich een Hollandse variant: De Vreedzame School. Het concept werd een jaar lang uitgetest op scholen en leidde tot positieve reacties op scholen, met name ten aanzien van het appèl op de eigen kracht van de kinderen. Ze leerden zelf conflicten oplossen, en kregen van de leerkracht het vertrouwen om het in de praktijk toe te passen.

Na een tweede bezoek aan New York bleek dat het moeilijk was scholen te vinden die na jaren nog met peer mediation werkten. De conclusie was dat een dergelijke vernieuwing heel goed ingebed moest zijn in de vorming van een schoolcultuur waarin peer mediation de gewoonste zaak van de wereld zou zijn. Die ervaringen in inzichten leidden tot een implementatiestrategie die moest voorkomen dat een enthousiaste invoering gevolgd zou worden door het snel vervagen en weer inzakken van het programma. En die strategie zou ertoe moeten bijdragen dat er een daadwerkelijke cultuur- en gedragsverandering op gang zou komen. De invoering van De Vreedzame School werd een tweejarig traject, met in totaal 8 teambijeenkomsten, bijbehorende klassenbezoeken, ouderavond en mediatortraining.

Inmiddels passen volgens het netwerk ruim 400 scholen in Nederland het concept van De Vreedzame School toe. Het hart van De Vreedzame School wordt gevormd door een lessenserie. In het tweejarige invoeringstraject staat in de teamtrainingen het bijbehorende leerkrachtgedrag centraal. In het eerste jaar wordt de lessenserie ingevoerd en in het tweede jaar leerlingbemiddeling. Er zijn na de invoering twee vervolgmodes beschikbaar: de module leerlingparticipatie (waarin de actieve betrokkenheid van leerlingen in de school wordt uitgebouwd) en de module groepsvergadering (waarin een democratisch hart in klas en school wordt georganiseerd waar leerlingen een echte stem hebben).

²² Informatie ontleend aan www.devreedzameschool.net

2.3.4 *Centrum Onderwijs Mediation*

Een derde ‘speler’ op het veld van onderwijs en herstelrecht is het *Centrum Onderwijs Mediation*. Het Centrum is een landelijk netwerk van ervaren mediators met bijzondere expertise op het gebied van onderwijs.

De mediators van het COM bieden mediation naast een volledig aanbod aan conflictmanagement:

- Mediation
- Peer Mediation (leerlingen bemiddelen zelf)
- Trainingen en workshops
- Beleidsondersteuning in conflictbeheersing en -hantering
- Diverse overige diensten

Het Centrum werkt volgens de regels van het Nederlands Mediation Instituut met het daarbij behorend klachtrecht. Het COM heeft bovendien aanvullend een eigen systeem van kwaliteitsbewaking.

2.3.5 *Conflicthantering & Sociale Competentie in het Onderwijs*

Verder is in dit verband van belang de ontwikkeling rond ‘Conflicthantering & Sociale Competentie in het Onderwijs’, een contextgerichte aanpak gebaseerd op ‘Responding in Peaceful and Positive ways’ (RiPP). De effectiviteit van RiPP is wetenschappelijk aangetoond. Via C&SCO-CAM worden leerlingen in de basisvorming (12-15 jaar) getraind om op een positieve manier met elkaar om te gaan. De drie belangrijkste doelen zijn:

- bevorderen van een sociaal en veilig schoolklimaat;
- versterken van sociale competenties van leerlingen;
- voorkomen van geweld.

In het rapport van Mulder et.al.²³ staat de praktische uitvoering van pilots C&SCO-CAM bij vijf scholen centraal. Om een aantal redenen bleken scholen het programma niet volledig in te kunnen voeren. Zo bleek het programma gedurende het onderzoek nog in ontwikkeling en ontbrak een duidelijk plan van aanpak. Er bleek geen significante verbetering van de gevoelens van veiligheid op scholen, waarbij opgemerkt moet worden dat de scholen al als veilig beoordeeld werden. Ook is het doel van leerlingparticipatie niet voldoende bereikt. Een aantal noodzakelijke elementen worden genoemd voor het slagen van dergelijke methoden: een goede ondersteuning door het schoolmanagement en voldoende draagvlak bij docenten. In het rapport van Roede et.al.²⁴ zijn de resultaten van een effectonderzoek van het C&SCO-traject op 33 scholen te lezen. Hieruit blijkt dat vrouwen en meisjes beter aansluiten bij het programma en een kleine, significante vooruitgang boeken. De sterkte van C&SCO is dat het aanspreekt, door de teambenadering en de grote rol van leerlingen. De zwakte is het gebrek aan een concreet concept. Ook wordt gewezen op het belang van een eensgezind en veranderingsbereid klimaat bij docenten. Het boek ‘Met C&SCO bouwen aan een veilig en open schoolklimaat’²⁵ is een

²³ ‘Evaluatie van de pilot C&SCO-CAM: Monitoring van de implementatie en doelstellingen van een programma ter preventie van geweld op middelbare scholen’; Mulder, J. & Nagtegaal, M.H., Cahiers 1, WODC, 2011.

²⁴ ‘De effecten van het C&SCO-traject (2001-2005)’; Eindrapport; Roede, E. & Derriks, M., SCO-Kohnstamm Instituut, SCO-rapport 766, Universiteit van Amsterdam.

²⁵ ‘Met C&SCO bouwen aan een veilig en open schoolklimaat: Een C&SCO-handreiking voor

praktische handreiking voor scholen om C&SCO in te voeren, met bouwstenen voor leerlingen om assertief en bewust om te gaan met conflicten.

2.3.6 (Platform) leerlingbemiddeling

Verder zijn er in Nederland talloze aanbieders van mediation en peer mediation in het onderwijs. Het CCV heeft samen met het Platform Leerlingbemiddeling in 2010 een Handboek Leerlingbemiddeling uitgebracht en een Checklist 'Kwaliteitscriteria Leerlingbemiddeling'. Beide zijn te downloaden op de website www.hetccv.nl. Het CCV heeft in 2009-2010 een inventarisatie gehouden onder de bureaus die aangesloten zijn bij het Platform Leerlingbemiddeling. De vraag betrof hoeveel scholen zij getraind hadden in de laatste jaren. Dat betreft ongeveer 35 PO scholen, 190 VO scholen en ca. 350 PO scholen waar het traject van de Vreedzame school is ingezet. Dit programma bevat elementen van leerlingbemiddeling. Scholen die zelfstandig een traject zijn gestart, bijvoorbeeld met behulp van het Handboek Leerlingbemiddeling, zijn niet in deze aantallen meegenomen.

Het aantal bemiddelingen per school varieert sterk: van 10 per jaar tot 30 per jaar per school. Een harde uitspraak over aantallen is volgens het CCV niet te doen. De meerwaarde van leerlingbemiddeling zit met name ook in het feit dat scholieren zich bewust worden van conflicten en hoe daarmee om te gaan.

2.4 Bedrijven en organisaties

2.4.1 Herstelgericht omgaan met agressie en geweld op de werkplek: VPT-GVU²⁶

In het kader van het programma Veilige Publieke Taak Utrecht is door de gemeente Utrecht samen met het Gemeentelijke Vervoerbedrijf Utrecht en een aantal onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs een aanpak ontwikkeld om herstelgericht om te gaan met agressie tegen publieke dienstverleners, in dit geval Utrechtse buschauffeurs. Gedachte achter de aanpak is dat in aanvulling op het verhogen van de aangiftebereidheid en het in werking brengen van het strafrecht de aanpak van agressie en geweld verder versterkt kan worden. Een van de uitgangspunten bij de aanpak is dat de toevoeging van herstelgericht werken in een behoefte in de praktijk voorziet om effectief om te gaan met agressie en geweld op de werkplek. Naar schatting 70% van professionals in een publieke functie heeft daarmee te maken. De aangiftebereidheid is laag: gemiddeld doet 20 procent (1 op de 5) van de publieke dienstverleners en publieke ambtsdragers aangifte na incidenten. Angst voor represailles en berusting ('je kunt wel bezig blijven') kunnen de lage aangiftebereidheid verklaren.

Daarnaast speelt gebrek aan vertrouwen dat aangifte iets oplost. Dat vertrouwen kan toenemen als de wisselwerking tussen eigen interventies, politie-interventies en het strafrecht verbeterd wordt. En daar komt herstelgericht werken in beeld.

scholen'; Bolt, L. van der, Kooiman, P., Melisse, R. & Bongers, C., Utrecht, Sardes, 2004.

²⁶ Ontleend aan 'Herstelbemiddeling in Argentinië en Nederland – Van theorie naar praktijk'; Janny Dierx, Tijdschrift voor Herstelrecht, 2011, no.1.

Professionals en organisaties hebben na een incident rond agressie en geweld op de werkplek behoefte aan een snelle en krachtige reactie; een reactie die enerzijds markeert dat een grens is overschreden en anderzijds tegemoet komt aan de behoefte tot werkelijk herstel van de schade en het geschonden vertrouwen. Het programma Veilige Publieke Taak dat het lik-op-stuk karakter van een sanctie op agressie en geweld op de werkplek benadrukt en snel en verzwaard straffen is volgens Dierx gebaat bij op maat gesneden herstelrechtelijke interventies.

In Utrecht wordt in dit kader gewerkt aan het experimentele OV@VO-project. De stadsvervoerder werkt samen met scholen voor voortgezet onderwijs die gevestigd zijn aan buslijnen waar veel overlast wordt geregistreerd.

Er zijn met de hulp van een jongerenorganisatie die op de scholen werkt workshops georganiseerd op scholen waar buschauffeurs en jongeren in een mediationachtige setting elkaars zienswijze toelichten. Het resultaat is dat jongeren en buschauffeurs in elkaars ogen een menselijk gezicht krijgen. Het resultaat is ook dat de stadsvervoerder in de periode na zo'n workshop minder incidenten op de buslijnen registreert op de tijden dat scholieren er gebruik van maken. Het zijn praktijkresultaten die met relatief eenvoudige middelen kunnen worden gerealiseerd. In het OV@VO-project geven mensen in organisaties die vluchtig met elkaar in aanraking komen samen al werkend en lerend een hedendaagse invulling van het begrip gastvrijheid. Het streven is erop gericht om een mentale houding te bewerkstelligen die ervan uitgaat dat de openbare ruimte, inclusief de bus, niet 'van de straat' is maar van iedereen.

Het zijn praktijkresultaten die met relatief eenvoudige middelen kunnen worden gerealiseerd en kunnen worden uitgebreid naar andere beroepsgroepen zoals ambulancepersoneel en brandweer.

2.4.2 Overlastdonatie / schade verhalen op winkeldieven

In 2005 heeft DSP-groep samen met Van Os en partners in samenwerking met de gemeente Amsterdam (Dienst Economische Zaken, innovatieprogramma Het Resultaat Moet Er Zijn (HERMEZ)), de innovatieprijs van het Ministerie van Economische Zaken, gewonnen voor het door hen ontwikkelde concept 'overlastdonatie'. Met het prijzengeld is dit concept nader ontwikkeld en uitgetest, eerst in twee wijken in Amsterdam (Osdorp en Zuidoost), daarna gemeentebreed in Utrecht.

Overlastdonatie heeft tot doel om winkeliers, die slachtoffer worden van winkeldiefstal, te helpen de schade vergoed te krijgen die zij lijden van de overlast die dit delict veroorzaakt. De overlast bestaat uit de tijd en moeite die het de winkelier kost om de winkeldief aan te houden en over te dragen aan de politie. Deze overlast is vastgesteld op een vast schadebedrag, te weten 151 euro.

De volgende *procedure* wordt in het kader van overlastdonatie gevolgd:

1. De winkelier overhandigt de op heterdaad aangehouden winkeldief een (civiele) vordering voor deze schade (151 euro).
2. Indien de winkeldief na een bepaalde periode nog niet heeft betaald, wordt een deurwaarder ingeschakeld.
3. Het aldus geinde bedrag komt voor de helft ten goede aan de getroffen winkelier, terwijl de andere helft wordt gestort in een collectief fonds.

4. Het geld dat gestort wordt in het collectieve fonds wordt gebruikt voor drie doeleinden:
 - a) om de organisatorische kosten van het project overlastdonatie te bekostigen;
 - b) om collectieve beveiligingsmaatregelen te bekostigen;
 - c) om ongedekte schade van benadeelde aangesloten winkeliers te dekken.

Overlastdonatie dient aan de volgende *voorwaarden* te voldoen:

- Er is een dader gepakt (op heterdaad);
- Er is schade geleden vanwege de overlast die het delict heeft veroorzaakt;
- Deze schade is voor alle getroffen winkeliers vergelijkbaar en is van tevoren vastgesteld op een vast bedrag (151 euro);
- De (potentiële) slachtoffers hebben zichzelf georganiseerd in een collectief verband;
- Er is een collectief fonds ingericht waar een deel van de verhaalde schade in wordt gestort;
- De deelnemende winkeliers ondergaan een security check om het niveau van de beveiliging op voldoende niveau te brengen;
- De uitgereikte (civiele) vordering staat los van het strafrechtelijke traject;
- Er wordt samengewerkt met een (vaste) deurwaarder voor het innen van de vorderingen indien betaling door de dader nagelaten wordt;
- De dader moet van tevoren geïnformeerd zijn over het project (i.c. via een bordje ter plaatse van SODA).

Een proces- en planevaluatie uitgevoerd door Avans hogeschool²⁷ is kritisch over de uitgangpunten van de achterliggende programmatheorie en de procesvoering. In het rapport is een lijst met knelpunten en kansen opgenomen.

De pilotprojecten zijn echter in het algemeen volgens betrokkenen succesvol verlopen en dit jaar (2011) is het concept landelijk uitgerold onder auspiciën van het Hoofd Bedrijfschap Detailhandel onder de noemer 'Afrekenen met winkeldieven'²⁸.

²⁷ 'Plan- en procesevaluatie van Project Overlastdonatie', B. Rovers en R.Boers, BTVO/Avans, Den Bosch, 2009

²⁸ Zie voor meer informatie over het actuele project www.afrekenenmetwinkeldieven.nl

3. Herstelrecht in en naast het strafrecht

3.1 Bureau Alternatieve Sancties (BAS), Utrecht, 1981 - 1995

Bureau Alternatieve Sancties (BAS) was vanaf 1985 tot 1995 een onderdeel van de Raden voor de Kinderbescherming en bestond per Raad uit één of meerdere coördinatoren alternatieve sancties en een bureaumedewerker. Van 1983 tot 1985 is geëxperimenteerd met alternatieve sancties voor jeugdige daders, nadat vanaf 1981 een alternatieve sanctie al mogelijk was in het reguliere strafrecht. Waar een alternatieve sanctie in het reguliere strafrecht slechts ingezet mocht worden bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, werd het bij jeugdigen ook mogelijk bij een geldboete. Daarbij werd geëist dat jeugdigen zowel een werkproject als een leerproject volgen. Het experiment met jeugdigen blijkt een succes: negentig procent van de jongeren voltooit de alternatieve sanctie en de betrokkenen zijn overwegend enthousiast over deze alternatieve route. Dit leidt ertoe dat het Ministerie van Justitie in 1985 geld beschikbaar stelt om in alle arrondissementen alternatieve jeugdsancties aan te bieden. De coördinatoren alternatieve sancties worden ondergebracht bij de Raden voor de Kinderbescherming. Deze Raden worden ook verantwoordelijk voor het beleid. De coördinatoren krijgen drie taakstellingen:

1. Werven van instellingen voor het ontwikkelen en realiseren van werk- en leerprojecten
2. Selecteren van jongeren voor de verschillende werk- en leerprojecten
3. Begeleiden, toezicht houden en rapporteren van gerealiseerde alternatieve sancties

Deze aanpak leidt tot een sterke groei van het aantal alternatieve afdoeningen voor jongeren en overtreft al snel de som van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen en geldboetes. In 1989 is de werkstraf als alternatieve sanctie bijgevoegd in het Wetboek van Strafrecht. De rechter kan een werkstraf van maximaal 240 uur opleggen, eventueel ter vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van maximaal zes maanden. Vervolgens is in 1995 de wettelijke basis van alternatieve sancties voor jongeren geregeld in het vernieuwde jeugdstrafrecht. Hierbij werden drie leerprojecten landelijk toegepast:

- training sociale vaardigheden;
- cursus slachtofferbeleving, genaamd ‘Slachtoffer in Beeld’;
- cursus seksuele vorming en voorlichting.

Een alternatieve sanctie kan in 1995 op twee manieren worden ingesteld, via de rechter en via de officier van justitie. In Arnhem blijkt een ruime meerderheid van 70% door de rechter te zijn opgelegd. Ook in dat jaar blijkt 90% van de jongeren een werkstraf te voltooien. Uiteindelijk leidt in 1995 het samenbrengen van de Raden voor de Kinderbescherming naar één overkoepelende Raad voor de Kinderbescherming ertoe dat de bureaus Alternatieve Sancties werden opgeheven. Ook de coördinatoren werden vervangen en opgevolgd door raadsonderzoekers, die een breder takenpakket hadden²⁹.

De cursus over slachtofferbeleving, ook wel leerstraf Slachtoffer in Beeld genoemd,

²⁹ Ontleend aan: *‘De praktijk van de alternatieve jeugdsancties; beschouwingen en anekdotes’*; F.M.J.A. Imkamp, Deventer, 1997.

werd landelijk nog opgelegd en uitgevoerd tot en met 2009 en stopte toen vanwege de invoering van erkende gedragsinterventies, waartoe betreffende leerstraf zich gezien de duur, doelstelling en zwaarte van het programma niet leende.

3.2 Cursus Slachtoffer in Beeld: leerstraf voor jonge daders³⁰, 1990 - 2009

De leerstraf Slachtoffer in Beeld werd landelijk uitgevoerd door de Stichting Slachtoffer in Beeld. Deze stichting is daarvoor oorspronkelijk speciaal opgericht in 1990 en heeft de leerstraf uitgevoerd tot en met 2009 (afschaffing leerstraffen). Sinds 2007 richt Slachtoffer in Beeld zich nadrukkelijk op de slachtoffer-dadergesprekken (zie hierna).

De leerstraf Slachtoffer in Beeld kende een individuele en een groepsvariant. In de basisconfiguratie werd het slachtofferbewustzijn van jongeren in de groep vergroot door bezig te zijn met de gevolgen voor slachtoffers door middel van videoportretten, krantenartikelen en oefeningen. Ook werd stilgestaan bij de gevolgen voor hun eigen slachtoffer. De ervaring leert dat de cursus voor deelnemers confronterend is. De leerstraf Slachtoffer in Beeld leerde deelnemers op verschillende manieren de gevolgen van misdrijven voor slachtoffers kennen. Hun inlevingsvermogen en het gevoel van eigen verantwoordelijkheid werden hierdoor gestimuleerd. Het doel van de leerstraf was om jongeren in de toekomst andere gedragskeuzes te laten maken, zodat zij niet opnieuw slachtoffers zullen maken.

Aan het eind van een cursus konden deelnemers:

- in eigen woorden benoemen wat een slachtoffer is en welke gevolgen hij/zij kan ervaren;
- de gevolgen voor slachtoffers van verschillende misdrijven indelen op 5 gebieden; financieel, lichamelijk, geestelijk, sociaal en het bezoeken van instanties;
- verwoorden hoe zij aankijken tegen hun eigen delict en de gevolgen daarvan voor de slachtoffers;
- een mening formuleren over vrienden, groepsdruk en geweld;
- risicosituaties herkennen waarin zij gemakkelijker in de fout gaan;
- gedragalternatieven aangeven in risicosituaties.

Na enige jaren werken met de groepsvariant ontstond behoefte aan een langere variant van de leerstraf Slachtoffer in Beeld, de SIB+. Er werd een langere variant ontwikkeld waarin meer tijd was om de jongeren die vaker met justitie in aanraking waren gekomen uitgebreider te laten oefenen met onderwerpen en werkvormen gerelateerd aan gevolgen voor slachtoffers. Op basis van de Rationeel Emotieve Therapie is binnen de SIB+ een instrument voor zelfanalyse ontwikkeld die werd ingezet; ook werd uitgebreider geoefend met nieuw gedrag in rollenspelen.

Omdat een groepsaankpak niet voor alle jongeren de beste aanpak bleek, is speciaal voor jongeren waarbij het vermoeden bestond dat optimaal leren in een groep niet de meest aangewezen weg is, een individuele variant ontwikkeld. Hoewel dezelfde onderwerpen werden behandeld als in de groepsleerstraf bestond bij de individuele variant de mogelijkheid om deze op maat aan te bieden.

³⁰ Informatie ontleend aan de website van Slachtoffer in Beeld (www.slachtofferinbeeld.nl)

Op basis van het bestaande cursusmateriaal worden door Slachtoffer in Beeld steeds nieuwe producten ontwikkeld, vaak in samenwerking met andere organisaties. Zo is samen met PI Nieuwegein de cursus 'Puinruimen' ontwikkeld (bewustwordingsbijeenkomsten voor volwassen daders), en wordt bij daderorganisaties zoals bijvoorbeeld Exodus, het personeel getraind om hen van handvatten te voorzien voor wat betreft het onderwerp slachtoffers.

In 2007 voerde Slachtoffer in Beeld 88 leerstraffen uit voor in totaal 207 jongeren. 60% daarvan volgde de basiscursus, 13% de SIB+ en 26% een individuele cursus. In 2008 voerde Slachtoffer in Beeld 93 leerstraffen uit voor 180 jongeren. In 2009 namen 115 jongeren deel aan de *leerstraf Slachtoffer in Beeld*, waarvan 46 individueel.

De leerstraf is in opdracht van het Ministerie van Justitie onderzocht in 1996 door Bureau Druipmans³¹. Het onderzoek richtte zich op de vormgeving, toepassing en de effectiviteit van en ervaringen met de cursus. Nadien is door onderzoeksbureau Eysink, Smeets & Etman (december 2002) en het NSCR (april 2003) onderzoek verricht naar SIB+³².

Sinds 2007 richt Slachtoffer in Beeld zich nadrukkelijk op de slachtoffer-dadergesprekken (zie hierna).

3.3 Justitie in de Buurt en bemiddeling, 1997 - 2004³³

Sinds 1997 zijn er binnen verschillende arrondissementen in Nederland zogenaamde Justitie in de Buurt kantoren (hierna JIB's te noemen) opgericht. In aanvang ging het om vier experimenten met een nieuwe, buurtgerichte werkwijze door justitie³⁴. Een aantal ontwikkelingen lag ten grondslag aan de ontwikkeling van deze JIB experimenten. Dat zijn:

- 1 Stijging van bepaalde vormen van geregistreerde criminaliteit (met name de zogenaamde 'veel voorkomende criminaliteit' en geweldscriminaliteit).
- 2 Toegenomen politieke en bestuurlijke aandacht voor criminaliteit en onveiligheid(sgevoelens).
- 3 De ontwikkeling van de beleidskaders 'Sociale Vernieuwing' en 'Grote Steden Beleid' met een oriëntatie op de aanpak van problematische grootstedelijke wijken (en buurten).
- 4 Toename van samenwerking en integrale aanpak in het kader van veiligheidszorg.
- 5 Decentralisatie en deconcentratie van delen van het overheidsbeleid mede in het kader van het gericht aanpakken van problemen.

³¹ 'In beeld gebracht – Gebruik, beeld en effecten van de cursus Slachtoffer in Beeld als taakstraf voor minderjarigen', Bureau Druipmans, februari 1996.

³² 'Jeugdige Delinquenten in beeld – een onderzoek naar attitudeverandering door de beoogde doelgroep van de leerstraf Slachtoffer in Beeld 40'; Nederlands Studiecencentrum Criminaliteit en rechtshandhaving, April 2003; 'SiB 40: een goed alternatief? – eerste ervaringen met en draagvlak voor de leerstraf SiB40 bij partners in het strafproces'; ES&E: Léon van Lier, Pauline Naber, Maaike Verheij. 23 december 2002.

³³ Informatie onder meer ontleend aan 'Bemiddelingsmodaliteiten bij Justitie in de buurt', Slump et al., DSP-groep, Amsterdam, december 2003

³⁴ Amsterdam-De Pijp, Arnhem-Malburgen, Maastricht-Wittevrouwenveld, Rotterdam-Delfshaven.

6 Vergroten van vertrouwen van burgers in een werkzame strafrechtspleging (imago).

Mede op basis van de experimenten werd in de nota 'Justitie op maat aanwezig – De toekomst van Justitie in de buurt'³⁵ de algemene (eind)doelstelling voor justitiebeleid ten aanzien van de JIB-werkwijze als volgt uitgewerkt:

‘Het vergroten van de objectieve veiligheid en de veiligheidsgevoelens in buurten met ernstige veiligheidsproblemen’.

Dit doel diende te worden bereikt door middel van het op locatie zichtbaar en probleemgericht werken samen met andere overheidsdiensten. De algemene doelstelling werd nader uitgewerkt in drie specifieke (instrumentele) subdoelstellingen, te weten:

- bevorderen van de snelheid van justitiële interventies;
- zichtbaarheid van justitiefuncties voor burgers én justitiepartners vergroten;
- samenwerking met en sturing van relevante justitiepartners bevorderen/verbeteren.

In 2002 ontstond het veiligheidshuis Tilburg waarin niet alleen justitiepartners samenwerkten maar ook een aantal zorgpartners. Vanaf eind 2003 is het beleid Justitie in de Buurt nieuwe stijl ontwikkeld. De Justitie in de Buurt kantoren nieuwe stijl zijn bekend geworden onder de naam Veiligheidshuizen³⁶.

Binnen de JiB-projecten werden de volgende herstelgerichte activiteiten uitgevoerd:

- dading/onderhandelingen leidend tot een vaststellingsovereenkomst ter (gedeeltelijke) voorkoming van vervolging;
- schaderegeling (in het kader van en soms ruimer dan de Aanwijzing Slachtofferzorg);
- conflictregeling (preventief/de-escalerend of als diversie/rechtsomlegging);
- buurtbemiddeling.³⁷

De vier onderzochte JiB's (Enschede, Maastricht, Amsterdam en Rotterdam) gaven aan jaarlijks ongeveer 230 geschikte zaken voor bemiddeling te selecteren. In totaal leidde ruim 1/3 deel van de zaken (80) tot een bemiddeling waarvan het overgrote deel succesvol wordt afgesloten (68 zaken).

De herstelgerichte activiteiten die binnen JiB-projecten werden uitgevoerd, betroffen overigens in ongeveer de helft van de gevallen voorstrafrechtelijke varianten en in de andere helft varianten die werden toegepast terwijl de strafrechtelijke procedure al liep³⁸.

Deze activiteiten zijn niet onderzocht op effectiviteit.

³⁵ Ministerie van Justitie, Den Haag, 1999

³⁶ Zie: 'Evaluatie Justitie in de Buurt nieuwe stijl; Verbindende netwerken in de Veiligheidshuizen', R.T. van Vianen et.al., Adviesbureau Van Montfoort/WODC, Woerden. Den Haag, 2008.

³⁷ Zie: 'Bemiddelingsmodaliteiten bij Justitie in de buurt', Slump et.al., DSP-groep, Amsterdam 2003 en 'Mapping Restorative Justice; Developments in 25 European countries'. David Miers en Jolien Willemsens, European Forum for Restorative Justice, 2004, blz. 90

³⁸ Zie: Slump, o.c. 2003.

3.4 Herstelbemiddeling Den Haag, later landelijk, 1997 – 2004

In de periode 1997-2004 vond herstelbemiddeling plaats door Slachtofferhulp Nederland en Reclassering Nederland. Het eerst in Den Haag en vanaf 2001 ook in Den Bosch. Herstelbemiddeling is een vorm van mediation na het strafproces. Het doel is om bij te dragen aan schuld- en leedverwerking van dader en slachtoffer, zonder de intentie om de uitkomst van het proces te beïnvloeden. Deelname door zowel dader als slachtoffer is vrijwillig. De coördinatie verliep via twee projectleiders, met de medewerking van vier bemiddelaars.

In de periode 1997-2002 hebben 314 meldingen plaatsgevonden. Een analyse van de eerste 118 meldingen laat zien dat ongeveer 17 procent van de meldingen kwam tot een slachtoffer-dadergesprek. In 23 procent van de gevallen is gebruik gemaakt van indirecte bemiddeling, zoals briefwisseling of pendelbemiddeling³⁹. De meeste meldingen komen van daders, waarvan 80% autochtoon. Voordat slachtoffer en dader elkaar in een gesprek ontmoeten, vonden met beide meestal meerdere intakegesprekken plaats. In principe kwam elk delict in aanmerking, mits sprake is van een persoonlijk slachtoffer, een bekende dader en een onverwachte aanloop van het delict. Ook is van belang dat de lezing van dader en slachtoffer niet sterk afwijkt en geen sprake is van ernstige pathologie of zware verslaving. Een meerderheid van de ondervraagde verwijzers en vertegenwoordigers van betrokken instanties ziet herstelrecht als een aanbod dat inspeelt op een leemte. Wel zouden een aantal aspecten moeten versterken om een structurele plaats te verwerven in Nederland: een meer professioneel management, duidelijker inzicht in resultaten en betere structurering van werkprocessen⁴⁰.

3.5 Circa 9 a 10 projecten herstelbemiddeling voor jongeren, vanaf 2000

Vanaf eind jaren negentig vond een aantal projecten herstelbemiddeling voor jongeren plaats. Zes daarvan werden in 2006 onderzocht in de publicatie 'Herstelbemiddeling voor jongeren in Nederland':

- Echt Recht Zwolle (Raad voor de Kinderbescherming)
- Echt Recht / Samen Herstellen Drenthe (Jeugdzorg/Halt)
- Herstelbemiddeling Zeeland (Bureau Jeugdzorg, Jeugdreclassering)
- Herstelgerichte activiteiten tijdens jeugdreclasseringsmaatregelen Utrecht (Slachtoffer in Beeld)
- Echt Recht Amsterdam (Spirit!)
- Echt Recht Friesland (Politie)

In vijf van de zes projecten werd gewerkt met de Echt Recht methodiek. Alleen in Zeeland werd gebruik gemaakt van een andere methodiek ('De Zeeuwse Aanpak'). Herstelbemiddeling vindt vaak plaats nadat een proces-verbaal is opgemaakt en de strafrechtelijke keten in gang is gezet. De richtlijn is dat deelname aan herstelbemiddeling geen onderdeel is van de strafrechtelijke afdoening. Wel wordt vaak een verslag van de bemiddeling toegevoegd aan het strafrechtelijk dossier.

³⁹ 'Tussenevaluatie Herstelbemiddeling'. van Barlingen et al, DSP, 2000.

⁴⁰ Ontleend aan: 'Eindevaluatie herstelbemiddeling'; G.H.J. Homburg, J.E. Soethout, I. Jonker, Regioplan Beleidsonderzoek, 2002.

In principe is herstelbemiddeling voor jeugdigen mogelijk bij alle strafbare feiten, waarbij lichamelijke mishandeling het vaakst wordt aangemeld. Voornamelijk komen de meldingen via politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming. Bij de meeste meldingen is sprake van autochtone *first offenders* tussen de veertien en zeventien jaar. Deelname is voor slachtoffer en dader vrijwillig. Om in aanmerking te komen voor herstelbemiddeling moet de dader voldoen aan een aantal eisen: hij moet bekend hebben, verantwoordelijkheid willen nemen voor zijn gedrag en mee willen werken aan herstel. In alle gevallen vindt minstens één intakegesprek plaats met betrokken dader en slachtoffer. Ook vinden gesprekken plaats met verwijzers en betrokkenen binnen het sociale netwerk van dader en slachtoffer.

In de periode september 2004-oktober 2005 zijn binnen de onderzochte zes projecten 237 zaken behandeld. Daarvan leidde 33% tot een directe confrontatie tussen dader en slachtoffer. In 13% van de overige gevallen vindt een indirecte bemiddeling plaats, bijvoorbeeld door een excuusbrief van de dader aan het slachtoffer. Betrokkenen zijn positief over de confrontatie. Zowel daders als slachtoffers geven aan dat er sprake is van herstel. De helft van de slachtoffers geeft aan na de confrontatie beter om te kunnen gaan met de gevolgen van het delict, zowel direct na de confrontatie als drie maanden later. Alle betrokkenen vinden herstelbemiddeling een aanvulling op het jeugdstrafrecht. Ook werden een aantal belangrijkste aandachtspunten opgeworpen, zoals de onduidelijke positie van herstelbemiddeling ten opzichte van de strafrechtelijke reactie en de te grote verantwoordelijkheid voor betrokkenen bij het nakomen van herstelafspraken⁴¹.

De politie had een grote rol bij het realiseren van herstelbemiddeling. Toen schadebemiddeling/-herstel niet meer tot de kerntaken van de politie behoorde, werden de projecten gestopt.

Overigens zijn alle projecten positief beoordeeld en werd het advies gegeven deze uit te bouwen. Het rapport geeft daar ook theoretische redenen en onderbouwing voor.

3.6 Herstelrecht Haaglanden (2004-2007).

In februari 2004 is, in navolging van zes pilotprojecten (zie 3.5), een start gemaakt met de toepassing van herstelrecht in de regio Haaglanden en richtte zich bij aanvang op minderjarige en jonge meerderjarige verdachten woonachtig in de politieregio Haaglanden. Het project was ingebed bij de Politie Haaglanden, waarbij het Bureau Jeugdzaken de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit project droeg. Het project is vanaf 2007 overgeheveld naar Slachtofferhulp Nederland / Slachtoffer in Beeld, die met ingang van 1 januari 2007 als organisatie werd aangewezen door Justitie voor de uitvoering van slachtoffer-dadergesprekken (zie 3.12).

3.7 Drie pilots herstelbemiddeling Reclassering Nederland 2006-2009

In de periode 2006-2009 vonden pilots herstelbemiddeling plaats binnen drie regio's van Reclassering Nederland. Noord-Nederland startte in 2006, Amsterdam eind 2008

⁴¹ Ontleend aan: 'Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland', Steketee et al., Verwey Jonker Instituut, 2006.

en Utrecht/Arnhem in mei 2009. Medewerkers van Reclassering Nederland werden opgeleid als mediator en ‘Echt Recht coördinator’.

Uiteindelijk zijn 45 zaken geregistreerd, die in de meeste gevallen uitmonden in een slachtoffer-dadergesprek of pendelbemiddeling. Uit het onderzoek ‘Herstelbemiddeling Reclassering Nederland’ blijkt dat bemiddelaars, unitmanagers en verwijzers over het algemeen tevreden zijn over herstelbemiddeling. De bemiddelaars zien bijvoorbeeld meer inzicht bij de dader, baat bij het herstel voor het slachtoffer en een verbeterde relatie tussen slachtoffer en dader. Ook sluit herstelbemiddeling aan bij het belangrijkste doel van Reclassering Nederland: het voorkomen van recidive⁴².

3.8 Halt-afdoening, 1990 tot heden

Halt Nederland verzorgt met de Halt-afdoening een pedagogische interventie met herstelgerichte elementen, onder meer door excuses aan de benadeelde en schadevergoeding.

In 1990 is Halt Nederland opgericht, dat als overkoepeld orgaan dient voor de Halt-organisaties. Tegenwoordig zijn zestien Halt-organisaties aanwezig in Nederland. Tevens verzorgde Halt tot 2010 de Stop-reactie. Naast individuele interventies, biedt Halt voorlichting en ondersteuning aan bij herstelgerichte projecten, zoals bij projecten peer mediation op scholen.

De Halt-afdoening

De Halt-afdoening is in 1981 geïntroduceerd en oorspronkelijk bedoeld om een oplossing te vinden voor gestegen vandalisme en overlast van graffiti. Vervolgens is lange tijd met deze afdoening geëxperimenteerd. Vanaf 1995 maakt de Halt-afdoening deel uit van het jeugdstrafrecht.

De Halt-afdoening is geregeld in artikel 77 van het Wetboek van Strafrecht, en bedoeld voor jongeren tussen de twaalf en achttien jaar die voor het eerst met de politie in aanraking komen⁴³. Daarbij moet sprake zijn van een laag recidiverisico en een bekende dader. Een Halt-afdoening komt in de plaats van strafrechtelijke vervolging.

De procedure is dat de politie een verkort proces-verbaal naar Bureau Halt stuurt. De verdachte (die bekend en instemt) heeft vervolgens de keus tussen afdoening via het strafrecht en een HALT-afdoening. 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 strafvordering van het OM vervalt.

Als de jonge verdachte het Halt-aanbod weigert of indien de Halt-afdoening mislukt, stuurt de politie een uitgewerkt proces verbaal aan het OM.

De dader staat centraal bij de Haltafdoening. Herstel richting de gemeenschap wordt vormgegeven via taakstraffen, die in min of meerdere mate een relatie hebben met het gepleegde strafbare feit. Het slachtoffer speelt vooralsnog meestal maar een beperkte rol in Haltafdoeningen.

⁴² ‘Herstelbemiddeling Reclassering Nederland’. K. Lünnehan, M. Vandenbroucke, A. Wolthuis, N. Hermens, april 2010.

⁴³ Wel is de voorwaarde opgerecht dat een jongere na één jaar opnieuw in aanmerking komt voor een Halt-afdoening

Wordt de afdoening volledig doorlopen, dan voortkomt de jongere een strafblad. Deelname is echter niet verplicht. Binnen de Halt-afdoening wordt de jongere bewust gemaakt van zijn of haar gedrag en krijgt hij of zij de kans om de eventuele schade te herstellen. Bij ingrijpende delicten is het mogelijk om binnen de Halt-afdoening een Echt Recht-bijeenkomst te organiseren. Het belangrijkste doel van de Halt-afdoening is het voorkomen van recidive. Secundaire doelen zijn onder andere normbevestiging, het aanreiken van alternatief gedrag en het bieden van genoegdoening aan benadeelden. In 2008 werd door 91% van de deelnemende jongeren de Halt-afdoening voltooid⁴⁴. Als een jongere geschikt is voor een Halt-afdoening, wordt hij of zij meestal door de politie⁴⁵ doorverwezen naar een Halt-organisatie, onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Over de voorwaarden van doorverwijzen en de delicten die in aanmerking komen, stelt het Ministerie van Justitie landelijke richtlijnen op. De volgende delicten zijn in 2010 vastgesteld als Halt-waardig⁴⁶:

Artikel	Omschrijving	Categorie
141 lid 1 Sr	openlijk geweld tegen goederen	vernieling
142 lid 2 Sr	misbruik maken van alarmnummers	openbare orde
310 Sr	(winkel)diefstal en poging tot	vermogensdelict
311 lid 1 onder 4e Sr	(winkel)diefstal in vereniging en poging tot	vermogensdelict
321 Sr	verduistering en poging tot	vermogensdelict
326 Sr	oplichting, bijvoorbeeld verwisselen van prijskaartjes	vermogensdelict
350 Sr	vernieling en graffiti	vernieling
416/417bis Sr	heling	vermogensdelict
424 Sr	baldadigheid	baldadigheid
453 Sr	openbare dronkenschap	openbare orde
461 Sr	zich bevinden op verboden terrein	baldadigheid
1.2.2/1.2.4/ 2.3.6 Vuurwerkbesluit	vuurwerkdelicten, waaronder: bezit van illegaal vuurwerk en afsteken van vuurwerk buiten de toegestane tijd	vuurwerkdelict
APV's	baldadigheid	
	alcohol	
	verdoevende middelen	
	brandstichting	
	overlastgevend gedrag	
2, lid 3 en 4c Leerplichtwet	schoolverzuim	schoolverzuim
72/73 Wet personenvervoer	verstoren van de orde in het openbaar vervoer	openbare orde

Binnen de doorverwezen wetsovertredingen is in de meeste gevallen sprake van een vermogensdelict (35%), vuurwerkdelict (23%) of vernieling (19%)⁴⁷. Bij delicten die niet op de Halt-waardige lijst voorkomen, is een Halt-afdoening alleen mogelijk met toestemming van het Openbaar Ministerie.

Sinds 2010 heeft Halt Nederland een nieuwe methodiek voor de Halt-afdoening. Daarin ligt meer nadruk op de werkzame elementen: het aanbieden van excuses, betrokkenheid van ouders en de leerstraf. De huidige reguliere Halt-afdoening duurt minimaal één tot maximaal 20 uur en ziet er als volgt uit:

1. een telefonisch voorgesprek met de ouder;
2. een intakegesprek met jongere en ouder;
3. het opstellen van een excuusbrief of schrijven van een verslag over al aangeboden excuus;
4. het uitvoeren van een (delictgerelateerde) leeropdracht;
5. het vervolgggesprek, waarin onder meer geoefend wordt met het aanbieden van excuses;
6. het aanbieden van excuses;
7. indien van toepassing het regelen van de schadevergoeding;

⁴⁴ Jaarbericht Halt-sector 2008

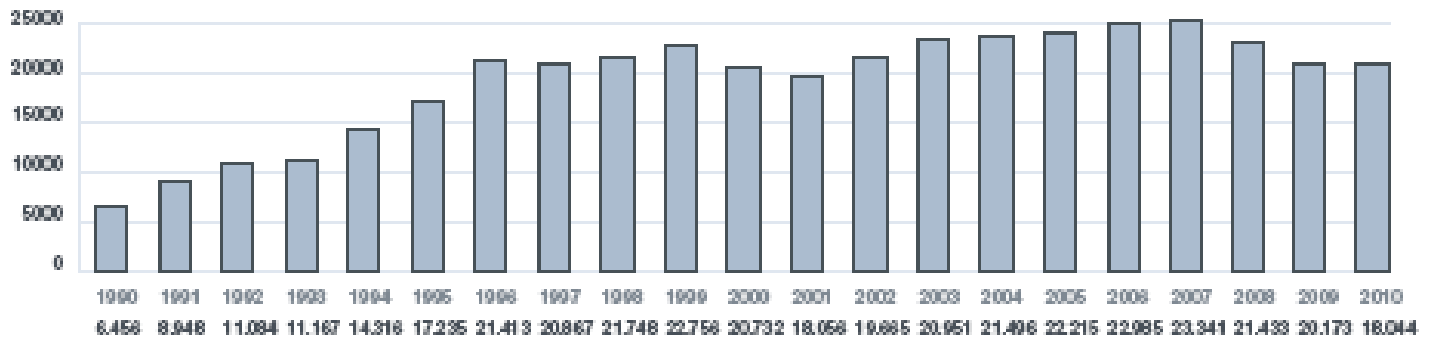
⁴⁵ In 2010 vond 85% van de aanmeldingen plaats via de politie en 13% via leerplichtambtenaren.

⁴⁶ Jaarbericht Halt-sector 2010

⁴⁷ 'Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven'; Ferwerda, H., Leiden, I. van, Arts, N., Hauber, A., 2006, advies- en onderzoeksgroep Beke.

8. een werkopdracht, mits de Halt-afdoening langer dan acht uur is;
9. evaluatie en het eindgesprek.

Van de jongeren die een Halt-afdoening ondergaan, heeft 32% een niet-Nederlandse achtergrond⁴⁸. Onderstaande tabel laat het aantal deelnemers in de afgelopen twintig jaar zien⁴⁹:



In 2006 is een uitgebreid onderzoek verricht naar de resultaten van de Halt-afdoening. Een groep van ruim achthonderd jongeren werd een jaar lang gevolgd. Ongeveer de helft van de jongeren kreeg de volledige afdoening en het overige deel werd vrijgesteld na het intakegesprek. Uiteindelijk bleek de Halt-afdoening geen invloed te hebben op recidive. Wel vindt 63% van de jongeren die een Halt-afdoening hebben doorlopen dat ze veel hebben geleerd, vooral van de leerstraf. Tevens blijkt het aanbieden van excuses te zorgen voor een afname in aantal en ernst van recidive⁵⁰. Tenslotte is het vermelden waard dat Bureau Halt aanhaakt bij het landelijke programma Veilige Publieke Taak.

De Stop-reactie

Halt Nederland verzorgde van 1999 tot 2010 de Stop-reactie. De STOP-reactie is in 2002/2003 landelijk ingevoerd voor 12-minners en had als functie een 'pedagogische handreiking aan ouders' te zijn. Het is een pedagogische strafmaatregel, ter ondersteuning van de opvoeding door de ouders. Dit vindt plaats in het kader van hulpverlening, niet in kader van een voorwaardelijk politiesepot, omdat de verdachten niet strafbaar zijn vanwege hun jonge leeftijd.

Deze reactie was bedoeld bij een licht strafbaar feit voor jongeren onder de twaalf jaar, die vanwege hun leeftijd niet in aanmerking kwamen voor het jeugdstrafrecht. Ook bij deze interventie was deelname vrijwillig.

De STOP-reactie bestond uit leeropdrachten met thema's als normen, waarden en keuzes maken. Maar ook herstelrechtelijke activiteiten als het aanbieden van excuses of schrijven van een brief aan de benadeelde maakte regelmatig onderdeel uit van de STOP-reactie.

De Stop-reactie had een aantal doelen: voorkomen van recidive, bewustwording bij het kind, signaleren van achterliggende problematiek en een pedagogische handreiking voor ouders. Aanvankelijk lag het aantal deelnemende kinderen op

⁴⁸ 'Doelgroepanalyse Halt: Een verdieping van de Halt-populatie'; Van Leiden, Ferwerda & Smulders, 2007.

⁴⁹ Jaarbericht Halt-sector 2010

⁵⁰ 'Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven'; Ferwerda, H., Leiden, I. van, Arts, N., Hauber, A., 2006, advies- en onderzoeksgroep Beke.

1800/1900. Het aantal deelnemende kinderen aan de Stop-reactie nam de laatste jaren af van 1.595 in 2008 naar 1.165 in 2009.

In 2008 is door het WODC onderzoek gedaan naar de theoretische onderbouwing en uitvoering van de Stop-reactie. Hieruit bleek dat deze interventie onvoldoende effect heeft en niet voldeed aan 'What Works' beginselen. Zo bleek tussen Halt-organisaties vorm en inhoud van de uitvoering sterk te verschillen, en leeractiviteiten onvoldoende onderbouwd voor de nagestreefde doelen⁵¹.

3.9 (Strafrechtelijke) dading, 1989 tot heden⁵²

Tussen 1989 en 1991 is in het arrondissement Amsterdam een project Strafrechtelijke Dading geïnitieerd vanuit Humanitas. Het betreft een project waarin daders en slachtoffers, ter afwending van een strafproces, via onderhandelingen met behulp van advocaten tot een overeenkomst komen ter regeling van de schade. Op het moment dat de overeenkomst tot stand komt wordt de zaak strafrechtelijk geseponneerd. Nakoming is vanaf dat moment een civielrechtelijke aangelegenheid. In het project werd samengewerkt door Humanitas, advocatuur, openbaar ministerie en rechtbank Amsterdam.

Dading is in justitiële termen niet gelijk te stellen aan schadebemiddeling.

Het vormt een mogelijkheid de burgers zelf zaken te laten oplossen.

In de genoemde projecten werd sterk de nadruk gelegd op zelfredzaamheid. Als belangrijk probleem in de uitvoering werd van verschillende kanten aangevoerd dat indien een dadingsovereenkomst niet werd nagekomen er geen strafrechtelijke stok achter de deur meer was. Een persoonlijke confrontatie tussen dader en slachtoffer was niet nodig. Partijen konden de onderhandelingen overlaten aan hun advocaten. Wel was er in latere projecten de mogelijkheid van een persoonlijke confrontatie tussen dader en slachtoffer. De projecten strafrechtelijke dading liepen daarmee vooruit op latere mediation en conferencing initiatieven.

Uit de resultaten van de twee eerste jaren strafrechtelijke dading bleek dat van de aangeschreven verdachten en benadeelden meer benadeelden (gemiddeld ruim 70%) dan verdachten (gemiddeld ruim 60%) reageerden. Verschil tussen eerste en tweede jaar was dat in het tweede jaar veel meer onderhandelingen buiten de advocatuur (voorzien was in rechtsbijstand) om verliepen. Opvallend was de zeer grote bereidheid tot deelname bij benadeelden (81%) en verdachten (79%).

Als partijen eenmaal tot onderhandelingen kwamen was tweederde daarvan succesvol en leidde tot een dadingsovereenkomst ter regeling van de schade. Onderhandelingen bij vermogensdelicten leidden minder vaak tot een regeling/overeenkomst dan bij geweldsdelicten⁵³

Nakoming van de gemaakte afspraken was hoog: ruim 96% werd nagekomen.

De ontwikkeling van strafrechtelijke dading verliep na deze twee jaar nagenoeg

⁵¹ 'De Stop-reactie: een procesevaluatie'; van der Laan, Kea, Verwers & Vervoorn, 2009, Cahiers 2, WODC.

⁵² Informatie deels ontleend aan 'Evaluatie Projecten Dading', T. Spapens et.al., Universiteit van Tilburg, 1999; *Strafrechtelijke dading*, WODC, J.M. Wemmers, et.al. 1992 en *Organisatie- en onderzoeksverslag van het Projekt Dading*, G.J. Slump, et.al., Amsterdam UvA, 2003.

⁵³ Bron: 'Organisatie- en onderzoeksverslag van het Projekt Dading', G.J. Slump et.al., Universiteit van Amsterdam, 1993.

synchroon met de ontwikkeling en invoering van de Wet en richtlijn Terwee (slachtofferzorg, waaronder schadebemiddeling). Met de invoering van de Wet en de richtlijn is de aandacht voor slachtofferzorg in het bijzonder bij het openbaar ministerie, de politie, de reclassering, de kindbescherming en de zittende magistratuur vastgelegd in een stelsel van regelgeving.

In overleg met de Tweede Kamer besloot de Minister van Justitie dat strafrechtelijke dading een goede aanvulling vormt op schadebemiddeling in het kader van Terwee. Bij dading staat voorop dat partijen (verdachte en benadeelde) zelf bepalen wat de inhoud van een overeenkomst is. Voor dading komen politierechterzaken in aanmerking voor zover ze aan de door de Minister geformuleerde criteria voldoen.

Door het Ministerie van Justitie is begin 1998, na overleg met de Tweede Kamer, besloten om een tweede experiment uit te voeren met een aangepaste variant van dading. Aan het belangrijkste bezwaar van de eerder toegepaste dading, het ontbreken van een juridische 'stok achter de deur' is tegemoet gekomen. De zes nieuwe pilots waren erop gericht om vast te stellen op welke wijze dadingsactiviteiten kunnen worden uitgevoerd binnen verschillende uitvoeringsmodaliteiten, te weten de parketten, de bureaus voor rechtshulp en binnen het kader van 'Justitie in de Buurt' (de JIB's). Als voorwaarde werd gesteld dat dading geen afbreuk mag doen aan de bestaande Terwee-inspanningen terwijl er daarnaast een belangrijke meerwaarde ten opzichte van schadebemiddeling Terwee voor de betrokken slachtoffers dient te worden gerealiseerd. Met elke uitvoeringsmodaliteit wordt in twee arrondissementen geëxperimenteerd. In totaal zijn derhalve zes arrondissementen bij het experiment met dading betrokken. De experimenten zijn gestart tussen mei 1998 en november 1998.

In iets meer dan de helft van de zaken in dit tweede experiment leidde het dadingstraject tot een ondertekende overeenkomst. Ook in deze tweede experimentperiode werden gemaakte afspraken vervolgens nagenoeg altijd nagekomen. De uitkomst was doorgaans een combinatie van schadevergoeding, een excuusbrief en andere afspraken, waaronder enkele contact- en straatverboden. De afhandeling van de dadingszaak, tot en met de ondertekening van de overeenkomst, vergde ongeveer 11 weken. De netto werktijd bij geslaagde dadingszaken bedraagt gemiddeld anderhalf tot tweeënhalf uur. Nagekomen dadingsovereenkomsten werden meestal geseponneerd of als transactie afgedaan met als vermelding 'aan voorwaarden voldaan' of 'schade vergoed'.

Nadat deze projecten zijn geëindigd is dading als schaderegelings- en conflictbemiddelingsvariant nog tien jaar doorgezet in het arrondissement Maastricht. De praktijk in Maastricht wordt, mede ook gezien de omvang van het aantal zaken (ruim 3000 in tien jaar voor schadebemiddelingszaken en conflictbemiddeling in persoonsgebonden strafzaken) hieronder apart weergegeven.

3.10 Schade- en conflictbemiddeling, OM Maastricht, 1998 tot heden⁵⁴.

In Maastricht wordt sinds 1998 naast schadebemiddeling gewerkt met conflictbemiddeling in persoonsgebonden strafzaken als alternatief voor

⁵⁴ Ontleend aan 'Bemiddelingsmodaliteiten bij Justitie in de Buurt', G.J. Slump et al., 2003 en 'De blauwe plekken moeten liefst nog niet zijn verkleurd; Strafrechtelijke bemiddeling in Maastricht', J. Dierx, Tijdschrift voor Herstelrecht 2010 (10), no. 3, pp. 53-58

strafrechtelijke vervolging. In de beginjaren vond dit plaats bij Justitie in de Buurt, onder de noemer 'dading in de buurt'⁵⁵. Later is strafrechtelijke bemiddeling onder verantwoordelijkheid gekomen van de hoofdofficier van Justitie. Jaarlijks vinden ongeveer 300 bemiddelingsgesprekken plaats.

Strafrechtelijke bemiddeling kan tot en met de zitting worden toegepast, al wordt nagestreefd om de procedure zo snel mogelijk in te zetten. Dit omdat betrokkenen in een vroegtijdig stadium het meest worstelen met het conflict en het potentiële effect van de bemiddeling het grootst is. De meeste bemiddelingen worden na aanmelding binnen zes weken afgehandeld. In principe komen alle persoonsgebonden strafzaken waarbij transactie mogelijk is in aanmerking. Het gaat dan om onder andere (eenvoudige) mishandeling, vandalisme, bedreiging, belediging en openlijke geweldpleging. Ook kan bemiddeling ingezet worden bij zaken waar voorlopige hechtenis is toegelaten, mits geen sprake is van ernstig letsel of onherstelbare schade. De bemiddelingszaken worden voornamelijk via parketsecretarissen aangeleverd, al dan niet vanuit veiligheidshuizen. Het eerste contact met de betrokkenen vindt apart plaats via intakegesprekken, daarna vindt het gezamenlijke bemiddelingsgesprek plaats. Indien gewenst, kunnen dader en/of slachtoffer zich bij dit gezamenlijke gesprek laten bijstaan door bijvoorbeeld een advocaat of een medewerker van Slachtofferhulp. Een randvoorwaarde voor een bemiddelingsgesprek is dat de verdachte in ieder geval bereid is de geleden materiële en/of immateriële schade te vergoeden. Anderzijds moet de benadeelde wel reëel blijven als het gaat om schadevergoeding. Vaak is schadevergoeding echter niet het belangrijkste voor benadeelden, maar het voorkomen van recidive. Uiteindelijk wordt na afloop van een succesvol bemiddelingsgesprek een overeenkomst tussen en door dader en benadeelde samengesteld. De bemiddelingsfunctionaris ziet toe bij het opstellen van een overeenkomst en bewaakt de passendheid ten aanzien van het gepleegde delict. De dader moet in ieder geval altijd persoonlijk bijdragen aan het rechtzetten van de gevolgen van de daad. Als stok achter de deur geldt dat bij niet-nakoming of schending van de overeenkomst binnen twee jaar de strafzaak wordt heropend en een dagvaarding volgt⁵⁶.

3.11 Spirit! Herstelbemiddeling, 2001 tot heden

Spirit! heeft sinds 2001 een op het model Eigen Kracht Conferentie gebaseerd aanbod voor Herstelbemiddeling voor jongeren t/m 23 jaar.

Spirit! Herstelbemiddeling probeert samen met slachtoffers én dader(s) te zoeken naar een manier waarop een ruzie of een fout weer goed gemaakt of hersteld kan worden. Hiervoor worden herstelbijeekomsten georganiseerd.

Tijdens een herstelbijeekomst is iedereen aanwezig die wil meewerken om te herstellen wat er verkeerd is gegaan. Daarom kunnen familieleden en andere mensen die voor jou belangrijk zijn ook bij een herstelbijeekomst aanwezig zijn.

De medewerker van Spirit! Herstelbemiddeling organiseert en faciliteert de

⁵⁵ Het in Maastricht gebruikte dadingconcept wijkt af van het in 1989 in Amsterdam gestarte project strafrechtelijke dading. Hoewel ook hier de dadingvorm wordt gehanteerd (overeenkomst tussen verdachte en benadeelde ter voorkoming van strafrechtelijke vervolging), wordt in de stukken van dading in de buurt nadrukkelijk de overlap benoemd met Terwee. Belangrijk verschil met Terwee is de grotere zelfredzaamheid van partijen. Pas bij nakoming van de overeenkomst wordt een zaak mogelijk geseponneerd (terwijl in Amsterdam in 1989 de overeenkomst zelf al voldoende was voor sepot).

⁵⁶ Ontleend aan: 'De blauwe plekken moeten liefst nog niet zijn verkleurd': *Strafrechtelijke bemiddeling in Maastricht*'; Janny Dierx, Tijdschrift voor Herstelrecht, 2010, no.3, p. 53-58.

bijeenkomst en heeft met iedereen vooraf een aantal keer gesproken over de bedoeling van een herstelbijeenkomst en wat van hem of haar verwacht wordt tijdens een bijeenkomst.

In één of meerdere gesprekken wordt met de daders en slachtoffers besproken of zij willen meedoen aan een herstelbijeenkomst. Vervolgens vindt de herstelbijeenkomst plaats die eindigt in een herstelplan.

Spirit! biedt ook een variant van herstelbemiddeling aan gericht op buurtoverlast, voornamelijk voor situaties van langdurige overlast door groepen jongeren. Daarbij is een vereiste dat, naast betrokken buurtbewoners en de jongeren zelf, ook de ouders van de jongeren deelnemen in de bijeenkomst. Ook medewerkers van relevante instanties nemen soms deel aan een herstelbijeenkomst. Uiteindelijk wordt een concreet herstelplan opgesteld om een leefbare situatie te creëren, gestoeld op gedeelde belangen.

Herstelbemiddeling wordt door Spirit! ook binnen andere settings aangeboden, zoals het onderwijs (middelbare scholen) en in forensisch behandelcentrum Amsterbaken. Per jaar wordt een klein aantal herstelbemiddelingen uitgevoerd door de vaste herstelconsulent/bemiddelaar.

3.12 Slachtoffer-dader gesprekken, Slachtoffer in Beeld, 2007 tot heden

Op basis van het EU-kaderbesluit van 15 maart 2001 - dat Nederland verplicht om mogelijkheden voor bemiddeling in strafzaken tussen slachtoffer en dader te stimuleren - heeft de toenmalige minister van Justitie in 2006 besloten om aan alle slachtoffers van misdrijven als standaard werkwijze de mogelijkheid van een slachtoffer-dadergesprek aan te bieden. Tevens werd besloten om de slachtoffer-dadergesprekken onder te brengen bij één landelijke en neutrale organisatie, Slachtoffer in Beeld. De minister besloot tevens de slachtoffer-dadergesprekken niet alleen aan slachtoffers, maar ook om pedagogische redenen ook aan jeugdige daders aan te bieden. Het ministerie heeft vervolgens in 2009 besloten dat Slachtoffer in Beeld deze ook aan volwassen daders mag aanbieden. Het ministerie heeft de slachtoffer-dadergesprekken gepositioneerd naast het strafproces. Tevens is besloten om bij bemiddeling voor een zitting, de officier van justitie te informeren over het verloop ervan. Slachtoffers worden hierover door de bemiddelaar geïnformeerd en krijgen de keuze voorgelegd om eventueel te wachten tot na de zitting. Gemiddeld vinden 45% van de bemiddelingen voor de zitting plaats.

Vanaf 2007 is Slachtoffer in Beeld als zelfstandige organisatie verantwoordelijk voor een uniforme, landelijke ontwikkeling en implementatie van slachtoffer-dadergesprekken. Slachtoffers en daders komen vrijwillig met elkaar in contact, begeleid door een professionele bemiddelaar. Dit contact kan zowel direct (gesprek) als indirect zijn, zoals een briefwisseling of pendelbemiddeling. Ook kan een herstelbijeenkomst plaatsvinden. Zowel slachtoffers als daders kunnen het initiatief nemen om met de andere partij in contact te komen. In de meeste gevallen geschiedt dit aan de hand van een verwijzende instantie zoals de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Penitentiaire Inrichtingen, Justitiële Jeugd Inrichtingen, Reclassering en Slachtofferhulp Nederland. Slachtoffer in Beeld behandelt alle misdrijven met uitzondering van zaken waarin tussen slachtoffer en dader al een langdurige relatie bestaat of is ontstaan. Alle bemiddelaars waar

Slachtoffer in Beeld mee werkt, hebben de opleiding tot mediation afgerond en volgen in-company aanvullende modules gericht op slachtoffer-daderbemiddeling.

Slachtoffer in Beeld behandelt jaarlijks gemiddeld zo'n 1100 zaken waarbij rond de 2500 deelnemers betrokken zijn. Van de zaken waarbij de andere partij bereikt wordt, leidt 55% tot een bemiddeling. In de meeste gevallen gaat het om een gesprek (49%), gevolgd door een brief (41%) en een pendelbemiddeling (10%). In de periode 2009-2010 heeft Slachtoffer in Beeld wetenschappelijk onderzoek⁵⁷ verricht naar de impact van slachtoffer-dadergesprekken. Drie centrale uitkomsten kwamen daarbij naar voren:

1. een grote meerderheid van slachtoffers en daders vindt de bemiddelingscontacten waardevol;
2. slachtoffers ervaren na een slachtoffer-dadergesprek minder angst en minder woede tegenover de dader
3. het slachtoffer-dadergesprek geeft daders inzicht in de gevolgen voor het slachtoffer en raakt daders persoonlijk.

De tevredenheid van de deelnemende slachtoffers en daders is hoog, 86% is tevreden tot zeer tevreden over het bemiddelde contact.

3.13 Pilot mediation naast strafrecht, 2010 tot heden

In het kader van een landelijk programma 'Mediation naast Rechtspraak' enkele jaren terug werd op alle rechtsgebieden behalve het strafrecht geïntensiveerd ingezet op mediation in het voorveld van een rechtsgeding. De pilot bij de rechtbank Amsterdam, in samenwerking met het Openbaar Ministerie, richt zich op een herstelmodaliteit naast straf en onder andere in jeugdzaken. Speciaal geselecteerde mediators behandelen netto in totaal 25 zaken (van bruto 60 zaken). Aanvankelijk was de bedoeling ook verkeerzaken mee te nemen maar dat is niet gelukt.

Eind augustus 2011 is het evaluatierapport gereedgekomen, waarbij de effecten van mediation op de strafrechtelijke procedure, op het slachtoffer en de dader worden gemeten. De pilot wordt gevolgd door een landelijke werkgroep.

3.14 Veiligheidshuis Tilburg (1^e veiligheidshuis), 1997 tot heden

Binnen het Veiligheidshuis Tilburg vindt, gelieerd aan het risicojongerenoverleg, het project 'Herstellend Recht' plaats, waarbij een herstellend rechtsgesprek tussen jeugdige delinquenten en het slachtoffer kan worden gehouden. De politie verzorgt bij deze gesprekken een gespreksleider. In feite zijn deze herstellend rechtsgesprekken een voortvloeisel van een aantal trainingen en cursussen Echt recht die in die tijd in Nederland werden georganiseerd.

⁵⁷ 'Slachtoffer-dadergesprekken: de impact in beeld', Sven Zebel, SIB, Utrecht, 2010

4. Herstelgerichte detentie en nazorg

4.1 Project Eikenstein (JJI Heuvelrug), 2003 - 2007

Na een aantal positieve ervaringen binnen JJI De Heuvelrug, locatie Eikenstein in 2003 met Echt Recht conferenties, groeide de overtuiging dat aandacht voor het delictgedrag en voor herstelgericht werken bij de invulling van de opvangprogramma's een belangrijkere plaats moest gaan innemen. In 2004 is via een samenwerkingsproject van JJI Eikenstein met de Universiteit Utrecht en het Arrondissementsparket Utrecht een start gemaakt met de ontwikkeling van een nieuwe methodiek voor de JJI's: Herstelopvoeding.

Binnen het jeugdstrafrecht ging de justitiële reactie de afgelopen decennia meer uit van de problemen die de jongere ondervond dan van de strafbare gedragingen zelf. En daarmee wordt volgens veel geleerden een belangrijk punt over het hoofd gezien, namelijk het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor zijn daden door de dader. De pedagogische kant van het jeugdstrafrecht zit niet in de zachte opstelling van de opvoeders, maar juist in het beroep dat de opvoeders doen op de zachtheid van de jongere. Onder deze veranderende visie is het project Herstelopvoeding in Eikenstein ontwikkeld. De hoogleraar Misha de Winter heeft zich in dat kader laten opsluiten in een jeugdinstelling en was zeer verbaasd over het feit dat 'binnen' aan de jongeren wordt les gegeven en over van alles wordt gepraat, maar dat het nooit gaat over waarom iemand gevangen zit.

Niemand prikkelt hen zagezegd om na te denken over wat ze hebben gedaan. Verder kwam de Winter⁵⁸ tot de conclusie dat juist de detentie- of de periode van voorlopige hechtenis, zich prima leent om hiermee aan de slag te gaan. De Winter is één van de bedenkers van de methodiek Herstelopvoeding.

Herstelopvoeding is een pedagogische aanpak die erop gericht is om jonge delinquenten bewuster te maken van de gevolgen van delictgedrag en hen de mogelijkheid te bieden verantwoordelijkheid te nemen voor de gevolgen van hun eigen delictgedrag. De Stichting Slachtoffer in Beeld (SIB) werd belast met de uitvoering van de training en het hersteltraject. Eerst werd gestart met een kleine pilot binnen Eikenstein. Zo namen drie groepen jongens deel aan de groepsgewijze training door Slachtoffer in Beeld, waarbij de gevolgen van delicten centraal staan. Deze trainingen werden als verplicht onderdeel binnen het dagprogramma aangeboden. Vervolgens koos 40 % van de jongeren ervoor om het tweede (vrijwillige) hersteltraject te doen. In dit traject staat de eigen strafzaak en delictgedrag centraal en leren de jongeren stapsgewijs om hiervoor verantwoordelijkheid te nemen. Dit gebeurt onder begeleiding van een herstelbemiddelaar van de Stichting Slachtoffer in beeld. De eerste onderzoeksresultaten⁵⁹ waren veelbelovend en gaven aanleiding tot een verdere ontwikkeling van de methodiek in een groter opgezette pilot.

In 2006 en 2007 vond binnen de Hunnerberg, Rentray (locatie Flevoland), Forensisch Centrum Teylingereind en Eikenstein een grotere pilot Herstelopvoeding plaats met eenzelfde opzet als de jaren daarvoor in Eikenstein.

⁵⁸ Zie onder andere: 'Eindrapportage Herstelopvoeding', De Winter, Meijnen, Goldschmidt, Universiteit Utrecht, 2005

⁵⁹ 'Eindrapportage Herstelopvoeding', De Winter, Meijnen, Goldschmidt, Universiteit Utrecht, 2005.

In totaal namen ongeveer 160 jongeren deel aan het onderzoek⁶⁰. Geconcludeerd wordt dat een aanvankelijk succesvolle groepstherapie geen blijvend effect heeft op de morele ontwikkeling. Een bredere aanpak lijkt daarom noodzakelijk om jongeren op moreel gebied blijvend positief te laten ontwikkelen.

Op grond van de uitkomsten en conclusies van dit onderzoek laat de staatssecretaris van Justitie Albayrak begin 2008⁶¹ weten:

“De grondgedachte dat het van belang is om jeugdigen met (de gevolgen van)hun delicten te confronteren, is echter zo vanzelfsprekend dat het noodzakelijk is om de opzet en uitvoering van de interventie nog eens grondig te (laten) doordenken.”

Ook geeft ze aan dat Justitie openstaat voor aandacht voor delict en slachtoffers als standaard onderdeel van het dagprogramma van een JJI. Dat was voor Forensisch Centrum Teylingereind het moment om een module te ontwikkelen, de zogeheten VASSST⁶² –module. VASSST bestaat uit 6 bijeenkomsten van een uur en verschaft inzicht in gebeurtenissen, gedachten, gevoelens, gedrag en gevolgen van strafbaar gedrag voor daders en slachtoffers. Een ander doel van deze module is jongeren te motiveren om na te denken over het nemen van hun verantwoordelijkheid en vormen van herstel. Doel was om deze binnen de basismethodiek You Turn van de JJI's te implementeren. You Turn is een methode die sociale en cognitieve aspecten combineert, een samenkomst van de methodieken EQUIP en het Sociaal Competentie Model (SCM). De belangrijkste doelen van Youturn zijn:

- ontwikkelen van sociale vaardigheden;
- verantwoordelijk handelen;
- moreel verantwoorde keuzes maken.

YOUTURN richt zich op het herkennen van denkfouten en feedback op de problematische aannames die daarbij horen. Jongeren hebben een eigen prestatieplan met afspraken, leerdoelen en vaardigheidsprofielen.

Het zou echter nog een aantal jaren duren voordat de implementatie daadwerkelijk gestalte kreeg.

4.2 PI Nieuwegein, herstelgerichte detentie, 2003 – 2007

In oktober 2003 is het initiatief genomen om te experimenteren met herstelgerichte detentie in PI Nieuwegein, gebaseerd op de praktijk van herstelgerichte detentie voor volwassen gedetineerden in de PI's in België. Met de context van een detentieomgeving onderscheidt dit project zich van andere herstelgerichte projecten. Het model⁶³ gaat uit van drie partijen die schade ondervinden bij een delict(het slachtoffer, de samenleving en de dader) en die om die reden bij herstelrecht moeten worden betrokken. Tevens is men geïnspireerd door het rapport van Blad en Pauwelsen⁶⁴ waarin een ideaaltypisch model wordt geschetst.

⁶⁰ ‘De effecten van herstelopvoeding op morele ontwikkeling bij delinquente jongens in een justitiële jeugdinstelling’, D. Brugman, J.K. van den Bos, Universiteit Utrecht, vakgroep psychologie, 2007.

⁶¹ Brief Tweede Kamer dd 22 januari 2008.

⁶² VASSST staat voor: Vertel Anderen over je Schuld, Schaamte, Slachtoffers en je Toekomst.

⁶³ Ontleend aan: ‘Plan- en procesevaluatie herstelgerichte detentie Nieuwegein: eindrapport’; Jansen, M., Hissel, S. & Homburg, G., 2008, Regioplan Beleidsonderzoek, publicatienummer 1666, WODC.

⁶⁴ Zie ‘Rentry: De justitiële jeugdinstelling als rehabilitatiecentrum. Rapport voor Rentry Flevoland’; J. Blad & J. Pauwelsen, 2003, Rotterdam, Erasmus Universiteit.

Naar Belgisch voorbeeld werd een herstelconsulent aangesteld, die de organisatie en coördinatie in handen heeft. De eerste activiteit waarmee in 2003 werd gestart is herstelbemiddeling. Begin 2004 neemt de PI Nieuwegein een herstelbemiddelaar in dienst, die de bemiddelingen tussen slachtoffers en daders tot begin 2007 voor haar rekening neemt. Vanaf dan worden de bemiddelingen uitgezet bij de Stichting Slachtoffer in Beeld, die door Justitie is aangewezen als uitvoerder van de , vanaf dan geheten Slachtoffer-dadergesprekken.

Al snel werden ook andere activiteiten ontwikkeld waarbij bewustwording en herstel centraal staan. Zo werd vanaf 2007 de achtdaagse cursus 'Puinruimen' ontwikkeld in samenwerking met verschillende interne afdelingen van de PI. In de cursus staan bewustwording en schuldverwerking centraal met als doel de gedetineerde verantwoordelijkheid te laten nemen voor zijn crimineel gedrag. De cursus bestaat uit 10 bijeenkomsten, verzorgd door verschillende disciplines, waaronder Delinquentie & Samenleving en Slachtoffer in Beeld. Individuele voorgesprekken voorafgaand aan de cursus, evenals individuele nagesprekken en eventuele aanmeldingen bij Slachtoffer in Beeld voor een slachtoffer-dadergesprek, verlopen allen via de herstelconsulent.

Vanaf 2006 tot en met maart 2008 hebben 79 gedetineerden aan de pilot 'herstelgerichte detentie' in PI Nieuwegein deelgenomen, waarvan 69 aan herstelbemiddeling. Gemiddeld duurde een bemiddelingstraject twaalf weken. Uit een plan- en procesevaluatie blijkt dat deelnemers en professioneel betrokkenen positief zijn over dit experiment, alleen nog geen positieve uitwerking zien op het detentieklimaat. Het project lijkt voornamelijk een meerwaarde op individueel gedrag. Wel dient het project in organisatie, opzet en uitvoering verder te ontwikkelen⁶⁵.

4.3 Project Herstelgerichte detentie JJI Teylingereind, 2003 – 2007

Dit project is vergelijkbaar en verbonden met het project Nieuwegein (zie 4.1). In 2005⁶⁶ werd binnen de eerste Justitiële Jeugdinstelling, Teylingereind, na enkele jaren van voorbereiding, een echte start gemaakt met Herstelgerichte (jeugd)detentie en Herstelbemiddeling. Op dat moment werd in Nederland nog mondjesmaat aandacht besteed aan herstelrecht binnen de gevangenis muren.

In navolging van PI Nieuwegein, stelt ook Teylingereind een herstelconsulent aan. Het project kent een voorzichtige start met weinig uren voor de herstelconsulent en de verwachte olievlekwerking bij andere instellingen bleef uit.

De belangrijkste taakopdracht was het herstellen van de verstoorde relatie tussen jeugdige dader, slachtoffer en de samenleving en het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag. Hiertoe zou het delict en de gevolgen hiervan tijdens de detentie bespreekbaar moeten worden gemaakt. Dit was tot dan toe niet gebruikelijk; veel groepsleiders bleven (soms bewust) onkundig van het feit waarvoor hun pupillen waren opgepakt.

Voordat de herstelconsulent een programma had kunnen ontwikkelen, kwamen de eerste aanmeldingen voor herstelbemiddeling binnen. Daarbij waren toen ook al zaken met betrekking tot interne conflictbemiddeling, waarover nog niet eens was

⁶⁵ Ontleend aan: 'Plan- en procesevaluatie herstelgerichte detentie Nieuwegein': eindrapport; Jansen, M., Hissel, S. & Homburg, G., 2008, Regioplan Beleidsonderzoek, publicatienummer 1666, WODC.

⁶⁶ Zie 'Schade herstellen tijdens jeugddetentie', A. Wolthuis, M. Vandenbroucke, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008, blz. 40 ev

nagedacht. Vanuit de praktijk binnen Teylingereind werd een methodiek ontwikkeld. Aanmelders waren voornamelijk pastoraal werk, gedragsdeskundigen en begeleiders van Work Wise.

Gemiddeld werden 80 zaken per jaar aangemeld, waarbij het in een derde van de zaken interne conflicten betrof die de herstelconsulent als bemiddelaar zelf bemiddelde. De zaken met slachtoffers buiten werden in de eerste tijd uitbesteed aan bemiddelaars van Herstelbemiddeling Haaglanden en later (vanaf 1 januari 2007) georganiseerd door bemiddelaars van Slachtoffer in Beeld.

Ook werden activiteiten op incidentele basis georganiseerd. Zo kwam bijvoorbeeld een slachtoffer op de groep vertellen over wat haar was overkomen. Deze activiteit leverde direct aanmeldingen voor herstelbemiddeling op. De ervaring leerde dat dergelijke activiteiten aan een enorme behoefte voldeden; deze ervaring was analoog aan die binnen PI Nieuwegein.

In 2006 nam Teylingereind deel aan de grotere pilot van het project Herstelopvoeding zoals ook genoemd onder project Eikenstein. De kleine pilot binnen Eikenstein was inmiddels positief geëvalueerd. Deze bestond wat bestond uit een verplicht cursusdeel (een zware variant van de cursus Slachtoffer in Beeld, operationeel ook wel empathietraining genoemd) en een vrijwillig deel voor die pupillen die in hun eigen strafzaak een hersteltraject richting het slachtoffer wilden ondernemen en daarbij gecoacht werden door een bemiddelaar.

Het onderzoek naar deze pilot binnen vier JJI's is niet voldoende positief geëvalueerd om verder te worden uitgerold binnen alle JJI'S (zie verder onder Project Eikenstein).

Er bleek na deelname aan Herstelopvoeding en de incidentele activiteiten een enorme behoefte aan deze op herstel gerichte aanpak binnen Teylingereind, zeker bij de pupillen, maar ook bij een groot deel van de medewerkers.

Als logisch vervolg werd in 2007 de bestaande cursus Spreken Over Schuld van Gevangenzorg Nederland binnen Teylingereind geïntroduceerd. Deze cursus is sinds de introductie niet meer uit de inrichting weg te denken. Op jaarbasis wordt de cursus 3 tot 4 keer gegeven aan in totaal ongeveer 25 jongeren. Deelname aan deze cursus geschiedt op vrijwillige basis.

Eveneens werden in 2006, 2007 en 2008 ongeveer 15 zogenaamde familiebemiddelingen uitgevoerd door de herstelconsulent. Deze bemiddelingsvariant in complexe familiesituaties bleek in een behoefte te voorzien.

Er ontstond een toenemende behoefte aan een korte module met de thematiek van schuld en schaamte voor alle pupillen. Zo werd in 2008 de zogeheten VASSST-module (Vertel Anderen over Schuld, Schaamte, Slachtoffer en je Toekomst) ontwikkeld door de herstelconsulent en een medewerker van Equip⁶⁷.

De module omvat een aantal bijeenkomsten, die de thematiek rond slachtoffers, schuld en schaamte binnen de reeds gehanteerde basismethodiek YOUTURN een vaste plek kan geven. Zo kunnen jeugdige pupillen aangemoedigd worden actief bezig te gaan met hun delict en de gevolgen daarvan voor anderen. De module is in 2008 ontwikkeld binnen Teylingereind met het oog op de basismethodiek YOUTURN, die in 2008 en 2009 in alle JJI's werd geïmplementeerd.

In de praktijk bleek de module een opstapje te vormen voor deelname aan de cursus

⁶⁷ Equip is een programma dat wordt gebruikt in detentiesituaties en in feite is opgebouwd uit een aantal eerder ontwikkelde theorieën en methoden, namelijk cognitieve gedragstherapie onder meer gericht op moreel besef, informatieverwerking bij jongeren met een stoornis, theorieën rond cognitieve vervorming en morele ontwikkeling (Kohlberg) en de theorie van de positieve peer cultuur.

Spreeken Over Schuld van Gevangenzorg Nederland en/of aanmelding bij Slachtoffer in Beeld voor een slachtoffer-dadergesprek.

In 2010 is de VASSSTmodule binnen de Hunnerberg geïntroduceerd⁶⁸. Zeer recent heeft het Inhoudelijk Directeuren Overleg van de Justitiële Jeugdinstellingen besloten dat de VASSST-module verder ontwikkeld en uitgerold gaat worden binnen de JJI's.

4.4 Gevangenzorg Nederland, 2006 – heden

Vanaf 2006 verzorgt Gevangenzorg Nederland de cursus Spreken over schuld, slachtoffers en samenleving (SOS), gebaseerd op het 'Sycamore Tree Project' van Prison Fellowship International. Tijdens een SOS cursus wordt in acht bijeenkomsten⁶⁹ geprobeerd meer inzicht en verantwoordelijkheid te geven over de gevolgen van de daad. Ook wordt gewerkt aan een symbolische daad van herstel in de eigen concrete situatie. PI Lelystad, een detentieconcept bedoeld voor volwassenen met een maximale gevangenisstraf van vier maanden, is al vanaf het begin deelnemer en de enige locatie waar de SOS cursus verplicht is. Hier hebben in de periode 2006-2011 al meer dan 10.000 gedetineerden deelgenomen. In 2010 werden verschillende variaties van deze cursus gegeven: SOS (PI Haaglanden, locatie Zoetermeer), SOS Jeugd (JJI Teylingereind) en SOS-modulair (Detentieconcept Lelystad). In dat jaar hebben 220 SOS cursussen plaatsgevonden met in totaal 1834 deelnemers. In 2009 werden ook de cursussen 'Make it!' en 'Proces Verbaal' aangeboden. Binnen Make it! konden gevangenen op een creatieve manier laten zien wat de gevolgen van het delict in hun ogen zijn en of herstel mogelijk is. Proces Verbaal was vergelijkbaar met SOS-Modulair: een verkorte, verplichte versie bedoeld voor kortgestraften binnen PI Lelystad. In 2011 worden SOS cursussen gegeven in PI Zoetermeer, PI Krimpen aan den IJssel, JJI Teylingereind en JJI Amsterbaken. Ook worden SOS Meetings georganiseerd als opvolger van SOS-modulair. Binnen SOS Meetings kan de deelname beperkt zijn tot één of meerdere bijeenkomsten. Deze verkorte vorm vindt plaats in PI Krimpen aan den IJssel en PI Lelystad.

4.5 Stichting Bureau Maatschappelijk Herstel en Rehabilitatie, 2008 - heden⁷⁰

Stichting Bureau Maatschappelijk Herstel en Rehabilitatie (voor 2008 Bureau MHR) is in 2008 opgericht. Deze stichting richt zich op Marokkaans-Nederlandse jongeren van 17 tot 27 jaar in de regio Haaglanden, waarbij bijvoorbeeld sprake is van ondertoezichtstelling en/of een strafrechtelijke interventie⁷¹. De stichting probeert door intensieve aandacht en pedagogische ondersteuning toekomstperspectief te geven aan (ex-) gedetineerde jongeren en hun ouders. Daarbij ligt de nadruk op herstelgerichte nazorg na detentie. Door de eigen Marokkaanse achtergrond, is Bureau MHR in staat om het vertrouwen bij Marokkaanse gezinnen te winnen en tot de kern van de problematiek te komen. Daarom richt de stichting zich voornamelijk op multiprobleem gezinnen. Hierbij gaat het om vijftien tot twintig gezinnen per jaar. Deelname is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Contra-indicaties voor begeleiding door Bureau MHR zijn zware verslavingen en ernstige psychische problemen.

⁶⁸ 'Evaluatierapport Pilot VASSST De Hunnerberg', Jeanne Brik, methodiecoach JJI Hunnerberg, Oktober 2010

⁶⁹ Bij SOS jeugd gaat het om zes bijeenkomsten.

⁷⁰ Tekst is geschreven op basis van een gesprek met MHR.

⁷¹ Voornamelijk first offenders

Bureau MHR gaat uit van de eigen kracht van betrokkenen, ze zelf bekwaam maken om te werken aan elementaire behoeften als arbeid, school, taal en onderlinge relaties. Als met ondersteuning van de stichting wordt ingestemd, vindt een intakegesprek plaats om de problemen in kaart te brengen en waar mogelijk overige instanties bij de dienstverlening te betrekken. Deze instanties zijn onder meer de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg, GGD, Stichting Wende, stadsdeel kantoor gemeente Den Haag, Den Haag op maat, politie Haaglanden en Parnassia. Een belangrijk onderdeel van de ondersteuning is het verbeteren van het contact tussen de jongere en zijn ouders. Het bureau ziet de moeder als de spil binnen het gezin. Door het begeleiden en ondersteunen van moeders middels trainingen en voorlichting, levert de stichting een belangrijke bijdrage aan het empoweren van de moeders. Zij worden versterkt in hun rol als opvoeder en zijn zo beter in staat om hun zoon of dochter na detentie op te vangen. Hierbij wordt geprobeerd dat ouders niet opnieuw bestraffend omgaan met het al veroordeelde gedrag van hun zoon of dochter. Deze manier van 'nastraffen' kan leiden tot verdere geïsoleerdheid van de jongere, dat weer tot gevolg kan hebben dat hij of zij sneller teruggrijpt naar problematische subculturen.

Binnen de begeleiding van jongeren wordt uitgebreid aandacht besteed aan het bespreken van het delict. Op een pedagogisch verantwoorde wijze worden jongeren geconfronteerd met de gevolgen van hun daad. Daarbij wordt het geweten en de emoties van jongeren aangesproken. Dit alles om jongeren inzicht te verschaffen in hun handelen, en zelfreflectie toe te kunnen passen op het gedrag en het nemen van verantwoordelijkheid. Een volgende stap in deze begeleiding is het ondernemen van herstelgerichte activiteiten. Als de dader gemotiveerd aangeeft dat hij het slachtoffer excuses wil aanbieden en de schade wil herstellen, dan probeert Bureau MHR via Slachtofferhulp in contact te komen met het slachtoffer voor een herstelconferentie. Binnen herstelconferenties (FGC) zijn dader, slachtoffer en betrokkenen aanwezig. De dader wordt ter voorbereiding van zijn conferentie getraind. De coördinator van de conferentie wordt via Bureau MHR gefaciliteerd. In 2010 leidde dit tot zes herstelconferenties, in de eerste acht maanden van 2011 tot drie.

Ook vinden binnen het bureau lotgenotenbijeenkomsten plaats. Dit om extra voorlichting aan moeders binnen multiprobleem gezinnen te geven, ze onderling te verbinden en elkaars ervaringen te laten delen. Daarnaast vinden maandelijkse voorlichtingsavonden plaats, met thema's als opvoeden, jeugdhulpverlening, strafrecht, huiselijk geweld, wonen, werken en vrije tijd. Deze avonden zijn vrij toegankelijk.

5. Voorbeelden uit het buitenland

In dit hoofdstuk wordt de herstelrechtelijke praktijk in een aantal landen kort weergegeven. Daarbij is omwille van de omvang van deze inventarisatie niet gestreefd naar volledigheid maar naar een kenschets. Daarna volgt een aantal onderwerpen die in het kader van herstelrecht internationaal gezien opvallend zijn te noemen.

Een uitgebreide beschrijving van Europese praktijken en onderzoek is te vinden in het boek *'Restorative Justice Realities'*⁷². Ook de zeer uitvoerige beschrijving van prof. mr. P.J.P. Tak over de praktijk rond mediation in het strafrecht in Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk in *'Mediation in Strafzaken'* is het lezen waard.

5.1 Oostenrijk⁷³

De ontwikkeling van dader-slachtofferbemiddeling (Aussergerichtliche Tatausgleich) in Oostenrijk dateert van medio jaren '80 van de vorige eeuw. Sinds 2000 is deze wettelijk verankerd en deze wettelijke regeling is in 2004 veranderd en de ATA heet sindsdien Ausgleich.

De ATA is momenteel onderdeel van de strafrechtelijke procedure. Bemiddeling wordt toegepast binnen zowel het jeugd- als volwassenenstrafrecht. Nadrukkelijk wordt gestreefd naar rechtsomlegging of diversie. De officier van justitie is poortwachter en bepaalt of een zaak wordt verwezen voor bemiddeling of niet. Daarnaast kan in tweede instantie ook de rechter nog verwijzen naar mediation, hetgeen zelden gebeurt.

De onafhankelijke vereniging Neustart voert de bemiddelingen uit in nauwe samenwerking met het OM. Jaarlijks worden tussen de 7.500 en 9.000 bemiddelingen uitgevoerd waarvan in jeugdstrafzaken 85% succesvol is en in andere strafzaken 75%. De meeste bemiddelingen vinden plaats in strafzaken tegen volwassenen.

Uit onderzoek in 2006 bleek dat de meeste bemiddelingen plaatsvonden in een situationele context waarin daders en slachtoffers elkaar in de publieke ruimte incidenteel tegenkwamen. Relatieve geweld is aan de orde in 24% van de bemiddelingen met volwassen daders.

De wettelijke regeling is te vinden in § 90 Strafprozessordnung die de overheid in staat stelt om vervolging te beëindigen als de dader verantwoordelijkheid neemt voor de daad, bereid is de gevolgen onder ogen te zien en bereid is tot schadeloosstelling van of genoegdoening aan het slachtoffer dan wel afziet van gedrag dat tot het misdrijf leidde.

Er is een verschil in verwijscriteria voor wat betreft minderjarige (14-18 jaar) daders en volwassen daders. Omdat de straffen voor minderjarigen veel lager zijn dan die voor volwassenen komen nagenoeg alle minderjarige daders in aanmerking voor verwijzing. Voor volwassen daders geldt een grens voor delicten met een maximum straf van 5 jaar. Misdrijven waarbij het slachtoffer is overleden worden uitgesloten. Daarbij gelden nog twee wettelijke beperkingen: 'ernstige' schuld aan de daad aan de

⁷² *'Restorative justice realities: Research in a European context'*, Ed. by Inge Vanfraechem, Ivo Aertsen and Jolien Willemsens. The Hague: Eleven Publishing, 2010

⁷³ Informatie ontleend aan: *'Out-of-court but close to justice – empirical research on restorative justice in Austria'*, Christa Pelikan, in: Vanfraechem et. al., 2010, zie voetnoot 72, pp. 39-54 en aan: *'Mediation in strafzaken'*, prof. mr. P.J.P. Tak, Nijmegen, juli 2011.

kant van de dader en afwegingen die gerelateerd kunnen worden aan individuele of algemene afschrikwekkende werking van de inzet van het strafrecht.

Voor de invoering van deze buitengerechtelijke wijze van afdoen werden in Oostenrijk drie argumenten gehanteerd:

1. speciale preventie omdat toepassing van mediation in dit opzicht beter bleek te werken dan gevangenisstraf en geldboete;
2. versterken van de positie van het slachtoffer in het strafproces;
3. verminderen van de werkdruk bij strafrechtsinstanties.

5.2 Duitsland⁷⁴

De ontwikkelingen rond herstelrecht en slachtoffer-daderbemiddeling in Duitsland dateren net als in Oostenrijk (en veel andere Europese landen) uit het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw. Na jaren van grass roots ontwikkelingen werd door de federale regering een Tater-Opfer Ausgleich-Servicebüro opgezet. Vanaf dat moment ontstond er een hausse aan projecten op het terrein van dader-slachtofferbemiddeling. Ook werd er gelijktijdig een wetenschappelijk onderzoeksnetwerk opgezet rond herstelrechtelijke ontwikkelingen. Binnen de federale structuur is de ontwikkeling per deelstaat heel verschillend en heel gevarieerd geweest. Naar schatting van het TOA-Servicebüro zijn er ongeveer 200 projecten. Noordrijn-Westfalen is een van de koplopers. In deze staat van 18 miljoen inwoners werden in 2006 bijna 2600 dader-slachtoffergesprekken gevoerd.

De TOA is momenteel wettelijk geregeld in de Strafprozessordnung van 1999 (na enkele voorgangers in de oude wetgeving). Het totstandkomen van een dader-slachtofferbemiddeling is als een van de gronden voor voorwaardelijk sepot opgenomen in deze Strafprozessordnung.

Het openbaar ministerie en de rechter moeten in elke fase van het strafproces (en daarmee steekt de regeling breed in) nagaan of een bemiddeling tussen slachtoffer en dader tot stand gebracht kan worden en deze ook waar mogelijk bevorderen. Daarmee is de verwijzing naar bemiddeling geen verplichte regeling maar wordt bij OM en rechter wel aangedrongen op het actief stimuleren ervan. Vrijwilligheid voor het slachtoffer staat voorop en het feit dat de dader de feiten betwist is een contra-indicatie. Tak vermeldt in zijn onderzoek echter dat zelfs in die gevallen wel successen worden behaald met dader-slachtofferbemiddeling.

Ook de politie en partijen zelf kunnen het initiatief nemen voor een bemiddeling. De federale TOA-regeling in het strafproces is een summiere regeling die door deelstaten zelf verder ingevuld kan worden.

Voor het toepassen van/verwijzen naar een TOA moet er sprake zijn van schade van materiële of immateriële aard, moet er bij het slachtoffer behoefte zijn aan regeling van die schade en wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de dader deze te vergoeden of genoeg te doen. Overigens hebben veel bemiddelingsdiensten een eigen garantiefonds waaruit de overeengekomen schadevergoeding aan het slachtoffer kan worden voorgeschoten.

⁷⁴ Informatie ontleend aan 'Depicting the development of victim-offender mediation – Empirical research on restorative justice in Germany', S. Lenz et.al., o.c. zie voetnoot 72, pp 121-145 en aan 'Mediation in strafzaken', prof. mr. P.J.P. Tak, Nijmegen, juli 2011.

Ook als een dader al eerder is veroordeeld (of eerder te maken had met een bemiddeling) kan een dader-slachtofferbemiddeling worden aangegaan.

5.3 Noorwegen⁷⁵

Herstelrechtelijke ontwikkelingen in Noorwegen, vormgegeven in Konfiktrådet, kwamen op gang onder invloed van een publiek en politiek debat uit de jaren '70 en '80 uit de vorige eeuw rond het criminaliteitsbeleid. De naam van de Noorse criminoloog Nils Christie is daar nadrukkelijk aan verbonden. Christie's belangrijkste betoog was dat het recht van slachtoffers en daders op hun eigen conflicten hersteld zou moeten worden. De op dat moment vigerende stafrechtspolitiek maakte het mede mogelijk dat besloten werd tot het instellen van een National Mediation Service (NMS).

In een wet van 15 maart 1991, no.3, werd mediation in strafzaken en family group conferencing in civielrechtelijke en familierechtelijke zaken geregeld en daarnaast ook groepsbemiddeling en dader-slachtofferbemiddeling als aanvulling op/naast het strafrecht. In 1993 is de regeling vastgelegd in de 'Criminal Procedure Act' en een circulaire van het Directoraat Generaal dat belast is met vervolgingsbeleid: verwijzing vindt vooral in het kader van diversie of rechtsomlegging plaats door het OM. In 2003 werd de strafvorderlijke mogelijkheid van dader-slachtofferbemiddeling onder uitstel van strafoplegging ingevoerd.

Ook in het kader van de zogenaamde 'community sentence' kan dader-slachtofferbemiddeling worden ingezet in combinatie met werkzaamheden in de gemeenschap, een leerstraf of andere activiteiten. Sinds enige jaren wordt ook geëxperimenteerd met dader-slachtofferbemiddeling als aanvulling of toevoeging op de veroordeling en strafoplegging bij ernstige misdrijven. Daarmee is de ontwikkeling in Noorwegen vrij breed te noemen.

Alle bemiddelingsdiensten worden door de overheid aangeboden. De bemiddelingsdiensten zijn vormgegeven als een lokale publieke dienst onder regie en toezicht van het Ministerie van Justitie. Onder leiding van een professionele coördinator verrichten zorgvuldig geselecteerde en opgeleide vrijwilligers het eigenlijke bemiddelingswerk. Een ethische code voor het werk is opgesteld in 1996.

In 2007 werden ruim 9.000 zaken verwezen naar de NMS.

5.4 België⁷⁶

Binnen de herstelrechtelijke ontwikkelingen in België valt op dat zowel het conferencing model als dader-slachtofferbemiddeling tot wasdom zijn gekomen. Sinds een wetswijziging in 2006 is het voor het OM en de rechter wettelijk mogelijk beide opties voor te houden aan slachtoffers en daders. Deze zijn geheel vrij al dan niet op het aanbod in te gaan.

⁷⁵ Informatie ontleend aan *'From local trial projects to state owned services – Empirical research on restorative justice in Norway'*, I.Hyde et.al. o.c. zie voetnoot 72.

⁷⁶ Informatie ontleend aan *'Research, practice and policy partnerships – Empirical research on restorative justice in Belgium'*, D. Vandoosselaere en I. Vanfraechem, o.c. zie voetnoot 72.

Voor minderjarigen geldt dat dader-slachtofferbemiddeling in geheel België voorhanden is terwijl niet alle uitvoerende bemiddelingsdiensten ook conferencing aanbieden; dat geldt met name voor het Franstalig deel van België. De bemiddelingsdiensten zijn niet-gouvernementele organisaties. In Vlaanderen (inclusief het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad) is dat VZW Suggnomé. Deze organisatie vervult tevens een forumfunctie.

De bemiddelings- en conferencing activiteiten worden uitgevoerd door professionals. Aan deelname zijn voor betrokkenen geen kosten verbonden. In het Vlaamse deel van België is tevens een compensatiefonds ingesteld voor schadevergoeding aan slachtoffers als resultaat van een herstelproces in die gevallen dat minderjarige daders geen middelen hebben het slachtoffer te vergoeden. In ruil daarvoor verricht de dader vrijwilligerswerk voor een afgesproken aantal uren.

Pilots rond conferencing (HERstelgericht GroepsOverleg of HERGO) werden overigens al voor wettelijke invoering sinds 2000 uitgevoerd.

De mogelijkheid voor bemiddeling in strafzaken tegen minderjarigen is in België feitelijk al sinds 1965 indirect mogelijk. In 2006 kreeg de herstelrechtelijke praktijk zijn wettelijke beslag.

Voor volwassen daders geldt dat er verschillende vormen van mediation naast elkaar zijn ontstaan.

De eerste vorm is zogenaamde ‘lokale bemiddeling’ die wordt uitgevoerd in een beperkt aantal steden voor kleine vergrijpen. Het gaat om publiek gefinancierde initiatieven die in meerdere of mindere mate samenwerken met politie en OM. Lokale bemiddeling is gereguleerd in een circulaire van het OM (Brussel) of in afzonderlijke lokale convenanten.

Strafrechtelijke bemiddeling wordt aangeboden door het OM in alle arrondissementen in België en wordt in de vorm van diversie of rechtsomlegging uitgevoerd door zogenaamde ‘justitieassistenten’.

Strafrechtelijke bemiddeling is voor het eerst wettelijk gereguleerd in 1994.

Herstelbemiddeling is de vorm die zowel voor als na de veroordeling aangeboden kan worden door twee niet-gouvernementele organisaties voor beide taaldelen. Voor het Vlaamse deel is dat VZW Suggnomé.

Deze vorm van bemiddeling is per wet in 2006 vastgelegd. De wettelijke regeling laat ruimte voor inzet in alle fasen van het strafproces. De beslissing tot deelname is aan personen die een direct belang hebben bij bemiddeling. De taak van instanties is deze personen van adequate informatie te voorzien om te kunnen beslissen tot deelname. Tenslotte werkten er in penitentiaire inrichtingen zogenaamde herstelconsulenten. De taak van deze consulenten was om de cultuur binnen penitentiaire inrichtingen herstelgericht te (doen) ontwikkelen. Sinds 2008 is de functie opgegaan in een algemene ondersteuningsfunctie.

Cijfers over inzet van herstelrecht bij minderjarigen geven aan dat in 2009 in Vlaanderen ruim 4000 minderjarige verdachten en ruim 3800 slachtoffers verwezen werden. In dat jaar bleef in 56% van de afgedane zaken gevallen actie beperkt tot de contactfase. 37% van de afgedane zaken doorliep een volledig bemiddelingsproces. In bijna eenderde van de afgedane zaken werd tijdens de bemiddeling een geheel of gedeeltelijk accord bereikt⁷⁷.

Het bijzondere aan de ontwikkeling in België is dat wetenschap, beleid en praktijk nauw samen opgetrokken zijn in de ontwikkeling van herstelrecht in België. De

⁷⁷ Zie ‘HCA Cijfernota 2009’, L. Balcaen, HCA, Brussel, 2010, beschikbaar via <http://www.osbj.be>

nadruk daarbij ligt op een combinatie van beschrijvend-inventariserend onderzoek en actiegericht onderzoek.

5.5 Noord-Ierland⁷⁸

De recente ontwikkelingen rond herstelrecht en herstelgerichte praktijken in Noord-Ierland dateren van het Goede Vrijdag Accoord van 10 april 1998 (betreft de 'wedergeboorte' van de Noord-Ierse wetgevende macht). De tien jaar daarvoor werd in werkgroepen en pilots de basis gelegd voor een wettelijk gefundeerd model. Een van de grondgedachten was om een op geweld gebaseerde gemeenschapsgerichte justitie te transformeren naar een systeem op herstelrechtelijke basis toegesneden. In 1994 leidde dat tot het instellen van twee werkgroepen.

Twee programma's werden in het leven geroepen, te weten Community Restorative Justice Ireland (CRJI) en Northern Ireland Alternatives. Beide waren gelieerd aan paramilitaire organisaties en richtten zich vanuit gedegen kennis over het herstelrecht op het in eigen kring afdoen van strafrechtelijke conflicten.

Bezoeken van een aantal autoriteiten op het gebied van herstelrecht (Howard Zehr uit de V.S. en Terry O'Connell (Australië, Wagga wagga) leidden tot een versnelling van ontwikkelingen. In 2000 werd de toezegging gedaan door het Noord-Ierse departement van justitie om herstelrecht als uitgangspunt te nemen voor afdoening binnen het jeugdstrafrecht. Daarvoor werd het family group conferencing model omarmd. Er kwam een speciale Dienst voor jeugdconferenties (Youth Conference Service), als directoraat hangend onder de Youth Justice Agency. Dit agency en de inzet van youth conferencing is gebaseerd op een wet uit 2002 (Justice Northern Ireland Act).

Het succes van de invoering van het conference model in het jeugdstrafrecht was mede te danken aan intensieve samenwerking tussen lokale rechtbanken, het openbaar ministerie, de politie en de Youth Conference Service.

Alle jongeren die met het strafrecht in aanraking komen (in Noord-Ierland van 10 tot 18 jaar) worden verwezen via de rechtbanken en het openbaar ministerie.

Uitgezonderd zijn die delicten (levensdelicten) waarvoor door de wet een straf verplichtend wordt voorgeschreven.

Als de verdachte instemt met een conference wordt de procedure in werking gesteld en worden het slachtoffer en alle anderen die op een zinvolle wijze een bijdrage kunnen leveren aan de conference uitgenodigd deel te nemen. 74% van de slachtoffers stemt in met deelname. De betrokkenheid van alle partijen staan centraal en is gericht op goedmaken en herstel ten behoeve van het slachtoffer en het voorkomen van recidive door de jeugdige dader.

De uitkomst van een youth conference is een plan dat na gereedkomen ter bekrachtiging aan het openbaar ministerie of de rechtbank wordt voorgelegd. Bij de naleving van afspraken wordt pragmatisch ingestoken. Alles is gericht op naleving op een wijze passend bij specifieke omstandigheden van minderjarige verdachten. Ruim 90% van slachtoffers en verdachten geeft aan tevreden te zijn met de uitkomsten van een conference in de vorm van een plan.

Met de invoering van het conference model is het aantal jongeren dat in hechtenis wordt genomen gedaald. Een ander effect is dat de recidive ten opzichte van die bij

⁷⁸ Informatie ontleend aan 'De ontwikkeling van herstelrechtelijke praktijken in Noord-Ierland', M. McAnallen, Tijdschrift voor Herstelrecht 2010 (10), nr. 2, pp. 38-44

inzet van andere community sancties met 10% is gedaald.

Sinds de invoering van de youth conference zijn in Noord-Ierland ongeveer 7800 conferences uitgevoerd.

5.6 Argentinië⁷⁹

In Argentinië is na de val van het militaire bewind van Videla (1976 - 1983) een nieuwe democratische rechtsorde geconstrueerd. Er is een 'Huis van Justitie met vele deuren' ontwikkeld. Het doel van de rechtspleging is toen niet beperkt tot het waarborgen van de toegang tot de rechter. Ingezet werd op het realiseren van een systeem dat toegang geeft tot de oplossing van een conflict door middel van het faciliteren van een geïnformeerde keuze door belanghebbenden uit een menukaart van advies/hulp door gespecialiseerde organisaties, mediation, advocaat, arbitrage, faciliteren, mini-trial of de rechter.

Het Argentijnse ministerie van Justitie begon in 1990 met het in het leven roepen van centra voor mediation met gratis service en opleiding van mediators. Vervolgens trad in 1996 een federale wet met een vorm van verplichte pre-mediation in werking, voorafgaand aan de toegang tot de rechter in alle arbeidszaken, echtscheidingskwesties en handelszaken. Het doel van deze verplichting is dat iedereen kennis neemt van deze mogelijkheid en persoonlijk een afweging maakt over het wel of niet accepteren van een mediationaanbod. De route langs de mediator, alvorens je naar de rechter gaat, is ondertussen ingeburgerd.

De federale wet over pre-mediation is niet van toepassing op het strafrecht. Het heeft echter wel grote invloed gehad op de gelijktijdige inburgering van strafrechtelijke mediation. Provinciale overheden, die bevoegd zijn strafwetgeving te ontwerpen, namen allerlei initiatieven voor met het federale systeem vergelijkbare systemen voor court-connected mediation naast strafrecht. De officier en rechter houden rekening met de uitkomsten van zo'n mediation. Jaarlijks worden in dit systeem duizenden strafzaken per jaar via mediation afgedaan.

Cruciaal is snelheid. De mogelijkheid om vroeg in het proces een aanbod voor mediation te doen, is de belangrijkste succesfactor.

Een andere succesfactor is dat de wet voorschrijft dat een professioneel team van strafrechtmediators minimaal bestaat uit een jurist, een psycholoog en een sociaal werker. Dit multidisciplinaire teamwork komt de methodiekontwikkeling, de snelheid en de resultaten ten goede. De mediation kan bijvoorbeeld tijdelijk worden stilgelegd als een therapie wenselijk is. Zodoende zijn methodieken ontwikkeld waarbij mediation wordt ingezet bij huiselijk geweld.

De Argentijnse federale structuur maakt het mogelijk dat iedere provincie haar eigen accenten legt en dit heeft een scala van interessante toepassingsmogelijkheden van mediation opgeleverd.

5.7 Ontwikkelingen in UK, Verenigde Staten, Australië, Nieuw-Zeeland

5.7.1 Herstelgerichte praktijk

Restorative cautioning

⁷⁹ Onderstaande tekst is ontleend aan Janny Dierx, "Herstelbemiddeling in Argentinië en Nederland. Van theorie naar praktijk". Tijdschrift voor Herstelbemiddeling, 2011 (11), nr. 1 pp. 63 – 69.

Restorative cautioning is de term die international wordt gebruikt voor een officiële politiewaarschuwing als een mogelijkheid voor diversie. Daarbij worden aan de dader voorwaarden opgelegd waarbij herstelrechtelijke interventies centraal staan. Die kunnen bestaan uit bemiddeling of conferencing (ontmoeting tussen slachtoffer en dader en/of vertegenwoordigers van de gemeenschap), excuus aanbieden, schadevergoeding aan het slachtoffer of ‘community service’.

In de internationale literatuur wordt het op grote schaal doorvoeren van ‘restorative cautioning’ gezien als een vorm van ‘smart policing’. De restorative cautioning praktijk is met name in Australië, Nieuw-Zeeland en Engeland tot ontwikkeling gekomen. Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd.

- In Australië wordt het Wagga Wagga model toegepast dat later ook is overgenomen door Real Justice. In Nederland is door de politie Friesland een vergelijkbaar project Echt Recht uitgevoerd. De evaluatieresultaten daarvan zijn te vinden in het rapport ‘Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland’⁸⁰.
- In Nieuw-Zeeland wordt naar schatting 70% van de lichtere delicten die ter kennis van de politie komen afgedaan via de politie met een waarschuwing (cautioning) bij wijze van diversie; alleen zwaardere gevallen komen via een tweesporenbeleid in het strafrecht terecht of alsnog via het openbaar ministerie op een herstelrechtelijk spoor (conferencing). De restorative cautioning in Nieuw-Zeeland is voor de ontwikkeling van herstelrecht naast de inzet van conferencing van eminent belang geweest.
- In Engeland heeft de Association of Police Officers (ACPO) Restorative Justice herkend en erkend als een belangrijke tool voor policing, dat in vele regio’s wordt gebruikt. Outputeisen die aan de politie werden gesteld leidden tot criminalisering van steeds meer jongeren, voor steeds minder ernstige, maar gemakkelijk constateerbare, strafbare feiten. Het aantal opgehelderde feiten nam weliswaar toe, maar betrof volgens Shewan het verkeerde type zaken. Door toepassing van de outputeisen is uitvoering ook duurder dan bij toepassing van restorative policing volgens Shewan, uitgewerkt in ‘The business case for RJ and policing’⁸¹.

In Engeland wordt ondertussen gewerkt met een zich landelijk ontwikkelend beslissingsschema met criteria staan voor het gebruik van herstelrechtelijke technieken. Politiefunctionarissen worden op grote schaal getraind.

Men hanteert hierbij een onderscheid tussen enerzijds ‘Street Restorative Justice’ (afdoen van kleine delicten ter plaatse) en ‘Level 2 Restorative Justice’ (Restorative or Community Conferencing voor meer ernstige delicten, ‘persistent Anti-Social Behaviour’ en slepende buurtconflicten).

Deze Level 2 Restorative Justice blijkt een flinke besparing op te leveren. Zo bedragen de kosten voor het reageren op 234 meldingen van 1 ASB 7.188 pond, terwijl de kosten van een restorative conference slechts een fractie daarvan zijn en vaak leiden tot de oplossing van het conflict. Bovendien blijkt uit onderzoek van Sherman⁸² dat herstelrechtelijke politiezorg het vertrouwen van de bevolking in de politie doet toenemen (sluit ook aan bij horizontale verhoudingen tussen overheid en politie waar burgers in toenemende mate

⁸⁰ Steketee et.al., Verwey-Jonker Instituut/Ministerie van Justitie, Utrecht/Den Haag, 2006.

⁸¹ Te downloaden via:

http://www.restorativejustice.org.uk/resource/the_business_case_for_restorative_justice_and_policing

⁸² Restorative Justice: The evidence, L.W. Sherman, H. Strang, The Smith Institute, 2007. Te downloaden via: http://www.esmeefairbairn.org.uk/docs/RJ_full_report.pdf

behoefte aan hebben: de politie werkt meer samen met de gemeenschap aan het oplossen van problemen).

Restorative policing hoeft geen aparte politiemodel te vormen, maar blijkt goed aan te sluiten bij bestaande manieren van probleemgericht werken of community oriented policing.

Uit onderzoek blijkt dat het beste model niet het model is, waarbij de politie zelf optreedt als bemiddelaar bij een groepsconferentie maar als representant van het algemeen belang en dus aanwezig is als een van de stakeholders terwijl het overleg zelf wordt georganiseerd en gefaciliteerd door een speciaal daarvoor opgeleide externe bemiddelaar van een bemiddelingsdienst.

Restorative Conferencing en gebiedsgericht werken door de rechtbank

Restorative Conferencing sluit goed aan bij gebiedsgebonden⁸³ en probleemgericht werken door rechtbanken⁸⁴.

In het buitenland nemen Community Courts en Problem Solving Courts een zeer grote vlucht, waarbij herstelgericht werken en restorative conferencing onderdeel vormt van de aanpak.

Uit onderzoek blijken deze werkwijzen effectief. Bovendien blijkt het de zingeving en werksatisfactie van rechters en betekenisvol handelen te vergroten.

Gezien van het enorme succes van Community Courts en Problem Solving Courts is het aan te raden om deze werkwijzen ook in Nederland uit te testen.

Een interessante werkwijze is in dit verband die van het Red Hook Community Court⁸⁵. Voor het implementeren van dit Red Hook Community Court model bestaat een draaiboek en ondersteuningsinfrastructuur, wat ertoe heeft geleid dat dit model al in diverse andere landen is uitgetest, met naar verluid positieve resultaten. Het is daarom relatief eenvoudig om hierbij aan te sluiten en in Nederland bij wijze van pilot zo'n Community Court op te zetten.

Naast het implementeren van pilots kan ook ingezet worden op het in het algemeen stimuleren van herstelgericht werken door rechters. Een zeer geschikte werkwijze in dit verband vormt de werkwijze 'Restorative Circles' zoals ontwikkeld door Dominic Barter.

Rechters zouden getraind kunnen worden in deze werkwijze, waardoor herstelgerichte conferenties toegevoegd zouden kunnen worden aan hun 'toolbox' van werkwijzen waar zij naar eigen inzicht gebruik van zouden kunnen maken. Dit verdient te meer aanbeveling daar uit onderzoek van NESTA blijkt dat Restorative Circles 'radical efficient' zijn⁸⁶.

Deze voorbeelden van problem solving courts en community courts kunnen een inspiratiebron vormen voor de aanpak in Nederland. En dat geldt niet alleen voor de aanpak van jeugdcriminaliteit maar ook voor de aanpak van criminaliteit gepleegd door volwassenen.

⁸³ Zie Ierse NCRJ: 'community courts in line with RJ'

⁸⁴ Op een vergelijkbare manier waarop restorative policing goed aansluit op gebiedsgebonden politiezorg en probleemgericht werken binnen de politie.

⁸⁵ Zie <http://www.courtinnovation.org/project/red-hook-community-justice-center>

⁸⁶ NESTA rapport 'Radical Efficiency', juni 2010, is te downloaden via http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/radical_efficiency

5.7.2 Herstelgerichte beleidsontwikkelingen

Breaking the Cycle

In het kader van 'Breaking the Cycle' werd in de UK een green paper over realistisch en radicaal hervormen van het strafrecht (over straffen, beschermen en terugdringen recidive), voor consultatie aan de samenleving voorgelegd. Ruim 1200 reacties volgden en in juni 2011 kwam de Minister van Justitie met een 'Response Document'⁸⁷ dat in het parlement werd gepresenteerd.

Restorative Justice is een van de centrale thema's. Hieronder het onderdeel uit het document over Restorative Justice.

'Many victims say the best way harm can be repaired is through participation in Restorative Justice. We are proposing using Restorative Justice interventions at each stage of the justice system. Most responses to the consultation welcomed our emphasis on greater use of Restorative Justice as long as it is used appropriately, interventions are of sufficiently high quality and there are sufficient safeguards in place for victims.

We will work with the Home Office to develop a framework that supports local practitioners to develop and deliver effective, best practice Restorative Justice approaches at all stages of the criminal justice system.

We will also continue to develop the evidence base for, and practice of Restorative Justice including by:

- *improving its use in community resolution as part of responses to better tackle low-level crime;*
- *encouraging its use as part of or in addition to out-of-court disposals;*
- *formally embedding the role of victims in Restorative Justice at each stage of the process;*
- *improving the advice sentencers receive about pre-sentence Restorative Justice practices and how they take Restorative Justice into consideration in court, including through pre-sentence reports and Victim Personal Statements;*
- *establishing guidance and minimum standards for youth offending teams, probation and prisons for undertaking more and better Restorative Justice practices, both pre- and post-sentence; and*
- *seeking to make the referral order a more restorative disposal for young offenders by increasing the training that is given to referral order panel members, removing the current restrictions on the repeated use of the order and allowing courts greater flexibility to give a young person who is in court for the first time, and pleads guilty, a conditional discharge as an alternative to a referral order.'*

Time for a fresh Start

Onder de titel 'Time for a fresh Start' is door een onafhankelijke commissie een strategische blauwdruk geschreven voor de herziening van het jeugdstrafrecht in de UK.

In deze blauwdruk worden drie pijlers onderscheiden, te weten Preventie, Herstel (Restoration) en Integratie. Wie de blauwdruk leest zal zien dat herstelrecht en herstelgericht werken door de commissie in het hart van het jeugdstrafrechtstelsel is

⁸⁷ <http://sentencing.justice.gov.uk/breaking-the-cycle-response.pdf>

neergezet. Herstelrecht dient te worden toegepast (en daarmee preludeerde ook deze commissie op het latere standpunt van de Minister van Justitie) op elk niveau en in elk onderdeel van de strafrechtelijke procedure voor jongeren. Op het meest formele niveau wordt voorgesteld de voorkeur te geven aan een 'Youth Conference' in plaats van vervolging en als de standaard procedure nadat een jongere schuld heeft bekend of is veroordeeld in de rechtzaal. In het rapport worden verschillende toepassingen van herstelrecht genoemd.

Zie www.youthcrimecommission.org.uk

99% Campaign

De 99% Campaign is bedoeld als een positief initiatief van jonge Londenaren die publieke, private organisaties en civil society organisaties die een sleutelrol vervullen bij elkaar wil brengen om stereotypen over jongeren te doorbreken en Londen tot een veiliger stad wil maken waarin inclusie en cohesie voorop staan. Een van de belangrijkste aandachtsgebieden is Restorative Justice. De 99% campaign is een initiatief van Independent Academic Research Studies van Gavrielides met inmiddels ruim 15 partnerorganisaties.