

147. Herstelrecht in jeugdstrafzaken in Nederland, waar staan we?

MR. DR. A. WOLTHUIS EN MR. M. BERGER

Herstelrecht richt zich op de schade die ontstaat na een strafbaar feit en het (mogelijke) herstel ervan. In het Nederlandse jeugdstrafrecht is een trend zichtbaar waarin er meer aandacht is voor mediation en herstel. Het aanbod van alternatieve straffen en herstelrechtelijke interventies breidt zich uit. In deze bijdrage staan we stil bij de ontwikkelingen van herstelrecht specifiek gericht op jeugd. We kijken ook hoe dit past binnen een internationaal kader en nemen het VN-Kinderrechtenverdrag daarbij als uitgangspunt.

Wat is er nodig om herstelrecht, waaronder mediation, effectief in te zetten in jeugdstrafzaken, zodat voldoende rekening wordt gehouden met leeftijd en ontwikkeling? Wat maakt de inzet van herstelrecht bijzonder en wat is er nodig om het een stevige basis te geven in het jeugdstrafrecht?

Herstelrecht werkt, daarvan zijn steeds meer professionals overtuigd. Dat geldt misschien nog wel het meest als het gaat om jeugdzaken. Jongeren die betrokken zijn bij strafbare feiten, waaronder pestgedrag dat bijvoorbeeld kan uitmonden in (digitale) bedreigingen of een vechtpartij, maar ook vandalisme, een winkeldiefstal, straatroof of een zedendelict, krijgen steeds vaker een aanbod om mee te doen met slachtoffer-daderbemiddeling of een groepsconferentie waarbij ook anderen uit hun netwerk betrokken worden.¹ Als ze hiermee instemmen, gaan ze met het slachtoffer in gesprek over wat er is gebeurd, en denken en praten samen over een oplossing. Afspraken kunnen worden vastgelegd in een overeenkomst en vaak worden er excuses gemaakt.

Herstelrecht oftewel *Restorative Justice* heeft met name in de mensenrechtelijke benadering van het strafrecht een belangrijke plek verworven. Diverse Europese richtlijnen leggen de verplichting op om herstelrecht verder in te voeren. Ook het VN Comité voor de Rechten van het Kind wijst landen, waaronder Nederland, op hun verplichting om te investeren in mediation in strafzaken.²

Herstelrecht maakt deel uit van een brede wereldwijde beweging die wordt gesteund door organisaties zoals het *European Forum for Restorative Justice* en the *Internatio-*

nal Institute for Restorative Practices.³ Bijna alle Europese landen kennen herstelrechtelijke projecten. Hierin gaat het om herstel van de negatieve gevolgen van gedrag waarvan aangifte is gedaan en waarvan aannemelijk is dat het ook daadwerkelijk strafbaar is en tot een veroordeling kan leiden.⁴ De praktische uitvoering en inbedding in of naast het strafrechtelijk systeem variëren.⁵

In het Nederlandse jeugdstrafrecht is een trend zichtbaar waarin er meer aandacht is voor mediation en herstel. Het aanbod van alternatieve straffen, mediation en herstelrechtelijke interventies breidt zich uit. Waar de maatschappij eerst riep om een harde repressieve aanpak en politici en beleidsmakers hun beleid vooral richtten op het verbeteren van de positie van het slachtoffer, is er meer ruimte gekomen voor de pedagogische aanpak van jonge daders en adolescenten. Zoals bijvoorbeeld bij de toepassing van erkende gedragsinterventies die inzetten op zelfinzicht en agressiebeheersing, de pilots met Kleinschalige Voorzieningen waar jongeren tijdens de voorlopige hechtenis verblijven en verder kunnen met school en werk en het elektronisch toezicht waarbij jongeren naar huis kunnen met bijzondere voorwaarden. In toenemende mate is er in deze programma's zowel buiten als binnen detentie aandacht voor herstel.

1 Wanneer we in dit artikel spreken over slachtoffer-dader bemiddeling en mediation in strafzaken bedoelen we hetzelfde. Met de invoering van mediation naast strafrecht in de Nederlandse rechtbanken is de term mediation meer in zwang geraakt, terwijl men daarvoor vaker sprak over slachtoffer-dader bemiddelingen.

2 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands, par.59c, 8 June 2015.

3 www.euforumrj.org <http://www.iirp.edu>

4 Dierx, J. en Hoek, A. Van (2012), *Mediation in strafzaken. De praktische toepassing van restorative justice en herstelrecht*, Den Haag: SDU uitgevers, p.41.

5 Vanfraechem, I., I. Aertsen & J. Willemsens (2010), *Restorative justice realities: empirical research in a European context*, The Hague: Eleven International Pub.

Noorse socioloog en criminoloog Nils Christie: "Het gaat erom het conflict terug te geven aan de eigenaren: het slachtoffer, de dader en vaak ook de gemeenschap als derde partij"

In deze bijdrage staan we stil bij de ontwikkelingen van herstelrecht specifiek gericht op jeugd. Wat is er nodig om herstelrecht, waaronder mediation, effectief in te zetten in jeugdstrafzaken, zodat voldoende rekening wordt gehouden met leeftijd en ontwikkeling? Wat maakt de inzet van herstelrecht bijzonder en wat is er nodig om het een stevige basis te geven in het jeugdstrafrecht? We blikken terug op de start van de pilots in jeugdzaken uit de jaren '90, de slachtoffer-dader gesprekken en een nieuw initiatief met jongerenrechtbanken en bemiddeling op scholen. We bespreken de ontwikkelingen rondom mediation in strafzaken en we geven aan wat er al wettelijk is geregeld en welke wetsvoorstellen er liggen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. We kijken ook hoe dit past binnen een internationaal kader en nemen het VN-Kinderrechtenverdrag daarbij als uitgangspunt.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In deel 1 beschrijven we de belangrijkste aspecten van het (jeugd)herstelrecht, de ontstaansgeschiedenis en de basis die, uitgaande van kinder- en mensenrechten, herstelrecht heeft in Europese en internationale regelgeving. In deel 2 staan we stil bij de specifieke aspecten van het Nederlandse jeugdstrafrecht, de ontwikkeling van het jeugdherstelrecht, inclusief de recente aanvullingen in nationale wetgeving. In deel 3 doen we suggesties voor de toekomst.

1. Jeugdherstelrecht

1.1 Wat is het?

Herstelrecht is een 'paraplu-begrip'. In het algemeen gezegd richt herstelrecht zich op de schade die ontstaat na een strafbaar feit en het (mogelijke) herstel ervan. Belangrijke uitgangspunten bij het voeren van een herstelgesprek zijn het nemen van verantwoordelijkheid, vrijwilligheid, neutraliteit en vertrouwelijkheid. In de woorden van de Noorse socioloog en criminoloog Nils Christie: 'Het gaat erom het conflict terug te geven aan de eigenaren: het slachtoffer, de dader en vaak ook de gemeenschap als derde partij'.⁶ Deze drie partijen vormen de hersteldriehoek.

Herstelrecht kan in alle fasen van een strafrechtelijk traject of ervoor of erna worden ingezet: (1) de preventie fase (2) de aanhoudings- en onderzoeksfase door de politie (3) de vervolgingsfase door de officier van justitie (4) gedurende de rechtszitting (5) tijdens het uitzitten van een straf en tot slot (6) na het uitzitten of uitvoeren van een straf. Het

wisselt per land en regio wat het meest gebruikt wordt.⁷ De eerste initiatieven met herstelrecht begonnen op veel plaatsen met jonge daders. Bij jeugd ligt de toepassing van herstelrecht voor de hand omdat zij moeten kunnen leren van hun fouten.⁸ De meest voorkomende vorm van herstelrechtelijke interventies is slachtoffer-daderbemiddeling, maar ook groepsconferenties worden vaak ingezet.⁹ In het laatste geval nemen naast beide partijen ook familieleden en andere betrokkenen deel aan een gezamenlijk gesprek. De gesprekken worden geleid door een onafhankelijke en speciaal daartoe opgeleide mediator of coördinator. Meestal zijn de interventies erop gericht ook een daadwerkelijke ontmoeting te realiseren tussen de betrokken partijen, maar soms worden indirecte vormen gebruikt, zoals het schrijven van een brief aan het slachtoffer of er is sprake van pendelbemiddeling waarbij de mediator berichten heen en weer overgeeft.

1.2 Van Nieuw Zeeland tot België

Het gebruik van herstelrechtelijke werkwijzen gaat lang terug. Voorbeelden waren er al bij inheemse volkeren als de Inuit in Canada en de Maori in Nieuw Zeeland, waarbij conflicten in de gemeenschap werden uitgesproken onder leiding van een stamoudste. Ook in Zuid-Afrika kende men dergelijke vormen van conflictoplossing onder de naam ubuntu.¹⁰ Tot de Middeleeuwen werden in Europa dergelijke vormen van participatieve manieren om herstel te realiseren ook in gezet. Ze zijn uit zicht geraakt toen de overheid de taak op zich nam van conflict-oplosser. In de laatste decennia zie je weer een toename van dergelijke afdoeningsvormen, zeker als gekeken wordt naar het toegenomen aanbod van alternatieve sancties en de opkomst van nieuwe vormen van conflictoplossing. Dit gaat samen met de grotere waarde die wordt gehecht aan kinderrechten en de emancipatie van slachtoffers, de aandacht voor hun rechten en de toegenomen ruimte die zij hebben gekregen in het strafproces, zoals het spreekrecht.¹¹

Herstelrecht in jeugdzaken vinden we tegenwoordig ondermeer terug in Nieuw Zeeland, Australië, Argentinië en in bijna alle Europese landen, waarbij België en Noord-Ierland al vroeg koplopers waren. In Nieuw Zeeland vormt herstelrecht het hart van het jeugdstrafrechtstelsel. Hier kennen ze sinds 1989 de Children, Young Persons, and their Families Act. Deze wet regelt dat de meeste delicten, die zijn gepleegd door jongeren afgedaan worden met behulp van Family Group Conferences.¹² Dit is de eerste en zelfs verplichte optie voor jongeren die met justitie in aanraking

6 Nils Christie (1977), 'Conflicts as Property', *British Journal of Criminology*, 17: 1-15.

7 Wolthuis A. (2012), *Herstelrecht, een kinderrecht. Voorstellen voor een integratie van herstel in het hart van het jeugdstrafrecht (dissertatie)*, Den Haag: Boom juridische uitgevers.

8 Walgrave, L. (2000), *Met het oog op herstel, Bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven: Universitaire Pers Leuven; Wolthuis, a.w., 2012.

9 Wolthuis, a.w, 2012, p. 40.

10 Johnstone & Van Ness, (2007), *Handbook of Restorative Justice*, Devon UK: Willan Publishing.

11 Wolthuis, a.w, 2012.

12 Dierx en Van Hoek, a.w, 2012), p. 102.

komen.¹³ Daarbij is gekeken naar hoe de Maori traditioneel omgingen met problemen binnen hun gemeenschap. In Australië organiseert de politie herstelrecht conferenties via *restorative cautioning* oftewel de politiewaarschuwing.¹⁴ In onder andere Argentinië, Noord-Ierland en België is herstelrecht opgenomen in de wet en worden zaken van minderjarigen en jongeren grotendeels via het herstelrecht afgedaan.

‘Werkt herstelrecht?’, is een vaak gestelde vraag. Meta-studies van diverse continenten laten inderdaad hoge tevredenheidscijfers zien onder slachtoffers, daders en professionals. Het gevoel dat recht wordt gedaan neemt toe, deelnemers voelen zich serieus genomen en het nemen van verantwoordelijkheid wordt gewaardeerd. Het is ook zo dat in de regel lagere recidivecijfers worden gemeten.¹⁵ Uit Brits onderzoek naar 800 strafzaken blijkt dat de integratie van herstelrecht leidt tot snellere doorlooptijden en 27% minder recidive.¹⁶ Ondanks het feit dat zo’n bijeenkomst slechts een eenmalig gebeuren is, is het toch voor velen een moment van verandering, van een nieuw begin. Aan de andere kant is het nog steeds zo dat niet iedereen geïnteresseerd is in deelname, met name onder slachtoffers. Goede informatievoorziening en een degelijke voorbereiding van een ontmoeting zorgen er wel voor dat meer slachtoffers en daders zich openstellen voor deelname.¹⁷ Deelnamebereidheid aan herstelbemiddeling blijkt het grootste bij delicten gepleegd door jongeren met wie het slachtoffer enige binding ervaart en waarvan de ervaren impact op het slachtoffer relatief gering is.¹⁸

1.3 Herstelrecht als kinderrecht

Internationaal wordt de druk groter om herstelrecht onderdeel te laten zijn van het jeugdstrafrecht. Het VN-Kinderrechtenverdrag van 1989 en drie bijbehorende VN-richtlijnen¹⁹ bezigden de term herstelrecht nog niet, maar geven aan dat zaken van minderjarigen waar het kan buiten de rechter om worden afgedaan (*diversion*). Hierbij staat het

belang van het kind, vrijheidsbeneming als *ultimum remedium*, een pedagogische aanpak en de re-integratie van de jongere in de maatschappij voorop. In de toelichting in *General Comment nr 10 on Children’s rights in juvenile justice* (2007)²⁰ gebruikt het VN-Kinderrechtencomité de term *restorative justice* wel en stelt dat ‘een aanpak gericht op het verbeteren van communicatie via mediation gesprekken en herstelrechtelijke aanpak in zaken van minderjarigen voorrang heeft op een repressieve aanpak en vergelding.’

Ook Europese verdragen en richtlijnen betreffende reacties op jeugdcriminaliteit van na 1996 hechten veel waarde aan herstelrecht. De nieuwste richtlijn²¹ van de Europese Commissie (EU2016/800) die zich richt op de rechtspositie van kinderen in het strafrecht geeft aan dat de lidstaten die herstelrecht aanbieden, ervoor moeten zorgen dat de professionals een passende opleiding krijgen. Deze richtlijn moet uiterlijk 11 mei 2019 in Nederland geïmplementeerd zijn. De Aanbeveling van de Raad van Europa No. R (99) 19 inzake mediation in strafzaken (2002), en de Slachtoffer richtlijn van de Europese Commissie van 2012²² gaan in op het belang van herstelrecht en de beschermingsvoorschriften voor en rechten van slachtoffers en daders. De ‘Basic Principles on the use of restorative programmes in criminal matters’ van 2002 van de Verenigde Naties²³ geven landen wereldwijd aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van herstelrechtelijke praktijken. Ze bevorderen herstelrecht in allerlei soorten zaken van licht tot heel zwaar, inclusief moord en doodslagzaken. De VN-beginselen en de Aanbeveling van de Raad van Europa zijn suggesties aan landen om het zo te doen. De slachtofferrichtlijn van de Europese Commissie is echter een bindend instrument, lidstaten dienen eraan te voldoen. Het biedt herstelrecht een serieuze plaats in artikel 12, dat voorts toeziet op waarborgen voor slachtoffers in het kader van herstelrechtvoorzieningen.

2. Jeugdstrafrecht en herstelrecht in Nederland

2.1. Minderjarigen en adolescenten in strafzaken

Voor veel jongeren geldt dat zij wel eens te maken krijgen met politie en justitie. Jaarlijks worden ruim 33.000 minderjarigen door de politie verhoord waarvan er meer dan 7.000 op het politiebureau in verzekering worden gesteld.²⁴

13 Morris A. & G. Maxwell (2001), *Restorative Justice for Juveniles, Conferencing, Mediation & Circles*, Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing.

14 Dierx & Van Hoek, a.w. 2012, p.105.

15 Sherman & Strang, 2007, *Restorative Justice: the evidence*, London: The Smith Institute; Claessen, J.A.A.C., Zeles, G.; Zebel, S., Nelen, H. (2015), ‘Bemiddeling in strafzaken in Maastricht III. Onderzoek naar recidive bij jeugdigen en volwassenen’, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, Vol. 15, No. 4, p. 9-24.

16 Shapland S., A. Atkinson, H. Atkinson, J. Dignan, L. Edwards, J. Hibbert, M. Howes, J. Johnstone, G. Robinson & A. Sorsby (2008), *Does Restorative Justice affect reconviction? The fourth report from the evaluation of three schemes*, Centre for Criminological Research University of Sheffield.

17 Vanfraechem et al., a.w. 2010; Laxminarayan, M. & A. Wolthuis (2015), ‘Hindernissen voor een ruimer gebruik van herstelrecht, Bevindingen van een Europees onderzoek’, *Tijdschrift voor herstelrecht*, nr. 4 2015.

18 Cleven K.M.E. Lens A. Pemberton (2016), *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*, Tilburg: Intervict in opdracht van WODC.

19 Beijing Rules (1985) minimumregels voor de toepassing van een speciaal op jongeren afgesteld jeugdstrafrecht, de Havana Rules (1990) bescherming aan jeugdigen die van hun vrijheid zijn beroofd en de Riyadh Guidelines (1990) waarin richtlijnen staan voor de preventie van jeugd-delinquentie.

20 UN Committee on the Rights of the Child (2007) General Comment No. 10 (2007), Children’s rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10., par. 10 en 27.

21 Art. 20 lid 4, RICHTLIJN (EU) 2016/800 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.

22 The Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime ensures that persons who have fallen victim of crime are recognised, treated with respect and receive proper protection, support and access to justice.

23 Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters, ECOSOC Res. 2000/14, U.N. Doc. E/2000/INF/2/Add.2 at 35 (2000).

24 BVI = database van de Nationale politie. Het cijfer 33.000 en 7.000 zijn ‘unieke acties’. Iedere actie is uniek geteld. Als een minderjarige twee keer is verhoord, wordt deze twee keer geteld.

De eerste initiatieven met herstelrecht begonnen op veel plaatsen met jonge daders. Bij jeugd ligt de toepassing van herstelrecht voor de hand omdat zij moeten kunnen leren van hun fouten

De strafzaken waarbij jongeren betrokken zijn, kennen een andere dynamiek dan strafzaken van volwassenen. Het gaat vaak om jongeren die de grenzen opzoeken, puberdelicten plegen, baldadig, naïef of brutaal zijn en voor overlast zorgen. Zoals bijvoorbeeld Tygo (15) die in een vechtpartij een jongen het ziekenhuis insloeg, maar daaraan voorafgaand al een half jaar werd gepest en bedreigd door zijn klasgenoten. En Rayan (14), bij wie er na de scheiding van zijn ouders nergens meer geld voor was, wat hem op het idee bracht om winkeldiefstallen te gaan plegen en zo aan geld te komen. En dan is er Dani (17) die zijn broertje wilde helpen die ruzie had en de ander met een stuk hout sloeg. Of Mick en Mohamed (16) die samen de computer van school hadden gehackt om zo hun cijfer omhoog te kunnen bijstellen en daarna online meer delicten gingen plegen. En dan zijn er op bijna iedere middelbare school wel incidenten met jongeren die naaktfoto's of andere privacy schendende bestanden van medeleerlingen digitaal rondsturen. Ook gaat het in veel jeugdzaken om kwesties die tijdens het contact met de politie escaleren, zoals het rijden zonder licht in combinatie met het niet bij zich hebben van een ID kaart, brutaal zijn tegen de politie of het rondhangen op een plek waar dat niet mag en vervolgens wegrennen voor de politie. Daarnaast zijn er echter ook jongeren die veelvuldig ernstige delicten plegen, alleen of in groepsverband.

Via het jeugdstrafrecht krijgen jongeren zelden alleen een straf, in veel zaken wordt ook een gedragsinterventie en hulp en begeleiding aan kinderen (en soms de ouders) opgelegd. Waar de politie en (hulp)officier van justitie jongeren die de fout ingaan al dan niet vermanend aanspreken op hun gedrag en vervolgens onderzoeken of er opsporing en vervolging van strafbare feiten mogelijk is, hebben de kinderrechter, Raad voor de Kinderbescherming en jeugd-reclassering extra aandacht voor de vraag of er achterliggende problemen zijn. Gaat het wel goed thuis, hoe is het op school, zijn er diagnoses zoals ADHD, autisme of een licht verstandelijke beperking? Ook herstelrecht biedt interventies voor de hele keten; de wijkagent, buurtbemiddelaar, de officier van justitie, de rechter, de medewerkers van justitiële jeugdinrichtingen en jeugdreclasserders. Toch zijn professionals veelal nog onbekend of onervaren met herstelrecht en de mogelijkheden ervan. Met name in de tijd dat een minderjarige verdachte is en de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan, vinden gesprekken over wat er is gebeurd en wat er nodig is voor herstel zelden plaats.

2.2. De ontwikkeling van jeugdherstelrecht in Nederland

Herstelrecht bestond lange tijd uit een versnipperd aanbod van veelal lokale initiatieven die vaak leunden op enkele enthousiaste individuen en tijdelijke financiering. Initiatieven met slachtoffer-daderbemiddeling en conferencing komen uit de jaren '90. Uit evaluaties bleek dat de deelnemers tevreden waren met het resultaat en een toegenomen gevoel van rechtvaardigheid ervoeren. Daarbij was een afname van de recidive zichtbaar.²⁵ Na een experimentele fase werd door een politieke keuze de belangrijkste focus gelegd op slachtoffer-dadergesprekken via Slachtoffer in Beeld (nu Perspectief Herstelbemiddeling). Deze vorm maakt echter geen deel uit van de strafrechtelijke procedure, al kan de einduitkomst wel gedeeld worden met de officier van justitie. Bij het tienjarig bestaan in 2016 stond de score op ruim 13.000 aanmeldingen. Een deel van de doelgroep werd bereikt, maar lang niet alle jonge daders kregen een aanbod en er haakten ook jongeren en slachtoffers af van deelname.²⁶

De visies op de toepassing van herstelrecht in het jeugdstrafproces lopen flink uiteen. De ene stroming ziet herstelrecht als algehele vervanging van het jeugdstrafrecht, het andere uiterste is om herstelrecht alleen een plek naast of buiten het strafrecht te geven.²⁷ Waar herstelrecht lange tijd alleen een plek buiten het strafrecht om had, komt er nu steeds meer draagvlak om herstelrecht in de jeugdstrafrechtpraktijk te integreren.

Een voorbeeld van een strafrechtelijke jeugdinterventie waarin herstelrecht een belangrijk onderdeel is, is Halt, ook wel Het Alternatief. Oorspronkelijk kregen jongeren via Halt een lichte taakstraf aangeboden waarmee een strafrechtelijk dossier voorkomen kon worden. Uit evaluaties bleek dit niet altijd effectief te zijn in het voorkomen van recidive. De laatste jaren is de interventie vernieuwd en heeft herstel een grotere plaats gekregen. Een Halt-medewerker zet een herstelgesprek in bij delicten waarbij meerdere partijen zijn betrokken, bijvoorbeeld bij ruzies of pesterijen. Tijdens het herstelgesprek komen alle betrokkenen aan het woord, zoals de dader, het slachtoffer, familie, wijkgenoten of een docent. Idee is dat het slachtoffer zijn verhaal kan vertellen en ziet wie hem benadeeld heeft. Door een gesprek met het slachtoffer, krijgt de jongere inzicht in de gevolgen van zijn gedrag voor een ander. Daarbij wordt gesproken over het vergoeden van schade, het aanbieden van excuses en het maken van leer- of werkopdrachten.²⁸

25 Steketeer M., S. ter Woerds, M. Moll & H. Boutellier (2006), *Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland, een evaluatieonderzoek naar zes politiprojecten*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

26 <https://www.perspectiefherstelbemiddeling.nl/Meta-Navigatie/Nieuws/10-jaar-SIB-herstelbemiddeling/>

27 Stokkom, B. van (red.), *Straf en herstel, Ethische reflecties over sanctiedoelinden*, Den Haag: Boom juridische uitgevers.

28 Halt Vernieuwd, *Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening* (2013), WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie.

Tot de Middeleeuwen werden in Europa dergelijke vormen van participatieve manieren om herstel te realiseren ook in gezet. Ze zijn uit zicht geraakt toen de overheid de taak op zich nam van conflict-oplosser

Mediation in strafzaken is een ontwikkeling die recent een stevigere basis heeft gekregen in de strafrechtpraktijk. Tussen 2014 en 2016 zijn pilots met herstelrecht en mediation in strafzaken op rechtbankniveau, politieniveau en bij de reclassering uitgevoerd en grotendeels positief geëvalueerd.²⁹ De pilots mediation in strafzaken zijn gehouden in zes arrondissementen. Van de daadwerkelijk opgestarte mediationzaken slaagde 78%. Een deel van de zaken waren met jeugdigen. De rechtbank Breda werkte in de pilot alleen met jeugdzaken. In het evaluatie-onderzoek van de pilots is echter niet nader gekeken naar die zaken. Wel is beschreven dat er in de regio 41 doorverwijzingen zijn geweest.³⁰

De rechtbankpilots leken in 2016 even te sneuvelen toen de minister van Veiligheid en Justitie niet direct toestemde met een landelijke uitrol, maar na een intensieve lobby vanuit het veld is hiertoe alsnog besloten. Vanaf 2017 bieden alle rechtbanken mediation in strafzaken aan.³¹ Dat betekent dat officieren van justitie en rechters een zaak kunnen aanhouden en verwijzen. Voorwaarde is dat een verdachte een aandeel erkent in het feit en positief staat ten opzichte van mediation. Ook moet het delict impact hebben op het slachtoffer. Een doorverwijzing ligt ook meer voor de hand als duidelijk is dat slachtoffer en dader elkaar in de toekomst nog vaker zullen tegenkomen. Na een doorverwijzing neemt de medewerker van het mediationbureau van de rechtbank contact op met partijen en met de geregistreerde mediator. De medewerker toetst of de zaak zich daadwerkelijk leent voor mediation en of het lukt om partijen bij elkaar te krijgen. In het geval van een minderjarige is daar vaak een ouder bij betrokken.³²

De voorbeelden die worden genoemd in het Infoblad Mediation in Strafzaken dat in mei 2017 verscheen, geven een inkijk in het soort strafzaken die via de rechtbanken naar bemiddeling zijn doorverwezen. Hieruit blijkt dat minderjarigen regelmatig partij zijn.³³ Zo waren er bemiddelingsgesprekken met twee jonge inbrekers, met twee jongens die schade toebrachten aan een bus, met de ouders van een

16-jarig dodelijk gewond verkeersslachtoffer, een groep minderjarige tasjesdieven, een jongen die de voorzitter van een moskee bedreigde en er was een gesprek tussen een pester en gepeste jongen van een middelbare school. Ook waren er minderjarigen getuige van een huiselijk geweld zaak. In alle zaken slaagde de mediation en worden de gesprekken als waardevol ervaren. Er is ondermeer ruimte voor emotie, er komt meer helderheid over wat er gebeurd is, er ontstaat begrip als blijkt dat de verdachte het ook verschrikkelijk vindt wat er is gebeurd, soms wordt spijt betuigd en worden er afspraken gemaakt over het vergoeden van schade. Betrokkenen geven aan dat zij troost halen uit de gesprekken, verdachten worden zich bewust van de impact van de gebeurtenissen, ieders bijdrage aan het gebeurde wordt waar nodig geanalyseerd, er wordt verantwoordelijkheid genomen en partijen zijn in staat om het onderlinge vertrouwen te herstellen en gevoelens van onveiligheid te verminderen. In enkele zaken gaan partijen zelfs akkoord met deelname aan een therapie of cursus om bijvoorbeeld agressief gedrag een volgende keer te voorkomen.

Na een mediation komt het regelmatig voor dat slachtoffer en verdachte er geen behoefte meer aan hebben om het strafproces voort te zetten. Echter, los van de afspraken blijft de straf eis en oplegging van straf of te besluiten tot een sepot ook bij een geslaagde mediation een zaak van het Openbaar Ministerie en de rechter.

Sinds een paar jaar wordt herstelgericht gewerkt in justitiële jeugdinrichtingen. Daarbij wordt ingezet op bewustwording betreffende slachtofferschap en de mogelijkheid tot herstel. In sommige instellingen is een specifieke herstelconsulent aanwezig die zorgt voor kennisoverdracht en structurele aandacht voor onderwerpen als slachtofferbewustzijn en het creëren van mogelijkheden voor daders om een ontmoeting met het slachtoffer te regelen als zij daar behoefte aan hebben. In 2008 en 2009 liep justitiële jeugdinrichting Teylingereind al voorop met een dergelijke aanpak.³⁴ Nu is aandacht voor herstel meer geïntegreerd in het programma, de behandeling en de cursussen waaronder DAPPER. DAPPER is onderdeel van de basismethodiek YOUTURN. Het bestaat uit acht bijeenkomsten van een uur en wordt sinds 2015 geïmplementeerd in alle justitiële jeugdinrichtingen in Nederland. Het is gebaseerd op de herstelgerichte cursussen van Slachtoffer in Beeld en de cursus VASSST (Vertel Anderen over Schuld, Schaamte, Slachtoffers en Toekomst).³⁵ Toch verschilt de inzet van

29 Dierx & Van Hoek, 2012; Cleven e.a., a.w., 2015.

30 Cleven e.a., a.w., 2015.

31 <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Mediation-in-strafzaken-nu-in-hele-land.aspx>

32 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/infoblad-mediation-in-strafzaken-1.pdf>

33 Infoblad 1, Mediation in strafzaken, 05/2017. Zie voor het infoblad: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/infoblad-mediation-in-strafzaken-1.pdf>

34 Wolthuis en Vandenbroucke, 2009, *Schade herstellen tijdens jeugddetentie. Een evaluatieonderzoek naar herstelgericht werken in Forensisch Centrum Teylingereind*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

35 S. Zebel, M. Vroom & E. Ufkes, 2016, *Herstelgerichte cursussen in detentie: Evaluatie van Puinruimen, SOS en DAPPER*, Enschede/Den Haag: Universiteit Twente/WODC. Zie ook: Van Hoek & Slump, 2013, *Restorative Justice in Europe. Slachtoffers, herstelrecht en herstelgerichte (jeugd)detentie: bespreking van Nederlandse en Vlaamse literatuur*, Restorative Justice Nederland, p. 45. <http://www.restorativejustice.nl/user/file/literatuuronderzoekrestorativejusticeineurope-safeguardingvictimsempoweringprofessionals.pdf>

herstelrecht per instelling en werkt bijvoorbeeld niet iedere justitiële jeugdinstelling met een herstelconsulent.

Buiten het strafproces om wordt herstelrecht ook steeds vaker preventief toegepast, veelal om te voorkomen dat jongeren later in een strafrechtelijke procedure terecht komen. In de jeugdzorg worden veelvuldig Eigen Kracht conferenties ingezet of andere vormen van *conferencing* waarbij mensen uit het netwerk van de jongere samen kijken naar oplossingen voor een situatie waarbij een jongere anders mogelijk uit huis zou worden geplaatst.³⁶ Hier wordt bemiddeld in zaken waarin jongeren overlast hebben of zelf voor overlast zorgen, maar die vooralsnog buiten het strafrecht kunnen worden opgelost. Buurtbemiddeling – vooral toegepast in burencollicten met volwassenen – is in Nederland uitgegroeid tot een goed lopende praktijk die draait op vrijwilligers in meer dan 240 Nederlandse gemeenten.³⁷

In onder andere Argentinië, Noord-lerland en België is herstelrecht opgenomen in de wet en worden zaken van minderjarigen en jongeren grotendeels via het herstelrecht afgedaan.

Er zijn verschillende organisaties in het land actief die mediation in strafzaken en herstelrecht bevorderen zoals Restorative Justice Nederland, de Vereniging voor strafrechtmediators, de Eigen Kracht Centrale. Hogescholen en Universiteiten hebben het ook vaker in hun curriculum. Aan de VU is de eerste leerstoel Restorative Justice geïnstalleerd, die wordt ingevuld door Katrien Lauwaert. Dick Allewijn is per 1 april 2017 bijzonder hoogleraar Mediation aan de Vrije Universiteit. Hij verzorgt onderwijs binnen de afstudeerrichting Conflicthantering, Rechtspraak en Mediation van de masteropleiding Rechtsgeleerdheid. Hij geeft aan dat mediation niet zozeer het alternatief is voor rechtspraak, maar dat rechtspraak het alternatief is voor alle gevallen waarin het partijen niet is gelukt het conflict samen op te lossen.³⁸

2.3. Een wettelijke basis

In de praktijk blijkt er behoefte te zijn aan een stevigere inbedding van mediation en herstelrecht in de wet. Sinds 2010 is de wettelijke grondslag voor mediation in strafzaken te vinden in artikel 51h Wetboek van Strafvordering. Het artikel stelt dat het Openbaar Ministerie bemiddeling bevordert en de politie aanspoort om in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte te informeren over de mogelijkheden tot bemiddeling. Als er als gevolg

van bemiddeling een overeenkomst is opgesteld, houdt de rechter die een straf of maatregel oplegt daar rekening mee. De rol van politie, Openbaar Ministerie en rechter kan in nadere regelgeving worden uitgewerkt.

Voor jeugd mist een duidelijk kader nog voor de toepassing van herstelrecht in de praktijk. De ‘Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten inclusief strafmaten Halt (2016R008)’ maakt geen melding van herstelrecht. Wel stelt deze dat de toepassing van sancties en maatregelen bij jeugdigen gericht moeten zijn op de ontwikkeling van jongeren, heropvoeding, resocialisatie en om hen te weerhouden van een verdere criminele carrière. Ook meldt de richtlijn dat strafrechtelijk optreden alléén veelal ontoereikend is om jeugdcriminaliteit terug te dringen en dient te worden ingebed in een keten van preventie en nazorg. In dit kader zou een toevoeging over de mogelijkheid tot doorverwijzing naar herstelrechtelijke interventies zoals bemiddeling of een herstelconferentie een waardevolle en noodzakelijke toevoeging zijn.

Kamerlid Recourt heeft op 17 maart 2016 via een aangenomen motie de regering verzocht om herstelrecht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering een structurele basis te geven op het niveau van politie, officier van justitie en rechter.³⁹ Als vervolg hierop en met het oog op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering hebben de Stichting Restorative Justice Nederland (RJN) en de Universiteit Maastricht (UM) een burgerinitiatiefwetsvoorstel aan de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie aangeboden met de titel ‘Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken’.⁴⁰ De indieners vinden het huidige art. 51h Sv te mager en te vrijblijvend als basis voor een meer op herstel gericht straf(proces)recht.

Artikel VII van het wetsvoorstel besteedt speciaal aandacht aan minderjarigen en regelt dat in zaken van minderjarige slachtoffers, verdachten of daders het Openbaar Ministerie of de rechter ambtshalve onderzoekt of bemiddeling mogelijk is. Als blijkt dat een herstelconferentie de voorkeur heeft, kan de minderjarige de voor hem belangrijke personen uit zijn sociale omgeving vragen om deel te nemen. Ook wijst het artikel op de noodzaak van het terugdringen van het gebruik van voorlopige hechtenis en jeugddetentie. Voor minderjarigen is ervoor gekozen dat een positief bemiddelingsresultaat bij een minderjarige verdachte *in beginsel* leidt tot een (voorwaardelijk) sepot of, op het niveau van de rechter, een (voorwaardelijke) zaakbeëindiging. Aangezien bemiddeling ook mogelijk moet zijn bij ernstige strafbare feiten, blijft de mogelijkheid bestaan om ook bij jeugdige verdachten een vrijheidsbenemende sanctie op te leggen, mits de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe noodzakelijk zijn.

36 Zie: <http://www.eigenkrachtcentrale.nl>

37 Zie: <http://www.buurtbemiddeling.nl>

38 <https://www.beroepsopleiding.advocatenorde.nl/index.php/nieuws-archief/295-interview-dick-allewijn-aanwezigheid-advocaat-bij-mediation-belangrijk>

39 Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 29279, nr. 307, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-307.html>

40 Zie wetsvoorstel ‘Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken’, <http://www.restorativejustice.nl/nl/nieuws-2/p-e-r-s-b-e-r-i-c-h-t/>

Het artikel maakt hiermee duidelijk dat het nodig is om voor een effectieve en leeftijdsadequate aanpak in de praktijk, het jeugdherstelrecht specifiek uit te werken in de wet en het proces apart vorm te geven in beleid.

Defence for Children en Restorative Justice Nederland hebben in een brief het kabinet opgeroepen om herstelrecht integraal onderdeel te laten uitmaken van het jeugdstrafrecht. Naast het toevoegen van aparte bepalingen in de wet zijn concrete maatregelen nodig.⁴¹ Op 14 juni 2017 heeft Kamerlid van Nispen (SP) tijdens het Algemeen Overleg Justitiële Jeugd staatssecretaris Dijkhoff gevraagd op deze brief te reageren. Hij vraagt daarbij om vooruitlopend op eventuele wetswijzigingen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, plannen voor herstelrecht te stimuleren in de praktijk. Dit kan bijvoorbeeld door te bekijken hoe specialisatie en kennis over herstelgerichte afdoeningen bij jeugd kan toenemen bij de politie en het Openbaar Ministerie. Verder vraagt hij om de financiering van mediators te bekijken en wijst hij op het beperkte aantal zaken dat jaarlijks wordt vergoed. Staatssecretaris Dijkhoff heeft toegezegd schriftelijk te reageren op de brief van Defence for Children en Restorative Justice Nederland.⁴²

Probeer Het Model

Ondanks de vele pilots, expertise, een breed draagvlak en een wettelijke basis blijkt de praktijk weerbarstig. Het aanbod voor herstelrecht is versnipperd. De herstelgerichte aanpak in het jeugdstrafrecht blijkt niet eenvoudig om in te voeren. Herstelgericht werken vergt een andere mindset, waarbij specifieke kennis, professionaliteit en aparte rechtswaarborgen nodig zijn en ontwikkeld en geëvalueerd moeten worden. Wolthuis signaleerde in haar proefschrift over herstelrecht en kinderrechten uit 2012 dat er in zaken van jeugd veel kansen blijven liggen. Zij geeft met het PROBEER-HET model concrete handvatten om herstelrecht verder in te voeren in het jeugdstrafrechtpraktijk.⁴³ Dit houdt in dat er toegewerkt wordt naar een jeugdsanctierecht, waarbij het gebruik van herstel een eerste overweging dient te zijn van de politie, de officier van justitie en/of de kinderrechter. Het is van belang om herstelrecht te regelen in alle fasen rondom het afglijden van jeugdigen in strafbaar gedrag. De introductie van herstelrecht in het jeugdstrafrecht behoort plaats te vinden in het kader van een raamwerk met de volgende kernelementen, die ook van belang zijn voor de invulling van het jeugdsanctierecht:

PROBEER HET – model Preventie eerst! Rechten van het kind bepalend Opvoeding centraal Belang van het kind voorop Eigen ontwikkeling en verantwoordelijkheid benadrukken Emotie toelaten, slachtoffers betrekken Re-integratie als doel stellen Herstellen waar mogelijk Eventueel straf, maar opsluiten als uiterste middel Toets mensenrechten
--

Wolthuis, a.w., 2012

3. Conclusies, aanbevelingen en discussie

Herstelrecht is niet meer weg te denken uit het jeugdstrafproces. Het is de sleutel tot een pedagogische en effectieve aanpak in jeugdzaken. Want wat maakt meer indruk dan in gesprek gaan met een benadeelde of slachtoffer en te praten over wat er is gebeurd? Jongeren krijgen via het herstelrecht zowel tijdens of buiten de strafrechtprocedure de kans om te leren van hun fouten, verantwoordelijkheid te nemen en de problemen die ze veroorzaken op te lossen. Het doet recht aan de ontwikkeling die minderjarigen en adolescenten doormaken.⁴⁴ En het geeft slachtoffers de mogelijkheid te participeren en te werken aan een nieuw begin. Ook in het geval het niet tot een gezamenlijke ontmoeting komt, kan er aan besef en herstel worden gewerkt.

Nederland is geen voorloper geweest wat betreft de invoering van herstelrecht. Er is echter een positieve verandering waarneembaar. Er is meer expertise ontwikkeld, ervaring opgedaan en budget beschikbaar gesteld. Bemiddeling heeft een wettelijke basis in art 51h Sv gekregen. De lopende trajecten, zoals mediation in strafzaken op de rechtbanken, herstelconferenties en slachtoffer-dader gesprekken, geven al met al het beeld van een meer structurele aanpak en een startende praktijk in diverse richtingen.

Wat betreft jeugd treffen we echter een zeer versnipperd landschap aan. In de praktijk blijkt het aanbod van herstelconferenties en mediation in jeugdzaken landelijk niet toereikend. Minderjarigen en adolescenten en hun ouders zijn nog te onbekend met de mogelijkheden ervan. Voorts hangt het nog sterk af van individuele advocaten, officieren van justitie en rechters die er wat in zien en er van weten. Lang niet alle professionals in justitieland zijn er goed bekend mee.

Om herstelrecht integraal onderdeel te laten uitmaken van het jeugdstrafrecht is verbetering wenselijk op een aantal punten. Goede voorlichting is cruciaal aan jeugdigen en hun ouders. Om te zorgen dat jongeren de weg vinden naar en meewerken aan herstelrechtelijke interventies is duidelijke informatie in kindvriendelijke taal nodig over wat het inhoudt en hoe het werkt. Voor een succesvolle aanpak bij jeugd is naast de strafrechtelijke interventie een bredere

41 <https://www.defenceforchildren.nl/p/148/6369/mo233-m80/vaste-plek-voor-herstelrecht-nodig-in-het-jeugdstrafrecht>

42 Verslag van algemeen overleg justitiële jeugd d.d. 14 juni 2017, Vergaderjaar 2016–2017, TK 28 741 nr. 34 Zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A00468

43 Wolthuis, a.w., 2012, p. 364.

44 Wolthuis A. & Berger, M. (2017), Young adult offenders' rights and restorative justice, EuroVista vol.4 #2, <http://www.euro-vista.org/eurovista-vol-4-2/page/2/>.

invoering via scholen en wijken nodig, zoals in de Vreedzame Wijkaanpak.

Voor het jeugdstrafproces is het van belang dat er naast een heldere algemene wettelijke regeling voor herstelrecht ook aparte bepalingen voor jeugd in het Wetboek van Strafvordering en in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen komen. Verder is het noodzakelijk dat de richtlijnen van de politie en het Openbaar Ministerie waaronder de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2016R008) verwijzen naar herstelrecht als werkwijze en maatregel voor politie en justitie.

Naast een wettelijke basis is specifieke kennis over jeugd noodzakelijk en het investeren in goed opgeleide professionals. De nieuwste richtlijn van de Europese Commissie (EU2016/800) die zich richt op de rechtspositie van kinderen in het strafrecht pleit daar ook voor. Het geven van meer bevoegdheden aan politie en Openbaar Ministerie om herstelrecht en bemiddeling onderdeel te laten zijn van het jeugdstrafrechtstelsel is tevens aan te bevelen. Daarbij is een landelijk dekkend aanbod nodig van speciaal opgeleide bemiddelaars die kennis hebben over jeugd en rekening kunnen houden met leeftijd, kwetsbaarheid en ontwikkeling.

Er is nog relatief weinig onderzocht in Nederland over de inzet van herstelrecht in strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn. Vooral nog zijn er geen apart getrainde mediators voor jeugdzaken opgeleid. Voorts is de vraag of specifieke kennis en vaardigheden noodzakelijk zijn bij het bemiddelen in jeugdzaken, nog niet onderzocht. Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van jonge verdachten, daders en slachtoffers met herstelrecht, zou meer inzicht kunnen bieden in de vraag of een mediator beter zou kunnen inspelen op de leeftijd van een minderjarige of adolescent.

Herstelrecht is een kinderrecht. De auteurs doen een oproep aan de wetgever, beleidsmakers en iedereen in de jeugdstrafrechtpraktijk. Probeer het!

Over de auteurs

Mr. M. Berger

Maartje Berger is kinderrechtenexpert bij Defence for Children NL en gespecialiseerd in jeugd(straf)recht. Ze is tevens mediator en lid van de klachtencommissie van de Jeugd- en Gezinsbeschermers.

Mr. dr. A. Wolthuis

Annemieke Wolthuis is onderzoeker, trainer en mediator op het terrein van mensenrechten, kinderrechten en herstelrecht. Ze is tevens vice-voorzitter van het European Forum for Restorative Justice en redactielid van het Tijdschrift voor Herstelrecht.