

Enkele kenmerken van en condities voor herstelgerichte politiezorg

John Blad

In 1996 heb ik mijn dissertatie over het abolitionisme van Louk Hulsmans afgesloten en verdedigd, met Cyrille Fijnaut als promotor, die mij maximale vrijheid heeft gelaten om mijn gedachten over Hulsmans positie te ontwikkelen. Het is een ingewikkeld proefschrift geworden met de (voorwaardelijke) decriminalisering van euthanasie als exemplarische casus waaraan de uitgangspunten van het abolitionisme getoetst zijn en een slothoofdstuk waarin ik Louk Hulsmans abolitionisme heb verworpen, maar ook veel genuanceerde ideeën die hij naar voren heeft gebracht – na bewerking - heb overgenomen (Blad 1996). Een aantal jaren later ontdekte ik de verwantschap van de denkbeelden die ik zodoende ontwikkeld had met het herstelrechtelijke denken dat zo ongeveer in dezelfde tijd – midden jaren 1990 – Nederland bereikt had.

Ik ben en blijf Cyrille dankbaar dat hij mij zo ruim de gelegenheid heeft gegeven een eventueel volledige verdediging van Hulsmans positie op te bouwen in een tijd, waarin het abolitionisme in brede, beleidsbepalende kringen reeds lang verworpen was, zij het vaak niet op meer dan oppervlakkige gronden. Dat risico van verwerping op oppervlakkige gronden, of op basis van misverstanden of gewoon gebrek aan kennis en inzicht, lopen ook de theorie en praktijk van herstelrecht. Tegen deze achtergrond en gezien Cyrille Fijnauts grote affiniteit met het politiewezen heb ik er voor gekozen deze bijdrage te wijden aan een schets van enkele belangrijke kenmerken van en condities voor ‘herstelgerichte politiezorg’ in het kader van een meer of zelfs maximaal herstelgerichte rechtshandhaving. Ik kan dan gelijk van de gelegenheid gebruik maken om even terug te komen op de korte aanduiding van de inhoud van mijn eerdere bijdrage over ‘herstelgerichte politiezorg’ in het boek *Herstelrechtelijke Politiezorg* (2010), door de redactie van die bundel. Die schrijft in de inleiding, correct, dat ik naar voren heb gebracht dat de politie zich voorsnog niet laat leiden door een herstelgerichte handhavingsfilosofie maar stelt dan vervolgens, volkomen onjuist: ‘Daarom, zo argumenteert de auteur, kan de politie zelden adequaat bijdragen aan probleemoplossingen’ (Van Calster & Gunther Moor 2010: 11). Dat is een ernstige misrepresentatie, die lezers beslist tot een verkeerd beeld brengt. Wie p. 45 van de genoemde bundel opslaat die leest daar dat ik betoog dat de tot nu toe bestaande bemiddelingsactiviteiten van de politie functioneel samenhangen, niet met een herstelrechtelijk, maar met een strafrechtelijk handhavingsdenken. En dan volgt: ‘Het niet adequaat kunnen bijdragen aan probleemoplossingen door middel van strafrechtelijke interventies is een van de motieven (...) voor bemiddelende interventies en de bemiddelingsvormen die worden gehanteerd zijn niet kennelijk of overwegend vanuit een herstelgerichte filosofie ingegeven. De huidige bemiddelende activiteiten – *die vaak wel bij lijken te dragen aan probleemoplossingen en herstelde relaties* (cursivering nu aangebracht door mij) zonder gebruik te maken van typisch strafrechtelijke middelen - zijn wel een *noodzakelijke voorwaarde* (cursivering in het origineel) om te kunnen spreken van herstelgerichte politiezorg, maar nog niet een *voldoende* voorwaarde. Daarvoor is een bewuste, uitdrukkelijke en goed doordachte herstelgerichte taakopvatting en stijl van politiezorg nodig’ (Blad 2010:45). Ik beweer dus het tegenovergestelde van wat de redacteuren hebben gelezen: bemiddelende activiteiten van de politie dragen vaak bij aan probleemoplossingen, ook al zijn ze niet kennelijk of overwegend ingegeven door een herstelrechtelijk handhavingsdenken. Aan mijn beschouwing mag men zelfs de impliciete conclusie verbinden dat de politie in bepaalde gevallen juist door arrestatie en andere strafrechtelijke middelen aan probleemoplossingen bijdraagt. Die opvatting ben ik in ieder geval ook

toegedaan. Nu was mijn bijdrage aan de bundel misschien wat al te kort en grootlijng en wellicht kan men ook zeggen dat ik te formalistisch redeneer door een verband te eisen tussen handhavingsactiviteiten en een expliciete handhavingsfilosofie, maar de redacteurs – die ik hoog acht – hadden toch wat beter moeten lezen!

In deze bijdrage zal ik mijn visie op herstelgerichte politiezorg verder proberen te ontwikkelen en mij nader te verklaren over de wenselijkheid van een expliciete herstelgerichte handhavingsfilosofie en – stijl, hetgeen met zich meebrengt dat eerst kort op het herstelrecht in verhouding tot het strafrecht moet worden ingegaan en het meersporenbeleid dat het samengaan van beide lijkt mee te moeten brengen. Vervolgens wordt nog eens stilgestaan bij een aantal belangrijke kenmerken van en condities voor herstelgerichte rechtshandhaving. Tenslotte wordt de aandacht gevestigd op een aantal recente ontwikkelingen in ‘restorative policing’ in Engeland, waar zowel de regering als de politie enthousiast mee aan de slag lijken te zijn.

Herstelrecht, strafrecht en meersporenbeleid

In het kader van deze bijdrage moet opnieuw met korte en stellige aanduidingen van complexe materie worden gewerkt, materie waar veel debat over is. Hieronder zullen twee uitgangspunten naar voren worden gebracht voor dat debat. Ten eerste, dat herstelgerichte en ‘strafgerichte’ handhaving kunnen worden ondergebracht in één wettelijk systeem van rechtshandhaving. En ten tweede, dat de wetgever daartoe wel bewuste keuzen moet maken om integere rechtshandhaving op die beide sporen mogelijk te maken.

Nieuw Zeelands jeugdstrafrecht: een procedurele omwenteling

Herstelrecht kan worden gezien als het volstrekte tegendeel van het strafrecht, maar hier wordt er vanuit gegaan dat dat niet in alle opzichten het geval is. Ten eerste gaat het in beide gevallen om *handhavingsrecht*: het materiële strafrecht wordt door herstelrechtelijke denkers immers grotendeels aanvaard. Dit geldt in ieder geval voor de delictsomschrijvingen en de betiteling van die handelingen als delicten, en het geldt zelfs voor een groot deel van de sancties, zij het dat de wijze waarop tot die sancties wordt gekomen, en de betekenis van die sancties, geheel anders wordt geconceptualiseerd. Ten tweede is herstelrecht net zoals strafrecht overwegend *reactief* – komt meestal pas in actie ná het delict – maar het stelt een ander reactiepatroon voor, dat gebaseerd is op een totaal andere manier van denken over reageren op misdaad. Deze twee stellingen kunnen worden uitgewerkt aan de hand van de genuanceerde opmerkingen van de Nieuw Zeelandse opperrechter F.W. McElrea, die aan de basis stond van de beroemde wetgeving van 1989 aldaar en daarin vooral *een procedurele revolutie* ziet: ‘restorative justice, understood as a revolution in criminal procedure, can enable or lead to a victim-centred experience of justice, and with it a reordering of our objectives’ (McElrea 2006: 127). Het belang van de traditionele bestraffing (in de zin van vergeldende leedtoevoeging) wordt in die procedurele omwenteling en herschikking van de doelen gerelativeerd: ‘punishment should not be the overriding objective in dealing with crime, because that is to put the focus on the perpetrator to the exclusion of the victim’ (McElrea 2006: 128). Herstelrecht bevat volgens McElrea ook straffen maar zijns inziens moet de procedure overwegend gericht zijn op het vindiceren van de rechten en vrijheden van het slachtoffer en daarvoor wordt een vijftal aspecten van het grootste belang geacht. Ten eerste, dat het slachtoffer van de dader de erkenning krijgt dat hij of zij hem of haar onrecht heeft aangedaan. Die persoonlijke erkenning door de dader wordt door het slachtoffer belangrijker gevonden dan een bevochten

rechterlijke veroordeling. Ten tweede moet ook een publiekelijke erkenning van het aangedane onrecht plaatsvinden. Ten derde is het voor slachtoffers belangrijk dat hun behoeften worden erkend en dat daarin voorzien wordt. Daarmee wordt het herstel van hun waardigheid bevorderd. Op de vierde plaats moet uitdrukkelijk worden vastgesteld dat het niet de schuld of een fout van het slachtoffer was, dat hij of zij werd gevictimiseerd. Hun vragen en terechte zorgen over die victimisering behoeven prioritaire aandacht en de erkenning door de dader van zijn onrechtmatige handelen is hierin zeer belangrijk. Op de vijfde plaats is waarheidsvinding voor het slachtoffer van eminent belang: wat is er eigenlijk gebeurd? Waarom overkwam mij wat mij overkwam, hoe stak dat in elkaar en wie is daar verantwoordelijk voor? De dader bezit hierover unieke kennis en door die te delen kan het slachtoffer tot adequaat begrip van de gebeurtenis komen. Tenslotte voelen slachtoffers zich ook erkend en hersteld wanneer hun 'community' hoort wat er gebeurd is, vooral wanneer die 'community' medeverantwoordelijk kan worden geacht voor de omstandigheden waarin het delict kon plaatsvinden en zowel slachtoffer als dader in diezelfde 'community' geacht worden terug te keren (McElrea, 2006: 129).¹

Met betrekking tot de straf stelt McElrea het volgende: 'Most restorative conference plans (...) have one or more punitive elements, such as unpaid community work, curfew (house arrest), or other loss of privileges. These elements may also serve utilitarian functions such as engendering good work habits, or keeping the offender out of trouble, but they are usually seen also as punishment. The real success of our restorative conference process lies (...) not in pursuing a non-punitive objective but in the use of procedures that put the victim at the heart of the process and make the community a partner with the state in finding positive solutions' (McElrea 2006:129-130).

Mijns inziens brengt McElrea een attitude tot uitdrukking die vooral op 'probleemoplossing' gericht is ('positive solutions') en hoewel hij zelf het strafbegrip alleen maar relateert aan ik dat de andere procedurele vormgeving van de reactie op strafbare feiten door middel van de 'family group conference' (FGC) met zich mee brengt dat het profiel van de sanctionering sterk verschilt van de kenmerken van de klassieke leedstraf. Die laatste wordt immers autonoom en soeverein opgelegd door de rechter, daartoe bevoegd gemaakt door de strafwet en op grond van een publiek proces op tegenspraak, die daarmee beoogt een vooraf bedreigd proportioneel leed aan de veroordeelde toe te voegen, ongeacht de vraag hoe dader en slachtoffer particulier tegenover die leedtoevoeging staan. De Nieuw Zeelandse FGC leidt echter tot voorstellen, die enerzijds op herstel van aangerichte schade, anderzijds op het aanpakken van causale factoren achter het delict gericht zijn, welke door de rechter worden beoordeeld en eventueel na wijziging worden gefiatteerd ofwel 'van zijn sanctie worden voorzien'. Op de theoretische aspecten van dit andere sanctie-arrangement kan hier niet nader worden ingegaan², maar van belang is wel dat de politie in Nieuw Zeeland heel veel gevallen van lichtere criminaliteit afdoet met een waarschuwing (caution: dit gebeurt in ongeveer 70% van de ter kennis gekomen gevallen!) en niet aanstuurt op de zwaardere procedure van een FGC. En ook van belang is dat voor daders boven de leeftijd van 17 jaar en voor levensmisdrijven gewoon een (accusatoir) strafproces wordt begonnen om tot traditionele bestraffing te komen: het schetst op

¹ Zie voor de kansen en risico's die betrokkenheid van 'community' met zich meebrengt McCold (2004) en Pavlich (2004). Velen zien meer in een dominante rol van de staat dan in een zodanige rol van de samenleving: zie daarvoor Vanfraechem (2007).

² Dat doe ik wel in een in het tijdschrift Sancties in het najaar van 2010 te publiceren bijdrage over het sanctieconcept van het herstelrecht. De discussie over definities is niet onbelangrijk, maar uiteindelijk is belangrijker wat men wil bereiken en hoe.

hoofdlijnen een geïntegreerd handhavingsbestel (hier met betrekking tot jeugdcriminaliteit) waarin meerdere sporen kunnen worden gevolgd, al naar gelang de feiten en omstandigheden. Het recht om te straffen (strafrecht in de zin van *jus puniendi*) hoeft niet fundamenteel te worden bestreden of zelfs opgeheven³ om ruimte te maken voor een herstelgerichte handhaving en de twee handhavingsmodaliteiten – herstelrechtelijk en strafrechtelijk – kunnen naast elkaar bestaan in één wettelijk vormgegeven systeem. Eigenlijk zijn het zelfs drie sporen, omdat de waarschuwing kan worden gezien als een methode van diversie uit de formele rechtshandhaving, waarvan de FGC een onderdeel uitmaakt, dan wel als de minst ingrijpende formele sanctie, passend bij de minst ernstige vergrijpen.

Het EU-Kaderbesluit 2001 vraagt wetgevingskeuzen

De Nieuw Zeelandse wetgever heeft in 1989 heldere keuzen gemaakt en voor de zorgvuldige inpassing van herstelrechtelijke afdoening en herstelgerichte politiezorg te onzent moet ook onze wetgever dat doen. Het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 2001 (2001/ 220/JBZ) terzake van de versterking van de positie van het slachtoffer in de strafprocedure vraagt dat ook van onze wetgever in art. 10 lid 1, dat elke lidstaat opdraagt bemiddeling in strafzaken te bevorderen *met betrekking tot de strafbare feiten waarvoor hij die maatregel passend acht*. In het tweede lid is bepaald dat elke lidstaat erop toeziet dat elke overeenkomst, die in een bemiddeling in strafzaken tussen het slachtoffer en de dader wordt bereikt, in aanmerking kan worden genomen. Dat tweede lid van dit artikel moet worden gezien tegen de achtergrond van de definitie die in art. 1 van het Kaderbesluit onder e) kan worden gevonden: ‘bemiddeling in strafzaken: vóór of tijdens de strafprocedure, het zoeken naar een via onderhandelingen tot stand gebrachte *schikking*⁴ tussen het slachtoffer en degene die het strafbare feit heeft gepleegd, door bemiddeling van een bevoegde persoon’.

Dit kaderbesluit is er maar één van een reeks van internationale rechtdocumenten die allen uitgaan van een positieve en constructieve waarde van herstelrecht voor de rechtshandhaving en men zou de strekking ervan zó kunnen samenvatten, dat de wetgever heeft te bepalen voor welke soorten strafzaken men, eventueel onder bepaalde restrictieve condities, bemiddeling en het door middel daarvan sluiten van overeenkomsten tussen verdachten, dan wel daders en slachtoffers wil toelaten en in hoeverre men met die overeenkomsten rekening wil houden in de bepaling van de juridische sanctionering van daad en dader. Herstelgerichte handhaving is zo te typeren als *bemiddelende, onderhandelende handhaving, die door de wetgever is erkend als in het algemeen belang*.

In Nederland zullen de beleidskeuzen niet in eerste instantie van wetgevende aard zijn, want in het sinds 1 januari 2011 geldende art. 51h Sv staat: ‘Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende bemiddeling tussen de verdachte en het slachtoffer’. Uit de formulering blijkt dat het zal moeten gaan om bemiddeling in het voorbereidend onderzoek, althans voor veroordeling. De discussie over wat hier *verstandig beleid* is gaat iedereen aan, gewone burgers, juristen, criminologen en andere sociale wetenschappers, maar wordt helaas nog veel te weinig publiekelijk gevoerd.

³ Herstelrecht is beslist niet hetzelfde als het strafrechtelijk abolitionisme, ook al zijn er abolitionisten onder de aanhangers van het herstelrecht.

⁴ Mijn cursivering. De Engelse tekst spreekt overigens van een ‘agreement’.

Tegenover en naast een herstelgerichte handhaving kan dan de traditionele strafgerichte handhaving gesteld en behouden worden voor die typen zaken, waarin men geen, op de rechtsbeslissingen invloed nemende, bemiddeling en overeenkomsten voor wenselijk houdt. Beleidslijnen van wettelijke of quasi-wettelijke aard zijn mijns inziens *conditio sine qua non* voor een stabiele en in alle opzichten acceptabele herstelgerichte politiezorg, net zoals voor een integere strafrechtelijke zorg.

Het gaat om twee verschillende typen van rechtshandhaving. Beide vormen van handhaving vragen om consistent en consequent handelen, maar toch in een geheel *andere* richting, met een *andere* finaliteit. Een herstelgerichte inzet zal afkoersen op een overeenkomst tot herstel van schade, een strafrechtelijke echter naar een vorm van formele bestraffing. Het eerste vraagt om mondeling overleg in vertrouwelijkheid, het tweede om verschriftelijking en publiekrechtelijke controle en verantwoording. Als onder het mom van vertrouwelijk en de-escalerend overleg bekentenissen worden uitgelokt die vervolgens zouden kunnen gaan fungeren in een op straf gerichte interventie, dan kan terecht gesteld worden dat de rechtsbescherming van de verdachte is ondermijnd. Andersom compromitteert in een op straf gerichte procedure bijvoorbeeld het 'opleggen' van 'bemiddeling met het slachtoffer' als voorwaarde voor een 'gunstigere' beslissing onmiddellijk de integriteit van (de veronderstelde motieven de dader in) die bemiddeling. Het slachtoffer kan daardoor de indruk krijgen dat de dader een 'better deal' krijgt ten koste van zijn of haar belangen. De bemiddelingsvormen van het herstelrecht dienen dus een prioritaire keuze te zijn van de wetgever of de beleidsbepalende organen in de strafrechtspleging, terzake van categorieën van delicten waarin de herstelmogelijkheid de eerste optie is die aan zowel verdachte als slachtoffer wordt aangeboden. De politiebemoeienis rondom die bemiddelingsvormen kunnen we dan herstelgerichte politiezorg ('restorative policing') noemen. Op de belangrijkste aspecten daarvan zullen we ons nu richten.

Herstelgerichte politiezorg

Deelman en Ponsaers (2010:6) vermelden de volgende omschrijving: 'Restorative policing is a problem-oriented, community style of policing that aims to resolve conflict in civil society more amicably and sensitively without always resorting to strict law enforcement. It calls on police officers to exercise their judgement and use negotiation and persuasion to resolve problems. It is part of a shift from the paradigm of traditional reactive policing with its focus on keeping order, making arrests and providing legal response, towards a more proactive approach which calls for recognition that incidents are often symptoms of more entrenched community problems'.⁵

Van deze omschrijving kan worden gezegd dat ze wel erg ruim en daardoor ook wat vaag is. Om welke conflicten en problemen kan het gaan en is er geen onderscheid tussen 'conflicten' en 'problemen'? Er wordt niet expliciet gerefereerd aan de theoretische grondslagen en de strekking van 'restorative justice' en de omschrijving suggereert dat het de politiebeambten zijn die de conflicten en problemen (moeten) oplossen⁶, zij het door middel van onderhandeling en overtuiging. De omschrijving kan best juist zijn, maar wat wordt nu precies van de politiebeambten gevraagd? Bij Terpstra (2010:57)roept deze omschrijving terecht de vraag op of er ook vormen van politiewerk zijn, waarin het beheersen van conflicten, het bewaren van de vrede en het herstel van relaties na spanningen en botsingen zouden kunnen ontbreken. Is het zó met andere woorden geen overbodige term?

Deze definitie nog niet kennende omschreef ik 'restorative policing' als uitwerking van 'restorative justice' als volgt: 'that style of policing that emphasizes repairing the harm caused or revealed by criminal behaviour. It promotes cooperative processes that include all stakeholders in order to

⁵ Deze omschrijving werd ontleend aan The Sage Dictionary of Policing.

⁶ Ook het begrip 'oplossen' is natuurlijk rijkelijk vaag.

identify, address and redress the harm(s) caused' (Blad 2010:46).⁷ Deze beknopte definitie geeft aan dat het primair moet gaan om het herstellen van vormen van schade die ontstaan zijn door delicten en dat het, na constatering van een delict, niet de politiebeambte is die de problemen moet oplossen maar dat hij de vormen van overleg in gang moet zetten, waarin de criminele gebeurtenis, de schade die daardoor is ontstaan en de wijzen waarop die schade kan worden hersteld, door de belanghebbenden kunnen worden onderzocht. Omdat het hier om een vorm van rechtshandhaving gaat, is de politie óók een belanghebbende bij een goede afdoening van (de gevolgen van) het delict, hetgeen vragen en veel discussie oproept met betrekking tot de mogelijke rol tijdens de bemiddeling of het herstelgerichte groepsoverleg ('conferencing'). Zoals de internationale experimenten laten zien is het mogelijk om politiemensen te trainen tot een voortreffelijke 'facilitator' of gespreksleider, maar dit vergt aanzienlijke inspanning omdat de 'bemiddelende' rol ingebed is in een geheel andere cultuur dan de repressief-handhavende cultuur waarin de meeste politiebeambten zijn gesocialiseerd. Het zich eigen maken van die geheel andere cultuur en het accomoderen van die twee culturen in de eigen persoonlijkheid en functie is veeleisend en niet iedereen zal daarin slagen. Rolverwarringen en rolconflicten kunnen ontstaan die de integriteit van zowel de herstelgerichte als die van de strafrechtelijke handhaving kunnen aantasten (Young 2001; Young & Hoyle 2003). De indruk is dan ook dat de meeste auteurs die zich hierover uitlaten menen dat het beste model dát is, waarin de politiebeambte als vertegenwoordiger van het algemene belang der rechtshandhaving participeert als 'stakeholder', terwijl het overleg zelf wordt geleid en gefaciliteerd (ook georganiseerd) door speciaal daarvoor opgeleide bemiddelaars (Van Garsse 2010:38).

Voor zover delicten niet op heterdaad door de politie worden geconstateerd vergt ook een herstelgerichte handhaving opsporingsactiviteiten teneinde de vermoedelijke dader te vinden. Zoals hierboven al aangeduid begint het herstellen met een adequate vaststelling van de 'materiële waarheid'. Indien een (quasi-)wettelijk regelstelsel het betreffende (vermoedelijke) delict heeft aangewezen als in beginsel 'herstelbaar' – in aanmerking komend voor een herstelgerichte afdoening – dient deze opsporing niet primair gericht te zijn op de voorbereiding en het nemen van strafvorderlijke beslissingen, maar op het voorbereiden van vormen van overleg die kunnen leiden tot herstelgerichte verplichtingen van de dader tegenover slachtoffer en samenleving. Het proces-verbaal dat opgesteld wordt dient te vermelden dat de verbaliserende ambtenaar geïnformeerd heeft naar de bereidheid van de verdachte om de feiten te erkennen en daarvoor verantwoordelijkheid te nemen tegenover zijn slachtoffer, en wat het antwoord daarop was. Van Garsse (2010:34) brengt naar voren dat de bewoordingen van processen-verbaal zo feitelijk mogelijk zouden moeten zijn en zo min mogelijk andere dan juridische kwalificaties zouden moeten bevatten, omdat die een herstelgerichte afdoening in weg zouden kunnen zitten. Dit doet hij tegen de achtergrond van subsidiariteit van de straf als grondslag van herstelrecht, die hij als het ware op het niveau van elke individuele strafzaak denkt, terwijl hier wordt uitgegaan van een categorale prioriteit van herstel.

Van groot belang is in dit verband de wijze van benaderen en aanspreken van de verdachte: de herstelrechtelijke filosofie bevat de grondstelling dat het van cruciaal belang is dat de 'dader' niet met zijn 'daad' wordt geïdentificeerd. Dat belang is zowel van morele als van functionele aard en dient voorop te staan in de behandeling van daad en dader, maar ook m.m. in het aanspreken van het slachtoffer. De morele dimensie houdt in dat het onethisch genoemd kan worden om een persoon te definiëren aan de hand van één waargenomen, negatieve handeling. Dat kan leiden tot de totalisering van een negatief beeld van die persoon, tot criminalisering van zijn identiteit of zoals Maruna (2001:139) het, in navolging van Lofland, noemt 'deviant-smithing'. De functionele dimensie van die grondstelling is dat wanneer 'daders' niet gevangen genomen worden in een veronderstelde

⁷ Deze omschrijving is gebaseerd op de veel gebruikte definitie van Restorative Justice als 'a theory of justice that emphasizes repairing the harm caused or revealed by criminal behaviour. It is best accomplished by cooperative processes that include all stakeholders.' (www.restoprativejustice.org.)

criminele identiteit, zich kunnen tonen als niet-crimineel en gemakkelijker afstand kunnen nemen van hun delictshandelen als 'iets dat niet bij hen past.' In termen van Maruna (2001:139): 'normal-smithing'.

Men zou de wijze van aanspreken 'responsabiliserend' moeten kunnen noemen, dat wil zeggen, uitgaande van de presumptie dat de verdachte zijn betrokkenheid bij de delictueuze feiten niet zal willen ontkennen áls hem duidelijk wordt gemaakt dat hij de gevolgen daarvan zou mogen herstellen. Men zou kunnen spreken van een 'presumptie van bereidheid tot herstel' die het aanspreken oriënteert. De openingszet zou dan zijn dat er een vermoeden is dat de aangesproken burger als dader betrokken is bij bepaalde wederrechtelijke feiten, onmiddellijk gevolgd door de mededeling dat (de gevolgen van) die feiten door 'justitie' herstelbaar zijn verklaard, waardoor de verdachte de gelegenheid krijgt zijn verantwoordelijkheid te nemen voor een zo goed mogelijk herstel van de schadelijke gevolgen. Er zijn ervaringen en aanwijzingen in het onderzoek dat zo'n manier van aanspreken de opheldering van delicten of 'delictachtige feiten' ten voordele van benadeelden kan verhogen (Sherman & Strang 2007:82;Avila & Dierx 2007:38).

De op te stellen regels zullen kunnen inhouden dat bepaalde typen zaken direct door de politie kunnen worden doorgezonden naar een (geaccrediteerde) bemiddelingsdienst terwijl zwaardere (maar nog steeds herstelbare) zaken via het openbaar ministerie naar een bemiddelingsdienst gaan. Ook zou men kunnen bepalen dat alle zaken eerst door het OM worden gezien alvorens ze naar een bemiddelingsdienst gaan teneinde de mogelijkheid van bemiddeling of groepsoverleg na te gaan. Wanneer een herstelgericht overleg mogelijk blijkt en georganiseerd wordt kan, zoals reeds gezegd, de politiebeambte die bij de verbalisering van het delict betrokken was eventueel zijn rol vervullen door mee te praten over passende verplichtingen voor de dader en toezeggingen te doen met betrekking tot hulp, steun en toezicht bij het uitvoeren en naleven van de herstelgerichte activiteiten. Als bijvoorbeeld in Nieuw Zeeland met een jongere wordt afgesproken dat hij elke avond uiterlijk om 23.00 uur thuis is kan de politie daar steekproefsgewijs toezicht op houden, zo ook op deelname aan een afkickprogramma en dergelijke.

Duidelijke wet- en regelgeving is hierboven al meermalen aan de orde geweest als voorwaarde voor juridisch en functioneel verantwoorde herstelgerichte politiezorg. Zoals Leo van Garsse in zijn voortreffelijke bijdrage aan de bundel *Herstelrechtelijke politiezorg* laat zien is ook aanvullende training van de politieagenten van groot belang en de ontwikkeling van een 'herstelvriendelijk' klimaat in de korpsen (Van Garsse 2010: 39-40). Dat klimaat moet enerzijds gebaseerd zijn op een goed begrip van en waardering voor het herstelrechtelijk gedachtengoed en de resultaten die daarmee – onder bepaalde condities – bereikt kunnen worden, anderzijds moeten daarin politiebeambten beloond en niet ondergewaardeerd worden wanneer zij – eventueel veel – tijd besteden aan een kwalitatief goede herstelgerichte interventie. Natuurlijk moet ook het lokale bestuur een ondersteunend lokaal beleid ontwikkelen en moeten de relaties tussen politie en de bemiddelingsinstanties goed zijn: die laatsten moeten zorgen voor goed en representatief informatiemateriaal waarmee de politie aan de burgers kan uitleggen waar het bij herstelrecht om gaat. Het herstelrechtelijke gedachtengoed, dat ten grondslag zou moeten liggen aan een herstelvriendelijk klimaat bij de politieorganisatie, kan in het bestek van dit artikel verder niet in extenso besproken worden, maar daarvoor kan men ondertussen minstens één volle bibliotheek raadplegen. Hier wordt afgesloten met korte berichtgeving over de betrokkenheid van de politie bij herstelrecht in Engeland, zoals die in een recent congres te Nottingham aan de orde kwam. De Engelse ACPO⁸ heeft 'restorative justice' herkend en erkend als een belangrijke 'tool' voor 'policing', een stuk gereedschap dat in vele regio's wordt gebruikt.

Restorative Policing in Engeland

⁸ ACPO is de Association of Police Officers.

ACC Garry Shewan is de beleidsverantwoordelijke voor herstelrecht en Community Justice van de ACPO en gaf op een congres aan de Trent University van mei 2010 een presentatie waarop deze laatste paragraaf gebaseerd wordt. Naar voren werd gebracht dat in de voorafgaande periode, net als in veel andere landen, 'output'-eisen waren opgelegd aan de Engelse politie, die niet alleen de discretionaire ruimte van de politie op straat fors hadden beperkt, maar ook hadden geleid tot de criminalisering van steeds meer jongeren, voor steeds minder ernstige – maar gemakkelijk constateerbare – strafbare feiten. De opheldering nam weliswaar toe, maar betrof volgens Shewan het verkeerde type zaken. Met betrekking tot motieven om meer herstelrecht toe te gaan passen werd naar voren gebracht: 'Criminological theories such as Labelling and Re-integrative shaming suggest that retributive justice can make matters worse by alienating both offender and victim. Offenders stigmatized by the CJS are often drawn together to form their own subcultures (often with higher social capital than the communities they offend). The needs of "communities" when faced with law breaking and anti-social behaviour are very different from purely revenge and payback.' (Shewan 2010: 1.3.)

Engels onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de regering door Joanna Shapland, naar de effectiviteit van herstelrecht in drie programma's (in Londen, Northumbria en Thames Valley) heeft aangetoond dat 85% van de deelnemende slachtoffers tevreden was over deelname en resultaten en dat, wanneer men kijkt naar juist de ernstige delicten van volwassen daders, het percentage van nieuwe veroordelingen met 27% was gedaald. Ook heeft men in deze tijden van bezuinigingen gekeken naar de kosten-batenverhouding. Shewan (2010: 1.6.) meldt: 'the cashable cost savings to the CJS alone delivered through these reductions in reconviction were shown to be around £6K per offender. The research suggests that the reductions in the frequency of offending indicate that for every £1 spent on delivering RJ it would lead to cost savings of £8.'

Herstelrechtelijke praktijken raken dan ook steeds meer geïntegreerd in wijkpolitiezorg, 'Youth Offending Teams', 'Integrated Offender Management' en dergelijke met het oog op het oplossen van de problemen die zich voordoen. In een zich landelijk ontwikkelend 'beslissingsschema' zijn criteria voor het gebruik van herstelrechtelijke technieken opgenomen, waarin politiebeambten⁹ ook op grote schaal worden getraind.

Interessant is het enthousiasme dat men, mijns inziens terecht, blijkt te hebben voor de methode van 'conferencing': deze levert met name in het kader van het aangehangen model van 'community oriented policing' de meeste meerwaarden op.¹⁰ Men hanteert hier een onderscheid tussen 'Street RJ' (Level 1) en 'Level 2 RJ'. Hierover meldt Shewan (2010: 2.3): 'Street RJ (...) includes YRDs¹¹ as well as the Community Resolutions/Disposals delivered in the Professional Decision-Making Schemes; it deals with minor crimes on the spot and is quick and easy to utilise. The second (level) is Restorative or Community Conferencing that is used to tackle more serious crimes and incidents, persistent ASB¹² or neighbourhood disputes where a clear community impact is demonstrated. (...) whilst they are more time-consuming to set up and run, they offer significant cost savings in future policing time through effective problem solving and resolution'.

Als voorbeeld van dat laatste vermeldt Shewan (2010: 3.2.18): 'Police received 234 calls to a repeat ASB problem with on average of each call consuming an hour of police time at a cost of £7,188.'

⁹ Hiermee wordt in dit geval bedoeld zowel de 'beat officers' als de ruim aanwezige PCSO's (Police Community Support Officers), die geen 'échte' agenten zijn.

¹⁰ Uit de bundel 'Restorative Policing' blijkt zonneklaar dat de beste context voor herstelgerichte politiezorg is de stijl van 'Community Oriented Policing' (COP) en/of die van 'Problem Oriented Policing' (POP). Zie: Lodewijk Gunther Moor e.a (Eds.), (2009), Journal of Police Studies, vol. 2009-2. Volgens Terpstra (2010: 59) is herstelgerichte politiezorg zelf echter geen werkelijk zelfstandig politiemodel.

¹¹ Dit zijn Youth restorative Disposals, omschreven als volgt: 'using restorative justice techniques, a young person has to face up to the impact of their offence, offer an apology and examine why the offence took place. Where appropriate, a plan is made for the young person to make good the wrong that was done in the offence.' De Youth Justice Board website (www.yjb.gov.uk) geeft voorbeelden en laat zien hoe effectief zij zijn.

¹² Dit staat voor Anti-Social Behaviour.

Following a restorative conference which took 4.83 hours to organize and run there were no further incidents.'

Er wordt onderzoek vermeld waaruit blijkt dat herstelrechtelijke politiezorg het vertrouwen van de bevolking in de politie doet toenemen (Shewan 2010: 3.2.22 e.v.). Een laatste citaat: 'Community based RJ builds upon the role of local neighbourhood officers and staff to understand local values, priorities and needs and equips them with a new flexibility to design interventions that meet them. This enables the police and communities to work together on behalf of the victims and the community itself, turning conflict into co-operation enabling the achievement of real and lasting solutions' (Shewan 2010: 4.2.).

Nu moet met onderzoek, door de politie zelf verricht, voorzichtig worden omgegaan, maar ook onafhankelijk onderzoek bevestigt de indruk dat met herstelgerichte inzet van politiecapaciteiten goede resultaten kunnen worden geboekt (Shapland 2009).

Tot slot: een wens!

De vorige paragraaf had uitsluitend tot doel te illustreren dat het niet alleen idealistische academici zijn die zich aangetrokken kunnen voelen tot het herstelrecht, maar ook nuchtere politiemensen, die elke dag met hun voeten in de klei of de 'modder' van de conflictueuze werkelijkheid staan. In sommige landen is er zelfs een zekere politieke steun voor het herstelrecht, die in Nederland tot nu toe geheel lijkt te ontbreken. Elisabeth Lissenberg (2005: 3-4) heeft in een column in het Tijdschrift voor Herstelrecht gepleit voor meer steun van de 'elite' om het herstelrechtelijke gedachtengoed een kans te geven. Cyrille Fijnaut behoort tot die – wetenschappelijke en maatschappelijke – elite die 'opinion leading' kan zijn en veranderingen in gang kan zetten. Ik wens dan ook, naast al het goede dat ik hem en zijn naasten persoonlijk toewens, dat hij in zijn emeritaat de tijd zal kunnen vinden zich ruim te oriënteren op herstelgerichte politiezorg en dan de termen zal vinden om zich daar als gerenommeerd politiewetenschapper in kritisch-constructieve zin over uit te laten. Zijn bij voorbeeld de Veiligheidshuizen, waar Fijnaut een voorstander van is, niet ideale instanties voor herstelgericht groepsoverleg, met deelname van representanten van zorginstanties en de rechtshandhaving (Bolluyt, 2011)?

Literatuur

Avila, B. & J. Dierx (2007), 'Nederlandse' Beginselen en Argentijnse praktijken, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, (7) 2, p. 28-49.

Blad, J.R. (1996) *Abolitionisme als strafrechtstheorie. Theoretische beschouwingen over het abolitionisme van L.H.C. Hulsman*, Deventer: Gouda Quint.

Blad, J.R. (2010) Restorative Policing. Theoretische aspecten van een herstelgerichte politiezorg, in: Van Calster, P. & L. Gunther Moor (Red.), *Herstelrechtelijke politiezorg*, Dordrecht: SMVP/Gent: Centrum voor Politiestudies, p. 43-55.

Blad, J.R. (2011), Het sanctieconcept van het herstelrecht, *Sancties*, nr. 3 (nog te verschijnen).

Bolluyt, Ellen (2011), *De meerwaarde van herstelrecht in het Veiligheidshuis*, Masterscriptie Rechtsgeleerdheid, Erasmus School of Law, Universitaire Bibliotheek EUR.

Deelman, P. & P. Ponsaers (2010), Voorwoord, in: Van Calster, P. & L. Gunther Moor (Red.), *Herstelrechtelijke politiezorg*, Dordrecht: SMVP/Gent: Centrum voor Politiestudies, p. 5-6.

Lissenberg, E. (2005), Een elite voor herstelrecht, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, (5) 3, p. 3-4.

Maruna, S. (2001), *Making Good: how ex-convicts reform and rebuild their lives*, Wolters Kluwer, E-book (web).

McElrea, F.W. (2006), Restorative Justice: A New Zealand Perspective, in: Cornwell, David (Ed) *Criminal Punishment and Restorative Justice*, Winchester: Waterside Press, 119-134.

McCold, P. (2004), What is the Role of Community in Restorative Justice Theory and Practice? In: Howard Zehr & Barb Toews (Eds), *Critical Issues in Restorative Justice*, Monsey, New York: Criminal Justice Press/Cullompton, Devon: Willan Publishing, p. 155-172.

- Pavlich, G., What are the Dangers as Well as the Promises of Community Involvement, in: Howard Zehr & Barb Toews (Eds), *Critical Issues in Restorative Justice*, Monsey, New York: Criminal Justice Press/Cullompton, Devon: Willan Publishing, p. 173-184.
- Shapland, J. (2009), Restorative Justice conferencing in the context of community policing, in: L. Gunther Moor, T. Peters, P. Ponsaers, J. Shapland & B. van Stokkom (Eds), *Restorative Policing*, Journal of Policiestudies/Cahiers Politiestudies, 11, p. 119-138.
- Sherman, L.W. & Strang, Heather (2007), *Restorative justice: The evidence*, rapport uitgebracht aan het Smith Institute te Londen (web).
- Shewan, Garry (2011), *The Business Case for Restorative Justice and Policing*, www.restorativejustice.org.uk
- Terpstra, J. (2010) Restorative Policing: over de paradox van bemiddeling bij de Nederlandse politie, in: Van Calster, P. & L. Gunther Moor (Red.), *Herstelrechtelijke politiezorg*, Dordrecht: SMVP/Gent: Centrum voor Politiestudies, p. 57-66.
- Van Calster, P. & L. Gunther Moor (2010), Inleiding, in: idem (Red.), *Herstelrechtelijke politiezorg*, Dordrecht: SMVP/Gent: Centrum voor Politiestudies, p. 9-14.
- Vanfraechem, I. (2007), Community, Society and state in restorative justice: an exploration, in: Robert MacKay et. Al. (Eds), *Images of Restorative Justice Theory*, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, p. 73-92.
- Van Garsse, L. (2010), Herstelrecht en bemiddeling in Vlaanderen en de politie: voor het beleidsmatig activeren van een essentieel partnerschap, in: Van Calster, P. & L. Gunther Moor (Red.), *Herstelrechtelijke politiezorg*, Dordrecht: SMVP/Gent: Centrum voor Politiestudies, p. 17-42.
- Young, R. (2001), Just Cops doing Shameful Business? : Police-led Restorative Justice and the lessons of research, in: A. Morris & G. Maxwell (Eds), *Restorative Justice for Juveniles*, Oxford: Hart Publishing, p. 195-226.
- Young, R. & Hoyle, C. (2003), New, Improved Police-led Restorative Justice?, in: A. von Hirsch et al (Eds), *Restorative Justice & Criminal Justice. Competing or Reconcilable Paradigms?*, Oxford: Hart Publishing, p. 273-292.