

Mediation in de politiefase van het strafproces

De juridische mogelijkheden gelet op het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel*

Jan Jasper de Vries

1 Inleiding

Het politierapport ‘Betekenisvol handelen’ (Felser, Nas & Van Oosten, 2017) concludeert dat een strafrechtelijke aanpak vaak niet de beste oplossing is voor tal van zaken die bij de politie terechtkomen. Andere interventies, zoals de inzet van herstelrechtvoorzieningen, dragen in veel gevallen meer bij aan het (duurzaam) oplossen van een probleem en aan een tevreden burger. In het burgerinitiatiefwetsvoorstel strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen uit 2018¹ wordt een concreet voorstel gedaan waarmee invulling kan worden gegeven aan de wens van de Nationale Politie om tot ‘betekenisvolle interventies’ te komen. Dat wil zeggen: interventies die gericht zijn op maatwerk en waarbij rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van aangevers en met de context van het strafbare feit (Felser, Nas & Van Oosten, 2017; Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 32-33). Voorgesteld wordt om de toepassing van de herstelrechtvoorziening mediation in een vroeger stadium van het strafproces mogelijk te maken dan nu het geval is, namelijk al in de politiefase: de fase van aangifte of ambtshalve onderzoek tot en met toezending van het strafdossier door de politie aan het Openbaar Ministerie.²

Het wezenlijke kenmerk van de herstelrechtvoorziening mediation is dat het invloed beoogt te hebben op beslissingen die binnen het strafproces worden genomen. De toepassing van mediation in de politiefase houdt derhalve in dat de uit-

* Dit artikel is een bewerking van de scriptie die Jan Jasper de Vries in het kader van zijn master Forensica, Criminologie en Rechtspleging aan de Universiteit Maastricht schreef onder begeleiding van Jacques Claessen.

1 Volledig: Voorstel van wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief Memorie van Toelichting, Herziened versie (Claessen et al., 2018).

2 In het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (2020) wordt het strafproces als volgt ingedeeld:

- 1 Voorbereidend onderzoek bestaande uit:
 - a Onderzoeksfase politie (de politiefase van het strafproces). Een fase die loopt van aangifte (of start van het ambtshalve onderzoek) totdat het resultaat naar het OM wordt doorgezonden.
 - b Afdoenings- en vervolgingsfase OM. De fase waarin het OM beslissingen met strafvorderlijke consequenties neemt zoals het zelf afdoen van een zaak of het uitbrengen van een dagvaarding.
- 2 De berechtingsfase. Bestaande uit het onderzoek ter terechtzitting tot en met het onherroepelijk worden van de gerechtelijke beslissing.
- 3 De tenuitvoerleggingsfase. De fase waarin de sanctie, indien deze wordt opgelegd, ten uitvoer wordt gelegd.

komst van de mediation een rol speelt bij de beslissing die in deze fase van het strafproces wordt genomen: het al dan niet inzenden van de aangifte/het strafdossier aan het Openbaar Ministerie. Een gewichtige beslissing, omdat bij niet-inzending een strafzaak³ wordt voorkomen en het uit misdaad ontstane en/of het aan misdaad ten grondslag liggende conflict op herstelrechtelijke wijze⁴ kan worden opgelost (Claessen et al., 2018, p. 48; Claessen & Roelofs, 2020, par. 49.1.2).

Hoekstra en Beenackers (2021, p. 27) wijzen echter op het feit dat binnen het Nederlandse rechtssysteem de beslissing om al dan niet tot vervolging over te gaan het exclusieve terrein is van de officier van justitie, waardoor er minder ruimte voor de politie is om zelf herstelrechtelijke interventies in te zetten.

Indien, zoals voorgesteld in het burgerinitiatiefwetsvoorstel, een hulpofficier van justitie⁵ aan de hand van een geslaagde mediation besluit het strafdossier niet in te zenden aan het Openbaar Ministerie, maakt deze politiefunctaris zelfstandig een opportunitetsafweging omtrent de vervolging en onttrekt hij in dat geval de facto de officier van justitie de mogelijkheid om een vervolgingsbeslissing te nemen in de voorliggende zaak. De constatering van Hoekstra en Beenackers (2021) roept de vraag op in hoeverre de toepassing van mediation in de politiefase van het strafproces te verenigen is met het vervolgingsmonopolie en het daaraan verbonden opportunitetsbeginsel. Een relevante vraag, nu diverse pilots rond de inzet van mediation in de politiefase van het strafproces overwegend positieve resultaten laten zien (Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 7). Ook andere (internationale) studies naar het effect van herstelrechtvoorzieningen in het algemeen wijzen uit dat er sprake is van een positieve invloed op de deelnemers en van minder recidive, een betere nakoming van terugbetaling, een positieve bijdrage aan de verwerking door slachtoffers en de verhoging van de legitimiteit van het strafrechtssysteem voor alle deelnemers (Cleven, Lens & Pemberton, 2015, p. 10-15; Elbers, Becx & Lauwaert, 2020; Latimer, Dowden & Muisse, 2005; Braithwaite, 2014).

In deze bijdrage worden daarom de mogelijkheden van de toepassing van mediation in de politiefase verkend, rekening houdend met het vervolgingsmonopolie en het opportunitetsbeginsel. In de volgende paragraaf zal daartoe allereerst een bespreking plaatsvinden van de herstelrechtvoorzieningen die in de huidige Nederlandse praktijk worden toegepast, te weten mediation en bemiddeling. Daarbij wordt

- 3 Er is sprake van een strafzaak vanaf het moment dat de politie het proces-verbaal stuurt aan het Openbaar Ministerie. Op dat moment vindt inschrijving van het proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie plaats, met als doel het nemen van verdere strafvorderlijke beslissingen, waaronder de mogelijkheid van vervolging.
- 4 Herstelrecht: het in staat stellen van het slachtoffer en de verdachte of de veroordeelde, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen van het strafbare feit, met de hulp van een onpartijdige derde (art. 51a lid 1 sub d Sv). Daarbij is ook plaats voor de oorzaken die aan het strafbare feit ten grondslag liggen (Claessen & Roelofs, 2020, par. 49.1.2).
- 5 De hulpofficier van justitie is een opsporingsambtenaar aan wie meer strafvorderlijke bevoegdheden toekomen dan 'gewone' opsporingsambtenaren. Hij is niet in dienst van het Openbaar Ministerie, maar is bijvoorbeeld een aangewezen politieambtenaar (art. 146a Sv): Corstens, 2021, p. 303; Keulen & Knigge, 2016, p. 53.

Jan Jasper de Vries

eveneens nader ingegaan op het belang van mediation in de politiefase. Vervolgens zullen in de derde paragraaf het vervolgingsmonopolie en het opportunitiebeginsel worden besproken. In de daaropvolgende paragrafen zal uiteengezet worden op welke wijze mediation in de politiefase juridisch vorm kan worden gegeven, zodanig dat de toepassing in lijn is met het vervolgingsmonopolie en het opportunitiebeginsel. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de criteria voor de toepassing (par. 4), geschikte delictscategorieën (par. 5), een op te stellen aanwijzing (par. 6), de bevoegde autoriteit (par. 7) en de kwalificatie van het rechtsgevolg (par. 8). De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie (par. 9) gevolgd door een wetsvoorstel voor de toepassing van mediation in de politiefase van het strafproces die in overeenstemming is met het vervolgingsmonopolie en het opportunitiebeginsel (par. 10).

2 De Nederlandse herstelrechtvoorzieningen

2.1 Het wettelijk kader en beleidskader

De herstelrechtvoorzieningen die op dit moment worden toegepast in de Nederlandse praktijk zijn *bemiddeling* en *mediation* en zijn vastgelegd in artikel 51h Wetboek van Strafvordering (Sv). Beide herstelrechtvoorzieningen stellen partijen in staat om op vrijwillige basis actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen en oorzaken van het strafbare feit (art. 51a lid 1 sub d Sv; Zehr, 2015, p. 26 en 40). Verder zijn bemiddeling en mediation twee wezenlijk van elkaar te onderscheiden voorzieningen. Tijdens *bemiddeling* staat emotioneel en relationeel herstel centraal. De voorziening is nadrukkelijk niet bedoeld om invloed te hebben op de te nemen beslissingen in het strafproces en vindt zo gezien naast het strafproces plaats. *Mediation* daarentegen beoogt wel degelijk invloed te hebben op de afdoeningsbeslissingen die in het strafproces worden genomen door het Openbaar Ministerie dan wel de rechter (art. 51h lid 2 Sv). Bij mediation kunnen, in tegenstelling tot bij bemiddeling, alle vormen van schade⁶ aan de orde worden gesteld (Claessen & Roelofs, 2020). Momenteel is mediation volgens het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (2020) de aangewezen herstelrechtvoorziening tijdens de afdoenings- en vervolgingsfase (OM-fase) en de berechtingsfase (ZM-fase) van het strafproces. In de politiefase van het strafproces kan alleen naar mediation worden verwezen indien duidelijk is dat de OM-fase daadwerkelijk zal volgen. Oftewel, mediation speelt bij de beslissing tot het toezenden van het strafdossier door de politie aan het OM op dit moment geen rol. Wanneer in de politiefase duidelijk is dat het dossier niet zal worden ingezonden aan het OM wordt bemiddeling voorgeschreven. De gedachte hierachter is dat er in die situatie geen afdoenings- en vervolgingsfase (OM-fase) en berechtingsfase (ZM-fase) zullen volgen waarin respectievelijk de officier van justitie en rechter iets kunnen beslissen (Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces 2020, p. 4-6).

6 Het omvat onder andere materiële schade, immateriële schade, relationele schade, morele schade en schade aan de rechtsorde (Claessen & Roelofs, 2020, par. 49.1.2).

2.2 Herstelrechtvoorzieningen in de praktijk

De theoretische opdeling tussen bemiddeling enerzijds en mediation anderzijds blijkt in de praktijk minder houdbaar. Hoewel bemiddeling niet beoogt invloed te hebben op te nemen beslissingen in het strafproces, blijkt dat dit in de praktijk wel het geval kan zijn. Het staat verdachten en slachtoffers immers vrij om informele bemiddelingspogingen te ondernemen en het staat de officier van justitie en rechter vrij om deze uitkomsten (tijdens de OM- en ZM-fase van het strafproces) te betrekken bij te nemen beslissingen (Kamerstukken II, 2010a, p. 7 en 14). Diverse auteurs, waaronder de opstellers van het burgerinitiatiefwetsvoorstel, stellen dat bemiddeling in de praktijk ook van invloed kan zijn op beslissingen die door de politie worden genomen (Claessen et al., 2018, p. 45; Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 9). Zo zou bemiddeling nu al kunnen leiden tot een besluit van de politie om het strafdossier niet naar het Openbaar Ministerie te zenden (Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 9 en 39).

2.3 Voordelen van mediation in de politiefase

Dat bemiddeling in de praktijk nu ook van invloed kan zijn op beslissingen die door de politie worden genomen, is voor de opstellers van het burgerinitiatiefwetsvoorstel de reden om mediation als dé herstelrechtvoorziening in de politiefase aan te wijzen – in plaats van bemiddeling, zoals het huidige beleidskader voorschrijft. Gelet op het mogelijke gewicht dat de uitkomst van bemiddeling in de praktijk in de politiefase kan hebben,⁷ kiezen zij ervoor om aan een gesprek in deze fase van het strafproces de kwaliteitswaarborgen te verbinden die gelden voor mediation (Claessen et al., 2018, p. 45).⁸ Volgens het burgerinitiatiefwetsvoorstel kan vanaf het moment van aangifte dan ook enkel nog naar *mediation* worden verwezen, dus ook indien het in de politiefase nog niet duidelijk is dat het strafdossier zal worden opgestuurd naar het Openbaar Ministerie (Claessen et al., 2018, p. 47).

Ten voordele van mediation in de politiefase kan ook worden gewezen op het feit dat aangevers lang niet altijd uit zijn op strafrechtelijke vervolging, maar dat zij soms enkel schadeloosstelling of simpelweg een oplossing voor het uit misdaad ontstane of aan misdaad ten grondslag liggende conflict willen (Van Steden, Anholt & Boelens, 2019). Inzet van mediation in een eerder stadium komt, in tegenstelling tot bemiddeling, aan die vraag tegemoet, omdat bij mediation ook afspraken omtrent het afhandelen van de schade kunnen worden gemaakt die kunnen worden vastgelegd. Uit pilotonderzoek blijkt dat een vroege verwijzing naar mediation kan bijdragen aan een duurzame oplossing van conflicten en dat het (zelf)oplossend vermogen van betrokkenen aanzienlijk wordt vergroot (Slump, 2017). Indien mediation in een vroegtijdig stadium van het strafproces plaatsvindt, kan dit eveneens leiden tot een kostenbesparing, omdat de kosten van de vervolging en berechting van verdachten niet meer gemaakt hoeven te worden in die zaken waar de

7 Namelijk dat wordt afgezien van toezending van het strafdossier door de politie aan het Openbaar Ministerie, waarmee inschrijving van de zaak bij het Openbaar Ministerie en daarmee een strafzaak wordt voorkomen (Claessen et al., 2018, p. 48).

8 Borging van de kwaliteit bij mediation komt met name door de gestelde kwaliteitseisen voor mediators in strafzaken (Cleven, Lens & Pemberton, 2015, p. 19).

Jan Jasper de Vries

mediation deze vervangt (Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 15; Claessen, et al., 2018, p. 35-37; Cleven, Lens & Pemberton, 2015, p. 186-187). Omdat op de uitkomsten van bemiddeling in beginsel niet wordt gewacht en op de uitkomsten van mediation wel, is dit tevens een argument om mediation boven bemiddeling te verkiezen in de politiefase van het strafproces. De keuze voor verwijzing naar mediation direct na aangifte is verder voordelig vanwege de snelheid waarmee zaken kunnen worden afgedaan (Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 42).

3 Het vervolgingsmonopolie en het opportunitiebeginsel

Om te duiden in hoeverre mediation in de politiefase kan worden toegepast gelet op het vervolgingsmonopolie en het opportunitiebeginsel, zal in deze paragraaf nader worden ingegaan op beide beginselen.

3.1 Het vervolgingsmonopolie

Het vervolgingsmonopolie, dat in handen ligt van het Openbaar Ministerie (art. 124 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO)), beoogt te bewerkstelligen dat strafrechtelijk optreden onafhankelijk is van de persoonlijke opvattingen en inzichten van benadeelde personen (Valkenburg, 2021). Burgers in Nederland hebben – in tegenstelling tot in bijvoorbeeld België (*rechtstreekse dagvaarding*) – niet het recht om zelf de verdachte te vervolgen (Keulen & Knigge, 2016, p. 57). Hoewel er altijd sprake is van enige afhankelijkheid van het slachtoffer, omdat het aangiftgedrag vol ongelijkheden zit (Corstens, 2021, p. 64), is het van belang dat de overheid gelijke gevallen gelijk behandelt wanneer zij eenmaal over het strafbare feit is ingelicht (art. 1 Grondwet).

De mate waarin bij de toepassing van mediation in de politiefase wordt gewaarborgd dat het strafrechtelijk optreden onafhankelijk blijft van de persoonlijke opvattingen en inzichten van de benadeelde (en ook van de verdachte), is zodoende bepalend voor de vraag in hoeverre mediation in de politiefase te verenigen is met het vervolgingsmonopolie. Dit zal afhangen van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan mediation in de politiefase. Bij de toepassing van mediation in de OM- en ZM-fase van het strafproces is deze spanning momenteel ondervangen doordat de rechter en officier van justitie weliswaar rekening houden met een geslaagde mediation, maar nog altijd het laatste woord hebben.

3.2 Het opportunitiebeginsel

De wetgever heeft het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie gehandhaafd vanwege de aanvaarding van het opportunitiebeginsel (Corstens, 2021, p. 49). Het opportunitiebeginsel beoogt te bewerkstelligen dat er slechts strafrechtelijk wordt opgetreden indien dit in het algemeen belang is (Simmelink, 2004, p. 192-193). Zonder vervolgingsmonopolie bestaat het risico dat op het opportunitiebeginsel gebaseerd beleid doorkruist wordt door het gebruik van een privaats vervolgingsrecht (Corstens, 2021, p. 49). De opportunitieafweging ligt in beginsel in handen van het Openbaar Ministerie (art. 9 Sv). De vraag is dus in welke

mate de opportuniteitsafweging omtrent verder strafrechtelijk optreden aan bijvoorbeeld de politieambtenaar kan worden overgelaten bij de toepassing van mediation in de politiefase.⁹ In hoeverre mediation in de politiefase verenigbaar is met het opportuniteitsbeginsel hangt dus af van *wie* (anders dan de benadeelde) de beslissing neemt om al dan niet verder strafrechtelijk op te treden en wie alle belangen afweegt bij de toepassing van mediation in die fase van het strafproces.

4 Criteria voor de toepassing van mediation in de politiefase

Doordat mediation in de politiefase onderdeel is van het strafproces – vanaf het moment van aangifte is immers sprake van een strafproces – dient te worden nagegaan of dat strafproces wel mag worden gevoerd. Nu de verdachte zich binnen het strafproces in een kwetsbare positie bevindt, doordat hij in conflict is geraakt met een machtige overheid, heeft diezelfde overheid ook een zorgplicht jegens de verdachte (Bijlsma, 2019, p. 19). Strafrechtelijk optreden vormt immers een zware belasting voor de verdachte en een onnodige en/of disproportionele inbreuk op de vrijheid en rechten van de burger dient voorkomen te worden (Keulen & Knigge, 2016, p. 3-4). Hoewel de toepassing van het strafrecht in dit geval weliswaar grotendeels van herstelrechtelijke aard is, blijft het strafrecht ‘machtsrecht’ en moet daarom met waarborgen blijven omkleed (Crijs & Kool, 2021, p. 248). De verdachte dient tegen een oneigenlijke inzet van mediation te worden beschermd. Daarin verschilt mijns inziens bemiddeling – die geen invloed beoogt te hebben op het strafproces en waarbij het laatste woord aan de partijen is – van mediation binnen het strafproces. Indien na de aangifte beoordeeld wordt dat de verdachte niet aan een strafproces mag worden onderworpen, staat niets de politie in de weg om partijen, indien zij instemmen, naar bemiddeling te verwijzen.

4.1 De haalbaarheidstoets

Uit de voorgaande uiteenzetting volgt dat er bij de toepassing van mediation in de politiefase in de eerste plaats een haalbaarheidstoets dient plaats te vinden. Anders bestaat het risico dat de verdachte, onder druk van de context van het strafproces, instemt met mediation in zaken die technisch niet haalbaar zijn. Te denken valt onder meer aan zaken die niet bewijsbaar zijn, zaken die verjaard zijn of zaken waarbij er ten onrechte van uit wordt gegaan dat er sprake is van een strafbaar feit. Het uitgangspunt zou derhalve moeten zijn dat mediation in de politiefase enkel wordt ingezet in zaken die technisch haalbaar zijn.¹⁰

- 9 Op dit moment kunnen politieambtenaren binnen bepaalde grenzen een strafbeschikking uitvaardigen, hetgeen wordt aangemerkt als een daad van vervolging (Corstens, 2021, p. 124). Het vervolgingsmonopolie is dus in zekere mate doorbroken (Corstens, 2021, p. 49; Keulen & Knigge, 2016, p. 165) en er bestaat een zekere ruimte voor een opportuniteitsafweging door politieambtenaren.
- 10 Net als het geval is bij de huidige verwijzingen in de OM- en ZM-fase van het strafproces. De aanwezigheid van voldoende bewijs was ook een criterium bij de Pilot Vreedzame Wijk Utrecht, waarbij verwijzing eveneens in een vroeg stadium van het strafproces plaatsvond (Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 33).

Jan Jasper de Vries

4.2 De opportuniteitstoets

In de tweede plaats dient er bij toepassing van mediation in de politiefase een opportuniteitstoets plaats te vinden. Anders bestaat het risico dat (lichte) feiten, waarop nu geen strafrechtelijke reactie zou volgen, het strafrechtstelsel in worden getrokken bij de introductie van mediation in de politiefase. Door bij dergelijke feiten wel naar mediation in de politiefase te verwijzen treedt ‘inversie’ op: een uitbreiding van het toepassingsbereik van het strafrecht (Groenhuijsen, 2016, p. 5). Het risico bestaat dat de benadeelde een dominante rol speelt bij die ‘inversie’ en dat bij de keuze voor mediation in de politiefase het belang van de benadeelde vooropstaat en niet het algemeen belang prevaleert. Dat is in strijd met zowel het vervolgingsmonopolie als het opportuniteitsbeginsel.

Het uitvoeren van de opportuniteitstoets is dus evenals het uitvoeren van de haalbaarheidstoets een processuele eis om toepassing van mediation in de politiefase in overstemming te brengen met het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Wie een dergelijke toets dient uit te voeren is onderwerp van paragraaf 7.

4.3 Geen uitbreiding van het toepassingsbereik van het strafrecht

Indien er uitbreiding plaatsvindt van feiten waarvoor strafrechtelijk optreden opportuun wordt geacht door de introductie van mediation in de politiefase, wordt de vraag opgeroepen wat er dient te gebeuren indien de mediation bij die feiten niet tot een overeenkomst leidt of indien de verdachte medewerking weigert. Wanneer het niet slagen van de mediation in de politiefase of het niet deelnemen daaraan alsnog tot inzending van het strafdossier zou leiden, dan bestaat het scenario dat vaker dan voorheen een strafzaak plaatsvindt bij de introductie van mediation in de politiefase. En dat wordt nu juist niet beoogd. Wanneer bij die feiten het niet slagen van of niet deelnemen aan mediation daarentegen per definitie zou leiden tot *niet* verdere vervolging, dan is er sprake van onrechtmatig gebruik van het strafproces. De vervolging van dergelijke feiten wordt dan immers nog altijd niet opportuun geacht, terwijl het strafproces – door middel van mediation in de politiefase – wel wordt geëntameerd. Mijns inziens dient de categorie zaken die op dit moment vanwege de opportuniteit buiten het strafproces om wordt afgehandeld, daarom ook buiten het strafproces om te worden afgehandeld als mediation in de politiefase wordt geïntroduceerd.

5 De selectie van delictcategorieën

Het huidige artikel 51h lid 2 Sv zet de officier van justitie of rechter bij een geslaagde mediation in de OM- of ZM-fase van het strafproces niet buitenspel. Het vervolgingsrecht blijft ook bij een geslaagde mediation bestaan en indien het nodig wordt geacht, bijvoorbeeld gelet op het publieke belang, kan er alsnog, gemotiveerd, een sanctie worden opgelegd (Claessen & Roelofs, 2020). Bij mediation in de politiefase wordt de officier van justitie echter niet in positie gebracht om (eventuele) maatschappelijke belangen te verdisconteren bij de afhandeling van het strafbare feit, omdat het voorstel immers is dat de mediation kan leiden tot het niet inzenden

van het strafdossier aan het Openbaar Ministerie. Mediation in de politiefase van het strafproces komt dus, in tegenstelling tot mediation in de OM- en ZM-fase, feitelijk in de plaats van verder strafrechtelijk optreden. Het is dan ook voorstelbaar dat zeer grove delicten, zoals openlijke geweldpleging, zich mogelijk wel lenen voor mediation in de OM- of ZM-fase, maar niet voor mediation in de politiefase van het strafproces. Hierop voortredenerend is er, naast de zojuist benoemde processuele eis (haalbaarheids- en opportuniteitstoets), ook een materiële eis denkbaar voor de toepassing van mediation in de politiefase: een selectie van delictcategorieën die het Openbaar Ministerie geschikt vindt voor afdoening buiten de officier van justitie om.

5.1 *Halt-feiten*

Voor een selectie van geschikte delictcategorieën voor mediation in de politiefase kan ter inspiratie gekeken worden naar de strafbare feiten die zijn aangewezen voor toepassing van de Halt-afdoening (art. 77e Sr jo. art. 1 Besluit aanwijzing Halt-feiten). De Halt-interventie is een buitengerechtelijke interventie voor jongeren van 12 tot 18 jaar. Bij de Halt-afdoening kan de aangewezen opsporingsambtenaar jeugdigen, zonder tussenkomst van de officier van justitie, zelfstandig naar Halt verwijzen, waarna bij een positief resultaat het proces-verbaal niet aan het Openbaar Ministerie wordt ingezonden (art. 77e lid 5 Sr). Een werkwijze die overeenkomt met hetgeen in het burgerinitiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld voor mediation in de politiefase. Voor de aangewezen Halt-delicten geldt dus dat het Openbaar Ministerie deze geschikt heeft bevonden voor afdoening buiten de officier van justitie om en dat het Openbaar Ministerie zich op voorhand heeft uitgesproken over de opportuniteit van de afdoening van dergelijke strafbare feiten.

5.2 *Klachtdelicten*

Voorts kan, vanwege de bijzondere positie van het slachtoffer, ook gekeken worden naar de categorie strafbare feiten die zijn aangemerkt als klachtdelict. Bij klachtdelicten is de klacht, tijdig ingediend door een daartoe gerechtigd persoon (art. 64 en 65 Wetboek van Strafrecht (Sr)), een voorwaarde voor de vervolging (art. 164 Sr). Zonder klacht is de officier van justitie ter zake klachtdelicten niet-ontvankelijk en behoren opsporingshandelingen (door de politie) achterwege te blijven. Voor klachtdelicten geldt dat het private belang van het slachtoffer bij niet-vervolging dermate groot kan zijn, dat het maatschappelijke belang om wel te vervolgen moet wijken (Corstens, 2021, p. 81-83; Van Hoorn, 2021b). Bij klachtdelicten wordt dus een uitzondering gemaakt op het vervolgingsmonopolie, in die zin dat vervolging afhankelijk gesteld wordt van het slachtoffer. Tevens wordt een uitzondering gemaakt op het opportuniteitsbeginsel in die zin, dat het private belang van het slachtoffer vooropstaat in plaats van het algemene belang (Groenhuijsen, 2019, p. 629; Corstens, 2021, p. 83). Het enkele feit dat er sprake is van een klachtdelict betekent echter niet dat verwijzing naar mediation in de politiefase een automatisme moet zijn indien partijen met mediation instemmen: het uitblijven van een klacht belet dan wel de vervolging, maar een ingediende klacht schept geen verplichting tot vervolging (Groenhuijsen, 2019, p. 630; Corstens, 2021, p. 83). Ook bij klachtdelicten blijft het opportuniteitsbeginsel gehandhaafd. Het Openbaar

Jan Jasper de Vries

Ministerie zal mijns inziens dan ook moeten voorschrijven in welke situaties en onder welke omstandigheden het de toepassing van mediation opportuun acht, ook in het geval van klachtdelicten.

Wat de relatieve klachtdelicten betreft, is het relevant dat uit onderzoek blijkt dat herstelrechtvoorzieningen een positieve bijdrage kunnen leveren juist bij de oplossing van conflicten waarbij partijen elkaar kennen (Hoekstra & Beenackers, 2021, p. 51, 55 en 66). In het geval van de relatieve klachtdelicten is er specifiek sprake van een conflict tussen partners of rechtstreekse bloed- en aanverwanten, waardoor de conflictpartijen mogelijk met elkaar verder willen of moeten na de oplossing van het conflict dat ten grondslag ligt aan het strafbare feit of daarna is ontstaan. De klachtdelicten lenen zich mijns inziens dan ook bij uitstek voor mediation in de politiefase.¹¹

6 Aanwijzing voor mediation in de politiefase van het strafproces

De voorgaande uiteenzetting maakt duidelijk dat de toepassing van mediation in de politiefase van het strafproces in overeenstemming is te brengen met het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel indien ten minste wordt voldaan aan:

- 1 de processuele eis van het uitvoeren van een haalbaarheids- en opportuniteits-toets bij de toepassing van mediation in de politiefase;
- 2 de materiële eis van een selectie van delictcategorieën die op voorhand door het Openbaar Ministerie geschikt zijn bevonden voor mediation in de politiefase.

Beide eisen dienen mijns inziens te worden opgenomen in een nog uit te vaardigen en op te stellen *Aanwijzing voor mediation in de politiefase van het strafproces*, op grond van artikel 130 lid 6 Wet RO. De grote beleids- en beoordelingsvrijheid die het Openbaar Ministerie toekomt op grond van het opportuniteitsbeginsel is immers geen vrijbrief voor willekeur (Corstens, 2021, p. 61; Valkenburg, 2021). De discretionaire bevoegdheid wordt begrensd door de (ongeschreven) materiële beginselen van een behoorlijk strafprocesrecht (Corstens, 2021, p. 59-70) en het legaliteitsbeginsel (art. 1 Sv) waaruit een verplichting tot het voeren van beleid voortkomt (Cleiren, 1992, p. 34).

Op dit moment is de Aanwijzing voor de opsporing (Stcrt. 35757, 2013) het kader voor de reactie van politie en Openbaar Ministerie op gepleegde strafbare feiten. Bij de afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Openbaar Ministerie en politie wordt in de aanwijzing onderscheid gemaakt tussen *veelvoor-*

11 Waakzaamheid moet worden betracht bij het absolute klachtdelict belaging (art. 285b Sr). Voor belaging (stalking) bestaan er voor wat betreft de inzet van herstelrechtvoorzieningen contra-indicaties, omdat het maken van duurzame afspraken veelal niet mogelijk is (Claessen & Roelofs, 2020).

komende criminaliteit (VVC)¹² enerzijds en *high impact crimes* (HIC)¹³ en *ondermijningsfeiten*¹⁴ anderzijds. Voor HIC-feiten en ondermijnende criminaliteit geldt dat beslissingen omtrent (verder) opsporen *niet* zelfstandig door de politie mogen worden genomen. Onder de huidige aanwijzing is het bij deze categorie strafbare feiten dus niet mogelijk om mediation in de politiefase toe te passen. Voor VVC-feiten geldt dat de politie in beginsel een eigen beslissingsbevoegdheid heeft om al dan niet tot (verdere) opsporing of beëindiging daarvan over te gaan, maar enkel in die zaken waarbij *geen* verdachte is geïdentificeerd. Een dergelijke beslissing van de politie dient gekwalificeerd te worden als een ‘beslissing om niet (verder) op te sporen’. Er is dan *geen* sprake van een sepotbeslissing. Het beëindigen van een zaak met een geïdentificeerde verdachte dient te worden gekwalificeerd als een ‘beslissing van niet (verder) vervolgen’. Er is dan *wel* sprake van een sepotbeslissing. Sepotbeslissingen zijn voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. Het belang van de kwalificatie is er mede in gelegen dat een OM-sepot andere rechtsgevolgen kent dan een beslissing om niet verder op te sporen. Zo wordt een OM-sepot wel inclusief motivering aangetekend in het justitieel documentatieregister (in de volksmond strafblad) en de beslissingen om niet verder op te sporen niet (art. 7 lid 1 sub g Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens). Nu er bij de inzet van mediation per definitie sprake zal zijn van een geïdentificeerde verdachte – er kan per slot van rekening anders geen gesprek plaatsvinden – zal het vroegtijdig beëindigen van een zaak op grond van een geslaagde mediation volgens de huidige aanwijzing moeten worden gekwalificeerd als sepotbeslissing die aldus door het Openbaar Ministerie genomen moet worden en in het justitieel documentatieregister moet worden vastgelegd. Voor zowel VVC- als HIC-feiten geldt dus dat toepassing van mediation in de politiefase niet mogelijk is onder de huidige aanwijzing. De opdracht aan de hulpofficier van justitie om rekening te houden met een geslaagde mediation bij zijn beslissing het strafdossier al dan niet in te zenden naar het Openbaar Ministerie, houdt dientengevolge een wijziging van de huidige Aanwijzing voor de opsporing in.

7 De verwijzende autoriteit

De vraag die voorts beantwoord dient te worden is welke functionaris als bevoegde autoriteit aangemerkt dient te worden voor de toepassing van mediation in de politiefase van het strafproces.

- 12 Onder VVC (veelvoorkomende criminaliteit) vallen de zaken die in het algemeen opgepakt worden door de basisteams van de politie, zoals fietsendiefstal, winkeldiefstal, vernieling, eenvoudige mishandeling en belediging (*Stcr.* 35757, 2013, p. 7).
- 13 Onder HIC (high impact crime) worden de zwaardere feiten verstaan die veelal door de (districts) recherche van de (regionale) eenheid worden opgepakt, zoals zedendelicten, geweldsdelicten met zwaar letsel, gewelddadige vermogenscriminaliteit (overvallen) en levensdelicten (*Stcr.* 35757, 2013, p. 7).
- 14 Onder ondermijningsfeiten worden de zwaardere feiten verstaan die veelal door de (districts) recherche van de (regionale) eenheid worden opgepakt op het gebied van ondermijning, zoals in/uitvoer en productie van (hard)drugs, mensenhandel/smokkel, milieucriminaliteit, in/uitvoer en productie van (vuur)wapens, grootschalige fraude en witwassen (*Stcr.* 35757, 2013, p. 7).

Jan Jasper de Vries

7.1 *De hulpofficier van justitie*

In het burgerinitiatiefwetsvoorstel uit 2018 wordt voorgesteld om de hulpofficier van justitie – ter herinnering: een politiefunctionaris niet in dienst van het Openbaar Ministerie – aan te wijzen als autoriteit om te beslissen over de verdere opportuniteit van een strafrechtelijke vervolging na een geslaagde mediation in de politiefase van het strafproces. De voorgestelde constructie lijkt gebaseerd op artikel 156 Sv waarin toezending van processen-verbaal aan het Openbaar Ministerie is geregeld. Uit dit artikel wordt afgeleid dat de hulpofficier van justitie een intermediaire positie heeft tussen de politieorganisatie en het Openbaar Ministerie (Van Hoorn, 2021a; Ambtelijke versie Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, 2020, p. 117). Met zijn instemming kan inzending van het strafdossier door de politie aan het Openbaar Ministerie achterwege blijven (art. 156 lid 3 Sv). Deze constructie blijft in het nieuwe Wetboek van Strafvordering gehandhaafd (art. 2.1.11 Sv nieuw). De keuze voor de hulpofficier van justitie als autoriteit voor de toepassing van mediation in de politiefase sluit dus aan bij diens functie en bij de bestaande en toekomstige wettelijke constructie omtrent het inzenden van processen-verbaal.

Het burgerinitiatiefwetsvoorstel schrijft echter, in tegenstelling tot artikel 156 Sv, niet voor dat inzending enkel achterwege kan blijven ofwel met expliciete toestemming van de officier van justitie, ofwel op basis van een richtlijn van het Openbaar Ministerie (bijv. de huidige Aanwijzing voor de opsporing of een nog uit te vaardigen Aanwijzing voor de toepassing van mediation in de politiefase). Gelet op het opportuniteitsbeginsel en het belang van rechtsgelijkheid kan dit als een omissie in het burgerinitiatiefwetsvoorstel worden gezien. Om artikel II lid 4 van het burgerinitiatiefwetsvoorstel te kunnen verenigen met het opportuniteitsbeginsel dient mijns inziens de zinsnede ‘*met inachtneming van de richtlijnen van het college van procureurs-generaal*’ te worden toegevoegd. De hulpofficier van justitie heeft in dat geval niet zelf de bevoegdheid om naar eigen oordeel een zeker opportuniteitsbeginsel toe te passen, maar slechts de bevoegdheid een door het Openbaar Ministerie gedicteerd gebruik toe te passen.¹⁵ Het Openbaar Ministerie kan in dat geval middels een uit te vaardigen aanwijzing over de eenheid en consistentie van de strafrechtelijke handhaving waken en de hulpofficier hoeft niet in elke individuele zaak expliciet toestemming aan de officier van justitie te vragen.

7.1.1 *De (non-)neutraliteit van de hulpofficier van justitie*

Een uit te vaardigen aanwijzing kan voorkomen dat de toepassing van mediation in de politiefase te afhankelijk wordt van het individuele referentiekader van de betreffende hulpofficier van justitie. In dit verband wijzen Harteveld en Simmelink (2021, p. 301) erop dat er bij een vervolgingsbeslissing een magistratelijke taakopvatting moet worden gehanteerd. Oftewel: er dient een onpartijdige belangenafweging te worden gerealiseerd. Onwenselijk is het scenario waarin bepaalde verdachten niet naar mediation worden verwezen, omdat er voldoende bewijs is. Er

15 Hetgeen in overeenstemming is met het bepaalde in het broodjeswinkel-arrest (Geelhoed, 2013, p. 224) en met het uitgangspunt van de wetgever (*Kamerstukken II*, 2010b, p. 14-15).

bestaat in dit verband reden tot zorg, omdat politiefunctionarissen juist moeilijk te overtuigen zijn om zaken door te verwijzen naar een herstelrechtvoorziening die duidelijk te bewijzen en te vervolgen zijn (Cleven, Lens & Pemberton, 2015). Politiefunctionarissen zien namelijk doorgaans weinig alternatieven voor de strafrechtelijke route en zijn juist voorstander van strenger straffen (Kort, 2020, p. 82-93, 103-104; Van Stokkom, 2019, p. 48-49; Kort, Fedorova & Terpstra, 2014, p. 112). Andersom is het ook onwenselijk dat bepaalde typen verdachten (vanwege heersende vooroordelen of andere opvattingen), ondanks de afwezigheid van voldoende bewijsmateriaal, toch naar mediation binnen het strafproces worden verwezen.

Voor wat betreft de politiefunctionaris die tevens hulpofficier van justitie is, bestaan er ook specifieke zorgen omtrent een onafhankelijke oordeelsvorming, vanwege diens positie in de politieorganisatie (Lindeman, 2018, p. 31-33; Rietveld, 2013, p. 48-50). De hulpofficier van justitie is namelijk vaak ook de directe leidinggevende op het politiebureau. Hierdoor wordt van hem enerzijds verwacht rekening te houden met de bedrijfsmatige belangen van de politieorganisatie (als directe leidinggevende) en wordt van hem anderzijds verwacht magistraatelijk te handelen (als hulpofficier van justitie). Deze conflicterende belangen bemoeilijken een onpartijdige belangenafweging (Lindeman, 2018, p. 31-33; Fijnaut, 1988, p. 322). Ook staat de politiefunctionaris, in tegenstelling tot de officier van justitie, als *first responder*, in de frontlinie en heeft hij veel minder (emotionele) afstand tot alle betrokkenen (Kort, 2020, p. 250-254; Lindeman, 2017, p. 10).

Indien gekozen wordt voor de hulpofficier van justitie als bevoegde autoriteit voor de toepassing van mediation in de politiefase, dient dit gepaard te gaan met een versterking van de positie van de hulpofficier van justitie binnen de politieorganisatie, mede wat betreft opleidingseisen en toerusting voor de uitoefening van de functie (zie ook de Ambtelijke versie Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, 2020, p. 117).

7.2 De politieparketsecretaris

Voor wat betreft de toepassing van mediation in de politiefase kan ook gewezen worden op de functie van politieparketsecretaris. De politieparketsecretaris heeft in de praktijk zitting op districts bureaus van de politie en kan gezien worden als een vooruitgeschoven post van het parket. De politieparketsecretaris is een politiefunctie, maar is tevens aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van het parket, die wordt opgeleid tot het niveau van parketsecretaris (Boekhoorn & Speller, 2004). Zij hebben vaak eigenstandige bevoegdheden tot het afdoen van (lichte) zaken (Inspectie OOV, 2009, p. 32). Via de mandaatconstructie (art. 126 Wet RO) kunnen aan deze functionaris OvJ-bevoegdheden, waaronder de sepotbeslissing,

Jan Jasper de Vries

worden gemandateerd.¹⁶ Een mandateringsmogelijkheid die niet geldt voor de hulpofficier van justitie. De politieparketsecretaris zou – gelet op zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de politieorganisatie, zijn afstand tot de praktijk en zijn verdergaande juridische opleiding – de intermediair kunnen zijn die nodig is bij de toepassing van mediation in de politiefase.

8 De mogelijke rechtsgevolgen

8.1 OM-sepot

Met het aanwijzen van de politieparketsecretaris in plaats van de hulpofficier van justitie voor de toepassing van mediation in de politiefase doet zich een mogelijkheid voor: het daadwerkelijk toepassen van een sepot, waardoor het conflict volwaardig kan worden afgedaan. Deze constructie impliceert dat de directe verwijdsbevoegdheid naar mediation in de politiefase – geheel in overeenstemming met de eerder besproken huidige Aanwijzing voor de opsporing – blijft voorbehouden aan de officier van justitie. Via de mandaatconstructie (art. 126 Wet RO) krijgt de politieparketsecretaris een belangrijke rol. Het voordeel hiervan is dat niet de officier van justitie hoeft te worden geconsulteerd, maar een beroep kan worden gedaan op de politieparketsecretarissen die op het politiebureau werkzaam zijn. Het opportuniteitsbeginsel en vervolgingsmonopolie blijven gehandhaafd, omdat de beslissing om het strafdossier niet in te sturen wordt genomen door een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie, zijnde de politieparketsecretaris. Deze constructie sluit bovendien (deels) aan bij de bestaande praktijk van de ZSM-werkwijze.¹⁷ Bij de ZSM-werkwijze vinden de beoordeling van een zaak en de beslissing over de afdoening vrijwel gelijktijdig plaats. Daartoe werken onder meer politie, reclassering, slachtofferhulp en het Openbaar Ministerie – veelal vertegenwoordigd door een parketsecretaris – op een locatie samen. Zo kan er na overleg tussen alle ketenpartners snel een afdoeningsbeslissing worden genomen, waarbij verwijzing naar mediation tot de mogelijkheden behoort (Salet & Mensink, 2012; Van der Plas, 2019). Het nadeel van zo een vooruitgeschoven (voorwaardelijk) OM-sepot is echter dat het wordt aangetekend in het justitieel documentatieregister. Deze wijze van afdoening is dus niet buitenjustitieel. Indien dit als ongewenst wordt beschouwd, zal de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Strrt. 16129, 2022) moeten worden aangepast. In het besluit dient dan opgenomen te worden dat in het geval het feit wordt geseponneerd, omdat het door het strafbare feit ontstane of eraan ten grondslag liggende conflict middels mediation zodanig is opgelost dat verdere vervolging geen zin meer heeft, deze niet wordt opgenomen in het

16 De Hoge Raad overweegt dat een politieparketsecretaris kan gelden als een andere bij het parket werkzame ambtenaar in de zin van art. 126, lid 1 en 3 Wet RO, indien de politiesecretaris is beëdigd als onbezoldigd parketsecretaris en, hoewel hij rechtspositioneel een politieambtenaar kan zijn, geen operationeel politiewerk meer verricht, maar feitelijk volledig werkzaam is voor het parket en ten behoeve van die werkzaamheden een opleiding heeft gevolgd. De hoofdofficier van justitie draagt de volledige verantwoordelijkheid voor de – krachtens schriftelijk mandaat verrichte – feitelijke werkzaamheden van de politiesecretaris (Hoge Raad, 2003).

17 ZSM staat voor 'Zo selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk'. (*Kamerstukken II*, 2011, p. 4).

documentatieregister.¹⁸ Indien er wordt gekozen voor een OM-sepot, heeft het strafproces zich feitelijk al wel tot de OM-fase van het strafproces ontwikkeld. Het Openbaar Ministerie neemt in de voorliggende zaak immers *zelf* de beslissing met strafvorderlijke consequenties. Zo gezien ontwikkelt het strafproces zich door de toepassing van mediation in de politiefase alsnog tot de OM-fase indien er gekozen wordt voor het OM-sepot als rechtsgevolg.

8.2 Politiesepot

In het burgerinitiatiefwetsvoorstel wordt de beslissing van de hulpofficier van justitie om het strafdossier niet te zenden aan het Openbaar Ministerie na een geslaagde mediation gekwalificeerd als politiesepot (Claessen et al., 2018, p. 45-49). Deze kwalificatie ligt mijns inziens niet voor de hand. Het politiesepot is namelijk *geen* werkelijk sepot, in die zin dat het geen formele beslissing is om niet verder tot vervolging over te gaan. Hoewel de wetgever in 2010 schrijft dat de bestaande praktijk van het politiesepot in het wetboek wordt bevestigd en gelegitimeerd (*Kamerstukken II*, 2010b, p. 14-15), schrijft het Openbaar Ministerie in 2018 dat het politiesepot geen grond vindt in een rechtsregel uit het Wetboek van Strafvordering (De Ridder, 2018, p. 5).¹⁹ Een zienswijze die het Openbaar Ministerie in 2014 ook tot uitdrukking laat komen in de dan opgestelde en eerder aangehaalde Aanwijzing voor de opsporing. Daarin is immers, zoals eerder besproken, voorgescreven dat zelfstandige beslissingen van de politie moeten worden aangemerkt als 'beslissing om niet (verder) op te sporen' en dat sepotbeslissingen zijn voorbehouden aan het Openbaar Ministerie (Lindeman, 2018, p. 36-37). Inmiddels lijkt de wetgever ook de opvatting te hanteren dat het politiesepot niet bestaat, omdat de term in de laatste Ambtelijke versie Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (2020) in het geheel niet meer voorkomt en de wetgever enkel nog spreekt over het OM-sepot. Hoewel dus door onder andere de initiatiefnemers van het burgerinitiatiefwetsvoorstel wordt gesignaleerd dat in de huidige praktijk de mogelijkheid bestaat dat de politie de zaak zelfstandig seponeert (politiesepot ex. art 152 Sv)²⁰ bij een positief mediationresultaat, moet mijns inziens worden geconcludeerd dat een dergelijke beslissing niet kan worden opgevat als gedaan namens of met stilzwijgende instemming van het Openbaar Ministerie. Dientengevolge kan worden gesteld dat wanneer er op dit moment een zogenaamd 'politiesepot' wordt uitgesproken na de toepassing van een herstelrechtvoorziening in de politiefase, de betrokken verdachte geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen indien de officier van justitie nadien toch tot vervolging besluit.

18 Bijv. aan par. 2.6 van de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (*Stcrt.* 16129, 2022).

19 Zie ook de constatering in het Rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2013 dat de politie formeel niet zonder mandaat zaken kan seponeren op grond van art. 152 Sv, maar dit in de praktijk toch lijkt te gebeuren (*Kamerstukken II*, 2012, p. 13).

20 Zie in dit verband bijvoorbeeld ook eenzelfde zienswijze van Salet en Terpstra (2017, p. 121), die stellen dat politiemedewerkers voldoende discretionaire ruimte hebben om te beslissen om een zaak niet naar het Openbaar Ministerie te sturen wanneer zij van oordeel zijn dat er een betere afdoening voorhanden is.

Jan Jasper de Vries

8.3 *Beslissing om niet (verder) op te sporen*

Ervan uitgaande dat de wet geen grondslag biedt voor het politiesept, rest enkel de mogelijkheid van de ‘beslissing om niet (verder) op te sporen’. Die kwalificatie – die wordt gebruikt in de ‘Aanwijzing voor de opsporing’ voor zelfstandige politiebeslissingen – doet mijns inziens geen recht aan de wijze waarop het conflict door middel van mediation is afgehandeld. De kwalificatie ‘beslissing om niet (verder) op te sporen’ drukt uit dat het strafbare feit geen (verdere) opvolging krijgt binnen het strafproces en dat de zaak ‘met rust wordt gelaten’. Het tegendeel is bij de toepassing van mediation in de politiefase het geval. Immers, enige vorm van opsporing zal niet achterwege kunnen blijven nu er tenminste dient te worden beoordeeld of de voorliggende zaak technisch haalbaar en opportuun is en voldoet aan de nog op te stellen Aanwijzing voor mediation in de politiefase. Het oordeel dient mijns inziens te zijn dat na een geslaagde mediation in de politiefase het recht daadwerkelijk is gehandhaafd. De door een strafbaar feit veroorzaakte schade is hersteld, waarbij alle bij het conflict betrokken partijen hebben samengewerkt. Dat is ook hetgeen herstelrecht beoogt (Claessen & Roelofs, 2020; Zehr, 2015, p. 45). Dit impliceert mijns inziens dat er een grondslag moet worden gecreëerd voor mediation in de politiefase als volwaardige afdoeningsmodaliteit.

8.4 *Een volwaardige afdoeningsmodaliteit*

Een dergelijke afdoeningsmodaliteit zou ontworpen kunnen worden naar het evenbeeld van de eerder aangehaalde Halt-afdoening voor jeugdige verdachten (art. 77e Sr). De Halt-afdoening komt in de plaats van (verder) strafrechtelijk optreden. De aangewezen opsporingsambtenaar kan jeugdigen, zonder tussenkomst van de officier van justitie, zelf verwijzen naar Halt. Na afloop van het Halt-project ontvangt de verwijzende opsporingsambtenaar een afloopbericht. Indien dit afloopbericht positief is, zendt de opsporingsambtenaar het proces-verbaal niet aan het Openbaar Ministerie. In die zin komt de Halt-afdoening overeen met de voorgestelde werkwijze bij mediation in de politiefase.

Voor de Halt-afdoening is expliciet vastgelegd dat bij een positief resultaat het recht tot (verdere) strafvordering *vervalt* (art. 77e lid 5 Sr). Dat maakt mijns inziens het verschil tussen een formele of informele wijze van afdoen. Gelet op het feit dat er bij mediation in de politiefase allerlei inspanningen *binnen* het strafproces worden verricht om te komen tot de afwikkeling van een door een strafbaar feit ontstaan conflict, ligt het mijns inziens voor de hand om aan een geslaagde mediation in de politiefase een formeel rechtsgevolg, zoals het geval is bij de Halt-afdoening, te verbinden.

Indien het Halt-project niet met succes wordt afgerond, zendt de opsporingsambtenaar het opgemaakte proces-verbaal alsnog aan de officier van justitie (Verpalen, 2022). Een dergelijke voorwaardelijke constructie is ook van meerwaarde bij de toepassing van mediation in de politiefase. Het naleven van de afspraken door de verdachte wordt dan als voorwaarde gesteld om zending van het strafdossier aan het Openbaar Ministerie te voorkomen. Hierdoor is de benadeelde niet aangewezen op een artikel 12-procedure of een gang naar de civiele rechter indien ge-

maakte afspraken niet worden nageleefd door de verdachte (Cleven, Lens & Pemberton, 2015, p. 8, 9 en 80). Indien mediation in de politiefase als volwaardige afdoeningsmodaliteit wordt gekwalificeerd, is het voor zowel het slachtoffer als de verdachte op voorhand duidelijk dat een geslaagde mediation het 'eindstation' van het strafrechtelijk conflict betekent. Zo kunnen partijen een weloverwogen afweging maken om al dan niet in te stemmen met de deelname aan mediation. Een werkwijze die overeenkomt met de Belgische praktijk, waar de verdachte op voorhand weet waar hij aan toe is, zodat hij van een eventuele bekentenis tijdens mediation in de politiefase geen 'last' hoeft te hebben (Borghouts, 2015).

9 Conclusie

De voorgaande uiteenzetting maakt duidelijk dat het mogelijk is om mediation in de politiefase zodanig vorm te geven, dat het te verenigen is met het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel en dat de toepassing ervan tegelijkertijd in overeenstemming is met de herstelrechtelijke gedachte: dat wil zeggen dat het recht wordt gehandhaafd doordat de schade die door een (vermoedelijk) strafbaar feit is ontstaan, is hersteld door middel van samenwerking tussen (alle) belanghebbenden.

De keuze voor mediation in de politiefase als volwaardige afdoeningsmodaliteit sluit het meeste aan bij het wezen van mediation in de politiefase en kan tegelijkertijd in lijn worden gebracht met het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Het is daarbij, gelet op het vervolgingsmonopolie, van belang dat de toepassing van mediation geen automatisme kan zijn en niet enkel kan plaatsvinden op aangeven van de benadeelde (en/of de verdachte). De keuze voor het aangiftemoment als cesuur voor de toepassing van mediation brengt immers met zich dat er vanaf dat moment sprake is van een strafproces. Omdat de mediation onderdeel is van dat strafproces, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of dat strafproces wel mag worden gevoerd. Hiertoe dient een haalbaarheids- en opportuniteitstoets plaats te vinden. Het ligt voor de hand deze eis vast te leggen in een nog te ontwerpen *Aanwijzing voor mediation in de politiefase*. Gelet op het opportuniteitsbeginsel strekt het tot aanbeveling dat er in de aanwijzing delictcategorieën worden opgenomen die het Openbaar Ministerie geschikt acht voor een afdoening middels mediation in de politiefase: de materiële eis voor de toepassing van mediation in de politiefase. De klachtdelicten en Halt-waardige delicten kunnen voor deze selectie als inspiratiebron dienen. Op die wijze kan er tegemoetgekomen worden aan het opportuniteitsbeginsel dat beoogt te bewerkstelligen dat er slechts strafrechtelijk wordt opgetreden indien dit in het algemeen belang is, een afweging die in beginsel in handen van het Openbaar Ministerie ligt. De hulpofficier van justitie kan als bevoegde functionaris worden aangewezen voor de toepassing van mediation in de politiefase, waarbij het, gelet op het belang van een onpartijdige belangenafweging, tot aanbeveling strekt deze functionaris beter te positioneren in de politieorganisatie. Bij zijn beslissing tot het al dan niet zenden van het strafdossier aan het Openbaar Ministerie neemt de hulpofficier van justitie de richt-

Jan Jasper de Vries

lijnen van het Openbaar Ministerie in acht (de uit te vaardigen Aanwijzing voor mediation in de politiefase).

De stelling dat er minder ruimte aan de politie is om zelf herstelrechtelijke interventies te doen, omdat de beslissing omtrent de vervolging het exclusieve terrein is van de officier van justitie, moet dus enigszins worden genuanceerd. Hoewel in de huidige wet- en regelgeving nog niet de mogelijkheid bestaat om mediation in de politiefase toe te passen, staan het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel het creëren van deze mogelijkheid niet in de weg.

10 Tot slot: voorstel tot wetsartikel

In het volgende wetsvoorstel, dat is opgesteld naar evenbeeld van de Halt-afdoening, zijn de bevindingen en conclusies uit deze bijdrage verwerkt. Het voorstel borduurt voort op de aanzet die is gegeven in het burgerinitiatiefwetsvoorstel (artikel II). Het betreft een wetsvoorstel voor mediation in de politiefase als volwaardige afdoeningsmodaliteit die in lijn is met het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Zo wordt in het artikel verwezen naar een op te stellen Aanwijzing voor mediation in de politiefase van het strafproces (par. 5), wordt zowel de eis van de opportuniteits- en haalbaarheidstoets benoemd (par. 3) en wordt de eis voor een selectie van geschikte delictcategorieën gesteld (par. 4). In het artikel wordt specifiek benoemd dat het recht tot strafvordering vervalt, indien de gemaakte afspraken tijdens de mediation zijn nagekomen binnen de daarvoor gestelde termijnen. Dat maakt mediation in de politiefase tot een volwaardige op herstelgerichte afdoeningsmodaliteit.

- Voorstel voor wetsartikel²¹
 - 1 Het slachtoffer dat aangifte doet en de verdachte tegen wie aangifte is gedaan, hebben het recht te verzoeken om te doen onderzoeken of mediation mogelijk is. De politie wijst het slachtoffer en de verdachte op genoemd recht. Zij verstrekt aan het slachtoffer en de verdachte informatie over het mediationproces. De deelneming strekt ter voorkoming van toezending van het opgemaakte proces-verbaal aan de officier van justitie.
 - 2 Het college van procureurs-generaal geeft algemene aanwijzingen omtrent de wijze van afdoening ingevolge het eerste lid. Deze aanwijzingen betreffen in ieder geval:
 - a de voorwaarden voor de toepassing van de herstelrechtvoorziening zoals bedoeld in het eerste lid;
 - b de categorieën van strafbare feiten die in aanmerking komen voor deze wijze van afdoening;
 - c de termijnen waarbinnen gemaakte afspraken tussen partijen nagekomen dienen te worden.

21 Diverse formuleringen en zinsneden zijn overgenomen van art. 77e Sr en art. II van het burgerinitiatiefwetsvoorstel uit 2018.

- 3 Tijdens de fase voor toezending van het strafdossier aan het Openbaar Ministerie beslist de hulpofficier van justitie, met inachtneming van richtlijnen van het college van procureurs-generaal, op het verzoek als bedoeld in het eerste lid. Bij toewijzing van het verzoek verwijst hij de zaak naar het mediation-bureau.
- 4 Een verzoek van het slachtoffer of de verdachte om te doen onderzoeken of mediation mogelijk is of een gezamenlijk verzoek daartoe, kan uitsluitend worden afgewezen indien de toepassing van mediation niet in overeenstemming is met de richtlijnen van het college van procureurs-generaal of op basis van andere zwaarwegende gronden.²² De afwijzing moet worden gemotiveerd en schriftelijk aan het slachtoffer en de verdachte worden medegedeeld.
- 5 Indien een verzoek om de mogelijkheid tot mediation te onderzoeken wordt toegewezen, zijn de Artikelen V en VI²³ van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat het in deze fase de hulpofficier van justitie is die het afloopbericht ontvangt en die bij zijn beslissing tot het al dan niet toezenden van het strafdossier aan het Openbaar Ministerie, rekening houdt met een geslaagde mediation.
- 6 Indien de mediation tot een vaststellingsovereenkomst tussen het slachtoffer en de verdachte heeft geleid *en* de afspraken die zijn neergelegd in de vaststellingsovereenkomst binnen de daarvoor gestelde termijn(en) zijn nagekomen, vervalt daarmee het recht tot strafvordering. De hulpofficier van justitie stelt de officier van justitie hiervan schriftelijk in kennis.
- 7 Indien de mediation niet tot een vaststellingsovereenkomst tussen het slachtoffer en de verdachte heeft geleid of indien gemaakte afspraken niet binnen de gestelde termijn zijn nagekomen, wordt het strafdossier door de hulpofficier van justitie aan het Openbaar Ministerie toegezonden.

Literatuur

- Ambtelijke versie Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (2020). Geraadpleegd op 31 oktober 2022, van www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/30/ambtelijke-versie-juli-2020-memorie-van-toelichting-wetboek-van-strafvordering.
- Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (2020). Geraadpleegd op 31 oktober 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-918404.pdf>.
- Bijlsma, J. (2019). *Het voorwaardelijk sepot Normering, praktijk, evaluatie*. Den Haag: Boom juridisch.
- Boekhoorn, P. & Speller, T. (2004). *Inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten bij de aanpak van jeugd*. Nijmegen: Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek.
- 22 Onder 'andere zwaarwegende gronden' kunnen onder meer de contra-indicaties worden verstaan voor de toepassing van herstelrechtvoorzieningen, zoals de toepassing bij het delict belaging of de toepassing indien er sprake is van ernstige psychopathologie bij één van de partijen (Claessen & Roelofs, 2020).
 - 23 Zie voor deze twee artikelen pagina 13 en 14 van het burgerinitiatiefwetsvoorstel uit 2018.

Jan Jasper de Vries

- Borghouts, M. (2015). Mediation in het strafproces: De praktische toepassing van artikel 51h Sv en verbeteringsmogelijkheden via een korte rechtsvergelijking met de bemiddelingspraktijk in België en Duitsland. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, (12).
- Braithwaite, J. (2014). Evidence for restorative justice. *Vermont Bar Journal*, 40, 18-27.
- Claessen, J. & Roelofs, K. (2020). Herstelrecht(voorzieningen) en mediation in strafzaken. In P. Mevis e.a. (Red.), *Handboek strafzaken*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Claessen, J., Blad, J., Slump, G., Hoek, A. van, Wolthuis, A. & Roos, T. de (2018). *Voorstel van Wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief Memorie van Toelichting, herziene versie*. Wolf legal publishers.
- Cleiren, C. (1992). *De openheid van de wet, de geslotenheid van het recht. Een onderzoek naar de betekenis van artikel I Sv voor onze huidige strafrechtspleging* (inaugurele rede Rotterdam). Arnhem: Gouda Quint.
- Cleven, I., Lens, K. & Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Eindrapportage Onderzoek Pilots Herstelbemiddeling*. Tilburg: INTERVICT.
- Corstens, G. (2021). *Het Nederlands strafprocesrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Crijns, J. & Kool, R. (2021). Buitengerechtelijke conflictoplossing in het strafrecht. In M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert, *Conflictoplossing: het domein van rechters? – een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden* (pp. 227-253). Deventer: Wolters Kluwer.
- Elbers, N., Becx, I. & Lauwaert, K. (2020). Herstelrecht. In C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille & M. Smit, *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies* (pp. 913-937). Den Haag: Boom juridisch.
- Felser, C., Nas, J. & Oosten, J. van (2017). *Betekenisvol handelen: politiewerk vanuit de bedoeling*. Apeldoorn: Politieacademie/blauwvakmanschap.
- Fijnaut, C. (1988). De magistratelijke rol van de politie. In H. Snijders, *Overheidsrechter gepasseerd: Conflictbeslechting buiten de overheidsrechter om* (pp. 321-330). Arnhem: Gouda Quint.
- Geelhoed, W. (2013). Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie (proefschrift). Deventer: Kluwer.
- Groenhuijsen, J. (2019). Het aanwijzen van klachtdelicten: een blinde vlek van de wetgever? *Delikt en Delinkwent*, 49(8), 629-640.
- Groenhuijsen, M. (2016). Herstelbemiddeling en mediation in het strafrecht: Een nieuw hoofdstuk. *Delikt en Delinkwent*, 46(1), 1-9.
- Harteveld, A. & Simmelink, J. (2021). 'Kernprofielen' in de actuele straffvordering: de positie van de verdachte, het slachtoffer en de officier van justitie in het strafproces. In T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken & J. Simmelink, *Op zoek naar evenwicht: Liber Amicorum Marc Groenhuijsen* (pp. 291-305). Deventer: Wolters Kluwer.
- Hoekstra, M. & Beenackers, E. (2021). *Herstelrecht bij de politie. Een inventarisatie van initiatieven en werkwijzen* (Cahier). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Hoge Raad (2003, 3 juli). ECLI:NL:HR:2003:AF3366, geraadpleegd op 31 oktober 2022, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:PHR:2003:AF3366>.
- Hoorn, A. van (2021a). Commentaar op art. 156 Sv. In *Tekst & Commentaar Strafvordering*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Hoorn, A. van (2021b). Commentaar op art. 167 Sv. In *Tekst & Commentaar Strafvordering*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Inspectie OOV (2009). *Evenwichtige Opsporing? Een onderzoek naar Zicht op Zaken*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

- Kamerstukken II (2010a). Kamerstukken II 2009/10, 32363, nr. 7. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32363-7.pdf>.
- Kamerstukken II (2010b). Kamerstukken II 2009/10, 32468, nr. 3. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32468-3.pdf>.
- Kamerstukken II (2011). Kamerstukken II 2011/12, 29279, nr. 126. Geraadpleegd op 31 oktober 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-126.pdf>.
- Kamerstukken II (2012). Kamerstukken II 2011/12, 33173, nr. 2. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33173-2.pdf>.
- Keulen, B. & Knigge, G. (2016). *Strafprocesrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Kort, J. (2020). *Politiemensen, officieren en rechters over strafrecht Een onderzoek naar opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtspiegeling in Nederland* (proefschrift). Deventer: Wolters Kluwer.
- Kort, J., Fedorova, M. & Terpstra, J. (2014). *Politiemensen over het strafrecht*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Latimer, J., Dowden, C. & Muisse, D. (2005). The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. *The prison journal*, (2), 127-144.
- Lindeman, J. (2017). *Officieren van justitie in de 21e eeuw: Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinruiming van officieren van justitie* (proefschrift). Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Lindeman, J. (2018). De hulpofficier van justitie 'nieuwe stijl' en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* (1), 29-40.
- Mazijk, T., Uitslag, M., Claessen, J., Wijngaards, D., Wisseborn, E. & Dierx, J. (2019). *Handboek mediation in strafzaken. Handleiding voor de strafmediationpraktijk*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Plas, B. van der (2019). Mediation bij ZSM Midden-Nederland. De rol van de ketenpartners en optimalisering van doorverwijzingen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, (1), 9-22.
- Ridder, J. de (2018). *Sepots: Trends en ontwikkelingen* (Bijlage bij Kamerstukken II 2018/18, 28279, nr. 48). Den Haag: Openbaar Ministerie Parket-Generaal.
- Rietveld, F. (2013). *De hulpofficier van justitie. Een voldoende objectieve belangenafwegende opsporingsambtenaar?* Deventer: Wolters Kluwer.
- Salet, R. & Mensink, J. (2012). ZSM. In P. Mevis, *Handboek strafzaken*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Salet, R. & Terpstra, J. (2017). *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Simmeling, J. (2004). Rondom de vervolgingsbeslissing. In M. Groenhuijsen & G. Knigge, *Afronding en verantwoording, Eindrapport onderzoeksgroep strafvordering 2001* (pp. 189-242). Tilburg University.
- Slump, G. (2017). *Wachttijd is hersteltijd: pilot herstelgericht werken via inzet van mediation in strafzaken*. Amstelveen.
- Stcrt. 16129 (2022). Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden. Geraadpleegd op 31 oktober 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-16129.pdf>.
- Stcrt. 35757 (2013). Aanwijzing voor de opsporing. Geraadpleegd op 31 oktober 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-35757.pdf>.
- Steden, R. van, Anholt, R. & Boelens, M. (2019). *Tussen organisatiebelangen en behoeften van burgers. Een onderzoek naar het aangifteproces en betekenisvolle interventies binnen de politie-eenheid Rotterdam*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Stokkom, B. van (2019). Herstelgericht politiewerk: knelpunten en uitdagingen. *Cahiers Politiestudies*, 50(1), 45-52.
- Valkenburg, W. (2021). Commentaar op art. 167 Sv. In *Tekst & Commentaar Strafvordering*. Deventer: Wolters Kluwer.

Jan Jasper de Vries

Verpalen, M. (2022). Commentaar op art. 77e Sr. In *Tekst & Commentaar Strafrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.

Zehr, H. (2015). *The little book of restorative justice: Revised and updated*. New York: Good Books.