

Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers

Datum: september 2016
Status: definitief

Woord vooraf

Voor u ligt het beleidskader voor herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers. Het bouwt voort op het beleidskader herstelbemiddeling dat in 2013 werd opgesteld. Er is sinds 2013 veel gebeurd. Er is een praktijk van herstelbemiddeling ontstaan waarbinnen meerdere partijen actief zijn. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft uitvoering van pilots herstelbemiddeling in verschillende fasen van het strafproces financieel mogelijk gemaakt en geëvalueerd. Met deskundigen uit de praktijk is geconcludeerd dat het eerdere beleidskader op sommige punten aanpassing behoeft. Voor de aanpassing is gebruik gemaakt van de inbreng tijdens de gesprekken over de toekomst van het slachtofferbeleid die wij in de afgelopen periode met diverse vertegenwoordigers uit de strafrechtketen hebben gevoerd.

Leeswijzer

In de eerste paragraaf wordt het doel van het kader uiteengezet, daarna volgen het belang van bemiddeling voor slachtoffers (§ 2) en het juridisch kader (§ 3). De kern van het kader vormen de criteria die de kwaliteit van de bemiddeling waarborgen (§ 6). Ten slotte zijn bestaande wettelijke regelingen als bijlage bijgevoegd.

1. Inleiding

Belangrijke doelstelling van het slachtofferbeleid is om tegemoet te komen aan de behoefte tot herstel van het leed dat slachtoffers van een strafrechtelijk delict ondervinden. Naast praktische, juridische en financiële ondersteuning is daarbij ook aandacht nodig voor emotioneel leed. Binnen het slachtofferbeleid zijn in de loop der jaren verschillende instrumenten ontwikkeld om te helpen bevorderen dat de materiële en immateriële schade zo goed mogelijk worden hersteld. Ook is er hard gewerkt aan het voorkomen van nieuwe schade voor slachtoffers als gevolg van het strafproces.

Een van de mogelijkheden om te kunnen herstellen van de gevolgen van een strafrechtelijk delict kan zijn om contact tussen slachtoffer en dader tot stand te brengen. Dan wordt gesproken over herstelbemiddeling. Door het toepassen van herstelbemiddeling heeft het slachtoffer de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de dader, bijvoorbeeld over de consequenties van het delict.

Bij herstelbemiddeling staan de behoefte en het belang van het slachtoffer voorop. Niet alle slachtoffers (en daders) zullen behoefte hebben zo direct met elkaar in contact te treden. En er zijn zeker ook risico's verbonden aan de toepassing van herstelbemiddeling zoals het risico om herhaald slachtoffer te worden. Een zorgvuldige inschatting voorafgaand, bijvoorbeeld dat de dader het contact zou kunnen misbruiken en het slachtoffer opnieuw angst inboezemt, is van wezenlijk belang. Het mag niet zo zijn dat het gesprek tussen slachtoffer en dader tot nieuwe schade leidt. Daarvoor moeten zij natuurlijk altijd worden behoed. Daarom is het belangrijk om voorafgaand aan de herstelbemiddeling goed voor ogen te hebben wat de intentie daarvan is, wat de wensen en behoeften van het slachtoffer zijn en om slachtoffers zo goed mogelijk te beschermen.

Het uitgangspunt van het beleid op het gebied van herstelbemiddeling is streven naar behoud van maximale vrijheid in de praktijk voor de toepassing van herstelbemiddeling, met waarborgen voor een zorgvuldig proces voor slachtoffers. In dit kader is de balans gezocht tussen ruimte bieden voor maatwerk en tegelijkertijd de kwaliteit van de bemiddelingspraktijk te behouden. Het is niet wenselijk om met van bovenaf opgelegde regels de vrijheid van deelnemers aan herstelbemiddeling te beknotten. Tegelijkertijd dienen slachtoffers te worden gevrijwaard van de eerder genoemde risico's.

Door beschrijving van uniforme voorwaarden en criteria draagt dit kader bij aan het waarborgen dat slachtoffers veilig en beschermd gebruik kunnen maken van herstelbemiddeling. De beschreven voorwaarden en criteria gelden voor alle vormen van bemiddeling waarbij contact is tussen slachtoffer en dader. Vanuit het slachtofferbeleid is de keuze gemaakt om prioriteit te leggen bij het bevorderen en intensiveren van herstelbemiddeling los van de strafprocedure, door herstelgesprekken tussen dader en slachtoffer en door herstelgericht te werken tijdens de vrijheidsbeperking. Het contact vindt plaats op het moment dat een slachtoffer daar behoefte aan heeft. Dit zal veelal zijn in de fase van tenuitvoerlegging na afronding van de strafprocedure. Daarom richt dit kader zich niet op de manier waarop bemiddelingen binnen de strafrechtprocedure kunnen worden ingezet om te komen tot een alternatieve strafafdoening¹. Omdat de aanbevelingen uit de initiatiefnota van het lid Recourt (PvdA) (Kamerstuk 34093, nr.2) juist hierop toe zien, zijn deze niet meegenomen in dit beleidskader. Ook andere vormen zoals buurt- en schoolbemiddelingen waarvoor gemeenten en andere organisaties verantwoordelijk zijn, vallen buiten het bestek van dit beleidskader. Dit neemt niet weg dat ook in die gevallen de positie van het slachtoffer op vergelijkbare wijze moet worden beschermd.

¹ Bij mediation in het strafrecht is de intentie om d.m.v. bemiddeling tussen slachtoffer en dader te komen tot een andere strafafdoening. Om dit mogelijk te maken moeten de uitkomsten van de bemiddeling worden gedeeld met de Officier van Justitie (OvJ) en de rechter.

2. Belang slachtoffers

Herstelbemiddeling geeft slachtoffers kansen om in een gelijkwaardige relatie met daders in contact te komen. De dader had ten tijde van het delict een bepaalde 'macht' over het slachtoffer. Bij herstelbemiddeling is die afhankelijkheid afwezig. Het slachtoffer krijgt een deel van de regie terug. Via herstelbemiddeling kan het slachtoffer genoegdoening krijgen, veroorzaakt leed verwerken, vragen stellen aan de dader, over de consequenties van het delict praten of afspraken maken bijvoorbeeld over omgang met elkaar. Door herstelbemiddeling kunnen de angst- en woedegevoelens van het slachtoffer afnemen en herstelbemiddeling kan helpen bij de verwerking.²

Herstelbemiddeling is echter niet geschikt voor alle slachtoffers en bij alle delicten. Vooral getraumatiseerde slachtoffers zijn minder tevreden over de uitkomst van de herstelbemiddeling. Evaluatieonderzoek³ uit 2015 beschrijft de ervaringen met de pilots herstelbemiddeling. Daaruit blijkt dat de impact van herstelbemiddeling op het welzijn van de deelnemers heel verschillend is. Ongeveer de helft van de ondervraagde slachtoffers vindt dat de bemiddeling heeft bijgedragen aan de verwerking van het delict. De uitkomsten van het evaluatieonderzoek maken dat we genuanceerd moeten kijken naar de inzet van herstelbemiddeling. Het onderzoek bevestigt dat herstelbemiddeling een waardevol instrument kan zijn. Ook worden de beperkingen geschetst van de inzet van dit instrument. Slachtoffers kunnen teleurgesteld raken over de opstelling van de ander bij deelname aan herstelbemiddeling. Slechts een derde van de ondervraagde slachtoffers vond dat zij een oprechte spijtbetuiging had gekregen.

3. Belang daders

Daders krijgen met herstelbemiddeling de gelegenheid om excuses aan het slachtoffer te maken. Daarmee kan de dader bijdragen aan een zo goed mogelijk herstel van de gevolgen van het delict, door te restitueren, te compenseren, te repareren of het onrecht te erkennen en daarvan actief afstand te nemen. Een gesprek met het slachtoffer kan veel indruk maken op de dader en hem confronteren met de consequenties van zijn daad. Het kan bijdragen aan de vermindering van recidive en daarom het gevoel van maatschappelijke veiligheid vergroten. Daarnaast kan het bijdragen aan een algemeen gevoel van (procedurele) rechtvaardigheid bij slachtoffers en de maatschappij als geheel.

4. Jeugdige daders

Niet alleen bij volwassen daders, zeker ook bij jeugdige daders maakt een gesprek met slachtoffers meestal grote indruk. Jongeren vinden de confrontatie met het slachtoffer en het aanbieden van excuses een moeilijke opgave. Dat wordt zeker zichtbaar bij slachtoffers waardoor zij kunnen worden geraakt en het kan een positieve bijdrage leveren aan herstel. Dit kader is ook van toepassing in het geval slachtoffers behoefte hebben aan herstel van een delict dat strafbaar is gesteld volgens het jeugdstrafrecht. Binnen het jeugdstrafrecht staat het pedagogisch effect centraal. Er is een specifieke vorm van herstelbemiddeling voor jeugdige daders: de Halt-maatregel. Uit evaluatie van de Haltafdoening blijkt dat het excuses aanbieden aan slachtoffers een werkzaam mechanisme is bij een bepaalde groep jongeren. Specifiek voor die groep jeugdigen heeft herstelbemiddeling dus een belangrijk pedagogisch effect. Om dit effect te versterken is betrekken van het gezin van belang (zie verder onder 5, criterium 9).

² Zebel, S. 'Een quasi-experimentele studie naar de effecten van de Nederlandse Slachtoffer-dadergesprekken', in Wijers 2012, p 21-44 en Zebel, S. De impact in Beeld (2010)

³ Cleven, I. e.a.: De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht, Eindrapportage onderzoek pilots Herstelbemiddeling, WODC, International Victimology Institute Tilburg – Tilburg University, 2015 (<http://wodc.nl/onderzoeksdatabase>).

5. Juridisch kader

5.1 Internationaal

De Europese richtlijn minimumnormen slachtoffers (zie bijlage I)⁴ verplicht Nederland om doorverwijzing naar organisaties voor herstelbemiddeling te vergemakkelijken en daarvoor procedures of kaders met voorwaarden op te stellen. Ook verplicht de richtlijn om tijdens de herstelbemiddeling maatregelen te treffen zodat het slachtoffer wordt beschermd tegen secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie of vergelding en het proces zo veilig en zorgvuldig mogelijk zijn ingericht.

5.2 Nationaal

Herstelbemiddeling moet altijd in het belang van slachtoffers zijn en kan alleen maar plaatsvinden als het slachtoffer daarvoor toestemming heeft gegeven en daar vrijwillig aan deelneemt. Die voorwaarde is vastgelegd in de Algemene Maatregel van Bestuur houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (zie bijlage II)⁵. In dit besluit van 24 augustus 2016, dat gelijktijdig met de implementatiewetgeving voor bovengenoemde EU-richtlijn in werking zal treden, zijn alle beschermingsmaatregelen voor slachtoffers, wanneer gebruik wordt gemaakt van herstelbemiddeling en waartoe de Europese richtlijn minimumnormen verplicht, nader uitgewerkt (zie bijlage II). Dit besluit biedt de wettelijke basis voor de hieronder beschreven waarborgen en criteria.

6. Criteria herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling is een proces dat zo zorgvuldig mogelijk moet worden vormgegeven vanwege de kwetsbaarheid van slachtoffers. Om die zorgvuldigheid te waarborgen, geeft dit beleidskader criteria waaraan herstelbemiddeling in de praktijk moet voldoen. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de belangen en behoeften van het slachtoffer en worden met bemiddeling samenhangende risico's voor het slachtoffer beheerst.

Herstelbemiddeling dient in beginsel te voldoen aan de volgende criteria:

1. De vrijwilligheid van deelname van het slachtoffer en de dader staat voorop.

Het slachtoffer en de dader stemmen aantoonbaar vrijwillig in met herstelbemiddeling en werken hier vrijwillig aan mee. Een overeenkomst wordt op basis van vrijwilligheid opgesteld.

Toelichting:

Beide partijen werken op basis van vrijwilligheid mee aan herstelbemiddeling. Eventuele dwang of druk is voor beide partijen onwenselijk omdat dit de uitkomsten van het gesprek kan beïnvloeden. Verder moet intimidatie van het slachtoffer door de dader worden voorkomen. Slachtoffer en dader maken een duidelijke (expliciete) vrijwillige keuze voor herstelbemiddeling en wat zij met het gesprek willen bereiken. Het moment waarop het gesprek plaatsvindt wordt in principe door het slachtoffer (en de dader) bepaald. Zowel slachtoffer als dader kunnen deelname aan herstelbemiddeling weigeren. In dat geval gaat de bemiddeling niet door.

2. Volledig geïnformeerd

Het slachtoffer en de dader worden actief en volledig geïnformeerd over de mogelijkheden van herstelbemiddeling, de doelen van een gesprek, de rechten die aan het bemiddelingsproces zijn verbonden en over de consequenties van deelname (zowel proces als inhoud).

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van het kaderbesluit 2001/220/JBZ:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:FULL:NL:PDF>

⁵ Stb. 2016, nr. 310

3. Actief aanbod herstelbemiddeling

Het slachtoffer en de dader worden actief en in een zo vroeg mogelijk stadium geïnformeerd over de mogelijkheden van herstelbemiddeling. De toegang tot herstelbemiddeling is duidelijk en voor alle partijen helder geregeld. Herstelbemiddeling is toegankelijk op ieder moment dat het slachtoffer daar behoefte aan heeft.

Toelichting:

In beginsel worden alle slachtoffers van criminaliteit geïnformeerd over de mogelijkheden van bemiddeling. Slachtoffer en/of dader kunnen op elk moment natuurlijk ook zelf het initiatief daarvoor nemen. Daarvoor is een heldere toegang tot herstelbemiddeling een vereiste. Doorverwijzing naar bemiddeling moet duidelijk worden geregeld en structureel in het werkproces worden ingebed, daarmee wordt willekeur bij de doorverwijzing voorkomen.

4. Realistische motieven

Slachtoffers en daders hebben oprechte en realistische motieven voor deelname aan herstelbemiddeling.

Toelichting:

Beide partijen werken mee op basis van realistische motieven. Alleen een dader die de feiten in de zaak erkent en daarvoor verantwoordelijkheid wil nemen komt in aanmerking voor herstelbemiddeling. De dader is bereid de gevolgen van de daden voor de omgeving en het slachtoffer onder ogen te zien en staat open voor het verhaal van het slachtoffer en de vragen die het slachtoffer wil stellen. Het slachtoffer is realistisch bij het maken van afspraken. De onafhankelijke bemiddelaar toetst in de voorbereidende gesprekken de motieven van beide partijen. Ook worden partijen voorbereid op de opstelling die bij de andere partij kan bestaan. Dit om mogelijke teleurstellingen te voorkomen.

5. Tijdige, kwalitatief hoogstaande en een onpartijdige bemiddeling

Deelnemers aan herstelbemiddeling worden begeleid door een aantoonbaar professioneel geschoolde en onpartijdige bemiddelaar.

Toelichting:

Een onpartijdige bemiddelaar is een bemiddelaar die zowel de belangen van het slachtoffer als van de dader behartigt. De bemiddelaar zorgt voor een goede voorbereiding, begeleiding, bescherming en nazorg voor, tijdens en na de bemiddeling. In de voorbereidende gesprekken worden beide partijen volledig geïnformeerd en kunnen aanvullende en specifieke afspraken gemaakt worden over hoe de bemiddeling plaats gaat vinden. De bemiddelaar kent door deze voorbereiding de motieven en de achtergrond van beide partijen en kan op basis daarvan bepalen of bij het uitvoeren van een gesprek aan de verwachtingen van beide partijen wordt voldaan. Indien de bemiddelaar verwacht dat het gesprek voor een van beide partijen niet tegemoetkomt aan de verwachtingen kan hij adviseren dat het niet wenselijk is een gesprek te laten plaatsvinden. Om enige schijn van belangenverstremgeling te voorkomen staat de neutraliteit en professionaliteit van de bemiddelaar voorop en heeft de bemiddelaar voorafgaand aan de herstelbemiddeling geen hulp/steun geleverd aan een van beide partijen.

6. Besloten en vertrouwelijk

Herstelgesprekken vinden in een besloten, neutrale en veilige (fysiek en emotioneel) omgeving plaats. Alles wat tijdens de bemiddeling wordt gezegd is vertrouwelijk en wordt niet naar buiten gebracht, behalve als slachtoffer en dader hier andere afspraken over maken.

Toelichting:

Een veilige situatie kenmerkt zich door een fysiek neutrale plaats. Partijen bepalen met elkaar wat zij als veilige plaats beschouwen. Indien de dader gedetineerd is, wordt in samenspraak met de begeleiding aldaar naar een passende neutrale locatie gezocht. Hetgeen besproken wordt tijdens een bemiddeling is vertrouwelijk en wordt niet naar buiten gebracht. Indien slachtoffer en dader ermee instemmen kunnen de uitkomsten gedeeld worden met derden.

7. Informeren officier van justitie en rechter over uitkomst herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling kan verschillende uitkomsten hebben. Als slachtoffer en dader daar behoefte aan hebben kunnen deze uitkomsten in een overeenkomst worden vastgelegd. Als er nog een strafrechtprocedure voor de dader loopt kan het van belang zijn om de uitkomsten van de bemiddeling met de officier van justitie en/of de rechter te delen, omdat die van invloed kunnen zijn op de afdoening van de straf. Slachtoffer en dader maken hier gezamenlijk afspraken over.

Toelichting:

Zoals eerder opgemerkt richt dit kader zich niet op de manier waarop bemiddelingen binnen de strafrechtprocedure kunnen worden ingezet om mogelijk te komen tot een alternatieve strafafdoening. Herstelbemiddeling vindt plaats op het moment dat een slachtoffer daar behoefte aan heeft. Dit zal veelal zijn in de fase van tenuitvoerlegging na afronding van de strafprocedure.

Als herstelbemiddeling toch plaatsvindt terwijl de strafrechtprocedure nog niet is afgerond, maken slachtoffer en dader afspraken over het eventueel delen van de uitkomsten met de officier van justitie.

8. Naleving

Eventuele afspraken over herstel die tijdens de bemiddeling worden gemaakt zijn vastgelegd in een overeenkomst.

Toelichting:

Het slachtoffer mag niet met lege handen staan op het moment dat de dader eventueel gemaakte afspraken niet nakomt. Als afspraken zijn gemaakt moeten deze worden vastgelegd in een overeenkomst, waarbij een redelijke termijn wordt verbonden aan elk van de gemaakte afspraken.

9. Deelname derden aan herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling vindt in principe plaats tussen slachtoffer en dader onder leiding van een bemiddelaar, maar derden ('steunfiguren' zoals ouders en vrienden, bij het delict betrokken andere personen) kunnen ook betrokken worden. Dit heeft zeker een meerwaarde bij jeugdige slachtoffers en jeugdige daders.

Toelichting:

Het betrekken van derden bij herstelbemiddeling wordt altijd besproken bij de voorbereidende gesprekken en er worden expliciete afspraken over gemaakt. Slachtoffer en dader bepalen tijdens de voorbereidende gesprekken of anderen aanwezig zijn bij de bemiddeling. Bij jeugdigen worden het gezin (ouderlijk gezag of gezinsleden) en andere relevante personen nadrukkelijk betrokken bij herstelbemiddeling. Dit is nuttig voor de versterking van de pedagogische relatie. Voorwaarde is wel dat ook de ouders de feiten in de zaak van hun kind erkennen. Voor jeugdige slachtoffers biedt de aanwezigheid van (en) ouder(s) of een ander vertrouwenspersoon steun tijdens het herstelproces.

Bijlage I

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van het kaderbesluit 2001/220/JBZ⁶.

Artikel 12

Recht op waarborgen in het kader van herstelrechtvoorzieningen

1. De lidstaten nemen maatregelen ter bescherming om het slachtoffer te vrijwaren van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding die bij de verstrekking van alle herstelrechtvoorzieningen in acht moeten worden genomen. Die maatregelen zorgen ervoor dat het slachtoffer dat ervoor kiest deel te nemen aan herstelrechtprocessen toegang heeft tot veilige en competente herstelrechtorganisaties, onder ten minste de volgende voorwaarden:

- a) van de herstelrechtvoorzieningen wordt alleen gebruik gemaakt in het belang van het slachtoffer, na afweging van de veiligheidsaspecten, en met diens vrijwillige en met kennis van zaken gegeven toestemming
- b) alvorens toe te stemmen in deelname aan het herstelrechtproces, krijgt het slachtoffer volledige en objectieve informatie over dat proces en de mogelijke resultaten ervan, alsook informatie over de procedures volgens welke erop zal worden toegezien dat een eventuele overeenkomst wordt uitgevoerd;
- c) de dader heeft de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen, erkend;
- d) de overeenkomst komt vrijwillig tot stand en mag later in een strafprocedure in aanmerking worden genomen;
- e) hetgeen wordt besproken in een herstelrechtproces dat niet in het openbaar plaatsvindt, is vertrouwelijk en wordt naderhand niet bekendgemaakt, tenzij de partijen daarin toestemmen of bekendmaking volgens het nationale recht vereist is wegens een dwingende reden van algemeen belang.

2. De lidstaten vergemakkelijken de doorverwijzing van zaken, waar passend, naar herstelrechtorganisaties, onder meer door het opstellen van procedures of richtsnoeren waarin de voorwaarden voor een dergelijke doorverwijzing zijn vastgelegd.

⁶ Te vinden via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:FULL:NL:PDF>

Bijlage II:

Besluit van 24 augustus 2016 houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten)⁷

Artikel 17

Bij de toepassing van herstelrechtvoorzieningen, bedoeld in artikel 51h van de wet⁸, worden maatregelen getroffen om slachtoffers te vrijwaren van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding.

Artikel 18

1. De herstelrechtvoorzieningen, bedoeld in artikel 51h van de wet, worden toegepast onder de volgende voorwaarden:
 - a. van de herstelrechtvoorzieningen wordt alleen gebruik gemaakt in het belang van het slachtoffer, na afweging van de veiligheidsaspecten, en met diens vrijwillige en met kennis van zaken gegeven toestemming die te allen tijde mag worden ingetrokken;
 - b. alvorens toe te stemmen in deelname aan herstelrechtvoorzieningen, ontvangt het slachtoffer volledige en objectieve informatie over dat proces en de mogelijke resultaten ervan, alsook informatie over de procedures volgens welke erop zal worden toegezien dat een eventuele overeenkomst wordt uitgevoerd;
 - c. de verdachte of veroordeelde of veroordeelde heeft de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen, erkend;
 - d. de overeenkomst, als bedoeld in artikel 51h, tweede lid, van de wet komt vrijwillig tot stand;
 - e. hetgeen in het kader van de toepassing artikel 51h van de wet buiten de openbaarheid wordt behandeld, is vertrouwelijk en wordt niet bekendgemaakt, tenzij de partijen daarin toestemmen.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de toepassing van herstelrechtvoorzieningen.

⁷ Stb. 2016, nr. 310.

⁸ art. 51h Wetboek van Strafvordering