

Herstelbemiddeling Reclassering Nederland

Evaluatie van drie pilots en toekomstscenario's

Katinka Lünemann
Myriam Vandenbroucke
Niels Hermens
Annemieke Wolthuis

April 2010

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Missie, visie en taken van Reclassering Nederland	6
1.2	Drie pilots herstelbemiddeling bij Reclassering Nederland	7
1.3	Onderzoeksvraag en methodologische verantwoording	7
2	Herstelbemiddeling	11
2.1	Achtergronden van herstelbemiddeling	11
2.2	Herstelbemiddeling in Nederland	14
2.3	Herstelbemiddeling binnen het strafproces	17
2.4	De rol van de reclassering bij herstelbemiddeling in Europa	20
3	De drie pilots	27
3.1	Achtergrond van de pilots	27
3.2	De praktijk van de herstelbemiddeling	30
3.3	Resultaten en draagvlak	37
4	Herstelbemiddeling binnen de reclassering	39
4.1	Voor- en nadelen herstelbemiddeling Reclassering Nederland	39
4.2	Drie scenario's	43
4.3	Discussie: herstelbemiddeling binnen de reclassering	49
	Literatuur	51
Bijlage 1:	Startovereenkomst Herstelbemiddeling Reclassering NL	55
Bijlage 2:	Startovereenkomst Herstelbemiddeling Reclassering Nederland	57
Bijlage 3:	Registratie casuïstiek herstelbemiddeling 24-08-2009	59

1 *Inleiding*

De afgelopen decennia heeft de reclassering een verandering doorgemaakt van een dadergerichte naar een maatschappijgerichte aanpak. Stond eerst de cliënt centraal en de resocialisatie, nu staat de maatschappelijke veiligheid voorop en het delict dat is gepleegd. Het voorkómen van recidive is het belangrijkste doel geworden en in dat kader heeft re-integratie in de samenleving een belangrijke plaats. Bij re-integratie hoort gedragsverandering, zodanig dat de justitiabele beter kan functioneren in de maatschappij en de maatschappij minder last heeft van de justitiabele. Een andere belangrijke verandering binnen de reclassering is dat het werk van de reclasseringswerker niet langer individueel gestuurd is, maar organisatie gestuurd door protocollering. Er wordt een duidelijke structuur aangeboden waarbinnen de reclasseringswerker afwegingen maakt. Risico's worden ingeschat via instrumenten, en gedragsinterventies moeten wetenschappelijk zijn gefundeerd.

Reclassering Nederland is momenteel op zoek naar een gericht aanbod van herstelgericht werken onder volwassen daders door inzet van verschillende pilots voor herstelbemiddeling. Herstelbemiddeling is een manier om gedrag gunstig te beïnvloeden. In dit rapport staan twee vragen centraal: 1) In hoeverre past herstelbemiddeling binnen de visie en missie van de reclassering en 2) behoort herstelbemiddeling een structurele plaats te hebben in het takenpakket van de reclassering. Aan de hand van de ervaringen uit de drie pilots herstelbemiddeling binnen Reclassering Nederland, interviews met sleutelfiguren en literatuuronderzoek gaan we in op deze vragen.

In dit hoofdstuk schetsen we de achtergrond van het onderzoek naar herstelbemiddeling binnen Reclassering Nederland. Eerst gaan we in op de missie en taak van Reclassering Nederland. Vervolgens staan we stil bij de drie pilots herstelbemiddeling die het afgelopen jaar plaatsvonden en we besluiten met de onderzoeksvragen en methodologische verantwoording.

1.1 Missie, visie en taken van Reclassering Nederland

Reclassering Nederland beoogt de maatschappelijke veiligheid te vergroten door criminaliteit te voorkomen en recidive te verminderen. De missie van Reclassering Nederland luidt: 'Actief bijdragen aan de veiligheid van de samenleving door het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. Gedragsverandering en risicomanagement zijn daarbij sleutelbegrippen. Een gedwongen kader en de combinatie van begeleiding en controle kenmerken de aanpak.' (www.reclassering.nl).

Reclassering Nederland heeft als uitgangspunt dat daders verantwoordelijk zijn voor hun eigen gedrag en dus ook voor het delict dat zij hebben gepleegd. Het gedrag kan gunstig worden beïnvloed door bij de cliënt in te zetten op het maken van verantwoorde keuzen, zelfreflectie en motivatie om de gestelde doelen te behalen. Deze begeleiding en motivering vindt plaats in een gedwongen kader. Er wordt rekening gehouden met risico's en er vindt controle plaats.

Taken: Advies, Toezicht en Werkstraffen

Reclassering Nederland heeft als enige organisatie in de strafrechtketen van begin tot eind zicht op en contact met verdachten en daders: van aanhouding tot terugkeer in de maatschappij. Reclassering Nederland stelt diagnoses en geeft advies aan rechters, het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Voorts begeleiden reclasseringswerkers verdachten en daders, houden ze toezicht en zien toe op de uitvoering van werkstraffen. Ten slotte wil Reclassering Nederland een rol spelen bij terugkeer in de samenleving.

Een diagnose en een advies worden opgesteld op basis van dossiers van daders en verdachten, een gesprek met hen en eventuele andere relevante personen. Men gebruikt daarbij de Recidive Inschattingsschalen (RISc), een wetenschappelijk onderbouwd instrument dat rekening houdt met het misdrijf, de oorzaken van het crimineel verleden, relaties, alcohol en drugs, houding en gedrag (www.reclassering.nl).

De toezichttaak bestaat uit controle en begeleiding. Onder de controlerende taak vallen het checken van afspraken, verblijfsplaatsen traceren, gedrag controleren en zo nodig het tijdig waarschuwen van het Openbaar Ministerie of de politie. Wanneer een dader niet gemotiveerd is, kan dwang soms nodig zijn. Daarnaast gaat het om het gunstig beïnvloeden van gedrag. Hieronder vallen de begeleiding bij de ontwikkeling van maatschappelijk

aanvaardbaar gedrag en sociaal contact, het zoeken naar werk en het vinden van de juiste school (Poort, 2009).

Wanneer een rechter geen gevangenisstraf oplegt maar een taakstraf, matcht Reclassering Nederland gestraften en werkplekken. Daarnaast bereiden reclasseringswerkers de werkstraffen voor en begeleiden de daders om ervoor te zorgen dat zij er ook daadwerkelijk iets van leren. De dader moet zijn leven op orde hebben, zoals een dak boven zijn hoofd, identiteitsbewijs en inkomen (www.reclassering.nl).

Ten slotte zet Reclassering Nederland gedragsinterventies in om veroordeelden voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving¹.

1.2 Drie pilots herstelbemiddeling Reclassering Nederland

Er lopen momenteel drie pilots binnen Reclassering Nederland. Sinds 2006 is de regio Noord-Nederland van Reclassering Nederland actief op het gebied van herstelbemiddeling en sinds 2009 levert Reclassering Nederland de financiële middelen. Enkele medewerkers zijn opgeleid als mediator en 'echt recht coördinator'. Verwijzingen komen meestal vanuit de eigen organisatie. Eind 2008 volgde de regio Amsterdam, waar enkele reclasseringswerkers opgeleid zijn als mediator. Ook hier is de grootste verwijzer de reclassering zelf, namelijk collega-reclasseringswerkers. Meestal gaat het om de vaste begeleider in het kader van een toezicht. In tegenstelling tot de regio Noord-Nederland wordt in Amsterdam herstelbemiddeling juist bij huiselijk geweldzaken ingezet.

De derde regio die zich sinds mei 2009 actief bezig houdt met herstelbemiddeling, is de regio Utrecht/Arnhem. Hier doet niet de reclassering de bemiddelingen, maar de stichting Slachtoffer in Beeld (SiB). De reclassering is alleen verwijzer.

Deze pilots herstelbemiddeling verschillen niet alleen in tijdstip van ontstaan, maar ook in wijze van organisatie, de functies van mensen die het uitvoeren. In hoofdstuk 3 gaan we hier uitgebreid op in.

¹ Op www.reclassering.nl is terug te vinden om welke interventies het gaat.

1.3 Onderzoeksvraag en methodologische verantwoording

Reclassering Nederland wil inzicht in de doelstellingen en uitvoering van de verschillende pilots om zo een beleid voor de toekomst te kunnen ontwikkelen: is herstelbemiddeling een taak van Reclassering Nederland en past het bij de visie, missie en taken van de organisatie? Zo ja, onder welke organisatorische voorwaarden - zoals het moment van aanbieden binnen het strafproces - kan het worden ingebed? Wij zullen onderzoeken of herstelbemiddeling onderdeel kan zijn van het integrale portfolio van toezichtproducten, of dat het beter past bij de training- en interventietaak. Naast de plaats van herstelbemiddeling zal er ook aandacht zijn voor de (vereisten voor) doorverwijzing van verschillende afdelingen binnen de organisatie.

In dit onderzoek zijn de drie pilots herstelbemiddeling met elkaar vergeleken op doel en aanpak van de herstelbemiddeling, organisatorische setting, relatie tot ketenpartners (politie, Openbaar Ministerie, rechters, SiB), en achtergronden van slachtoffers en daders (seks, leeftijd, soort delict). Dit hebben we gedaan aan de hand van een documentstudie, interviews met betrokken medewerkers van Reclassering Nederland en analyse van de registratiegegevens.

Voor de vergelijking van de drie pilots zijn wij gestart met het bestuderen van de documenten, aangeleverd door Reclassering Nederland en SiB zelf. Vervolgens hebben we per pilot drie á vier betrokken medewerkers geïnterviewd, waaronder in elk geval een projectcoördinator, een verwijzer en een bemiddelaar. Namen van deze personen zijn aangeleverd door Reclassering Nederland en SiB. Ten slotte hebben wij alle afrondingsformulieren of registratiegegevens ontvangen van de drie pilots uit het jaar 2009. Deze zijn geanalyseerd op aanmeldingsprocedure, type delict, type bemiddeling en afrondingsprocedure.

Voor de toekomstverkenning zijn in de interviews met medewerkers van Reclassering Nederland en SiB vragen opgenomen over de aansluiting tussen de taken, missie en visie van Reclassering Nederland en de uitvoering van herstelbemiddeling. Ook gingen wij dieper in op de plaats die herstelbemiddeling kan krijgen binnen het strafproces. Voor deze toekomstverkenning hebben wij naast de bij de pilots betrokken medewerkers nog enkelen deskundigen geïnterviewd: de directeur van Reclassering Nederland, een trainster voor herstelbemiddeling, een rechter, een beleidsmedewerker van het Parket Generaal, een officier van justitie en een hoogleraar straf- en strafprocesrecht.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de achtergronden van herstelbemiddeling in het algemeen. Wat is de betekenis van herstelbemiddeling en hoe verhoudt herstelrecht zich tot het strafrecht? Wat is er bekend over de effecten van herstelbemiddeling en wat kunnen we leren uit herstelbemiddeling in andere Europese landen? Na deze meer theoretische uiteenzetting, gaan we in hoofdstuk 3 in op de drie pilots herstelbemiddeling. We geven aan wat de beoogde doelen zijn van de pilot en hoe herstelbemiddeling in de praktijk plaatsvindt, waarbij aandacht is voor de knelpunten en kansen van herstelbemiddeling door de reclassering. We besluiten het rapport met een blik in de toekomst. Nadat we de voor- en nadelen hebben aangegeven van herstelbemiddeling binnen Reclassering Nederland, geven we drie scenario's weer. We besluiten met een aantal discussiepunten.

2 *Herstelbemiddeling*

In dit hoofdstuk staan de achtergronden van herstelbemiddeling centraal. Wat is de betekenis van herstelrecht en herstelbemiddeling? Dat staat centraal in paragraaf 1, terwijl we in paragraaf 2 de verschillende projecten herstelbemiddeling in Nederland beschrijven. In paragraaf 3 gaan we in op de plaats van herstelbemiddeling in het strafproces. In de laatste paragraaf kijken we naar voorbeelden in het buitenland: welke rol, als verwijzer of als uitvoerder, heeft de reclassering in Europa.

2.1 *Achtergronden van herstelbemiddeling*

De opkomst van herstelrecht in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw ging in West-Europa gepaard met een groeiende aandacht voor de rechten en behoeften van slachtoffers van delicten (Blad, 2005; Miers & Willemsens, 2004; Walgrave, 2000). De herstelbeweging in Europa werd geïnspireerd door ontwikkelingen in landen als Australië, Nieuw Zeeland en Noord-Amerika waar victim-offender-mediation eind jaren zeventig begon te groeien, mede geïnspireerd op de eeuwenoude gebruiken van inheemse volkeren in het omgaan met conflicten binnen de gemeenschap. Restorative justice of herstelrecht is ook een reactie op het repressieve en zakelijke klimaat dat in Nederland (en in de hele Westerse wereld) ontstond in de jaren '80. Het belang van mediation en herstelbemiddeling op Europees niveau blijkt uit een aantal internationale en Europese richtlijnen, zoals de Aanbeveling van de Raad van Europa van 1999 inzake mediation in strafzaken, het (bindende) EU Kaderbesluit van 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure en de VN-beginselen betreffende restorative justice van 2002.² Deze

2 Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to Member States concerning Mediation in Penal Matters en: 2001/220/JBZ: Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, Publicatieblad Nr. L082 van 22/03/2001 blz. 0001-0004, en: UN Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters No. 2002/12. 24 July.

richtlijnen en besluiten hebben tot doel dat overheden het gebruik van herstelrecht in strafzaken bevorderen. Hoe een staat dat doet wordt (vooralsnog) grotendeels aan hen zelf overgelaten (Wolthuis, 2002).³

Verantwoordelijkheid nemen

Herstelbemiddeling is een vorm van herstelrecht, waarbij het draait om herstel van de schade en van het leed bij het slachtoffer en/of de maatschappij. In het contact tussen dader en slachtoffer wordt de dader geconfronteerd met de gevolgen van zijn gedrag voor het slachtoffer en krijgt hij of zij de gelegenheid om verantwoordelijkheid te nemen voor het gepleegde delict. Het idee hierbij is dat recht wordt gedaan aan slachtoffer, dader én maatschappij (Claes, Declerck, Marchal & Put, 2007; Bazemore & Walgrave, 1999). Doordat de dader meer inzicht krijgt in de gevolgen van zijn of haar handelen en door te luisteren naar het slachtoffer en diens gevoelens, krijgt de dader meer inzicht in moreel onacceptabel gedrag. Morele afkeuring is effectiever als deze afkomstig is van het slachtoffer zelf of van mensen om wie de dader geeft, dan wanneer justitiële autoriteiten zich hierover uitlaten (Van Stokkom, 2004). Voor de dader is het belangrijk om het vertrouwen van zijn dierbaren en omgeving terug te winnen. Dit bevordert de rehabilitatie en re-integratie in de maatschappij en het helpt zijn of haar sociaal netwerk te verstevigen (Steketee, Woerds, Moll & Boutellier, 2006; Wolthuis & Vandenbroucke, 2009).

Het slachtoffer kan tijdens de ontmoeting vragen stellen aan de dader en kenbaar maken welke invloed de gebeurtenis heeft gehad op zijn of haar leven en welke schade is aangericht. Een bemiddeling kan zo bijdragen aan het verwerken van een misdrijf. Herstelrechtelijke afdoeningen kunnen zowel buiten, als tijdens of na een strafproces worden ingezet. Het uitgangspunt is vrijwillige deelname.

Verskillende vormen van herstelbemiddeling

Er bestaat een diversiteit aan herstelgerichte projecten en structuren voor zowel jeugdigen als volwassenen. De meest ultieme vorm van herstelbemiddeling is de dialoog. Er zijn twee vormen van dialoog tussen slachtoffer en dader, namelijk slachtoffer-daderbemiddeling en conferencing. Bij de eerste vorm ontmoeten dader en slachtoffer elkaar onder begeleiding van een bemiddelaar. Bij conferencing nemen naast dader en slachtoffer ook relaties

3 Zie art. 10 EU Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ).

van beide partijen en eventueel anderen die geraakt zijn door het gedrag, deel aan het (kring)gesprek. Echt Recht conferenties zijn hier een voorbeeld van. Deze verlopen volgens een vast script.⁴ Naast herstelbemiddeling door dialoog zijn er ook minder intensieve vormen. Een pendelbemiddeling - waarbij de bemiddelaar tussen slachtoffer en dader heen en weer pendelt om mondelinge boodschappen over te brengen - is ook een mogelijkheid. Een minst intensieve vorm van herstelbemiddeling is een brief(wisseling) of het maken van een excuuskaart (Wolthuis & Vandenbroucke, 2009).

Resultaten van herstelbemiddeling

Herstelbemiddeling wordt gewaardeerd door de slachtoffers en plegers die eraan deelnemen (Strang, 2001; Mc Cold, 2003; Wolthuis & Vandenbroucke, 2009). Strang (2001) toonde aan dat in het Verenigd Koninkrijk slachtoffers tevreden zijn over deze procedure onder meer omdat er rekening gehouden wordt met hun mening; zij voelden zich betrokken bij de procedure. De behandeling ervoeren zij als respectvol en eerlijk en er was sprake van materieel en emotioneel herstel. Slachtofferparticipatie bleek ook tot een afname van wraakgevoelens te leiden. Mc Cold (2003) presenteerde een overzicht van onderzoek naar herstelrecht in de Verenigde Staten. Hij vond empirische steun voor de positieve mening van aan herstelrecht deelnemende partijen over de toegevoegde waarde, en de grotere beleving van fairness van de uitkomsten van herstelrecht vergeleken met die van de strafrechtelijke procedures.

Herstelbemiddeling lijkt voor bepaalde delicten enig effect te hebben op de recidivekans. Een onderzoek uit 2008 naar zeven herstelbemiddelingsprojecten in Engeland laat zien dat de recidivekans af neemt (gemeten over een periode van 2 jaar).⁵ Mc Cold (2003) concludeerde dat de effecten van herstelrecht een relatie hebben met het soort misdrijf, namelijk minder recidive bij misdrijven tegen personen⁶.

4 Zie www.eigenkracht.nl

5 Cambridge (UK), onderzoek naar 7 experimenten, die sinds 2001 lopen. 400 'herstelrechtzaken' zijn vergeleken met 400 'controlezaken'. Uitkomsten van het onderzoek: kostenbesparing; integratie van herstelrecht in strafrechtelijke procedures bevordert de doorlooptijd; gemiddeld 27% minder recidive (in termen van veroordelingen en gemeten over een periode van 2 jaar Shapland et al., 2008.

6 Zie ook: www.restorativepractices.org

2.2 *Herstelmiddeling in Nederland*

Het ontstaan van herstelrecht en herstelgericht denken in Nederland gaat terug naar de jaren zeventig van de vorige eeuw toen er meer en meer kritiek kwam op het (jeugd)strafrecht: wat was het daadwerkelijke effect op de daders en waar bleef genoegdoening voor het slachtoffer? Voor jeugdige daders ontstond de zogenaamde HALT afdoening⁷. Slachtoffers konden eenvoudiger een schadevergoeding binnen het strafproces vorderen, slachtofferhulp bood slachtoffers praktische en emotionele ondersteuning, en het (schriftelijke) spreekrecht werd ingevoerd. In de jaren negentig kwamen verschillende herstelgerichte projecten van de grond, in eerste instantie gericht op volwassenen, zoals strafrechtelijke dading⁸ en schadebemiddeling⁹ door politie en justitie. Schadebemiddeling is inmiddels geïnstitutionaliseerd.

Het eerste echte herstelbemiddelingsproject voor volwassenen, ontstaan in 1997, was het project herstelbemiddeling van de reclassering en slachtofferhulp. Het project had als doel leedverwerking bij slachtoffers en schuldverwerking bij daders te bevorderen. Zij werden hiertoe onder deskundige begeleiding met elkaar in contact gebracht. Justitie heeft dit project aan het begin van de 21e eeuw stop gezet ondermeer omdat het project niet meer paste binnen de wijze waarop de reclassering georganiseerd was (namelijk als onderdeel van het ministerie van Justitie). Voor jeugdigen ontstonden veel meer projecten in de jaren negentig, zowel binnen als buiten het strafrecht, bijvoorbeeld bij de politie, bureau jeugdzorg, de reclassering en het Openbaar Ministerie (Steketee e.a., 2006).

De meeste herstelbemiddelingsprojecten voor jeugdigen en voor volwassenen van die tijd bestaan niet meer in de oorspronkelijke vorm. Eind 2006 nam de minister van Justitie het besluit de focus te richten op slachtofferdadergesprekken in geval van jeugdige daders (Brief 18 augustus, ministerie van Justitie, 2006, p.1.). Vanaf 2009 werd het ook mogelijk voor volwassen daders. Daarmee vertrouwde de minister de uitvoering van slachtoffer-da-

7 HALT kan, wanneer het zich richt op het maken van excuses naar het slachtoffer, worden beschouwd als een deels herstelrechtelijke aanpak.

8 Dading was gericht op het oplossen van (strafrechtelijke) conflicten en had als doel een civielrechtelijk contract, gesloten tussen de advocaten van het slachtoffer en de dader, zonder dat zij elkaar face-to-face hadden ontmoet.

9 Deze vorm richt zich op schadevergoeding van de dader aan het slachtoffer. Net als Dading stond schadebemiddeling los van het strafrecht.

dergesprekken toe aan stichting Slachtoffer In Beeld (SiB), een onafhankelijke stichting gelieerd aan Slachtofferhulp Nederland. Verschillende andere projecten zoals de lokale herstelbemiddelingsprojecten voor jeugdigen, vaak in de vorm van Echt Recht conferenties, vielen weg. Op dit moment is het dus vooral SiB die herstelbemiddeling voor jeugdigen uitvoert. Daarnaast kent jeugdzorgorganisatie Spirit in Amsterdam een eigen traject. In sommige justitiële jeugdinrichtingen zoals Forensisch Centrum Teylingereind werkt men ook met herstelbemiddeling (Wolthuis & Vandenbroucke, 2009). Buiten het strafrecht zijn voor jeugdigen herstelgerichte werkwijzen en mediation sterk groeiende (zie bijvoorbeeld Weijers, 2005). Er worden Eigen Kracht Conferenties ingezet in de jeugdhulpverlening (zie: www.eigenkracht.nl) en peer mediation of andere vormen van herstel in onderwijs om conflicten op te lossen.

Reclassering Nederland is de enige organisatie die zich, voor zover wij weten, naast SiB bezig houdt met herstelbemiddeling voor volwassen daders in een strafrechtelijke context. Een iets andere vorm van herstelbemiddeling voor volwassenen die regelmatig wordt uitgevoerd, is de zogenaamde buurtbemiddeling¹⁰. Initiatiefnemers voor een buurtbemiddelingsproject zijn vaak gemeenten, politie, welzijnsorganisaties en woningcorporaties. Het verschil met herstelbemiddeling binnen het strafrecht is dat buurtbemiddeling doorgaans meer op overlast is gericht.

Slachtoffer in Beeld

In Nederland speelt SiB een belangrijke rol in de bemiddeling tussen slachtoffer en dader. SiB is 18 jaar geleden gestart met het ontwikkelen en uitvoeren van de SiB-leerstraf aan minderjarige daders; vandaar de naam 'Slachtoffer in Beeld'. In 2007 is SiB gestart met het project slachtoffer-dadergesprekken nadat het besluit tot landelijke invoering van slachtoffer-dadergesprekken door het ministerie van Justitie was genomen. Vanaf dat moment dient standaard aan slachtoffers van misdrijven de mogelijkheid van een slachtoffer-dadergesprek aangeboden te worden. Slachtoffer-dader bemiddeling wordt ook als een wenselijke aanvulling op het jeugdstrafrecht beschouwd (Slachtoffer in Beeld, Handleiding Slachtoffer-Dadergesprekken voor bemiddelaars (2009). SiB opereert als aparte stichting.

¹⁰ Buurtbemiddeling is een methode om buurtgenoten in een conflictsituatie weer met elkaar in gesprek te brengen. Getrainde vrijwilligers helpen de partijen om het onderlinge contact te herstellen en zelf oplossingen voor het conflict te bedenken. Zie <http://www.hetccv.nl/dossiers/Buurtbemiddeling/index> .

Het doel van SiB is dat bemiddelaars het proces van herstelbemiddeling begeleiden om te komen tot een dialoog tussen slachtoffer en dader. Een slachtoffer-dadergesprek is een heroriëntatie op het misdrijf. Beide partijen krijgen inzicht in de andere kant van het verhaal. Dit kan bijdragen aan de verwerking van het misdrijf. De bemiddelaar heeft alleen een faciliterende rol: hij of zij informeert, motiveert en ondersteunt. Essentieel is de vrijwil- ligheid van beide partijen, de vertrouwelijkheid van het proces en de onpartijdigheid van de bemiddelaar.

Slachtoffers van misdrijven kunnen zich via Bureau Slachtofferhulp aanmelden voor een slachtoffer-dadergesprek en ook alle jeugdige daders kunnen zich aanmelden, bijvoorbeeld via de Raad voor de Kinderbescher- ming, de Jeugdreclassering of Exodus. Daarnaast kunnen politie, de officier van justitie, HALT, een JJI of de verslavingszorg daders doorverwijzen naar SiB. Sinds 1 januari 2009 kunnen ook volwassen daders zich via Reclassering Nederland aanmelden voor herstelbemiddeling bij SiB. De slachtoffer-dader- gesprekken staan los van het strafrecht: deelname van een dader aan een slachtoffer-dadergesprek levert voor de pleger niet bij voorbaat een straf- vermindering op; formeel is het geen factor die de rechter meeweegt. Wel kan justitie door middel van een verslag geïnformeerd worden over het verloop van de bemiddeling wanneer deze plaatsvindt voorafgaand aan het vonnis.¹¹ Ook kan de advocaat van de verdachte altijd melden dat een gesprek heeft plaats gevonden.

Naast slachtoffer-dadergesprekken is SiB in 2009 gestart met de pilot voortraject jeugdige daders; In dit project worden jonge daders die willen deelnemen aan een slachtoffer-dadergesprek in een extra voortraject voorbereid op zo'n gesprek. Het voortraject is bedoeld voor jonge daders die zeggen te willen deelnemen aan een slachtoffer-dadergesprek maar daarvoor onvoldoende vaardigheden bezitten, nog niet voldoende intrinsiek gemotiveerd zijn, onvoldoende weten wat een bemiddelingstraject inhoudt of moeite hebben om de implicaties en consequenties van een bemidde- lingstraject te overzien. Zij zijn tevens bezig met de ontwikkeling van voortrajecten voor volwassen daders.

De verwachting was dat het besluit van het ministerie van Justitie in 2006 om het aanbod herstelbemiddeling landelijk te laten vormgeven door SiB, tot ongeveer 1500 gesprekken per jaar zou leiden. In 2007 waren er zo'n 400 doorverwijzingen naar SiB en in 2008 zijn er bij SiB in totaal 1.078 zaken

11 Zie www.slachtofferhulp.nl

aangemeld. In 2008 was in 87% van de zaken de dader de initiatiefnemer. Er zijn 904 zaken van de 1.078 in 2008 afgesloten, waarvan 371 met een slachtoffer-dadergesprek zijn geëindigd (Jaarverslag 2008 Slachtoffer in Beeld).

2.3 *Herstelbemiddeling binnen het strafproces*

Herstelrecht is van oorsprong een publiekrechtelijk model waar zowel dader en slachtoffer als de samenleving stakeholders zijn in delictconflicten. Herstelrecht biedt in potentie een integraal model van rechtshandhaving, waarin morele verantwoordelijkheid voor schade en onrecht centraal staan en waar justitiële autoriteiten toezien op de procedures en uitkomsten (Blad, 2006). De prioriteit van de maatschappelijke reactie op criminaliteit ligt bij herstelrecht op herstel van de schade en de relatie tussen dader, slachtoffer en de bredere samenleving (Wolthuis, 2002). Dit in tegenstelling tot het strafrecht, waar de prioriteit ligt bij het straffen van de dader als bewezen is dat hij of zij schuldig is aan het plegen van een strafbaar feit. De positie van het slachtoffer binnen het strafproces is vanaf de jaren '80 versterkt als het gaat om schadevergoeding (en spreekrecht). In feite worden schadevergoeding en genoegdoening aan het slachtoffer als een morele plicht van de dader opgevat, ten overstaan van het slachtoffer en los van de strafaanspraak van de overheid/samenleving (Blad, 2006). Genoegdoening wordt geen zelfstandige functie toebedeeld in het Nederlandse strafrechtelijke bestel, hoewel het wel een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de strafdoelen vergelding en preventie (Cleiren, 2003). Dit neemt niet weg dat met de schadevergoedingsmaatregel het publieke belang van schadevergoeding is erkend en dat schadevergoeding als privaatrechtelijk element in het strafrecht een plaats heeft gekregen.

Herstelrecht wordt doorgaans beschouwd als een vrijwillige en private aangelegenheid. De twee visies, herstelbemiddeling als private overeenkomst en herstelrecht als publiek model, worden ook wel benoemd als een minimalistische en maximalistische variant. De maximalisten zien herstelrecht kort gezegd als alternatief voor een strafmodel dat te leedtoevoegend zou zijn. Bij herstelrecht staat in hun optiek herstel centraal en vrijwillige deelname is wenselijk, maar niet cruciaal. De minimalisten vinden vooral het communicatieproces tussen de betrokkenen bij het conflict van belang.

Vrijwillige deelname is in hun ogen cruciaal; herstelrecht moet geen spanning opleveren met het dwingende karakter van het recht.

Onder de noemer herstelrecht en herstelbemiddeling vinden we diverse vormen. Een belangrijk onderscheid is of het een persoonlijke overeenkomst is naar aanleiding van informele vormen van gesprek, bemiddeling of begeleid werken aan de toekomst, of dat het gaat om een juridisch te gelde te maken claim gegrond op formele procedures (Cleiren, 2006).

Het voert te ver om in het kader van dit onderzoek uitgebreid op de theoretische discussie over de plaats van herstelrecht in het strafrechtelijke geding in te gaan. Duidelijk is dat herstelrecht in de oorspronkelijke ambitie een kentering in het strafproces beoogt, zodat de interactie tussen slachtoffer en dader en herstel meer leidend zijn in de afdoening. In de praktijk is het echter goed mogelijk om herstelrechtelijke elementen in het strafproces of in de schaduw van het strafproces te laten plaatsvinden. Dit kan in feite op drie manieren: voorafgaand aan de strafzitting, tijdens de strafzitting (of beter, gelijktijdig met de straftoemeting) en nadat het vonnis is gewezen.

Herstelbemiddeling voorafgaand aan de strafzitting

Indien herstelbemiddeling voorafgaand aan de strafzitting plaatsvindt, kunnen de politie of het Openbaar Ministerie een belangrijke rol spelen in de verwijzing naar bemiddeling. De uitkomsten van de bemiddeling kunnen gevolgen hebben voor de voortzetting van de strafrechtelijke procedure; de officier van justitie beslist bijvoorbeeld tot seponeren van de zaak na een succesvolle bemiddeling. De resultaten van de bemiddeling kunnen ook een rol spelen in de straftoemeting door de rechter (Aertsen & Miers, 2008). Verschillende landen kennen regelingen voor de fase voorafgaand aan de strafzitting. In het Verenigd Koninkrijk is het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld verplicht om in geval van jeugdige first offenders de jongere te verwijzen naar bemiddeling (Aertsen & Miers, 2008). In Oostenrijk vindt in de voorfase doorverwijzing naar bemiddeling bij de reclassering plaats door de officier van justitie. Als de officier van justitie de bemiddeling succesvol acht, moet de zaak worden geseponerd. Daarnaast kan de rechtbank een out of court conflict resolution instellen tot de aanvang van de rechtszaak in het geval dat het Openbaar Ministerie heeft besloten tot vervolging (Löschnig-Gspandl & Kilchling, 1997). België heeft herstelbemiddeling wettelijk in het strafproces verankerd. De officier van justitie kan de zaak seponeren als door herstelbemiddeling een vorm van genoegdoening heeft plaatsgevonden.

In België kan ook de politie in geval van minder ernstige zaken de zaak seponeren na een succesvolle bemiddeling (Miers & Willemsens, 2004).

Er zijn echter verschillende juridische argumenten tegen het invoeren van een wettelijke regeling die bemiddeling tussen slachtoffer en dader formaliseert in de voorfase van het strafproces. Het onschuldprincipe gaat er vanuit dat verdachten onschuldig zijn totdat het tegendeel is bewezen. Druk om mee te doen aan bemiddeling maakt een inbreuk op dit onschuldprincipe, aldus een geïnterviewde rechter. Het legaliteitsbeginsel pleit ook tegen herstelbemiddeling, aldus Aertsen & Miers (2008). Immers, bij overtreding van de strafwet behoort het Openbaar Ministerie in principe te vervolgen en daarmee wordt bemiddeling uitgesloten. Maar het belangrijkste argument lijkt te zijn dat herstelbemiddeling, beschouwd als een privaat belang, niet moet worden vermengd met het strafproces dat een publiek belang vertegenwoordigt. Dit geldt ook als niet formeel is geregeld dat de uitkomsten van invloed zijn op het wel of niet vervolgen dan wel de oplegging van de straf, omdat in de praktijk de officier van justitie of de rechter de resultaten zullen meewegen in hun oordeel (Cleiren, 2006). Zowel dader als slachtoffer kunnen een druk voelen om aan herstelbemiddeling mee te doen. De verdachte kan uit berekening toestemmen in bemiddeling (Dierx, 2009). Anderen vinden dit echter geen probleem, omdat herstelbemiddeling ‘mensenwerk’ betreft en iedereen in elke fase zijn eigen motieven heeft. Het feit dat de verdachte instemt met herstel en de confrontatie aangaat, is voor hen het belangrijkste. Tegen herstelbemiddeling voorafgaand aan de zitting pleit ook het argument dat bemiddeling voorafgaand aan de strafzitting rechtsongelijkheid met zich meebrengt voor verdachten wier slachtoffer niet mee willen doen aan bemiddeling.

Herstelbemiddeling tijdens de strafzitting en na veroordeling

Herstelbemiddeling tijdens de strafzitting impliceert dat de rechter de strafzaak schorst zodat in de tussentijd herstelbemiddeling kan plaatsvinden. Nadat de herstelbemiddeling is afgerond, eventueel in een mediation-overeenkomst, wordt de strafzaak hervat en kan de rechter met inachtneming van de resultaten vonnis wijzen. In Oostenrijk heeft de rechter de bevoegdheid om een out of court conflict resolution in te stellen (Löschnig-Gspandl & Kilchling, 1997). Court-connected penal mediation is in opmars in verschillende nationale strafsystemen (Miers & Willemsens, 2004; Dierx, 2009).

Herstelbemiddeling kan men ook inzetten na de veroordeling, bijvoorbeeld als de veroordeelde in de gevangenis zit. In dit geval worden het publieke belang en het private belang niet vermengd en is de herstelbemiddeling geheel op vrijwillige basis. In België is mediation mogelijk nadat de officier van justitie vervolging heeft ingesteld en ook gedurende detentie.

In Nederland heeft herstelbemiddeling geen formele plaats gekregen in het strafproces. Wel krijgen slachtoffers die naar Slachtofferhulp gaan een aanbod tot bemiddeling en daders een aanbod via reclassering of via een andere organisatie. Voorbeelden uit het buitenland, zoals België, Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, laten zien dat herstelbemiddeling wettelijk geregeld kan worden voor de verschillende fasen van het strafproces. Een internationale oriëntatie laat ook zien dat de uitvoering en de sturing van herstelbemiddeling is ondergebracht bij verschillende organisaties. In België is bijvoorbeeld met de wettelijke regeling van herstelbemiddeling de uitvoering bij bemiddelingsdiensten neergelegd. Deze bemiddelingsdiensten zijn onafhankelijk en niet gekoppeld aan een slachtoffer- of dadergeoriënteerde instantie. In andere landen heeft de reclassering een rol in de herstelbemiddeling.

2.4 Rol reclassering bij herstelbemiddeling in Europa

Door de nadruk op maatschappelijke veiligheid is het slachtoffer meer in beeld van de reclassering gekomen. De consequenties van het gepleegde delict krijgen meer aandacht, evenals de consequenties van het niet naleven van de voorwaarden en afspraken door de justitiabele. Deze verandering zien we in heel Europa (Van Kalmthout & Durnescu, 2008). In aansluiting hierop neemt de reclassering in sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, contact met slachtoffers op en speelt de reclassering een rol in het opstellen van victim-impact statements. In andere landen is er meer slachtofferbewustzijn en aandacht voor genoegdoening aan slachtoffers, schuld bewustzijn voor de consequenties van het delict en herstelbemiddeling.

Wat kunnen we leren uit voorbeelden in het buitenland? Hieronder beschrijven we de betrokkenheid van reclassering bij herstelrechtelijke interventies in Europese landen. In Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland heeft de reclassering nadrukkelijk een formele taak. We gaan kort in op de positie en rol van de reclassering in deze landen. Als voorbeeld van

een herstelbemiddeling door een onafhankelijke organisatie bespreken we de situatie in België.

Betrokkenheid van reclassering in Europese landen

De herstelrechtelijke interventies in het volwassenenstrafrecht zijn de ene keer meer vanuit de dader en de andere keer meer vanuit het slachtofferperspectief geïnitieerd. Wetgeving kan tegelijk gericht zijn op het voorkomen van recidive én op het verbeteren van de positie van het slachtoffer. Een daderoriëntatie van herstelrechtelijke modellen overheerst echter in Europa, zo blijkt uit een grote vergelijkende studie van Miers & Aertsen (te verschijnen; zie ook Aertsen & Miers, 2008). België, Engeland en Wales en Oostenrijk kennen bijvoorbeeld een mix van herstelrechtelijke werkvormen met zowel genoegdoening, herstellende en bestraffende elementen. Wetgeving inzake bemiddeling in Bulgarije, Duitsland en Spanje is daarentegen hoofdzakelijk dadergericht. Verschillende instanties kunnen verwijzen, zoals politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, gevangeniswezen en reclassering. Zij fungeren als gatekeepers in het systeem. In de meeste landen is gekozen voor één of twee van deze doorverwijzende instanties, mede op basis van de strafrechtelijke fase waarbinnen de herstelrechtelijke afhandeling mogelijk is. Politie, Openbaar Ministerie en rechters zijn de belangrijkste verwijzende instanties (Aertsen & Miers, 2008).

In Europa bestaan verschillende voorbeelden van reclasseringsorganisaties die in het hersteltraject taken vervullen als verwijzer of als uitvoerder. Als herstelbemiddeling plaatsvindt voorafgaand aan de strafzitting wordt de rechter doorgaans over het bemiddelingsresultaat geïnformeerd via een rapportage van reclasserings- of sociale diensten. In bijvoorbeeld Israël wordt de bemiddeling voor meerderjarige daders uitgevoerd door de reclassering. Deze is verplicht een advies te verstrekken aan de rechtbank inzake de meest gepaste straf. Dit is eveneens gedurende meerdere jaren het geval geweest in Engeland en Wales en een gelijksoortige bepaling bestaat in Duitsland en Polen. In andere landen, waar de bemiddeling plaatsvindt door meer autonome diensten, blijft de rapportage naar de rechtbank - conform Aanbeveling R(99)19 van de Raad van Europa - doorgaans beperkt tot een kort verslag over de doorlopen stappen in de bemiddeling en het uiteindelijke resultaat (Aertsen & Miers, 2008).

De organisatie en uitvoering van herstelbemiddeling in de Europese landen vindt doorgaans plaats door een samenspel van organisaties, waarbij de reclassering soms een taak heeft. Er is vaak een (nationale) organisatie

die de wettelijke verantwoordelijkheid heeft om herstelrechtelijke programma's te implementeren en een organisatie die zorg draagt voor de uitvoering. Soms is een organisatie belast met beide taken. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van de wet rust doorgaans bij een overheidsdienst op centraal, regionaal of lokaal bestuursniveau. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt meestal gedelegeerd naar (semi-) overheidsdiensten zoals de reclassering, sociale diensten of andere lokale instanties (bijvoorbeeld Assessment Teams aangesteld door de regering van de autonome Catalaanse gemeenschap; bemiddelingsdiensten opgericht door provinciale instanties in Finland, enzovoort). Soms machtigt de staat een privaatrechtelijke organisatie (een Ngo) om namens de staat op te treden. Neustart in Oostenrijk en Sugnomè en Médiante in België zijn daar voorbeelden van. Deze organisaties staan grotendeels in voor de implementatie van de wet en zijn verantwoordelijk voor de feitelijke bemiddeling in het hele land. De overheid kan ook een contract afsluiten met een Ngo die dan de bemiddelingspraktijk regelt (bijvoorbeeld SACRO in Schotland; INAVEM en Citoyens et Justice in Frankrijk). In Polen en in Frankrijk zien we dat ook geaccrediteerde privépersonen kunnen instaan voor de bemiddeling (Aertsen & Miers, 2008).

In Oostenrijk is de reclassering de uitvoerende instantie bij de Ausergerichtliche tatusgleich in het land. In Engeland en Wales en in Ierland is de reclassering deels betrokken bij uitvoering van herstelbemiddeling, conferencing of panels. In Ierland is de reclassering de wettelijke uitvoerder van court referrals voor jeugdigen en voor volwassenen zijn ook initiatieven gestart. Daarom gaan we kort in op de taken en werkwijzen van herstel in relatie tot de reclassering in deze landen.

Rol reclassering in Oostenrijk

In Oostenrijk heeft de reclassering (Neustart¹²) een formele rol in dader-slachtofferbemiddeling. Het is een actieve, sociaal opbouwende manier van het oplossen van conflicten, waarbij het slachtoffer een belangrijke rol

12 Neustart is een Private Non Profit Association (met semi-autonome status) en bestaat sinds 1957. Het is gestart als een privaat initiatief voor jeugdige delinquenten. Tegenwoordig werkt men vanuit de missie 'Help creates security'. Herstelrecht is een belangrijk onderdeel van het werk. In 2007 waren er 21.258 cliënten waaraan slachtoffer-dader mediation is aangeboden (Presentatie Christoph Koss, Neustart, 2008, zie ook: www.Neustart.at).

speelt. Het uiteindelijke doel van deze dader-slachtofferbemiddeling is het bewerkstelligen van rust in de maatschappij. De reclassering voert de bemiddeling uit, maar herstelbemiddeling is een geheel andere manier van werken dan het gewone reclasseringswerk. Daarom is herstelbemiddeling ondergebracht in een aparte afdeling. In Oostenrijk is de slachtofferhulp alleen goed geregeld rond jeugdbescherming en huiselijk geweld. Rond huiselijk geweld constateert Pelikan (2010) spanningen tussen de herstelbemiddeling vanuit reclassering en slachtofferhulp.

Een speciaal opgeleide maatschappelijk werker neemt eerst contact op met de dader en vraagt om een uitgebreide beschrijving van het delict vanuit zijn standpunt. Daarna vraagt de bemiddelaar of de dader verantwoordelijkheid draagt voor het gepleegde feit en op welke manier hij of zij denkt de schade (immaterieel en materieel) te compenseren. Als het eerste contact positief verloopt, wordt het slachtoffer gevraagd om zijn of haar verhaal en idee van compensatie. Vervolgens organiseert de maatschappelijk werker een bijeenkomst voor beide partijen om de zaak te bespreken en te zoeken naar een adequate vorm van compensatie. Tijdens die bijeenkomst kunnen de deelnemers ook het sociale conflict naar voren brengen dat de achterliggende oorzaak is van het delict. De reclassering moet aan de officier van justitie verslag doen. Deze beslist of de bemiddeling succesvol is en zo ja, dan wordt de zaak geseponneerd (zie paragraaf 2.3; www.Neustart.at; Pelikan, 2010)

Rol reclassering in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de reclassering voornamelijk gericht op volwassenen. Er vindt reclasseringswerk in relatie tot dader-slachtofferbemiddeling plaats in gevangenissen en als onderdeel van de rechtbank. Het betreft in Engeland en Wales veelal lokale of regionale initiatieven. Bijvoorbeeld in Leeds, waar de uitvoering plaats vindt door Victim/Offender Centres, opgezet door de reclassering. De afgelopen jaren is geprobeerd gevangenissen en de reclassering onder één national offender management service te brengen. Dat is nog niet rond.

In het Verenigd Koninkrijk heeft de reclassering een taak als het gaat om slachtofferondersteuning (Van Kalmthout & Durnescu, 2008). Ze nemen bijvoorbeeld contact op met slachtoffers en ondersteunen slachtoffers in het schrijven van victim impact statements. Deze taak is vastgelegd in de *Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004*. Het betreft serieuze misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer staat. Er wordt

ook met slachtoffers van gewelddadige of seksuele delicten gesproken over het moment van vrijkomen en over bepaalde voorwaarden die zijn gesteld. Op zo'n moment kan ook herstelbemiddeling worden ingebracht. In 2006 introduceerde de regering *The Code of Practice for Victims of Crime*. Deze bepaalt dat alle justitiële instanties informatie verstrekken over hulp aan slachtoffers en dat overal waar mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van slachtoffers (Crawford & Enterkin, 2001). Deze taak creëerde ook enige ruimte voor herstelrechtelijke initiatieven. De West Yorkshire Probation Office heeft bijvoorbeeld al jarenlange ervaring met het aanbieden van dader-slachtofferbemiddeling. De slachtoffer-dader units werken veelal met getrainde vrijwillige bemiddelaars.

Herstelbemiddeling door reclassering in Ierland

Ierland kent een systeem van herstelbemiddeling gericht op jeugdigen en volwassenen. Alleen voor jeugdigen is dit sinds 2004 wettelijk vastgelegd. Voor de jeugd worden de zogenaamde court referrals uitgevoerd door de probation office. De reclassering is hier dus de uitvoerder. Het betreft een family group conferencing model, gebaseerd op het Nieuw Zeelandse model: 'A Family Conference is organised and run by the Probation and Welfare Service at the direction of the Court, in casus involving young offenders. The family conference is a meeting between the victim(s), young person's family and the relevant others, to discuss the offence and its effects. The meeting explores ways in which the offender can be held accountable, take responsibility for their behaviour, and where possible, to put things right.' (www.probation.ie).

Voor volwassenen geldt geen bijzondere wettelijke regeling. Er zijn twee reclasseringsprojecten, opgezet en gefinancierd door de reclassering. Ten eerste Tallaght, een project in een grote achterstandswijk in Dublin, waar zo'n 150 zaken sinds 2000 hebben gespeeld. Ten tweede Ninagh in een gebied in de buurt van de Zuidwestkust en dichtbij Limerick. Het gaat hier om een klein aantal zaken sinds 1999. Onlangs is een nationale commissie ingesteld voor evaluatie en onderzoek naar mogelijke uitbreiding. De commissie kijkt ook naar mogelijkheden tot herstelbemiddeling in alle rechtbanken. De kans is groot dat de coördinatie van dader-slachtofferbemiddeling, conferencing en panels dan bij de reclassering komt te liggen. De verwachting is dat de uitvoering in de toekomst in samenwerking zal worden

gedaan met de lokale gemeenschappen, waarbij de financiering en sturing van de reclassering komt (onderdeel van ministerie van Justitie)¹³.

Herstelbemiddeling in België

In België is herstelbemiddeling wettelijk verankerd (Wet van 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling). De wet heeft geresulteerd in erkenning van de Vlaamse vzw Suggnomè en de Waalse Médiante asbl als bemiddelingsdiensten (ministerieel besluit 10 maart 2006, Belgisch staatsblad). Suggnomè - forum voor herstelrecht en bemiddeling - is bijvoorbeeld een erkende, onafhankelijke en pluralistische vereniging zonder winstoogmerk. Zij beogen een bijdrage te leveren aan de humanisering van zowel de strafrechtelijke reactie op criminaliteit als die van de samenleving op basis van het herstelrechtelijke gedachtegoed. Dit wil zeggen een maatschappelijke reactie die actief ruimte biedt aan de stem van de partijen - slachtoffer, dader, hun omgeving en de samenleving - die betrokken zijn bij een misdrijf. De vereniging biedt in dit kader onder meer dader-slachtofferbemiddeling. Het resultaat van de bemiddeling wordt teruggekoppeld aan de gerechtelijke instanties als dader en slachtoffer dat wensen. De basisprincipes die worden gehanteerd zijn respect voor ieders overtuigingen, vrijwilligheid, vertrouwelijkheid en transparantie (www.suggnome.nl).

In België is bewust gekozen voor neutraliteit en niet voor het onderbrengen van bemiddelingsdiensten bij een dadergerichte of slachtoffergerichte organisatie. Suggnomè functioneert als een scharnierpunt tussen welzijn en justitie en wordt mede gefinancierd door zowel justitie als de Vlaamse Gemeenschap (verantwoordelijk voor de persoonsgebonden materies en welzijn). De reclassering, in Vlaanderen justitieel welzijnswerk genoemd, is een doorverwijzer. Zij kunnen ook de rol vervullen van steunfiguur bij een concrete bemiddelingszaak. Tevens zijn zij een partner in de stuurgroepen bemiddeling in delictsituaties. De organisatie van Suggnomè kent een raad van bestuur, een landelijk secretariaat en bemiddelaars in het land. De bemiddelaars hebben hun standplaats binnen het gerechtelijk arrondissement waar zij werkzaam zijn, al dan niet samen met hun collega-bemiddelaars minderjarigen en bemiddelaars op politieniveau. Hun taak is het realiseren van het aanbod herstelbemiddeling binnen het arrondissement en het creëren van de structurele voorwaarden hiervoor. Boven het uitvoerende (lokale) niveau staat een arrondissementele stuurgroep, bestaande uit

13 Deze informatie komt van een medewerker van de Probation Service Ireland

parket, advocatuur, algemeen welzijnswerk, justitiehuis en politie. Hierin zitten zowel afgevaardigden van reclassering als van slachtofferhulp. Een begeleidingsteam regelt de opvolging van de concrete dossiers¹⁴.

Conclusie

De reclassering is in Europese landen op verschillende wijzen betrokken bij herstelrechtelijke interventies. In veel landen is de organisatie betrokken als verwijzer. In andere landen is zij betrokken of zelfs geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bemiddelingen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in Oostenrijk en deels in Engeland en Wales, maar ook in Ierland en Israël.

14 Deze informatie komt van een stafmedewerker van Suggnomè

3 *De drie pilots*

Ook in Nederland is de reclassering betrokken bij herstelbemiddeling. Er draaien drie pilots herstelbemiddeling, namelijk bij Reclassering Noord-Nederland, Reclassering Amsterdam en Reclassering Utrecht/Arnhem. In Noord-Nederland en Amsterdam zijn het reclasseringswerkers die de bemiddeling doen, terwijl reclasseringswerkers in Utrecht/Arnhem doorverwijzen naar SiB.

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de procesevaluatie van de drie pilots. We beschrijven eerst de achtergrond van de drie pilots en de doelstellingen en gewenste resultaten. Vervolgens beschrijven we de praktijk van de herstelbemiddeling door de reclassering en de herstelbemiddeling door SiB. We besluiten met een aantal knelpunten en kansen.

Informatie over de pilots is verkregen via een documentstudie (de op schrift gestelde plannen van aanpak van de pilots), diepte-interviews met unitmanagers, bemiddelaars en verwijzers en registratiegegevens van de herstelbemiddelingen. De registratiegegevens van de pilots Noord-Nederland en Amsterdam zijn verzameld met formulieren die door Reclassering Nederland zijn opgesteld voor de evaluatie van de pilots. SiB gebruikt een eigen registratiesysteem waaruit wij gegevens hebben gekregen van zaken die zijn aangemeld vanuit de reclassering.

3.1 *Achtergrond van de pilots*

We gaan eerst in op de achtergrond van de drie afzonderlijke pilots, en beschrijven daarna de doelstellingen en de werkwijzen.

Achtergrond pilots

De drie pilots herstelbemiddeling hebben elk hun eigen achtergrond. Noord-Nederland kent een traditie van herstelbemiddeling vanaf begin deze eeuw. Reclasseringswerkers zijn rond 2000 begonnen met herstelbemiddeling binnen deze regio in het arrondissement Groningen, gefinancierd door het ministerie van Justitie in het kader van Justitie in de buurt (Jib). Door het

aanbieden van onder andere bemiddelingen trachtte men conflicten in de buurt op te lossen. In 2004 werd Jib beëindigd, mede vanuit de verwachting dat de op te zetten Veiligheidshuizen deze inzet over zouden nemen. In datzelfde jaar ontstond in Leeuwarden een vorm van samenwerking met de politie Friesland, SiB en enkele andere instellingen. De samenwerking had als doel: bemiddelend optreden in conflictsituaties, vooral ten aanzien van jongeren. De gehanteerde methodiek was hier die van de Echt Recht conferenties. Vanaf ongeveer 2006 wordt herstelbemiddeling ook aan volwassenen aangeboden. Dat werd toen gedaan met eigen financiering vanuit de regio Noord-Nederland. De pilot is in 2009 gestart met subsidie van het landelijk kantoor.

Reclassering Noord-Nederland werkt met drie bemiddelaars: twee interne bemiddelaars (die de opleiding voor het uitvoeren van Echt-recht conferenties volgden) en een externe bemiddelaar (die de opleiding tot bemiddelaar volgde). De externe bemiddelaar voert op freelance basis bemiddelingen uit voor Reclassering Noord Nederland. In het regionaal casuoverleg krijgen de bemiddelaars supervisie aangeboden: feedback op hun manier van werken en over welke zaken wel en welke niet geschikt zijn voor herstelbemiddeling.

Amsterdam startte bij wijze van 'proef' op 1 januari 2008 herstelbemiddeling en de pilot startte in 2009. Het initiatief tot herstelbemiddeling werd genomen in 2007 door drie reclasseringswerkers die ook elders als mediator werkzaam waren, waaronder bij trainingsgroepen huiselijk geweld. Zij zagen mogelijkheden tot herstelbemiddeling binnen de reclassering in geval van partnergeweld en kindermishandeling. Net als in regio Noord-Nederland is hier herstelbemiddeling dus op initiatief van de reclasseringswerkers zelf gestart. Oorspronkelijk is contact gezocht met SiB, maar tot samenwerking is het niet gekomen omdat SiB herstelbemiddeling bij huiselijk geweld (waaronder zedendelicten die binnen het gezin of de familie plaatsvinden) uitsluit. In 2009 startte de pilot herstelbemiddeling, gesubsidieerd door het landelijke bureau.

De drie opgeleide mediators werken nog steeds bij de Reclassering Amsterdam. Iedere week kunnen zij, naast hun werkzaamheden bij de unit Toezicht en Interventie, acht uur aan herstelbemiddeling besteden. Om de kwaliteit te waarborgen hebben deze bemiddelaars een keer per twee à drie maanden 'intervisie'. Dit is een bijeenkomst waarbij een externe deskundige feedback geeft op hun werkzaamheden als bemiddelaar.

In Utrecht/Arnhem startte de pilot op 1 mei 2009. Bij Reclassering Utrecht/Arnhem is de vraag om herstelbemiddeling niet vanuit de reclasseringswerkers zelf gekomen. SiB stelde voor om een pilot te starten en het hoofdkantoor biedt deze regio de mogelijkheid herstelbemiddeling in te zetten. In tegenstelling tot Noord-Nederland en Amsterdam voert de reclassering in deze regio de bemiddelingen niet zelf uit. In de regio Utrecht/Arnhem verwijzen reclasseringswerkers verdachten en daders voor herstelbemiddeling naar SiB. Deze verwijzingstaak behoort tot hun reguliere taken, en er is geen extra financiering voor.

Doelstellingen van herstelbemiddeling

De pilots in Noord Nederland en Amsterdam hebben beiden als doel het verminderen van recidive. Dit sluit aan bij de doelstelling van Reclassering Nederland om bij te dragen aan een veiliger samenleving. De respondenten uit alle regio's noemen als beoogd resultaat van herstelbemiddeling: dat de dader verantwoording neemt voor zijn daden en het leed dat hij heeft aangericht inziet. Ook het wegnemen van de angst bij het slachtoffer en een toename van zelfrespect bij de dader worden als doelstellingen naar voren gebracht. Reclassering Noord-Nederland en Amsterdam stellen zich tot doel het contact tussen dader en slachtoffer te verbeteren en waar mogelijk afspraken te maken voor de toekomst. SiB beschouwt herstel van contact tussen dader en slachtoffer niet als doel van herstelbemiddeling.

Er zijn ook enige verschillen in doelstelling: Amsterdam vermeldt in de voortgangsrapportage dat daders van huiselijk geweld ook tot de doelgroep behoren. SiB sluit zaken van huiselijk geweld echter uit van herstelbemiddeling. Noord-Nederland ziet het uitvoeren van herstelbijeentkomsten Echt Recht als product als algemene doelstelling van herstelbemiddelingen binnen de regio.

Beschrijving van het werkproces

Het plan van aanpak voor het werkproces binnen de pilots verschilt: van nauwelijks een uitgewerkt werkproces tot een nauwkeurige beschrijving. Bij de pilot in Noord-Nederland wordt enkel genoemd dat bij de start van de bemiddeling het beslisschema van Reclassering Nederland moet worden gebruikt. Dit is een eenvoudig schema, waar enkele vragen in staan die moeten worden beantwoord. Herstelbemiddeling kan alleen worden aangeboden als de dader spijt heeft en schade wil vergoeden (zie Bijlage 1 voor het schema). In Amsterdam wordt naast het gebruik van het beslisschema ook aangegeven wie cliënten aanmeldt voor bemiddeling en wat de vervolg-

stappen zijn. SiB heeft een gedetailleerd plan geschreven voor de pilot in regio Utrecht/Arnhem met duidelijke afspraken en een procesbeschrijving 'Verwijzen naar SiB voor de reclassering'. Ook worden indicaties en contra-indicaties voor herstelbemiddeling aangegeven.

3.2 *De praktijk van de herstelbemiddeling*

In Noord-Nederland en Amsterdam wordt sinds 1 januari 2009 voor iedere afgeronde casus herstelbemiddeling een registratieformulier ingevuld. Het registratieformulier bestaat uit 30 gesloten vragen, aangevuld met acht open vragen (Bijlage 3). SiB registreert minder gegevens dan Reclassering Nederland. Zij stellen 15 gesloten vragen met betrekking tot objectieve informatie over het proces¹⁵.

In de drie regio's zijn in totaal 45 zaken geregistreerd: 25 in regio Amsterdam, 15 in regio Noord-Nederland en zes in regio Utrecht/Arnhem¹⁶.

Verwijzingen en geschiktheid

In Amsterdam worden vooral vanuit de unit Toezicht & Interventie zaken aangemeld voor herstelbemiddeling (tabel 1). Een belangrijke reden hiervoor is dat men binnen deze unit gedurende een lange periode contact heeft met cliënten. Toezichthouders kunnen daardoor goed inschatten of daders wel of niet intrinsiek gemotiveerd zijn voor herstelbemiddeling. In Noord-Nederland komen even vaak verwijzingen van de Unit Diagnose & Advies als van de unit Toezicht & Interventie. Men ziet in Noord-Nederland een duidelijke rol voor de afdeling Diagnose & Advies; in die fase kan al een eerste indruk worden gevormd over hoe herstelbemiddeling kan bijdragen aan het proces van resocialisatie van een cliënt.

15 Datum aanmelding, datum uitzetting, datum afgesloten, delict, aanmelder, contactpersoon aanmeldende organisatie, leeftijd slachtoffer, leeftijd dader, aantal minuten telefonisch contact met dader, aantal minuten persoonlijk contact met dader, aantal minuten telefonisch contact met slachtoffer, aantal minuten persoonlijk contact met slachtoffer, totaal aantal uren, resultaat, herstelbemiddeling voor/na zitting.

16 De periode in Utrecht/Arnhem is korter, er zijn vanaf 1 mei 2009 tot eind december zaken aangemeld.

Tabel 1: Verwijzingen in de drie regio's

Functie verwijzer	Noord-Nederland	Amsterdam	Utrecht/Arnhem*
Toeziachter Reclassering Nederland	6 (40%)	19 (76%)	
Adviseur Reclassering Nederland	6 (40%)	3 (12%)	
Openbaar Ministerie	2 (13%)		
Rapporteur Reclassering Nederland	1 (7%)		
Trainer huiselijk geweldgroep Reclassering Nederland		3 (12%)	
Totaal aantal verwijzingen	15	25	

*SiB heeft niet geregistreerd welke afdelingen van Reclassering Nederland een zaak heeft aange-meld.

In zowel Noord-Nederland als Amsterdam informeren verwijzers informeel bij bemiddelaars naar de mogelijkheid van herstelbemiddeling in een bepaalde zaak. Vervolgens beslist de bemiddelaar. Sommigen gebruiken hierbij het beslisschema, anderen niet. In regio Utrecht/Arnhem nemen verwijzers via het aanmeldformulier van SiB contact op met SiB om een zaak aan te melden. SiB speelt de zaak vervolgens door naar een bemiddelaar. De bemiddelaar neemt contact op met de verwijzer om meer informatie te krijgen over het delict, de motivatie van de dader en eventuele contra-indicaties.

De drie pilots hanteren vrijwel dezelfde contra-indicaties. Het ontbreken van motivatie is de belangrijkste contra-indicatie. Hiertoe behoort ook een calculerende dader die strafvermindering als doel heeft. Daarnaast zijn contra-indicaties: een taalprobleem bij dader of slachtoffer¹⁷ of zaken waarbij beter therapie kan worden ingezet¹⁸. Middelengebruik bij de daders (of slachtoffers), en een persoonlijkheidsstoornis of psychiatrische achtergrond is alleen een exclusiecriteria als de dader (of slachtoffer) niet in staat is tot een dialoog. Dit kan zijn omdat de dader (of het slachtoffer) niet in staat is de betekenis van de procedure te begrijpen, of tot het voeren van een verantwoord gesprek. In geval van een verstandelijk gehandicapte dader

17 Uit ervaring weten bemiddelaars dat een bemiddeling dan stroef loopt. Betrokkenen kunnen hun gevoelens, die erg belangrijk zijn bij herstelbemiddeling, niet goed onder woorden brengen. Ook een tolk is hierbij vaak geen goede oplossing.

18 Bij huiselijk geweldzaken bijvoorbeeld een relatietherapie.

met psychiatrische klachten die wel tot dialoog in staat was, bleek pendelbemiddeling bijvoorbeeld een goede oplossing.

Naast overeenkomsten, zijn er ook verschillen. In regio Noord-Nederland en in regio Utrecht/Arnhem wordt geen herstelbemiddeling uitgevoerd bij huiselijk geweldzaken, terwijl in Amsterdam de bemiddelaars juist op deze groep focussen.

De bemiddelingen

Bij Reclassering Noord-Nederland vindt herstelbemiddeling vooral plaats bij geweldsdelicten in het (semi)publieke domein (dertien van de vijftien). Vaak gaat dit geweld gepaard met diefstal of betreft het geweld tegen medewerkers van bepaalde instanties, bijvoorbeeld tegen een beveiliging van de sociale dienst of een maatschappelijk werker. Ook SiB doet vooral bemiddelingen bij geweldsdelicten in het (semi)publieke domein. In Amsterdam wordt in de meerderheid van de zaken bemiddeld vanwege huiselijk geweld (zie tabel 2). De doelgroep van de regio Noord-Nederland is anders samengesteld dan die van Amsterdam: in Noord Nederland zijn dader en slachtoffer meestal een man, terwijl in de regio Amsterdam meestal sprake is van een mannelijke dader, maar een vrouwelijk slachtoffer. Dit komt omdat hier vaak herstelbemiddeling plaatsvindt in geval van partnergeweld. In de regio Noord Nederland en regio Amsterdam is de dader in ongeveer de helft van de zaken first offender¹⁹.

Tabel 2: Aantal verschillende typen delicten per pilot

Soort delict	Noord-Nederland	Amsterdam	Utrecht/Arnhem	Totaal
Huiselijk geweld		15 (60%)		15 (33%)
Burenruzie		3 (12%)		3 (7%)
Geweldsmisdrijf*	13 (87%)	5 (16%)	4 (67%)	22 (48%)
Overval		1 (4%)		1 (2%)
Ontucht	1 (7%)		1 (17%)	2 (4%)
Overig	1 (7%)		1 (17%)	2 (4%)
Onbekend		1 (4%)		1 (2%)
Totaal	15	25	6	46

* We verstaan hieronder bedreiging, mishandeling, poging doodslag

19 Deze gegevens ontbreken voor de bemiddelingen door SiB.

Daders die een aanbod tot herstelbemiddeling krijgen, weigeren dit zelden. Slachtoffer weigeren vaker (zie tabel 3). Een ongeveer even groot aandeel van de zaken bij SiB als bij de reclassering worden geweigerd door slachtoffers. Sommige respondenten benadrukten dat herstelbemiddeling uitgevoerd door Reclassering Nederland slachtoffers zou kunnen afschrikken, omdat reclassering een daderorganisatie is. Het feit dat slachtoffers niet vaker weigeren wanneer reclassering de herstelbemiddeling doet in vergelijking met wanneer SiB de herstelbemiddeling uit voert, ondersteunt dit oordeel van de respondenten niet.

Tabel 3. Aantal afgeronde zaken en aantal zaken waarbij slachtoffer of dader weigerde per pilot

	Noord-Nederland	Amsterdam	Utrecht/Arnhem	Totaal
Aantal afgeronde zaken	15	19*	14**	48
Aantal bemiddelingen	7 (47%)	8 (42%)	7 (50%)	22 (46%)
Weigering slachtoffer	7 (47%)	6 (32%)	6 (43%)	19 (40%)
Weigering dader	1 (6%)	3 (16%)	1 (7%)	5 (10%)
Andere weigering		2 (11%)		2 (4%)

*Zes van de 25 zaken waren op 15 december 2009 nog niet afgerond.

**Om een betere vergelijking te kunnen maken, kijken we hier naar alle negentien door verschillende regio's aangemelde zaken. Vijf van de negentien zaken waren op 15 december 2009 nog niet afgerond.

Het aantal bemiddelingen dat daadwerkelijk tot stand komt is vergelijkbaar tussen de pilots, namelijk tussen de 40 en 50 procent²⁰. Het gaat echter om zeer kleine aantallen. Onderstaande tabel toont het aantal bemiddelingen per type bemiddeling in de verschillende regio's.

20 Uit de jaarcijfers van SiB uit 2008 (jaarverslag 2008) blijkt dat ongeveer een derde van de zaken tot een daadwerkelijke bemiddeling komt.

Tabel 4: Type en aantal bemiddelingen per regio

Type bemiddeling	Noord-Nederland	Amsterdam	Utrecht/Arnhem****
Pendelbemiddeling	3*	2	
Slachtoffer-dadergesprek	2**	5***	3
Echt-recht conferentie	1	1	
Briefwisseling	1		4
Totaal aantal bemiddelingen	7	8	

*1 pendelbemiddeling is voorafgegaan door een briefwisseling.

**1 slachtoffer-dadergesprek is voorafgegaan door een pendelbemiddeling.

***Vanwege het type zaak (huiselijk geweld) zijn dit vaak meerdere gesprekken geweest. Ze noemen dit bij Reclassering Amsterdam vaak mediation.

**** Om een betere vergelijking te kunnen maken, kijken we hier naar alle 19 door verschillende regio's aangemelde zaken bij SiB.

Wat betreft de doorlooptijden en het aantal uren dat wordt besteed aan daadwerkelijke bemiddelingen, komt uit de registratie naar voren dat SiB (Utrecht/Arnhem) een kortere doorlooptijd heeft en minder uren besteedt aan bemiddelingen dan de Reclassering Nederland. Dit kan te maken hebben met het feit dat SiB veel ervaring heeft met herstelbemiddeling en daardoor gestructureerd te werk gaat. Bij iedere verwijzing is in principe duidelijk welke handelingen verricht gaan worden. Ook kan het soort zaken een rol spelen. Vooral in Amsterdam duren bemiddelingen opvallend langer en kosten ze meer tijd dan in de andere twee regio's. Dit kan samenhangen met het feit dat de zaken van partnergeweld complex en emotioneel beladen zijn. Dikwijls vinden er meerdere contactmomenten plaats tussen de partners in het proces van mediation. De mediation is erop gericht conflicten op te lossen en relaties te herstellen (in elk geval zodanig dat partners als ouders met elkaar kunnen omgaan). Daarnaast is in Amsterdam veel afstemming en samenwerking bij lastige bemiddelingen.

Bij SiB stopt de bemiddeling altijd direct na het eerste contact tussen dader en slachtoffer. SiB verleent geen nazorg in de betekenis van het bewaken of de overeengekomen afspraken zijn nagekomen, omdat bij de bemiddelingen die door SiB worden uitgevoerd geen afspraken worden gemaakt tussen slachtoffer en dader. SiB verleent ook geen nazorg in de betekenis van het bieden van ondersteuning nadat de bemiddeling heeft

plaatsgevonden, omdat SiB geen hulpverlenende organisatie is. De bemiddelaar van SiB checkt wel bij partijen of deze laatste vorm van nazorg aanwezig is en doet indien nodig suggesties waar nazorg verkregen kan worden.

De mogelijkheid tot nazorg in de zin van toezicht op het nakomen van afspraken en het bieden van ondersteuning daarbij, behoort wel tot de mogelijkheden van de Reclassering Noord-Nederland en Reclassering Amsterdam.

Informatie-uitwisseling

De pilots in regio Amsterdam en regio Noord-Nederland hanteren afspraken over terugkoppeling van informatie, welke staan vermeld in de startovereenkomst (zie Bijlage 2). De mate waarin informatie mag worden uitgewisseld is echter een punt van discussie. De bemiddelaar is doorgaans werkzaam binnen de reclassering. Hoe ver mag bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling gaan tussen de bemiddelaar en de toezichthouder? Meerdere respondenten geven aan dat bemiddeling en begeleiding in het toezicht strikt gescheiden moeten blijven. Twee argumenten worden naar voren gehaald: 1) bemiddeling en begeleiding zijn twee verschillende taken en het is voor cliënten verwarrend als deze taken door elkaar gaan lopen en 2) bemiddelaars hebben een geheimhoudingsplicht. In de praktijk vindt informatie uitwisseling zowel informeel op de werkvloer plaats als via formulieren of via het Cliënt Volg Systeem (CVS). Uit het onderzoek komt naar voren dat de bemiddelaars binnen Reclassering Nederland geen zelfde attitude ten aanzien van informatie-uitwisseling hebben. De ene bemiddelaar koppelt veel informatie terug aan de verwijzer, waaronder ook inhoudelijke informatie, terwijl de ander alleen procedurele informatie doorgeeft.

Vanwege de geheimhoudingsplicht hebben bemiddelaars van SiB vrijwel geen contact met verwijzers. Er is alleen contact na de aanmelding om informatie in te winnen en na afronding van de bemiddeling om procedurele informatie door te geven aan de verwijzer, zoals gemaakte afspraken en het wel of niet doorgaan van de bemiddeling. Als de dader toestemming heeft gegeven kan er meer informatie worden uitgewisseld.

3.3 Resultaten en draagvlak

Resultaten herstelbemiddeling

De bemiddelaars, unitmanagers en verwijzers zijn doorgaans tevreden over de herstelbemiddeling. Bemiddelaars zien bij daders meer inzicht in de gevolgen van de daad en meer spijtbesef. Als dader en slachtoffer elkaar kennen treedt een verbetering in de verhouding tussen hen op. Slachtoffers hebben baat bij herstelbemiddeling omdat de bemiddeling bijdraagt aan het verwerken en begrijpen van het incident. Ook denken de bemiddelaars dat de angst die slachtoffers vaak nog hebben, vermindert door herstelbemiddeling. Daders en slachtoffers die deelnemen aan herstelbemiddeling krijgen altijd meer inzicht in de andere kant van het verhaal. Een bemiddelaar: 'Het slachtoffer komt te weten waarom iets is gebeurd en de dader komt te weten wat zijn daad met het slachtoffer heeft gedaan.'

Ook zonder dat er een daadwerkelijk gesprek plaatsvindt tussen dader en slachtoffer is het proces van bemiddelen zinvol; als daders bereid zijn mee te doen, vergroot dit de kans dat zij inzicht krijgen in de wereld van het slachtoffer. Een bemiddelaar: 'De poging heeft geen herstelbemiddeling teweeggebracht. Wel werd uit gesprekken met dader en slachtoffer duidelijk dat er in hun visie een overeenstemming te vinden was, namelijk dat beiden willen dat er rust komt en ieder een eigen leven kan opbouwen, zonder elkaar te hinderen. Dit heb ik aan beiden aangegeven, omdat er een gezamenlijkheid is in de visie en wens voor de toekomst. In dit opzicht kan onze inzet een de-escalierend effect hebben op de gespannen sfeer.'

Of de recidive erdoor vermindert, is op grond van dit onderzoek niet te zeggen. De opvatting van respondenten is dat daders zich door herstelbemiddeling meer bewust worden van hun daad, en daarmee de kans op recidive kleiner wordt.

Knelpunten en kansen

Er komt een aantal knelpunten naar voren als het gaat om herstelbemiddeling door de reclassering. Onduidelijkheid over de financiering was in een van de pilots debet aan het langzaam op gang komen van de pilot. De mate van financiering bepaalt het aantal zaken waarin kan worden bemiddeld. In een van de pilots konden daardoor minder herstelbemiddelingen in gang worden gezet dan mogelijk was op grond van de verwijzingen.

Omggaan met vertrouwelijke informatie is een ander knelpunt. Doordat reclasseringswerkers bij de Unit Toezicht & Interventie werkzaam zijn en als

bemiddelaar optreden, kunnen toezichthouders vertrouwelijke kennis hebben door de onderlinge intervisie en casuïstiekbespreking. Maar ook informatie uitwisseling tussen toezichthouders en bemiddelaars lijkt regelmatig plaats te vinden, waarbij onduidelijk is wat de grenzen zijn van de uitwisseling van informatie.

Nog een ander knelpunt is dat herstelbemiddeling niet goed ingebed is in het totaalpakket van de reclassering. Nu herstelbemiddeling geen officieel product is van de reclassering, is het moeilijk in te passen in het dagelijkse werk van de reclasseringswerker. Ook de beeldvorming over de neutraliteit van de reclassering wordt als knelpunt naar voren gebracht. Slachtoffers kunnen het idee hebben dat de reclassering er alleen is voor de dader of verdachte. Deze opvatting lijkt te heersen bij Bureau Slachtofferhulp. Een bemiddelaar gaf aan dat de vrijwilligers van Bureau Slachtofferhulp de slachtoffers vaak in bescherming nemen en hen adviseren om niet mee te doen²¹.

In geval SiB de herstelbemiddeling doet, blijkt dat er weinig verwijzingen plaatsvinden vanuit Rereclassering Utrecht/Arnhem. De redenen hiervoor kunnen divers zijn. Het is nog een relatief nieuwe pilot, (pas in mei 2009 gestart) en daarom nog relatief onbekend bij Reclassering Utrecht/Arnhem. En omdat huiselijk geweld een contra-indicatie is, kunnen deze zaken niet worden doorverwezen. Een ander punt is dat de Reclassering Utrecht/Arnhem in een 'reorganisatieproces' zaten, waardoor er minder aandacht was voor de pilot herstelbemiddeling. Ook kan een rol spelen dat er een gebrek is aan terugkoppeling van de resultaten van de bemiddeling naar de verwijzer. Dit is geen stimulans voor de reclasseringswerkers om opnieuw te verwijzen naar SiB.

De pilots in Noord-Nederland en Amsterdam zien voor zichzelf een duidelijke rol in het takenpakket van de reclassering. Het aantal herstelbemiddelingen kan zeker toenemen als de financiering meer ruimte biedt. Ook denkt men dat in de toekomst de veiligheidshuizen een toestroom van zaken kan bewerkstelligen. Bovendien kan de reclassering zich meer profileren op nazorg na de herstelbemiddeling. De toezichthouder kan toezicht houden op het nakomen van de afspraken die zijn gemaakt en voor het slachtoffer kan de reclassering een informatiepunt zijn.

21 In Oostenrijk speelt zo'n zelfde probleem, zie Pelikan, 2010.

In het kader van herstelrecht is door een sleutelfiguur geopperd om Echt Recht conferenties of Family Conferencing in te zetten voorafgaand aan het verlaten van de penitentiaire inrichting, om zo betere voorwaarden te creëren voor de terugkeer in de maatschappij.

Draagvlak binnen reclassering

De bemiddelaars en andere betrokkenen bij de pilots in Amsterdam en Noord-Nederland zijn enthousiast over het uitvoeren van herstelbemiddeling door de reclassering. De pilots zijn bottom-up tot stand gekomen; reclasseringswerkers zijn zelf gestart met cursussen herstelbemiddeling en het uitvoeren van bemiddelingen. In Utrecht/Arnhem is de pilot herstelbemiddeling geïnitieerd door SiB en mogelijk gemaakt door Reclassering Nederland. Dit kan een oorzaak zijn waarom er in Amsterdam en Noord-Nederland meer draagvlak aanwezig lijkt voor herstelbemiddeling bij de reclasseringswerkers dan bij Reclassering Utrecht/Arnhem. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de voor- en nadelen van herstelbemiddeling door Reclassering Nederland.

4 *Herstelbemiddeling binnen de reclassering*

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of Reclassering Nederland herstelbemiddeling moet uitvoeren en zo ja, hoe dit dan moet worden vormgegeven. En aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om herstelbemiddeling in te bouwen in het huidige productportfolio van Reclassering Nederland? We staan in paragraaf 4.1 eerst stil bij de voor- en nadelen van herstelbemiddeling bij de reclassering of de reclassering als verwijzer naar het SiB (of andere organisatie). Dit mondt uit in de voorwaarden voor herstelbemiddeling bij Reclassering Nederland. Daarna geven we in paragraaf 4.2 een schets van drie mogelijke scenario's die voortbouwen op de algemene ontwikkelingen van reclassering. We sluiten af met een aantal discussiepunten.

4.1 *Voor- en nadelen herstelbemiddeling Reclassering Nederland*

Eén van de doelen van dit onderzoek is het in kaart brengen van het belang voor Reclassering Nederland om herstelbemiddeling een structurele plaats te geven. Hieronder gaan we in op de voor- en nadelen.

Herstelbemiddeling uitgevoerd door de reclassering

Herstelbemiddeling sluit aan bij de taak en missie van Reclassering Nederland, daar is iedereen die we hebben gesproken het over eens. Herstelbemiddeling past bij uitstek binnen de resocialisatietask van de reclassering en het terugdringen van recidive. Het past bij de begeleiding van cliënten. Een officier van justitie: 'In feite hoort het werken aan het nemen van verantwoordelijkheid voor het delict bij het werk van de reclassering. Herstelgerichte activiteiten zouden standaard onderdeel moeten zijn van begeleiding, hulp en steun. Genoegdoening moet daar onderdeel van zijn.' Bovendien sluit herstelbemiddeling aan bij de (internationale) tendens dat de reclassering niet alleen op daders is georiënteerd maar ook op slachtoffers (zie paragraaf 2.4).

Op meer theoretisch niveau speelt de vraag of herstelrecht, waar bemiddeling onderdeel van is, een publiekrechtelijk model is of niet. Wordt

uitgegaan van herstelrecht als publiekrechtelijk model dan is de reclassering bij uitstek een organisatie die herstelbemiddeling kan uitvoeren. Enerzijds kan in het advies aan de rechter standaard aandacht aan bemiddeling worden gegeven, terwijl anderzijds via het toezicht nazorg kan worden verleend als het gaat om het nakomen van de afspraken die zijn gemaakt. De nazorg kan gericht zijn op de dader, maar ook het slachtoffer kan contact zoeken met de reclassering over het (niet) nakomen van de afspraken. Dat de reclassering open staat voor vragen vanuit het slachtoffer past in de ontwikkeling van de reclassering naar meer aandacht voor maatschappelijke veiligheid, waaronder aandacht voor het slachtoffer.

Naast bovenstaande meer principiële argumenten, zijn er ook praktische redenen die pleiten voor herstelbemiddeling binnen de reclassering. Uit het onderzoek komt naar voren dat reclasseringswerkers makkelijker lijken door te verwijzen naar bemiddelaars binnen de organisatie dan naar SiB. Door de bemiddeling in de organisatie te verankeren is de kans groter dat herstelbemiddeling meer gaat leven onder de reclasseringswerkers. Ook is de informatie uitwisseling binnen een organisatie makkelijker dan tussen verschillende instellingen. Binnen reclassering bestaat de mogelijkheid om allerlei vormen van herstelbemiddeling in te zetten, van het schrijven van een brief tot Echt Recht conferenties of slachtoffergesprekken met het concrete slachtoffer. Slachtoffergesprekken kunnen ook worden georganiseerd met een slachtoffer van soortgelijk delicten (zie paragraaf 4.2). Een ander argument dat pleit voor herstelbemiddeling bij de reclassering is dat het goed is voor de kwaliteit van bemiddelingen als meerdere partijen een aanbod hebben, aldus de trainster voor herstelbemiddeling. Een zekere mate van concurrentie en marktwerking komt de kwaliteit van herstelbemiddeling ten goede.

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan het organiseren van herstelbemiddeling vanuit de reclassering. Als we uitgaan van herstelbemiddeling als louter een zaak tussen dader en slachtoffer, dan is de vraag of herstelbemiddeling thuishoort bij de reclassering. De vrijwilligheid staat dan voorop. Bovendien zijn er vragen omtrent de neutraliteit en de onafhankelijkheid. Is de reclassering wel voldoende in staat om zowel de dader- als slachtofferbelangen te zien, vragen verschillende respondenten zich af. Uit het onderzoek komt overigens niet naar voren dat de reclassering de belangen van slachtoffers niet ziet. Ook blijkt niet dat slachtoffers vaker geen bemiddeling willen als de herstelbemiddeling vanuit de reclassering wordt georganiseerd vergeleken met SiB (zie hoofdstuk 3).

Een ander nadeel is het gevaar van te vergaande informatie uitwisseling tussen reclasseringswerkers die verwijzen en reclasseringswerkers die bemiddelen. In de praktijk komt het voor dat toezichthouders deelnemen aan startgesprekken en de uitkomsten van de bemiddeling bespreken met de bemiddelaar. Dit lijkt een te vergaande vorm van informatie uitwisseling. De privacy van de deelnemers kan erdoor worden geschonden en de vertrouwensband met de bemiddelaar kan worden geschaad.

Er zijn ook enkele meer praktische argumenten. Als de reclassering niet voldoende massa aan zaken krijgt - het blijft bij kleine pilots - is de vraag of de reclassering kwalitatief goede bemiddeling kan bieden. Als bemiddelaars niet voldoende zaken hebben, kan dit ten koste gaan van hun kwaliteit (te weinig ervaring). Ook is de vraag of de investering in opleiding van bemiddelaars, intervisie en het werken volgens methodieken, in een goede verhouding tot het aantal gerealiseerde herstelbemiddelingen staat (levert de investering voldoende op?). Om voldoende massa te krijgen is een van bovenaf opgelegde structuur noodzakelijk.

De vraag is echter of er binnen de reclassering voldoende mensen zijn die herstelbemiddeling willen trekken en vormgeven. Voor vernieuwing in organisaties moet, zoals we kunnen leren uit het opzetten van nieuwe netwerken, aan een drietal voorwaarden worden voldaan wil de vernieuwing kans van slagen hebben. Allereerst is inspirerend leiderschap van belang. Leiderschap dat wordt gekenmerkt door doortastendheid terwijl tegelijkertijd ruimte wordt geboden aan professionals. Ten tweede is bestuurlijke inbedding en dekking van belang: bij vernieuwing vallen spaanders en dan is ruggensteun van belang. Tot slot moeten er middelen worden vrijgemaakt om een vernieuwend proces een kans te geven; extra middelen zijn nodig om herstelbemiddeling op de kaart te krijgen als een duurzaam product (Tops, 2008; Lünemann, 2008; Johnson & Shearing, 2003).

Herstelbemiddeling uitgevoerd door SiB

Een andere mogelijkheid is dat de reclassering de herstelbemiddeling niet zelf doet, maar doorverwijst: als het in het kader van de resocialisatiewenselijk lijkt slachtoffer-daderbemiddeling te initiëren, verwijst de reclassering door naar SiB of een andere organisatie. Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

Momenteel is SiB de belangrijkste instelling die dader-slachtofferbemiddeling uitvoert in Nederland. Eén van de pilots betreft de verwijzing vanuit reclassering naar SiB. Herstelbemiddeling door SiB heeft een aantal voorde-

len. Het is een organisatie die gespecialiseerd is in bemiddeling. Op papier is vastgelegd wat het doel van herstelbemiddeling is en wat de beoogde resultaten zijn. Hun werkwijze is vastgelegd in protocollen, de informatie uitwisseling met verwijzers voldoet aan de eisen van geheimhouding en privacybescherming en er is duidelijkheid over wanneer zij wel en niet kunnen bemiddelen. Deze organisatie heeft veel ervaring met bemiddeling. De naam Slachtoffer in beeld suggereert dat zij vanuit het belang van het slachtoffer werken, maar zij bieden in feite bemiddeling, waarbij zowel vanuit de kant van de dader als vanuit het slachtoffer de bemiddeling wordt gestart. SiB is een bestaande organisatie die zich verder kan ontwikkelen. Ook voor verwijzers als het Openbaar Ministerie kan het praktisch zijn als er slechts één instelling is, ook om dubbelingen te voorkomen (dader meldt zich bij reclassering en slachtoffer bij SiB), aldus iemand van het Openbaar Ministerie.

Het onderbrengen van herstelbemiddeling bij SiB zodat de reclassering alleen een doorverwijsfunctie heeft, heeft echter ook nadelen. Het belangrijkste nadeel is dat herstelbemiddeling formeel geheel los staat van het strafprocesrecht (hoewel materieel wel informatie aan het Openbaar Ministerie wordt doorgegeven en deze invloed kan hebben op de strafrechtelijke beslissingen). De doelstelling van SiB komt niet overeen met de doelstelling van reclassering (re-integratie en recidivevermindering). Ook ontbreekt bij SiB nazorg in de vorm van een check of de afspraken die zijn gemaakt bij de bemiddeling in de praktijk worden nagekomen.

Meer praktisch speelt het feit dat SiB minder bekend is bij de reclasseringswerkers. Het lijkt lastiger om reclasseringswerkers te enthousiasmeren. Hier speelt ook mee dat er weinig informatie wordt uitgewisseld tussen reclassering en SiB, waardoor de uitkomsten van de herstelbemiddeling minder in het toezichtcontact kunnen worden meegenomen.

Conclusie

De vraag of de reclassering zelf de herstelbemiddeling moet uitvoeren of moet doorverwijzen, kan niet eenduidig worden beantwoord. Principieel beschouwd moet eerst de vraag worden beantwoord of herstelbemiddeling tot de taken van de reclassering moet behoren. Als we die vraag beantwoorden in de context van missie en taak, dan past herstelbemiddeling uitstekend bij de missie en de taak van de reclassering; het vergroten van de maatschappelijke veiligheid door re-integratie en het verminderen van recidive.

Indien men principieel kiest voor herstelbemiddeling als passend in de missie van de reclassering, kan er toch voor worden gekozen herstelbemiddeling niet binnen de reclassering te organiseren. Uit het onderzoek komt een aantal voorwaarden naar voren, waaraan moet zijn voldaan, wil herstelbemiddeling binnen de reclassering goed uitgevoerd kunnen worden. Een belangrijke voorwaarde is het verder uitbouwen van herstelbemiddeling binnen de organisatie: het moet als een methodiek voor gedragsbeïnvloeding worden vastgelegd, waarbij de kwaliteit van de bemiddeling is gewaarborgd. Hier horen ook regels omtrent informatie uitwisseling bij. Een zekere omvang van zaken (gekoppeld aan formatie) lijkt ook voorwaarde voor professionalisering van herstelbemiddeling binnen de reclassering. Daarnaast moet de neutraliteit en onafhankelijkheid van de bemiddelaars zijn gewaarborgd; zowel het belang van de dader als dat van het slachtoffer dient behartigd te worden. Ook moet duidelijk zijn welke criteria worden gehanteerd om tot herstelbemiddeling over te gaan en of er restricties zijn ten aanzien van bepaalde delicten.

4.2 *Drie scenario's*

Hieronder presenteren we drie scenario's. Scenario 1 is herstelgericht werken binnen de reclassering, scenario 2 is de reclassering als verwijzer en scenario 3 is een model waarin reclassering herstelgerichte activiteiten aanbiedt binnen Toezicht & Interventie, maar de herstelbemiddeling uitbesteedt aan een onafhankelijke organisatie waar de reclassering een rol heeft. We behandelen de scenario's aan de hand van de items: onafhankelijkheid en neutraliteit bemiddelaars, kwaliteit, informatie-uitwisseling en nazorg.

Voor alle scenario's geldt dat er geen restricties zijn voor het soort delict noch voor de fase in het strafproces. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat bij bepaalde delicten herstelbemiddeling niet mogelijk is. Het belangrijkste criterium is of mensen bereid zijn het herstelproces in te gaan. Bij ernstige delicten zal het doorgaans langer duren voor slachtoffers toe zijn aan een confrontatie met de dader (Dierx, 2009). Uit de interviews komt naar voren dat dader-slachtofferbemiddeling sneller een optie is als mensen elkaar (enigszins) kennen, zoals bij buurtconflicten of huiselijk geweld. Dit betekent echter niet dat herstelbemiddeling moet worden beperkt tot de categorie bekenden. De dader-slachtofferbemiddeling door SiB en de pilots

laten zien dat ook in geval dader en slachtoffer elkaar niet kennen, verschillende vormen van bemiddeling goed mogelijk zijn. Wat betreft de fase in het strafproces komt uit de interviews naar voren dat men herstelbemiddeling in alle fasen van het strafrecht als een mogelijkheid ziet, afhankelijk van het delict en de achtergronden. Degenen die herstelbemiddeling puur zien als een privaatrechtelijke overeenkomst, vinden dat herstelbemiddeling alleen na het vonnis behoort plaats te vinden.

In bepaalde gevallen is het goed om zo snel mogelijk nadat het delict is gepleegd te onderzoeken of herstelbemiddeling mogelijk is, bijvoorbeeld bij uitgaansgeweld. In andere gevallen moet ermee worden gewacht tot na het vonnis, zoals in geval van een zeer ernstig geweldsdelict. De meeste geïnterviewden hebben een voorkeur voor de voorfase vanuit de veronderstelling dat bemiddeling dan het meeste effect heeft. Bovendien kan het bijdragen aan het verminderen van de werklast voor rechters als vervolging door herstelbemiddeling wordt voorkomen. Zoals een deskundige naar voren bracht: 'Rechters vinden op dit moment dat er te veel zaken op hun bord worden gelegd die niet bij hen passen. Dit komt waarschijnlijk door het idee dat er minder zaken geseponneerd moeten worden.' Dit betreft echter deels zaken waar de reclassering geen rol speelt.

Scenario 1: Herstelbemiddeling binnen reclassering

De belangrijkste taken van de reclassering zijn: 1) advisering aan Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en DJI, 2) toezicht op de naleving van de voorwaarden die zijn opgelegd aan de justitiabele en begeleiding van de justitiabele en 3) de organisatie van de taakstraffen. De vraag is waar herstelbemiddeling het beste kan worden ondergebracht.

Uit het onderzoek komt eenduidig naar voren, voorzover mensen er een mening over hebben, dat herstelbemiddeling bij unit Toezicht & Interventie moet worden ondergebracht. In het advies hoort wel aandacht te worden besteed aan de mogelijkheid van herstelbemiddeling. Dat betekent dat ook in de Risc een vraag daarover moet worden toegevoegd en dat reclasseringswerkers geschoold moeten zijn in de voorwaarden voor een kansrijke herstelbemiddeling.

Herstelbemiddeling binnen unit Toezicht & Interventie moet aan een aantal voorwaarden voldoen:

- a. de bemiddeling moet onafhankelijk uitgevoerd worden;
- b. de bemiddelaar moet gekwalificeerd zijn, neutraal en onafhankelijk;
- c. de bemiddeling moet als een aparte methodiek worden omschreven (product);
- d. de uitwisseling van informatie moet helder worden omschreven;
- e. de nazorg na herstelbemiddeling moet geregeld zijn.

De reclassering is van oudsher op daders gericht. Herstelbemiddeling moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en neutraliteit (voorwaarde a en b); er mag geen schijn van partijdigheid zijn. De herstelbemiddeling kan dus niet door de toezichthouder van de dader worden uitgevoerd. Daarnaast moet de kwaliteit van de herstelbemiddelaar zijn gewaarborgd door opleiding en intervisie (zie vorige paragraaf).

De derde voorwaarde (c) komt ook uit het onderzoek naar voren: herstelbemiddeling kan structureel worden gemaakt door het als een methodiek te omschrijven, waarbij het doel gedragsbeïnvloeding is. Herstelgericht werken, dat wil zeggen aandacht voor de consequenties van het delict voor het slachtoffer en de maatschappij, past in de werkwijze van de reclassering. In bijvoorbeeld jeugdinstellingen zijn hier methodieken op ontwikkeld. Het gaat hierbij ook om elementen van schuldverwerking en verantwoordelijkheid nemen (Wolthuis & Vandenbroucke, 2009). In aansluiting hierop zou Reclassering Nederland een dergelijke methodiek herstelgericht werken kunnen ontwikkelen. Hierbinnen zouden ook gesprekken met slachtoffers kunnen vallen, eventueel slachtoffers die niet het directe slachtoffer van het delict zijn, maar een soortgelijk delict hebben meegemaakt. Door een confrontatie met niet het directe slachtoffer, maar soortgelijke slachtoffers kunnen justitiabelen ervaren wat de consequenties kunnen zijn van bepaalde delicten. Het biedt bovendien een oplossing voor het knelpunt dat herstelbemiddeling niet kan worden afgedwongen omdat het directe slachtoffer ertoe bereid moet zijn.

Over de vierde voorwaarde, informatie-uitwisseling (d), is al het een en ander gezegd in de vorige paragraaf. Door herstelbemiddeling onder de unit Toezicht & Interventie te organiseren en herstelgericht werken als methodiek te ontwikkelen, kunnen de gebruikelijke regels omtrent informatie-uitwisseling tussen toezichtbegeleider en degene die de gedragsinterventie geeft, te vergaande verstrengeling met zich meebrengen. Momenteel wordt

veel informatie uitgewisseld tussen trainer en begeleider in het kader van de begeleiding van de justitiabele (Poort, 2009). Voor herstelbemiddeling zullen aparte regels moeten worden geformuleerd.

De nazorg na een herstelbemiddeling (e) betreft de cliënt: de toezicht-begeleider begeleidt de justitiabele eventueel in het nakomen van de afspraken. Ook kan de nazorg bestaan uit slachtofferzorg in die zin, dat het slachtoffer over de nakoming bij de reclassering informatie of hulp kan vragen. Het past binnen de taak van de reclassering om in het kader van toezicht ook proactief op te treden als overtreding van de voorwaarden dreigt (Poort, 2009).

Vanuit strategisch gezichtspunt en om enige massa aan zaken te stimuleren, is het wellicht goed om herstelbemiddeling in eerste instantie toe te passen op een doelgroep waar herstelbemiddeling naar verwachting in veel gevallen toepasbaar is. De officier van justitie: 'Je creëert sneller draagvlak als je effect kunt verwachten; dus inzetten bij een doelgroep waarvan je zeker weet dat het aansluit, dat het effect sorteert. Het zou daarom bij jongvolwassenen kunnen, in aansluiting bij wat er nu voor de jeugd wordt ontwikkeld. Deze doelgroep is nog niet zo verhard. Bovendien wordt steeds duidelijker dat de hersenen nog niet volgroeid zijn bij 18 jaar, en dat ze in verschillende opzichten nog bij de jeugd horen. Deze doelgroep lijkt zeer geschikt voor herstelbemiddeling.' Een andere doelgroep zou plegers van partnergeweld en andere vormen van huiselijk geweld kunnen zijn, waarbij aangesloten wordt bij de gedragsinterventie huiselijk geweld binnen de reclassering. Aangesloten kan worden bij andere ontwikkelingen rond mediation in gevallen van huiselijk geweld, zoals Eigen Kracht bij huiselijk geweld (Van Beek, 2009) of mediation bij familiezaken op de rechtbank (Guiaux, Zwenk & Tumewu, 2009).

Daarnaast moet worden overwogen of het wenselijk is herstelbemiddeling te bieden aan alle verdachten en veroordeelden (zij hoeven niet noodzakelijkerwijs onder toezicht te staan) mede vanuit het argument dat enige massa aan zaken noodzakelijk is om tot een kwalitatief goede bemiddeling te kunnen komen die ook rendabel is.

Scenario 2: Reclassering als verwijzer

In dit geval verwijst Reclassering Nederland voor de herstelbemiddeling door naar een andere organisatie. Op dit moment ligt het voor de hand dat naar SiB wordt doorverwezen, maar het kan ook een andere organisatie zijn.

We gaan er vanuit dat deze organisatie gekwalificeerd is voor herstelbemiddeling: kwaliteit, neutraliteit en onafhankelijkheid zijn gewaarborgd.

Uit het huidige onderzoek komt naar voren dat de pilot waarin de reclassering de rol heeft van verwijzer, nog geen succes is: in een periode van acht maanden zijn weinig zaken doorverwezen. De volgende voorwaarden voor doorverwijzing naar een andere organisatie kunnen worden genoemd:

- a. perspectief van herstelgericht werken is onderdeel van reclasseringswerk;
- b. informatie-uitwisseling tussen reclassering en organisatie is helder geregeld;
- c. de nazorg na herstelbemiddeling is geregeld.

De doorverwijsrol van de reclassering zal sterker zijn als genoegdoening en herstel als een onderdeel van reclasseringswerk wordt beschouwd. Met andere woorden, als herstelgericht werken een manier is om tot gedragsbeïnvloeding te komen, kan de daadwerkelijke herstelbemiddeling uitbesteed worden. In zowel de adviesfase als de toezichtfase moet er aandacht zijn voor de mogelijkheid van schuldverwerking en genoegdoening. Als dan blijkt dat de justitiabele bereid is tot slachtofferbemiddeling, wordt hij doorverwezen naar een onafhankelijke organisatie die gespecialiseerd is in dader-slachtofferbemiddeling.

Wat betreft de informatie-uitwisseling zal aandacht moeten worden besteed aan welke informatie voor de reclassering van belang is om de toezichtstaak goed uit te kunnen voeren, waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen het handhaven van de neutraliteit en onafhankelijk van de bemiddelaar en het belang van bepaalde informatie voor de reclasseringswerker. Momenteel lijkt er tussen SiB en Reclassering Nederland een te grote kloof, waardoor de reclassering voor de eigen toezichtstaak te weinig profijt heeft van de herstelbemiddeling. De nazorg aan cliënten kan beter worden uitgevoerd wanneer de juiste informatie voorhanden is. Ook zou nader moeten worden bekeken hoe ook het slachtoffer nazorg kan krijgen.

Scenario 3: Reclassering partij in een onafhankelijke organisatie

Een nadeel van scenario 1 is dat herstelbemiddeling binnen de reclassering is geregeld, maar de vraag is of er voldoende massa ontstaat aan zaken.

Bovendien is de vraag of de onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd als herstelbemiddeling binnen de unit Toezicht & Interventie is georganiseerd;

er kan te eenvoudig te veel aan informatie worden uitgewisseld. Bovendien bestaat de schijn van partijdigheid omdat de reclassering een daderorganisatie is. Tot slot is het gevaar dat de competenties en professionele houding van de reclasseringswerker prevaleren boven de competenties van de mediator. Een derde optie is daarom, in navolging van voorbeelden uit Europa, om reclassering een rol te geven in een onafhankelijke organisatie van herstelbemiddeling. Voordeel hiervan is dat de reclassering wel een rol heeft in de herstelbemiddeling - en daarmee het herstelgericht werken binnen de reclassering stimuleert - maar dat de bemiddeling zelf niet de schijn van partijdigheid heeft omdat deze buiten de reclassering plaatsvindt. Voor dit scenario gelden dezelfde voorwaarden als die we noemden bij scenario 2, aangevuld met de voorwaarde dat de rol van de reclassering in de onafhankelijke organisatie helder moet zijn:

- a. perspectief van herstelgericht werken is onderdeel van reclasseringswerk;
- b. informatie-uitwisseling tussen reclassering en organisatie is helder geregeld;
- c. de nazorg na herstelbemiddeling is geregeld;
- d. de rol van de reclassering is helder binnen de organisatie.

Voor de voorwaarde a tot en met c verwijzen we naar scenario 2: genoegdoening en herstel zijn onderdeel van herstelgericht werken door de reclassering, de informatie-uitwisseling is goed geregeld en de nazorg ten aanzien van de afspraken is een taak van de reclassering. Voor de uitwerking van voorwaarde d baseren we ons onder meer op het voorbeeld van België (zie paragraaf 2.4). Daar wordt de bemiddeling uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie, maar de reclassering kan wel mee naar de herstelbemiddeling als steunbegeleider van een cliënt. De reclassering krijgt in dit scenario ook een rol in de bestuurlijke structuur. Daarmee krijgt de betrokkenheid van de reclassering bij herstelbemiddeling een structurele plek. Op die manier vormt herstelgericht werken de basis voor een rol in een onafhankelijke organisatie en de rol in de onafhankelijke organisatie heeft een stimulerende invloed op herstelgericht werken.

Een andere manier om de reclassering een rol te geven in de onafhankelijke organisatie is deelname aan een pool van onafhankelijke bemiddelaars; reclasseringswerkers die opgeleid zijn tot mediator kunnen deelnemen aan zo'n pool.

Een geheel andere constructie is dat er een pool is van onafhankelijke mediators, waar de reclassering uit kan putten wanneer iemand in aanmerking komt voor herstelbemiddeling. Een reclasseringswerker kan een zaak aanmelden bij een deskundige binnen de eigen organisatie die - na goedkeuring van de zaak - een bemiddelaar uit de pool inschakelt. Voordeel hiervan is dat er geen andere organisatie tussen komt. Misschien kan ook aansluiting worden gezocht bij de ontwikkelingen die gaande zijn rond mediation bij de rechtbanken, vooral als mediation in het strafrecht tot ontwikkeling komt.

4.3 Discussie: herstelbemiddeling binnen de reclassering

Het doel van dit onderzoek naar herstelbemiddeling was tweëerlei: enerzijds inzicht verschaffen in de uitvoering van de drie pilots herstelbemiddeling. Anderzijds de discussie stimuleren over de vraag of herstelbemiddeling binnen Reclassering Nederland een structurele plaats moet krijgen. De evaluatie van de drie pilots laat zien dat herstelbemiddeling goed mogelijk is binnen de reclassering, maar dat het voortbestaan van de pilots in een structurele vorm verdere professionalisering vergt en meer massa aan zaken. De financiering gebaseerd op het aantal in te schatten herstelbemiddelingen beperkt de huidige omvang; uit het onderzoek komt naar voren dat men verwacht dat het aantal herstelbemiddelingen (flink) kan toenemen als er meer ruimte voor wordt gemaakt.

Binnen de reclassering zal de discussie moeten plaatsvinden of herstelgericht werken onderdeel van het reclasseringswerk zou moeten zijn en of schuldverwerking, genoegdoening en herstel passen binnen de re-integratiedoelstelling. Wordt hierop ja geantwoord, dan is de vraag of herstelgericht werken en herstelbemiddeling binnen de reclassering vaste onderdelen behoren te zijn. Wordt ook deze vraag met ja beantwoord, dan zal de discussie zich moeten toespitsen op de vraag hoe de reclassering invulling wil geven aan herstelgerichte activiteiten en of ook herstelbemiddeling tot de taken van de reclassering moet behoren. Daarbij is de vraag hoe meer massa aan zaken kan worden bereikt. De hiervoor genoemde scenario's vormen een basis om die discussie te voeren.

Het onderzoek naar voorbeelden in het buitenland laat zien dat in de meeste Europese landen herstelbemiddeling geen formele taak van de reclassering is. In Oostenrijk heeft de reclassering hier wel een taak in, maar dit is in een apart afdeling georganiseerd. In het Verenigd Koninkrijk is

herstelbemiddeling door de reclassering (nog) niet tot grote wasdom gekomen, maar heeft de reclassering wel een rol in het behartigen van slachtofferbelangen.

Herstelgericht werken kan en past kort gezegd bij de reclasseringstaken. Wat de juiste vorm wordt, behoefd discussie. Dit rapport vormt een basis om de discussie te voeren.

Literatuur

Aertsen, I., & Miers, D. (2008). Herstelrechtelijke regelgeving in Europa: Een vergelijkend perspectief. *Tijdschrift voor Herstelrecht* (3), 10-25.

Beek, F. (2009). 'Ik heb nooit een grens durven trekken, maar nu wel': Onderzoek naar Eigen Kracht-conferenties binnen het Steunpunt Huiselijk Geweld Kop van Noord-Holland. Zie: www.eigenkracht.nl

Blad, J. (2006). Bemiddeling in strafzaken: Alleen een dienst aan slachtoffers of ook: Adequate rechtshandhaving. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, (1), 22-37.

Claes, E., Deklerck, J., Marchal, A., Put, J. (2008). *Herstel en jeugd: Nu in het (r)echt*. (Welzijn. Welzijnsrecht ; 4), Brugge: Die Keure.

Cleiren, C.P.M. (2006). Herstelrecht in een 'risicovolle' context: Mogelijkheden, beperkingen en nieuwe kansen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, (1), 38-47.

Cleiren, C.P.M. (2003). Genoegdoening aan slachtoffers in het strafrecht. In A.C Zijderveld, C.P.M. Cleiren, & C.E. du Perron, *Het opstandige slachtoffer: Genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht: Preadviezen* (pp.34-104) (Handelingen / Nederlandse Juristen-Vereniging ; jrg. 133, 2003-1). Deventer: Kluwer.

Crawford, A., & Enterkin, J. (2001). Victim Contact Work in the Probation Service, Paradigm Shift or Pandora's Box?. *The British Journal of Criminology* 41(4), 707-725.

Dierx, J. (2009). Mediation en strafrecht: Een proces naast een proces. *Proces*, (6), 344-355.

Guiaux, M., Zwenk, F., Tumewu, M. (2009). *Mediation Monitor 2005-2008: Eindrapport*. Den Haag: WODC.

Lelivelt, M. (2008). *Jaarverslag 2008: Slachtoffer in Beeld*. Utrecht: Slachtoffer in Beeld, SIB.

- Kalmthout, A. van, & Durnescu, I. (Eds.) (2008). *Probation in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Löschnig-Gspandl, M., & Kilchling, M. (1997). Victim/Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany - Stocktaking and Perspectives for Future Research. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 5(1), 58-78.
- McCold, P. (2003). A survey of assessment research on mediation and conferencing. In L. Walgrave (Ed.), *Repositioning Restorative Justice* (pp. 67-121). Devon: Willan Publishing.
- Miers, D., & Aertsen, I. (te verschijnen in 2010), A Comparative analysis of legislative provision in Europe. In Miers, D., & Aertsen, I. (Eds.). *Regulating Restorative Justice: A Comparative Study of Legislative Provision in European Countries*. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Miers, D, & Willemsens, J. (Eds.)(2004). *Mapping Restorative Justice: Developments in 25 European countries*, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice.
- Pelikan, C. (te verschijnen in 2010). *Victim-Offender Mediation with Juveniles in Austria*, In I. Vanfraechem, I. Aertsen, & J. Willemsens (Eds.). *Empirical research on restorative justice in Europe*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Poort, R. (2009). *Fundamenten voor toezicht: Over de grondslagen voor de ontwikkeling van reclasseringstoezicht*. Utrecht: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering ggz, Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering.
- Shapland, J., Atkinson, A., Atkinson, H., Dignan, J., Edwards, L., Hibbert, J. et al. (2008). Does Restorative Justice affect reconviction? The fourth report for the evaluation of three schemes (Ministry of Justice Research ; Series 10/08). London: Centre for Criminological Research, University of Sheffield. Zie: http://www.justice.gov.uk/publications/docs/restorative-justice-report_06-08.pdf
- Sherman, L., & Strang, H. (2007), *Restorative justice: The evidence*. London: The Smith Institute.

Steketee, M., Woerds, S. ter, Moll, M., & Boutellier, J.C.J. (2006). *Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland*. Assen / Utrecht: Van Gorcum / Verwey-Jonker Instituut.

Stokkom, B. van. (2004). Herstel, zelfcorrectie en communicatief straffen. In B. van Stokkom (Red.) *Straf en herstel: Ethische reflecties over sanctiedoel-einden* (pp. 287-313). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Strang, H. (2000). Victim Participation in a Restorative Justice Process: The Canberra Reintegrative Shaming Experiments. *Unpublished doctoral dissertation*. Canberra: Australian National University.

Walgrave, L. (2000). *Met het oog op herstel, Bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*, Leuven: Universitaire Pers Leuven.

Weijers, I. (red.) (2005). *Het herstelgesprek bij jeugdige delinquenten, Sleutelteksten uit het internationale debat*. Amsterdam: SWP.

Wolthuis, A. (2002). Europa verplicht zich tot bemiddeling in strafzaken: Nieuwe internationale instrumenten, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, (12), 6-16.

Wolthuis, A., & Vandenbroucke, M. (2009). *Schade herstellen tijdens jeugd-detentie: Een evaluatieonderzoek naar herstelgericht werken in Forensisch centrum Teylingereind*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Geraadpleegde websites:

www.neustart.at

www.probation.ie

www.reclasing.nl

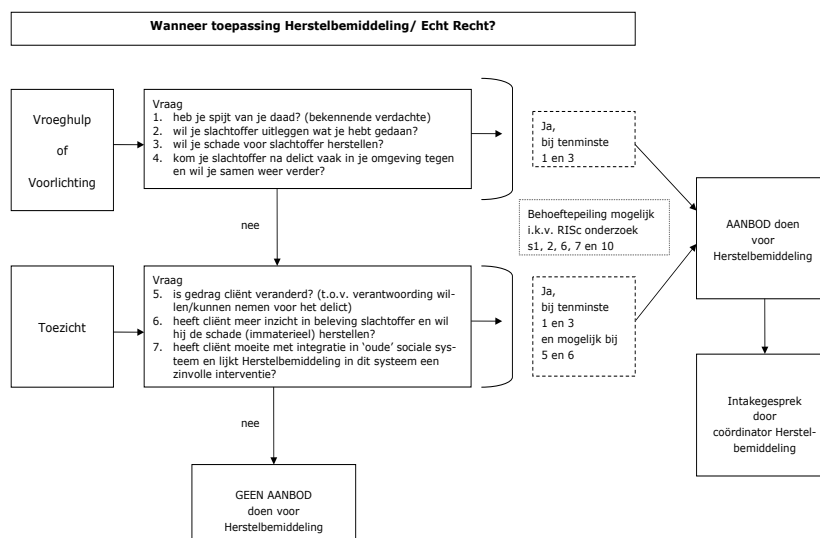
www.slachtofferhulp.nl

www.suggnome.nl www.suggnome.be/pdf/jaarverslag_2008.pdf

www.eigenkracht.nl

www.eurorumrj.org

Bijlage 1 Startovereenkomst Herstelbemiddeling Reclassering NL



Bijlage 2 Startovereenkomst Herstelbemiddeling Reclassering Nederland

De ondergetekende partijen:

Handtekeningen:

- 1.
- 2.
3. De mediator/herstelbemiddelaar(s):
komen het volgende overeen:
 1. Partijen en de mediator/herstelbemiddelaar spannen zich in om via herstelbemiddeling tot afspraken te komen over hetgeen hier onder sub 2. wordt genoemd;
 2. De globale omschrijving van het onderwerp van de herstelbemiddeling luidt:
 3. De bemiddeling vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Het staat elk der partijen en de mediator/herstelbemiddelaar vrij om de bemiddeling op elk gewenst moment te beëindigen;
 4. Partijen zullen elkaar en de mediator/herstelbemiddelaar juiste informatie verschaffen;
 5. De mediator/herstelbemiddelaar verplicht zich tot geheimhouding. Partijen verbinden zich om aan derden geen mededelingen te doen over het verloop van de bemiddeling en wat tijdens de bemiddeling over en weer aan (nieuwe) informatie, mondeling of schriftelijk, wordt uitgewisseld. Uitzondering hierop vormt hetgeen is vermeld onder sub 6 en sub 7. Partijen verplichten zich om nimmer de mediator/herstelbemiddelaar als getuige of anderszins in een procedure te doen horen over hetgeen aan de orde is geweest tijdens de bemiddeling. De geheimhouding strekt zich uit tot eventueel bij de bemiddeling aanwezige derden (advocaat, vertrouwenspersoon), die deze overeenkomst in voorkomende gevallen mede ondertekenen;

6. Een uitzondering op het gestelde in sub 5 is de hierna in sub 8 genoemde herstelovereenkomst. Deze is openbaar;
7. Partijen accepteren dat de mediator/herstelbemiddelaar een kort verslag uitbrengt aan de vaste begeleider bij de Reclassering. Herstelbemiddeling levert een bijdrage aan dossiervorming in het Cliënt Volg Systeem van de Reclassering Nederland. Over het verloop van de bemiddeling kan worden gerapporteerd aan justitiële opdrachtgevers en andere partijen in de strafrechtsketen;
8. Indien afspraken worden gemaakt, zal het resultaat door de mediator/herstelbemiddelaar in een herstelovereenkomst worden neergelegd, die door partijen wordt ondertekend.

Aldus overeengekomen d.d. te

.....

Bijlage 3 Registratie casuïstiek herstelbemiddeling 24-08-2009

Algemeen

1. Naam dader
2. Naam slachtoffer
3. CVS-nummer

Verwijzing/aanmelding

4. datum verwijzing naar bij herstelbemiddeling
5. naam verwijzer
6. functie verwijzer: OM / adviseur/toezichthouder / werkstrafbegeleider / ander (wie)
/ in welk kader / welke fase strafproces heeft verwijzing plaats gevonden
 - a. verwijzing door reclassering (intern)
 - vroeghulp : ja/nee
 - voorlichting : ja/nee
 - toezicht: ja / nee; indien ja: welk kader:
 - a. schorsing prev. hechtenis
 - b. bij vonnis
 - c. pp/et
 - d. jovo
 - werkstraf
 - b. verwijzing door opdrachtgever (extern)
 - na aanhouding
 - na dagvaarding
 - na vonnis
 - anders, nl. ...

Behandeling

7. datum verdeling
8. naam bemiddelaar (indien twee bemiddelaars: toelichting waarom)
9. tot een vorm van bemiddeling gekomen: ja / nee
10. Indien nee: waarom niet
 - a. weigering dader
 - b. weigering slachtoffer
 - c. anders, nl. ...
11. 1e gesprek met dader
 - a. datum
 - b. duur
 - c. telefonisch / face-to-face
12. 1e gesprek met slachtoffer
 - a. datum
 - b. duur
 - c. telefonisch / face-to-face
13. ondertekening verklaring van geen bezwaar tegen rapportage aan verwijzer (collega rw, OM, ZM, politie etc)
 - a. dader: ja/nee
 - b. slachtoffer: ja/nee
14. soort bemiddeling :
 - a. briefwisseling
 - b. pendelbemiddeling
 - c. dader-slachtoffergesprek
 - d. echt-rechtconferentie
 - e. mediation
 - f. anders, namelijk ...
15. start met ondertekenen startovereenkomst: ja / nee
16. totaal aantal gesprekken met dader
 - telefonisch
 - face-to-face
 - anders...
17. totaal aantal gesprekken met slachtoffer
 - telefonisch
 - face-to-face

- anders...

18. totaal aantal gesprekken met dader en slachtoffer gezamenlijk :
19. totaal aantal interne besprekingen (casuïstiek/werkbegeleider/unitmanager)
20. ondertekening vaststellingsovereenkomst door dader en slachtoffer: ja/nee
21. datum afsluiting
22. rapportage aan verwijzer ja/nee
 - a. inhoudelijk: ja/nee
 - b. procedureel: ja/nee

Kenmerken dader / slachtoffer / delict:

23. leeftijd dader
24. first offender / recidivist
25. man/vrouw
26. leeftijd slachtoffer
27. man/vrouw
28. zijn dader en slachtoffer bekenden van elkaar : ja/nee
29. soort delict
 - a. geweldsdelict, namelijk...
 - b. vermogensdelict, namelijk ...
 - c. anders, nl...

Totaal aantal uren, besteed aan de herstelbemiddeling: ... uur

Open vragen:

1. Om wat voor soort “conflict” ging het?
2. Is de herstelbemiddeling als geslaagd of mislukt te beschouwen (toelichten)?
3. Welke criteria bepaalden de keuze voor de vorm van bemiddeling?
4. Wat is het veronderstelde effect van de herstelbemiddeling op de dader?
5. Wat is het veronderstelde effect van de herstelbemiddeling op het slachtoffer?

6. Heeft de herstelbemiddeling effect gehad op het verloop van de strafrechtelijke procedure (toelichten)
7. Waren er (achteraf bekeken) contra-indicaties om te verwijzen naar herstelbemiddeling? En zo ja, welke?
8. Zijn er nog overige aspecten, die je toe wil lichten?

Colofon

Opdrachtgever	Reclassering Nederland
Auteurs	Mr. dr. K. D. Lünemann Dr. M. W. G. Vandenbroucke Drs. N. J. Hermens Mr. A. Wolthuis
Omslag	Grafitall, Valkenswaard
Foto omslag	Hollandse Hoogte
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T 030-2300799 F 030-2300683 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-370-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

