



‘De weg naar herstel’

Een onderzoek naar het verwijzen naar herstelvoorzieningen binnen Slachtofferhulp

Nederland werkgebied Noordwest

Toetsing van:

Onderzoeksrapport - afstuderen oude stijl

2021SJD_JR4

Hogeschool Leiden

Opleiding HBO-SJD

Naam: Michelle Teeuw

Docent: Eveline Prins en Koosje Gelinck

Studentnummer: S1091801

Inleverdatum: 14 juni 2021

Klas: SJD4

Collegejaar: 2020 - 2021

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'De weg naar herstel: een onderzoek naar het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen binnen Slachtofferhulp Nederland werkgebied Noordwest'. De scriptie is geschreven als onderdeel van de studie Sociaal- Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden.

Ik wil graag beginnen met het bedanken van mijn opdrachtgever, Slachtofferhulp Nederland. De afgelopen jaren heeft Slachtofferhulp mij een plek geboden om de kennis en vaardigheden die ik tijdens de studie heb opgedaan in de praktijk toe te passen. Dit begon met mijn derdejaars stage op de juridische afdeling en sluit ik af met mijn afstudeerscriptie. In dit proces heb ik vaardigheden opgedaan waar ik de rest van mijn loopbaan baat bij zal hebben. Bedankt voor de begeleiding en kansen die mij vanuit de organisatie zijn geboden.

Ook wil ik alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek bedanken. Verder wil ik graag mijn begeleiders bedanken voor de fijne begeleiding en hun ondersteuning tijdens het afstuderen. Jullie feedback, enthousiasme en motivatie heeft het afronden van de scriptie medemogelijk gemaakt.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Michelle Teeuw

Leiderdorp, 13 juni 2021

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Slachtofferhulp Nederland. Slachtofferhulp is een organisatie die zich inzet voor de rechten van slachtoffers. De juridische afdeling van Slachtofferhulp zet zich in voor de rechten van slachtoffers gedurende het strafproces. Het onderwerp van dit onderzoek is het verwijzen van slachtoffers van misdrijven naar herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces.

De centrale vraag van dit onderzoek is: 'Op welke wijze kan de juridische afdeling van Slachtofferhulp Nederland werkgebied Noordwest het verwijzen van slachtoffers van misdrijven naar herstelrechtvoorzieningen tijdens strafprocessen optimaliseren?'

Het doel van dit onderzoek is om de opdrachtgever een aantal praktische adviezen te geven om het verwijzen naar herstelvoorzieningen te optimaliseren.

In het maatschappelijk kader is ingegaan op de positie van het slachtoffer in het strafproces. In de afgelopen jaren is de aandacht voor de positie van het slachtoffer sterk toegenomen. De politiek heeft hier gehoor aan gegeven door de hulp aan slachtoffers verder te professionaliseren, ook heeft het slachtoffer binnen het strafproces steeds meer rechten verkregen. Het toepassen van herstelrecht is in lijn met de toenemende aandacht voor het slachtoffer. Het herstelrecht stelt de behoeften van het slachtoffer centraal, hierdoor heeft de toepassing van herstelrecht in de strafrechtelijke procedure een positieve uitwerking op hoe het slachtoffer de strafprocedure ervaart. Ook kan het deelnemen aan een herstelrechtelijk traject bijdragen aan het verwerken van het misdrijf. Er zijn verschillende effecten die bijdragen aan de positionering van het herstelrecht, deze ontwikkelingen plaatsen ook de positie van het slachtoffer in het strafrecht in een bredere context.

Nederlandse wet- en regelgeving omtrent herstelrecht vloeit voort uit de wettelijke verplichting tot het omzetten van Europese wetgeving. De Europese wetgeving omtrent herstelrecht bevat een pakket aan wetgeving om de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken.

Toepassing van het herstelrecht binnen het strafrechtelijk domein is relatief nieuw en volop in ontwikkeling. Waardoor duidelijke kaders omtrent het toepassen van herstelrecht in het strafrecht ontbraken. Om deze reden is het Beleidskader opgesteld. Doel van het Beleidskader is het bevorderen van rechtszekerheid, -gelijkheid, en -uniformiteit. Om daarnaast de kwaliteit van de verwijzingen te waarborgen dient Slachtofferhulp te voldoen aan criteria zoals opgenomen in het Beleidskader.

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van (semigestructureerde) interviews met medewerkers van de juridische afdeling van Slachtofferhulp Nederland werkgebied Noordwest. Tevens is er deskresearch en literatuuronderzoek toegepast om de deelvragen te beantwoorden.

In de eerste deelvraag zijn het huidige beleid en de werkinstructies omtrent herstelvoorzieningen uiteen gezet en onderzocht door middel van deskresearch. Hieruit kwam naar voren dat het beleid van Slachtofferhulp omtrent herstelvoorzieningen is ingericht om te voldoen aan de wettelijke vereisten, het doel is dat elk slachtoffer geïnformeerd wordt over herstelvoorzieningen. Het beleid van Slachtofferhulp is ingericht aan de hand van vier pijlers: vrijwilligheid, maatwerk, deskundigheid en samenwerking.

De werkinstructie omtrent verwijzen naar herstelvoorzieningen is van algemene aard en doet meer dienst als raamwerk dan als een concrete werkinstructie. Hierdoor hebben medewerkers veel ruimte om zelf invulling te geven aan de verwijzing naar herstelvoorzieningen.

De tweede deelvraag is beantwoord aan de hand van interviews met medewerkers van de juridische afdeling van Slachtofferhulp Werkgebied Noordwest en gaat in op hoe medewerkers het verwijzen naar herstelvoorzieningen in de praktijk uitvoeren.

Medewerkers blijken niet standaard te verwijzen naar herstelvoorzieningen. Een verwijzing vindt in het merendeel van de gevallen plaats op verzoek van het slachtoffer of OM. In andere gevallen geven medewerkers aan meestal te vergeten om de voorziening te bespreken of zelf in te vullen of het slachtoffer hier behoefte aan heeft waarna er meestal wordt geconcludeerd dat een verwijzing niet nodig is.

De derde deelvraag heeft het beleid en de uitvoering omtrent herstelvoorzieningen getoetst aan de vereisten die voortvloeien uit het Beleidskader. Uit de toetsing kan geconcludeerd worden dat Slachtofferhulp op het moment nog niet voldoet aan de vereisten: voorkomen willekeur, actief aanbod, heldere toegang en vrijwilligheid.

De grote mate van willekeur op zowel organisatorisch als op uitvoerend niveau heeft een negatieve invloed op de andere vereisten. Het is om deze reden allereerst belangrijk dat er maatregelen worden genomen om willekeur te voorkomen.

Voor het beantwoorden van de vierde deelvraag zijn dezelfde medewerkers als in de tweede deelvraag geïnterviewd. Deelvraag vier beschrijft welke belemmerende factoren medewerkers ervaren bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Factoren die als belemmerend worden ervaren zijn onder andere een gebrek aan ervaring, houding tegenover het verwijzen, gebrek aan werkinstructies en ongemak bij het bespreken van herstelvoorzieningen.

Kortom, er wordt op dit moment niet voldaan aan de criteria van het Beleidskader. Het verwijzen naar herstelvoorzieningen blijkt onvoldoende geïmplementeerd in de werkwijze van Slachtofferhulp. De oorzaak daarvan zijn een gebrek aan kennis, vaardigheden en ervaring en het ontbreken van concrete werkinstructies.

Om het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen te optimaliseren dient de organisatie het verwijzen structureel in te bedden in het werkproces.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Probleemanalyse	5
Gewenste situatie/ verandering	8
Afbakening	8
1.2 Doelstelling	9
Kennisdienststelling	9
Praktijkdoelstelling	9
1.3 Vraagstelling	10
Centrale vraag	10
Deelvragen	10
1.4 Leeswijzer	10
2. Methode	11
2.1 Methoden van onderzoek	11
2.2 Kwaliteit en analyse van de gegevens	12
3. Maatschappelijk kader	15
3.1 Positie slachtoffer	15
3.2 Herstelrecht	16
3.3 Effecten herstelrecht	16
3.4 Secundaire victimisatie	18
3.5 Slachtofferhulp Nederland	18
4. Juridisch kader	20
4.1 Europese wet- en regelgeving	20
4.2 Waarborgen	21
4.3 Nationale wet- en regelgeving	22
5. Beleid en werkinstructies	26
6. Uitvoering verwijzingen	33
7. Toetsing Beleidskader	40
8. Belemmerende factoren	43
9. Conclusie	49
9.1 Conclusie	49
9.2 Aanbevelingen	51
9.3 Discussie	54
Literatuurlijst	56
Bijlage 1: Topiclijst	59
Bijlage 2: Transcripten	60
Bijlage 3: Adviesrapport	61

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport wordt in paragraaf 1.1 ‘probleemanalyse’ ingegaan op het onderzoeksprobleem. Daaropvolgend wordt de ‘gewenste situatie’ beschreven en volgt de ‘afbakening’ van het onderzoeksprobleem. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 ingegaan op zowel de kennis- als de praktijkdoelstelling van dit onderzoek. Paragraaf 1.3 ‘vraagstelling’ presenteert de centrale vraag en deelvragen van dit onderzoek. Tot slot is er een leeswijzer (1.4) voor het onderzoeksrapport bijgevoegd.

1.1 Probleemanalyse

Dit onderzoek is uitgevoerd bij Slachtofferhulp Nederland (hierna: Slachtofferhulp). Slachtofferhulp zet zich in voor de belangen van slachtoffers van misdrijven, verkeersongevallen en calamiteiten en biedt ondersteuning op emotioneel, praktisch en juridisch gebied. Het onderzoek dat voor Slachtofferhulp wordt verricht heeft betrekking op dit laatste gebied. Een van de juridische gebieden waar Slachtofferhulp mee te maken heeft is het herstelrecht. Het herstelrecht biedt de mogelijkheid tot een dialoog tussen dader of verdachte en het slachtoffer van een ongeluk of misdrijf waarbij herstel van de (im)materiële schade en vergeving centraal staan. Slachtofferhulp is een van de partijen die slachtoffers wijst op het herstelrecht. Dit onderzoek heeft betrekking tot de wijze waarop Slachtofferhulp verwijst naar herstelrechtvoorzieningen. De in dit onderzoek gebruikte definitie van herstelrecht luidt: *“Herstelrecht is een alternatief voor, en/of aanvulling op, het traditionele (straf)recht, waarbij slachtoffers en verdachten/daders van een misdrijf of ongeval met elkaar in contact komen en naar elkaar luisteren, met als doel de schade die is ontstaan door het misdrijf of ongeval is aangericht zo veel mogelijk te herstellen.”*¹ Herstelrecht wordt in Nederland in verschillende vormen toegepast en is te verdelen in drie categorieën:²

- I. Herstelbemiddeling: slachtoffer en verdachte/dader gaan onder begeleiding van een bemiddelaar buiten de context van een eventuele strafzaak met elkaar in gesprek.³ Het contact kan op directe en indirecte wijze verlopen. Slachtoffer-dadergesprekken zijn gericht op emotioneel en sociaal herstel.
- II. Mediation in strafzaken: slachtoffer en verdachte gaan onder begeleiding van mediators met elkaar in gesprek. Dit gesprek vindt plaats binnen het strafrechtelijk kader en is gericht op herstel in de bredere context. Zo is er naast ruimte voor emotioneel en sociaal herstel ook ruimte voor de verdere schade afdoening. Verder kunnen er ook afspraken worden gemaakt aangaande omgang tussen verdachte en het slachtoffer. Deze afspraken worden vastgelegd en officieel teruggekoppeld naar de officier van justitie en/of rechter. De uitkomst wordt door de officier van justitie en/of rechter meegenomen in de afdoening van de strafzaak.

¹ Elbers, Bexc & Lauwaert 2020, p. 1-2.

² Huisman 2019, p. 1.

³ Huisman 2019, p. 1.

- III. Conferenties: dit zijn groeps gesprekken waarbij niet alleen slachtoffers en verdachte/daders aanwezig zijn maar ook familie, vrienden, en soms ook steunfiguren vanuit instanties zoals de politie, school of ggz. Deze aanpak wordt veel toegepast bij jeugdcriminaliteit en gezinnen met multiproblematiek.⁴

Er is in Nederland dus een rijk aanbod van herstelgerichte voorzieningen. Deze diversiteit heeft als voordeel dat er veel verschillende interventies mogelijk zijn, waardoor herstelgerichte voorzieningen ruim kunnen worden ingezet. Nadeel van het ruime aanbod is dat er onder professionals binnen de strafrechtketen onduidelijkheid is over hoe en wanneer de verschillende voorzieningen gedurende het strafproces kunnen worden ingezet. Ten gevolge van deze onduidelijkheid ervaren professionals beperkingen omtrent hoe herstelrecht in de praktijk moet worden uitgevoerd. Dit staat verdere implementatie van het herstelrecht in de weg en bevordert in grote mate willekeur omtrent het toepassen en verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen. Dit is problematisch omdat duidelijke kaders gedurende het strafproces juist belangrijk zijn. Daarbij staat het belang van rechtszekerheid, -gelijkheid en -uniformiteit voorop.⁵

Om meer duidelijkheid te scheppen is daarom het rapport 'Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces' (hierna: het Beleidskader) opgesteld en begin 2020 gepubliceerd. Het daarin uitgewerkte kader is toegespitst op de praktijk en dient ervoor te zorgen dat het voor professionals, slachtoffers en verdachten of veroordeelden duidelijk is welke herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces beschikbaar zijn, onder welke voorwaarden en met welke consequenties.⁶

Ook binnen Slachtofferhulp is het belangrijk dat medewerkers weten naar welke herstelrechtvoorzieningen kan worden verwezen en waar en wanneer deze kunnen worden ingezet. Ter verduidelijking van de kaders en ondersteuning van medewerkers zijn op het werknemersportaal daarom een aantal documenten geplaatst met betrekking tot het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen. Deze documenten bevatten de wettelijke kaders en tips voor het bespreekbaar maken van voorzieningen. Verder zijn er met regelmaat voorlichtings- en informatiebijeenkomsten voor medewerkers van Slachtofferhulp, gegeven door ketenpartners zoals Perspectief Herstelbemiddeling (hierna: Perspectief) en het mediationbureau. Ook worden medewerkers door leidinggevendenden gewezen op het belang om herstelgericht te werken.

Ondanks bovenstaande initiatieven blijkt uit eerdere onderzoeken dat er binnen de gehele organisatie nog ruimte is voor verbetering met betrekking tot herstelgericht werken. Zo blijkt dat het bepreken van herstelvoorzieningen nog niet voldoende geïmplementeerd is in de huidige werkwijze van Slachtofferhulp.⁷ Het gevolg daarvan is dat slachtoffers nog niet in alle zaken op herstelvoorzieningen gewezen worden. Deze

4 Letselschade News 2020, p. 40.

5 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2.

6 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2.

7 Cleven, Lens & Pemberton 2015, p. 6-7.

handelingsverlegenheid wordt deels toegeschreven aan een gebrek aan kennis en inbedding binnen de organisatie en deels aan de beschermende houding die Slachtofferhulp inneemt jegens de slachtoffers.⁸

Werkgebied Noordwest bevestigt bovenstaande constatering, maar geeft ook aan dat er naast een organisatiebreed probleem mogelijk ook sprake is van een aan het werkgebied verbonden probleem. Uit onlangs verschenen cijfers blijkt namelijk dat het aantal aanmeldingen bij Perspectief, een door de overheid aangestelde organisatie voor het uitvoeren van herstelbemiddeling, achterblijft in regio Noordwest. Concreet betekent dit dat Noordwest in 2020 in totaal 15 zaken heeft aangemeld bij Perspectief, terwijl de andere regio's gemiddeld 46 zaken aangemeld hebben bij Perspectief.⁹

Uit de cijfers van 2020 blijkt dus dat werkgebied Noordwest veel lager scoort in het aantal aanmeldingen bij Perspectief dan andere werkgebieden.

Het aantal achterblijvende aanmeldingen bij Perspectief geeft geen volledig beeld van de uitvoering van de werkzaamheden bij Slachtofferhulp werkgebied Noordwest. Ze vormen echter wel een belangrijk signaal dat er mogelijk onvoldoende wordt verwezen naar herstelvoorzieningen. Het minder herstelgericht werken kan volgens landelijk onderzoek komen door een gebrek aan implementatie, een gebrek aan kennis en vaardigheden onder het personeel en het ontbreken van werkinstructies.¹⁰

Het ontbreekt bij Slachtofferhulp werkgebied Noordwest inderdaad aan uniforme werkinstructies. Medewerkers kunnen zelf op basis van hun eigen uitgangspunten en benadering invulling geven aan het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Onduidelijk is daardoor hoe medewerkers precies invulling geven aan het verwijzen naar herstelvoorzieningen en hoe het komt dat medewerkers dus mogelijk minder herstelgericht werken. Ook weet Slachtofferhulp werkgebied Noordwest niet in hoeverre ook andere oorzaken, zoals een gebrek aan implementatie en kennis en vaardigheden, een rol spelen bij het achterblijven van het aantal aanmeldingen.

Het is om diverse redenen echter belangrijk dat binnen Slachtofferhulp werkgebied Noordwest objectief en volledig wordt verwezen naar herstelrechtvoorzieningen. De organisatie heeft immers een rol als belangenbehartiger, verwijzer en informatieverstrekker. Ten eerste rust op grond van artikel 17 en 18 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten en artikel 51h Sv een wettelijke verplichting op de organisatie en ten tweede heeft correct informeren en verwijzen mogelijk invloed op het herstel van het slachtoffer en andere betrokkenen.¹¹ Slachtofferhulp is één van de grootste doorverwijzers naar herstelvoorzieningen en ook in veel zaken de enige partij die na de aangifte contact heeft met het slachtoffer. Hierdoor rust er een grote verantwoordelijkheid op de organisatie. De manier waarop het slachtoffer wordt benaderd voor herstelvoorzieningen is essentieel voor verdere deelname aan de procedure.¹² Het is daarom van groot belang

⁸ Van der Plas 2019, p. 18-19.

⁹ Aanmeldingen Perspectief Herstelbemiddeling per regio SHN 2021.

¹⁰ Cleven, Lens & Pemberton 2015, p. 11.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2.

¹² Van der Plas 2019, p. 18-19; Cleven, Lens & Pemberton 2015, p. 11.

dat binnen Slachtofferhulp werkgebied Noordwest voldoende kennis, vaardigheden en een uniforme werkwijze beschikbaar komt om herstelgericht te kunnen werken en correct te kunnen verwijzen.

Dit onderzoek richt zich op hoe Slachtofferhulp werkgebied Noordwest het verwijzen naar herstelvoorzieningen verder kan implementeren om zodoende te voldoen aan de vereisten uit het Beleidskader.

Daartoe wordt allereerst een beeld gevormd van hoe Slachtofferhulp haar beleid en werkinstructies omtrent herstelrecht heeft ingericht. Daaropvolgend wordt onderzocht hoe juridisch medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest op dit moment invulling geven aan het verwijzen naar herstelvoorzieningen en welke belemmeringen zij hierbij ervaren. Zodat er op basis van de resultaten vastgesteld kan worden op welke wijze het verwijzingen naar herstelrechtvoorzieningen geoptimaliseerd kunnen worden.

Gewenste situatie/ verandering

In de gewenste situatie wordt elk slachtoffer altijd geïnformeerd over het bestaan van herstelvoorzieningen. Daarnaast moet die informatie altijd objectief en volledig zijn, zodat een slachtoffer zelf de afweging kan maken of hij of zij openstaat voor herstelgerichte interventies. Resultaat hiervan is dat een slachtoffer zelf de regie heeft in de beslissing om al dan niet gebruik te maken van herstelrechtvoorzieningen en zodoende autonoom kan handelen vanuit de positie als slachtoffer.

Samenvattend betekent de beoogde verandering het verminderen van willekeur bij het bespreken van herstelvoorzieningen, waardoor het niet langer afhankelijk is van het gesprek of de medewerker of de wijze waarop herstelrecht ter sprake komt. In de gewenste situatie is er een duidelijke en uniforme werkwijze, waardoor de kwaliteit van de verwijzing kan worden gewaarborgd.

Afbakening

Het onderzoek wordt verricht bij Slachtofferhulp op de juridische afdeling van werkgebied Noordwest. Het team van Slachtofferhulp bestaat uit vrijwilligers, stagiairs en betaalde krachten. Dit onderzoek richt zich op juridisch medewerkers in loondienst.

Ten behoeve van het verwijzen naar herstelvoorzieningen behoudt dit onderzoek zich tot de diensten binnen het kader van de reguliere afspraken van de juridische dienst van Slachtofferhulp. Reguliere afspraken vinden plaats in zowel de afdoenings- en vervolgingsfase van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), als in de berechtingsfase. Verwijzingen die plaatsvinden op ZSM worden buiten het kader van dit onderzoek gesteld.¹³

¹³ ZSM is een samenwerkingsverband tussen het Openbaar Ministerie, politie, Reclassering, Slachtofferhulp, de Raad voor de Kinderbescherming en andere ketenpartners waarbij de ketenpartners samenwerken op een gemeenschappelijke werkvloer om op deze manier veelvoorkomende criminaliteit sneller, doelmatiger en effectiever af te kunnen handelen. Binnenkomende strafzaken worden eerst beoordeeld of deze geschikt zijn voor een afdoening via ZSM. Indien een zaak niet geschikt is voor ZSM wordt de zaak verder afgedaan volgens het reguliere strafproces.

De herstelvoorzieningen die de basis van dit onderzoek vormen zijn: herstelbemiddeling uitgevoerd door Perspectief en mediation in strafzaken uitgevoerd door het mediationbureau van de rechtbanken en gerechtshoven. Herstelvoorzieningen die buiten het kader van dit onderzoek vallen worden beschreven als alternatieve herstelvoorzieningen.

1.2 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te krijgen in hoeverre en waarom er bij Slachtofferhulp werkgebied Noordwest op dit moment nog niet optimaal in de lijn van het Beleidskader verwezen wordt naar herstelrechtvoorzieningen. Zodat er op basis van de resultaten kan worden bepaald wat er nodig is om de verwijzingen naar herstelrechtvoorzieningen optimaal te kunnen implementeren binnen Slachtofferhulp werkgebied Noordwest.

Kennisdoelstelling

Het kennisdoel kan worden onderverdeeld in een aantal onderwerpen. Allereerst wordt door middel van literatuuronderzoek inzicht verkregen in de maatschappelijke, wettelijke en beleidsmatige kaders, zodat duidelijk wordt welke taken en verplichtingen op Slachtofferhulp berusten met betrekking tot het herstelrecht. Dit wordt gedaan door het beleid omtrent herstelrecht, de werkwijze van reguliere afspraken van de juridische dienst en de werkinstructie aangaande het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen in kaart te brengen.

Verder wordt door middel van deskresearch en - semigestructureerde interviews met medewerkers een beeld gevormd over de huidige stand van zaken rondom het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Daarbij wordt uiteengezet wanneer en op welke wijze medewerkers verwijzen naar herstelvoorzieningen en welke belemmeringen medewerkers ervaren binnen de uitvoering van de werkzaamheden. Daaropvolgend wordt onderzocht wat de mogelijke oorzaken van deze belemmeringen zijn.

Om zodoende op basis van de resultaten vast te kunnen stellen wat medewerkers nodig hebben om het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen te optimaliseren.

Praktijkdoelstelling

Het praktijkdoel van dit onderzoek is om op basis van de uitkomsten een adviesrapport aan te kunnen bieden aan Slachtofferhulp werkgebied Noordwest waarmee de organisatie het verwijzen naar herstelvoorzieningen kan optimaliseren.

Allereerst is het doel van het adviesrapport om werkgebied Noordwest te informeren over de huidige situatie en te achterhalen waar het misgaat in de werkpraktijk. Om daaropvolgend te adviseren welke actiepunten werkgebied Noordwest moet uitvoeren om het verwijzen naar herstelrechtorganisaties te optimaliseren.

Met het aangeboden adviesrapport kan werkgebied Noordwest de werkinstructie aanpassen en bijeenkomsten organiseren om het advies verder te implementeren.

1.3 Vraagstelling

Centrale vraag

‘Op welke wijze kan de juridische afdeling van Slachtofferhulp Nederland werkgebied Noordwest het verwijzen van slachtoffers van misdrijven naar herstelrechtvoorzieningen tijdens strafprocessen optimaliseren?’

Deelvragen

1. Hoe heeft Slachtofferhulp het beleid en de werkinstructies ingericht ten aanzien van het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen?
2. Hoe verwijzen juridisch medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest naar herstelrechtvoorzieningen?
3. Op welke punten wordt daarmee nog niet voldaan aan de eisen geformuleerd in het rapport Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces?
4. Welke belemmerende factoren ervaren juridisch medewerkers bij het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen?

1.4 Leeswijzer

Het eerstvolgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, gaat in op de verschillende onderzoeksmethoden die in dit onderzoek zijn toegepast. Daaropvolgend wordt het theoretisch kader van dit onderzoek in hoofdstuk 3 ‘maatschappelijk kader’ en hoofdstuk 4 ‘juridisch kader’ uiteengezet.

In hoofdstuk 5 tot en met 8 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op het beleid en de werkinstructies van Slachtofferhulp waarna in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op hoe medewerkers verwijzen naar herstelvoorzieningen. In hoofdstuk 7 ‘toetsing beleidskader’ worden het beleid, de werkinstructies en de uitvoering van de verwijzingen getoetst aan de vereisten van het Beleidskader. Daarna gaat hoofdstuk 8 in op welke belemmerende factoren medewerkers ervaren bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen.

In het laatste hoofdstuk (9) wordt in de conclusie antwoord gegeven op de centrale vraag, gevolgd door de aanbevelingen en discussie.

2. Methode

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzoeksmethoden die voor dit onderzoek zijn gebruikt in paragraaf 2.1 uiteengezet. Daaropvolgend wordt in paragraaf 2.2 toegelicht hoe de kwaliteit en bruikbaarheid van de gegevens worden gewaarborgd en hoe de gegevens zijn geanalyseerd.

Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, omdat het onderzoek zich richt op het verkrijgen van dieper inzicht in de werkwijze, het handelen en de behoeften van juridisch medewerkers. De gegevens zijn verzameld vanuit geschreven bronnen en personen. Kwalitatief onderzoek leent zich het beste voor het verzamelen van niet-cijfermatige gegevens om deze reden is er gekozen voor deze vorm van onderzoek.¹⁴

2.1 Methoden van onderzoek

In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport wordt het maatschappelijk kader en in hoofdstuk 4 het juridisch kader uiteengezet. De kaders zijn door middel van literatuuronderzoek tot stand gekomen en vormen de theoretische basis voor het verrichte onderzoek.

De hoofdvraag wordt aan de hand van vier deelvragen beantwoord. In deze paragraaf wordt per deelvraag de gekozen onderzoeksmethode benoemd en verantwoord.

Deelvraag 1: “Hoe heeft Slachtofferhulp het beleid en de werkinstructies ingericht ten aanzien van het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen?”

Deskresearch

Middels deskresearch is informatie verkregen over het huidige beleid en de werkinstructies van Slachtofferhulp rondom het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen. Voor het verkrijgen van informatie is gebruik gemaakt van de beschikbare bronnen op het werknemersportaal van de organisatie, ook wel ‘de Binnenplaats’ genoemd. Op de Binnenplaats staat informatie met betrekking tot wet- en regelgeving, werkinstructies en andere ondersteunende documenten zoals formats voor brieven. Voor het beantwoorden van de deelvraag is een inventarisatie gemaakt van de bestaande bronnen en de inhoud van deze bronnen. Ook zijn er verslagen van actuele besprekingen rondom het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen geraadpleegd. Dit gaat om verslagen die zijn gepubliceerd na het verschijnen van het Beleidskader, januari 2020, om zodoende de accuraatheid te waarborgen.

¹⁴ Meijer e.a. 2017, p. 231.

Deelvraag 2: “Hoe verwijzen juridisch medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest naar herstelrechtvoorzieningen?”

Semigestructureerde interviews

In deelvraag 2 gaat het om het inzichtelijk maken van de feitelijke uitvoering van de verwijzingen door juridisch medewerkers. Om die inzichten te kunnen verkrijgen zijn semigestructureerde interviews afgenomen.

Voor semigestructureerde interviews is gekozen zodat met behulp van een topiclijst de structuur bepaald kan worden, zonder dat de respondent daarbij wordt ingekaderd in de beantwoording van de vragen. Zodoende was er ruimte voor dialoog, waardoor er meer gedetailleerde informatie is verkregen. Bij de deelvraag is ingegaan op de manier van handelen rondom het verwijzen en de inhoud van de verwijzing. De topics voor het interview zijn vastgesteld op basis van eerder verrichte onderzoeken met betrekking tot het verwijzen naar herstelvoorzieningen en op grond van de bevindingen uit deelvraag één.¹⁵

Deelvraag 3: “Op welke punten wordt daarmee nog niet voldaan aan de eisen geformuleerd in het rapport Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces?”

Ter beantwoording van deelvraag 3 zijn de resultaten van deelvraag één en twee getoetst aan de voorwaarden die voortvloeien uit het Beleidskader. De in dat rapport gestelde eisen zijn eerder uiteengezet in het juridisch kader.

Deelvraag 4: “Welke belemmerende factoren ervaren juridisch medewerkers bij het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen?”

Semigestructureerde interviews

Op basis van de semigestructureerde interviews uit deelvraag 2 is ook deelvraag 4 beantwoord. Tijdens de interviews is ook ingegaan op de belemmerende en bevorderende factoren die medewerkers ervaren bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Voor deze methode is wederom gekozen omdat er middels semigestructureerde interviews veel diepgaande informatie in korte tijd kan worden verzameld, om daarmee een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen.

Voor dit deel van het interview is het thema eerst helemaal open bevraagd door letterlijk de deelvraag te stellen. Daaropvolgend zijn de topics van de topiclijst besproken. De topics van dit gedeelte van het interview zijn wederom opgesteld op basis van eerder verricht literatuuronderzoek.¹⁶

2.2 Kwaliteit en analyse van de gegevens

In het onderzoek zijn verschillende methoden naast elkaar gebruikt, dit wordt ook wel triangulatie genoemd. Het grote voordeel van triangulatie is dat het de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek vergroot. Reden hiervoor is dat het combineren van meerdere bronnen het risico op onbruikbare of onjuiste uitkomsten

¹⁵ Cleven, Lens & Pemberton 2015; Van der Plas 2019.

¹⁶ Cleven, Lens & Pemberton 2015; Van der Plas 2019.

ondervangt. Door het vergelijken van de verschillende bronnen worden afwijkende uitkomsten meer gefilterd en kan aanvullend onderzoek worden gedaan indien er sprake is van een grote discrepantie tussen de uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden.¹⁷

Literatuuronderzoek

Voor het selecteren van literatuur voor het literatuuronderzoek is rekening gehouden met de kwaliteitseisen van bronnen. Om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de geraadpleegde literatuur te vergroten is de geselecteerde literatuur geschreven door een autoriteiten op het vakgebied 'herstelrecht' of 'slachtofferrechten'. Verder zijn publicaties geraadpleegd van Slachtofferhulp en andere binnen het herstelrecht gezaghebbende ketenpartners, zoals: Perspectief Herstelbemiddeling, De Rechtspraak en Stichting Restorative Justice Nederland.

De andere kwaliteitseisen waar rekening mee is gehouden bij het selecteren van literatuur zijn: objectiviteit, betrouwbaarheid, oorspronkelijkheid, volledigheid en nauwkeurigheid en actualiteit.¹⁸

Deskresearch

De gebruikte bronnen zijn officiële door de organisatie opgestelde en intern gepubliceerde documenten. Tijdens de analyse van de bronnen is beoordeeld of de bron actueel is. Dit is gedaan door het controleren van de datum van plaatsing van het document bij geval van twijfel over de actualiteit van de bron is contact opgenomen met de opdrachtgever. Tijdens het bespreken van de bron stond de vraag of het betreffende document nog steeds wordt gebruikt en actueel is, centraal.

Interviews

Voor de afgenomen interviews is er een topiclijst gemaakt, de topiclijst is terug te vinden bijlage 1. Door het gebruik van een topiclijst wordt beoogd dat er over de juiste onderwerpen wordt gesproken en er geen noodzakelijk informatie ontbreekt. De respondenten hebben ruim één week voor aanvang van het interview een bondige omschrijving van de onderzoeksopzet en de topiclijst ontvangen. Hiervoor is gekozen omdat er in eerdere onderzoeken naar voren is gekomen dat het verwijzen naar herstelvoorzieningen nog niet voldoende in de werkwijze is ingebed en medewerkers zich hier weinig van bewust zijn.¹⁹ De interviews zijn gehouden voor het verkrijgen van verdieping in het handelen en de belevingen van medewerkers. Om te waarborgen dat de respondent zich bewust is van het eigen handelen rondom het verwijzen naar herstelvoorzieningen is gekozen voor het eerder toezenden van de opzet en het doel van het interview.

Om uitspraken te kunnen doen die de groep representeren is het van belang om meerdere interviews af te nemen.²⁰ Hierom is er gekozen voor het interviewen van zes respondenten met een uiteenlopende duur in

¹⁷ Meijer e.a. 2017, p. 245.

¹⁸ Meijer e.a. 2017, p. 72-73.

¹⁹ Cleven, Lens & Pemberton 2015, p. 6-7; Van der Plas 2019, 18-19.

²⁰ Meijer e.a. 2017, p. 237.

dienstverband bij Slachtofferhulp, zodat de groep medewerkers zo volledig mogelijk wordt vertegenwoordigd. Voor dit aantal is mede gekozen omdat in een vergelijkbaar en gepubliceerd eerder onderzoek ook is gekozen voor het interviewen van zes medewerkers van Slachtofferhulp.²¹

De interviews zijn met instemming van de respondent opgenomen, zodat de volledige aandacht op het interview kon worden gericht. Naderhand zijn de interviews getranscribeerd, zodat ze grondig geanalyseerd konden worden en de kwaliteit van de verkregen informatie gewaarborgd is. Alle interviews zijn geanonimiseerd, zodat de antwoorden van de respondent niet naar de persoon herleidbaar zijn. Anonimiteit van de respondent draagt bij aan de betrouwbaarheid van de antwoorden, omdat het aannemelijker wordt dat de respondent eerlijk en niet slechts sociaal wenselijke antwoord geeft.

²¹ Van der Plas 2019, p. 9-10.

3. Maatschappelijk kader

In het maatschappelijk kader wordt het onderzoek in een bredere context geplaatst. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 ingegaan op de positie van het slachtoffer, waarna in paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het herstelrecht. Daaropvolgend worden de effecten die het toepassen van herstelrecht op slachtoffers uiteengezet (3.3). In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op secundaire victimisatie. In de laatste paragraaf (3.5) wordt de opdrachtgever van dit onderzoek, Slachtofferhulp, nader toegelicht.

3.1 Positie slachtoffer

Sinds de jaren '80 is de aandacht voor de positie van het slachtoffer in- en buiten het strafrecht sterk toegenomen. In de samenleving is een ontwikkeling zichtbaar die de bescherming van kwetsbare groepen en de versterking van de positie van het slachtoffer centraal stelt.²²

Van de overheid wordt verwacht dat zij, in lijn met deze ontwikkeling, ook de verantwoordelijkheid en taken op zich neemt om de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van het strafproces te verbeteren. Kabinet Rutte II heeft met het regeerakkoord 'Bruggen slaan' als eerste kabinet de verbetering van de positie van het slachtoffer in het regeerakkoord opgenomen.²³

Het slachtoffer heeft de laatste jaren dus steeds meer rechten binnen het strafproces verkregen en kan zich onder andere als benadeelde partij voegen in het strafproces. Verder kan er, indien er een ernstig misdrijf ten laste is gelegd, op de terechtzitting gebruik worden gemaakt van het spreekrecht of het bijvoegen van een schriftelijke slachtofferverklaring. Ook heeft het slachtoffer recht op informatie over beslissingen in verband met de strafzaak en mag het slachtoffer verzoeken tot het kennisnemen van de processtukken.²⁴

Door toedoen van de overheid is de hulp aan slachtoffers steeds verder geprofessionaliseerd en wordt er in het strafproces steeds meer rekening gehouden met de belangen van het slachtoffer.²⁵ Ondanks dat het slachtoffer in het strafrecht niet als procespartij wordt gezien is het slachtoffer inmiddels wel een belangrijke procesdeelnemer geworden, waar gedurende het strafproces steeds meer rekening mee gehouden dient te worden.²⁶

²² Van Hoek & Slump 2011, p. 16.

²³ *Recht doen aan slachtoffers* 2013, p. 6.

²⁴ Claessen 2018, p. 2-3.

²⁵ *Recht doen aan slachtoffers* 2013, p. 8-9; Claessen 2018, p. 3-4.

²⁶ Claessen 2018, p. 3.

3.2 Herstelrecht

De samenleving heeft de wens geuit om de positie van het slachtoffer meer centraal te stellen. In reactie daarop heeft de wetgever het slachtoffer meer rechten gegeven in het strafproces. Het stimuleren van het inzetten van deze rechten (het herstelrecht) door Slachtofferhulp, helpt daardoor bij het centraal stellen van het slachtoffer.²⁷

Het herstelrecht biedt het slachtoffer en de verdachte of dader van een strafbaar feit de mogelijkheid om de schadelijke gevolgen van dat strafbare feit te bespreken en waar mogelijk te herstellen. Hierbij staat wat het slachtoffer nodig heeft voor herstel centraal, evenals wat de verdachte of veroordeelde kan doen om verantwoordelijkheid te nemen en waar mogelijk te herstellen.²⁸ Het uitgangspunt is dat daders de schade dienen te herstellen die zij hebben aangericht.

De toepassing van herstelrecht binnen dit onderzoek betreft herstelrecht als aanvulling op het strafrecht.

3.2.1 Opkomst herstelrecht

De emancipatie van het slachtoffer is een belangrijke tendens voor de ontwikkelingen binnen de toepassing van het herstelrecht binnen het strafrechtelijk domein. Daarnaast blijkt een andere tendens te komen vanuit de criminologie. Binnen het strafrecht wordt misdaad gezien als de schending van een rechtsnorm, waarbij de schending van de norm resulteert in straf. Het doel van het straffen is vergelding en preventie van misdaad.²⁹ Uit criminologisch onderzoek blijkt echter steeds vaker dat de recidivebeperkende werking van het strafrecht niet wetenschappelijk bewezen kan worden.³⁰ Uit onderzoek blijkt echter wel dat het herstelrecht de kans op recidive kan verminderen.³¹ Vanuit de criminologie wordt dan ook toepassing van het herstelrecht in het strafrecht gestimuleerd.

3.3 Effecten herstelrecht

Uit diverse onderzoeken komen de effecten die het herstelrecht heeft op slachtoffers van misdrijven naar voren. De effecten van het herstelrecht zijn te verdelen in vier gebieden, namelijk: compensatie en vergelding, participatie, materieel en emotioneel herstel en herstel van angst en trauma.

3.3.1 Compensatie & vergelding

Adequate compensatie voor geleden schade draagt bij aan de tevredenheid van slachtoffers over het strafrechtelijke systeem, waarbij compensatie door de dader gewenster is dan compensatie vanuit de overheid. Het herstel van materiële schade is echter maar beperkt van belang; de proceservaring bepaalt met name de

27 Van Hoek & Slump, p. 16.

28 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2.

29 Claessen 2021.

30 Van Dijk e.a. 2018, p. 233.

31 Cleven Lens & Pemberton 2015, p. 17.

tevredenheid over de herstelvoorziening.³² Of een compensatie adequaat wordt geacht lijkt dus afhankelijk van de wijze waarop deze tot stand is gekomen. In geval van niet intentionele schade heeft het slachtoffer vooral behoefte aan een adequate compensatie. Gaat het om doelbewust toegebrachte schade dan is er ook behoefte aan vergelding. Behalve compensatie wordt dan ook aanvullend straffen wenselijk geacht.³³

3.3.2 Participatie in de procedure

Meer aandacht voor slachtoffer, de informelere setting en bejegening hebben invloed op de tevredenheid van het slachtoffer. Daarnaast beleven slachtoffers binnen het herstelrecht een hogere mate van procescontrole, inspraak en erkenning dan binnen het strafrecht. Een positieve proceservaring (bejegening, erkenning, aandacht) is een belangrijke factor en heeft een groter effect dan het hebben van invloed en controle op de uitkomst.³⁴ Binnen herstelrecht zijn slachtoffers tevreden over hun deelname aan het strafproces en mate van erkenning en procescontrole hierin.³⁵ Resultaten laten zien dat, zelfs indien een slachtoffer geen gebruik wil maken van herstelvoorzieningen, de autonomie om hierover te beslissen al bijdraagt aan het herstel.

3.3.3 Materieel en emotioneel herstel

De mate van materieel en emotioneel herstel wordt deels bepaalt door de proceservaring. Belangrijkste factor is een oprechte spijtbetuiging van verdachte. Veel slachtoffers ervaren woede als gevolg van hun slachtofferschap. Op weg naar herstel kan hiermee op twee manieren worden omgegaan. Enerzijds het aanpakken van de woede door middel van – vergelding, wraak of terugslaan. Anderzijds door het vergeven van de dader door anders tegen het onrecht aan te kijken. Vergeving is van positieve invloed op de geestelijke gezondheid van een slachtoffer. Het effect van een spijtbetuiging is afhankelijk van hoe het slachtoffer deze interpreteert. Zo bevordert een oprechte spijtbetuiging de vergevingsgezindheid, maar stimuleert onoprechtheid de woedegevoelens van het slachtoffer. Binnen de herstelrecht procedure is er een grotere mate van afname van woede en wraakgevoelens dan binnen de strafprocedure.³⁶

3.3.4 Herstel angst en trauma

Herstelrecht kan bijdragen aan het herstellen van angst en trauma gevoelens door de confrontatie met de dader in een gecontroleerde omgeving. Door uitleg van de reden van het misdrijf kunnen schuldgevoelens en een gevoel van unieke kwetsbaarheid bovendien verminderd worden. Dit kan bijdragen aan het verminderen of voorkomen van posttraumatische stress stoornis. Ook zijn slachtoffers na een confrontatie minder bang voor de dader en voor herhaling. Een confrontatie kan echter ook zorgen voor een toename van het gevoel van kwetsbaarheid en angst voor herhaling, als bijvoorbeeld blijkt dat het slachtoffer bewust is uitgekozen vanwege een bepaalde individuele kwetsbaarheid.

32 Pemberton e.a. 2010/52.3.1.

33 Pemberton e.a. 2010/52.3.1.

34 Pemberton e.a. 2010/52.4.

35 Pemberton e.a. 2010/52.7.

36 Pemberton e.a. 2010/52.5.1.

3.4 Secundaire victimisatie

Een van de bezwaren op herstelrecht is het risico op secundaire victimisatie bij deelname aan herstelrechtvoorzieningen. In geval van secundaire victimisatie wordt het slachtoffer opnieuw slachtoffer, maar dan van de mogelijke traumatische gevolgen van de confrontatie met de dader en herbeleving van het misdrijf door de procedure. Meerdere studies tonen echter aan dat angst en posttraumatische stress door deelname aan herstelrechtvoorzieningen niet is toegenomen.³⁷ Herstelrecht kan daarnaast juist bijdragen aan het verminderen van het risico op secundaire victimisatie.³⁸

Deskundigen erkennen namelijk dat juist strafrechtelijke procedures victimiserend kunnen zijn. Het is bekend dat sommige slachtoffers tijdens de procedures ervaringen hebben waarbij ze het gevoel hebben dat ze niet worden geloofd, niet serieus worden genomen of onjuist worden bejegend door politie, rechters en/of verdachte. Het gevolg hiervan is dat sommigen slachtoffers het vertrouwen in het recht verliezen en/of minder goed herstellen.³⁹

3.5 Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp is een stichting en wordt gefinancierd door subsidies van de Rijksoverheid en gemeenten. De organisatie telt landelijk 1.100 vrijwilligers en 500 beroepskrachten. Samen zetten zij zich in om slachtoffers zo goed mogelijk te ondersteunen bij alles wat op hen afkomt na een ingrijpende gebeurtenis.⁴⁰

De huidige participatiemaatschappij verwacht van iedereen een grote mate van zelfredzaamheid, ook van slachtoffers. Slachtofferhulp is echter van mening dat slachtoffers van misdrijven, ongevallen en calamiteiten begrip en steun verdienen. Juist wanneer iemand slachtoffer wordt kan diegene immers moeite hebben met het voeren van de eigen regie. De organisatie biedt daarom praktische, emotionele en juridische ondersteuning aan slachtoffers, zodat zij kunnen omgaan met de materiële en immateriële gevolgen van de gebeurtenis en weer de regie kunnen nemen. Deze hulp aan slachtoffers is laagdrempelig, integraal en moet aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van het slachtoffer.⁴¹

Om in te spelen op de verschillende behoeftes van slachtoffers bestaat de dienstverlening van Slachtofferhulp uit twee onderdelen:

- I. Algemene dienstverlening: biedt ondersteuning op psychosociaal gebied. Met het slachtoffer wordt afgestemd of ondersteuning gewenst is. De afdeling biedt emotionele en praktische ondersteuning en toetst hoe de verwerking van een gebeurtenis verloopt. Als blijkt dat een slachtoffer vastloopt in de

37 Huisman 2019, p. 6.

38 Elbers & Becx 2020a, p. 4.

39 Elbers, Becx 2020.

40 Slachtofferhulp Nederland 2021, p. 1.

41 Slachtofferhulp Nederland 2021, p. 2.

verwerking van de gebeurtenis of er beperkingen in diverse leefgebieden optreden, verwijst de medewerker door naar een professional, zoals een huisarts of psycholoog.

- II. Juridische dienstverlening: biedt diverse juridische diensten aan, waarbij deskundigheid centraal staat. De afdeling biedt gedurende het gehele strafproces juridisch ondersteuning. De ondersteuning bestaat uit het informeren en adviseren over slachtofferrechten en de gebruikmaking daarvan. Enkele diensten die de organisatie biedt zijn het opstellen van schadevorderingen en slachtofferverklaringen. Indien een slachtoffer aanvullende behoeftes heeft verwijst de medewerker door naar één van ketenpartners (Veilig Thuis, slachtofferadvocatuur, Perspectief Herstelbemiddeling et cetera).

4. Juridisch kader

De opkomst van het herstelrecht wordt gezien als één van de belangrijkste internationale ontwikkelingen in het strafrecht van de laatste veertig jaar.⁴² In het juridisch kader wordt de belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van herstelrecht uiteengezet.

De Nederlandse wettelijke mogelijkheid voor herstelvoorzieningen vloeit voort uit Europese wet- en regelgeving.⁴³ Zodoende wordt er in paragraaf 4.1 ingegaan op de ontwikkelingen van het herstelrecht in Europese wet- en regelgeving. In zowel de aanbevelingen van de Raad van Europa als in de Europese richtlijn worden de waarborgen die in acht moeten worden genomen bij toepassing van het herstelrecht gedurende het strafproces beschreven. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de waarborgen. Daaropvolgend wordt in paragraaf 4.3 relevante Nederlandse wet- en regelgeving toegelicht.

4.1 Europese wet- en regelgeving

In 1999 publiceerde de Raad van Europa de aanbeveling Recommendation No. R(99)19 van ‘the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters’. De aanbeveling gaat in op het belang van herstelrechtvoorzieningen en beschrijft de waarborgen waaraan mediation moet voldoen. De aanbeveling stelt dat het welzijn van het slachtoffer en de dader afhangt van de mate waarin de waarborgen in acht worden genomen.⁴⁴

Deze aanbeveling is in 2018 vervangen door een meer uitgebreide versie.⁴⁵ De aanbeveling vult de bestaande waarborgen aan met de vaststelling dat herstelrechtvoorzieningen voor iedereen beschikbaar moeten zijn én in elk stadium van het strafproces ingezet moeten kunnen worden.⁴⁶ Ook moeten slachtoffers en verdachten/daders voldoende geïnformeerd worden, om zo een weloverwogen besluit te kunnen nemen omtrent hun deelname aan herstelrecht.⁴⁷ Verder worden lidstaten opgeroepen zorg te dragen voor een heldere wettelijke basis van herstelrecht en voor ontwikkeling van beleid inzake de verwijzingsprocedure en behandeling van herstelrechtvoorzieningen.⁴⁸

De aanbevelingen van de Raad van Europa zijn niet bindend. Het Kaderbesluit 2001/220/JBZ inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure (hierna: het Kaderbesluit), voorziet in de eerste afdwingbare EU-regelgeving aangaande herstelrecht. In artikel 10 van het Kaderbesluit staat dat lidstaten moeten zorgen voor bevordering van bemiddeling in strafzaken met betrekking tot strafbare feiten waarvoor bemiddeling passend wordt geacht.

42 Cleven, Lens & Pemberton 2015, p. 27.

43 Huisman 2019, p. 2.

44 Elbers, Becx & Lauwaert 2020, p. 3.

45 Recommendation CM/Rec (2018)8 van ‘the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters’.

46 art. 19 Recommendation CM/Rec (2018)8.

47 art. 25 Recommendation CM/Rec (2018)8.

48 art. 21 Recommendation CM/Rec (2018)8.

De omzetting van de wetgeving in het kaderbesluit heeft geresulteerd in de eerste wettelijke grondslag van herstelrechtvoorzieningen in art. 51h Sv. Onder punt 4.3.1 volgt een verdere uitwerking en toelichting van art. 51h Sv.⁴⁹

Het Kaderbesluit is ondertussen vervangen voor de Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. Het doel van deze richtlijn is ervoor zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen. Daarbij worden de Europese lidstaten verplicht om ervoor te zorgen slachtoffers op een respectvolle manier worden erkend en bejegend in alle contacten in het kader van de strafprocedure.⁵⁰

De Richtlijn gaat in artikel 12 ook in op herstelrechtvoorzieningen en beschrijft daaraan te stellen waarborgen omtrent vrijwilligheid, vertrouwelijkheid en het vergemakkelijken van de doorverwijzing.⁵¹

4.2 Waarborgen

In de Europese richtlijn zijn zoals benoemd de waarborgen beschreven, deze vormen een overzicht van voorwaarden waaraan bij de toepassing van herstelrechtvoorzieningen in het kader van de strafprocedure moet worden voldaan. Deze waarborgen zijn ook van toepassing in het Nederlandse herstelrecht. De waarborgen zijn:⁵²

- Er wordt alleen in het belang van het slachtoffer gebruik gemaakt van herstelrechtvoorzieningen en na afweging van veiligheidsaspecten.
- Er wordt alleen gebruik gemaakt van herstelrechtvoorzieningen indien het slachtoffer hier vrijwillig en geïnformeerd mee heeft ingestemd. Instemming mag ieder moment worden ingetrokken.
- Voordat het slachtoffer instemt ontvangt hij volledige en objectieve informatie over het proces, de mogelijke uitkomsten en de wijze waarop wordt toegezien op de uitvoering van een eventuele overeenkomst.
- De dader heeft de feiten die aan het strafbaar feit ten grondslag liggen erkend.
- De overeenkomst komt vrijwillig tot stand en mag later in een strafprocedure in aanmerking worden genomen.
- Hetgeen wordt besproken in een herstelrechtelijk proces dat niet in het openbaar plaatsvindt, is vertrouwelijk en wordt naderhand niet bekendgemaakt.

49 Huisman 2019, p. 2.

50 art. 1 Richtlijn 2012/29/EU.

51 art. 12 Richtlijn 2012/29/EU; Elbers, Becx & Lauwaert 2020, p. 3.

52 art. 12 Richtlijn 2012/29/EU.

4.3 Nationale wet- en regelgeving

Toepassing van het herstelrecht binnen het strafrechtelijk domein is relatief nieuw en nog volop in ontwikkeling.⁵³ In paragraaf 4.3.1 wordt de eerste wettelijke grondslag van bemiddeling, artikel 51h Wetboek van Strafvordering, toegelicht. In de twee daaropvolgende paragrafen volgen nadere regels omtrent de toepassing van het herstelrecht. In het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (4.3.2) ligt de focus op bescherming van het slachtoffer en de waarborgen. Waarna in paragraaf 4.3.3 het Beleidskader invulling wordt gegeven aan hoe wet- en regelgeving in de praktijk moet worden toegepast.

4.3.1 Artikel 51h Wetboek van Strafvordering

Het kaderbesluit heeft geresulteerd in een uitbreiding van het Wetboek van Strafvordering en heeft in 2015 geleid tot de eerste wettelijke grondslag van bemiddeling in strafzaken in art. 51h Sv.⁵⁴

De term bemiddeling verhoudt zich niet alleen tot herstelbemiddeling maar heeft sinds 2017 óók strekking tot de toepassing van mediation in het strafrecht. Reden voor de ruimere strekking van het begrip bemiddeling is dat mediation in strafzaken in 2015 nog geen landelijke herstelrechtvoorziening was. Reden hiervoor is dat de huidige herstelrechtvoorzieningen die worden toegepast in het strafrecht tot stand zijn gekomen middels diverse pilots en experimenten omtrent herstelrechtvoorzieningen. Vanaf 2009 werd herstelbemiddeling, toen nog slachtoffer-dadergesprekken, aangeboden aan volwassenen. Na meerdere positieve evaluaties aangaande mediation in het strafrecht werd in 2017 gekozen voor een landelijke uitrol.⁵⁵ Het artikel is om deze reden zo ingericht dat regelgeving relatief eenvoudig kan worden gewijzigd. Het artikel vormt een basis waarop via besluiten en beleidskaders nadere regels kunnen worden vastgesteld.⁵⁶

Op grond van art. 51h lid 1 Sv is er vanaf het eerste contact met een (opsporings- of vervolgings-) ambtenaar of instantie recht op informatie over beschikbare herstelrechtvoorzieningen. Het recht op informatie is echter geen recht tot afdwingbaarheid van een herstelvoorziening. Deelname aan een herstelrechtvoorziening geschiedt op basis van vrijwilligheid waarbij niemand dus mag worden verplicht tot deelname.⁵⁷ Tot slot dient de rechter indien hij een straf of maatregel oplegt rekening te houden met de uitkomst van het herstelrechtelijk traject.⁵⁸

4.3.2 Besluit slachtoffers van strafbare feiten

Bepalingen uit de EU-richtlijn zijn omgezet naar Nederlands recht in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (hierna: het Besluit) en is op 1 april 2017 in werking getreden.⁵⁹ Het Besluit kan worden gezien als een aanvulling

53 Claessen & Roelofs 2020, p. 3.

54 Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure; In Nederland zijn slachtofferrechten sinds 2011 grotendeels neergelegd in Titel III.A *Het slachtoffer*, daarin zijn onder meer geregeld het recht op een correcte bejegening, op inzage en voeging van processtukken, spreekrecht, het recht zich te voegen als benadeelde partij en vanaf 2015 de mogelijkheid van herstelbemiddeling en 2017 herstelrechtvoorzieningen.

55 Huisman 2019, p. 2.

56 art. 51h lid 4 Sv; Claessen & Roelofs 2020, p. 3.

57 art. 51h lid 3 Sv.

58 art. 51h lid 2 Sv.

59 Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

op art. 51h Sv. In artikel 17 van het Besluit staat dat er bij toepassing van herstelrechtvoorzieningen maatregelen dienen te worden getroffen om slachtoffers te beschermen tegen secundaire victimisatie en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding. In artikel 18 van het Besluit zijn de waarborgen waaraan bij toepassing van herstelrechtvoorzieningen moet worden voldaan. De waarborgen in het artikel zijn dezelfde waarborgen als in de richtlijn.⁶⁰

Kortom, artikel 17 en 18 van het Besluit stellen dat slachtoffers toegang moeten hebben tot veilige en competente herstelrechtorganisaties die zorgdragen voor de belangen en rechten van het slachtoffer.⁶¹

Voor Slachtofferhulp betekent dit als verwijzende partij, dat het een wettelijk recht is van slachtoffers om geïnformeerd te worden over de mogelijkheden van herstelvoorzieningen. Dit betekent dat de mogelijkheid tot herstelvoorzieningen in alle zaken moet besproken worden besproken.⁶²

Verder is het van belang dat er door de organisatie als verwijzende partij ter bescherming van het slachtoffer rekening moet worden gehouden met de situatie en het vermogen van een cliënt. Hierbij spelen factoren als ernst van het strafbare feit, uit het strafbare feit voortvloeiende trauma's, leeftijd, ontwikkelingsniveau en vermogen om met kennis van zaken een keuze te kunnen maken allemaal een belangrijke rol. Het verwijzen naar een voorziening moet altijd in het belang zijn van het slachtoffer.⁶³

4.3.3 Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces

In het Beleidskader wordt expliciet ingegaan op herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces. Gedurende het strafproces zijn duidelijke kaders van belang. Eerdere wet- en regelgeving schoot hierin tekort.⁶⁴ Vanuit de strafrechtketen bestond de behoefte om meer inzicht te krijgen in hoe de wet- en regelgeving omtrent herstelrecht in de praktijk moet worden uitgevoerd. Vanuit deze behoefte is het Beleidskader opgesteld.⁶⁵ Uit het rapport vloeien kwaliteitseisen voor aanbieders en professionals voort. Het kader bestaat uit drie pijlers, namelijk: duidelijkheid, professionaliteit en duurzaamheid.⁶⁶

4.3.3.1 Duidelijkheid

Zoals in paragraaf 4.3.1 'art. 51h van het Wetboek van Strafvordering' wordt beschreven is het huidige herstelrecht tot stand gekomen op basis van diverse pilots en experimenten. Ten gevolge van de diverse pilots en herstelvoorzieningen was er behoefte aan duidelijkheid omtrent welke herstelrechtvoorziening in welke fase van het strafproces moet worden ingezet.⁶⁷

60 art. 12 Richtlijn 2012/29EU

61 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 5.

62 Slachtofferhulp Nederland 2018, p. 2-3.

63 Slachtofferhulp Nederland 2018, p. 3.

64 Claessen & Roelofs 2021, p. 5.

65 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2.

66 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 3.

67 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2-3.

De onduidelijkheid heeft bij Slachtofferhulp vooral betrekking op de vraag wanneer er naar welke herstelvoorziening moet worden verwezen. Ter verduidelijking van de toepassing van herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces worden de herstelrechtvoorzieningen in het Beleidskader beschreven:⁶⁸

- I. Herstelbemiddeling: het gaat om bemiddelingsgesprekken die gericht zijn op bemiddeling en emotioneel herstel en staat los van de strafrechtelijke procedure. In principe kan het gesprek op elk door partijen gewenst moment worden gevoerd, dit betekent dat een herstelbemiddelingstraject zowel tijdens als na het strafproces kan plaatsvinden.

Slachtoffer en verdachte of veroordeelde gaan bij herstelbemiddeling op vrijwillige basis onder leiding van een onafhankelijke derde – de herstelbemiddelaar – het gesprek met elkaar aan. De gesprekken worden begeleid door Perspectief.⁶⁹

Een slachtoffer kan zichzelf aanmelden bij Perspectief of kan worden verwezen door een professional, zoals een medewerker van Slachtofferhulp.

- II. Mediation in strafzaken: vindt plaats gedurende het strafproces. Mediation is geen alternatief maar een aanvulling op het strafproces waarbij herstel van zowel de emotionele als materiële gevolgen van een strafbaar feit centraal staat.

De officier van justitie of de rechter verwijzen al dan niet op verzoek van een ketenpartner, verdachte of slachtoffer in een lopende strafprocedure een zaak naar het mediationbureau van de rechtbank.⁷⁰

Daaropvolgend onderzoekt het mediationbureau of de zaak zich leent voor mediation. Na instemming van zowel het slachtoffer als verdachte wordt daarna op vrijwillige basis onder leiding van een onafhankelijke derde – de mediator – een gezamenlijk gesprek gevoerd. Het gesprek biedt de mogelijkheid om afspraken te maken en deze afspraken vast te leggen in een schriftelijke overeenkomst; de vaststellingsovereenkomst. Deze overeenkomst wordt toegevoegd aan het strafdossier. Op grond van artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering houdt de officier van justitie en/of de rechter vervolgens rekening met de uitkomst van de mediation.⁷¹

In zowel de afdoenings- en vervolgingsfase van het OM als de berechtingsfase is mediation in strafzaken de voorliggende herstelvoorziening. Dit betekent dat mediation de aangewezen herstelvoorziening is.⁷² Indien partijen afzien van mediation in strafzaken dienen zij te worden gewezen op de mogelijkheid van herstelbemiddeling.⁷³

68 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 3-4.

69 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 3.

70 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 3-4.

71 art. 51h Sv; Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 3-4.

72 Claessen & Roelofs 2021, p. 5.

73 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 5-6.

4.3.3.2 Professionaliteit

Slachtoffers en verdachten moeten erop kunnen vertrouwen dat zij professioneel worden geholpen. Om deze reden gelden voor zowel voor herstelbemiddelaars als mediators in strafzaken kwaliteitseisen. Vertrouwelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de professional staan hierbij centraal.⁷⁴

Omdat mediation mogelijk invloed heeft op de uitkomst van het strafproces, worden er aanvullende eisen gesteld aan mediators in strafzaken. Een mediator in strafzaken dient daarom geregistreerd te zijn in het register van Mediators Federatie Nederland. Dit register wordt beheerd door de Stichting Kwaliteit Mediators.⁷⁵

Voor Slachtofferhulp gelden als verwijzer ook criteria om de professionaliteit binnen het verwijsproces te waarborgen:⁷⁶

- Volledige en objectieve informatie: het slachtoffer en de verdachte worden actief geïnformeerd over de mogelijkheden van herstelvoorzieningen.
- Actief aanbod: het slachtoffer en verdachte worden actief en in een zo vroeg mogelijk stadium geïnformeerd over de mogelijkheden van herstelvoorzieningen. In beginsel worden alle slachtoffers van criminaliteit geïnformeerd over de mogelijkheden van herstelvoorzieningen.
- Heldere toegang: slachtoffer en verdachte kunnen ook zelf initiatief nemen. Daarvoor is een heldere toegang tot herstelvoorzieningen een vereiste. Doorverwijzing moet duidelijk worden geregeld en structureel in het werkproces worden ingebed, waarmee willekeur bij de doorverwijzing wordt voorkomen.

4.3.3.3 Duurzaamheid

De inzet van herstelrechtvoorzieningen is gericht op het bijdragen aan duurzaam herstel bij zowel het slachtoffer als de verdachte in een strafzaak. Om de inzet van herstelrechtvoorzieningen een structureel onderdeel van het strafproces te laten vormen is goede informatieverstrekking aan slachtoffer en verdachte van groot belang.⁷⁷

Volledige informatie is belangrijk voor het maken van een keuze ten aanzien van een eventueel gewenste herstelrechtvoorziening. Maar is ook van belang om een herstelrechtvoorziening met een positief resultaat af te kunnen sluiten. Om deze reden dienen zij altijd goed geïnformeerd te zijn en te beschikken over goed informatiemateriaal en deze informatie ook te delen met elk slachtoffer.⁷⁸

74 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 7.

75 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 7-8.

76 Kamerstukken II 2016/17, 33552, 23, p. 5-6; Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 7.

77 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 9.

78 Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 9.

5. Beleid en werkinstructies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag: hoe heeft Slachtofferhulp het beleid en de werkinstructies ingericht ten aanzien van het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen? Deze vraag is beantwoord middels deskresearch.

In paragraaf 5.1 ingegaan op hoe Slachtofferhulp het beleid omtrent het verwijzen naar herstelvoorzieningen heeft ingericht. Daaropvolgend wordt het werkproces (5.2) van medewerkers van de juridische afdeling van Slachtofferhulp uiteengezet. In paragraaf 5.3 ‘werkinstructie’ wordt ingegaan op de werkinstructies voor medewerkers, die handvatten geven voor het bespreekbaar maken van herstelvoorzieningen.

5.1 Beleid

Eén van de kerntaken van medewerkers van de juridische afdeling van Slachtofferhulp is het informeren en adviseren van slachtoffers met betrekking tot slachtofferrechten. Zoals in het juridisch kader is beschreven is het een wettelijk recht van slachtoffers om geïnformeerd te worden over herstelrechtvoorzieningen. Om te voldoen aan de wettelijke verplichting is het doel van de organisatie om elk slachtoffer over herstelvoorzieningen te informeren.

Het beleid van Slachtofferhulp is ingericht om te voldoen aan de wettelijke verplichting en wordt vormgegeven in vier pijlers, namelijk: vrijwilligheid, maatwerk, deskundigheid en samenwerking. In deze paragraaf wordt ingegaan op de pijlers.

5.1.1 Vrijwilligheid

Vrijwilligheid is een van de basisvoorwaarden in het herstelrecht en daarbij een onvoorwaardelijke eis voor deelname aan het herstelrechtelijk proces. Hierbij speelt Slachtofferhulp een belangrijke rol, omdat de organisatie veelal de enige partij is die na aangifte nog in contact staat met het slachtoffer. Van vrijwillige deelname kan alleen sprake zijn indien een slachtoffer volledig en objectief geïnformeerd een keuze maakt over eventuele deelname en de passende herstelvoorziening.⁷⁹

Uit de praktijk blijkt dat de manier waarop herstelrecht ter sprake wordt gebracht essentieel is voor het verdere proces. Slachtofferhulp wil om deze reden slachtoffers in een zo vroeg mogelijk stadium informeren over herstelvoorzieningen. De organisatie hanteert om dit te bereiken het beleid om vanaf het eerste contactmoment slachtoffers te informeren over herstelrechtvoorzieningen. Tevens is bekend dat de houding van slachtoffers jegens herstelrechtvoorzieningen kan veranderen tijdens het proces. Om deze reden vindt de organisatie het belangrijk dat het onderwerp ook ter sprake komt in eventuele vervolggespreken.

⁷⁹ Crielaars 2013.

Kortom, op de organisatie rust de verantwoordelijkheid om slachtoffers objectief en toereikend te informeren over de aspecten van het herstelrecht.⁸⁰

5.1.2 Maatwerk

Elk slachtoffer is anders en niet elk slachtoffer kan of wil een herstelrechtelijk traject in. Persoonlijke kenmerken en omstandigheden zijn van invloed op het vermogen om deel te nemen aan een herstelrechtelijk traject. Deelname aan een herstelvoorziening dient altijd in het belang van het slachtoffer te zijn, waarbij rekening gehouden dient te worden met individuele kwetsbaarheden en beschermingsbehoeften. Om deze reden is maatwerk in de toepassing van herstelrecht van cruciaal belang voor het slachtoffer.⁸¹ Bij het bespreken van herstelvoorzieningen wordt ook maatwerk toegepast.

Slachtofferhulp beoogt een duidelijk kader te stellen waarin medewerkers kunnen handelen. Binnen de werkinstructies is veel ruimte voor professionele autonomie, de medewerker bepaalt zelf op welke wijze invulling wordt gegeven aan het verwijzen naar herstelvoorzieningen.⁸²

Het toepassen van maatwerk mag echter niet resulteren in het niet bespreken van herstelvoorzieningen. De wijze waarop medewerkers dit in de praktijk kunnen brengen wordt beschreven in paragraaf 5.3 'werkinstructie'.

5.1.3 Deskundigheid

Deskundigheid is de vierde pijler in het beleid omtrent herstelvoorzieningen, medewerkers van Slachtofferhulp dienen over vakkundige kennis en vaardigheden te beschikken zodat elke medewerker handelt volgens de afgesproken (juridische) kaders.

Deskundigheid is volgens de organisatie hét middel om uniformiteit in de dienstverlening te bevorderen, zodat elk slachtoffer onafhankelijk van de medewerker geïnformeerd wordt over herstelvoorzieningen.⁸³

Ter bevordering van de deskundigheid omtrent herstelvoorzieningen, plant de organisatie regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten van Perspectief en het mediationbureau in. Het doel van deze bijeenkomsten is het onder de aandacht brengen van het belang om te verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen. Daarnaast fungeren de bijeenkomsten ook ter bevordering van de kennis betreffende herstelrechtvoorzieningen.

Tevens is er ter ondersteuning van medewerkers informatie met betrekking tot herstelrechtvoorzieningen te vinden op het werknemersportaal. Op het portaal is informatie over de verschillende herstelvoorzieningen te

⁸⁰ Steenhoff 2018, p.2.

⁸¹ *Vandaag verder. Met Slachtofferhulp Nederland 2017*, p. 13; *Vandaag verder. Met Slachtofferhulp Nederland 2017*, p. 18.

⁸² *De formule van Slachtofferhulp Nederland 2017*, p. 13.

⁸³ *Vandaag verder. Met Slachtofferhulp Nederland 2017*, p. 38-39.

vinden, het juridisch kader en een werkinstructie met tips hoe een medewerker herstelvoorzieningen bespreekbaar kan maken.

Verder worden medewerkers door leidinggevendens tijdens team overleggen en per mail herinnerd aan het belang om te verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen.

5.1.4 Samenwerking

De inzet en de beleidsvorming van herstelrecht in het strafrechtelijk domein is volop in ontwikkeling. Als reactie op deze ontwikkelingen werkt Slachtofferhulp nauw samen met andere organisaties, om in samenwerking een werkwijze te ontwikkelen die recht doet aan de belangen van het slachtoffer, de dader en de samenleving.⁸⁴

5.2 Werkproces reguliere afspraken

Zoals beschreven ondersteunt de juridische afdeling slachtoffers gedurende het gehele strafproces. Wil een slachtoffer ondersteuning bij het gebruik van deze slachtofferrechten? Dan wordt er een afspraak ingepland met één van de juridisch medewerkers van Slachtofferhulp; dit worden reguliere afspraken genoemd. Deze afspraken kunnen zowel op kantoor als telefonisch plaatsvinden en bij uitzondering is ook een huisbezoek mogelijk.

De reguliere afspraken vinden plaats in de fase waarin de politie het onderzoek heeft afgerond en de officier van justitie heeft besloten tot vervolging over te gaan. Na deze beslissing wordt het slachtoffer middels formulieren geïnformeerd dat er een strafzaak wordt gestart en dat hij of zij bepaalde rechten heeft in het strafproces. Welke rechten dit zijn is afhankelijk van het type delict. In alle zaken krijgt het slachtoffer de mogelijkheid om zich te voegen als benadeelde partij. Bij bepaalde delicten kan het slachtoffer bovendien gebruik maken van het spreekrecht of het bijvoegen van een schriftelijke slachtofferverklaring.⁸⁵

Tijdens het gesprek wordt het slachtoffer geïnformeerd over het strafproces en worden de rechten die het slachtoffer heeft nogmaals besproken. Verder staat het opstellen van de vordering benadeelde partij en/of slachtofferverklaring veelal centraal tijdens de afspraak. De medewerker inventariseert tijdens de afspraak de materiële en immateriële schade die is ontstaan ten gevolge van het misdrijf en gebruikt deze informatie voor het opstellen van de schadevordering en/of slachtofferverklaring.

Na de afspraak stelt de medewerker de stukken op en dient deze in bij het OM waarna de stukken worden toegevoegd aan het strafdossier. Wanneer de reguliere afspraak wordt afgesloten is afhankelijk van de behoefte van het slachtoffer. Sommige zaken worden na de afspraak en het indienen van de stukken afgesloten. In een deel van de strafzaken gaat de medewerker echter ook mee naar de zitting om daar bijstand te verlenen. In dat

⁸⁴ Crielaars 2013.

⁸⁵ Slachtofferhulp Nederland 2021a.

geval wordt de dienst afgesloten na het vonnis de medewerker koppelt in dat geval de uitspraak terug naar het slachtoffer en sluit de zaak daarna af.

5.2.1 Verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen

Slachtoffers hebben het recht om geïnformeerd te worden over de mogelijkheden van herstelvoorzieningen.⁸⁶ Met het verwijzen naar herstelvoorzieningen wordt bedoeld dat een slachtoffer gewezen wordt op de mogelijkheid tot slachtoffer-dadercontact. Het gaat hierbij om het verstrekken van informatie, waarna het slachtoffer zelf kan beslissen om nu of in de toekomst gebruik te maken van één van de herstelvoorzieningen.

5.3 Werkinstructie

In het werkproces omtrent reguliere afspraken (5.2), is opgenomen dat medewerkers herstelvoorzieningen moeten bespreken tijdens de afspraak. Hoe medewerker invulling kunnen geven aan het verwijzen naar herstelvoorzieningen is beschreven in een werkinstructie, deze werkinstructie is van algemene strekking, wat betekent dat dezelfde instructie toepasbaar is voor zowel de algemene als de juridische afdeling.

Zoals beschreven is het uitgangspunt dat bij elk gesprek herstelvoorzieningen bespreekbaar worden gemaakt. De organisatie benadrukt hierbij in de werkinstructie dat medewerkers niet zelf moeten invullen of een slachtoffer gebruik wil maken van herstelrecht, maar het slachtoffer hier altijd naar moeten vragen.

De werkinstructie biedt handvatten voor het objectief en openlijk bespreken van de mogelijkheden binnen het herstelrecht. De handvatten bestaan uit een beschrijving van de verschillende signalen (5.3.1) die een slachtoffer kan afgeven die een opening kunnen bieden tot het bespreken van herstelvoorzieningen. Ook bevat de werkinstructie openingszinnen en tips om inhoudelijk naar herstelvoorzieningen te verwijzen, dit komt aan bod in paragraaf 5.3.2 'inhoudelijke verwijzing'.

5.3.1 Signalen

Tijdens de afspraak wordt besproken wat het slachtoffer is overkomen en worden de gevolgen van het misdrijf in kaart gebracht. Het slachtoffer kan verschillende signalen afgeven die opening bieden tot het bespreken van de mogelijkheid tot herstelvoorzieningen. In de werkinstructie worden verschillende signalen beschreven. Deze signalen worden onderverdeeld in drie categorieën. Bij iedere categorie wordt een passende strategie genoemd die leidt tot het inleiden van het bespreken van herstelvoorzieningen.

⁸⁶ Slachtofferhulp Nederland 2018, p. 2-3.

5.3.1.1 Categorie I

In de eerste categorie valt de groep die signalen afgeeft die wijzen op een mogelijke behoefte aan herstelrechtvoorzieningen. Dit kunnen heel duidelijke signalen zijn, maar ook signalen die met aarzeling gepaard gaan. Voorbeelden van deze signalen zijn onder andere: het hebben van vragen over het delict waarop alleen de dader antwoord kan geven, angst en boosheid jegens de dader, vragen hebben over wat voor soort persoon de dader is. Ook niet los lijken te komen van de dader of de dader bewust wil maken van de gevolgen van het delict, zijn signalen die wijzen op een behoefte aan herstelrechtvoorzieningen. Deze signalen bieden een ingang voor het bespreken van herstelvoorzieningen.

5.3.1.2 Categorie II

Tot de tweede categorie behoren slachtoffers die tijdens een gesprek aangeven absoluut geen contact te willen met de dader. Bij deze groep is het niet nodig om herstelvoorzieningen expliciet te benoemen. Wel moet er bij deze groep worden doorgevraagd naar de reden hiervan. Mogelijk blijkt dat een cliënt gevoelens zoals uit de eerste categorie ervaart en de behoeftes van het slachtoffer dus anders zijn dan een slachtoffer in eerste instantie doet lijken. Dit kan opening geven om herstelvoorzieningen te benoemen.

5.3.1.3 Categorie III

Tot de derde categorie behoren slachtoffers die geen signalen afgeven waarop de medewerker kan inhaken om herstelvoorzieningen te bespreken. Bij deze groep kiest de medewerker zelf het moment uit om het slachtoffer te informeren over de mogelijkheden.

5.3.2 Inhoudelijke verwijzing

Het bespreken van de mogelijkheden binnen het herstelrecht werkt het beste als het slachtoffer hier zelf de voordelen van inziet. Vanuit de werkpraktijk zijn een aantal openingszinnen geformuleerd om het onderwerp te bespreken. Enkele voorbeelden zijn: *“Als de verdachte excuses aan u zou willen maken, zou u hiervoor open staan?”* en *“Kan hetgeen u is aangedaan nog hersteld worden?”*

Slachtoffers blijken doorgaans positief te reageren op dit soort vragen. Het geeft het slachtoffer de mogelijkheid om na te denken over wat herstelvoorzieningen voor iemand kunnen betekenen en of hier mogelijk behoefte aan is.

In de werkinstructie wordt afgeraden om te directe openingszinnen te gebruiken. Enkele voorbeelden hierbij zijn: *“Zou u een gesprek met de verdachte willen?”*, *“Staat u open voor mediation?”* en *“Mediation heeft voordelen voor u”*. Dergelijke vragen roepen volgens de werkinstructie vaak weerstand op bij een cliënt.

Voor het aanmelden van een slachtoffer kan een medewerker een slachtoffer direct aanmelden via het registratieprogramma van Slachtofferhulp of via de website van Perspectief. Verder geeft een medewerker

informatie mee als een slachtoffer na wil denken over de mogelijkheden. In dat geval wijst Slachtofferhulp een slachtoffer op de mogelijkheid om zichzelf aan te melden door contact op te nemen met Perspectief.

In de werkinstructie is een link toegevoegd naar de voorlichtingsfolders van Perspectief. Voorts is er een link toegevoegd naar een voorlichtingsfilmpje over herstelbemiddeling. Zowel de folders als het voorlichtingsfilmpje kunnen als bijlage aan een e-mail worden toegevoegd en op deze manier worden gedeeld met het slachtoffer.

5.4 Deelconclusie

Volgens de wet heeft elk slachtoffer het recht om geïnformeerd te worden over herstelvoorzieningen. Op Slachtofferhulp berust als belangenbehartiger de wettelijke verplichting om elk slachtoffer te informeren over de verschillende herstelvoorzieningen. Binnen Slachtofferhulp is het beleid omtrent verwijzen naar herstelvoorzieningen is ingericht aan de hand van vier pijlers: vrijwilligheid, maatwerk, deskundigheid en samenwerking.

De pijlers vrijwilligheid, maatwerk en deskundigheid komen ook terug in de werkinstructie voor medewerkers. In deze werkinstructie ‘herstelvoorzieningen’ zitten echter wat belangrijke tegenstrijdigheden en dit kan voor verwarring zorgen. Enerzijds is namelijk opgenomen dat herstelvoorzieningen altijd besproken moeten worden, terwijl de werkinstructie in de beschrijving van categorie II (5.3.1.2) stelt dat het in die gevallen niet nodig is om herstelvoorzieningen expliciet te noemen. Het blijft onduidelijk hoe het toepassen van maatwerk zich verhoudt tot de wettelijke vereiste om herstelvoorzieningen altijd te bespreken.

Verder valt op dat zowel de algemene afdeling als de juridische afdeling worden verwezen naar dezelfde werkinstructie. De werkinstructie is algemeen van aard en doet daardoor meer dienst als raamwerk, dan als een concrete werkinstructie. De werkinstructie geeft de medewerker veel ruimte om het verwijzen naar herstelvoorzieningen zelf vorm te geven. Het enige wat de instructie eigenlijk stelt is dat een medewerker elk slachtoffer dient te wijzen op herstelvoorzieningen. Op welk moment de medewerker dat doet en op welke manier blijft op enkele aanbevelingen en een aantal suggesties voor openingszinnen na, open voor eigen invulling van de medewerker. Dit is in lijn met het de pijler maatwerk, die stelt dat medewerkers binnen de gestelde kaders zelf invulling kunnen geven aan de uitvoering van hun werkzaamheden.

Tot slot valt het op dat de organisatie over voorlichtingsmateriaal beschikt maar dat hier in de werkinstructie niet wordt gewezen op het gebruik hiervan. Kortom, de werkinstructie voorziet niet in een standaard manier van verwijzen.

De ruimte binnen de werkinstructie veroorzaakt een tweede belangrijke tegenstrijdigheid die voor verwarring kan zorgen. Slachtofferhulp streeft namelijk naast het leveren van maatwerk ook het aanbieden van uniforme dienstverlening na. Onder uniforme dienstverlening valt dat elk slachtoffer gewezen wordt op dezelfde slachtofferrechten en hier dezelfde informatie over ontvangt, ongeacht door welke medewerker ondersteuning is verleend. Het blijft onduidelijk hoe het aanbieden van uniforme dienstverlening kan worden gewaarborgd

indien elke medewerker zelf invulling geeft aan de wijze waarop wordt verwezen naar herstelrechtvoorzieningen.

6. Uitvoering verwijzingen

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk hoe medewerkers in de werkpraktijk invulling geven aan het beleid omtrent verwijzen naar herstelvoorzieningen. Aan de hand van semigestructureerde interviews met juridisch medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest is antwoord gegeven op de deelvraag: hoe verwijzen juridisch medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest naar herstelrechtvoorzieningen?

In paragraaf 6.1 wordt ingegaan op hoe medewerkers in het algemeen invulling geven aan het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Daaropvolgend wordt beschreven wanneer medewerkers wel of juist niet verwijzen naar herstelvoorzieningen. De beslissing om te verwijzen maken zij op basis van signalen (6.2) die een slachtoffer tijdens het gesprek afgeeft. Paragraaf 6.3 behandelt naar welke herstelvoorziening medewerkers verwijzen en welke overwegingen daarbij worden gemaakt. Daaropvolgend wordt in paragraaf 6.4 ingegaan op hoe de concrete verwijzing er in de praktijk inhoudelijk uit ziet. 6.5 gaat kort in op het verwijzen na afsluiting van een zaak en in 6.6 volgt een deelconclusie.

6.1 Verwijzen naar herstelvoorzieningen

Het afgelopen jaar heeft één van de respondenten twee aanmeldingen gedaan bij Perspectief, dit was het hoogste aantal aanmeldingen onder de respondenten. Verder heeft de helft van de respondenten geen ervaring met het intern aanmelden van een cliënt voor een herstelvoorziening.

Alle zes de respondenten benoemen dat het bespreken van herstelvoorzieningen nauwelijks gebeurt. Daarbij wordt aangegeven dat er simpelweg vaak niet aan wordt gedacht.

Anders dan de werkinstructie beoogt stellen respondenten vaak zelf in te vullen of er behoefte bestaat aan herstelrechtelijke interventies waarna vaak wordt geconcludeerd dat deze behoefte er niet is. Een herstelvoorziening lijkt alleen benoemd te worden indien de respondent de kans groot acht dat iemand hier gebruik van wil maken. Zo stelt een respondent: *“Voor een groot deel benoem ik het niet, omdat ik er niet aan denk en voor een kleiner deel ook dat ik de zaak niet geschikt vind. Dan doe ik het slachtoffer misschien ook wel tekort, omdat het informatie is die je altijd kan aanbieden maar dan heb ik een onderbuikgevoel van: als ik dit nu zeg dan valt het helemaal verkeerd of heb ik het gevoel dat iemand toch nee gaat zeggen.”*⁸⁷

En ook een andere respondent onderschrijft dat zij vaak voor een slachtoffer invult dat hij of zij niet gebaat is bij herstelvoorzieningen of hier geen behoefte aan heeft: *“Het leeft denk ik gewoon niet genoeg. En ook wel, een zitting dat brengt echt iets: een uitspraak er komt een schadevergoeding enzovoorts. En dat herstel is natuurlijk*

⁸⁷ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 23.

*heel fijn maar dat doe je toch sneller als je merkt dat iemand daar behoefte aan heeft en daar ook specifiek naar vraagt. Misschien vul je dus wel te snel in dat die behoefte er niet is, dat kan natuurlijk ook.*⁸⁸

Alle respondenten beschrijven daarnaast de situatie waarin de medewerker van een derde partij het verzoek krijgt om een herstelvoorziening te bespreken. Het gaat dan om interne verzoeken vanuit de algemene dienstverlening en externe verzoeken waarbij het OM de mogelijkheid van mediation verder wil onderzoeken. Ook komen er weleens verzoeken binnen via de advocaat van een verdachte, met de vraag of het slachtoffer openstaat voor mediation of herstelbemiddeling. In deze gevallen geven alle respondenten aan de voorziening te bespreken met cliënt. Sterker nog, indien herstelvoorzieningen besproken worden vormt zo'n intern of extern verzoek meestal de aanleiding: *"Ik heb het wel vaker dat ik het benoem, omdat ik het verzoek heb gehad vanuit de algemene dienst of van het OM om het te bespreken. Dat vaker dan dat ik er echt zelf over begin."*⁸⁹

6.2 Signalen

Respondenten laten zich in de beslissing om wel óf niet te verwijzen naar herstelvoorzieningen leiden door signalen die een slachtoffer tijdens de afspraak afgeeft. De signalen zijn verdeeld in drie categorieën, die hieronder worden besproken. Opvallend is dat de categorieën en aansluitende strategieën zoals beschreven onder werkinstructie (5.3.1) in de uitvoering anders worden geïnterpreteerd. In de werkinstructie worden de signalen beschreven als een opening om herstelvoorzieningen bespreekbaar te maken. In de uitvoering blijken de signalen doorslaggevend in de beslissing of het nodig is om te verwijzen naar herstelvoorzieningen.

6.2.1 Categorie I

De eerste categorie betreft slachtoffers die zelf informeren naar de mogelijkheid tot dadercontact. Respondenten geven aan zelden te hebben meegemaakt dat een slachtoffer op eigen initiatief begon over de mogelijkheid van herstelvoorzieningen. In de gevallen dat hier actief naar werd gevraagd geven de respondenten aan de gevraagde informatie te verstrekken: *"Als een slachtoffer aangeeft dat hij een gesprek wil met verdachte dan denk ik er echt wel aan."*⁹⁰

6.2.2 Categorie II

Slachtoffers in de tweede categorie geven signalen af waaruit een mogelijke behoefte aan herstelvoorzieningen blijkt. Dit gaat om zaken waarbij een slachtoffer niet los lijkt te komen van verdachte. Dit uit zich bijvoorbeeld in het stellen van vragen die alleen de verdachte kan beantwoorden. Het gaat daarbij om vragen zoals 'waarom ben ik slachtoffer geworden?' of 'waarom heeft verdachte dit gedaan?'. Een respondent geeft nog enkele voorbeelden: *"Soms merk ik in een gesprek met een slachtoffer dat er heel veel vragen zijn van: waarom heeft*

⁸⁸ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 2, p. 8.

⁸⁹ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 5, p. 17.

⁹⁰ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 2, p. 7.

iemand dat gedaan wat bezielt diegene? Soms merk je ook dat er allemaal van dat soort vragen zijn dat het slachtoffer ook graag wil laten weten wat het allemaal voor hem of haar heeft betekent. Dan vraag ik dat allemaal uit om te kijken naar de bevestiging of dat ook inderdaad speelt en geef ik de optie mee.”⁹¹

Een ander signaal is als een slachtoffer bang is om verdachte tegen te komen, erg angstig is of een bepaald beeld heeft van de verdachte: *“Als iemand echt benoemt dat hij een enorme angst heeft voor bepaalde uiterlijkheden van verdachte en dan die vragen van waarom heeft hij het gedaan en hoe kon het zo ver zijn gekomen. En ook als het slachtoffer denkt dat het aan zichzelf lag en de schuld daardoor bij zichzelf zou leggen.”⁹²*

Tot de tweede categorie behoren ook slachtoffers die zelf wat willen zeggen tegen verdachte of die zich in verdachte kunnen verplaatsen. Kenmerkend hiervan is dat een slachtoffer privéomstandigheden beschrijft of hiernaar vraagt. Hierover vertelt een van de respondenten: *“Omdat ze zoveel achtergrondinformatie vroeg en omdat het een relationele kwestie was ook in de zaak. Waarbij slachtoffer ook niet boos was op verdachte, maar echt dicht bij hem stond dat ik dacht dit is de perfecte kandidaat voor herstelbemiddeling.”⁹³*

De hierboven omschreven signalen bieden kansen om door te vragen en herstelvoorzieningen te bespreken. Desondanks geven vier van de zes respondenten aan een slachtoffer in dit geval eerder te verwijzen naar de zitting dan naar een herstelvoorziening. De respondenten geven aan dat de vragen van het slachtoffer mogelijk beantwoord worden tijdens de zitting en dat het slachtoffer dan de mogelijkheid heeft om verdachte te zien. Hierover zegt een van de respondenten: *“De zitting staat al gepland dus als een slachtoffer behoefte heeft aan waarom dan kan het ook raadzaam zijn om naar de zitting te gaan. Niet per se dat ze daarheen gaan om in gesprek te gaan, maar op een zitting worden wel veel vragen beantwoord. Vragen als wat bezielde de dader. Dat zijn vragen die op de zitting naar voren komen want de rechter vraagt dit ook.”⁹⁴*

Een andere respondent geeft aan ook voorkeur te geven aan het verwijzen naar de zitting. Daarbij wordt benoemd dat door het bijwonen van de zitting in sommige gevallen het doel waar van herstelbemiddeling voor dient al wegvalt: *“Herstelbemiddeling kan dienen voor verschillende doelen maar als het slachtoffer tijdens de zitting al antwoorden krijgt dan valt dat hele doel al weg. Dan is er voor sommigen al veel minder reden om nog herstelbemiddeling toe te passen.”⁹⁵*

Volgens de vier respondenten die de voorkeur geven aan het verwijzen naar de zitting, biedt het bijwonen van de zitting de mogelijkheid om de zaak daarna af te sluiten.

91 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 4, p. 13.

92 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 22.

93 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 5, p. 17.

94 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 2, p. 5-6.

95 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 9.

Het advies om slachtoffers met vragen te verwijzen naar de zitting, wordt niet door alle respondenten onderschreven. Twee van de zes respondenten geven aan slachtoffers niet naar de zitting te verwijzen. Zij onderkennen dat de slachtoffers in de tweede categorie gewezen moeten worden op herstelvoorzieningen: *“Ik adviseer mensen eigenlijk nooit om naar de zitting te gaan. Het enige dat ik adviseer is doe waar je je goed bij voelt. En als dat naar de zitting toe gaan is dan kunnen ze alvast een beeld van de verdachte schetsen als verdachte aanwezig is en anders denk ik dat je beter herstelbemiddeling kan benoemen.”*⁹⁶

6.2.3 Categorie III

Tot slot is er een categorie slachtoffers die signalen afgeeft die volgens respondenten de indicatie geven dat er geen behoefte is aan slachtoffer-dadercontact. Enerzijds betreft dit slachtoffers die uitspraken doen die door respondenten worden geïnterpreteerd als weerstand ten opzichte van herstelvoorzieningen. Bijvoorbeeld als een slachtoffer erg boos is op de verdachte en aangeeft hem of haar nooit te willen zien of spreken. Ook uitspraken waarin een slachtoffer de wens uitspreekt dat verdachte zwaar wordt gestraft, geeft volgens respondenten de indicatie dat er geen behoefte is aan slachtoffer-dadercontact. Respondenten voelen zich in dat geval te bezwaard om herstelvoorzieningen ter sprake te brengen: *“Sommige mensen zeggen: ik wil dat die gevangenisstraf krijgt of levenslang of nooit meer vrijkomt. Ik zou het niet voorstellen aan iemand die zo erg in de weerstand zit en aangeeft dat hij wil dat verdachte levenslang krijgt. Dan voelt het voor mij niet goed om erover te beginnen dan heb ik het idee dat ik het slachtoffer niet serieus neem. Alsof ik niet goed heb geluisterd naar diegene zijn verhaal.”*⁹⁷ Een andere respondent sluit zich hierbij aan: *“Als iemand heel expliciet benoemd dat hij verdachte niet meer wil spreken en hij de zwaarste straf verdient. Dan voel ik me wel bezwaard om mediation te benoemen dus dat ik daarom toch wel wat terughoudender ben erin.”*⁹⁸

Tot de derde categorie behoren tevens slachtoffers die aangeven de zaak graag af te willen sluiten en de gebeurtenis achter zich te willen laten. Opmerkelijk is dat deze stelling niet aansluit op literatuur met betrekking tot herstelvoorzieningen. In literatuur wordt namelijk beschreven dat het deelnemen aan een herstelrechtelijk traject juist bijdraagt aan het kunnen afsluiten van de zaak, medewerkers blijken dit echter anders te ervaren.⁹⁹

Ook slachtoffers die geen van de in deze paragraaf beschreven signalen afgeven behoren volgens de respondenten tot deze derde categorie. Bij deze groep wordt door medewerkers geconcludeerd dat er geen behoefte is aan slachtoffer-dadercontact, waarbij slachtoffers uit deze groep dus ook niet worden verwezen naar herstelvoorzieningen.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de signalen om niet te verwijzen, de redenen om dit wel te doen overschaduwden. Op het moment dat een slachtoffer dus veel vragen heeft maar ondertussen signalen geeft dat

⁹⁶ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 22.

⁹⁷ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 23-24.

⁹⁸ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 4, p. 15.

⁹⁹ Elbers & Bex 2020a, p. 45.

hij of zij wil dat de zaak snel achter de rug is, leidt er meestal toe dat het onderwerp ‘herstelvoorzieningen’ uit de weg wordt gegaan.

6.3 Keuze herstelvoorziening

Anders dan het Beleidskader beoogt blijkt de beslissing of er wordt verwezen naar herstelbemiddeling of mediation wisselend. De helft van de respondenten geeft aan dat op het moment dat de reguliere afspraak plaatsvindt al is onderzocht of de zaak zich leent voor mediation. Mediation wordt door deze respondenten beschreven als een voortraject, waarbij op ZSM de mogelijkheid voor mediation al is onderzocht. Hierdoor komt deze voorziening tijdens reguliere afspraken weinig aan bod. De voorkeur gaat daarom uit naar herstelbemiddeling.

De andere helft van respondenten verwijzen juist in eerste instantie wel naar mediation, omdat dit de voorliggende voorziening is: *“Als ik het gevoel krijg van het slachtoffer dat diegene bijvoorbeeld baat kan hebben bij mediation dan geef ik het idee wel mee. Een zittingsdatum weerhoudt mij er dus niet van, alleen moet er als er snel een zitting gepland is sneller een beslissing gemaakt worden.”*¹⁰⁰

6.4 Inhoudelijke verwijzing

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe medewerkers inhoudelijk invulling geven aan de verwijzing naar herstelvoorzieningen. De wijze waarop respondenten herstelvoorzieningen ter sprake brengen is afhankelijk van de signalen die een slachtoffer afgeeft. De meeste respondenten geven aan in te zoomen op de behoefte van een slachtoffer, door bijvoorbeeld door te vragen indien een slachtoffer aangeeft angstig te zijn of vragen te hebben.

Indien er na het doorvragen behoefte tot slachtoffer-dadercontact blijkt te zijn, geven de meeste respondenten aan daaropvolgend de herstelvoorziening te benoemen. Hierbij benoemen ze op een vrijblijvende manier de mogelijkheid om in gesprek te gaan met verdachte: *“Ik probeer het erg open te houden. Op een manier van er bestaat ook zoiets als herstelbemiddeling en mediation.”*¹⁰¹

Ook benoemen alle respondenten bij het bespreken van voorzieningen het criteria van vrijwilligheid, zowel in relatie tot het slachtoffer als verdachte. In relatie tot verdachte beschrijven ze dat het traject alleen tot stand komt indien verdachte hier ook mee instemt en het dus niet zeker en verplicht is dat het traject daadwerkelijk start.

Als een slachtoffer interesse heeft in herstelbemiddeling wijzen medewerkers in het merendeel van de gevallen door naar Perspectief. Dit doen zij door het benoemen van de organisatie en het verwijzen naar de website.

¹⁰⁰ Zie bijlage 2: Transcripten interview – respondent 4, p. 13.

¹⁰¹ Zie bijlage 2: Transcripten interview – respondent 4, p. 13.

Indien Perspectief wordt benoemd geeft het merendeel van de respondenten aan na de reguliere afspraak een mail naar cliënt te sturen waarin zij naar de website van Perspectief verwijzen: *“In informeer mondeling van dit bestaat er, ik wil je graag verwijzen naar de website en het lijkt me daarna ook handig om in de mail te zetten zodat het slachtoffer het ook rustig in de eigen tijd kan nalezen.”*¹⁰²

Bij het verwijzen naar herstelbemiddeling geven respondenten aan dat er na aanmelding door Perspectief contact wordt opgenomen met het slachtoffer. Geen van de respondenten ligt verder de rol van Slachtofferhulp toe of beschrijft het verdere proces na aanmelding.

6.5 Afronding van de zaak

Bij sommige zaken blijkt na de zitting dat cliënt nog steeds angstig is of nog steeds veel vragen heeft. Indien wordt opgemerkt dat een slachtoffer moeite heeft met het afsluiten van de zaak, geeft de helft van de respondenten aan cliënt op de mogelijkheid van herstelbemiddeling te wijzen: *“Ik benoem het weleens maar dan aan het einde van het proces dus bijvoorbeeld na een zitting. Dat er nog vragen zijn dat ik Perspectief nog benoem.”*¹⁰³

6.6 Deelconclusie

De manier waarop medewerkers verwijzen blijkt haaks te staan op de werkinstructie, die stelt dat altijd naar herstelvoorzieningen verwezen moet worden. Uit het praktijkonderzoek blijkt namelijk dat medewerkers slachtoffers in de meeste gevallen niet informeren over herstelrechtvoorzieningen. De norm lijkt te zijn: herstelvoorzieningen niet bespreken, tenzij hier expliciet naar wordt gevraagd door bijvoorbeeld het slachtoffer of het OM.

Het niet verwijzen komt in het merendeel van de gevallen omdat er simpelweg niet aan wordt gedacht. Verder vullen medewerkers ook vaak zelf voor het slachtoffer in of deze behoefte heeft aan informatie omtrent herstelvoorzieningen, waarna de medewerker meestal concludeert dat het slachtoffer hier waarschijnlijk geen behoefte aan heeft.

De inhoudelijke verwijzing lijkt, indien medewerkers herstelvoorzieningen bespreken, in lijn met de werkinstructie, medewerkers zoomen in op de behoefte van een slachtoffer waarbij zij indien een slachtoffer behoefte lijkt te hebben aan slachtoffer-dadercontact verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen.

Naar welke herstelvoorziening wordt verwezen blijkt een kwestie van persoonlijke voorkeur/overtuiging van de medewerker. De helft van de respondenten geeft aan overwegend te verwijzen naar herstelbemiddeling terwijl de andere helft juist verwijst naar mediation in strafzaken.

¹⁰² Zie bijlage 2: Transcripten interview – respondent 6, p. 24.

¹⁰³ Zie bijlage 2: Transcripten interview – respondent 3, p. 9.

Indien er wordt verwezen naar een herstelvoorziening verwijst de medewerker in de meeste naar de website van de herstelvoorziening. Vaak wordt er door de medewerker ook een mail naar het slachtoffer gestuurd waarin de website wordt benoemd.

7. Toetsing Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag: op welke punten wordt er door Slachtofferhulp nog niet voldaan aan de eisen van het rapport Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces?

In het juridisch kader (hoofdstuk 4) zijn de waarborgen en criteria zoals opgenomen in het Beleidskader uiteengezet. Hieronder worden de praktijkresultaten (hoofdstuk 5 en 6) getoetst aan deze vereisten.

Daarbij wordt in paragraaf 7.1 eerst ingegaan op het vereiste ‘willekeur voorkomen’; het doel is om willekeur te voorkomen door uniformiteit binnen de verwijzingen te bevorderen. Eerst wordt er ingegaan op het al dan niet voorkomen van willekeur op organisatieniveau (7.1.1.) en daarna (7.1.2) op het niveau van de werknemer. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op het vereiste ‘actief aanbod’ en in paragraaf 7.3 op ‘een heldere toegang tot herstelvoorzieningen’. In paragraaf 7.4 wordt vervolgens ingegaan op het vereiste ‘vrijwilligheid’. In paragraaf 7.5 wordt afgesloten met een deelconclusie.

7.1 Willekeur

Doel van het Beleidskader is om willekeur te voorkomen. Dit heeft betrekking op uniformiteit bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Het is de bedoeling dat elk slachtoffer op herstelrechtvoorzieningen wordt gewezen, ongeacht welke medewerker het slachtoffer bijstaat. Om willekeur te voorkomen moet het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen structureel in het werkproces worden ingebed.¹⁰⁴ Er blijkt zowel op beleidsniveau (organisatie) als uitvoerend niveau (medewerker) echter sprake te zijn van willekeur.

7.1.1 Organisatie

De organisatie attendeert de medewerkers op het belang van verwijzen naar herstelvoorzieningen, dit gebeurt tijdens bijeenkomsten en per mail. Daarnaast heeft de organisatie het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen beschreven in de werkinstructie (zie paragraaf 5.3). Deze instructie is van algemene strekking, waarmee wordt bedoeld dat zowel medewerkers van de algemene dienst als van de juridische dienstverlening de werkinstructie kunnen toepassen. De algemene aard van de instructie maakt echter dat medewerkers niet individueel op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Naast de algemene werkinstructie verstrekt de organisatie de juridische afdeling ook een ‘werkwijze afspraken regulier’. Hierin wordt benoemd dat medewerkers herstelrechtvoorzieningen altijd dienen te bespreken. In deze werkwijze wordt geen verdere invulling gegeven aan wanneer men dat moet doen of op welke manier. Voor verdere invulling wordt verwezen naar de werkinstructie. Deze noemt met name het beleid omtrent het verwijzen: er moet altijd verwezen worden en in een zo vroeg mogelijk stadium. Medewerkers moeten dus niet zelf invullen in hoeverre herstelrechtvoorzieningen wenselijk zijn, maar dienen dit altijd te bespreken. Vervolgens staan in de werkinstructie een aantal do's en don'ts beschreven, over hoe medewerkers herstelvoorzieningen bespreekbaar kunnen maken.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 2.

7.1.2 Medewerkers

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat medewerkers herstelvoorzieningen niet automatisch bespreken. Het merendeel geeft zelfs aan niet eens te denken aan het bespreken van herstelvoorzieningen. Indien de medewerker wel verwijst naar een voorziening is dit voornamelijk vanwege externe factoren, waaronder het verzoek van een derde om te verwijzen of op verzoek van het slachtoffer. Ook blijkt er sprake te zijn van willekeur inzake de voorziening waarnaar medewerkers verwijzen en de wijze waarop medewerkers slachtoffers verwijzen. Kortom, binnen de uitvoering van de verwijzingen is er sprake van een grote mate van willekeur.

Kortom, op het gebied van het voorkomen van willekeur voldoet de huidige uitvoering van medewerkers van Slachtofferhulp niet aan de eisen uit het Beleidskader.

7.2 Actief aanbod

Het vereiste actief aanbod stelt dat alle slachtoffers actief en in een zo vroeg mogelijk stadium moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheden van herstelvoorzieningen.¹⁰⁵

Op dit moment blijken veel slachtoffers echter helemaal niet te worden geïnformeerd over herstelrechtvoorzieningen. Verder blijkt dat de informatie vertrekking vaak pas op gang komt nadat een slachtoffer hier zelf informatie over vraagt. Veel slachtoffers zijn echter niet op de hoogte van de mogelijkheden omtrent herstelrechtvoorzieningen, waardoor zij zelf niet naar deze informatie zullen vragen.

7.3 Heldere toegang

Het vereiste 'heldere toegang' stelt de eis dat een doorverwijzing altijd duidelijk moet zijn. Een slachtoffer moet voldoende informatie krijgen om zich ook op eigen initiatief aan te kunnen melden voor herstelvoorzieningen.¹⁰⁶

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat medewerkers slachtoffers naar de website verwijzen indien zij doorverwijzen naar herstelbemiddeling. De vraag is of een slachtoffer door het benoemen en/of doorsturen van de website wel voldoende handvatten heeft om daarna zelf het initiatief te kunnen nemen om zich voor een herstelvoorziening aan te melden. Hierdoor lijkt slechts deels te zijn voldaan aan het vereiste voor een heldere toegang tot herstelrechtvoorzieningen.

7.4 Vrijwilligheid

Eén van de pijlers van het herstelrecht is deelname op basis van vrijwilligheid.¹⁰⁷ Door het willekeurig verstrekken van informatie aan slachtoffers met betrekking tot doorverwijzen naar herstelvoorzieningen komt deze belangrijke pijler van het herstelrecht in het geding. Uit het praktijkonderzoek is immers gebleken dat medewerkers zelf invullen of een slachtoffer hier wel of niet bij gebaad is en of herstelvoorzieningen mogelijk

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33552, 23, p. 6; Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 9.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33552, 23, p. 6; Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 9.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2016/2017, 33552, 23, p. 5; Kamerstukken II 2019/20, 29279, 560, p. 7; Claessen & Roelofs 2020, p. 3.

besproken dient te worden. Medewerkers geven hierbij aan dat zij zich niet willen opdringen aan een slachtoffer, omdat op vrijwillige basis meegewerkt zou moeten worden. Juist door het niet bespreken komt echter de vrijwilligheid in gevaar, omdat slachtoffers niet of niet volledig worden geïnformeerd. Hierdoor wordt hen het recht om hierover te kunnen beslissen ontnomen.¹⁰⁸

7.5 Deelconclusie

Er kan geconcludeerd worden dat Slachtofferhulp op een aantal punten nog niet voldoet aan alle vereisten uit het Beleidskader. Daarbij lijkt met name de mate van willekeur die zowel op organisatorisch als uitvoerend niveau bestaat bij het verwijzen, een negatieve impact te hebben waardoor aan de meeste eisen niet wordt voldaan.

Door de grote mate van willekeur bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen door medewerkers zijn de volgende vereisten in het geding: actief aanbod, heldere toegang en vrijwilligheid.

Doordat de meeste slachtoffers immers helemaal niet wordt gewezen op herstelvoorzieningen, kan niet aan deze eisen voldaan worden. Het altijd verwijzen is volgens het Beleidskader namelijk de kerntaak van Slachtofferhulp.

Om willekeur op organisatorisch en individueel niveau tegen te gaan, is er op het gebied van het structureel inbedden van verwijzen in het werkproces ruimte voor verbetering. Ook uit eerdere onderzoeken bleek dat inbedding in het werkproces essentieel is voor de implementatie van het verwijzen naar herstelvoorzieningen.¹⁰⁹ De werkinstructie moet vervolgens een meer concrete invulling geven, waardoor de verwijzingen meer uniform worden.

¹⁰⁸ Van der Plas 2019, p. 18-19; Cleven, Lens, Pemberton 2015, p. 11.

¹⁰⁹ Cleven, Lens & Pemberton 2015, p. 11; Van der Plas 2019, p. 18.

8. Belemmerende factoren

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat het verschil tussen het beleid, de werkinstructie en de daadwerkelijke werkwijze van de medewerkers omtrent verwijzen groot is. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de oorzaken van dit verschil door antwoord gegeven te geven op de laatste deelvraag: welke belemmerende factoren ervaren juridisch medewerkers bij het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen? Het antwoord wordt gegeven aan de hand van de resultaten van semigestructureerde interviews met juridisch medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op verschillende belemmerende factoren die medewerkers ervaren bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Eerst wordt ingegaan op de houding (8.1) van medewerkers jegens het verwijzen. Daaropvolgend worden in paragraaf 8.2 en 8.3 belemmeringen in relatie tot het slachtoffer besproken. In paragraaf 8.4 wordt ingegaan op het effect dat het gebrek aan ervaring met gestarte hersteltrajecten heeft op de uitvoering van de verwijzingen. Vervolgens wordt ingegaan op het effect van weerstand (8.5) op de uitvoering van het beleid. In 8.6 wordt afgesloten met de deelconclusie.

8.1 Houding

In het vorige hoofdstuk is besproken dat het actief verwijzen naar herstelvoorzieningen tijdens een reguliere afspraak geen prioriteit van de medewerkers is. Opvallend daarbij is dat de meerderheid van de respondenten aangeeft dat zij actief en standaard verwijzen naar herstelvoorzieningen niet vinden passen binnen de werkzaamheden op de juridische afdeling. Zij zien herstelbemiddeling meer als emotionele ondersteuning en het verwijzen naar herstelvoorzieningen dient volgens medewerkers daarom niet het doel van de afspraak: *“Ik vind het moment van het invullen van de schadeformulieren niet het moment voor het bespreken van herstelbemiddeling, maar dat is ook wel heel erg persoonlijk.”*¹¹⁰

Het bespreken van herstelvoorzieningen lijkt bij medewerkers ongemak op te roepen. Medewerkers voelen zich bezwaard, het voelt ongepast om uit zichzelf over slachtoffer-dadercontact te beginnen. Een respondent zegt hierover: *“Ik vind het nogal wat om dat te bespreken en erover te beginnen op zo’n moment. Tijdens een reguliere afspraak praat je over de gevolgen en over emoties en dan zit iemand soms ook hoog in zijn emoties dat het ook niet altijd gepast is om en niet het doel van de afspraak om het te bespreken.”*¹¹¹

Bovendien ervaren alle respondenten wanneer ze wel herstelvoorzieningen bespreken, het gevoel dat ze het slachtoffer dwingen of overhalen: *“Ik vind ook altijd dat je het niet te veel bij mensen door hun strot moet duwen. Want ik kan me voorstellen dat je er op zo’n moment (red. tijdens de afspraak) niet op dat soort dingen zit te wachten en dus ook niet op dat door informatie.”*¹¹²

¹¹⁰ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 2, p. 6.

¹¹¹ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 10.

¹¹² Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 10.

Medewerkers hebben daarbij het gevoel dat ze herstelvoorzieningen aan een slachtoffer moeten verkopen: *“Dat ik het dan maar moet gaan verkopen. Je wilt het ook niet aan iemand opdringen of het advies geven van joh ga dat maar doen. Je wilt het ook niet aan iemand opdringen en dat gevoel krijg ik wel als ik het random opgooi tijdens een gesprek.”*¹¹³

Kortom, een belangrijke belemmering bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen is de houding van de medewerkers. Ze vinden het verwijzen niet passen in het doel van het gesprek en het bespreekbaar maken roept ongemak op. Men heeft het gevoel de herstelvoorzieningen te moeten aanprijzen aan slachtoffers die daar op dat moment wellicht niet op zitten te wachten, in plaats van dat ze gewoon informatie verstrekken.

8.2 Beschermen slachtoffer

Uit in het in de inleiding besproken onderzoek, blijkt dat de beschermende houding die medewerkers van Slachtofferhulp innemen jegens slachtoffers het verwijzen naar herstelvoorzieningen belemmert.¹¹⁴ Uitkomsten van het praktijkonderzoek bevestigen dit beeld. Medewerkers willen het slachtoffer niet overvallen met informatie en hierdoor zijn ze erg voorzichtig: *“Ik ben er misschien ook wel te voorzichtig in dat ik het helemaal niet bespreek of benoem maar ik vind het lastig. Je wilt iemand niet op zijn tenen trappen of het idee geven dat het moet of dat het normaal is dat je in gesprek gaat met de persoon die jou iets heeft aangedaan.”*¹¹⁵

Ook willen medewerkers het slachtoffer niet teleurstellen. Zij zijn bang voor het scenario dat het slachtoffer zich wel aanmeldt voor een herstelvoorziening, maar verdachte dit niet blijkt te doen. Gevolg hiervan is dat het traject niet wordt opgestart: *“Ik denk dat ik het ook niet zo vaak benoem omdat het nog maar de vraag is of verdachte ervoor openstaat, je wilt ook niet dat het slachtoffer de deksel op zijn neus krijgt dat het contact uiteindelijk niet tot stand komt.”*¹¹⁶

De helft van de respondenten blijkt dan ook ervaring te hebben met een niet gestart traject wegens het niet meewerken van de verdachte. Een respondent vertelt hierover: *“Ik heb weleens gehad dat een slachtoffer graag zelf wilde. De zaak was al bij het mediationbureau aangemeld maar het lukte niet om contact te zoeken met verdachte. Toen heb ik een aanmelding gedaan bij Perspectief, maar dat lukte ook niet. Verdachte reageerde nergens op. Dat vond het slachtoffer wel heel naar, dat vond ik wel erg triest. Dan heb je eindelijk iemand gevonden die echt zelf wil en dan wil de verdachte er totaal niet aan meewerken. Dat maakt het dus ook wel een onzekere factor want het is dus nog maar de vraag of een verdachte wil meewerken of juist andersom.”*¹¹⁷

Kortom, medewerkers zijn terughoudend met het verwijzen naar herstelvoorzieningen omdat zij tegenover het slachtoffer een beschermende houding innemen. Medewerkers zijn bang dat het bespreken van herstelvoorzieningen een slachtoffer overvalt en overstuurt en proberen daarnaast het slachtoffer te behoeden voor een teleurstelling, bij een niet opgestart traject.

113 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 5, p. 18.

114 Van der Plas 2019, p. 18-19.

115 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 10.

116 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 2, p. 6.

117 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 4, p. 15.

8.3 Conflictvermijding

Tegenover de beschermende houding van medewerkers staat dat medewerkers het informeren over herstelvoorzieningen ook uit de weg gaan omdat er wordt gevreesd voor een boze reactie: *“Ik denk dat ik het vooral dan niet zeg omdat ik dan weinig vertrouwen heb in dat het slachtoffer het op dat moment zou willen. En dat het misschien ook wel in het verkeerde keelgat schiet.”*¹¹⁸

Respondenten geven aan bang te zijn dat het bespreken van herstelvoorzieningen verontwaardiging oproept bij slachtoffers: *“Ik denk dat ik snel bang ben dat ik daarmee ook iets voorstel waardoor het lijkt alsof ik diegene totaal verkeerd begrepen heb. Dat ik dus denk dat die persoon behoefte heeft aan contact met de verdachte en ik als reactie krijg van woow waarom stel je zoiets voor terwijl ik zoiets ergs heb meegemaakt.”*¹¹⁹

Kortom, medewerkers beschermen niet alleen het slachtoffer maar ook zichzelf. Het ongemak dat zij ervaren bij het bespreken van herstelvoorzieningen en het zelf invullen voor het slachtoffer wordt deels veroorzaakt doordat medewerkers voornamelijk denken dat ze het slachtoffer tot last zijn met het bespreken van herstelvoorzieningen.

8.4 Gebrek aan ervaring

Opvallend is dat bij geen van de respondenten er ooit daadwerkelijk een bemiddelingstraject gestart is. Ook kunnen zij geen andere medewerkers noemen die wel ervaring hebben met een gestart en geslaagd bemiddelingstraject. Dit bevestigt dat medewerkers in het werkgebied Noordwest niet of nauwelijks ervaring hebben met herstelvoorzieningen. Respondenten geven aan dat het verwijzen naar herstelvoorzieningen dan ook onvoldoende leeft bij medewerkers. Een van de respondenten zegt hierover: *“We hebben het er weinig over en er zijn weinig succesverhalen. Ze zijn misschien op een hand te tellen. Eigenlijk heb ik zelfs nog nooit iets van een collega gehoord over een zaak. Zowel niet over een goede als slechte afloop.”*¹²⁰

Door het gebrek aan ervaring en geslaagde of gestarte trajecten geeft een respondent aan geen prikkels te ervaren om actief te verwijzen naar herstelvoorzieningen: *“Misschien pessimistisch van mij maar ik geloof er niet zo heel erg in (red. herstelbemiddeling). Dit is persoonlijk van mij, maar ik denk dat als mensen er behoefte aan hebben zij dit zelf wel aankaarten en er in dat geval misschien baat bij kunnen hebben.”*¹²¹

Respondenten beamen het gebrek aan praktijkervaring en staan open voor ervaringen van andere medewerkers: *“En omdat je er verder ook geen ervaring mee hebt. Want stel dat ik bijvoorbeeld twee zaken heb waarbij het super goed is gegaan en het een grote bijdrage had geleverd dan word je zelf ook enthousiaster waardoor je denkt dit werkt voor sommige mensen, ik moet er toch alerter op zijn.”*¹²²

118 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 24.

119 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 5, p. 17.

120 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 23.

121 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 1, p. 5.

122 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 12.

Een andere respondent sluit zich hierbij aan en ziet ook kansen in het delen van ervaringen: *“Ik denk dat het horen over de ervaringen van andere medewerkers een positieve impuls kan geven om het vaker te bespreken. Zodat je er meer feeling bij krijgt om het te bespreken.”*¹²³

Kortom, er is een enorm gebrek aan ervaring, waardoor het onderwerp ook niet leeft. Medewerkers staan er wel voor open om deze ervaring op te doen, zodat ze meer feeling kunnen krijgen bij het onderwerp.

8.5 Weerstand

Uit het praktijkonderzoek kwam unaniem naar voren dat de manier waarop medewerkers momenteel door leidinggevendenden op het belang van het verwijzen naar herstelvoorzieningen worden gewezen, averechts werkt. Respondenten geven aan dat de berichtgeving omtrent verwijzen eerder een bron van irritatie is, dan dat het inspireert. Ze voelen zich ook op geen enkele wijze gemotiveerd door de voorlichtingen ten behoeve van herstelrechtorganisaties. Hieronder wordt deze weerstand nader toegelicht.

Als reactie op het lage aantal aanmeldingen bij Perspectief, is er begin dit jaar (februari 2021) door de teamleiders een mail verstuurd naar de medewerkers. Doel van de mail was om hen op de hoogte te stellen van het tegenvallende aantal aanmeldingen en medewerkers er daarnaast aan te herinneren om te verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen. Een van de reacties op deze mail is: *“Een tijd terug is er dus ook een mail gestuurd dat onze regio heel weinig dingen schrijft en dan lees je dat en dat je denkt ja ja dat klopt, weer een mail over Perspectief. En oja die (red. Perspectief) sluit ook bij het teamoverleg aan voor een presentatie waar op dat moment oprecht niemand zin in had. Dan staat iemand van Perspectief ook wel meteen 2-0 achter, probeer het dan nog maar leuk te brengen.”*¹²⁴

Meerdere respondenten spreken zich uit over de ervaren weerstand en irritatie bij het ontvangen van de mails: *“Er is toch een soort weerstand als zo'n mail voorbijkomt dat het daarna weer zo opzij wordt geschoven. Dat ik daarbij merkte dat de mail het ene oor in en andere weer uit ging en ik zelfs een beetje geïrriteerd werd”*.¹²⁵ Een andere respondent sluit zich hierbij aan: *“Als ik het woord herstelbemiddeling hoor word ik alweer niet goed, dus ik weet niet of het nog wel vaker aangekaart moet worden.”*¹²⁶

Over de voorlichtingen wordt gezegd dat ze weinig prikkelend en activerend zijn. Er wordt vooral algemene informatie verstrekt, waarvan de medewerkers al op de hoogte zijn. Het gaat om standaard informatie die ook op het werknemersportaal en op de website van Perspectief staat. Eén van de respondenten stelt over de onlangs bijgewoonde voorlichting dan ook: *“Het was voor mij alweer even geleden dat ik bij de presentatie was. Maar ik geloof dat het toch weer een beetje te veel herhaling was en niet echt een nieuwe prikkeling gaf.”*¹²⁷

123 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 4, p. 16.

124 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 12.

125 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 6, p. 23.

126 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 2, p. 7.

127 Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 4, p. 14.

De weerstand en het gebrek aan ervaring zorgen ook voor een negatieve houding tegenover de organisatie van Perspectief. Een respondent spreekt over het stoffige karakter van Perspectief: *“Bij een teamoverleg wordt er dan wel weer een presentatie ingepland maar ik was afgehaakt. Maar er waren sowieso niet zo veel mensen bij en ik begreep ook dat het nou niet heel levendig was of dat het een interessant gesprek was. Dus laten we eerlijk zijn, dat helpt ook niet. Perspectief heeft toch een beetje een stoffig karakter.”*¹²⁸

Tot slot geven respondenten aan dat er op de gehele juridische afdeling weerstand tegen het verwijzen naar herstelvoorzieningen is. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat dit onder andere komt doordat het verwijzen naar herstelvoorzieningen geen plek inneemt tijdens het inwerktraject. De voorzieningen en slachtofferrechten worden wel benoemd, maar er wordt verder geen aandacht besteed aan de concrete uitvoering. Bovendien worden nieuwe medewerkers vervolgens verder ingewerkt door een medewerker die ook niet standaard naar herstelvoorzieningen verwijst. Hierdoor wordt het probleem in stand gehouden.

Aan de respondenten is tot slot ook gevraagd of het concretiseren van de werkinstructie of het uitbreiden van informatie op het werknemersportaal, zou kunnen helpen bij het wegnemen van weerstand en het bevorderen van verwijzen. Respondenten geven daarop aan op dit moment eigenlijk al geen gebruik te maken van de werkinstructie. Het concretiseren van die werkinstructie zal daardoor weinig effect hebben. Dit maakt direct ook duidelijk waarom er zo’n groot verschil zit tussen de werkinstructie en de uitvoering van medewerkers; de werkinstructies worden niet of nauwelijks gebruikt.

8.6 Deelconclusie

Het grote verschil tussen het beleid en de werkinstructie tegenover de uitvoering door medewerkers met betrekking tot het verwijzen naar herstelvoorzieningen blijkt veroorzaakt te worden door weerstand, een gebrek aan kennis en een gebrek aan vaardigheden.

Medewerkers weten namelijk dat het verwijzen naar herstelvoorzieningen ook behoort tot hun werkzaamheden, het heeft echter geen prioriteit. De meerwaarde van herstelrecht wordt indien er geen sprake is van een actieve hulpvraag van een slachtoffer niet gezien. Uit praktijkonderzoek blijkt dat het verwijzen naar herstelvoorzieningen door de helft van de respondenten niet als taak van de juridische afdeling wordt gezien en wordt door het merendeel van de respondenten het actief aanbieden van herstelvoorzieningen als ongepast beschreven.

Het gebrek aan positieve ervaring met gestarte hersteltrajecten in werkgebied Noordwest draagt daarbij verder bij aan het niet geloven in de toegevoegde waarde van herstelvoorzieningen. Er blijkt een cultuur te zijn ontstaan met weerstand jegens zowel herstelvoorzieningen als de verwijzing hiernaar waardoor het niet lukt om medewerkers te motiveren om het verwijzen te implementeren in hun werkwijze. De interventies die Slachtofferhulp op het moment inzet om de verwijzingen te bevorderen blijken daarbij alleen de weerstand ten opzichte van het verwijzen te bevorderen.

¹²⁸ Zie bijlage 2: Transcripten – interview respondent 3, p. 11.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het gebrek aan draagvlak op dit moment in stand wordt gehouden op de afdeling. Medewerkers werken nieuwe medewerkers ook weer in waardoor het gebrek aan implementatie verder wordt overgedragen op nieuwe medewerkers.

9. Conclusie

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport wordt in paragraaf 9.1 'conclusie' antwoord gegeven op de centrale vraag. Daaropvolgend worden in paragraaf 9.2 de aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien gepresenteerd, het hoofdstuk wordt afgesloten met de discussie (9.3).

9.1 Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: 'Op welke wijze kan de juridische afdeling van Slachtofferhulp Nederland werkgebied Noordwest het verwijzen van slachtoffers van misdrijven naar herstelrechtvoorzieningen tijdens strafprocessen optimaliseren?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar het huidige beleid van Slachtofferhulp omtrent verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen en de uitvoering daarvan in de praktijk.

Eerder verricht onderzoek laat zien dat het bespreken van herstelvoorzieningen nog niet voldoende in de huidige werkwijze van Slachtofferhulp geïmplementeerd is, waardoor niet alle slachtoffers op herstelvoorzieningen gewezen worden. De hypothese die voortkwam uit dit onderzoek is dat dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan implementatie, een gebrek aan kennis en vaardigheden onder de medewerkers en het ontbreken van werkinstructies.

De resultaten uit het praktijkonderzoek vinden aansluiting bij bovenstaande hypothese. Medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest blijken slachtoffers bijna nooit op eigen initiatief te informeren over herstelvoorzieningen. Waar de wet en het Beleidskader juist stellen dat de norm is om herstelvoorzieningen altijd te bespreken, hanteren de medewerkers juist de norm deze niet te bespreken tenzij iemand anders (bijvoorbeeld een advocaat, het slachtoffer of het OM) het initiatief neemt.

Aan de meeste vereisten uit het Beleidskader wordt in de praktijk dan ook niet voldaan. Daarbij zorgt de grote mate van willekeur die zowel op beleids- als uitvoerend niveau bestaat bij het verwijzen, ervoor dat ook aan drie andere eisen niet wordt voldaan. Doordat de meeste slachtoffers door willekeur helemaal niet worden gewezen op herstelvoorzieningen, kan er immers ook niet aan de vereisten 'actief aanbod', 'heldere toegang' en 'vrijwilligheid' worden voldaan.

Daarom is het in de eerste plaats nu belangrijk om die willekeur op zowel organisatorisch en individueel niveau tegen te gaan. Om willekeur te voorkomen is het, ook volgens de theorie, cruciaal dat het verwijzen structureel wordt ingebed in het werkproces van de organisatie.

Hiervoor is het nodig dat de werkinstructie wordt afgestemd op de juridische afdeling en heel concrete instructies bevat. Dit is nu nog niet het geval. Pas wanneer de werkinstructie concreet laat zien wat er wanneer

van een medewerker verwacht wordt, kan een uniformere werkwijze bereikt worden die is ingebed in de organisatie.

Op dit moment resulteert het gebrek aan een duidelijk ingebed werkproces er ook in dat medewerkers zich niet verantwoordelijk voelen voor het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Zij zien het verwijzen niet als hun taak en vinden het niet passen binnen het werkproces. Daarnaast blijkt er, in lijn met eerder onderzoek, inderdaad sprake te zijn van een gebrek aan kennis en vaardigheden. Dit leidt tot ongemak en aannames, waardoor medewerkers ervanuit gaan dat ze een slachtoffer alleen maar tot last zijn indien herstelvoorzieningen ter sprake worden gebracht. Door deze eenzijdige conclusie wordt de informatie meestal niet verstrekt.

Ook blijkt dat medewerkers het gevoel hebben dat zij herstelvoorzieningen moeten opdringen aan het slachtoffer. Het voelt voor hen alsof ze het aan het verkopen zijn en dit ervaren zij als ongepast. Het is echter helemaal niet de bedoeling dat een medewerker een slachtoffer adviseert of de voorziening aanprijst, maar juist dat hij of zij het slachtoffer onbevooroordeeld informeert zodat deze zelf de beslissing kan maken om al dan niet van de voorzieningen gebruik te maken. Oorzaak hiervan is eveneens een gebrek aan kennis, vaardigheden en (goede) ervaringen.

De hierboven omschreven aannames worden ook in stand gehouden doordat medewerkers weerstand ervaren jegens het verwijzen. Zij krijgen te horen dat ze in elke zaak moeten verwijzen maar daarbij wel maatwerk moeten toepassen, zonder dat verduidelijkt wordt wat er dan precies van hen wordt verwacht. Dergelijke tegenstrijdigheden in het beleid, wijzen op uniformiteit maar daarbij ook streven naar maatwerk, leidt tot onduidelijkheid en daardoor weerstand.

Pogingen vanuit de organisatie om de kennis omtrent het verwijzen te vergroten werken bovendien averechts. De voorlichtingen die door Perspectief worden gegeven worden omschreven als saai, niet inspirerend en niet effectief. Hierdoor neemt de weerstand verder toe. Bovendien heeft geen enkele medewerker (indirect) ervaring met een daadwerkelijk gestart herstelrechtelijk traject. Hierdoor blijft het verwijzen heel abstract en neemt de motivatie verder af. De enkele keer dat wel verwezen werd, bleek een traject geen doorgang te vinden door desinteresse van de dader. Om slachtoffers niet teleur te stellen, worden de herstelvoorzieningen daarom niet meer op eigen initiatief besproken. Dit wordt in andere onderzoeken ook wel beschreven als de beschermende houding van Slachtofferhulp jegens slachtoffers.

Positief is echter wel dat medewerkers aangeven open te staan voor ervaringen van anderen en behoefte te hebben aan het opdoen van kennis en vaardigheden, maar dan niet op de huidige manier. Men wil meer 'feeling' krijgen met het onderwerp en het toepassen daarvan: hoe kunnen herstelvoorzieningen besproken worden in concrete situaties? Ook blijkt het echt betrekken van medewerkers bevorderend te kunnen werken bij het bestrijden van weerstand. Respondenten gaven aan dat het praten over herstelvoorzieningen en het bespreken van de houding en bijdrage van medewerkers, wel tot denken aanzet.

Kortom, het verwijzen naar herstelvoorzieningen blijkt inderdaad onvoldoende geïmplementeerd in de werkwijze bij Slachtofferhulp. De oorzaken daarvan zijn een gebrek aan implementatie, een gebrek aan kennis, vaardigheden en ervaringen en het ontbreken van concrete werkinstructies. Om het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen te optimaliseren dient de organisatie willekeur te voorkomen en het verwijzen structureel in te bedden in het werkproces. Daarvoor dient de werkinstructie te worden geconcretiseerd en moet de organisatie stappen ondernemen om medewerkers te betrekken en de kennis en vaardigheden te bevorderen.

9.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoeksrapport beschreven. De aanbevelingen zijn tevens opgenomen in het adviesrapport (bijlage 3).

1. Formuleer een expliciete en duidelijke werkinstructie omtrent het verwijzen naar herstelvoorzieningen

Uit het onderzoek is gebleken dat het ontbreken van een concrete werkinstructie implementatie van het verwijzen naar herstelvoorzieningen in de weg staat. Omdat duidelijke kaders ontbreken weten medewerkers namelijk niet goed wat er precies van hen wordt verwacht. Het is van belang dat er een werkinstructie wordt opgesteld waarin duidelijk naar voren komt wat er wanneer van een medewerker wordt verwacht. De huidige werkinstructie is van algemene aard en laat veel ruimte over voor eigen invulling. Hierdoor hebben medewerkers niet het idee dat de verantwoordelijkheid voor het verwijzen bij hen ligt. Door het verduidelijken van de rol van medewerkers worden zij eerder aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. Het is raadzaam om in de nieuwe werkinstructie een minimumeis toe te voegen: beschreven moet worden welke informatie de medewerker minimaal dient te verstrekken aan een slachtoffer. In de werkinstructie moet ook staan welke hulpmiddelen zij moeten gebruiken om het slachtoffer te informeren. Een verdere toelichting hiervan volgt in de volgende aanbeveling.

2. Standaardiseer het gebruik van hulpmiddelen

Medewerkers vinden het lastig om herstelvoorzieningen te bespreken. Deze aanbeveling creëert daarom een mogelijkheid om het slachtoffer te informeren, zonder dat daarbij het onderwerp actief voorgelegd moet worden. Doel is om binnen de werkzaamheden een aantal vaste momenten te creëren waarop het slachtoffer schriftelijk informatie ontvangt over herstelvoorzieningen. Aanbevolen wordt om twee momenten te creëren waarop het slachtoffer standaard informatie ontvangt over herstelvoorzieningen. Die twee momenten zijn:

- I. Voor aanvang van de afspraak: nadat er een afspraak is gemaakt met een slachtoffer ontvangt het slachtoffer per mail een afspraakbevestiging. In deze mail staat uitleg over hoe het slachtoffer zich kan voorbereiden op het gesprek en wat diegene mee moet nemen. Als toevoeging aan deze mail kan het recht op informatie met betrekking tot contact met de dader worden toegevoegd. Hierbij kan worden beschreven dat het mogelijk is om in contact te komen met verdachte. Daarbij kan ook verwezen worden naar de folder van Perspectief, die in de bijlage wordt toegevoegd. Op deze manier wordt het

slachtoffer gewezen op het recht op informatie, waardoor een slachtoffer hiervan reeds voor aanvang van de afspraak op de hoogte is.

- II. Bij afronding van de zaak: nadat een medewerker de zaak afrondt koppelt deze de afspraken of de uitspraak terug aan het slachtoffer. Daarmee wordt de juridische ondersteuning afgesloten. De afronding van de zaak is ook een moment om nogmaals te wijzen op de mogelijkheid om ook na afronding van het strafproces en op een later moment in contact te komen met de dader. Ook daarbij kan worden verwezen naar de folder van Perspectief die dan als bijlage aan de mail wordt toegevoegd.

Een mogelijke tekst die in de mail kan worden toegevoegd is afkomstig van een format van een andere afdeling:

“Kom in contact met de dader. Perspectief Herstelbemiddeling regelt contact tussen slachtoffer en dader. Dat kan in verschillende vormen. Beide partijen moeten hier voor open staan. Contact met de dader kan helpen bij het verwerken van de gebeurtenis. Bijvoorbeeld wanneer u veel onbeantwoorde vragen heeft. Ook kan contact u helpen uw angst en boosheid kwijt te raken. U kunt zich aanmelden bij Perspectief Herstelbemiddeling. Zij begeleiden het contact. Dit is gratis. Op www.perspectiefherstelbemiddeling.nl vindt u meer informatie.”

3. Delen van ervaringen en eventueel inzetten van ervaringsdeskundige

Opvallend is dat geen van de respondenten ervaring heeft met een geslaagd herstelrechtelijk traject. Ook kennen ze geen medewerkers die wel een positieve ervaring hebben. Aanbevolen wordt daarom om op zoek te gaan naar medewerkers die wel een positieve ervaring hebben en/of die de toegevoegde waarde van de voorzieningen zien. Deze ervaringen kunnen gedeeld worden tijdens het maandelijkse teamoverleg. Het delen en meekrijgen van ervaringen van mensen die je daadwerkelijk kent kan een motiverend effect hebben op de eigen uitvoering. Daarbij kan ook aandacht worden gegeven aan minder positieve ervaringen, zodat er gereflecteerd kan worden op wat iemand in het vervolg anders zou kunnen doen.

Indien er geen medewerkers blijken te zijn met ervaring met het starten en slagen van een herstelrechtelijk traject kan er gebruik worden gemaakt van de inzet van externe ervaringsdeskundigen.

4. Interactieve voorlichting in samenwerking met Perspectief Herstelbemiddeling

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de voorlichting van Perspectief, die juist wordt ingezet om medewerkers te activeren en informeren om te verwijzen naar herstelvoorzieningen, averechts werkt. De informatie die wordt gegeven wordt beschreven als saai en standaard en is daardoor weinig effectief. Tegelijkertijd is er echter wel sprake van een tekort aan kennis en vaardigheden, wat verkeerde aannames omtrent het verwijzen bevordert. Er moet dus wel voorlichting gegeven worden, maar deze zou niet moeten ingaan op de procedure maar op waarom er hoe er verwezen moet worden. Daarbij is de aanbeveling om in samenwerking met Perspectief een interactieve bijeenkomst op te zetten. Deze bijeenkomst biedt ruimte om ook de weerstand en aannames jegens herstelvoorzieningen de ruimte te geven. Het advies is om de bijeenkomst te beginnen met het in kaart brengen van alle aannames en bezwaren die medewerkers hebben, waarna Perspectief hierop kan inhaken en kan ingaan op de aannames. Daarbij kan er tijdens een interactief gesprek worden onderzocht of deze aannames kloppen.

Indien deze niet kloppen kan Perspectief informatie verstrekken om de aannames te ontkrachten. Indien de bezwaren en aannames wel gegrond zijn kan Perspectief handvatten meegeven over hoe hiermee kan worden omgegaan.

4.1 Bundel en ontkracht de meest voorkomende aannames

De meest voorkomende aannames en andere beperkingen die voortvloeien uit de interactieve voorlichting met Perspectief kunnen na afloop worden gebundeld in een document. In dit document wordt de aanname of beperking beschreven waarna deze wordt ontkracht en/of verder wordt toegelicht. Dit document kan na het opstellen per mail worden verstuurd naar alle medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest. Dit brengt het document onder de aandacht, waarna het document tevens wordt toegevoegd aan het werknemersportaal. Het stuk kan worden ondergebracht onder de andere stukken omtrent herstelrecht. Op deze manier ziet een medewerker die op zoek gaat naar wet- en regelgeving of de werkinstructie omtrent herstelvoorzieningen ook dit document. Zo kunnen medewerkers terugvallen op een naslagwerk.

5. Geef het verwijzen naar herstelvoorzieningen een plek in het inwerktraject

Tijdens het inwerktraject op de juridische afdeling komt het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen niet of nauwelijks aan bod. Medewerkers worden ingewerkt door mee te lopen met een andere juridisch medewerker. Omdat het verwijzen naar herstelvoorzieningen niet in het systeem zit van deze medewerker, wordt het probleem in stand gehouden. Dit kan aangepakt worden door tijdens het inwerken meer aandacht te besteden aan de verplichting om te verwijzen naar herstelvoorzieningen.

6. Vervolgonderzoek naar de rol van teamleiders

Dit onderzoek heeft zich enerzijds gericht op het beleid en anderzijds op de uitvoering door medewerkers. De rol van de leidinggevenden is niet onderzocht. Zij sturen de medewerkers echter aan en moeten de medewerkers ondersteunen bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Aangezien het probleem zich afspeelt over de gehele juridische afdeling van werkgebied Noordwest, is het raadzaam om te onderzoeken welke rol teamleiders spelen en wat zij kunnen doen om het verwijzen verder te bevorderen. Daarbij moet onderzocht worden wat de houding van teamleiders is tegenover herstelvoorzieningen en wat volgens hen het doel is van het verwijzen. Zien teamleiders zelf de toegevoegde waarde in van herstelvoorzieningen en op welke manier proberen zij medewerkers te motiveren? Welke belemmeringen ervaren zij hierbij, wat wordt er vanuit de organisatie verwacht en hoe geven teamleiders hier invulling aan?

Vervolgens kan er met de informatie gekeken worden naar wat teamleiders nodig hebben om het verwijzen naar herstelvoorzieningen te optimaliseren.

9.3 Discussie

In de discussie wordt ingegaan op de sterke en zwakke punten van het onderzoek en hoe deze punten de kwaliteit van het onderzoek en het onderzoeksproces hebben beïnvloed.

In de eerste twee fasen van het onderzoek (aanvraag en plan van aanpak) lukte het niet om een duidelijke invalshoek voor mijn onderzoek te bepalen. In deze fasen had het scriptieonderzoek dan ook nog een andere insteek, hierbij was het vraagstuk hoe mediation en herstelbemiddeling zich juridisch gezien tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor Slachtofferhulp bij het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Deze invalshoek hield ruim een half jaar stand, daarbij viel op dat het er geen duidelijke probleemstelling naar voren kwam. De urgentie en het belang van het onderzoek ontbraken waardoor het onderzoek erg vaag bleef. Hier kwam verandering in nadat de tegenvallende aanmeldcijfers van de juridische afdeling werkgebied Noordwest verschenen.

Vanaf het moment dat ik een duidelijkere invalshoek had kwam de probleemstelling tot stand. Achteraf gezien had ik op het moment dat de invalshoek veranderde het onderzoek beter kunnen afbakenen. Doordat mijn onderzoek eerst uit zowel het verwijzen naar mediation als herstelbemiddeling bestond nam ik beide herstelvoorzieningen mee in het onderzoek. Het beschrijven van het verwijzen naar beide voorzieningen heeft het onderzoek echter onnodig ingewikkeld gemaakt.

Door het onderzoeken van zowel het verwijzen naar herstelbemiddeling als mediation kwam er ruis in de informatie uit de interviews. De meeste informatie die ik van respondenten kreeg had betrekking tot herstelbemiddeling, maar omdat mediation ook tot het onderzoek behoort moest ik dit erbij blijven betrekken. Hierdoor heb ik minder goed doorgevraagd omdat ik een algemeen beeld probeerde te vormen in plaats van een beeld van de afzonderlijke voorzieningen. De resultaten waren betrouwbaarder geweest en de antwoorden meer valide als ik had besloten te focussen op alleen herstelbemiddeling.

Het niet voldoende afbakenen van het onderwerp van mijn onderzoek heeft doorgewerkt in de uitwerking van het maatschappelijk en juridisch kader. Doordat ik het onderzoek te breed heb benaderd is het naar mijn idee niet altijd gelukt om een duidelijke structuur te behouden waardoor verwarring tussen de herstelvoorzieningen kan zijn ontstaan.

Punt van aandacht is verder dat ik werkzaam ben geweest op de afdeling waar het onderzoek heeft plaatsgevonden. Tijdens de interviews kwam ik erachter dat ik ook bepaalde ideeën en overtuigingen had over het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Dit kan invloed hebben op de resultaten omdat ik met een minder objectieve houding de stukken heb beoordeeld en de interviews heb afgenomen. Onbewust kan ik door mijn eigen ervaringen en overtuiging de resultaten hebben beïnvloed door de manier van vragen en reageren.

Voordeel van mijn eigen werkervaring op de afdeling is dat ik een breder beeld heb van de werkzaamheden en afdeling waardoor ik resultaten in een bredere context kon plaatsen.

Door het gehele onderzoeksproces ben ik nauwkeurig geweest in het bijhouden van de geraadpleegde literatuur en later in het proces zijn ook de interviews nauwkeurig verwerkt. Alle interviews zijn opgenomen en daarna getranscribeerd en gelabeld. Door de nauwkeurig bijgehouden onderzoeksresultaten hield ik het overzicht over de verschillende onderwerpen.

Tot slot is het toepassen van triangulatie het laatste sterke punt dat ik wil aanhalen, het raadplegen van zowel literatuur als interne bronnen en het gebruik van interviews heeft de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek bevorderd. Ook heeft het gebruik van diverse bronnen ervoor gezorgd dat mijn onderzoek in bredere context kan worden geplaatst.

Literatuurlijst

Claessen 2018

J.A.A.C. Claessen, 'Herstelrechtvoorzieningen in het (nieuwe) Wetboek van Strafvordering: geen luxe maar noodzaak met het oog op de realisering van een humane rechtspleging', *Platform Modernisering Wetboek van Strafvordering* augustus 2018.

Claessen 2021

J.A.A.C. Claessen, *Voorbij misdaad en straf*, Webinar, Utrecht: Studium Generale Universiteit Utrecht 3 maart 2021.

Claessen & Roelofs 2020

J.A.A.C. Claessen & K.J.M.M. Roelofs, '49.2 Herstelrecht(voorzieningen) in wet- en regelgeving', in M.F. Attinger e.a., '49. Herstelrecht(voorzieningen) en mediation in strafzaken', *Handboek Strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Cleven, Lens & Pemberton 2015

I.Cleven, K.M.E. Lens, A. Pemberton, *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Onderzoek pilots Herstelbemiddeling* (Eindrapportage), Tilburg: INTERVICT 2015.

Crielaars 2013

H. Crielaars, *Strafrecht niet compleet zonder herstelrecht*, Slachtofferhulp Nederland, 18 februari 2013.

De formule van Slachtofferhulp Nederland 2017

De formule van Slachtofferhulp Nederland (jaarverslag 2016), Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2017.

Elbers & Becx 2020

N. Elbers & I. Becx, 'Kan herstelrecht een oplossing bieden voor secundaire victimisatie?', *NSCR* 17 december 2020.

Elbers & Becx 2020a

N. Elbers & I. Becx, *Secundaire victimisatie als probleem. Herstelrecht als oplossing? Een onderzoek naar de reikwijdte van secundaire victimisatie en herstelrecht in het straf-, civiel en bestuursrecht in Nederland* (Onderzoeksrapport), Amsterdam: Nederlands Studiecencentrum Criminaliteit en rechtshandhaving 2020.

Elbers, Becx & Lauwaert 2020

N. Elbers, I. Becx & K. Lauwaert, 'Herstelrecht', in: C. Bijleveld e.a., *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 913-937.

Huisman 2019

W. Huisman, *Herstelrecht vs. Strafrecht: 1-0?* DD 2019/48, afl. 8 oktober 2020.

Letselschade News 2020

'Herstelrecht in het strafrecht', *Letselschade News* (red.) 2020, p. 40-42.

Meijer e.a. 2017

V.A. Meijer e.a., *Wegwijs in praktijkgericht (sociaal) juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Pemberton e.a. 2010

A. Pemberton e.a. 'Herstelrecht: de effecten op slachtoffers', *Reizen met mijn rechter* 2010/52.

Contact met de ander helpt 2019

Contact met de ander helpt (Jaarverslag 2018), Amsterdam: Perspectief Herstelbemiddeling april 2019.

Recht doen aan slachtoffers 2013

Recht doen aan slachtoffers, Visiedocument, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013.

Slachtofferhulp Nederland 2018

Slachtofferhulp Nederland, *Herstelbemiddeling: definities en wetgeving*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2018.

Slachtofferhulp Nederland 2021

Slachtofferhulp Nederland, *We helpen u vandaag verder*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2021.

Slachtofferhulp Nederland 2021a

Slachtofferhulp Nederland, *De officier van justitie behandelt de zaak*, geraadpleegd op 9 juni 2021 op slachtofferhulp.nl.

Steenhoff 2018

H. Steenhoff, reactie Slachtofferhulp Nederland op de Meerjarenagenda van minister Dekker, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 15 maart 2018.

Vandaag verder. Met Slachtofferhulp Nederland 2017

Vandaag verder. Met Slachtofferhulp Nederland (meerjarenplan 2018-2021), Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2017.

Van der Plas 2019

B. van der Plas, 'Mediation bij ZSM Midden-Nederland. De rol van ketenpartners en optimalisering van doorverwijzingen', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2019 19-1, p. 9-21.

Van Dijk e.a. 2018

J.J.M. van Dijk e.a., *Actuele Criminologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2018.

Van Hoek e.a. 2011

A. van Hoek e.a., *De toepassing van herstelrecht in Nederland: toekomst en advies* (adviesnota van oktober 2011 aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie), Stichting Restorative Justice Nederland 2011.

Van Hoek & Slump 2011

A. van Hoek & G. J. Slump, *De toepassing van herstelrecht in Nederland: bouwstenen voor een toekomstvisie*, Stichting Restorative Justice Nederland 2011.

VMSZ 2018

‘Toelichting op brief minister Dekker in relatie tot aanbeveling Raad van Europa’, *VMSZ* (red.) 3 oktober 2018

Bijlage 1: Topiclijst

Introductie;

Werkwijze t.a.v. bespreken herstelvoorzieningen:

- Algemeen > aantal aanmeldingen
- Wanneer wel en niet bespreken herstelvoorziening;
- Manier van verwijzen: mondeling, informatiemail etc.;
- Verwijzing inhoudelijk > wat vertel je?
- Wanneer welke voorziening: mediation en Perspectief > afwegingen;

Belemmerende en bevorderende factoren t.a.v. bespreken herstelvoorzieningen:

- Kennis: over voorzieningen, procedure aanmelding, voordelen etc.;
- Vaardigheden;
- Hulpmiddelen > werkinstructie, voorlichtingsmateriaal, scholing;
- Werkproces;
- Organisatie > rol leidinggevende;
- Praktische zaken;

Houding t.a.v. herstelvoorzieningen;

- Eigen ervaringen met herstelvoorzieningen > verwijzen, trajecten;
- Ervaringen andere medewerkers;
- Houding t.a.v. herstelrecht en herstelvoorzieningen;

Verbeteringen en aanbevelingen t.a.v. bespreken herstelvoorzieningen:

- Mogelijke verbeterpunten > wat kan je zelf doen?
- Aanbevelingen > wat kan de organisatie doen?
- Behoeften > heb je verder nog ergens behoefte aan?

Bijlage 2: Transcripten

De transcripten zijn opvraagbaar bij de auteur.



Adviesrapport ten behoeve van implementatie
resultaten onderzoeksrapport 'De weg naar herstel'

Voor u ligt het adviesrapport ten behoeve van implementatie van de resultaten van het onderzoeksrapport 'De weg naar herstel'. Dit rapport presenteert op basis van de conclusie van het onderzoeksrapport aanbevelingen die bijdragen aan het verder implementeren van het verwijzen naar herstelvoorzieningen en zodoende bij te dragen aan het optimaliseren van het verwijzen van slachtoffers naar herstelrechtvoorzieningen tijdens het strafproces.

Conclusie onderzoeksrapport

In het onderzoeksrapport is gezocht naar een antwoord op de vraag: 'Op welke wijze kan de juridische afdeling van Slachtofferhulp Nederland werkgebied Noordwest het verwijzen van slachtoffers van misdrijven naar herstelrechtvoorzieningen tijdens strafprocessen optimaliseren?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar het huidige beleid van Slachtofferhulp omtrent verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen en de uitvoering daarvan in de praktijk.

Eerder verricht onderzoek laat zien dat het bespreken van herstelvoorzieningen nog niet voldoende in de huidige werkwijze van Slachtofferhulp geïmplementeerd is, waardoor niet alle slachtoffers op herstelvoorzieningen gewezen worden. De hypothese die voortkwam uit dit onderzoek is dat dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan implementatie, een gebrek aan kennis en vaardigheden onder de medewerkers en het ontbreken van werkinstructies.

De resultaten uit het praktijkonderzoek vinden aansluiting bij bovenstaande hypothese. Medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest blijken slachtoffers bijna nooit op eigen initiatief te informeren over herstelvoorzieningen. Waar de wet en het Beleidskader juist stellen dat de norm is om herstelvoorzieningen altijd te bespreken, hanteren de medewerkers juist de norm deze niet te bespreken tenzij iemand anders (bijvoorbeeld een advocaat, het slachtoffer of het OM) het initiatief neemt.

Aan de meeste vereisten uit het Beleidskader wordt in de praktijk dan ook niet voldaan. Daarbij zorgt de grote mate van willekeur die zowel op beleids- als uitvoerend niveau bestaat bij het verwijzen, ervoor dat ook aan drie andere eisen niet wordt voldaan. Doordat de meeste slachtoffers door willekeur helemaal niet worden gewezen op herstelvoorzieningen, kan er immers ook niet aan de vereisten 'actief aanbod', 'heldere toegang' en 'vrijwilligheid' worden voldaan.

Daarom is het in de eerste plaats nu belangrijk om die willekeur op zowel organisatorisch en individueel niveau tegen te gaan. Om willekeur te voorkomen is het, ook volgens de theorie, cruciaal dat het verwijzen structureel wordt ingebed in het werkproces van de organisatie.

Hiervoor is het nodig dat de werkinstructie wordt afgestemd op de juridische afdeling en heel concrete instructies bevat. Dit is nu nog niet het geval. Pas wanneer de werkinstructie concreet laat zien wat er wanneer van een medewerker verwacht wordt, kan een uniformere werkwijze bereikt worden die is ingebed in de organisatie.

Op dit moment resulteert het gebrek aan een duidelijk ingebed werkproces er ook in dat medewerkers zich niet verantwoordelijk voelen voor het verwijzen naar herstelvoorzieningen. Zij zien het verwijzen niet als hun taak en vinden het niet passen binnen het werkproces. Daarnaast blijkt er, in lijn met eerder onderzoek, inderdaad sprake te zijn van een gebrek aan kennis en vaardigheden. Dit leidt tot ongemak en aannames, waardoor medewerkers ervanuit gaan dat ze een slachtoffer alleen maar tot last zijn indien herstelvoorzieningen ter sprake worden gebracht. Door deze eenzijdige conclusie wordt de informatie meestal niet verstrekt.

Ook blijkt dat medewerkers het gevoel hebben dat zij herstelvoorzieningen moeten opdringen aan het slachtoffer. Het voelt voor hen alsof ze het aan het verkopen zijn en dit ervaren zij als ongepast. Het is echter helemaal niet de bedoeling dat een medewerker een slachtoffer adviseert of de voorziening aanprijst, maar juist dat hij of zij het slachtoffer onbevooroordeeld informeert zodat deze zelf de beslissing kan maken om al dan niet van de voorzieningen gebruik te maken. Oorzaak hiervan is eveneens een gebrek aan kennis, vaardigheden en (goede) ervaringen.

De hierboven omschreven aannames worden ook in stand gehouden doordat medewerkers weerstand ervaren jegens het verwijzen. Zij krijgen te horen dat ze in elke zaak moeten verwijzen maar daarbij wel maatwerk moeten toepassen, zonder dat verduidelijkt wordt wat er dan precies van hen wordt verwacht. Dergelijke tegenstrijdigheden in het beleid, wijzen op uniformiteit maar daarbij ook streven naar maatwerk, leidt tot onduidelijkheid en daardoor weerstand.

Pogingen vanuit de organisatie om de kennis omtrent het verwijzen te vergroten werken bovendien averechts. De voorlichtingen die door Perspectief worden gegeven worden omschreven als saai, niet inspirerend en niet effectief. Hierdoor neemt de weerstand verder toe. Bovendien heeft geen enkele medewerker (indirect) ervaring met een daadwerkelijk gestart herstelrechtelijk traject. Hierdoor blijft het verwijzen heel abstract en neemt de motivatie verder af. De enkele keer dat wel verwezen werd, bleek een traject geen doorgang te vinden door desinteresse van de dader. Om slachtoffers niet teleur te stellen, worden de herstelvoorzieningen daarom niet meer op eigen initiatief besproken. Dit wordt in andere onderzoeken ook wel beschreven als de beschermende houding van Slachtofferhulp jegens slachtoffers.

Positief is echter wel dat medewerkers aangeven open te staan voor ervaringen van anderen en behoefte te hebben aan het opdoen van kennis en vaardigheden, maar dan niet op de huidige manier. Men wil meer 'feeling' krijgen met het onderwerp en het toepassen daarvan: hoe kunnen herstelvoorzieningen besproken worden in concrete situaties? Ook blijkt het echt betrekken van medewerkers bevorderend te kunnen werken bij het bestrijden van weerstand. Respondenten gaven aan dat het praten over herstelvoorzieningen en het bespreken van de houding en bijdrage van medewerkers, wel tot denken aanzet.

Kortom, het verwijzen naar herstelvoorzieningen blijkt inderdaad onvoldoende geïmplementeerd in de werkwijze bij Slachtofferhulp. De oorzaken daarvan zijn een gebrek aan implementatie, een gebrek aan kennis, vaardigheden en ervaringen en het ontbreken van concrete werkinstructies. Om het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen te optimaliseren dient de organisatie willekeur te voorkomen en het verwijzen structureel in te bedden in het werkproces. Daarvoor dient de werkinstructie te worden geconcretiseerd en moet de organisatie stappen ondernemen om medewerkers te betrekken en de kennis en vaardigheden te bevorderen.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen vloeien voort uit de resultaten van het onderzoeksrapport 'de weg naar herstel'. Het implementeren van onderstaande maatregelen draagt bij aan het optimaliseren van het verwijzen van slachtoffers naar herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces.

1. Formuleer een expliciete en duidelijke werkinstructie omtrent het verwijzen naar herstelvoorzieningen

Uit het onderzoek is gebleken dat het ontbreken van een concrete werkinstructie implementatie van het verwijzen naar herstelvoorzieningen in de weg staat. Omdat duidelijke kaders ontbreken weten medewerkers namelijk niet goed wat er precies van hen wordt verwacht. Het is van belang dat er een werkinstructie wordt opgesteld waarin duidelijk naar voren komt wat er wanneer van een medewerker wordt verwacht. De huidige werkinstructie is van algemene aard en laat veel ruimte over voor eigen invulling. Hierdoor hebben medewerkers niet het idee dat de verantwoordelijkheid voor het verwijzen bij hen ligt. Door het verduidelijken van de rol van medewerkers worden zij eerder aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. Het is raadzaam om in de nieuwe werkinstructie een minimumeis toe te voegen: beschreven moet worden welke informatie de medewerker minimaal dient te verstrekken aan een slachtoffer. In de werkinstructie moet ook staan welke hulpmiddelen zij moeten gebruiken om het slachtoffer te informeren. Een verdere toelichting hiervan volgt in de volgende aanbeveling.

2. Standaardiseer het gebruik van hulpmiddelen

Medewerkers vinden het lastig om herstelvoorzieningen te bespreken. Deze aanbeveling creëert daarom een mogelijkheid om het slachtoffer te informeren, zonder dat daarbij het onderwerp actief voorgelegd moet worden. Doel is om binnen de werkzaamheden een aantal vaste momenten te creëren waarop het slachtoffer schriftelijk informatie ontvangt over herstelvoorzieningen. Aanbevolen wordt om twee momenten te creëren waarop het slachtoffer standaard informatie ontvangt over herstelvoorzieningen. Die twee momenten zijn:

- I. Voor aanvang van de afspraak: nadat er een afspraak is gemaakt met een slachtoffer ontvangt het slachtoffer per mail een afspraakbevestiging. In deze mail staat uitleg over hoe het slachtoffer zich kan voorbereiden op het gesprek en wat diegene mee moet nemen. Als toevoeging aan deze mail kan het

recht op informatie met betrekking tot contact met de dader worden toegevoegd. Hierbij kan worden beschreven dat het mogelijk is om in contact te komen met verdachte. Daarbij kan ook verwezen worden naar de folder van Perspectief, die in de bijlage wordt toegevoegd. Op deze manier wordt het slachtoffer gewezen op het recht op informatie, waardoor een slachtoffer hiervan reeds voor aanvang van de afspraak op de hoogte is.

- II. Bij afronding van de zaak: nadat een medewerker de zaak afrondt koppelt deze de afspraken of de uitspraak terug aan het slachtoffer. Daarmee wordt de juridische ondersteuning afgesloten. De afronding van de zaak is ook een moment om nogmaals te wijzen op de mogelijkheid om ook na afronding van het strafproces en op een later moment in contact te komen met de dader. Ook daarbij kan worden verwezen naar de folder van Perspectief die dan als bijlage aan de mail wordt toegevoegd.

Een mogelijke tekst die in de mail kan worden toegevoegd is afkomstig van een format van een andere afdeling:

“Kom in contact met de dader. Perspectief Herstelbemiddeling regelt contact tussen slachtoffer en dader. Dat kan in verschillende vormen. Beide partijen moeten hier voor open staan. Contact met de dader kan helpen bij het verwerken van de gebeurtenis. Bijvoorbeeld wanneer u veel onbeantwoorde vragen heeft. Ook kan contact u helpen uw angst en boosheid kwijt te raken. U kunt zich aanmelden bij Perspectief Herstelbemiddeling. Zij begeleiden het contact. Dit is gratis. Op www.perspectiefherstelbemiddeling.nl vindt u meer informatie.”

3. Delen van ervaringen en eventueel inzetten van ervaringsdeskundige

Opvallend is dat geen van de respondenten ervaring heeft met een geslaagd herstelrechtelijk traject. Ook kennen ze geen medewerkers die wel een positieve ervaring hebben. Aanbevolen wordt daarom om op zoek te gaan naar medewerkers die wel een positieve ervaring hebben en/of die de toegevoegde waarde van de voorzieningen zien. Deze ervaringen kunnen gedeeld worden tijdens het maandelijkse teamoverleg. Het delen en meekrijgen van ervaringen van mensen die je daadwerkelijk kent kan een motiverend effect hebben op de eigen uitvoering. Daarbij kan ook aandacht worden gegeven aan minder positieve ervaringen, zodat er gereflecteerd kan worden op wat iemand in het vervolg anders zou kunnen doen.

Indien er geen medewerkers blijken te zijn met ervaring met het starten en slagen van een herstelrechtelijk traject kan er gebruik worden gemaakt van de inzet van externe ervaringsdeskundigen.

4. Interactieve voorlichting in samenwerking met Perspectief Herstelbemiddeling

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de voorlichting van Perspectief, die juist wordt ingezet om medewerkers te activeren en informeren om te verwijzen naar herstelvoorzieningen, averechts werkt. De informatie die wordt gegeven wordt beschreven als saai en standaard en is daardoor weinig effectief. Tegelijkertijd is er echter wel sprake van een tekort aan kennis en vaardigheden, wat verkeerde aannames omtrent het verwijzen bevordert. Er moet dus wel voorlichting gegeven worden, maar deze zou niet moeten ingaan op de procedure maar op waarom er hoe er verwezen moet worden. Daarbij is de aanbeveling om in samenwerking met Perspectief een interactieve bijeenkomst op te zetten. Deze bijeenkomst biedt ruimte om ook de weerstand en aannames jegens

herstelvoorzieningen de ruimte te geven. Het advies is om de bijeenkomst te beginnen met het in kaart brengen van alle aannames en bezwaren die medewerkers hebben, waarna Perspectief hierop kan inhaken en kan ingaan op de aannames. Daarbij kan er tijdens een interactief gesprek worden onderzocht of deze aannames kloppen. Indien deze niet kloppen kan Perspectief informatie verstrekken om de aannames te ontkrachten. Indien de bezwaren en aannames wel gegrond zijn kan Perspectief handvatten meegeven over hoe hiermee kan worden omgegaan.

4.1 Bundel en ontkracht de meest voorkomende aannames

De meest voorkomende aannames en andere beperkingen die voortvloeien uit de interactieve voorlichting met Perspectief kunnen na afloop worden gebundeld in een document. In dit document wordt de aanname of beperking beschreven waarna deze wordt ontkracht en/of verder wordt toegelicht. Dit document kan na het opstellen per mail worden verstuurd naar alle medewerkers van Slachtofferhulp werkgebied Noordwest. Dit brengt het document onder de aandacht, waarna het document tevens wordt toegevoegd aan het werknemersportaal. Het stuk kan worden ondergebracht onder de andere stukken omtrent herstelrecht. Op deze manier ziet een medewerker die op zoek gaat naar wet- en regelgeving of de werkinstructie omtrent herstelvoorzieningen ook dit document. Zo kunnen medewerkers terugvallen op een naslagwerk.

5. Geef het verwijzen naar herstelvoorzieningen een plek in het inwerktraject

Tijdens het inwerktraject op de juridische afdeling komt het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen niet of nauwelijks aan bod. Medewerkers worden ingewerkt door mee te lopen met een andere juridisch medewerker. Omdat het verwijzen naar herstelvoorzieningen niet in het systeem zit van deze medewerker, wordt het probleem in stand gehouden. Dit kan aangepakt worden door tijdens het inwerken meer aandacht te besteden aan de verplichting om te verwijzen naar herstelvoorzieningen.

6. Vervolgonderzoek naar de rol van teamleiders

Dit onderzoek heeft zich enerzijds gericht op het beleid en anderzijds op de uitvoering door medewerkers. De rol van de leidinggevenden is niet onderzocht. Zij sturen de medewerkers echter aan en moeten de medewerkers ondersteunen bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Aangezien het probleem zich afspeelt over de gehele juridische afdeling van werkgebied Noordwest, is het raadzaam om te onderzoeken welke rol teamleiders spelen en wat zij kunnen doen om het verwijzen verder te bevorderen. Daarbij moet onderzocht worden wat de houding van teamleiders is tegenover herstelvoorzieningen en wat volgens hen het doel is van het verwijzen. Zien teamleiders zelf de toegevoegde waarde in van herstelvoorzieningen en op welke manier proberen zij medewerkers te motiveren? Welke belemmeringen ervaren zij hierbij, wat wordt er vanuit de organisatie verwacht en hoe geven teamleiders hier invulling aan?

Vervolgens kan er met de informatie gekeken worden naar wat teamleiders nodig hebben om het verwijzen naar herstelvoorzieningen te optimaliseren.

