

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

Nr. 96

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 maart 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over de brief van 11 juli 2018 over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht (Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115), over de brief van 17 oktober 2018 over de reactie op verzoek commissie inzake een proeve van wetgeving over «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» van de Universiteit van Maastricht en de Stichting Restorative Justice Nederland (RJN) (Kamerstuk 29 279, nr. 462) en over de brief van 2 oktober 2018 over de reactie op verzoek commissie over het artikel «Buiten de rechter om?» (Kamerstuk 29 279, nr. 458).

De vragen en opmerkingen zijn op 5 november 2018 aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming voorgelegd. Bij brief van 11 maart 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts

Inhoudsopgave	Blz.
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
1. Inleiding	2
2. Buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht	3
3. Reactie op verzoek commissie over het artikel «Buiten de rechter om?»	7
4. Reactie op verzoek commissie inzake een proeve van wetgeving over «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» van de Universiteit van Maastricht en de Stichting Restorative Justice Nederland (RJN)	8
II. Reactie van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming	10

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht, de reactie op het artikel «Buiten de rechter om?» van de Minister van Justitie en Veiligheid en de reactie op de proeve van wetgeving «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» van de Minister voor Rechtsbescherming. Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken die geagendeerd zijn voor dit schriftelijk overleg over buitengerechtelijke geschilbeslechting. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de Minister voor Rechtsbescherming over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht. Zij zijn verheugd over de boodschap in de brieven van 11 juli en 17 oktober van 2018.¹ Beide brieven laten duidelijk zien dat er aandacht is voor de ontwikkeling van herstelrecht voorzieningen en tonen ook aan dat daarvoor financiering beschikbaar is. Deze leden zijn positief hierover, omdat die aandacht aansluit bij de behoefte van rechtszoekenden die vooral gericht is op het vinden van een oplossing en niet zozeer «het halen van hun recht». Voornoemde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie zijn positief over de wijze waarop de regering het herstelrecht en mediation in het strafrecht een vaste plek wil geven. Zij hebben echter nog steeds een aantal vragen en kritische opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht. Zij zijn blij met het voornemen zowel buitengerechtelijke geschilbeslechting te bevorderen als bijzondere aandacht te geven aan herstelrecht. Deze leden vinden het van belang dat herstelrecht aandacht krijgt. Herstelrecht is heilzaam voor de samenleving, voornamelijk binnen het strafrecht maar ook met betrekking tot het civiele recht. Voornoemde leden hebben nog enkele vragen.

¹ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115 en Kamerstuk 29 279, nr. 462.

De leden van de SGP-fractie waarderen de inzet van de regering voor de vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting. Wanneer kan worden voorkomen dat problemen steeds verder juridiseren, is dat in het algemeen positief.

2. Buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht

De leden van de VVD-fractie lezen dat u onderzoek wilt doen naar de mogelijkheden tot uitbreiding van het gebruik van buitengerechtelijke geschilbeslechting, in het bijzonder de uitbreiding van het gebruik van mediation. Zonder iets af te doen aan het belang van nader onderzoek, willen deze leden er graag op wijzen dat er reeds heel veel onderzoek is verricht naar dit onderwerp. Is er niet inmiddels voldoende informatie bekend? Wat zal de precieze meerwaarde zijn van de nieuwe onderzoeken? Wanneer zullen deze gereed zijn?

Tevens lezen deze leden dat u de Kamer na de zomer wilt informeren over de plannen wat betreft het conceptwetsvoorstel inzake mediation dat uw ambtsvoorganger heeft opgesteld. Wanneer zal dit precies gebeuren? U schrijft dat u alleen maatregelen ter bevordering van mediation wilt treffen als die op een breed draagvlak kunnen rekenen. Aangezien de reacties op het conceptwetsvoorstel sterk uiteenlopen, lijkt dit nog niet op een breed draagvlak te kunnen rekenen. Is de conclusie dan gerechtvaardigd dat de regering niet voornemens is het conceptwetsvoorstel voort te zetten?

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat de balans tussen rechtsstatelijke waarborging door formalisering enerzijds en het aantrekkelijke informele karakter van buitengerechtelijke methoden van geschiloplossing anderzijds telkens voor iedere methode van geschiloplossing een eigenstandige afweging gemaakt moet worden. Kunt u uiteenzetten welke (grond)wettelijke dan wel verdragsrechtelijke regels of uitgangspunten op hoofdlijnen door u geïdentificeerd worden die bij de toetsing van een concrete vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting op rechtsstatelijkheid aan de orde zijn? Bent u van mening dat er in dit opzicht lacunes in de wetgeving bestaan, mede met het oog op de steeds verder voortschrijdende indringendheid van technologische en digitale mogelijkheden en ontwikkelingen?

De aan het woord zijnde leden lezen dat het beroep mediator geen wettelijk beschermd beroep is, waardoor er verschillende kwaliteitseisen, opleidingen en handavingsmechanismen gehanteerd zouden worden. Deze leden vragen of dit in de praktijk problemen oplevert. Bent u voornemens het beroep mediator wettelijk te beschermen om daarmee de eenduidigheid te waarborgen? Zou het wettelijk beschermen van dit beroep de kwaliteit van de dienst kunnen versterken?

De leden van de CDA-fractie lezen verder in de brief dat er vooral wordt geschreven over mediators die dit beroepshalve uitvoeren. Kunt u aangeven welk belang en welke plek niet-professionele mediators in uw visie hebben in het hele kader van de buitengerechtelijke geschilbeslechting? Kent u het grote aanbod aan burgerinitiatieven die actief zijn op dit vlak? Bent u bereid op hoofdlijnen hiervan een overzicht aan de Kamer te schetsen? Voorziet het beleid in minimale eisen op het vlak van opleiding, inzetbaarheid, kwaliteit en wijze van uitvoering van die niet-professionele vormen van mediation?

Voornoemde leden lezen dat het bij herstelbemiddeling gaat om slachtoffer-dader gesprekken die zijn gericht op bemiddeling en emotioneel herstel. Daarom zou dit losstaan van de strafrechtelijke procedure, maar deze gesprekken kunnen wel op ieder gewenst moment worden gevoerd. Kunnen deze gesprekken enkel met daders en daarmee na afloop van de strafrechtelijke procedure, gevoerd worden of ook al eerder met een verdachte?

De aan het woord zijnde leden lezen in de brief dat 43% van de consumenten die te maken heeft gekregen met een geschillencommissie, deze partijdig vindt. Hierbij lezen zij ook dat dit nauw samenhangt met de uitkomst van de procedure. Daarom vragen voornoemde leden of dergelijke verbanden ook te zien zijn bij de reguliere rechtspraak. Zo nee, in hoeverre heeft dit verband dan niet toch ook te maken met andere factoren zoals de samenstelling van de commissie of de wijze waarop de procedure verloopt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de subsidie voor de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken voor 2018 verhoogd wordt met een bedrag van circa 470.000 euro. Deze leden vragen hoe zich dit verhoudt tot het amendement-Van Nispen c.s. (Kamerstuk 34 750 VI, nr. 38) waar het gaat om een verhoging van 353.000 euro? Kunt u ten aanzien van de voortzetting van de subsidie voor de jaren 2019 tot en met 2022 een toelichting geven op de hoogte van de subsidie? Hoe is deze subsidie tot stand gekomen? Waarom is er alsnog sprake van een vermindering in de jaren 2019 tot en met 2022? Kan de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken met deze bedragen blijven bestaan? Waarom is de evaluatie van de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken niet meegenomen in de totstandkoming van het subsidiebedrag voor de komende jaren? Is er met de Stichting gesproken over de subsidiebedragen voor de komende jaren?

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat mediaton in het strafrecht recidive zou kunnen voorkomen. Kunt u uiteenzetten of de recidivereductie significant afwijkt bij mediaton in het strafrecht ten opzichte van het commune strafrecht? Voorts lezen deze leden dat mediation in het strafrecht minder zittingstijd en voorbereidingstijd tot gevolg zou hebben. Kunt u aangeven om hoeveel efficiencywinst dit zou gaan? Heeft dit ook gevolgen voor de werkdruk van (straf)rechters? Deze leden vragen of de budgettaire kosten per zaak bij mediation in het strafrecht verschillen ten opzichte van het commune strafrecht. Voornoemde leden vragen of het klopt dat de subsidie voor mediation in het strafrecht verdeeld wordt over twee organisaties, namelijk de stichting Herstelbemiddeling en de subsidie ten behoeve van mediation in strafzaken. Kunt u uiteenzetten waarom dit verdeeld wordt over twee organisaties en in hoeverre wijkt de werkwijze van deze twee benaderingen onderling van elkaar af en wat is daarvan de rechtvaardiging?

De leden van de D66-fractie lezen dat u mensen wilt stimuleren zo veel mogelijk eerst gebruik te maken van de meest snelle, vroegtijdig en duurzame route van geschilbeslechting. Zij begrijpen dat het Juridisch Loket hierin een cruciale rol vervult en mensen stimuleert te kiezen voor de meest passende route van geschilbeslechting. Kunt u in dat kader toelichten hoe u gemeenten en overheidsinstanties wilt blijven stimuleren de informele aanpak zoals deze is ontwikkeld in het programma Passend Contact met de Overheid van BZK toe te passen? Betekent uw opmerking in de brief ook dat daar meer aandacht vanuit het kabinet voor moet zijn dan nu het geval is? Zo ja, op welke manier ziet u dat dan voor zich? Voornoemde leden begrijpen dat u artikel 51, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering ziet als wettelijke basis teneinde nadere regels te stellen betreffende herstelrecht voorzieningen, waaronder bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of tussen het slachtoffer en de veroordeelde. U geeft aan dat u in overleg met maatschappelijke partners zult bezien of aanvulling van het Besluit slachtoffers strafbare feiten² wenselijk is, indien er in de (rechts)praktijk behoefte blijkt te zijn aan verdere regelgeving. De aan het woord zijnde leden constateren dat in het

² Stb. 2016, nr. 310.

genoemde besluit voorwaarden zijn gesteld en dat herstelrecht voorzieningen alleen gebruikt worden in het belang van het slachtoffer. Kunt u toelichten hoe u die verdere regelgeving op dit terrein in zult gaan richten nu herstelrecht voorzieningen niet alleen op het slachtoffer, maar ook op de verdachte of de samenleving gericht kunnen zijn?

De aan het woord zijnde leden lezen dat Halt werkt aan herstelrecht voor jongeren met een licht verstandelijke beperking en dat Halt andere herstelgerichte initiatieven verkent, zoals herstelrecht binnen de jongerenrechtbanken. Deze leden begrijpen dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid een werkgroep heeft opgericht met alle partners uit de strafrechtketen en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport teneinde in 2017 de communicatie van Halt aan te passen voor mensen met een licht verstandelijke beperking en de deskundigheid ten aanzien van deze groep te bevorderen. Kunt u toelichten wat de speerpunten van deze werkgroep voor 2018 zijn, welke herstelgerichte initiatieven Halt op dit moment verkent en op welke manier Halt werkt aan herstelrecht voor jongeren met een licht verstandelijke beperking?

Allereerst valt het de leden van de SP-fractie op dat het zo overkomt alsof mediation en daarmee geschilbeslechting in de plaats wordt gesteld van de rechtspraak, terwijl dit twee verschillende manieren van geschilbeslechting zijn. Rechtspraak blijft nodig voor de rechtsontwikkeling en voor het doorhakken van knopen. Mediation en de weg naar de rechter moeten naast elkaar staan. In de brief lijkt te worden aangestuurd op alternatieve geschilbeslechting als een voorafgaand vereiste voordat je bij de rechter terecht kunt. Dit vinden deze leden een zorgelijke ontwikkeling. Hoe ziet u dit? Of bent u voor verplichte mediation?

Voornoemde leden lezen over de balans tussen formalisering van rechtsstatelijke waarborgen enerzijds en het informele karakter van buitengerechtelijke methoden van geschiloplossing anderzijds. Hoe zit dit binnen de overheid? Zijn er binnen de verschillende wetten en regelgeving voldoende mogelijkheden voor overheidsorganen om geschillen buitengerechtelijk, in het bijzonder via mediation, af te doen? Welke knelpunten worden daarbij ervaren? Is hier eventueel onderzoek naar mogelijk?

De aan het woord zijnde leden wijzen hierbij in het bijzonder op de situatie bij het UWV, waarover zij eerder vragen stelden (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2141). Volgens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid liet het UWV weten dat mediation standaard wordt aangeboden. Het gekke is dat uit alle contacten met patiëntenverenigingen blijkt dat niemand dit beeld herkent, vrijwel niemand heeft het aanbod van mediation ontvangen. Hoe kan dit? Kan dit toegelicht worden? Welke ruimte zit hier voor verbetering en hoe zal hier voor gezorgd worden?

In hoeverre is bij mediation in het strafrecht plek voor het vinden van een oplossing voor problemen die niet binnen het strafrecht vallen, maar wel samen kunnen hangen met het (voorkomen van het) strafbare feit? Te denken valt aan echtscheidings-, woning-, schulden- en inkomensproblematiek.

In hoeverre deelt u de mening van de leden van de SP-fractie dat naarmate mediation een steeds grotere plaats inneemt in de juridische geschilbeslechting er strengere kwaliteitseisen moeten gelden? Vooral waar het gaat over conflicten met een juridische context?

Kunt u een reactie geven op de inhoud van het in juli 2018 verschenen artikel «Van in gebreke naar in verbinding» in het Nederlands Juristenblad over conflictoplossing en de rol van mediation daarin?³

³ «Van «in gebreke» naar «in verbinding»», Maurits Barendrecht, Peter Ingelse, Fred Schoneville, Jacques de Waart en Frederique van Zomeren, NJB, 6 juli 2018, aflevering 26.

De leden van de SP-fractie vragen naar de verklaring van het lage percentage civiel- en bestuursrechtelijke problemen waarbij mediation is ingezet. Zijn er meer recente cijfers bekend dan de 5% uit 2014? In hoeveel van deze zaken gaat het om een probleem met de overheid? Wat heeft de overheid ondernomen teneinde dit percentage omhoog te krijgen?

Deze leden hebben een aantal vragen over de vergoeding voor rechtsbijstand en mediation. Welke mogelijkheden zijn er in het geval er behoefte is aan juridische bijstand op toevoegingsbasis rond een mediation, dat wil zeggen de afweging om wel of niet mee te doen of advies in te winnen over een slotovereenkomst? Is juridisch advies via een Lichte Advies Toevoeging dan een mogelijkheid? Kan het antwoord uitgebreid worden toegelicht?

Bent u bekend met het feit dat er wegens zorgvuldigheid en als best practice doorgaans twee mediators worden ingezet bij mediation in strafzaken? Hoe wordt daar in de vergoeding rekening mee gehouden? Klopt het dat zij daardoor de vergoeding moeten delen en bovendien geen reiskosten of administratiekosten vergoed krijgen? Bent u bereid hen hierin tegemoet te komen? Kan het antwoord worden toegelicht? Voornoemde leden zijn benieuwd welke rol u ziet weggelegd voor de reclassering en Slachtofferhulp Nederland bij de verdere ontwikkeling van het herstelrecht.

De aan het woord zijnde leden willen weten hoe u het toezicht op en de aansprakelijkheid van een verwijnsinstantie- of persoon gaat regelen. Bijvoorbeeld voor het geval dat deze instantie of persoon mediation adviseert terwijl in die periode een termijn verstrijkt. Hoe wordt voorts de kwaliteit van een dergelijke verwijzer gewaarborgd? Komt er een onafhankelijk klacht- en tuchtrecht?

De leden van de SP-fractie lezen dat de SER onder andere onderzoek gaat doen naar de voor- en nadelen van buitengerechtelijke geschiloplossing. Zal ook onderzoek worden gedaan naar het kostenaspect en dus naar wat de investering in zowel buitengerechtelijke geschiloplossing, maar eigenlijk ook herstelrecht, oplevert c.q. bespaart? Zo nee, waarom niet en bent u bereid een dergelijk onderzoek alsnog in te stellen, zodat bijvoorbeeld cijfermatig in kaart kan worden gebracht wat elke euro aan investering oplevert? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting. Waarop is de constatering gebaseerd dat niet elke hulp- of bijstandsverlener in dezelfde mate oog zal hebben voor de voordelen van buitengerechtelijke geschilbeslechting? Kan dit nader en wellicht wat specifiekier worden toegelicht? Wat zijn daar de redenen van? Welke of wat voor neutrale instantie zal in de toekomst hierover moeten adviseren en aan wie denkt u dan?

Deze leden willen weten wat een mediator krijgt voor een zaak die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en een cijfermatige onderbouwing van de wijze waarop deze vergoeding tot stand is gekomen. In hoeverre is deze vergoeding voldoende?

De leden van de SP-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn teneinde meer dan 1 miljoen euro structureel per jaar vrij te maken voor mediation in het strafrecht. Kan het antwoord uitgebreid worden toegelicht?

Ziet u ook een rol voor mediation in het strafrecht weggelegd in de eindfase van de tenuitvoerlegging?

Deze leden willen weten in hoeverre u van plan bent alle nadere regelgeving in het Besluit slachtoffers strafbare feiten te regelen of dat er te zijner tijd wellicht een ander besluit voor nodig is. Genoemd besluit richt zich namelijk alleen op slachtoffers van misdrijven en niet op de verdachten en de samenleving, wat bij herstelrecht wel van belang is.

De leden van de SP-fractie willen weten op welke manier bij de opleiding tot mediator rekening wordt gehouden met de specialisatie jeugdstrafzaken. In hoeverre wordt erkend dat jeugdige verdachten anders behandeld dienen te worden dan volwassen verdachten? Vergelijkbaar met de eisen die aan advocaten worden gesteld binnen het jeugdrecht, zou ook voor mediation moeten gelden dat er extra expertise en een eigen werkwijze dan wel specialisatie nodig is voor de toepassing ervan binnen het jeugdstrafrecht. In jeugdzaken geldt immers dat het netwerk van de jeugdige en de strafketen vaker betrokken wordt bij de gesprekken, er in verband met leeftijd ander taalgebruik nodig is, extra voorlichting vereist is, veel tijd moet worden gestoken in het winnen van vertrouwen en er bij het opstellen van een eindovereenkomst andere oplossingsmogelijkheden voor handen zijn dan in zaken van volwassenen. In hoeverre erkent u dit en op welke manier(en) komt u hieraan tegemoet? Op welke wijze kan er via wet- en regelgeving binnen het jeugdstrafrechtstelsel worden voorzien in specifieke rechtswaarborgen en specialisatie ten aanzien van bemiddeling en mediation in jeugdzaken? In hoeverre is voldoende bekend welke methode werkt ten aanzien van mediation in jeugdstrafzaken? Op welke wijze wordt concreet geïnvesteerd in extra voorzieningen zoals opleidings- en kwaliteitseisen? In hoeverre is bemiddeling en mediation in jeugdzaken ook structureel inzetbaar voor en na het strafproces? Welke mogelijkheden zijn er in dit kader voor bemiddeling en mediation op doorverwijzing van de politie, raad voor de kinderbescherming en de jeugdreclassering in de politiefase en na het vonnis?

Komt de 300.000 euro voor herstelrecht in jeugdstrafzaken bovenop de gereserveerde 1 miljoen euro voor herstelrecht in het strafrechtelijk domein? Zo nee, waarom niet? Is dit bedrag structureel? De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe u aankijkt tegen andere vormen van herstelbemiddeling en mediation in strafzaken, zoals de herstelconferentie. Kan het antwoord worden toegelicht?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het kabinet na de zomer komt met verdere informatie over de voorgenomen regelgeving voor mediation. Kan worden aangegeven op welke punten de bezwaren hiertegen zich vooral richten? Wanneer verwacht u meer duidelijkheid te kunnen bieden? Deze leden vinden het belangrijk dat er sprake is van het komen tot herstel tussen dader en slachtoffer. Niet om daarmee te kiezen voor een benadering waarbij minder gestraft moet worden, maar voor een benadering waarbij er sprake is van meer inzicht voor wat het slachtoffer is overkomen en een weg om ook zoveel mogelijk de ontstane problemen op te lossen. U geeft aan dat voor de verdere ontwikkeling het nodig is dat de lessen uit de huidige tijdelijke praktijk worden omgezet in nieuwe randvoorwaarden. Op welke onderdelen is er vooral nog verbetering nodig? Wordt deze benadering in principe zoveel mogelijk aangeboden aan iedereen die als dader of slachtoffer betrokken is? Zo nee, wat is daarvan de achtergrond?

3. Reactie op verzoek commissie over het artikel «Buiten de rechter om?»

De leden van de VVD-fractie hebben met warme belangstelling het artikel «Buiten de rechter om?» gelezen. Zij waren vooral geïnteresseerd in de passages over hoge transacties. Daarom waren deze leden lichtelijk teleurgesteld te lezen dat u in de reactie op het artikel niet wilt ingaan op de hoge transacties. Kunt u dat later alsnog doen?

In de een na laatste alinea van de kabinetsreactie op het artikel schrijft u: «Al met al deel ik niet de algemene zorgen van de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) over het gebrek aan buitengerechtelijke proceswaarborgen alsook niet die over de marginalisering van de

rechter.» Geldt dit ook voor de opmerkingen in het artikel over hoge transacties? De auteurs van het artikel hebben immers ook zorgen geuit over de buitengerechtelijke proceswaarborgen op dat vlak. Of moeten voornoemde leden bovenstaande zin zo lezen dat u de algemene zorgen van de Raad niet deelt, maar dat dat niet geldt wat betreft de opmerkingen over hoge transacties?

U eindigt de kabinetsreactie met de opmerking dat u de waarneming deelt dat het vanuit het oogpunt van rechtseenheid niet wenselijk is dat de sanctionering via het bestuursrecht een punitiever karakter krijgt dan bestraffing via het strafrecht. Daarom heeft u uw voornemen aangekondigd in de Algemene wet bestuursrecht te verankeren dat voor de overtreding van vergelijkbare normen de maximale bestuurlijke boete niet hoger mag zijn dan de maximale strafbedreiging in het strafrecht.

De aan het woord zijnde leden vinden dit een interessant voornemen en zijn benieuwd op welke wijze u dit in de Algemene wet bestuursrecht wilt opnemen. Als dat wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd zullen deze leden dit bestuderen en er een oordeel over vellen. Wel willen zij nu alvast een feitelijke vraag stellen. Kunt u een overzicht geven van de overtredingen van vergelijkbare normen waarbij de maximale bestuurlijke boete hoger is dan de maximale strafbedreiging in het strafrecht?

De leden van de SP-fractie willen weten wat er sinds uw brief van 11 juli 2018 (Kamerstuk 31 753, nr. 153) is ondernomen op het gebied van de intensivering van de rechtsbijstand in de ZSM-procedure. Wanneer kan de Kamer een volgende brief verwachten met de laatste stand van zaken?

4. Reactie op verzoek commissie inzake een proeve van wetgeving over «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» van de Universiteit van Maastricht en de Stichting Restorative Justice Nederland (RJN)

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de korte kabinetsreactie op de proeve van wetgeving «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» van de Universiteit Maastricht en de Stichting Restorative Justice Nederland. Zij hebben twee vragen. Artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering biedt ruimte voor veel vernieuwing op het gebied van herstelrecht in het strafrechtelijk domein. Het Besluit slachtoffers van strafbare feiten is mede gebaseerd op de delegatiebepaling van het vierde lid van artikel 51h Sv. Kunt u een overzicht geven van alle lagere regelgeving zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die artikel 51h, vierde lid, Sv als grondslag hebben? Wat zijn de laatste ontwikkelingen op dit gebied? Is er op korte termijn verandering in de lagere regelgeving op grond van artikel 51h, vierde lid, Sv te verwachten? Op welke wijze wordt de Kamer hierover op de hoogte gehouden?

Ten tweede lezen deze leden dat u voornemens bent de inhoud van artikel 51h Sv op te nemen in het nieuwe boek 1 van het Wetboek van Strafvordering. Zal de inhoud van artikel 51h ook worden veranderd, of wijzigt alleen de plaats binnen het Wetboek van Strafvordering?

De leden van de D66-fractie lezen dat u zult bezien of de opmerkingen die gemaakt zijn naar aanleiding van de consultatie over de conceptboeken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering over mediation, zullen leiden tot aanpassing van de desbetreffende wettekst of de memorie van toelichting. Deze leden lezen dat u die vervolgens al in het eerste kwartaal van 2019 aan de Afdeling advisering van de Raad van State wilt voorleggen. Kunt u inzicht geven in welke kleine aanpassingen u op deze korte termijn in gedachten heeft?

De leden van de SP-fractie willen graag weten welke «beperkt aantal punten» zonder overleg met de maatschappelijke partners alvast kunnen worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Hoe verhouden deze punten zich tot de proeve van wetgeving van de Universiteit Maastricht en RJN? In hoeverre wordt deze proeve van wetgeving eigenlijk meegenomen? In welke fase van het traject worden de opstellers van dit voorstel uitgenodigd mee te praten? Hoe staat u voorts tegenover de wens van deze instanties herstelrecht voorzieningen, waaronder mediation in strafzaken, formeel verder te verankeren in het Wetboek van Strafvordering? Met name waar het gaat om de aandacht die wordt gevraagd voor onder meer het recht om mediation te laten onderzoeken voor zowel verdachte als slachtoffer, rechterlijke zaaksbeëindiging en het verschoningsrecht voor mediators?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering voornemens is de inhoud van artikel 51h Sv in het kader van de modernisering op te nemen in het nieuwe boek 1 van het Wetboek van Strafvordering. Bij de consultatie over de conceptboeken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is aandacht gevraagd voor mediation. Naar aanleiding hiervan zullen mogelijk wettelijke veranderingen worden doorgevoerd, welke in het eerste kwartaal van 2019 aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Kunt u toelichten welke mogelijkheden er zijn artikel 51h Sv tot een meer dwingende wetsbepaling te maken? Artikel 51h Sv schept bijvoorbeeld geen verplichting de mogelijkheid tot mediation te onderzoeken, maar spreekt enkel van het bevorderen van mediation. Kan de regering aangeven welke herstelrechtvoorzieningen – waaronder mediation in strafzaken – verder verankerd worden in het Wetboek van Strafvordering?

Voornoemde leden lezen dat u voornemens bent te overwegen of een herstelgesprek, een herstelconferentie en/of het vergoeden van de schade binnen de herstelmodaliteiten van het jeugdstrafrecht zou kunnen vallen. Kunt u hierop reflecteren? Deze leden willen u hierbij wijzen op de Eigen Kracht-conferentie welke mogelijk als voorbeeld kan fungeren voor de herstelconferentie.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering voornemens is nadere regelgeving in het Besluit slachtoffers strafbare feiten onder te brengen of hiervoor een aparte algemene maatregel van bestuur te ontwerpen? Het Besluit slachtoffers strafbare feiten is namelijk enkel gericht op slachtoffers van misdrijven, terwijl herstelrechtvoorzieningen alle partijen aangaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat mediation in strafzaken wordt gepositioneerd in lopende strafzaken. Het is echter denkbaar dat partijen ook zelf afspraken willen maken zodra formele beslissingen over voorwaardelijke invrijheidstelling, verlof en penitentiaire programma's genomen worden. Juist in deze eindfase kan een vaststellingsovereenkomst van belang zijn. Welke rol ziet u weggelegd voor mediation in de eindfase van de tenuitvoerlegging in strafzaken?

Hoe kijkt de regering aan tegen de vergoeding voor mediators, welke momenteel rond de 400 euro per zaak ligt?

Voornoemde leden vragen welke rol u ziet weggelegd voor de reclasering en Slachtofferhulp Nederland bij de verdere ontwikkeling van het herstelrecht. Hoe wilt u verder uitvoeringgeven aan de opdracht uit het regeerakkoord binnen de innovatieagenda ook herstelrecht een plek te geven. Herstelrecht is namelijk niet enkel van belang in het strafrecht. Welke rol neemt herstelrecht binnen het civiele recht in? Welke mogelijkheden ziet u daarnaast om herstelrecht een plek te geven binnen het experiment met buurtrechters?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat u de proeve van wetgeving «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» wilt meenemen in het onderzoek naar mogelijk nieuwe regelgeving. Deze leden vragen welke onderdelen van de voornoemde proeve van wetgeving u daarbij gaat betrekken. Neemt u het recht om mediation te laten onderzoeken – voor zowel verdachte als slachtoffer – mee in het onderzoek, alsmede rechterlijke zaakbeëindiging en het verschoningsrecht voor mediators? Voornoemde leden vragen tevens een puntsgewijze reactie op de voornoemde proeve van wetgeving.

Deze leden vragen hoe de opstellers van de proeve van wetgeving worden betrokken bij het opstellen van het beleidskader ten behoeve van herstelrechtvoorzieningen in het strafrecht en eventuele nadere regelgeving?

De leden van de SGP-fractie lezen dat u in het in het eerste kwartaal van 2019 aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen wetsvoorstel over boek 1 van het Wetboek van Strafvordering ook aandacht wilt geven aan verbetering van de mogelijkheden voor mediation. Deze leden vragen of dit kan worden toegelicht. Wat voor wijzigingen worden overwogen? Hoe staan die in verhouding tot de rest van de proeve van wetgeving over herstelrecht voorzieningen? Kunnen die los van de rest worden gezien?

Er is sprake van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 51h Sv. U wijst voor herstelbemiddeling naar het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. Kunnen de regels die zowel slachtoffers als daders aangaan in wetstechnische zin wel in dat voorstel een plaats krijgen? Is de wettelijke grondslag en het doel van het huidige Besluit daar wel voldoende op toegesneden?

Het is belangrijk dat de regeling voor herstelrecht en mediation een goede wettelijke grondslag krijgt. Kunt u aangeven hoe u voornemens bent de wettelijke regeling vorm te geven? Wat bent u van plan in de wet zelf vast te leggen en wat in lagere regelgeving?

In uw reactie geeft u vooral aandacht aan herstelbemiddeling, gesprekken tussen slachtoffers en daders e.d. Zijn er in de huidige strafrechtelijke praktijk ook andere vormen van buitengerechtelijke afdoening waar nog geen wettelijke regels voor zijn gegeven?

Ten slotte willen deze leden weten in hoeverre er niet alleen in het strafproces, maar ook in het proces van het opleggen van voorwaarden rond voorwaardelijke invrijheidstelling sprake is van betrokkenheid van slachtoffers bij het vaststellen van de voorwaarden, mede in het licht van een proces van herstelbemiddeling.

II. Reactie van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming

Hierbij antwoord ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie Justitie en Veiligheid over een drietal brieven die door ons aan de Kamer zijn gestuurd. Het gaat om de brieven van ondergetekende over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht⁴, een reactie op de proeve van wetgeving «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken»⁵ en een reactie op het artikel «Buiten de rechter om?» van de Minister van Justitie en Veiligheid⁶. De vragen en opmerkingen zijn afkomstig van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, SP, ChristenUnie en SGP.

⁴ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115.

⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 462.

⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 458.

Buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht

In de brief van 11 juli 2018 heb ik uiteengezet waarom ik het wenselijk vind om steviger in te zetten op het versterken van het vermogen van mensen om zelf geschillen op te lossen en het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing te stimuleren. Mijn doel is de problemen van rechtzoekenden zoveel mogelijk écht op te lossen. De gang naar de rechter blijft verzekerd voor iedereen, maar we zien ook dat door de uitspraak van een rechter de problemen van mensen lang niet altijd opgelost zijn. Informele en eenvoudige geschilbeslechtingsmogelijkheden kunnen er aan bijdragen dat problemen wel opgelost worden. De leden van de fracties hebben over deze brief een aantal vragen gesteld, die ik gebundeld per onderwerp zal beantwoorden.

Mediation

Er zijn door leden van de VVD-, de CDA- en de SGP-fractie nadere vragen gesteld over het conceptwetsvoorstel inzake mediation dat onder verantwoordelijkheid van mijn ambtsvoorganger is opgesteld. De vragen zien op het tijdstip waarop de Kamer wordt geïnformeerd en of het huidige voorstel wordt voortgezet. De consultatie heeft, zoals u ook opmerkt in uw vragen, geleid tot sterk uiteenlopende en deels tegenovergestelde reacties. Als bezwaren zijn onder meer aangevoerd dat het conceptwetsvoorstel zou leiden tot overbodige regulering, tot een onwenselijke juridisering van het beroep van mediator, dat er teveel of juist te weinig overheidsbemoeienis is, dat het onvoldoende maatregelen bevat die mediation bevorderen en dat onvoldoende onderbouwd is waarom juist mediation (als één van de vormen van geschilbeslechting waar rechtzoekenden voor kunnen kiezen) gestimuleerd dient te worden. Na de consultatie van het conceptwetsvoorstel inzake mediation heeft een groep van mediators en wetenschappers samen met het bestuur van de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) de krachten gebundeld om te kijken of zij een aantal gezamenlijk gedragen uitgangspunten kunnen formuleren ten behoeve van wettelijke maatregelen ter bevordering van mediation. Dit verslag van de gedeelde uitgangspunten is zeer recent aan mij aangeboden. De komende periode benut ik om de uitgangspunten te bestuderen en te onderzoeken of deze op een breder draagvlak kunnen rekenen. Mede op basis daarvan zal ik besluiten over het vervolg van het conceptwetsvoorstel. Ik informeer uw Kamer zo spoedig mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen mij om een reactie op het in juli 2018 verschenen artikel «Van in gebreke naar in verbinding» in het Nederlands Juristenblad over conflictoplossing en de rol van mediation daarin.⁷ Met dit artikel leveren de auteurs een waardevolle bijdrage aan de discussie over de wijze waarop alternatieve geschilbeslechting, in het bijzonder mediation, gestimuleerd kan worden. De auteurs van dit artikel hebben ook bijgedragen aan het nadien verschenen verslag met gezamenlijk gedeelde uitgangspunten. Mede op basis van dit verslag zal ik, als gezegd, besluiten over het vervolg van het conceptwetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik kan aangeven welk belang en welke plek niet-professionele mediators in mijn visie hebben in het hele kader van de buitengerechtelijke geschilbeslechting. Ook vragen deze leden om op hoofdlijnen een overzicht te verschaffen van het aanbod van niet-professionele vormen van geschilbeslechting. Waar burgers, organisaties of bedrijven in staat zijn om zelf, al dan niet met behulp van mediation in de eigen omgeving (wijk en vereniging), in staat zijn om zelf

⁷ J.M. Barendrecht, P. Ingelse, F. Schonewille, J. de Waart en F. van Zomeren, Van «in gebreke» naar «in verbinding», NJB 2018, afl. 26, p. 1298 e.v.

problemen ter hand te nemen, juich ik dit van harte toe. Ik heb veel waardering voor wat door vrijwilligers wordt gedaan in het kader van bijvoorbeeld buurt- en wijkbemiddeling. Dit gebeurt overal in het land, op grotere of juist kleinere schaal. Soms wordt hier bekendheid aan gegeven, maar vaak ook niet. De kracht van deze vormen van geschiloplossing is dat het eigen en vaak bijzonder laagdrempelige initiatieven zijn. Juist omdat het gaat om geschilbeslechting die laagdrempelig, dicht bij de mensen en niet geformaliseerd is, heb ik geen volledig beeld van de aard en de omvang. Het schetsen van een overzicht waar de leden van de CDA-fractie om vragen is om die reden niet goed te realiseren.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of het in de praktijk problemen oplevert dat het beroep van mediator geen wettelijk beschermd beroep is. In het verlengde van deze vraag ligt het vraagstuk van het nut en de noodzaak van een wettelijke regulering van mediation. Dit vraagstuk stond centraal in het conceptwetsvoorstel inzake mediation dat in consultatie is gegaan. Ook op het punt van het nut en de noodzaak waren de reacties erg uiteenlopend. Daarom onderzoek ik of wettelijke regulering nuttig, wenselijk en haalbaar is. Als gezegd informeer ik uw Kamer hierover zo spoedig mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre ik hun mening deel dat naarmate mediation een steeds grotere plaats inneemt in de juridische geschilbeslechting, er strengere kwaliteitseisen moeten gelden, zeker in conflicten met een juridische context. In het verlengde hiervan ligt de vraag van de leden van de CDA-fractie of het beleid voorziet in minimale kwaliteitseisen voor de niet-professionele vormen van mediation. Hierover merk ik op dat er vele vormen van (begeleiding bij) onderhandeling zijn. Dit is soms mediation, in de definitie zoals deze gehanteerd wordt door de mediators die aangesloten zijn bij bijvoorbeeld de MfN of het ADR Register, maar vaak gaat het om andere vormen van bemiddeling, zoals buurtbemiddeling. Lang niet voor al deze vormen zijn strengere kwaliteitseisen nodig, ook niet bij conflicten met een juridische context. De keerzijde van strengere kwaliteitseisen kan immers zijn dat procedures meer formeel en minder toegankelijk worden. Ik vind het wel belangrijk dat rechtzoekenden, in het grote aanbod van verschillende vormen van geschiloplossing, weten wat de voor- en nadelen van alle vormen zijn en dat er een instantie is waar rechtzoekenden terecht kunnen voor onafhankelijk advies. Daarom komen er, zoals ik in de contourenbrief herziening rechtsbijstand van 9 november 2018 heb aangekondigd, voor alle Nederlanders overzichtelijke en toegankelijke voorzieningen voor informatie en advies over passende manieren van geschiloplossing.⁸

De leden van de SP-fractie merken op dat het overkomt alsof mediation en daarmee geschilbeslechting in de plaats wordt gesteld van rechtspraak. De leden merken op dat rechtspraak nodig blijft voor de rechtsontwikkeling en het doorhakken van knopen. In de brief lijkt volgens de leden van de SP-fractie te worden gestuurd op alternatieve geschilbeslechting als een voorafgaand verplicht vereiste voordat je bij de rechter terecht kunt. Dit vinden de leden van de SP-fractie een zorgelijke ontwikkeling en zij vragen de Minister om een reactie. De toegang tot de rechter blijft voor iedereen gewaarborgd, zonder voorafgaande verplichte mediatie. Dit neemt niet weg dat andere vormen van geschiloplossing soms tot snellere en meer duurzame oplossingen kunnen leiden. Daarom vind ik het, als gezegd, van belang dat rechtzoekenden gewezen worden op de voor- en nadelen van de verschillende vormen van alternatieve geschiloplossing en dat rechtzoekenden een onafhankelijk advies krijgen voor wat voor hen de meest passende vorm van geschiloplossing is.

⁸ Kamerstuk 31 753, nr. 155.

De leden van de VVD-fractie hebben, naar aanleiding van de passage in de brief die ziet op meer onderzoek naar mogelijkheden tot uitbreiding van het gebruik van buitengerechtelijke geschilbeslechting, de vraag gesteld wat de meerwaarde van nader onderzoek is, gegeven het onderzoek dat al verricht is. Er zijn inderdaad al waardevolle onderzoeken verricht die een nuttige basis bieden voor de verdere beleidsontwikkeling van het stimuleren van buitengerechtelijke geschiloplossing. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de periodiek herhaalde geschilbeslechtingdelta en het recente onderzoek naar rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschilbeslechting.⁹ Dit neemt niet weg dat er openstaande vragen zijn. In de brief van 11 juli 2018 heb ik vier actielijnen geschetst. Die actielijnen zijn: meer en betere informatie verschaffen over de voor- en nadelen van geschilbeslechting, zorgen voor een neutrale instantie en/of website die adviseert over buitengerechtelijke geschilbeslechting, mensen stimuleren om te kiezen voor de meest snelle, vroegtijdige en eenvoudige route van geschilbeslechting en waar nodig zorgen voor rechtsstatelijke waarborgen, waaronder kwaliteitswaarborgen. Voor elk van deze actielijnen geldt dat ze nader uitgewerkt moeten worden. Het onderzoek waar de brief aan refereert ziet op deze nadere uitwerking van de actielijnen.

De leden van de SP-fractie vragen of ik bereid ben te onderzoeken wat de investering in buitengerechtelijke geschiloplossing oplevert c.q. bespaart. Hierover merk ik op dat een dergelijk breed onderzoek naar alle vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting lastig uitvoerbaar is. Daarvoor zijn er te veel verschijningsvormen die bovendien op verschillende manieren zijn ingebed zijn in ons rechtsbestel. Daar komt bij dat voor een aantal varianten geldt dat ze nog volop in ontwikkeling zijn. Dit maakt het lastig in te schatten wat de kosten en de opbrengsten zijn. En als laatste punt bij de beantwoording van deze vraag is het goed om te benoemen dat de opbrengsten vaak op het immateriële vlak liggen (bijvoorbeeld een betere of meer duurzame relatie) en lastig is om te bepalen wat dit oplevert.

Rechtsstatelijke waarborging buitengerechtelijke geschiloplossing

De leden van de CDA-fractie vragen welke (grond)wettelijke of verdragsrechtelijke regels of uitgangspunten ik (op hoofdlijnen) identificeer die bij de toetsing van een concrete vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting op rechtsstatelijkheid aan de orde zijn. Hiervoor verwijs ik naar het eerder genoemde onderzoek naar de rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschilbeslechting. Uit dit onderzoek bleek dat de hoge (grond)wettelijke en rechtsstatelijke waarborgen die gelden voor overheidsrechtspraak niet allemaal in dezelfde mate van toepassing zijn op buitengerechtelijke geschiloplossing. Als voorbeeld werd de openbare behandeling genoemd. Waar dit bij overheidsrechtspraak als een waarborg geldt ten behoeve van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, is de behandeling achter gesloten deuren juist vaak de reden waarom bijvoorbeeld bedrijven kiezen voor arbitrage als methode van geschiloplossing. Ook bleek in dit onderzoek dat niet voor alle vormen dezelfde eisen kunnen gelden, daarvoor zijn er te veel verschillende verschijningsvormen.

⁹ E. Bauw e.a., Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing, Den Haag: BJU 2018.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of ik van mening ben dat er lacunes in de wetgeving bestaan. De onderzoekers van het bovengenoemde onderzoek naar rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing wijzen op de spanning die bestaat tussen enerzijds de behoefte aan (meer) waarborgen voor gebruikers van buitengerechtelijke geschilbeslechting en anderzijds de behoefte aan snellere, meer informele vormen van geschilbeslechting. Omdat (verdere) formalisering van buitengerechtelijke geschilbeslechting ten koste zou kunnen gaan van de aantrekkelijkheid en kracht van buitengerechtelijke geschiloplossing, is terughoudendheid wat de onderzoekers betreft geboden. Wel adviseren zij de ontwikkelingen op het terrein van buitengerechtelijke geschiloplossing goed te blijven volgen. Momenteel onderzoek ik de wenselijkheid en haalbaarheid van wetgeving op het gebied van mediation. Andere mogelijke lacunes in wetgeving zie ik op dit moment niet.

Geschillen met overheid

De leden van de SP-fractie vragen of er binnen de verschillende wetten en regelgeving voldoende mogelijkheden zijn voor overheidsorganen om geschillen buitengerechtelijk, in het bijzonder via mediation, af te doen. Ook vragen zij naar de mogelijk ervaren knelpunten hierbij en of eventueel nader onderzoek mogelijk is. Hierbij sluiten de vragen van de leden van de D66-fractie aan. Deze leden vragen of ik wil toelichten hoe gemeenten en overheidsinstanties ook in de toekomst worden gestimuleerd om de zogeheten informele aanpak zoals ontwikkeld door BZK toe te passen. Ook willen zij weten of en hoe er meer aandacht voor nodig is van het kabinet dan nu het geval is.

Voor de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen biedt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het wettelijk kader. De Awb voorziet in een belangrijk middel om te voorkomen dat geschillen onnodig bij de rechter belanden: de bezwaarprocedure. Deze procedure biedt belanghebbenden een laagdrempelige kosteloze mogelijkheid om bij het betreffende bestuursorgaan een heroverweging af te dwingen van een besluit waarmee men het niet eens is. Steeds meer bestuursorganen bellen na de ontvangst van een bezwaar met de indiener om te overleggen op welke wijze het bezwaar het beste behandeld kan worden. Mediation is een onderdeel van de verschillende geschilbeslechtingsmethoden die worden aangeboden (in zijn geheel wordt het aanbod aangeduid als het conflict-hanteringspalet). De Awb biedt de mogelijkheid aan het bestuursorgaan om de afdoeningstermijn in dergelijke gevallen op te schorten. Binnen de overheid wordt deze manier van behandeling van geschillen met de overheid (de zogeheten informele aanpak) sterk gepropageerd. In de brief van 11 juli 2018 wees ik al op het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO) van BZK, dat het kabinet verder overheid breed wil implementeren. Voorts ben ik in de brief van 9 november 2018 over de contouren voor een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, ingegaan op hoe het kabinet onnodige procedures met de overheid wil tegengaan. Daarbij legt het kabinet nadrukkelijk een verantwoordelijkheid bij de bestuursorganen zelf, ook in financiële zin.

In beantwoording van schriftelijke vragen ben ik nog verder ingegaan op de rol van de overheid bij geschillen.¹⁰ Een standpunt dat ik graag in op deze plek nog eens wil benadrukken, is dat de rol van de overheid in procedures anders moet en dat zal ik daarom met de collega's in het kabinet ter hand nemen. Ik heb uw Kamer toegezegd dat ik voor de zomer

¹⁰ Kamerstuk 31 753, nr. 158 (Verslag van een schriftelijk overleg over contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand) en Kamerstuk 31 753, nr. 159 (Schriftelijke beantwoording van openstaande vragen na de eerste termijn van het algemeen overleg gesubsidieerde rechtsbijstand op 23 januari 2019)

van 2019 met een plan van aanpak zal komen. Ook zal ik nog voor het zomerreces een aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht in consultatie brengen. Het doel van deze aanpassing is dat de rechter voor overheidspartijen die (veelvuldig) onnodig procederen niet alleen een proceskostenveroordeling volgens het gewone forfaitaire tarief kan opleggen, maar een extra bedrag.

De leden van de SP-fractie hebben in het bijzonder gewezen op de situatie bij het UWV, waarover zij eerder vragen stelden.¹¹ In de antwoorden van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwam naar voren dat volgens het UWV mediation standaard wordt aangeboden. De leden van de SP-fractie geven aan dat uit contacten met patiëntenverenigingen blijkt dat dit beeld niet herkend wordt. De leden willen weten hoe dit kan en welke verbetering hier mogelijk is. Namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reageer ik als volgt. Het UWV betreurt het dat het beeld van standaard mediation aanbieden niet wordt herkend en wijst er op dat de mogelijkheid van mediation wordt genoemd in iedere ontvangstbevestiging op een bezwaarschrift. Een uitkeringsgerechtigde kan de keuze maken om hier al dan niet gebruik van te maken. Daarnaast zal, zoals in eerdere beantwoording aangegeven, het UWV altijd eerst telefonisch contact opnemen met de uitkeringsgerechtigde om de bezwaarzaak zowel inhoudelijk als procedureel te bespreken. In voorkomende gevallen wordt in telefonisch contact mediation aangeboden. Als de uitkeringsgerechtigde zelf aangeeft behoefte te hebben aan mediation, is het standaard beleid om hier op in te gaan. Daarnaast staat er uitleg over mediation op de internetsite van UWV. Het UWV ziet geen mogelijkheden om hier een actievere rol in te spelen. Immers, mediation wordt al op verschillende manieren en in verschillende stappen in het proces aangeboden.

De leden van de SP-fractie vragen naar een verklaring voor het lage percentage civiel- en bestuursrechtelijke problemen waarbij mediation is ingezet. Ook vragen zij of er meer recente cijfers bekend zijn dan de 5% uit 2014. Tenslotte vragen zij in hoeveel van deze zaken het gaat om een probleem met de overheid en wat de overheid heeft ondernomen om dit percentage omhoog te krijgen. De cijfers waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen stammen uit het onderzoek «De geschilbeslechtsingsdelta» (2014), dat eens in de vijf jaar wordt uitgevoerd.¹² Dit jaar worden de voorbereidingen getroffen voor een nieuwe uitgave die naar verwachting in 2020 gereed zal zijn. De meeste mediations vinden plaats in het civiele recht, meer in het bijzonder in familierechtelijke geschillen. Bij slechts een klein deel van de mediations gaat het om een probleem met de overheid. De laatste jaren is voor geschillen met de overheid in het hiervoor al genoemde programma PCMO een aanpak ontwikkeld die tot doel heeft geschillen met burgers informeel en in een vroeg stadium op te lossen. Hierbij wordt geen gebruik gemaakt van een mediator, maar de ambtenaren proberen wel informeel en vroegtijdig geschillen op te lossen door (mede) gebruik te maken van technieken die ook door mediators worden toegepast. Op basis van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit 2014 werkt het kabinet aan de verdere landelijke, overheidsbrede implementatie van PCMO.

Zoals in mijn brief van 9 november 2018 over de contouren voor herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand opgemerkt, acht ik het van belang om juridisering door overheden terug te dringen. Het kabinet gaat daarom steviger inzetten op het voorkomen van

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2141.

¹² Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhus, *Geschilbeslechtsingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014.

onnodige procedures door inzet van meer informele procedures en een betere communicatie, door vergroting van de stok achter de deur als er toch onnodige procedures plaatsvinden (financiële prikkel via hogere proceskostenvergoedingen), en door een meer kritische blik op de (ongewenste) effecten van wet- en regelgeving.

Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken

De leden van de CDA-fractie lezen in de brief dat 43% van de consumenten die te maken heeft gekregen met een geschillencommissie, deze partijdig vindt. Hierbij lezen zij ook dat dit nauw samenhangt met de uitkomst van de procedure. Voornoemde leden vragen of dergelijke verbanden ook te zien zijn bij de reguliere rechtspraak en als dit niet zo is willen zij weten in hoeverre dit verband dan ook te maken heeft met andere factoren zoals de samenstelling van de commissie of de wijze waarop de procedure verloopt. In de evaluatie van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) signaleerden de onderzoekers dat het algemene rapportcijfer dat consumenten gaven aan het SGC samenhangt met de uitkomst van de geschilbeslechting. Kort gezegd: consumenten die «gelijk hadden gekregen», gaven over het algemeen een hoger rapportcijfer. Dit verband speelt volgens de onderzoekers ook een rol bij het oordeel van consumenten over de onafhankelijkheid. Zo'n 43 procent van de consumenten vindt de geschillencommissie partijdig en dit percentage is hoger dan in de voorgaande evaluaties van 2002 en 2009. Deze stijging kan volgens de onderzoekers verklaard worden doordat consumenten, in vergelijking met de voorgaande evaluaties, minder vaak gelijk kregen.¹³ Mij zijn geen soortgelijke onderzoeken bekend voor de rechtspraak. Wel zijn mij onderzoeken bekend waarin, meer in het algemeen, de samenhang onderzocht wordt tussen de ervaren rechtvaardigheid van procedures en de (acceptatie van) de uitkomst.¹⁴ Uit deze onderzoeken blijkt steeds weer dat naarmate rechtzoekenden de gevolgde procedure en hun behandeling door de rechter als eerlijker ervaren, zij eerder geneigd zijn deze rechter te vertrouwen. Dit vertrouwen in de rechter draagt vervolgens bij aan de acceptatie van de ongunstige uitkomst. Het vertrouwen in de rechter is onverminderd hoog, net als de ervaren onpartijdigheid van de rechtspraak.¹⁵ Wat de precieze redenen zijn van de ervaren partijdigheid van de procedures bij de SGC is mij niet bekend. Ik merk op dat de onderzoekers in het evaluatierapport concluderen dat de onafhankelijkheid van de SGC voldoende gewaarborgd is.¹⁶ Ik neem de ervaringen van de consumenten op dit punt niettemin mee in mijn periodieke gesprekken met de SGC.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de subsidie voor de SGC voor 2018 verhoogd wordt met een bedrag van circa 470.000 euro. Deze leden vragen hoe zich dit verhoudt tot het amendement-Van Nispen c.s. waar het gaat om een verhoging van 353.000 euro¹⁷. Ook hebben zij een aantal vragen rond de hoogte van het subsidiebedrag voor de komende jaren. Na de behandeling van de begroting van mijn ministerie in uw Kamer, waarbij ik heb aangegeven dat het voortbestaan van de SGC niet in

¹³ Evaluatie Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) 2009–2016, SEO Economisch Onderzoek 2018, p. 38–39.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld H. Grootelaar, Het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid in de zittingszaal, Trema 2018–6. Zie ook J. van der Linden, De civiele zitting centraal: Informeren, afstemmen en schikken. Universiteit van Tilburg (diss.) 2010.

¹⁵ Zie voor het vertrouwen van mensen in de rechtspraak: Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) 2018, 1, beschikbaar via www.scp.nl; en voor de ervaren onpartijdigheid van de rechtspraak de Kengetallen gerechten 2016, beschikbaar via www.rechtspraak.nl.

¹⁶ Evaluatie Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) 2009–2016, SEO Economisch Onderzoek 2018, p. ii.

¹⁷ Kamerstuk 34 750 VI, nr. 38.

gevaar mocht komen, ben ik in gesprek gegaan met de SGC. Inzet van deze gesprekken was te spreken over de toekomst van de SGC en de hiervoor benodigde financiële middelen, ook voor de langere termijn. Dit heeft ertoe geleid dat ik heb besloten om voor 2018 een subsidie te verstrekken op het niveau van het jaar ervoor. Ook heb ik voor de jaren 2019–2022, mede op basis van de inbreng van de SGC, de bedragen die in de bijlage van de begroting terug te vinden zijn, vastgelegd. Ik verwacht dat de SGC met de voorziene subsidiebedragen kan blijven voortbestaan.

Mediation en herziening van het stelsel voor rechtsbijstand

Er zijn vragen gesteld over de vergoeding voor mediation op toevoegingsbasis. Meer in het bijzonder is de vraag gesteld welke mogelijkheden er zijn voor juridische bijstand op toevoegingsbasis bij een mediation (bijvoorbeeld het inwinnen van advies over een slotovereenkomst). Gevraagd wordt of juridisch advies via een lichte advies toevoeging dan een mogelijkheid is. In de volgende gevallen kan naast de mediation een lichte adviestoevoeging verstrekt worden. Ten eerste kan dit bij de beëindiging van geregistreerd partnerschap zonder minderjarige kinderen. Hoewel hier geen sprake is van een verplichte gerechtelijke afhechting, is wel een advocaat of een notaris nodig voor het maken van de beëindigingsovereenkomst. De raad voor rechtsbijstand heeft het daarom mogelijk gemaakt dat daarbij één lichte adviestoevoeging kan worden verstrekt voor de werkzaamheden van de advocaat naast de mediationtoevoeging.

Ten tweede is een toevoeging voor juridische bijstand naast een mediation op toevoegingsbasis mogelijk bij het afhechten van een commerciële mediation. En ten derde is een dergelijke toevoeging voor juridische bijstand naast mediation mogelijk bij rechtspositionele vragen gedurende de mediation. Voorbeelden zijn advies over de afkoopsom bij ontslag, advies over een ingewikkelde boedelverdeling wegens de aanwezigheid van diverse ondernemingen bij echtscheidingsmediation.

Enkele leden willen weten hoe het toezicht op en de aansprakelijkheid van een verwij instantie- of persoon geregeld wordt, bijvoorbeeld voor het geval dat deze instantie of persoon mediation adviseert terwijl in die periode een termijn verstrijkt. Ook wordt gevraagd hoe de kwaliteit van een dergelijke verwijzer wordt gewaarborgd. In mijn contourenbrief over de herziening van gesubsidieerde rechtsbijstand gaf ik aan dat het nieuwe stelsel erop is gericht geschillen in een vroeg stadium op een laagdrempelige manier op te lossen. Ter ondersteuning daarvan komen er zowel online als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies. De exacte inrichting en organisatievorm van deze voorziening wil ik de komende tijd met mensen werkzaam in en rondom het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand vormgeven. Daarbij worden ook de door de leden genoemde aandachtspunten betrokken.

De leden van de SP-fractie vragen waar de constatering op is gebaseerd dat niet elke hulp- of bijstandsverlener in dezelfde mate oog zal hebben voor de voordelen van buitengerechtelijke geschilbeslechting en zij willen weten wat voor soort neutrale instantie hierover in de toekomst zal moeten adviseren. In het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand ontbreekt het, zoals ik in de contourenbrief heb toegelicht, aan een stelselmatige, integrale beoordeling van wat het probleem en de meest passende hulp is. De diagnose van het probleem is nu te juridisch en sluit nog onvoldoende aan op het werk van gemeenten en ontwikkelingen in het sociaal domein. Hierdoor blijft een breder pallet aan oplossingen, waaronder vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting, nu nog te vaak buiten beeld. In het nieuwe stelsel komt er een breder georiënteerde

eerstelijnsvoorziening. Dit zorgt voor een betere afweging welke vorm van hulp of bijstand kan worden geboden. De selectie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij die zelf geen belang heeft bij de uitkomst van de zaak of de verwijzing naar een rechtsbijstandverlener.

Ook vragen de leden van de SP-fractie welke vergoeding een mediator krijgt en in hoeverre deze vergoeding voldoende is. Net als voor advocaten geldt voor de vergoeding voor mediators op dit moment een forfaitair stelsel, een puntenstelsel gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding waarbij per uur één punt wordt toegekend. Het basisbedrag per punt is gelijk aan de vergoeding voor advocaten. De factoren die de hoogte van het aantal toegekende punten bepalen zijn de tijd die met de mediation is gemoeid (minder of meer dan vier uur); het aantal partijen dat aan de mediation deelneemt (zijn er zeven of méér rechtzoekenden of anderen betrokken bij dezelfde mediation, dan kan op uitdrukkelijk verzoek van de mediator een tweede mediator gekoppeld worden aan de zaak); en of de mediation heeft geleid tot een vaststellingsovereenkomst, die met het oog op afronding van de zaak in een rechterlijke uitspraak dient te worden opgenomen. Afhankelijk van deze factoren kan de vergoeding minimaal anderhalf punt en maximaal 12,5 punt bedragen. Zoals ik in de contourenbrief over de herziening van rechtsbijstand heb aangegeven, kent het nieuwe stelsel straks een andere systematiek voor de vergoedingen. Doel van deze systematiek is enerzijds een meer adequate vergoeding voor de rechtsbijstandsverleners en anderzijds het stimuleren van laagdrempelige oplossingen in plaats van procedures bij de rechter.

Herstelrecht: Slachtoffer-dadergesprek

De leden van de CDA fractie willen weten of de slachtoffer-dader gesprekken die zijn gericht op bemiddeling en emotioneel herstel alleen gevoerd kunnen worden met daders na afloop van de strafrechtelijke procedure, of ook al eerder; als iemand nog verdachte is. Deze gesprekken kunnen op ieder moment plaatsvinden. Deze vorm van bemiddeling is geen onderdeel van de strafrechtelijke procedure en is puur bedoeld om het contact tussen beide partijen tot stand te brengen en de verhoudingen te verbeteren. Dat kan zowel kort na de gebeurtenis (het delict) als enige tijd daarna plaatsvinden. Deze gesprekken hebben geen invloed op het verloop van het strafproces.

Oplossen aanverwante problemen via mediation in het strafrecht

Leden van de SP-fractie willen weten in hoeverre bij mediation in het strafrecht plek is voor het vinden van een oplossing voor problemen die niet binnen het strafrecht vallen, maar wel samen kunnen hangen met het (voorkomen van het) strafbare feit. Te denken valt aan echtscheidings-, woning-, schulden- en inkomensproblematiek. Mediation in het strafrecht is verbonden met de lopende strafzaak en vindt plaats tussen slachtoffer en dader. Voor het vinden van oplossingen voor andere problemen zal vaak gelden dat het niet om dezelfde partijen gaat. Hulpverleners of instanties kunnen uiteraard wel verwijzen naar de mogelijkheid van mediation voor andere problemen die naar voren komen. Als men goede ervaring heeft opgedaan met mediation in het strafrecht kan dit ook weer bijdragen aan het slagen van een vervolg bij andere problemen.

Mediation in het strafrecht en recidive

De leden van de CDA-fractie vragen mij uiteen te zetten of de recidivereductie significant afwijkt bij mediaton in het strafrecht ten opzichte van het commune strafrecht. Uit eerder onderzoek blijkt dat verdachten die

deelnemen aan een vorm van mediation een significant lagere kans hebben op recidive dan verdachten wier zaak op de traditionele manier wordt afgedaan. Dit blijkt uit zowel internationaal onderzoek, als uit onderzoek uitgevoerd in Nederland.¹⁸ Het onderzoek in Nederland heeft zich destijds gefocust op de Maastrichtse bemiddelingspraktijk en wees uit dat die significant lagere kans ook geldt wanneer variabelen, zoals leeftijd, delictsverleden en delictstypen, in acht werden genomen. Uit dit onderzoek kan echter niet afgeleid worden hoe bemiddeling zorgt voor deze lagere recidivekans. Op dit moment wordt door de Universiteit Twente en de Universiteit Maastricht onderzoek gedaan naar dit vraagstuk. Zij onderzoeken of deelname aan mediation een verandering teweegbrengt bij verdachten en welke factoren van mediation zorgen voor deze verandering.

Tijdsbesteding, werkdruk en efficiency bij mediation in het strafrecht

Er is door leden van de CDA-fractie gevraagd hoeveel efficiencywinst mediation in het strafrecht oplevert. Aan de ene kant is voorbereidings- en zittingstijd nodig. Zowel in de situatie waarin een geslaagde mediation is afgerond voorafgaand aan de zitting als in de situatie waarin tijdens de zitting wordt verwezen naar mediation. Aan de andere kant kan in bepaalde situaties de voorbereidings- en zittingstijd enigszins worden verkort, bijvoorbeeld als de complexe schade tussen betrokken partijen in de mediation is geregeld en afgehandeld.

Verder is de ervaring in de praktijk tot nu toe dat er meestal geen behoefte meer is aan het uitoefenen van het spreekrecht ter zitting als er een mediation heeft plaatsgevonden. Ook is de verwachting dat er minder snel hoger beroep zal worden ingesteld. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar die deze verwachting ondersteunen. De ervaring met mediation in strafzaken is hiervoor nog te kort.

Door de CDA-fractie is ook nog gevraagd naar de invloed van mediation in strafzaken op de werkdruk van rechters. De inzet van mediation in strafzaken vindt bij voorkeur zo vroeg mogelijk in de strafzaak plaats, nog voor de rechter erbij betrokken is. De praktijk wijst uit dat de meeste verwijzingen vanuit de OM-fase komen. Een succesvolle mediation kan in bepaalde gevallen voor het OM een reden zijn om de zaak te seponeren of met een strafbeschikking af te doen. Voor de situatie dat de zaak wel voor de rechter komt, geldt hetgeen in antwoord op voorgaande vragen is beschreven; hierover zijn nog geen cijfers beschikbaar.

Kosten mediation in strafzaken

Leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld of de kosten van het inzetten van mediation in het strafrecht verschillen van kosten die gemoeid zijn met het toepassen van het commune strafrecht. Zoals hiervoor beschreven kan mediation in verschillende fasen worden toegepast. Als een zaak aanhangig is gemaakt door een dagvaarding door de officier van justitie en na een eerste zitting wordt verwezen naar mediation, dan zal de zaak worden aangehouden en is een tweede zitting nodig. Indien aanhouding van de zaak uitsluitend plaatsvindt in het kader van mediation, dan werkt mediation kostenverhogend. In de praktijk zijn er soms ook andere redenen waarom aanhouding noodzakelijk is (bijvoorbeeld nader onderzoek) en wordt de tussenliggende periode

¹⁸ Het internationale onderzoek betreft: Sherman, L. W., Strang, H., Angel, C., Woods, D., Barnes, G. C., Bennett, S., & Inkpen, N. (2005). Effects of face-to-face restorative justice on victims of crime in four randomized, controlled trials. *Journal of Experimental Criminology*, 1(3), 367–395. Het Nederlandse onderzoek betreft: Claessen, J., Zeles, G., Zebel, S., & Nelen, H. (2015). Bemiddeling in strafzaken in Maastricht II. Onderzoek naar de samenhang tussen bemiddeling en recidive. *Nederlands juristenblad*(29).

gebruikt voor een mediationtraject. In de aanhoudingsperiode worden kosten gemaakt voor het regelen van de mediation door het mediationbureau van de rechtbank en voor inzet van de mediator. Deze kosten worden gedekt door de middelen die ik nu structureel in de begroting heb opgenomen. Dit geldt overigens ook in het geval mediation in een eerdere fase wordt gestart, op initiatief van het slachtoffer, de verdachte of de officier van justitie. Als de mediation in die fase slaagt dan kan dit voor de officier van justitie reden zijn om van dagvaarding af te zien. In die situatie is het gevolg dat er geen kosten zijn voor een zitting en de tenuitvoerlegging van een sanctie, maar wel voor de inzet van mediation.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de middelen voor mediation in het strafrecht verdeeld worden voor twee doelen en waarom dit zo is.¹⁹ Voor mediation in het strafrecht in de vervolgings- en berechttingsfase is nu structureel maximaal 1 miljoen euro beschikbaar, plus 3 ton exclusief voor jeugdzaken. Deze middelen worden via een aparte financieringsstroom (via de Raad voor de rechtspraak) besteed aan de mediations die op verwijzing van de officier van Justitie of via de rechter door tussenkomst van de mediationbureaus van de gerechten worden gefaciliteerd. Perspectief Herstelbemiddeling krijgt jaarlijks ca. 1,3 miljoen euro subsidie om herstelbemiddeling uit te voeren die los staat van de strafrechtprocedure en uitsluitend is bedoeld om emotioneel leed te herstellen. Perspectief Herstelbemiddeling ontvangt geen subsidie om mediation in het strafrecht uit te voeren. Beide voorzieningen hebben hun eigen uitgangspunten. Goede afstemming tussen deze voorzieningen is nodig voor de uitvoeringspraktijk. Hieraan zal in het beleidskader ten behoeve van herstelrecht voorzieningen in het strafrecht aandacht worden besteed. Dit beleidskader is naar verwachting eind 2019 gereed

De leden van de SP-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om meer dan 1 miljoen euro structureel per jaar vrij te maken voor mediation in het strafrecht.

Binnen de begroting van JenV is vanaf 2019 structureel een maximaal bedrag van 1,3 miljoen euro beschikbaar voor mediation in strafzaken waarvan 3 ton exclusief voor jeugdzaken. Deze middelen worden besteed aan mediations die op verwijzing van de officier van justitie of van de rechter worden gefaciliteerd via de mediationbureaus van de gerechten. De middelen worden naar verwachting in zijn geheel besteed aan de inmiddels lopende uitvoeringspraktijk. Hiermee is er nu jaarlijks meer dan 1 miljoen structureel beschikbaar voor het verder ontwikkelen en doorgroeien van mediation in het strafrecht.

Ook hebben leden van de SP- en de ChristenUnie fractie mij gevraagd of ik weet dat in de praktijk doorgaans twee mediators worden ingezet bij mediation in strafzaken en hoe daar in de vergoeding rekening mee wordt gehouden.

De vergoeding voor de mediator per verrichte mediation bedraagt netto 800 euro. Dit is een maximum bedrag, in een aparte vergoeding van onkosten is niet voorzien. Het is mij bekend dat vaak twee mediators worden ingezet, dat is een keuze die in de praktijk is gemaakt. In de gevallen waarin hiervoor wordt gekozen, is het ook de eigen keuze om het bedrag onderling te verdelen. Binnen de begroting van het ministerie is maximaal 1,3 miljoen euro beschikbaar voor mediation in strafrecht, waarvan zoals gezegd 3 ton voor jeugdzaken. De middelen worden via de Raad voor de rechtspraak besteed aan de uitvoeringspraktijk. Vanwege de

¹⁹ Het ene doel zijn slachtoffer-dader gesprekken die via de stichting Perspectief Herstelbemiddeling worden gefaciliteerd en het andere doel is mediation in strafzaken hetgeen via de Raad voor rechtspraak en het OM wordt gefaciliteerd.

binnen mijn begroting beperkt beschikbare middelen is het niet mogelijk om meer geld ter beschikking te stellen voor dit doel.

Reikwijdte van het Besluit slachtoffers strafbare feiten

Van de zijde van de fracties van D66, SP, CU en SGP zijn vragen gesteld over de reikwijdte van het Besluit slachtoffers strafbare feiten (hierna: het Besluit) en is er op gewezen dat dit besluit zich met name richt op de positie en het belang van slachtoffers.²⁰ De leden vragen mij hoe ik de verdere regelgeving op dit terrein in zal gaan richten nu herstelrecht-voorzieningen niet alleen van belang zijn voor het slachtoffer, maar ook voor de verdachte en de samenleving. Het Besluit regelt verschillende onderwerpen, waaronder mediation. De artikelen in dit besluit (waaronder de bepalingen die mediation betreffen) zijn opgenomen om te voldoen aan de implementatieplicht op grond van de Europese richtlijn «rechten van slachtoffers», 2012/29/EU. Deze richtlijn behandelt mediation vanuit het perspectief van het slachtoffer.

In 2019 wordt een beleidskader geformuleerd ten behoeve van herstelrecht-voorzieningen in het strafrecht. In dit beleidskader zal aandacht zijn voor de belangen van alle betrokkenen bij een mediation. Aan de hand van dit beleidskader zal worden bekeken of er nieuwe regelgeving als sluitstuk van het beleid nodig is. Als zou blijken dat nieuwe regelgeving aan de orde is, dan is het een optie om een nieuwe algemene maatregel van bestuur voor te stellen. Deze regeling kan zowel verdachten of veroordeelden als slachtoffers betreffen; artikel 51h, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering biedt daar expliciet een grondslag voor. In dat geval zal bezien worden of de artikelen ten aanzien van mediation, die nu in het Besluit zijn opgenomen, beter op hun plaats zijn in een nieuwe algemene maatregel van bestuur die de verschillende actoren in het herstelrecht betreft.

Voor een verdere uiteenzetting ten aanzien van wetgeving verwijs ik naar de reactie op de proeve van wetgeving, in het laatste onderdeel van deze brief.

Werkgroep communicatie Halt

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de werkgroep die werkt aan de aanpassing van de communicatie van Halt voor mensen met een licht verstandelijke beperking en aan het bevorderen van de deskundigheid ten aanzien van deze groep. De landelijke werkgroep licht verstandelijke beperking (LVB) betreft een ketenbrede werkgroep die zich bezighoudt met LVB in de strafrechtketen. Samen met ketenpartners werkt mijn ministerie aan meer bewustwording, het herkennen en vervolgens op een passende manier communiceren met, en bejegenen en sanctioneren van mensen met een LVB. Een van de deelprojecten van deze werkgroep is bijvoorbeeld de ontwikkeling van een brede communicatietool LVB (pictogrammen, visuele tool, actueel moeilijke woordenboek LVB). Deze werkgroep houdt zich dus niet specifiek bezig met het LVB-proof maken van Halt-communicatie. Halt is slechts één van de aangesloten partners in de werkgroep en het hierboven genoemde deelproject.

Naast deelname aan deze werkgroep wordt binnen Halt gebruik gemaakt van het screeningsinstrument SCIL (Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking) en een toolbox LVB met picto's die kunnen worden gebruikt in het gesprek met jongeren. Alle Halt-medewerkers hebben een training gespreksvaardigheden LVB gevolgd en weten hoe zij

²⁰ Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, Stb. 2016, nr. 310.

de toolbox kunnen gebruiken. Vanuit het ministerie is een subsidie toegekend voor de ontwikkeling van een LVB excuusboek en ondersteunende filmpjes bij de leeropdrachten. Deze producten zijn nog in ontwikkeling.

Rol reclassering en Slachtofferhulp Nederland

De leden van de fracties van SP en ChristenUnie zijn benieuwd welke rol ik weggelegd zie voor de reclassering en Slachtofferhulp Nederland bij de verdere ontwikkeling van het herstelrecht. Voor de reclassering is herstelgericht werken een belangrijk onderdeel van het reguliere werkproces. Daarbij maakt de reclassering gebruik van haar kennis en vaardigheden op het gebied van risicobeheersing en gedragsbeïnvloeding. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden om de relatie tussen de cliënt en het slachtoffer te herstellen. Om herstelgericht te werken is de reclassering afhankelijk van andere ketenpartners. De reclassering zelf heeft immers, met uitzondering van huiselijk geweld zaken, geen direct contact met slachtoffers of nabestaanden. De samenwerking met ketenpartners rond informatievoorziening wordt de komende periode verder geïntensiveerd. Om de wensen en behoeften van het slachtoffer mee te nemen in de reclasseringsadviezen is goede informatievoorziening vanuit Slachtofferhulp Nederland en het Openbaar Ministerie essentieel. De PI Almelo en de reclassering lanceren in 2019 een Huis van Herstel voor gedetineerden. In deze kleinschalige woonvoorziening wonen gedetineerden in de laatste fase van hun detentie en is gericht op herstel van een plek in de samenleving van de ex-gedetineerde, met aandacht voor het slachtoffer. Mijn ministerie draagt financieel bij aan dit initiatief.

Rol van mediation in het strafrecht in de eindfase van de tenuitvoerlegging

De leden van de fracties van ChristenUnie en SP vragen naar de inzet van mediation in de fase van de tenuitvoerlegging van de straf. Het is zo dat mediation in het strafrecht wordt ingezet in de vervolgings- en berechtingsfase, dus in de fase dat er een directe verbinding is met het strafproces. Vooralsnog is niet voorzien in mediation in de eindfase van de tenuitvoerlegging. Herstelbemiddeling in de vorm van slachtoffer-dader gesprekken kan evenwel in iedere fase worden ingezet en dus ook in deze fase. Perspectief Herstelbemiddeling is in de fase van de tenuitvoerlegging reeds actief en werkt samen met DJI om het voor slachtoffers en daders die daar behoefte aan hebben mogelijk te maken om te werken aan herstel. Het is nodig om ook in deze fase de belangen van slachtoffers mee te wegen, het slachtofferschap stopt immers niet na het vonnis. In dit verband wijs ik erop dat de belangen van slachtoffers ook een nadrukkelijke plek hebben gekregen in mijn visie op gevangenisstraffen. Zo komt er onder andere meer aandacht voor het inzetten op herstel binnen detentie. Daarnaast worden slachtofferbelangen meegewogen bij de verlening van reïntegratieverlof. Op deze wijze wil ik de komende tijd het slachtoffergericht werken in de hele fase van de tenuitvoerlegging versterken. Ik meen tevens dat ik met deze plannen tegemoet kom aan de wensen van de leden van de fracties van SP en ChristenUnie die beogen de belangen van slachtoffers in de fase van de tenuitvoerlegging beter te positioneren.

In de justitiële jeugdinrichtingen wordt herstelgericht gewerkt. De inzet is gericht op het vergroten van inzicht bij de jeugdigen in de gevolgen van hun gedrag voor slachtoffers en de samenleving. Daarnaast wordt gekeken naar manieren waarop de jeugdige kan bijgedragen aan herstel. Ook het onder het voorgaande onderdeel genoemde «Huis van herstel» beoogt bij te dragen aan een vorm van herstelrecht in de eindfase van de tenuitvoerlegging.

Meer in het bijzonder willen de leden weten welke mogelijkheden er zijn voor bemiddeling en mediation op doorverwijzing van de politie, Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering, zowel in de politiefase en na het vonnis. Ik hecht eraan dat slachtoffer en dader in staat worden gesteld, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan het oplossen van zaken die het gevolg zijn van het strafbare feit. Voor jeugdige delinquenten is dit in het bijzonder van belang. Jongeren moeten kunnen leren van hun fouten. De confrontatie met het leed dat is veroorzaakt en het zich bewust worden van de consequenties voor het slachtoffer zijn heel belangrijk. Dit heeft een pedagogische meerwaarde en draagt bij aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Bemiddeling en mediation moeten daartoe zowel vóór, tijdens als na het strafproces beschikbaar zijn voor jeugdigen. Wanneer slachtoffer en dader deelnemen aan een vorm van herstelbemiddeling geniet het de voorkeur dat met de overeenkomst die daaruit voortvloeit rekening wordt gehouden in het vonnis. Hetgeen besproken en afgesproken wordt in het kader van mediation gaat immers over hetzelfde feit als waarvoor vervolging plaatsvindt.

In het beleidskader herstelvoorzieningen zal meer specifiek worden ingaan op de mogelijkheden voor bemiddeling en mediation die er in de diverse fasen rond het strafproces zijn.

Opleiding mediators in jeugdstrafzaken

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de manier waarop bij de opleiding tot mediator rekening wordt gehouden met de specialisatie jeugdstrafzaken. In de private opleidingen mediation binnen het strafrecht wordt aandacht besteed aan het mediaten met jongeren in het strafrecht, in de ene opleiding meer dan in de andere. Accreditatie van erkende opleidingen vindt plaats vanuit de onafhankelijke Stichting Kwaliteit Mediators. Verder is het zo dat door de Vereniging van Mediators in Strafzaken in samenspraak met de betrokkenen in dit veld het (specialisatie) profiel strafrechtmediator met daarbij behorende opleidingseisen ontwikkeld wordt. In het algemeen geldt voor mediators die zijn geregistreerd in het register van de MfN dat zij de verantwoordelijkheid hebben om zich ervan te vergewissen dat zij over de juiste kennis en vaardigheden te beschikken alvorens zij een mediation, waaronder ook een eventuele mediation waarbij een jongere is betrokken, op zich nemen.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe ik aankijk tegen andere vormen van herstelbemiddeling, zoals de herstelconferentie. Ik vind het, zoals gezegd, belangrijk dat slachtoffers en daders in staat worden gesteld, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan het oplossen van zaken die het gevolg zijn van het strafbare feit. Een beleidskader herstelvoorzieningen, waar ook elders in deze brief op wordt ingegaan, zou openingen kunnen bieden voor diversiteit, teneinde recht te doen aan de behoefte aan maatwerk die in de praktijk bestaat. Zo is de herstelconferentie een vorm van herstelbemiddeling die kan worden toegepast. In het kader van mediation in strafzaken wordt nu soms al het netwerk van het slachtoffer en/of de verdachte betrokken bij de mediation.

Reactie op verzoek commissie over het artikel «Buiten de rechter om?»

De leden van de VVD-fractie hebben met warme belangstelling het artikel «Buiten de rechter om?» gelezen. De leden vragen waarom de Minister van Justitie en Veiligheid in zijn reactie op het artikel niet ingaat op de hoge transacties en of zijn opmerking dat hij niet de algemene zorgen van de Raad voor de rechtspraak over het gebrek aan buitengerechtelijke proceswaarborgen deelt, ook geldt ten aanzien van de hoge transacties.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in zijn reactie op het artikel de buitengerechtelijke proceswaarborgen ten aanzien van hoge transacties buiten beschouwing gelaten omdat hij op dat moment nog met het openbaar ministerie en de rechtspraak in gesprek was over de mogelijkheid van een rechterlijke toets voorafgaand aan een hoge transactie. Inmiddels is er duidelijkheid.

In zijn brief van 19 december 2018²¹ kondigt de Minister van Justitie en Veiligheid aan dat een rechterlijke toets zal worden uitgewerkt in zaken waarin het openbaar ministerie – met inachtneming van de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties – een hoge transactie treft en dat ten aanzien van de ontnemingsschikking een vergelijkbare procedure zal kunnen worden ingericht. Graag verwijs ik voor verdere details naar genoemde brief.

Naar aanleiding van de opmerking in de reactie van de Minister van Justitie en Veiligheid op het artikel «Buiten de rechter om» dat vanuit het oogpunt van rechtseenheid niet wenselijk is dat de sanctionering via het bestuursrecht een punitiever karakter krijgt dan bestraffing via het strafrecht, vragen de leden van de VVD-fractie om een overzicht van de overtredingen van vergelijkbare normen waarbij de maximale bestuurlijke boete hoger is dan de maximale strafbedreiging in het strafrecht.

De Raad van State concludeerde in het advies van 13 juli 2015²² over sanctiestelsels onder meer dat grote verschillen bestaan tussen boetemaxima in het bestuursrecht en in het strafrecht. Het nader rapport²³ dat een reactie geeft op dit advies, zet uiteen dat bestaande boetestelsels waarvan de boetemaxima niet geënt zijn op de strafrechtelijke boetecategorieën zullen worden aangepast. Dit vergt wetswijziging en een zorgvuldige beoordeling van de desbetreffende boetestelsels en de specifieke normen die het betreft.

Ik beschik nog niet over een overzicht van alle overtredingen van vergelijkbare normen waarbij de maximale bestuurlijke boete hoger is dan de maximale geldboete in het strafrecht. Voor een aantal voorbeelden verwijs ik naar de tabel op bladzijde 213 van het Referentiekader geldboetes²⁴.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie wat sinds de brief van 11 juli 2018 is ondernomen op het gebied van de intensivering van de rechtsbijstand in de ZSM-procedure en wanneer de Kamer een volgende brief kan verwachten met de laatste stand van zaken. In het najaar van 2018 is in overleg met de (regionale) ketenpartners in de regio's Zeeland-West Brabant en Rotterdam gestart met de lokale vormgeving van nieuwe werkwijzen met het oog op de toepassing van het standaardconsult in ZSM-zaken en het onderzoeken van de mogelijkheden van aanvullende procesverbeteringen. In de loop van 2019 zullen stapsgewijs steeds meer regio's aansluiten bij de nieuwe werkwijze(n), waarbij gebruik kan worden gemaakt van de «best practices» die in de startregio's zijn ontwikkeld. Zoals aangegeven in genoemde brief van 11 juli 2018 houd ik vinger aan de pols en zal ik uw Kamer in het najaar van 2019 informeren over de voortgang.

²¹ Kamerstuk 29 279, nr. 478, par. 3.3.

²² Stcrt. 2015, nr. 30280.

²³ Bijlage bij Kamerstuk 34 775 VI, nr. 102, p. 26.

²⁴ Kamerstuk 33 000 VI, nr. 77 (Referentiekader geldboetes, Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geld-boetes in het bestuursrecht en het strafrecht van 26 januari 2012).

Reactie op de proeve van wetgeving over «Herstelgerichte afdoening via bemiddeling in strafzaken» van de Universiteit van Maastricht en de Stichting Restorative Justice Nederland (RJN)

Stand van zaken herstelrecht voorzieningen en beleidskader

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering ruimte biedt voor vernieuwing en zij willen weten of er naast het Besluit slachtoffers van strafbare feiten nog andere besluiten zijn gebaseerd op dit artikel. De leden van de fracties van D66, SP, ChristenUnie en VVD hebben in verschillende bewoordingen gevraagd naar de ontwikkelingen die zich voordoen met betrekking tot de regelgeving op dit terrein en op welke termijn dit verwacht kan worden.

Het Besluit slachtoffers strafbare feiten is de enige regeling die (mede) gebaseerd is op artikel 51h, vierde lid, Sv. Op korte termijn is geen verandering van dit Besluit voorzien. Ik verwijs overigens naar de beantwoording hieronder ten aanzien van het nieuwe wetboek van Strafvordering. Een belangrijke recente ontwikkeling is dat in 2019 een beleidskader wordt ontwikkeld ten aanzien van herstelrecht voorzieningen in het strafrecht. Als aanpassing van regelgeving nodig zou blijken te zijn, dan zal hier na totstandkoming van het beleidskader naar worden gekeken. Het beleidskader zal eind 2019 worden voltooid. Daarna zal ik uw Kamer informeren over het beleidskader en over voornemens tot aanpassingen van regelgeving als die als sluitstuk van het beleidskader nodig blijken te zijn.

Nieuw wetboek van Strafvordering

De leden van de D66 en SP fractie willen weten welke punten uit de voorgenomen regelgeving rond het nieuwe wetboek van Strafvordering begin 2019 alvast kunnen worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden wijs ik eerst op de huidige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over herstelrecht. Als eerste is dat de definitie van het begrip herstelrecht in artikel 51a Sv waarbij is bepaald dat hieronder wordt verstaan: het in staat stellen van het slachtoffer en de verdachte of de veroordeelde, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen van het strafbare feit, met de hulp van een onpartijdige derde. Voorts is in artikel 51h Sv een aantal hoofdlijnen vastgelegd ten aanzien van herstelrecht voorzieningen, waaronder bemiddeling in het strafrecht (mediation). Het vierde lid van dit artikel geeft een grondslag voor het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden twee wijzigingen voorbereid ten aanzien van het herstelrecht. Ten eerste is dat de positie van artikel 51h Sv. Dit artikel maakt momenteel deel uit van de titel die is gewijd aan het slachtoffer, meer in het bijzonder van de afdeling «Schadevergoeding» (Eerste boek, Titel IIIA, Derde afdeling, Sv). Sinds de introductie van artikel 51h is het herstelrecht verder ontwikkeld: het betreft niet altijd (alleen) schadevergoeding en het initiatief hoeft niet bij het slachtoffer te liggen, maar kan ook uitgaan van de verdachte. Daarom wordt voorgesteld om het artikel in het nieuwe wetboek anders te positioneren, daarmee uit de context van de schadevergoeding aan het slachtoffer te halen en in een breder perspectief te plaatsen. Ten tweede wordt overwogen om te voorzien in een bevoegdheid voor de rechter om een zaak af te doen als slachtoffer en verdachte na een geslaagde mediation een vaststellingsovereenkomst

hebben afgesloten, zonder dat de rechter zich hoeft uit te spreken over de tenlastelegging. Deze bevoegdheid is bijvoorbeeld van belang als de rechter zelf de verdachte en het slachtoffer naar mediation heeft verwezen. Na een geslaagde mediation kan de noodzaak ontbreken om de zaak voort te zetten en dan kan een rechterlijke afdoening nuttig zijn.

In aanloop naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering, is het aangegeven om alvast in de praktijk ervaring op te doen met een aantal nieuwe voorzieningen die straks in het nieuwe wetboek worden opgenomen. De mogelijkheid voor een rechterlijke afdoening, zoals hierboven aangeduid, wordt opgenomen in het wetsvoorstel ten aanzien van innovatie van verschillende strafvorderlijke onderwerpen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

Door de leden van de SP-fractie zijn vragen gesteld over de wijze waarop de opstellers van de proeve van wetgeving van de Universiteit Maastricht en RJN worden betrokken in de nu lopende trajecten en welke inhoudelijke punten uit de proeve daarbij worden betrokken. Zoals gezegd is gestart met de ontwikkeling van een beleidskader voor herstelrecht voorzieningen. De opstellers van de proeve worden bij de ontwikkeling van dit beleidskader betrokken, evenals andere relevante partijen. Eerder in deze reactie liet ik u al weten dat als na vaststelling van het kader blijkt dat nieuwe regelgeving nodig is ter uitvoering of ondersteuning daarvan, daartoe dan voorstellen zullen worden gedaan. De proeve van wetgeving – en de visie die daarvoor de basis vormt – beschouw ik als een waardevolle inbreng bij de ontwikkeling van het beleidskader. Hierbij zijn uiteraard ook de opvattingen van de ketenpartners en belanghebbende organisaties nodig. Gezien de geschetste aanpak vind ik het te vroeg om nu uitspraken te doen over concrete onderdelen van de proeve van wetgeving.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten welke rol ik zie weggelegd voor mediation in de eindfase van de tenuitvoerlegging in strafzaken. Voorts willen zij weten hoe ik aankijk tegen de vergoeding voor mediators in strafzaken en willen zij weten welke rol er volgens mij is weggelegd voor de reclassering en Slachtofferhulp Nederland bij de verdere ontwikkeling van het herstelrecht.

Voor de antwoorden op deze vragen wil ik graag verwijzen naar het eerste gedeelte van deze brief waarbij de vragen zijn beantwoord die gesteld waren bij de brief over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht. Onder de diverse kopjes vindt u de antwoorden op deze vragen.

Herstelrecht binnen het civiele recht

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten welke rol het herstelrecht inneemt binnen het civiele recht, in relatie tot de opdracht uit het regeerakkoord om binnen de innovatieagenda ook herstelrecht een plek te geven. Zoals ik in de brief 11 juli 2018 heb aangegeven, is herstelrecht een andere benadering – herstel in plaats van vergelding – van het leed dat is aangedaan vanwege een strafbaar feit. In het civiele recht is het uitgangspunt in geval van aansprakelijkheid altijd al het herstel van schade in geld, natura of enige andere vorm van genoegdoening. Zo wordt er schadevergoeding betaald, een onverschuldigd betaald bedrag terugbetaald, een ten onrechte ontbonden arbeidsovereenkomst hersteld, een gebrekkig product vervangen en een misleidende publicatie gerectificeerd. Dergelijke «herstelrechten» zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek.

Wanneer onder herstelrecht ook wordt verstaan dat de betrokkenen zelf kunnen bepalen wat er moet gebeuren bij een conflict, zonder dat daarvoor een procedure moet worden gevoerd, is dit eveneens al mogelijk in het civiele recht. Partijen kunnen bij een civielrechtelijk conflict doorgaans zelf bepalen hoe ze dat oplossen. De betrokkenen kunnen allereerst proberen daar onderling uit te komen. Dat kan zonder tussenkomst van derden, via mediation of arbitrage of met behulp van een advocaat. De gedupeerde partij kan ook naar de rechter gaan. De rechter zal vaak eerst proberen om partijen ertoe te bewegen er zelf uit te komen, door bijvoorbeeld excuses aan te bieden voor het aangedane onrecht of een schadevergoeding af te spreken. Bij bijvoorbeeld de behandeling van letselschadezaken is er oog voor de emotionele gevolgen van het letsel van het slachtoffer, alsmede voor de behoefte aan erkenning en genoegdoening. Binnen de Letselschade Raad streven de verschillende beroepsgroepen die betrokken zijn bij de schade-afhandeling naar een correcte en persoonlijke bejegening van het slachtoffer. Naast het recht doen in juridische zin is oog voor de emotionele gevolgen van het ongeval van groot belang voor het bereiken van duurzame oplossingen.

Het wetsvoorstel voor de Experimentenwet rechtspleging (dat momenteel bij de Afdeling advisering van de Raad van State ligt) maakt het mogelijk dat kan worden geëxperimenteerd met innovatieve vormen van rechtspleging. Het doel van het wetsvoorstel is om in de praktijk te onderzoeken hoe de procesvoering voor de burgerlijke rechter kan worden verbeterd, met het oog op de behoefte van rechtzoekende burgers en bedrijven aan meer eenvoud, snelheid, en effectiviteit in de gerechtelijke geschilbeslechting en aan de-escalatie van het conflict, zodat conflicten niet op de spits worden gedreven en partijen bij elkaar worden gebracht. Dat zal in het civiele recht op innovatieve wijze bijdragen aan herstel van het gedane onrecht en het oplossen van conflicten.