

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 633

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Met mijn brief van 8 januari 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de inzet van het kabinet op herstelrecht en u het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (hierna; het beleidskader) aangeboden.¹

Bij herstelrecht en de toepassing van herstelrechtvoorzieningen staat centraal wat het slachtoffer nodig heeft voor herstel en wat de verdachte of veroordeelde kan doen om verantwoordelijkheid te nemen en waar mogelijk te herstellen. De toepassing van herstelrecht draagt op die manier bij aan reflectie door de verdachte of veroordeelde. Dat heeft ook een gunstige invloed op de kans op recidive. Daarmee is ook de samenleving gebaat. Dat geldt in het bijzonder wanneer het een jeugdige verdachte of veroordeelde betreft.

Het beleidskader is bedoeld om professionals richtsnoeren voor de praktijk te bieden en te komen tot een structurele, uniforme en duurzame werkwijze.

Het beleidskader beschrijft onder meer welke herstelrechtvoorzieningen er zijn en in welke fase van het strafproces ze ingezet kunnen worden. De focus ligt daarbij in de eerste plaats op de fase van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder de afdoenings- en vervolgingsfase OM, en in de tweede plaats op de berechtingsfase. In het beleidskader is tevens vastgelegd dat mediation in strafzaken in deze fasen de voorliggende voorziening is.

Tijdens het Algemeen Overleg geschilbeslechting en herstelrecht op 20 februari jl. heeft uw Kamer met instemming gereageerd op het beleidskader en de daarmee samenhangende aanpak.² Tijdens dit overleg heb ik toegezegd dat ik jaarlijks een voortgangsbrief zal sturen over de

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 560.

² Kamerstuk 35 300 VI, nr. 120.

inzet van herstelrecht en de ontwikkelingen die samenhangen met het beleidskader. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Hieronder ga ik eerst in op de motie van het lid Van den Berge c.s. waarin wordt gevraagd om met ketenpartners en belangrijke organisaties in gesprek te gaan en te onderzoeken hoe meer inzet van mediation en herstelrecht tegelijkertijd kan bijdragen aan het wegwerken van de achterstanden in de juridische keten en het versterken van de positie van slachtoffers.³

Uitvoering motie Van den Berge c.s.

Op 25 juni en 18 september 2020 zijn brieven aan uw Kamer gestuurd over de contouren van de aanpak bij het wegwerken van achterstanden in de strafrechtssketen en de voortgang van deze aanpak.⁴ Op 21 september jl. is tijdens een notaoverleg besproken of de inzet van herstelrecht zou kunnen bijdragen aan het wegwerken van achterstanden (Kamerstuk 29 279, nr. 617) en is de hierboven genoemde motie Van den Berg c.s. (Kamerstuk 29 279, nr. 613) ingediend.

Medio november is ter uitvoering van deze motie gesproken met vertegenwoordigers van de Raad voor de rechtspraak, Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland, Reclassering Nederland, Nederlandse Orde van Advocaten, Nationale Politie, Vereniging Mediators in Strafzaken, Raad voor Kinderbescherming, Halt, Perspectief Herstelbemiddeling en Restorative Justice Nederland. Zij hebben toegelicht wat voor hen de waarde van de inzet van herstelrecht is en gereflecteerd op de vraag of en zo ja, hoe herstelrecht kan bijdragen aan het wegwerken van achterstanden.

Deze bijeenkomst heeft inzichtelijk gemaakt dat er weliswaar veel verwachtingen en ideeën zijn over de inzet van herstelrecht, maar dat het niet eenvoudig is om de inzet van herstelrecht te vertalen naar winst in termen van middelen, (personele) capaciteit of invloed op de duur van de strafrechtelijke procedure. Herstelrecht is immers geen alternatief voor het strafrecht, maar een onderdeel daarvan (mediation) of aanvulling daarop (herstelbemiddeling). Door diverse deelnemers is opgemerkt dat mogelijk winst kan worden behaald met het vaker inzetten van herstelrecht in een vroeg stadium, zoals in de politiefase en bij de ZSM werkwijze. Op de inzet van herstelrecht in de politiefase ga ik verderop in deze brief in. Ik zal dit de komende tijd met ketenorganisaties verkennen wat dit kan betekenen voor de ZSM fase en u hierover nader over informeren in de volgende voortgangsbrief.

Ontwikkelingen in de herstelrechtpraktijk

Zoals toegelicht in de brief van 8 januari jl. is het beleidskader het begin van een aanpak waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar het bevorderen van herstelrecht in het jeugdstrafrecht en waarmee met een aantal vervolgcacties de komende periode verder wordt gewerkt aan het bevorderen van herstelrecht in het strafrecht. Hieronder ga ik in op herstelrecht in jeugdzaken, en beschrijf ik de ontwikkelingen bij mediation in strafzaken en herstelbemiddeling waarbij ik ook in ga op de vervolgcacties.

³ Kamerstuk 29 279, nr. 612.

⁴ Kamerstuk 29 279, nrs. 601 en 614.

Herstelrecht in jeugdzaken

De toepassing van herstelrechtvoorzieningen voor jeugdigen heeft in de afgelopen periode bijzondere aandacht gekregen van de betrokken ketenpartners. Het is goed te merken dat de betrokken organisaties zelf het initiatief nemen om de ambities uit het beleidskader in praktijk te brengen. Zo heeft deze zomer een jeugdketenoverleg mediation in strafzaken plaatsgevonden tussen de Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Politie, Jeugdreclassering, OM en de rechtspraak. Daar is de gezamenlijke ambitie uitgesproken dat in elke strafzaak met een jeugdige verdachte, herstelrecht als interventie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderzocht. De bedoeling is dat in de jeugdketen voor alle betrokkenen duidelijk is wanneer en op welke wijze mediation kan worden ingezet. De werkprocessen dienen daarbij goed op elkaar te zijn afgestemd zodat er zo min mogelijk vertraging ontstaat. Elke ketenpartner heeft de stand van zaken rondom mediation in de eigen organisatie geïnventariseerd en mogelijke verbeterpunten en afstemmingswensen aangedragen om de gedeelde ambitie te realiseren. De opbrengsten zijn gebundeld in een werkdocument waarmee nu in de praktijk wordt gewerkt.

Intussen is er een stijging te zien in het aantal jeugdzaken waarin mediation wordt toegepast. Op basis van de prognose voor 2020 wordt er, ondanks de dempende werking van de Covid-19 crisis, een hogere instroom van jeugdzaken verwacht dan in 2019 (239 zaken tegenover 213 in 2019). In 95,5% van de gestarte jeugdmediations wordt uiteindelijk overeenstemming tussen de partijen bereikt en in 25,5% van die zaken wordt ook de schade afgehandeld. In combinatie met het feit dat de gemiddelde doorlooptijd in een jeugdmediation 13 dagen bedraagt, zijn dit mooie en veelbelovende resultaten. Om de werkwijze nog meer te borgen in reguliere werkprocessen wordt onderzocht of mediation kan worden opgenomen in de nieuwe normen voor doorlooptijden in jeugdstrafzaken.

Ondanks alle inzet en aandacht lijkt het erop dat het huidige aantal jeugdmediations achterblijft bij de zaken die zich hier in potentie voor lenen. Om een impuls te geven aan de instroom van jeugdzaken gaat de Raad voor de Kinderbescherming zaken rechtstreeks aanmelden bij het mediationbureau van de rechtspraak, in plaats van bij de officier van justitie. De RvdK zet daarnaast in op het bevorderen en borgen van kennis over herstelvoorzieningen bij haar medewerkers. Als deze werkwijze in de praktijk het beoogde effect sorteert, wordt het beleidskader herstelrecht hierop aangepast.

De financiële middelen die beschikbaar zijn voor mediation in jeugdstrafzaken zijn de afgelopen jaren ruimschoots voldoende gebleken. Ik vertrouw er daarom op dat de groeipotentie van deze ambities financieel gedekt kan worden.

Mediation in strafzaken

De structurele financiering van mediation in strafzaken vanaf 2018 en de inwerkingtreding van het beleidskader begin dit jaar hebben geleid tot meer rust en duidelijkheid in de mediationpraktijk. De Raad voor de rechtspraak heeft mij laten weten dat in 2019 door rechters en officieren 1472 strafzaken zijn verwezen naar mediation. In zaken waarin beide partijen dat willen, wordt een mediationtraject gestart. Het slagingspercentage van die gestarte zaken ligt hoog (rond de 85%) en dat heeft in 2019 geleid tot 833 mediationovereenkomsten. In ruim 20% van deze zaken maakt een schaderegeling deel uit de mediationovereenkomst. In

2020 heeft mediation in strafzaken te maken met de beperkingen door de Covid-19 crisis. Daardoor zal het aantal mediations naar verwachting iets lager liggen dan in 2019 en zijn de middelen toereikend.

De Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie besteden dit jaar aandacht aan het borgen van de kwaliteit van mediation in strafzaken. Aan alle mediators in strafzaken wordt een tweedaagse cursus gegeven in samenwerking met het Studiecentrum Rechtspleging (SSR). In deze cursus is aandacht voor het jeugdstrafrecht. Ook worden verwijscur-sussen voor officieren en strafrechters ontwikkeld.

Ook binnen verschillende rechterlijke instanties zijn concrete ontwikkelingen gaande op het gebied van mediation in strafzaken. Zo is het Hof Den Haag begonnen met speciale mediationzittingen, waarbij in aanloop naar de zitting de mogelijkheid van mediation wordt verkend. In het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant wordt een speciale aanpak voor mediation in verkeers(straf)zaken voorbereid. Doel is om te bezien hoe in verkeerszaken waarbij sprake is van ernstig letsel of dood door schuld, zowel recht wordt gedaan aan het herstel voor slachtoffer en verdachte, als aan het uitgangspunt van borgen van het publieke belang door een publieke rechtszitting. Sinds september 2019 loopt er een landelijke kleinschalige pilot mediation in fraudezaken. De pilot zal waarschijnlijk tot medio 2021 lopen alvorens de balans wordt opgemaakt.

Wetgeving

In het voorstel voor de Innovatiewet Strafvordering is een onderdeel opgenomen ten aanzien van mediation in strafzaken. In het wetsvoorstel wordt geregeld op welke wijze de rechter kan handelen als mediation wordt gestart na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Dit voorstel is gedaan met het oog op een doelmatige afhandeling van de zaak binnen het strafprocesrecht en op de verdere ontwikkeling van mediation. Op 5 november 2020 heeft de afdeling Advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het nader rapport is in voorbereiding. In de zesde voortgangsrapportage ten aanzien van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering werd uw Kamer uitgebreider geïnformeerd over de Innovatiewet (Kamerstuk 29 279, nr. 625).

Verder is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in voorbereiding, die wordt toegesneden op herstelrechtvoorzieningen in het strafproces. Deze wordt gebaseerd op artikel 51h, vierde lid, Sv. De onderwerpen ten aanzien van herstelrecht die nu in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten staan, worden in de nieuwe AMvB geregeld. Deze AMvB zal niet alleen het slachtoffer, maar ook de verdachte gaan betreffen. Hiermee wordt tot uiting gebracht dat herstelrecht niet alleen een instrument is voor slachtoffers, maar ook voor verdachten.

Verder kunnen in de AMvB nieuwe bepalingen worden opgenomen over onderwerpen die nu nog ongeregeld zijn. Hierbij worden behoeften die in de praktijk leven betrokken, met de kanttekening dat er binnen de begroting geen middelen beschikbaar zijn om een intensivering te dekken.

Herstelbemiddeling

In het beleidskader is vastgelegd dat naast mediation ook herstelbemiddeling als voorziening gedurende het strafproces kan worden ingezet. Bij herstelbemiddeling gaat het om bemiddelingsgesprekken die gericht zijn op bemiddeling en emotioneel herstel. Deze staan los van de strafrechtelijke procedure. Perspectief Herstelbemiddeling ontvangt hiervoor jaarlijks een subsidie van mijn departement. Inzet hiervan is aangewezen in de

onderzoeksfase bij de politie als de zaak niet wordt doorgezonden aan het OM, in de fase van afdoening, vervolging en berechting als duidelijk is geworden dat mediation niet mogelijk of gewenst is én in zaken met herstelbehoefte die zich voordoen in de fase van de tenuitvoerlegging.

Perspectief Herstelbemiddeling heeft mij laten weten dat zij in 2019 1547 meldingen hebben ontvangen. Hiervan zijn 1422 zaken in behandeling genomen. In 62% van de zaken ligt het initiatief voor herstelbemiddeling bij de dader. Een bemiddelingstraject via Perspectief Herstelbemiddeling wordt bijna altijd opgestart met de melding van één partij. Op dat moment is niet bekend of de andere betrokkene open staat voor contact. Uiteindelijk leidt 26% van de zaken tot een vorm van bemiddeling. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden: een gesprek, briefwisseling, pendel of groepsbijeenkomst. Ook bij Perspectief Herstelbemiddeling zijn de gevolgen van de Covid-19 crisis merkbaar. Zo is het langere tijd niet mogelijk geweest de Penitentiaire Inrichtingen te bezoeken voor het voeren van bemiddelingsgesprekken. Het aantal meldingen en bemiddelingen zal in 2020 dan ook lager liggen dan in 2019.

Perspectief Herstelbemiddeling zet het komende jaar in op verdere samenwerking met ketenpartners als politie, reclassering en DJI. Perspectief Herstelbemiddeling en DJI hebben hun samenwerking de afgelopen periode verder geïntensiveerd. Gezamenlijk is een infographic ontwikkeld, waarmee gedetineerden worden geïnformeerd over hoe een bemiddelingstraject werkt en waar zij binnen de Penitentiaire Inrichting (PI) terecht kunnen.⁵ Daarnaast werkt Perspectief Herstelbemiddeling samen met DJI, Avans Hogeschool en het Expertisecentrum KIND aan een project dat gericht is op de medewerkers in de PI. Doel van het project is ervoor zorgdragen dat medewerkers in de PI weten dát ze kunnen bijdragen aan herstel en hoe ze dat kunnen doen.

Geen behoefte aan pilot voor centraal aanmeld- en informatiepunt

Voorafgaande aan de komst van het beleidskader bestond behoefte aan een pilot waarbij de toegevoegde waarde van een centraal aanmeld- en informatiepunt voor zaken in de OM- en ZM-fase kon worden verkend. Sinds de inwerkingtreding van het beleidskader is duidelijk dat mediation in die fasen van het strafproces de voorliggende voorziening is en dat een hersteltraject in een lopende strafzaak pas kan worden gestart nadat OM of ZM kennis heeft genomen van de herstelbehoefte- en bereidheid in die specifieke strafzaak. Betrokken organisaties zoals Perspectief Herstelbemiddeling, Raad voor Kinderbescherming en Reclassering Nederland spannen zich in om aan dit uitgangspunt bij te dragen. Na een gewenningsperiode is de praktijk nu uitgekristalliseerd en worden de laatste concrete afspraken daarover binnenkort gemaakt. Een goede toeleiding en routing van zaken is dan geborgd in de afspraken waardoor niet langer behoefte is aan een pilot.

Duidelijk informatiemateriaal

Om de bekendheid van herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces te vergroten wordt samen met betrokken partijen op basis van de inhoud van het beleidskader informatiemateriaal en een communicatieplan opgesteld om professionals in staat te stellen om slachtoffers, verdachten en veroordeelden beter te informeren over de mogelijke inzet van herstelrechtvoorzieningen. Het informatiemateriaal hiervoor is in voorbereiding. Ook hier is sprake van enige vertraging door de door de

⁵ Te raadplegen via www.dji.nl en www.perspectiefherstelbemiddeling.nl.

Covid-19 pandemie. Voor jeugdigen wordt apart informatiemateriaal ontwikkeld dat beknopter, eenvoudiger en meer beeldend van aard is.

Dat goede voorlichting een positief effect heeft op de instroom van zaken zien we bijvoorbeeld in Amsterdam. Daar heeft voorlichting er, tezamen met lokale werkafspraken, voor gezorgd dat het aantal jeugdzaken waarin herstelrecht wordt toegepast, is toegenomen.

Herstel bij de politie

De politie werkt aan een landelijke visie op herstelrecht. In dat kader is de politie op 1 november jl. gestart met een pilot in Hoekse Waard waarbij in een vroeg stadium wordt gekeken of inzet van een herstelrechtvoorziening passend is en zo ja, welke. Begin 2021 start er ook een soortgelijke pilot in Amsterdam. Gezien de bevindingen uit het overleg naar aanleiding van de eerdergenoemde motie Van den Berg c.s., dat mogelijk winst kan worden behaald met het vaker inzetten van herstelrecht in een vroeg stadium, kijk ik met belangstelling uit naar de resultaten van deze pilots.

Nader onderzoek door het WODC

Het WODC is in maart 2020 gestart met een onderzoek waarin wordt geïnventariseerd welke herstelrechtvoorzieningen in de politiefase en de tenuitvoerleggingsfase beschikbaar zijn voor volwassenen en jeugdigen en wat deze voorzieningen inhouden. Daarbij wordt ook gekeken naar wat er bekend is over het gebruik en de waardering van die herstelrechtvoorzieningen. Het eerste deel van het onderzoek, dat ziet op de politiefase, is naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 gereed. Uit de voorlopige bevindingen komt naar voren dat er nog geen sprake is van structurele inzet van herstelrechtvoorzieningen bij de politie, maar dat er wel een aantal voorzieningen zijn met een vaste manier van werken, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot. De onderzochte voorzieningen zijn ook beschikbaar voor jeugdige slachtoffers en daders. Uit het onderzoek komen geen specifiek op jeugdigen gerichte voorzieningen naar voren. Voor het tweede deel van het onderzoek, dat ziet op de tenuitvoerleggingsfase, is de verwachting dat dit medio 2021 wordt afgerond.

Tot slot

De inzet van herstelrecht in het strafrechtelijk domein is volop in ontwikkeling. Dat is positief, want het inzetten van voorzieningen als mediation en herstelbemiddeling heeft meerwaarde voor slachtoffers, verdachten en de samenleving. Ik heb dat dit najaar ervaren toen ik op bezoek was bij de rechtbank Noord-Holland. Het is indrukwekkend wat mediation betekent voor de verwerking bij het slachtoffer en voor de bewustwording en spijt bij de dader. Zo vormt de inzet van herstelrecht een meerwaarde voor de maatschappij als geheel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker