Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

29 279 **Rechtsstaat en Rechtsorde**

33 552 **Slachtofferbeleid**

Nr. 560 **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2020

De opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten is een belangrijke pijler van onze rechtsstaat. In het strafproces staat de verdachte van oudsher centraal. Dat laat echter onverlet dat een strafbaar feit niet alleen een verdachte of veroordeelde, maar vaak ook een of meer slachtoffers kent, en impact heeft op de samenleving als geheel. Voor een slachtoffergerichte benadering in het strafproces bestaat de afgelopen jaren steeds meer aandacht. Zo kunnen slachtoffers van bepaalde delicten ter zitting gebruik maken van het spreekrecht en hebben slachtoffers onder voorwaarden recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Een andere belangrijke vorm van een meer slachtoffergerichte benadering is herstelrecht. Hierbij 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. Uit het regeerakkoord volgt de opdracht om, als onderdeel van de innovatieagenda voor de rechtspraak, te bezien of herstelrecht een prominentere rol kan krijgen. Aan deze opdracht geef ik op de volgende wijze uitvoering.

Werkconferenties als basis voor beleidskader

In mijn brief van 11 juli 2018 heb ik uiteengezet dat, om de inzet van herstelrecht te bevorderen, ik het van belang vind om de lessen uit de praktijk om te zetten in een beleidskader. Daarbij heb ik aangegeven dat ik randvoorwaarden wil benoemen die zijn gericht op kwaliteit en het bewaken van de belangen van slachtoffer, verdachte én samenleving.[1] De afgelopen jaren zijn ervaringen opgedaan met pilots in herstelbemid-

[1] Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115. Zie ook het verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 13 maart 2019, Kamerstuk 35 000 VI, nr. 96.

kst-29279-560
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

deling.[2] Deze lessen zijn benut bij de vormgeving van dit beleidskader. Tijdens een tweetal werkconferenties en in verschillende gesprekken met professionals, onder wie de initiatiefnemers van het «voorstel van wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering[3]», zijn de afgelopen periode aanvullende lessen uit de huidige praktijk in kaart gebracht. Dat heeft geleid tot een beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces[4], dat ik u hierbij aanbied.[5]

Inhoud beleidskader

De praktijk heeft zich binnen het huidige juridische kader, dat deels van vrij recente datum is, positief ontwikkeld. Het juridisch kader biedt op dit moment ruimte voor invulling door de praktijk. Het hierbij aangeboden beleidskader beoogt op de punten waar het juridisch kader ruimte laat voor vragen, te voorzien in richtsnoeren voor de praktijk. Daarmee wordt beoogd te komen tot een structurele, uniforme en duurzame werkwijze. Deze werkwijze kan, waar nodig, vervolgens in regelgeving worden vastgelegd.

Het beleidskader besteedt aandacht aan definities, het huidige juridisch kader en verschillende herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces. De focus ligt daarbij op de fasen van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder de afdoenings- en vervolgingsfase OM, en de berechtingsfase. Die keuze vloeit voort uit de waarneming dat onder professionals, slachtoffers, en verdachten behoefte bestaat aan duidelijkheid over herstelrechtvoorzieningen in deze fasen. In het beleidskader wordt uiteengezet dat mediation in strafzaken in deze fasen de voorliggende voorziening is. Daarnaast wordt in het beleidskader ingegaan op kwaliteitseisen, aan onder meer mediatons in strafzaken. Tot slot gaat het beleidskader in op enkele voorwaarden die van belang zijn voor het bevorderen van de bekendheid van herstelrechtvoorzieningen onder professionals in de strafrechtsketen.

Vervolgaanpak

Dit beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces is niet alleen het sluitstuk van een proces, maar ook het begin van een aanpak. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar het bevorderen van herstelrecht in het jeugdstrafrecht. Hieronder wordt puntsgewijs uiteengezet op welke manier de komende periode verder gewerkt wordt aan het bevorderen van herstelrecht gedurende het strafproces.

---

[2] «De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht: Eindrapportage onderzoek pilots herstelbemiddeling», Cleven, I., Lens, K.M.E., Pemberton, A., International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT), in opdracht van het WODC, 2015.

[3] Voorstel van wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief memorie van toelichting. Herziene versie van 1 juni 2018. J. Claessen, J. Blad, G.J. Slump, A. van Hoek, A. Wolthuis en Th. de Roos. Wolf Legal Publishers, Oisterwijk.

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

[5] Met deze brief kom ik mijn toezegging na om uw Kamer te informeren over een beleidskader voor herstelrecht, zoals gedaan tijdens de voortzetting van de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 22 november 2018, in het VSO op 11 maart 2019 over onder meer herstelrecht en herhaald in het algemeen overleg over strafrechtelijke onderwerpen op 17 april 2019, en geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van der Graaf (CU) en Van Nispen (SP) over een prominentere rol voor herstelrecht in het strafrecht (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 64). Tevens voldoe ik hiermee aan het in de motie van het Lid van Nispen (Kamerstuk 35 200 VI, nr. 10) verwoorde verzoek om de waardevolle voorstellen uit de proeve van wetgeving van Restorative Justice Nederland en de Universiteit van Maastricht en de initiatiefnemers uitdrukkelijk te betrekken bij de totstandkoming van de relevante onderdelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

a. Pilot centraal aanmeld- en informatiepunt
De landelijk coördinator mediation in strafzaken en de directeur van Perspectief Herstelbemiddeling bereiden in afstemming met andere relevante partijen een pilot voor. In deze pilot wordt de toegevoegde waarde van een centraal aanmeld- en informatiepunt voor zaken in de fasen van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder de afdoenings- en vervolgingsfase OM, en de berechtingsfase, die in aanmerking komen voor toepassing van herstelrecht, verkend. Een dergelijk centraal aanmeld- en informatiepunt kan voorkomen dat trajecten van mediation in strafzaken en herstelbemiddeling elkaar doorkruisen. Tevens kan het zorgen voor duidelijkheid over de beschikbare herstelrechtvoorzieningen door middel van informatievoorziening.

b. 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.

c. Nader onderzoek naar herstelrechtvoorzieningen
De diversiteit van op herstel gerichte initiatieven in brede zin is groot in Nederland. Op dit moment is niet van alle initiatieven inzichtelijk welke diensten worden verleend en hoe de dienstverlening door zowel slachtoffers als daders ook na verloop van tijd, wordt gewaardeerd. Daarom heb ik het WODC gevraagd om aanvullend onderzoek te doen naar herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces, in het bijzonder in andere fasen dan hiervoor genoemd. Dit onderzoek wordt benut voor het aanvullen van het beleidskader en het opstellen van een herstelkaart. De herstelkaart zal inzicht bieden in welke landelijke of regionale herstelrechtvoorzieningen er zijn, in welke fase van het strafproces deze worden ingezet, wat het beoogde doel ervan is, en wat de resultaten of uitkomsten ervan zijn. Ook de waardering door slachtoffers en daders van deze voorzieningen wordt onderzocht. Het WODC zal dit onderzoek in 2020 uitvoeren.

d. Lopend onderzoek naar herstelrecht gedurende het strafproces
Zoals ik uw Kamer dit voorjaar al liet weten is uit internationaal onderzoek, maar ook uit onderzoek dat is uitgevoerd in Nederland, gebleken dat bij verdachten die deelnemen aan een vorm van herstelrecht sprake is van een significant lager recidivepercentage dan bij verdachten wier zaak op de traditionele manier wordt afgedaan. Uit onderzoek tot dusver kan echter niet afgeleid worden hoe het inzetten van herstelrecht zorgt voor een lagere recidivekans. [6] Op dit moment wordt door de Universiteit Twente en de Universiteit Maastricht onderzocht of deelname aan mediation een verandering teweegbrengt bij verdachten en welke factoren een rol spelen bij deze verandering. Daarnaast heeft de Hogeschool Utrecht recent het onderzoeksproject «Strafrechtmediation: geborgd in kwaliteit» afgerond. Daarbij is gekeken naar de vraag aan welke kwaliteitseisen een strafrechtmediator moet voldoen en hoe deze kwaliteitseisen moeten worden

[6] 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).

geborgd. Ik zal de resultaten van deze onderzoeken waar mogelijk betrekken in mijn vervolgaanpak.

e. Wetgeving
Op het gebied van de wetgeving breng ik het volgende naar voren. Artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering is de kernbepaling ten aanzien van herstelrechtvoorzieningen. Op grond van dit artikel zijn bepalingen over herstelrecht opgenomen in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. In het kader van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld artikel 51h weg te halen uit de slachtoffertitel en onder te brengen in een algemeen hoofdstuk, met als doel tot uiting te brengen dat herstelrecht (meer in het bijzonder mediation in strafzaken) niet alleen een instrument is voor slachtoffers, maar ook voor verdachten. Om dezelfde reden kunnen de bepalingen over herstelrecht die nu in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten staan, worden opgenomen in een nieuwe algemene maatregel van bestuur (AMvB) die is toegesneden op herstelrecht. Deze nieuwe AMvB zal bepalingen bevatten die herstelrecht verder uitwerken of inkaderen. In overleg met de ketenpartners en andere belanghebbenden zal ik het komende jaar nagaan welke (procedurele) bepalingen nog ontbreken en in de AMvB kunnen worden ondergebracht. Hierbij teken ik aan dat het Wetboek van Strafvordering voor verdachten en slachtoffers al waarborgen omvat die ook bij mediation van toepassing zijn, bijvoorbeeld het recht op bijstand door een raadsman of een tolk.

Hiernaast is in het voorstel voor de Innovatiewet Strafvordering een onderdeel opgenomen voor de situatie dat tijdens de terechtzitting (na het uitroepen van de zaak) sprake is van een geslaagde herstelbemiddeling en een vaststellingsovereenkomst, waarin afspraken worden vastgelegd die door partijen zijn gemaakt onder begeleiding van een professioneel mediator.[7, 8] Het wetsvoorstel is bedoeld om de rechter een beslissingsmodaliteit te bieden om een dergelijke zaak af te doen. Dit onderdeel is aangemerkt als pilotproject in het kader van de Innovatiewet teneinde daarmee ervaring op te doen. In het kader van de consultatie over dit wetsvoorstel zijn verschillende reacties ontvangen op het onderdeel ten aanzien van het herstelrecht. Ik bestudeer deze reacties en zal op basis hiervan het voorstel aanpassen.

Als het gaat om het borgen en bevorderen van de professionaliteit van mediators is er een mogelijke relatie met het ingezette traject rond een mediationwet. Dit wordt nader bezien.

Tot slot

Met het beleidskader wordt de inzet van herstelrecht gedurende het strafproces nader geduid. De in de vervolgaanpak benoemde maatregelen dienen ertoe die inzet verder te bevorderen. Uw Kamer wordt door mij nader geïnformeerd met betrekking tot de bevordering van herstelrecht en de verdere gevolgen voor de uitvoering. Dit zal ik doen na het verschijnen

---

[7] In deze paragraaf is aangesloten bij de terminologie die in het voorstel voor de Innovatiewet Strafvordering is gebezigd.

[8] De vaststellingsovereenkomst vormt de formele afsluiting van een geslaagd mediationproces. In de overeenkomst worden de door partijen gemaakte afspraken vastgelegd. In de overeenkomst kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat de verdachte een schadevergoeding zal betalen aan de benadeelde partij. Verder kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat de verdachte geen contact zal opnemen met het slachtoffer, in het geval het slachtoffer in het mediationproces heeft laten weten dit contact als bedreigend te ervaren.

van het eerdergenoemde onderzoek naar de verschillende herstelrecht-voorzieningen en zodra meer bekend is over de resultaten van de genoemde pilot.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker