

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 721

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2022

Mijn voorganger heeft toegezegd dat hij uw Kamer periodiek zou informeren over de voortgang van herstelrecht.¹ Ik doe deze toezegging graag gestand. Met deze voortgangsbrief informeer ik uw Kamer over de inzet van herstelrecht en de manier waarop het kabinet het gebruik van herstelrecht wil stimuleren. De twee belangrijkste herstelrechtvoorzieningen zijn mediation in strafzaken en herstelbemiddeling.

Herstelrecht is de afgelopen jaren steeds meer in opmars. Dat is een positieve ontwikkeling voor zowel slachtoffers als verdachten of veroordeelden. Bij de toepassing van herstelrecht hebben slachtoffers en verdachten of veroordeelden de mogelijkheid om de gevolgen van een strafbaar feit te kunnen bespreken en waar nodig herstellen. Het helpt slachtoffers om weer regie te nemen en uit te spreken wat de gebeurtenis met hen heeft gedaan. Zo draagt een gesprek bij aan vermindering van angstgevoelens en een betere verwerking van de ingrijpende gebeurtenis. Voor verdachten of veroordeelden kan herstelrecht inzicht geven in de impact van het eigen handelen en helpen om te gaan met schuldgevoelens. Met het herstellen van de emotionele relatie wordt een duurzame oplossing bereikt en kunnen partijen zich weer op de toekomst richten. Uit onderzoek blijkt dat de reflectie van verdachten of veroordeelden op het eigen gedrag in verband wordt gebracht met een lagere kans op recidive.² Dit geldt in het bijzonder wanneer het een jeugdige verdachte betreft. Jongeren leren meer van een directe confrontatie en een goed gesprek met «hun» slachtoffer dan van een straf die van «bovenaf» wordt

¹ Toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg geschilbeslechting en herstelrecht op 20 februari 2020 (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 120).

² Zie o.a. Jonas-van Dijk, J., Zebel, S., Claessen, J., & Nelen, H, *The Psychological Impact of Participation in Victim-Offender Mediation on Offenders: Evidence for Increased Compunction and Victim Empathy*. *Frontiers in Psychology*, 2022 en het rapport *Herstelrecht bij de politie*, WODC, 2021.

opgelegd.³ Het maatschappelijke belang van herstelrecht staat daarmee onomstotelijk vast.

Ook in het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), binnen de Raad van Europa en in uw Kamer is er aandacht voor herstelrecht. In het Coalitieakkoord is expliciet opgenomen dat meer wordt ingezet op herstelrecht. Daarnaast hebben de lidstaten van de Raad van Europa eind vorig jaar tijdens een Ministeriële Conferentie twee dagen gesproken over herstelrecht in strafzaken. Met brede instemming is de Verklaring van Venetië inzake de rol van herstelrecht in strafzaken aangenomen. De verklaring roept de lidstaten op tot brede inzet van herstelrecht en vraagt de Raad van Europa te onderzoeken hoe de lidstaten herstelrecht inzetten. Belangstelling vanuit uw Kamer voor herstelrecht is onder meer gebleken tijdens het Commissiedebat Slachtofferbeleid van 1 juni jl. (Kamerstuk 33 552, nr. 101). Meerdere Kamerleden hebben tijdens dit debat het belang van herstelrecht benadrukt en gevraagd om (extra) aandacht hiervoor.

Ik wil mij er graag voor inzetten het gebruik van herstelrecht verder te bevorderen. In deze brief ga ik zowel in op stappen die daartoe in de afgelopen periode zijn gezet als stappen die ik nog wil gaan zetten. Daarbij acht ik het slachtofferperspectief van groot belang. Dit sluit aan bij de motie van het lid Van Nispen (SP) waarin de regering wordt verzocht het herstelrecht juist vanuit dit perspectief nader uit te werken.⁴ Ook betrek ik de resultaten van de onderzoeken van het WODC naar de herstelrechtvoorzieningen in de politie- en detentiefase hierbij. Ik ga in deze brief eerst in op de algemene ontwikkelingen ten aanzien van het herstelrecht en vervolgens op de ontwikkelingen specifiek ten aanzien van mediation in strafzaken en herstelbemiddeling. Ten slotte ga ik in op de vragen die het lid Van Nispen heeft gesteld over mediation in strafzaken tijdens het wetgevingsoverleg Innovatiewet Strafvordering van 7 februari jl. (Kamerstuk 35 869, nr. 26).

Algemene ontwikkelingen herstelrecht

1. Evalueren beleidskader herstelrecht

De herstelrechtvoorzieningen (mediation in strafzaken en herstelbemiddeling) zijn nader uitgewerkt in het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (hierna: het beleidskader).⁵ Het beleidskader speelt een belangrijke rol in het bevorderen van herstelrecht. Het geeft richtsnoeren voor de betrokken professionals en organisaties, om samen te komen tot een structurele, uniforme en duurzame werkwijze. Ik ga de komende periode in overleg met alle betrokkenen om het beleidskader te evalueren en te bezien of, en zo ja hoe, het beleidskader kan worden aangevuld om het gebruik van herstelrecht verder te bevorderen.

2. Communicatie en voorlichting

Om de bekendheid, en daarmee het gebruik, van herstelrechtvoorzieningen te vergroten, is het belangrijk dat de betrokkenen bekend zijn met de verschillende herstelrechtvoorzieningen en het nut van het inzetten daarvan inzien. Het beleidskader wordt gezien als basis voor de doorontwikkeling van de herstelrechtvoorzieningen. In aanvulling op het

³ Infoblad Mediation in Strafzaken Jeugd. Dit infoblad is ontwikkeld door de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie en is te raadplegen op www.rechtspraak.nl of www.om.nl.

⁴ Kamerstuk 33 552, nr. 99.

⁵ Kamerstukken 29 279 en 33 552, nr. 560

beleidskader is eind vorig jaar het informatieblad «Herstelrecht na een strafbaar feit» gepubliceerd.⁶ Het informatieblad geeft de uitvoeringspraktijk een handzame uitwerking van het beleidskader en is het uitgangspunt voor nieuwe informatieverstrekking.

Daarnaast wordt de inhoud van rechtspraak.nl momenteel aangepast, zodat rechtszoekenden (slachtoffers en verdachten) op een laagdrempelige wijze van informatie kunnen worden voorzien over de herstelrechtvoorzieningen. Er is communicatiemateriaal ontwikkeld waarmee de mediationbureaus van de gerechten, verwijzers en aanmelders van mediation in strafzaken kunnen informeren over de werkwijze. Voor minderjarigen en personen met een licht verstandelijke beperking die een mediationaanbod krijgen, wordt het informatiemateriaal afgestemd op de doelgroep.

Stichting Perspectief Herstelbemiddeling, die herstelbemiddeling organiseert en begeleidt, heeft communicatiemateriaal ontwikkeld voor professionals, daders en slachtoffers over de mogelijkheden van herstelbemiddeling. Ook deze informatievoorziening is afgestemd op de verschillende doelgroepen zoals mensen met een licht verstandelijke beperking.

In aanvulling op het bovenstaande blijf ik met de betrokken organisaties in gesprek om te bezien of en hoe we de informatievoorziening verder kunnen verbeteren.

3. Kennisvergroting, kwaliteitsborging en samenwerking tussen partijen

Om de inzet van herstelrecht te vergroten en de kwaliteit van de mediations en bemiddelingen te verbeteren, wordt er door Perspectief Herstelbemiddeling en de Rechtspraak continu gewerkt aan kwaliteitsborging en kennisvergroting van professionals. Zo is in 2020 aan alle mediators in strafzaken een cursus gegeven. In deze cursus is aandacht besteed aan het strafrechtelijk kader waarbinnen de mediators hun werk doen en de manier waarop de uitkomsten van de mediation worden teruggekoppeld in het strafproces.

Daarnaast is het voor het goed functioneren van het stelsel belangrijk dat er goed wordt samengewerkt tussen de verschillende betrokken partijen, zoals Perspectief Herstelbemiddeling, de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM). Door de verbetering van de samenwerking tussen de betrokken partijen is de doorverwijzing van slachtoffers, verdachten en/of daders naar de juiste herstelrechtvoorziening inmiddels staande praktijk. Partijen hebben aangegeven dat er op constructieve wijze wordt samengewerkt. Deze samenwerking wordt de komende jaren voortgezet waarbij mijn ministerie een faciliterende rol kan spelen indien dit wenselijk of nodig is.

⁶ Te raadplegen op www.rijksoverheid.nl.

4. Prominentere plek Herstelrecht in de ZSM-werkwijze

De herstelrechtvoorzieningen kunnen ook worden ingezet binnen de ZSM-werkwijze.⁷ De ambitie binnen de samenwerking van de ZSM is om herstelrecht een prominentere plek te geven. Om dit te bereiken is in de ZSM Realisatieagenda 2021–2024 de ambitie vastgelegd om de herstelrechtvoorzieningen binnen ZSM vaker in te zetten. De samenwerkingspartners werken momenteel aan een concreet plan om hier uitvoering aan te geven en de ambitie te realiseren. De verwachting is dat dit plan eind 2022 kan worden voorgelegd aan de landelijke stuurgroep ZSM. Ik zal uw Kamer in een volgende voortgangsbrief over de uitkomsten informeren.

5. Bevorderen van herstelrecht bij de politie en DJI

Ook wil ik inzetten op de brede inbedding van herstelrecht in de werkprocessen van de verschillende ketenpartners om herstelrecht verder te bevorderen. Omdat er nog niet veel bekend was over de inzet van herstelrecht in de politie- en detentiefase is het WODC gevraagd hier nader onderzoek naar te doen. Deze onderzoeken zijn vorig jaar naar uw Kamer gestuurd.⁸ In deze voortgangsbrief zal ik kort toelichten wat de uitkomsten van deze onderzoeken zijn en hoe ik de inzet van herstelrecht in deze fasen van het strafproces wil bevorderen. Onder het kopje Beleidsreactie WODC-onderzoeken ga ik hier nader op in.

6. Intensivering herstelrecht in zedenzaken

In zedenzaken is er een intensivering zichtbaar als het gaat om de inzet van herstelrecht. De zedenrecherche van de politie zorgt ervoor dat er in alle zedenteams kennis over herstelrecht aanwezig is en dat deze kennis geborgd is. Elk onderzoek naar een zedendelict start als regel met een informatief gesprek bij de politie. In dit gesprek wordt het slachtoffer geïnformeerd over het aangifteproces en de rechten en plichten van het slachtoffer en over de mogelijkheid van herstelrecht. Daarnaast is er in de hernieuwde aanpak van doorlooptijden in zedenzaken aandacht voor het belang van herstelrecht. Het gaat in het bijzonder om het proces van melding en aangifte in de fase dat een strafzaak bij de politie ligt. Er wordt gewerkt aan een goede triage en selectie aan de voorkant, waardoor er beter wordt aangesloten bij de behoefte van slachtoffers en bij wat nodig is voor de zaak. Middels deze triage wordt gekeken welke zaken en slachtoffers gebaat kunnen zijn bij een van de herstelrechtvoorzieningen. Op korte termijn wordt hiervoor een plan van aanpak met concrete verbetermaatregelen geformuleerd.

7. AMvB herstelrechtvoorzieningen in het strafproces

In de vorige voortgangsbrief is aangegeven dat er een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in voorbereiding was die zou worden toegesneden op de herstelrechtvoorzieningen in het strafproces. Na overleg met de betrokken partijen ben ik tot de conclusie gekomen dat er nu geen (dringende) noodzaak is om de AMvB op te stellen. Het ontbreken van regelgeving lijkt in de praktijk niet tot belemmeringen te leiden. Bovendien wordt, zoals aangegeven, het beleidskader dit jaar geëvalueerd

⁷ ZSM is een netwerksamenwerking waarbij een snelle, zorgvuldige en betekenisvolle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit centraal staat. De officier van Justitie houdt bij de afdoening van de strafzaak rekening met adviezen van de organisaties in het ZSM-netwerk, maar er is ook oog voor de belangen van het slachtoffer en de omstandigheden van de verdachte.

⁸ Het onderzoek «Herstelrecht bij de politie» is op 26 maart 2021 naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 29 279, nr. 643) en het onderzoek «Herstel in detentie» op 13 december 2021 (Kamerstuk 29 270, nr. 149).

en start rond de zomer een procesevaluatie van mediation in strafzaken (zie hieronder). Ik wil de resultaten van deze evaluatie en dit onderzoek afwachten en aan de hand daarvan bepalen of nadere regelgeving nodig is. Daarbij wordt ook het verzoek van het lid Van Nispen tijdens het Commissiedebat Slachtofferbeleid van 1 juni jl. betrokken (zie hieronder).

Ontwikkelingen mediation in strafzaken

Bij mediation in strafzaken verwijst de officier van justitie of rechter, al dan niet op verzoek van een ketenpartner, de verdachte of het slachtoffer naar mediation. De inzet van mediation in strafzaken is in de praktijk heel waardevol gebleken. Door het contact tussen partijen kan de mediation zorgen voor vermindering van angst bij het slachtoffer, inzicht geven in elkaars handelen, leiden tot een betere verwerking, dialoog en herstel van de relatie. Ook voor het strafproces heeft mediation een gunstig effect: mediation kan recidive voorkomen en indien de mediation tot een overeenkomst leidt, is mogelijk minder zittings- en voorbereidingstijd nodig voor de behandeling van de zaak. In het jaar 2021 is 1346 keer verwezen naar mediation in strafzaken, dat is 15% meer dan in 2020 (1173).⁹ Van de gestarte mediations is in 2021 circa 83% afgerond met gehele of gedeeltelijke overeenstemming.

1. Procesevaluatie – Toekomst bestendig maken van mediation in strafzaken

Sinds 2013 is aanvankelijk in regionale pilots geëxperimenteerd met de inzet van mediation in strafzaken. In 2015 is er een evaluatie geweest van deze pilots. Vanaf 2017 zijn deze experimenten overgegaan in een landelijke toepassing van mediation in strafzaken en is hiervoor door de praktijk een bestendige werkwijze ontwikkeld. Om het proces van mediation in strafzaken in kaart te brengen, heb ik het WODC gevraagd een procesevaluatie uit te voeren. Hiermee kan worden gezien of en hoe de voorziening mediation in strafzaken eventueel kan worden verbeterd en/of effectiever kan worden gemaakt. De uitkomsten van de evaluatie worden eind 2023 verwacht.

2. Verbeteren samenwerking mediation in jeugdzaken

Binnen mediation in strafzaken is er extra aandacht voor jeugdzaken. De inzet van mediation in jeugdzaken is, mede dankzij het aantal aanmeldingen door de Raad van de Kinderbescherming, in 2021 met 56% toegenomen ten opzichte van 2020.¹⁰ Het slagingspercentage is onverminderd hoog gebleven (89%).

Het in 2020 gestarte jeugdketenoverleg mediation in strafzaken waaraan de Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Politie, Jeugdreclassering, OM en de rechtspraak deelnemen, heeft de gezamenlijke ambitie dat in elke strafzaak met een jeugdige verdachte, herstelrecht als interventie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderzocht. Het afgelopen jaar is gekeken naar een nog betere inzet van mediation in jeugdstrafzaken door implementatie in werkprocessen van ketenpartners en is verdere aansluiting in de keten gezocht bij onder andere de jeugdadvocatuur en de politie. In 2022 worden deze partners verder betrokken bij de dooront-

⁹ Wel liggen de aantallen lager dan in 2018 (1472) en 2019 (1472). Corona heeft invloed op de aantallen gehad.

¹⁰ Van 254 verwijzingen in 2020 naar 397 verwijzingen in 2021. Ondanks de coronacrisis was er in 2020 voor jeugdzaken wel een groei waar te nemen in het aantal verwijzingen: van 213 verwijzingen in 2019 naar 254 verwijzingen in 2020.

wikkeling van mediation in jeugdstrafzaken via het genoemde jeugdketenoverleg.

In 2021 hebben er op twee ZSM locaties pilots plaatsgevonden ten behoeve van bevordering van mediation in jeugdstrafzaken. Hierdoor is meer bewustwording, samenwerking en betere afstemming ontstaan bij en tussen ketenpartners rond het thema mediation. Het is helpend gebleken om vroeg in het proces gezamenlijk te kijken wat er nodig is in een jeugdstrafzaak, waarbij mediation een vaster onderdeel is.

In 2022 zal verder worden ingezet op goede voorlichting waarbij extra aandacht uitgaat naar aanmelders (de raadsonderzoekers), verzoekers (jeugdreclassering of jeugdadvocatuur) advocaten die slachtoffers bijstaan en Slachtofferhulp Nederland voor wat betreft het onderzoeken van de herstelbereidheid bij jeugdige verdachten. Daarnaast wordt, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de pilots, de aandacht gericht op het in kaart brengen van het vroegst mogelijke moment in het strafproces waarop er bijzondere aandacht is voor de inzet van mediation in jeugd-zaken.

Tot slot is vermeldenswaardig dat onder begeleiding van onderzoeksbureau Significant door de ketenpartners wordt samengewerkt aan nieuwe normen voor doorlooptijden in jeugdstrafzaken. Ook de doorlooptijden van mediation in jeugdstrafzaken zullen in dat kader worden genormeerd. Naar verwachting zijn de nieuwe normen in 2023 beschikbaar.

3. Innovatiewet Wetboek van Strafvordering

Ook in de wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter bevordering van innovatie in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Innovatiewet Strafvordering; Kamerstuk 35 869) is er aandacht voor mediation in strafzaken. Met het oog op een doelmatige afhandeling van de strafzaak binnen het strafprocesrecht en de verdere ontwikkeling van mediation in strafzaken wordt in het voorstel voor de Innovatiewet Strafvordering geregeld op welke wijze de rechter kan handelen als mediation wordt gestart na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. De Innovatiewet maakt het onder meer mogelijk dat de rechter na een geslaagde mediation een «eindezaakverklaring» uitsprekt. De strekking van een eindezaakverklaring is dat de materiële (inhoudelijke) vragen niet zullen worden beantwoord. Met andere woorden: als een eindezaakverklaring wordt uitgesproken dan hoeft artikel 350 Sv niet meer te worden toegepast. In de pilot Mediation Innovatiewet strafvordering zal worden bekeken of deze «eindezaakverklaring» een passende afdoeningsmodaliteit is.

Het wetsvoorstel is aangenomen door uw Kamer en medio februari 2022 (Handelingen II 2021/2022, nr. 50, item 8) voor behandeling aangeboden aan de Eerste Kamer. De start van de pilot is voorzien voor het najaar van 2022.

Ontwikkelingen herstelbemiddeling

Bij herstelbemiddeling gaan partijen los van het strafproces met elkaar in gesprek om relationeel of emotioneel herstel te bewerkstelligen na een ingrijpende gebeurtenis. De gesprekken worden begeleid door Stichting Perspectief Herstelbemiddeling, die daarvoor van mij een subsidie ontvangt. Herstelbemiddeling helpt partijen om na een strafbaar feit de gevolgen daarvan beter een plek te kunnen geven.

Corona heeft in 2021, net zoals in 2020, impact gehad op de dienstverlening van Perspectief Herstelbemiddeling. In 2021 heeft Perspectief Herstelbemiddeling 1047 aanmeldingen gekregen, ten opzichte van 1209 in 2020. Het aantal trajecten waarin het tot daadwerkelijk contact tussen deelnemers leidt, is in de laatste jaren gestegen. In 2021 leidde 34% van de trajecten tot daadwerkelijk contact, in 2020 was dit 30% en in 2019 26%. Daarnaast is een toename te zien in het aantal zaken waarin slachtoffers en daders zichzelf aanmelden voor herstelbemiddeling. Noemenswaardig is ten slotte de stijging van het aantal aangemelde zeden- en verkeerszaken in de afgelopen jaren.¹¹ Dit is onder andere toe te schrijven aan de intensivering van de samenwerking met teams van de zedenpolitie en het geven van voorlichting aan deze teams.

1. Verbetering van de samenwerking

Medio april 2022 hebben Reclassering Nederland, Slachtofferhulp Nederland en Perspectief Herstelbemiddeling besloten om nauwer te gaan samenwerken. Hiertoe is een intentieverklaring ondertekend met als doel: meer aandacht voor herstelrecht en wederzijds begrip voor de positie en ervaringen van slachtoffers en daders.

Beleidsreactie WODC-onderzoeken

Zoals aangegeven, wil ik graag inzetten op het bevorderen van de inzet van herstelrecht door de verschillende ketenpartners. Hierbij betrek ik de resultaten van de onderzoeken van het WODC naar de herstelrechtvoorzieningen in de politie- en detentiefase. Ik zal eerst ingaan op de politiefase en vervolgens op de detentiefase.

Herstelrecht bij de politie

Bij zaken die bij de politie binnenkomen wordt onderscheid gemaakt tussen zaken die wel en die niet worden doorgezonden naar het OM. Indien de zaak niet wordt doorgezonden, ligt herstelbemiddeling voor de hand. Indien de zaak wel wordt doorgezonden aan het OM, dan is mediation in strafzaken de voorliggende voorziening.

Het rapport «Herstelrecht bij de politie» (Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 643) biedt een inventarisatie van herstelrechtvoorzieningen in de politiefase en brengt de ervaringen met deze voorzieningen in kaart. De belangrijkste conclusie van het WODC is dat herstelrecht bij de politie nog niet op grote schaal wordt ingezet. Daarbij signaleert het onderzoek dat er een verscheidenheid bestaat aan herstelgerichte voorzieningen in de politiefase. Het betreft dan bijvoorbeeld informele bemiddeling, zoals het verwijzen naar de wijkagent of buurtbemiddeling, indirect contact, het voeren van stopgesprekken of doorverwijzen naar hulpverlening. Deze vormen worden toegepast als alternatief voor een aangifte of strafrechtelijke afdoening. Naast informele bemiddeling bestaan er vastomlijnde voorzieningen in de vorm van pilots. In deze pilots treedt de politie zelf op als bemiddelaar of verwijst zij partijen door naar externe voorzieningen, zoals naar herstelbemiddeling of mediation in strafzaken. Uit het rapport komt naar voren dat er bij de politie belangstelling bestaat voor het thema herstelrecht en dat er wordt gewerkt aan een visie op herstelrecht. Herstelrecht is nog niet op alle plekken binnen de politie bekend en wordt, buiten het eigen initiatief van enkele medewerkers, niet structureel ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat naarmate men zich meer met herstelrecht bezighoudt en er meer van afweet, men er positiever over oordeelt. Respondenten die alleen incidenteel herstelrechtelijk werken,

¹¹ In 2021 was het aandeel zedenzaken 22%, in 2020 10% en in de jaren daarvoor ongeveer 6%.

uiten meer twijfels en bezwaren. Conclusie uit het rapport is dan ook dat er nog terrein te winnen valt op het gebied van kennis over herstelrecht en de mogelijke voordelen van de inzet hiervan door de politie.

Beleidsreactie – bevorderen herstelrecht in de politiefase

Het onderzoek levert veel inzicht in de manier waarop herstelrecht in de politiefase wordt ingezet. Een succesvolle inzet van herstelrecht in een vroege fase van het proces kan veel winst opleveren voor partijen en het justitieel apparaat. Dit geldt in het bijzonder voor relatief lichte zaken die niet worden doorgezonden naar het OM. Zoals aangegeven, is herstelbemiddeling in deze fase de aangewezen voorziening. Ik hecht belang aan een betere inzet van herstelbemiddeling in de politiefase. Er is door de politie een inventarisatie gestart om in kaart te brengen welke pilots en initiatieven die gericht zijn op de inzet van herstelrecht succesvol zijn, zodat die kunnen worden uitgewerkt in een nieuw landelijk uniform werkproces om versplintering van verschillende initiatieven tegen te gaan. Daarnaast ligt er een voorlopige visie op herstelrecht binnen de politie. De politie heeft aangegeven dat in het tweede kwartaal van dit jaar een plan van aanpak wordt opgeleverd dat wordt opgesteld naar aanleiding van deze visie. Het plan van aanpak zal zich in eerste instantie richten op de samenwerking met Perspectief Herstelbemiddeling. De uitkomsten van het WODC-onderzoek worden hierbij betrokken.

Zoals aangegeven, hebben de meeste verwijzingen van de politie naar Perspectief Herstelbemiddeling betrekking op zeden- en verkeerszaken. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat Perspectief Herstelbemiddeling voorlichting heeft gegeven aan een aantal van deze teams binnen de politie. De politie heeft aangegeven meer te willen inzetten op het geven van afgestemde voorlichting aan specifieke onderdelen binnen de politie, waaronder jeugdagenten, om hiermee de kennis van de inzet van deze voorziening bij medewerkers te vergroten. Daarnaast wordt nagedacht over een goede triage en selectie aan de voorkant om te bezien welke zaken en slachtoffers gebaat kunnen zijn bij de inzet van herstelrecht. Ik juich dit van harte toe. Dit zal naar verwachting leiden tot meer bekendheid met de inzet van herstelrecht binnen de politie en een stijging van het aantal verwijzingen. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de verschillende ontwikkelingen binnen de politie.

Herstel in detentie

Naast herstelrecht in de politiefase heeft het WODC onderzoek gedaan naar inzet van herstelgerichte interventies in de detentiefase bij volwassen gedetineerden en jeugdigen. In de detentiefase wordt een onderscheid gemaakt tussen de veroordeelde en de verdachte. Mocht er in de periode van vrijheidsbeneming bij een slachtoffer of gedetineerde/jeugdige de behoefte bestaan aan slachtoffer – dader bemiddeling, dan kunnen zij gebruik maken van herstelbemiddeling. Mediation in strafzaken is alleen mogelijk als de rechter nog een beslissing moet nemen.

Het rapport «Herstel in detentie» (Bijlage bij Kamerstuk 29 270, nr. 149) heeft in kaart gebracht welke herstelgerichte interventies worden aangeboden en hoe professionals van penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen evenals externe organisaties de inzet hiervan ervaren. Uit het rapport blijkt dat er de afgelopen jaren duidelijk meer aandacht is gekomen voor herstelgericht werken binnen de penitentiaire inrichtingen. Zo zijn herstelplannen opgesteld en hebben enkele penitentiaire inrichtingen een herstelconsulent aangesteld. Ook is er een breed scala aan herstelgerichte interventies die zowel in de penitentiaire als in de jeugdinrichtingen zelf kunnen worden aangeboden dan wel kunnen

worden afgenomen bij externe partijen. Tegelijkertijd zijn herstelgerichte interventies nog niet overal structureel onderdeel van de werkwijze in penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen, waardoor niet alle gedetineerden en jeugdigen bereikt worden, die hier mogelijk baat bij kunnen hebben.

Beleidsreactie – bevorderen herstel in de detentiefase

Ik vind het een goede ontwikkeling dat er de afgelopen jaren duidelijk meer aandacht is gekomen voor herstelgericht werken binnen de penitentiaire inrichtingen. Iedere gedetineerde verdachte of veroordeelde heeft tijdens zijn verblijf de mogelijkheid om gebruik te maken van herstelbemiddeling en herstelgerichte interventies. Een belangrijke meerwaarde van de inzet hiervan is dat het kan bijdragen aan de re-integratie en een veilige terugkeer in de maatschappij kan vergemakkelijken. Daarnaast kan het bijdragen aan het herstel van slachtoffers.

Beantwoording vragen van het lid Van Nispen (SP)

Tijdens het wetgevingsoverleg over de Innovatiewet Strafvordering van 7 februari jl. heeft het lid Van Nispen (SP) een aantal vragen gesteld over mediation in strafzaken. Ik heb toegezegd om daar in deze voortgangsbrief op in te gaan. U treft hieronder antwoord op de verschillende vragen aan.

1. Initiatief voor mediation in strafzaken

Het lid Van Nispen heeft tijdens het wetgevingsoverleg en het Commissiedebat Slachtofferbeleid van 1 juni jl. aangegeven dat bij mediation in strafzaken het initiatief voor de mediation bij het OM of de rechter ligt. Hij heeft gevraagd of ook het slachtoffer of de verdachte hierom zou kunnen vragen en of ik mogelijkheden zie om dat te bevorderen. Bij mediation in strafzaken is het de officier van justitie of de rechter die ernaar verwijst. Dit is zo geregeld omdat de officier van justitie en de rechter vanuit hun deskundigheid kunnen beoordelen of een zaak zich leent voor mediation. Zo moet onderzocht worden of de verdachte daadwerkelijk bereid is om zijn aandeel en de feiten onder ogen te zien. Ook moet worden beoordeeld of er voor het slachtoffer geen gevaar is voor secundaire victimisatie, ofwel: herhaald slachtofferschap. Een slachtoffer of verdachte kan wel altijd vragen om de inzet van mediation. De rechter of officier van justitie kan hier rekening mee houden. De officier van justitie is zelfs verplicht te bevorderen dat de politie het slachtoffer en de verdachte in een zo vroeg mogelijk stadium wijst op de mogelijkheid van herstelrecht (artikel 51h Wetboek van Strafvordering).

Wanneer de officier van justitie of de rechter besluit niet naar mediation te verwijzen, of als slachtoffers en verdachten afzien van mediation in strafzaken, kunnen zij terecht bij Perspectief Herstelbemiddeling. Zoals aangegeven, heb ik het WODC gevraagd een procesevaluatie uit te voeren naar mediation in strafzaken. Mede ter uitvoering van de motie van het lid Van Nispen¹² zal ik het punt van Van Nispen, om het slachtoffer een sterkere positie te geven indien zij gebruik willen maken van mediation in strafzaken, hierin meenemen.

¹² Kamerstuk 33 552, nr. 99.

2. Budgetplafond mediators in strafzaken

De heer Van Nispen heeft gevraagd hoe het budgetplafond van € 1 miljoen per jaar voor mediation in strafzaken in de praktijk werkt en of ik bereid ben daar naar te kijken. Het klopt dat er voor mediation in strafzaken jaarlijks structureel een bedrag van ruim € 1 mln. is opgenomen in de begroting van JenV. Dit budget wordt jaarlijks geïndexeerd. In 2021 was na indexatie € 1.082.000 beschikbaar. Daarnaast is er vanaf 2018 structureel € 300.000 per jaar beschikbaar voor mediation in strafzaken voor jeugdigen. Dat brengt het totaal beschikbare budget voor 2021 op € 1.382.000.¹³

Ik ben het met de heer Van Nispen eens dat het vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet te verdedigen is als slachtoffers en verdachten gedurende het jaar geen beroep meer zouden kunnen doen op mediation in strafzaken omdat het budget op is. In 2019 heeft deze situatie zich voorgedaan. Toen er volgens de prognoses een klein aantal mediations mogelijk niet kon starten, zijn er aanvullende middelen binnen de begroting gezocht en gevonden. Ook voor dit jaar geldt dat als halverwege het jaar blijkt dat er aan het eind van het jaar mogelijk een tekort is, we naar een oplossing zullen zoeken. Overigens was het budget in 2020 en 2021 ruim voldoende. Mede naar aanleiding van de procesevaluatie naar mediation in strafzaken bekijk ik hoe mediation in strafzaken toekomstbestendig kan worden vormgegeven. Ik neem het punt van de financiën hierin mee.

3. Vergoeding voor mediators die mediations in strafzaken verrichten

Het lid Van Nispen heeft voorts gevraagd naar de vergoedingen van mediators die mediations in strafzaken verrichten. Hij heeft hierbij aangegeven dat de vergoedingen niet meer geïndexeerd zijn sinds 2010 en dat de zaken complexer zijn geworden. Hij heeft gevraagd of ik wil toezeggen hierover met de Vereniging Mediation in Strafzaken (VMSZ) in gesprek te gaan en de Kamer hierover te informeren.

Ambtelijk is er een verkennend gesprek geweest met de VMSZ. Dit zal binnenkort een vervolg krijgen. Ik heb waardering voor de inzet van de mediators in strafzaken en voor het belang en de zwaarte van het werk dat zij verzetten. Ik begrijp ook de wens voor een hogere vergoeding. De vergoeding bedraagt momenteel € 800,- per verrichte mediation. Bij mediation in strafzaken is het gebruikelijk dat zaken door twee mediators worden gedaan. Dit betekent dat de vergoeding € 400,- per mediator bedraagt. Binnen mijn begroting is er, zoals hierboven beschreven, naar verwachting ruim 1,3 à 1,4 miljoen euro beschikbaar voor mediation in strafzaken. Dit betekent dat als de vergoedingen omhoog gaan, er minder ruimte over blijft voor het aantal mediations dat uit het algemeen budget voor mediation kan worden betaald. In het Coalitieakkoord is er geen extra bedrag gereserveerd voor de inzet van herstelrecht. Omdat er wel staat dat er meer wordt ingezet op herstelrecht, ben ik aan het kijken of ik ergens anders budget kan vrijmaken. Ik zal dit betrekken in de plannen die ik heb om de toegang tot het recht te verbeteren waar het verlagen van de griffierechten onderdeel van uitmaakt. Ik zal uw Kamer nog voor de zomer informeren over het proces ten aanzien van de verbetering van de toegang tot het recht.

¹³ Het formele besluit over de loon-/prijsindexering voor 2022 is nog niet genomen.

Tot slot

De samenleving, het slachtoffer, de verdachte en de veroordeelde hebben baat bij herstelrecht. Tijdens mijn werkbezoek aan de rechtbank Den Haag over mediation in strafzaken en mediation naast rechtspraak heb ik wederom ervaren hoe waardevol de inzet van herstelrecht kan zijn. Ik bewonder ook het enthousiasme van de ketenpartners als het gaat om het thema herstelrecht. Dit motiveert mij om de inzet van het herstelrecht verder te stimuleren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind