



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum

Cahier 2024-7

Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken

Cahier 2024-7

Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken

M.S. Hoekstra
R.R. van Riezen-den Bak
G. Teeuwen

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

Slachtoffers en verdachten van strafbare feiten kunnen sinds 2017 landelijk worden verwezen naar mediation in strafzaken. Dit is een voorziening waarbij slachtoffers en verdachten tijdens het strafproces in gesprek gaan over het strafbare feit en de gevolgen daarvan, onder begeleiding van gespecialiseerde mediators. Voor zowel slachtoffers als verdachten kan deelname belangrijke voordelen hebben. Slachtoffers kunnen vertellen over hun beleving en verdachten krijgen de kans om verantwoordelijkheid te nemen voor het delict. Slachtoffer en verdachte samen kunnen afspraken maken over excuses, toekomstig gedrag en over de vergoeding van materiële of immateriële schade. Deze afspraken worden meegenomen bij de beslissing over de strafzaak.

Om bij te kunnen dragen aan herstel is het van groot belang dat mediation in strafzaken wordt ingezet op een manier die recht doet aan de belangen en behoeften van slachtoffers en verdachten. Het voorliggende onderzoek brengt door middel van een plan- en procesevaluatie in kaart hoe de voorziening mediation in strafzaken is vormgegeven en hoe deze in de praktijk wordt ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat professionals grotendeels positief oordelen over de ontwikkelde werkwijzen voor toepassing van mediation in de strafrechtpraktijk. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er nog stappen kunnen worden gezet om de toegang te verbeteren. In de rapportage worden enkele denkrichtingen voor doorontwikkeling en verbetering van de voorziening geformuleerd.

Mede namens de onderzoekers wil ik mijn dank uitspreken aan de geïnterviewde professionals voor hun bereidheid om hun ervaringen te delen. Dank gaat ook uit naar Jolien Boeding-Polée en Harold Dellink van de Raad voor de Rechtspraak voor hun inspanningen bij het werven van respondenten en het beschikbaar stellen van de registratiegegevens. Daarnaast bedank ik de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten, het Openbaar Ministerie, Perspectief Herstelbemiddeling, de Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en de Vereniging Mediation in Strafbzaken voor hun medewerking aan het onderzoek. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. Sven Zebel. Ik dank de leden van deze commissie (zie bijlage 1) voor hun inzet en constructieve commentaar op eerdere versies van het rapport, en Willem-Jan Verhoeven en Ronald van der Graaf voor hun opmerkingen bij de eindversie van het conceptrapport.

Prof. dr. Gerty Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	14
1.1	Introductie van MiS in Nederland	14
1.2	Vraagstelling en uitwerking in onderzoeksvragen	15
1.3	Methodologie	17
1.3.1	Afbakening van het onderzoek	17
1.3.2	Terminologie	17
1.3.3	Planevaluatie	18
1.3.4	Procesevaluatie	19
1.4	Leeswijzer	21
2	Planevaluatie	23
2.1	Wetenschappelijke inzichten	23
2.1.1	Herstelrechtelijk denken in relatie tot het traditionele strafrechtstelsel	23
2.1.2	Victim-offender mediation	25
2.1.3	Ervaringen van deelnemers	25
2.1.4	Effecten van VOM voor slachtoffers, verdachten en de maatschappij	28
2.2	Wetgevings- en beleidscontext	30
2.2.1	De ontwikkeling van een wettelijk kader inzake herstelrecht	30
2.2.2	Herstelrecht en mediation in beleidskaders	38
2.3	De organisatie van MiS	42
2.3.1	Mediation in strafzaken in relatie tot de strafrechtelijke procedure	42
2.3.2	Selectie van zaken en verwijzing naar mediation	46
2.3.3	De werkzaamheden van het mediationbureau	47
2.3.4	De mediation	50
2.3.5	De afronding	51
2.3.6	Financiering	51
2.3.7	Verhouding tot andere herstelrechtelijke interventies	52
2.4	Conclusie	54
3	Procesevaluatie	59
3.1	Welke zaken komen volgens verwijzers in aanmerking?	62
3.1.1	Zaaks- en partijenmerken	63
3.1.2	Inpassing binnen werkprocessen	67
3.1.3	MiS in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken	69
3.2	Het verwijsproces	70
3.2.1	Frequentie van verwijzen	70
3.2.2	Verwijzing door het OM	72
3.2.3	Verwijzing door de rechtbank in eerste aanleg	74
3.2.4	Verwijzing in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken	75
3.3	Signalering en aanmelding door ketenpartners en advocatuur	77
3.3.1	Raad voor de Kinderbescherming	77
3.3.2	Slachtofferhulp Nederland	78
3.3.3	Reclassering	79
3.3.4	Advocatuur	80
3.4	De werkzaamheden van het mediationbureau	82
3.4.1	Het onderzoek door het mediationbureau	82

3.4.2	Contact met de partijen	83
3.4.3	De organisatie van de mediation	84
3.4.4	De mediationbureaus als 'spin in het web'	85
3.5	De werkzaamheden van de mediators	86
3.5.1	De voorbereiding van de mediation	86
3.5.2	De gesprekken met de partijen	87
3.5.3	Tijdsbesteding en vergoeding	90
3.6	Na afloop van de mediation	91
3.6.1	Doorlooptijden	92
3.6.2	De invloed van de mediation op de beslissing over de zaak	92
3.6.3	Terugkoppeling van de uitkomst van de mediation en van de strafzaak	94
3.7	Verhouding tot andere herstelrechtvoorzieningen	95
3.7.1	Halt	95
3.7.2	Perspectief Herstelbemiddeling	96
3.7.3	Andere herstelgerichte interventies	98
3.8	Conclusie	98
4	Slothoofdstuk	104
4.1	Denkrichtingen voor het vaker en effectiever inzetten van MiS	105
4.1.1	Tegengaan van oneigenlijke selectiviteit in het verwijsp proces	105
4.1.2	Versterken van de rol van de mediationbureaus	106
4.1.3	Inbedding in strafproces zonder het eigen karakter te verliezen	107
4.1.4	Aandachtspunten in voorlichting en communicatie	108
4.2	Tot besluit	108
	Summary	110
	Literatuur	117
Bijlage 1	Samenstelling van de begeleidingscommissie	121
Bijlage 2	Methodische verantwoording interviews	122
Bijlage 3	Itemlijst interviews	123
Bijlage 4	Registratiegegevens	125

Samenvatting

Sinds 2017 kunnen slachtoffers en verdachten landelijk worden doorverwezen naar mediation in strafzaken (MiS). Mediation in strafzaken is een voorziening waarbij slachtoffers en verdachten tijdens de strafprocedure in gesprek kunnen over het strafbare feit, begeleid door twee mediators. Gemaakte afspraken worden door de officier van justitie of de rechter meegewogen bij het nemen van een beslissing over de zaak.

Dit onderzoek had tot doel een evaluatie van deze voorziening uit te voeren. Aanleiding hiervoor was de wens van de Minister voor Rechtsbescherming om te bezien of en hoe de inzet van MiS kan worden verbeterd en/of effectiever kan worden gemaakt. In het onderzoek is gekeken naar de beleidsdoelstellingen, de opzet van de voorziening en de wetenschappelijke literatuur (planevaluatie). Daarnaast is gekeken hoe de uitvoering in de praktijk verloopt (procesevaluatie). Een effectevaluatie maakte geen deel uit van dit onderzoek; deze zal op een later moment plaatsvinden.

In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat het beeld gemengd is. Zeven jaar na de landelijke uitrol heeft MiS een eigen plek verworven in het strafrechtelijke veld en kan rekenen op groeiende bekendheid onder verwijzers, ketenpartners en advocatuur. Inzet van de voorziening verloopt grotendeels volgens de hiervoor ontwikkelde werkwijzen en deze worden overwegend als werkbaar en zinvol ervaren. Tegelijkertijd is de positie van MiS nog betrekkelijk marginaal. Bij minder dan 1% van de bij het OM ingeschreven rechtbankstrafzaken wordt verwezen naar MiS. Professionals geven dan ook aan dat er sprake is van een groot onbenut potentieel aan zaken waarin slachtoffers en verdachten gebaat kunnen zijn bij MiS, maar die nu niet worden verwezen. Ook met betrekking tot de inbedding bij OM en rechtspraak en de samenwerking met (keten)partners kunnen nog stappen worden gezet. Op basis van de bevindingen zijn daarom vier denkrichtingen geformuleerd voor het vaker en effectiever inzetten van MiS. Uitgangspunt van deze denkrichtingen is dat het (laten) onderzoeken van MiS moet worden gezien als een recht van slachtoffers en verdachten in het strafproces.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit de plan- en procesevaluatie en de vier voorgestelde denkrichtingen uiteengezet.

Opzet van het onderzoek

De vraagstelling van dit onderzoek is tweeledig, waarbij deel I betrekking heeft op de planevaluatie en deel II op de procesevaluatie.

I Welke beleidsdoelstellingen liggen ten grondslag aan mediation in strafzaken en hoe verhouden deze beleidsdoelstellingen en de opzet van de voorziening zich tot de (internationale) literatuur aangaande herstelrecht?

II Hoe verloopt de toepassing van mediation in strafzaken in de praktijk?

Voor de planevaluatie is een analyse van wetteksten en beleids- en uitvoeringsdocumentatie en een gestructureerde analyse van (internationale) literatuur uitgevoerd. Voor de procesevaluatie is gebruikgemaakt van registratiegegevens over de inzet van MiS in de periode 2017-2022 en interviews met 47 professionals. Deze professionals waren werkzaam bij de rechtspraak (12), het Openbaar Ministerie (11), de Raad voor de Kinderbescherming (3), Slachtofferhulp Nederland (2), de reclassering (2) en Perspectief Herstelbemiddeling (2) of werkzaam als mediator in strafzaken (9) of strafrechtadvocaat (6).

Bevindingen planevaluatie

Ontstaansgeschiedenis

De wettelijke basis van MiS is gelegen in artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Dit artikel werd in 2011 in navolging van Europese regelgeving toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering en in 2012 en 2015 uitgebreid. Artikel 51h Sv regelt dat het OM bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of veroordeelde bevordert wanneer dit de instemming heeft van het slachtoffer. Wanneer bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte tot een overeenkomst leidt, houdt de rechter hiermee rekening bij de beslissing over de zaak. Randvoorwaarden voor deelname aan MiS zijn gesteld in het *Besluit slachtoffers van strafbare feiten* (2016). Deze randvoorwaarden komen voort uit Europese regelgeving en hebben tot doel om slachtoffers te beschermen tegen secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding.

Beleidsmatig werd lange tijd onderscheid gemaakt tussen schadebemiddeling – tijdens de strafzaak, gericht op materieel herstel – en herstelgesprekken na afloop van de strafzaak, gericht op emotioneel herstel. Het beleidskader *Herstelrechtvoorzieningen in het strafproces* uit 2020 introduceerde de overkoepelende term herstelrechtvoorzieningen, waarbinnen onderscheid werd gemaakt tussen mediation [in strafzaken] en herstelbemiddeling. De term mediation werd hierbij gereserveerd voor bemiddelingen die plaatsvinden gedurende een lopende strafprocedure en waarvan de uitkomst wordt meegenomen in die strafprocedure. Zowel emotioneel als materieel herstel (schadevergoeding) kunnen onderdeel zijn van het mediationgesprek. Wanneer er sprake is van een lopende strafprocedure, is MiS de voorliggende voorziening. Herstelbemiddeling kan zowel voor, tijdens en na een strafprocedure plaatsvinden. Herstelbemiddeling is gericht op emotioneel herstel en heeft geen invloed op de strafzaak.

Organisatie

Vanaf 2010 werd geëxperimenteerd met mediation in het kader van strafrechtelijke procedures. Dit gebeurde in een pilot van de rechtbank Amsterdam en het OM in 2010-2011 en in de periode 2013-2016 in een pilot in zes arrondissementen (Amsterdam, Noord-Holland, Den Haag, Rotterdam, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant). Op basis van de bevindingen uit deze laatste pilot werd MiS in 2017 landelijk uitgerold bij alle rechtbanken, parketten en hoven en werd een landelijke uniforme werkwijze ontwikkeld. Mediation in strafzaken wordt gefinancierd vanuit een apart budget van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit budget omvat een jaarlijkse vergoeding voor mediationbureaus en een vergoeding voor de mediators per gestarte mediation.

Mediation in strafzaken is mogelijk in alle strafzaken (inclusief hoger beroep en ook in artikel 12 Sv-zaken) waarin sprake is van een slachtoffer en een vervolgbare zaak, ongeacht het delict. Wel dient de verdachte de feiten van de zaak te erkennen. Alleen de officier van justitie en de rechter (of raadsheer, rechter-commissaris) kunnen een zaak verwijzen. Partijen zelf of hun advocaat kunnen de officier van justitie of rechter verzoeken mediation in te zetten; er bestaat echter geen recht op verwijzing.

Het mediationbureau van de rechtbank of het gerechtshof is belast met de organisatie van de mediation. Het bureau informeert eerst de verdachte en daarna het slachtoffer over het mediationproces en checkt of zij instemmen met deelname. Wanneer dit zo is wijst het bureau twee mediators aan en verschaft hen de benodigde documentatie. De mediation bestaat uit een intake met de partijen afzonderlijk, gevolgd door een gezamenlijk gesprek. Gemaakte afspraken worden vastgelegd in een slotovereenkomst die wordt toegevoegd aan het strafdossier. Wanneer partijen niet tot een gezamenlijke slotovereenkomst kunnen komen, kunnen zij ook een eenzijdige verklaring afleggen. De officier van justitie of de rechter wegen de uitkomst van de mediation mee bij hun beslissing. Zij zijn echter vrij in hoe zij dit doen en hoeven dit ook niet te motiveren.

Doelstellingen en organisatie in relatie tot de wetenschappelijke literatuur

In de huidige inrichting van MiS is verwijzing voorbehouden aan officieren van justitie en rechters. Ook bestaat er geen recht van partijen op het laten onderzoeken van mediation en ontvangen zij hier niet standaard informatie over. Eerder onderzoek laat zien dat een dergelijke verwijzingspraktijk selectiviteit in de hand werkt. Waarschijnlijk wordt een deel van de geschikte zaken hierdoor gemist.

Op een aantal punten wijkt de huidige inrichting van MiS af van vergelijkbare voorzieningen in andere landen. Bij MiS wordt gewerkt met twee mediators en is sprake van een beperkt tijdsbestek – richtlijn is zes weken (vier in jeugdzaken) voor het hele traject, de gesprekken vinden in principe op één dag plaats. Eerder onderzoek laat zien dat de kwaliteit van de mediator van belang is bij het voorkomen van negatieve ervaringen. Beschikbaarheid van twee mediators vormt hier mogelijk een extra waarborg. Voor wat betreft het beperkte tijdsbestek laat eerder onderzoek zien dat met name in zwaardere zaken slachtoffers soms pas op een later moment openstaan voor contact met de verdachte. Dit kan betekenen dat deze zaken eerder bij herstelbemiddeling dan bij MiS terecht zullen komen, omdat herstelbemiddeling niet gebonden is aan doorlooptijden en ook na afloop van de strafzaak mogelijk is. Het kan echter niet zonder meer worden gesteld dat slachtoffers in zwaardere zaken geen MiS zullen wensen.

Beleid op het gebied van herstelrecht was lange tijd primair ingestoken vanuit het slachtofferperspectief en slachtofferbelangen. Verwacht werd dat inzet van herstelrecht slachtoffers kan helpen bij de verwerking van het delict en hen een gevoel van *agency* kan geven. Vanaf het beleidskader van 2020 is er ook aandacht voor de waarde van herstel voor de verdachte. Deelname aan herstelrechtvoorzieningen zou bijdragen aan emotioneel herstel van verdachten en hen in staat stellen verantwoordelijkheid te nemen, hetgeen kan bijdragen aan een lagere recidive. Daarnaast verwacht men dat MiS de belasting van de rechterlijke macht kan verminderen door minder benodigde zittings- en voorbereidingstijd.

De wetenschappelijke literatuur biedt aanwijzingen dat deelname aan voorzieningen zoals MiS gunstige psychologische effecten heeft voor zowel slachtoffers als verdachten. Negatieve effecten kunnen optreden, maar worden in Nederlands

onderzoek niet gerapporteerd. Voor slachtoffers kan mediation gevoelens van angst, woede en machteloosheid verminderen. Voor verdachten kan mediation empathie en schuldgevoel bevorderen. De mate waarin deze effecten optreden en hoe lang ze aanhouden, verschilt. Veel studies laten daarnaast ook zien dat deelnemende verdachten minder recidiveren. Ook hier verschillen de sterkte en duur van de effecten. Enkele studies leveren aanwijzingen dat mediation kostenbesparend kan werken. Deze studies hebben echter alleen gekeken naar de invloed van lagere recidive en andere maatschappelijke baten, en niet naar eventuele efficiency-winst in het strafproces zelf.

Bevindingen procesevaluatie

Selectie en verwijzing van zaken

In de periode 2017-2022 werden 7.905 zaken verwezen naar MiS, waarvan 1.431 zaken met een jeugdige verdachte. De meerderheid van de zaken (53%) betrof mishandeling/geweldpleging. Bij zaken in eerste aanleg werd het overgrote deel (92%) verwezen door het OM, bij hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken werd juist grotendeels verwezen door het gerechtshof (89%). Van alle verwijzingen naar mediation binnen de rechtspraak in de periode 2017-2022 betrof 42% MiS, strafzaken zijn hiermee de grootste zaakstroom. Wel gaat het om kleine aantallen afgezet tegen het totale aantal strafzaken dat jaarlijks wordt ingeschreven bij het OM (minder dan 1%).

Uit de interviews blijkt eveneens dat MiS nog weinig wordt ingezet. Verwijzers worstelen met het inpassen van het mediationtraject in hun eigen werkprocessen. Door een hoog verloop beklijft voorlichting over MiS slecht en is sprake van misvattingen, zoals dat MiS niet kan worden ingezet parallel aan strafrechtelijke vervolging. Officiërs van justitie verwijzen liefst zo vroeg mogelijk, zodat niet op de mediationuitkomst hoeft te worden gewacht bij het nemen van de afdoeningsbeslissing. In de praktijk is vroege verwijzing vaak niet haalbaar omdat slachtoffers en verdachten hier niet voor openstaan of het onderzoeksbelang zich hiertegen verzet. Bij zaken die door het OM worden verwezen, worden slachtoffers veelal benaderd via Slachtofferhulp Nederland en daarnaast via de politie en het Informatiepunt Slachtoffers van het OM. Verdachten worden benaderd via de politie, de advocaat, of de Raad voor de Kinderbescherming in jeugdzaken. Rechters verwijzen vrijwel uitsluitend vanaf de inhoudelijke zitting. De zaak moet dan worden aangehouden, hetgeen onwenselijk wordt gevonden vanuit het oogpunt van efficiëntie en een tijdige uitspraak in de zaak. Geïnterviewde rechters toetsen meestal zelf de mediationbereidheid van zowel slachtoffer als verdachte. In vergelijking met het OM treden zij hierbij licht sturend op.

De reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming onderzoeken de mogelijkheden voor MiS in elke strafzaak waarin advies wordt uitgebracht. Wel verschilt het hoe uitgebreid dit gebeurt. Slachtofferhulp Nederland polst de bereidheid van slachtoffers om deel te nemen aan MiS tijdens het ZSM-overleg wanneer hiervoor aanknopingspunten worden gezien of op een later moment op verzoek van het OM. Daarnaast kan MiS ter sprake komen in gesprekken over de vordering benadeelde partij. Ook (slachtoffer)advocaten kunnen mogelijkheden voor MiS verkennen met hun cliënt. De geïnterviewde advocaten doen dit veelal alleen incidenteel. Ketenpartners en advocaten mogen niet zelf verwijzen maar moeten hiervoor een verzoek indienen bij de officier van justitie of de rechter. De ervaringen hiermee zijn wisselend; de perceptie van een deel van de respondenten is dat het OM terughoudend is met het

verwijzen van zaken en slachtoffers niet vaker dan een keer wil (laten) benaderen. De ervaring van de Raad voor de Kinderbescherming met het direct aanmelden van zaken bij het mediationbureau is positief.

De geïnterviewde verwijzers vinden zaken waarbij het slachtoffer en de verdachte elkaar kennen en verkeerszaken (art. 5 en 6 WvW) het meest geschikt voor mediation. Verkeerszaken betreffen volgens verwijzers vaak zaken die iedereen kunnen overkomen en waarbij de verdachte zich schuldbewust opstelt. De sterke focus op 'relationele' strafzaken kan worden verklaard doordat verwijzers MiS vooral zien als voorziening om de relatie tussen partijen te herstellen en duurzame oplossingen te bereiken voor langdurige conflicten, waardoor ook toekomstige aangiftes kunnen worden voorkomen. Deze focus resulteert in een sterke selectiviteit in het verwijsproces. Hierdoor worden mogelijk andere geschikte zaken gemist. Ook is niet gezegd dat momenteel de meest kansrijke zaken worden verwezen. Mediators geven aan dat de beschikbare tijd voor mediation in langlopende conflicten niet altijd afdoende is. Ook kan de focus op het strafbare feit in deze zaken belemmerend werken, omdat vaak beide partijen zich slachtoffer voelen.

Daarnaast worden verschillende andere selectiecriteria genoemd. Het verschilt per verwijzer welke criteria worden gehanteerd. Vaker genoemd zijn de zwaarte van de zaak in combinatie met de (veronderstelde) belangen en wensen van het slachtoffer. Bij zwaardere zaken en zaken waarbij slachtoffer en verdachte elkaar niet kennen, ervaren verwijzers een hogere drempel om het slachtoffer te (laten) benaderen en veronderstellen zij veelal dat slachtoffers geen behoefte hebben aan contact. Uit de registratiegegevens blijkt echter dat na verwijzing het mediationtraject even vaak start bij zwaardere als bij lichtere feiten, ook wordt even vaak overeenstemming bereikt.

Het mediationtraject

Van de verwezen zaken in de periode 2017-2022 werd bij ruim de helft een mediationtraject gestart (57%). Als zaken niet starten, komt dit veelal doordat het slachtoffer en/of de verdachte niet wil deelnemen. Daarnaast komt het voor dat mediationfunctionarissen zaken afwijzen wanneer zij geen aanknopingspunten voor een geslaagde mediation zien. Het komt regelmatig voor dat partijen door ketenpartners worden aangemeld voor herstelbemiddeling terwijl MiS voorliggend is. Perspectief Herstelbemiddeling verwijst deze zaken door naar het mediationbureau.

Afhankelijk van het mediationbureau worden de partijen eerst per brief of telefonisch benaderd. De mediationfunctionarissen besteden hierbij veel aandacht aan de vrijwilligheid van deelname en het commitment van beide partijen. De selectie van de mediators is maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met een evenredige verdeling van zaken over de poule van mediators in de betreffende regio.

Tijdens de intakegesprekken besteden de mediators veel aandacht aan het toetsen van de motieven en verwachtingen van verdachte en slachtoffer en de vrijwilligheid van deelname. Daarnaast bereiden ze met de partijen het gezamenlijke gesprek voor en leggen ze de spelregels van de mediation uit. In het gezamenlijke gesprek doen slachtoffer en verdachte hun verhaal en proberen de mediators de partijen te bewegen om met elkaar in gesprek te gaan over het strafbare feit en eventueel afspraken te maken. Derden zoals advocaten en ouders (bij jeugdzaken) kunnen ook aanwezig zijn bij het gezamenlijke gesprek. Bij uitzondering kan pendelmediation plaatsvinden, waarbij er geen rechtstreeks contact tussen de partijen is maar de mediators boodschappen overbrengen.

Mediators geven aan tussen de zes en tien uur bezig te zijn met een 'gemiddelde' zaak. Daarbij zijn er regelmatig complexe zaken waarin een extra gesprek nodig is of de slotovereenkomst achteraf meerdere keren moet worden aangepast. De vergoeding voor de mediation staat volgens de geïnterviewde mediators niet in verhouding tot de bestede tijd, zeker in complexere zaken. Ook het niet vergoeden van reistijd en de lagere vergoeding wanneer geen gezamenlijk gesprek plaatsvindt, zijn knelpunten. De doorlooptijden fluctueerden over de periode 2018-2022 tussen 64 en 76 dagen. Daarentegen geven de geïnterviewde mediationfunctionarissen aan dat de norm voor de maximale doorlooptijd (zes weken bij volwassen verdachten, vier weken in jeugdzaken) meestal wordt gehaald. Een mogelijke verklaring is dat in individuele zaken soms langer de tijd wordt genomen wanneer de planning van het strafproces dit toestaat. Hierdoor wordt de gemiddelde doorlooptijd hoger.

De meeste gestarte mediationtrajecten werden afgesloten met overeenstemming tussen de partijen (84%). In bijna een kwart (24%) van de afgesloten zaken werden afspraken over de schadevergoeding gemaakt. Uit de interviews blijkt dat in de meeste gevallen een slotovereenkomst wordt opgesteld, eenzijdige verklaringen komen weinig voor. Rechters en officieren hechten belang aan de slotovereenkomst en zien deze als blijk van verantwoordelijkheid nemen door de verdachte. In veel gevallen resulteert een geslaagde mediation in een (voorwaardelijk) sepot, een voorwaardelijke straf of een schuldigverklaring zonder strafoplegging. Deelname aan MiS wordt ook betrokken in de strafeis van het OM en de adviezen van de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming.

Verschillen in de toepassing van MiS

De toepassing van MiS in de praktijk komt in grote lijnen overeen met de landelijke uniforme werkwijze. Waar wordt afgeweken, krijgen mediationbureaus een grotere rol toebedeeld in de selectie van zaken of het benaderen van partijen. Voor deze werkwijzen wordt gekozen om het aantal zaken dat wordt verwezen te vergroten en het OM te ontlasten. Uit de interviews blijkt een grote variatie in het moment van verwijzen en de informatievoorziening aan slachtoffer en/of verdachte voorafgaand aan de verwijzing. Deze punten zijn niet vastgelegd in de uniforme werkwijze. Het rechtstreeks aanmelden van zaken bij de mediationbureaus gebeurt volgens de interviews naast door de Raad voor de Kinderbescherming ook door advocaten en reclasseringsmedewerkers.

Uit de interviews komen geen verschillen naar voren tussen de toepassing van MiS bij volwassen en adolescente verdachten. De toepassing bij jeugdige verdachten verloopt grotendeels hetzelfde als bij volwassen verdachten. De wens om de strafzaak zo snel mogelijk af te handelen kan ertoe leiden dat jeugdstrafzaken niet verwezen worden of dat wordt gekozen voor een andere herstelgerichte interventie. Voor jeugdige verdachten kan het moeilijker zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor hun handelen. Daarnaast plegen jeugdigen vaker delicten in groepsverband. Dit compliceert het organiseren van MiS, zowel logistiek als wat betreft het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen aandeel. Tijdens mediationgesprekken is de ervaring juist positief: jeugdigen gaan makkelijk met elkaar in gesprek.

Uit het onderzoek komen enkele verschillen naar voren in het verwijzingsproces. Officiieren van justitie verwijzen bij voorkeur zo vroeg mogelijk. Zij laten de informatievoorziening over het algemeen over aan ketenpartners. Rechters verwijzen veelal vanaf de zitting en informeren de partijen bij voorkeur zelf. Er komen geen verschillen naar voren tussen verwijzing in eerste aanleg versus in hoger beroep.

Er komen ook geen grote verschillen naar voren tussen mediationbureaus. De meeste verschillen doen zich voor bij het benaderen van partijen (eerst telefonisch of eerst per brief).

Denkrichtingen voor het vaker en efficiënter inzetten van MiS

Dit onderzoek maakt duidelijk dat er sprake is van een groot onbenut potentieel aan zaken waarin slachtoffers en verdachten gebaat kunnen zijn bij MiS, maar die nu niet worden verwezen. Ook met betrekking tot de inbedding bij OM en rechtspraak en de samenwerking met (keten)partners kunnen nog stappen worden gezet. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek doen we enkele suggesties om de organisatie van MiS te verbeteren en te zorgen dat mediation in meer zaken wordt ingezet wanneer dit passend is. Deze suggesties hebben we gebundeld in vier overkoepelende denkrichtingen. Uitgangspunt van deze denkrichtingen is dat het (laten) onderzoeken van MiS moet worden gezien als een recht van slachtoffers en verdachten in het strafproces.

- 1 Tegengaan van oneigenlijke selectiviteit in het verwijsproces. Onderdeel hiervan kan zijn verdere integratie van MiS in de werkprocessen van het OM en de rechtspraak, continue inzet op bewustwording onder medewerkers en betere motivering van afgewezen verzoeken.
- 2 Versterken van de rol van de mediationbureaus. Onderdeel hiervan kan zijn het mogelijk maken van directe aanmelding door ketenpartners, advocatuur en slachtoffers en verdachten en mediationfunctionarissen in alle zaken de eerste uitvraag bij het slachtoffer te laten doen.
- 3 Streven naar een sterkere organisatorische inbedding van MiS in het strafproces, zonder het unieke karakter te verliezen. Onderdeel hiervan kan zijn intensievere betrokkenheid van ketenpartners en advocaten bij het mediationtraject en het standaard terugkoppelen van de beslissing in de strafzaak aan mediationbureaus en mediators.
- 4 Aanpakken van knelpunten in voorlichting en communicatie. Meer aandacht voor de behoeften van slachtoffers en verdachten met betrekking tot informatievoorziening en de timing van het mediationaanbod. Meer aandacht in voorlichting aan verwijzers en ketenpartners voor de mogelijke psychologische voordelen van deelname aan MiS voor zowel slachtoffers als verdachten, ook in zwaardere zaken en zaken waarbij de partijen elkaar niet kennen, en voor het gegeven dat MiS niet in de plaats komt van de strafrechtelijke afdoening.

1 Inleiding

Bij mediation in strafzaken (MiS) worden het slachtoffer en de verdachte van een strafbaar feit in de gelegenheid gesteld om gedurende een lopende strafrechtelijke procedure met elkaar in gesprek te gaan onder leiding van twee strafmediators. In dit gesprek kunnen de gevolgen van het strafbare feit worden besproken en afspraken worden gemaakt om de ontstane emotionele, relationele en/of materiële schade te herstellen. De officier van justitie of de rechter weegt deze afspraken mee bij het nemen van een beslissing over de zaak.

In Nederland is MiS vanaf 2017 landelijk beschikbaar, nadat de werkwijze in de periode daarvoor middels pilots was beproefd. Inmiddels wordt jaarlijks in ongeveer 1.500 strafzaken verwezen naar MiS, waarbij het in ongeveer 300 gevallen gaat om jeugdige verdachten.

Het huidige onderzoek heeft tot doel om de toepassing van MiS te evalueren. Aanleiding voor dit onderzoek was de wens van de Minister voor Rechtsbescherming om te bezien of en hoe de inzet van MiS kan worden verbeterd en/of effectiever kan worden gemaakt.¹ Nu deze voorziening al geruime tijd landelijk wordt ingezet, kan worden nagegaan hoe de organisatie ervan eruitziet en hoe dit zich verhoudt tot de beleidsdoelstellingen die aan de invoering ten grondslag lagen. Ook kan de vergelijking worden getrokken met soortgelijke voorzieningen in het buitenland (planevaluatie). Door de betrokken professionals en organisaties is inmiddels voldoende ervaring met MiS opgedaan om hun ervaringen te kunnen inventariseren en hieruit knelpunten en *best practices* af te leiden. Daarnaast kan worden gekeken of de uitvoering in de praktijk overeenkomt met de beoogde (beleids)doelstellingen (procesevaluatie). Een effectevaluatie, waarin wordt gekeken of de beoogde effecten van de inzet van MiS ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, maakt geen deel uit van dit onderzoek. Deze effectevaluatie zal op een later moment plaatsvinden.

Mediation in strafzaken is een herstelrechtelijke benadering van strafbare feiten. In het vervolg van deze inleiding wordt eerst kort de geschiedenis van MiS in Nederland besproken (1.1), gevolgd door de probleemstelling en onderzoeksvragen (1.2) en de onderzoeksmethodologie (1.3). Paragraaf 1.4 geeft een overzicht van de opbouw van de rapportage.

1.1 Introductie van MiS in Nederland

Mediation in strafzaken is een vorm van herstelrecht. Herstelrecht is een aanvulling op of alternatief voor het traditionele strafrecht. Er zijn verschillende definities van herstelrecht, waarbij onderstaande definitie van Howard Zehr (2015, p. 48) een van de meest gebruikte is:

¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 271, p. 5.

Restorative justice is an approach to achieving justice that involves, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense or harm to collectively identify and address harms, needs, and obligations in order to heal and put things as right as possible.²

In deze definitie komt zowel het doel van herstelrecht naar voren – het bereiken van herstel, voor zover dit mogelijk is, door te focussen op de schade die is ontstaan naar aanleiding van het misdrijf en de hieruit voortvloeiende behoeften en verplichtingen – als het proces waarmee dit herstel kan worden bereikt. Volgens de definitie betreft dit laatste een collectief proces waarin alle belanghebbenden worden betrokken. Naar gelang de gekozen vorm zijn dit het slachtoffer en de verdachte of dader, en eventueel ook mensen uit hun omgeving.

In Nederland is MiS een van drie mogelijke herstelrechtvoorzieningen wanneer sprake is van een strafbaar feit.³ De andere beschikbare herstelrechtvoorzieningen zijn herstelbemiddeling en (in jeugdzaken die hiervoor in aanmerking komen) Halt. Mediation in strafzaken onderscheidt zich van deze andere voorzieningen doordat het wordt ingezet gedurende een lopende strafrechtelijke procedure en de uitkomsten worden meegenomen bij beslissingen over de zaak.

De introductie van MiS in Nederland verliep via een pilotperiode.⁴ Een vroege vorm (toen 'mediation naast strafrecht' geheten) werd ingezet in het arrondissement Amsterdam in de periode 2010-2011. Er werden 65 zaken aangebracht, waarbij in 26 gevallen ook daadwerkelijk een mediationtraject werd opgezet (Verberk, 2011). Tussen 2013 en 2016 werd in zes arrondissementen (Amsterdam, Noord-Holland, Den Haag, Rotterdam, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant) een pilot uitgevoerd waarbij mediation plaatsvond op verwijzing van het OM, de rechtbank of advocaten. In de geëvalueerde periode (tot maart 2015) werden 766 zaken verwezen waarvan 367 resulteerden in een mediation (Cleven et al., 2015). Deze laatste pilot vormde de basis aan de hand waarvan in 2017 werd gekozen voor een landelijke uitrol van MiS bij alle parketten, rechtbanken en hoven (Uitermark, 2017).

1.2 Vraagstelling en uitwerking in onderzoeksvragen

De vraagstelling van dit onderzoek is tweeledig, waarbij deel I betrekking heeft op de planevaluatie en deel II op de procesevaluatie.

- I Welke beleidsdoelstellingen liggen ten grondslag aan mediation in strafzaken en hoe verhouden deze beleidsdoelstellingen en de opzet van de voorziening zich tot de (internationale) literatuur aangaande herstelrecht?

² Vrij vertaald naar het Nederlands: Herstelrecht is een proces voor het bereiken van gerechtigheid waarbij allen, die belang hebben bij een specifiek delict of schade waar mogelijk worden betrokken om gezamenlijk schade, behoeften en verplichten te benoemen en daaraan tegemoet te komen met het oog op herstel en genoegdoening waar mogelijk.

³ Beleidskader Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 560.

⁴ Ook in eerdere jaren werd al geëxperimenteerd met verschillende vormen van (schade)bemiddeling in een strafrechtelijke context. Voorbeelden hiervan zijn het project Strafrechtelijke dading (Wemmers & Van Hecke, 1992) en de praktijk van schadebemiddeling in het kader van de wet Terwee (Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem, 2007). In het arrondissement Limburg werd in de periode 1999-2017 door het OM bemiddeld in strafzaken, waarbij na een geslaagde bemiddeling een voorwaardelijk sepot werd opgelegd (o.a. Claessen & Zeles, 2013). Het betrof hier echter geen pilot.

Deel I bestaat uit meerdere onderdelen. Allereerst worden op basis van de wettekst en beleidsstukken de beleidsdoelstellingen in kaart gebracht. Welke doelen werden met de invoering van MiS beoogd? Vervolgens wordt de werkwijze 'op papier' beschreven. Daarnaast wordt gekeken welke effecten van de inzet van MiS zoals opgezet in Nederland op basis van de wetenschappelijke literatuur mogen worden verwacht.

- 1 Wat zijn de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan MiS?
- 2 Hoe is de organisatie van de voorziening MiS op papier vastgelegd?
- 3 Welke effecten van de inzet van MiS – zoals deze is vastgelegd in de beleidsdoelstellingen en de organisatie op papier – kunnen op basis van de wetenschappelijke literatuur worden verwacht voor slachtoffers, verdachten, de strafrechtketen en de samenleving?

II Hoe verloopt de toepassing van MiS in de praktijk?

De onderzoeksvragen van deel II zijn gericht op het in beeld brengen van de uitvoeringspraktijk van MiS. Hierbij wordt aandacht besteed aan de praktijk van het verwijzen van zaken. We beschrijven welke criteria hiervoor door verwijzers worden gehanteerd en hoe het verwijsproces eruitziet. Daarnaast beschrijven we de kenmerken van de aangemelde zaken. Verder worden de taken en werkwijze van het mediationbureau, het verloop van de mediation en het 'natraject' in kaart gebracht. Bij al deze onderdelen hebben we oog voor verschillen in werkwijze tussen arrondissementen en verschillen naar gelang de leeftijdscategorie van de verdachte en het stadium van de zaak. Ten slotte kijken we in hoeverre de uitvoering overeenkomt met de landelijk ontwikkelde werkwijze, en welke knelpunten en *best practices* de betrokken professionals ervaren.

- 4 Hoe verloopt verwijzing naar MiS?
- 5 Wat zijn de kenmerken van bij mediationbureaus aangemelde zaken?
- 6 Hoe verloopt de onderzoeksfase door het mediationbureau?
- 7 Hoe verloopt de mediation zelf?
- 8 Hoe verloopt de afronding van mediations en hoe gaan verwijzers om met gemaakte afspraken?
- 9 Zijn er verschillen in de toepassing van MiS bij volwassen, jeugdige en adolescente verdachten?
- 10 Zijn er verschillen in de toepassing van MiS bij verwijzing door OM of ZM, of bij zaken in eerste aanleg versus in hoger beroep?
- 11 Zijn er verschillen tussen de mediationbureaus als het gaat om de toepassing van MiS?
- 12 Is de toepassing in de praktijk conform de landelijk ontwikkelde werkwijze? Zo nee, waar doen zich afwijkingen voor en waarom?

13 Welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en hoe kunnen deze worden aangepakt?

14 Welke best practices zijn in de toepassingspraktijk ontwikkeld?

1.3 Methodologie

1.3.1 Afbakening van het onderzoek

Het huidige onderzoek beperkt zich tot de toepassing van MiS in de periode vanaf 2017, het jaar waarin MiS landelijk werd uitgerold. Andere herstelrechtvoorzieningen, waaronder herstelbemiddeling en Halt, worden alleen besproken waar het gaat om de afstemming met MiS.

Daarnaast gaat het onderzoek uit van strafzaken waarin de betrokkenen natuurlijke personen zijn. Toepassing van MiS in strafzaken waarin het slachtoffer een rechtspersoon is (bijvoorbeeld in geval van winkeldiefstal) is mogelijk, maar komt naar verwachting weinig voor.⁵ Wel kunnen de registratiegegevens die in dit onderzoek worden gepresenteerd ook zaken bevatten waarin rechtspersonen betrokken zijn. Dit is niet af te leiden uit de gegevens.

1.3.2 Terminologie

In navolging van het Wetboek van Strafvordering (Sv) wordt in dit onderzoek de term slachtoffer gebruikt. Hieronder vallen ook nabestaanden (art. 51a Sv). Mediators en anderen die zich bezighouden met MiS geven soms de voorkeur aan termen die zij als neutraler ervaren, zoals aangever of benadeelde partij.⁶ In documentatie van onder meer politie en OM wordt ook wel gesproken over de aangever in plaats van het slachtoffer. Wij kiezen in dit onderzoek voor de term slachtoffer vanuit het oogpunt van leesbaarheid en om aan te sluiten bij de terminologie die wordt gebruikt in het Wetboek en in beleidsstukken. De andere partij wordt aangeduid als de verdachte. Zowel slachtoffer als verdachte kunnen ook in meervoud worden gelezen, gezien MiS ook mogelijk is met meerdere slachtoffers en/of verdachten. Slachtoffer en verdachte samen worden in de context van MiS ook wel aangeduid als 'de partijen'.

In navolging van het beleidskader *Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* maken we in dit onderzoek een onderscheid tussen enerzijds MiS en anderzijds herstelbemiddeling, waarbij een van de belangrijkste verschillen erin is gelegen dat de uitkomsten van MiS worden meegenomen in het strafproces. Ter afwisseling spreken we naast van MiS ook wel simpelweg van mediation, hiermee wordt dan altijd MiS bedoeld. In wets- en beleidsstukken wordt veelal gesproken van bemiddeling en niet specifiek van MiS. In de bespreking van deze stukken volgen wij de hierin gebruikte terminologie, waarbij we waar nodig expliciteren welke vorm van bemiddeling wordt bedoeld.

Wanneer we Engelstalige literatuur bespreken, spreken we over *victim-offender mediation* (VOM, in het Nederlands te vertalen als slachtoffer-dadermediation)

⁵ Deze verwachting is gebaseerd op de bestaande literatuur en op voorbereidende gesprekken met een mediationfunctionaris en een dataspecialist van de Raad voor de Rechtspraak.

⁶ Een reden hiervoor kan zijn dat in sommige zaken waarin MiS wordt toegepast beide partijen slachtoffer van elkaar zijn of dit althans zo ervaren.

wanneer we vormen van bemiddeling bespreken die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse praktijk van MiS.

1.3.3 *Planevaluatie*

Wetenschappelijke inzichten

Voor het overzicht van internationale literatuur is in Google Scholar, Elsevier, en SpringerLink gezocht met de volgende zoektermen (onderverdeeld in drie thema's):⁷

- Type interventie: "victim-offender mediation" "victim-offender dialogue", "victim-offender meeting" en "criminal mediation"
- Fase van de strafzaak: during court case, during criminal case, during prosecution, diversion from court, part of criminal justice
- Effecten: effect AND victim, offender, community AND psycholog*, physical health, recidivism, community, restitution, appreciation

Het doel was niet om een systematische review uit te voeren, maar een beknopt overzicht te geven van beschikbare internationale literatuur. In eerste instantie is alle literatuur meegenomen, in een tweede zoekronde is specifiek gezocht naar recente publicaties (2010-2023). Uit de resultaten is een selectie gemaakt van de meest relevante publicaties. Bij deze selectie zijn primair publicaties geïnccludeerd die gaan over mediation gedurende het strafproces. Studies waarbij mediation een deel was van de strafoplegging, of werd gebruikt als vervanging van de rechtszaak zijn ook geïnccludeerd. Onder de publicaties zijn meerdere reviews en overzichtsstudies, waardoor enige overlap in de beschreven studies mogelijk is.

Verder zijn publicaties die rapporteren over de effecten van MiS en/of herstelbemiddeling in Nederland meegenomen, voor zover deze niet al naar voren waren gekomen in de eerdere zoekrondes. Daarnaast zijn de literatuurlijsten van eerdere rapportages over herstelrechtvoorzieningen doorgenomen op relevante literatuur,⁸ en zijn enkele publicaties meegenomen op suggestie van de begeleidingscommissie of naar aanleiding van verwijzingen in andere publicaties.

Wettelijke- en beleidscontext

Voor het opstellen van de wetgevings- en beleidscontext is gebruikgemaakt van diverse openbaar beschikbare bronnen. Om het wettelijk kader in kaart te brengen zijn allereerst Europese bronnen geraadpleegd, te weten het *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* en de *Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten*. Om inzicht te krijgen in de implementatie van de Europese wetgeving en de ontwikkelingen in de Nederlandse context zijn hoofdzakelijk wetteksten, wetsvoorstellen en bijbehorende memories van toelichting, Kamerbrieven, moties, (antwoorden op) Kamervragen, regeerakkoorden en het visiedocument *Recht doen aan slachtoffers* bekeken. Grofweg beslaan de geraadpleegde documenten een periode van het begin van deze eeuw tot het jaar 2023. Om de beleidsmatige ontwikkelingen in kaart te brengen zijn de (concept) beleidskaders omtrent herstelrecht van 2016 en 2020 en het WODC-onderzoek van Cleven en collega's (2015) naar herstelrecht in strafzaken bekeken.

⁷ De termen zijn op de drie onderdelen gecombineerd.

⁸ Deze rapporten gaan over mediation naast strafrecht in het arrondissement Amsterdam (Verberk, 2011), verschillende pilots naar bemiddeling in strafzaken, waaronder MiS (Cleven et al., 2016), inzet van herstelrecht door de politie (Hoekstra, 2021) en herstel in detentie (Hoekstra & Den Bak, 2021).

De organisatie van MiS

De bespreking van de organisatie van MiS is gebaseerd op beleids- en uitvoeringsdocumentatie, in het bijzonder de vanuit de mediationbureaus ontwikkelde landelijk uniforme werkwijze (versie maart 2023) en de uniforme werkwijze voor registratie in MARS,⁹ het beleidskader *Herstelrechtvoorzieningen in het strafproces* (2020), de sectie van het Handboek Financiële Bedrijfsvoering die handelt over MiS, verantwoordingsverslagen en aanvragen voor extra middelen vanuit de Rechtspraak, formulieren voor de inzet van mediation en protocollen van andere organisaties. Verder is gebruikgemaakt van het *Handboek mediatie in strafzaken* (Van Mazijk et al., 2019) dat een op (beginnende) strafmediators gerichte procesbeschrijving geeft. Ten slotte wordt geput uit officiële webpagina's inzage MiS,¹⁰ Kamerbrieven en –moties en wetenschappelijk onderzoek.

1.3.4 Procesevaluatie

Interviews

Om inzicht te krijgen in de organisatie van MiS in de praktijk zijn in totaal 35 interviews afgenomen met 47 respondenten in de periode juni 2023 – januari 2024. Meer informatie over de wijze waarop de interviews zijn afgenomen en geanalyseerd is te vinden in bijlage 2; bijlage 3 bevat de gebruikte itemlijst. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de verschillende beroepsgroepen en organisaties waaraan respondenten verbonden zijn.

Voor de interviews met de Rechtspraak en het OM zijn vooraf vijf (van elf) arrondissementen geselecteerd: Midden-Nederland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Rotterdam en het hof Amsterdam. De selectie omvat zowel arrondissementen die deel uitmaakten van de pilot in de periode 2013-2016 (Amsterdam, Oost-Brabant, Rotterdam) als arrondissementen die niet meededen aan de pilot (Midden-Nederland en Noord-Nederland). Daarnaast is rekening gehouden met een verdeling tussen Randstedelijke en niet-Randstedelijke arrondissementen en tussen arrondissementen waarin in 2022 relatief veel of juist relatief weinig werd verwezen. De arrondissementen die deelnamen aan de pilot MiS in het kader van de Innovatiewet Strafvordering (Gelderland, Overijssel en Zeeland-West-Brabant) zijn bewust buiten beschouwing gelaten, omdat dit onderzoek zich richt op het in kaart brengen van het reguliere werkproces terwijl in deze pilot een afwijkend werkproces werd geïntroduceerd.

Respondenten binnen de geselecteerde arrondissementen zijn benaderd met behulp van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de landelijk coördinator MiS. Bij de onderzoeksaanvraag is benadrukt dat respondenten geen uitgebreide ervaring met de inzet van MiS hoefden te hebben. Bij de Rechtspraak is gesproken met mediationfunctionarissen (vijf, één per arrondissement), met (kinder)rechters (vier, één per arrondissement) en met één raadsheer en één rechter-commissaris uit verschillende arrondissementen. Daarnaast is gesproken met de landelijk coördinator MiS die tevens werkzaam is als raadsheer. Bij het OM is gesproken met (adjunct) (jeugd)officieren van justitie (zeven, uit vier arrondissementen) en beleidsmedewerkers (twee, uit één arrondissement), en daarnaast met twee medewerkers verbonden aan het Parket-Generaal.

⁹ Het Mediation Administratie en Rapportage Systeem van de Rechtspraak.

¹⁰ Bijvoorbeeld op de website van de Rechtspraak: www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/mediation/mediation-in-strafzaken en het OM: www.om.nl/onderwerpen/mediation.

De negen geïnterviewde mediators zijn benaderd via de Vereniging Mediation in Strafzaken (VMSZ). Zij zijn werkzaam in acht verschillende arrondissementen. De zes geïnterviewde strafrechtadvocaten zijn benaderd via de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) en de Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zedenslachtoffers (Stichting LANGSZ). Van deze advocaten werken drie ook als slachtofferadvocaat. Zij zijn werkzaam in vier verschillende arrondissementen. Bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) is gesproken met een landelijk beleidsmedewerker en twee raadsonderzoekers uit verschillende arrondissementen. Bij Slachtofferhulp Nederland (SHN) is gesproken met twee juridisch medewerkers uit één arrondissement. Bij de Reclasseringsorganisaties is gesproken met een landelijk beleidsadviseur en een reclasseringsadviseur van Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG). Bij Perspectief Herstelbemiddeling is gesproken met de directeur en met een beleidsmedewerker.

Tabel 1.1 Overzicht van respondenten

Beroepsgroep	Aantal respondenten
Rechtspraak	12
<i>Mediationfunctionarissen</i>	5
<i>Rechters (volwassenen)</i>	2
<i>Rechters (jeugdrecht)</i>	2
<i>Raadsheren</i>	1
<i>Rechter-commissarissen</i>	1
<i>Landelijk coördinator MiS</i>	1
Openbaar Ministerie	11
<i>Officieren van justitie</i>	4
<i>Jeugdofficieren van justitie</i>	2
<i>Adjunct officieren van justitie</i>	1
<i>Beleidsmedewerkers regionale parketten</i>	2
<i>Medewerkers Parket-Generaal</i>	2
Mediators	9
Strafrechtadvocaten	6
Raad voor de Kinderbescherming	3
Slachtofferhulp Nederland	2
Reclassering	2
Perspectief Herstelbemiddeling	2
Totaal	47

Noot: Sommige respondenten hebben meerdere voor het onderzoek relevante functies. In deze tabel wordt alleen de functie genoemd uit hoofde waarvan de respondent voor het onderzoek is benaderd.

Beperkingen van de interviews

De selectie van respondenten brengt enkele beperkingen met zich mee. Door het beperkte aantal respondenten per beroepsgroep is het mogelijk dat geen volledig beeld is verkregen van de verschillende manieren waarop MiS wordt ingezet. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn wanneer in een arrondissement waarin weinig of geen respondenten zijn gesproken, afwijkend wordt gewerkt. Deze kans achten wij om twee redenen klein. Allereerst is ook met een aantal respondenten gesproken met een landelijke functie die vanuit die hoedanigheid zicht hebben op de toepassing van MiS in de verschillende arrondissementen. Ten tweede kwamen we naar mate de interviews

vorderden, minder nieuwe informatie tegen. Dit is een aanwijzing dat met de huidige steekproef inhoudelijke verzadiging is bereikt.

Daarnaast ligt het voor de hand dat de respondenten die wij gesproken hebben, positiever staan tegenover MiS dan gemiddeld. Zij waren immers bereid om tijd vrij te maken voor deelname aan dit onderzoek. Hierdoor biedt het onderzoek minder zicht op medewerkers van het OM, de Rechtspraak, ketenpartners en advocaten die minder of helemaal niet positief staan tegenover de inzet van MiS. Wel hebben we respondenten gevraagd naar weerstand tegen MiS binnen hun organisatie of onder vakgenoten en de redenen hiervoor.

Voorts is er gezien de doelstelling van dit onderzoek voor gekozen om de perspectieven van slachtoffers en verdachten zelf alleen indirect aan bod te laten komen, middels de interviews met professionals. Slachtoffers en verdachten hebben alleen zicht op de organisatie van MiS in hun specifieke zaak en zullen ook niet altijd weten welke afwegingen hieraan ten grondslag lagen, bijvoorbeeld waar het gaat om de beslissing van de officier van justitie of de rechter om al dan niet te verwijzen. Daarnaast zullen de perspectieven van slachtoffers en verdachten worden onderzocht in een nog te verschijnen effectevaluatie. We hebben er daarom voor gekozen om hen niet ook voor dit onderzoek te bevragen.

Registratiegegevens

Om een beeld te geven van de aantallen verwezen zaken en de kenmerken van deze zaken zijn registratiegegevens opgevraagd uit MARS over de periode 2017 tot en met 2022. Deze gegevens dienden tevens als check en aanvulling op de informatie uit de interviews. Bijlage 4 geeft een overzicht van de opgevraagde gegevens. De gegevens zijn uitgesplitst naar jaar en waar mogelijk ook naar mediationbureau. Hierdoor kon worden gekeken naar verschillen over de tijd en tussen arrondissementen.¹¹

1.4 Leeswijzer

De bevindingen uit het onderzoek worden in twee hoofdstukken gepresenteerd, gevolgd door een overkoepelende conclusie.

Hoofdstuk 2 bevat de planevaluatie. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de (inter)nationale literatuur, de wets- en beleidsgeschiedenis van MiS en de organisatie 'op papier' besproken. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin antwoord wordt gegeven op de vraag of de effecten die met MiS worden beoogd, ook mogen worden verwacht gegeven de wijze waarop de voorziening is vormgegeven en wat wij weten over de effecten van vergelijkbare voorzieningen.

Hoofdstuk 3 bevat de procesevaluatie. Aan de hand van de interviews met professionals wordt beschreven hoe MiS in de praktijk wordt ingezet. Ook wordt op basis van registratiegegevens een kwantitatief beeld geschetst van de inzet van MiS. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin wordt ingegaan op de gevonden verschillen tussen de werkwijze 'op papier' en in de uitvoeringspraktijk.

¹¹ MARS bestaat uit een lokale registratie per mediationbureau en een landelijke registratie waarbij de lokale data zijn geaggregeerd. Gezien het beperkte gebruik van registratiegegevens in dit onderzoek is ervoor gekozen om alleen gebruik te maken van de landelijk beschikbare geaggregeerde data. Deze data kent wel enkele beperkingen, zo konden niet alle gegevens worden uitgesplitst naar mediationbureau.

Het rapport sluit af met een overkoepelend slothoofdstuk waarin enkele denkrichtingen uiteen worden gezet om MiS vaker en effectiever in te zetten.

2 Planevaluatie

In dit hoofdstuk wordt deel I van de vraagstelling besproken:

Welke beleidsdoelstellingen liggen ten grondslag aan MiS en hoe verhouden deze beleidsdoelstellingen en de opzet van de voorziening zich tot de (internationale) literatuur aangaande herstelrecht?

Paragraaf 2.1 bespreekt nationale en internationale wetenschappelijke literatuur op het gebied van *victim-offender mediation* (VOM).¹² Deze paragraaf kijkt naar de effecten van deze vorm van herstelrecht die op basis van theorievorming worden verwacht en in hoeverre hier vanuit wetenschappelijk onderzoek bewijs voor is. In paragraaf 2.2 wordt een overzicht geschetst van de ontwikkeling van het bestaande wettelijk kader omtrent MiS en de beleidsontwikkelingen die hieraan ten grondslag lagen. Daarnaast bespreken we de beleidsontwikkelingen na de landelijke uitrol van MiS in 2017.

In paragraaf 2.3 komt de organisatie van MiS aan bod. We bespreken de plaats van mediation ten opzichte van de strafrechtelijke procedure en het proces van verwijzing tot aan de beslissing van de rechter of officier van justitie. Ook kijken we naar de financiering en de verhouding tussen MiS en andere herstelrechtelijke interventies. In paragraaf 2.4 worden de verschillende bevindingen aan elkaar gerelateerd.

2.1 Wetenschappelijke inzichten

In deze paragraaf wordt allereerst beschreven hoe herstelrecht zich onderscheidt van het traditionele strafrechtstelsel (2.1.1). Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop herstelrecht wordt toegepast en wordt een specifieke herstelrechtelijke praktijk, namelijk *victim-offender mediation*, uitgelicht (2.2.2). In de laatste sectie bespreken we verschillende mogelijke effecten van VOM en in hoeverre deze worden gestaafd door wetenschappelijk onderzoek (2.2.3).

2.1.1 Herstelrechtelijk denken in relatie tot het traditionele strafrechtstelsel

Herstelrecht wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak gepresenteerd als een alternatief paradigma in het denken over misdaad en straf (e.g. Zehr, 2015), dan wel als een hervormingsdynamiek van het traditionele strafrechtstelsel (Van Ness, 2005). Herstelrecht onderscheidt zich zowel in de beoogde doelen, de rol van de partijen als in de proceswaarborgen van het traditionele strafrechtstelsel.

Het strafrecht heeft tot doel om gedrag te bestraffen dat niet in overeenstemming is met de geldende rechtsnormen zoals deze onder meer zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht. De focus ligt op de overtreding van de wet, het vaststellen van schuld en het handhaven van de rechtsnormen door leedtoevoeging aan de dader (Sawin & Zehr, 2013; Umbreit et al., 2005). De staat is in dit proces de belangrijkste partij; de wetsovertreding wordt gezien als een schending van het contract tussen burgers en de staat. Slachtoffers en verdachten daarentegen hebben een grotendeels passieve rol,

¹² In dit hoofdstuk gebruiken we de term *victim-offender mediation* wanneer we de (internationale) wetenschappelijke literatuur bespreken. De geïncludeerde mediationpraktijken vertonen gelijkenissen met de Nederlandse praktijk van MiS, maar kunnen ook op punten verschillen.

waarbij met name slachtoffers vaak geen of weinig juridische status en handelingsruimte hebben (Umbreit et al., 2005; Sawin & Zehr, 2013).¹³

Binnen het herstelrechtelijk denken daarentegen wordt criminaliteit primair gezien als een inbreuk op de relaties tussen personen en gemeenschappen onderling (Umbreit et al., 2005). Zij moeten dan ook in de gelegenheid worden gesteld om actief betrokken te zijn bij de aanpak van het delict (Umbreit et al., 2005; Sawin & Zehr, 2013). Herstelrecht onderscheidt zich verder van het traditionele strafrecht door de focus op herstel van de veroorzaakte schade. Waar binnen het strafrecht de morele balans wordt hersteld door het opleggen van lijden op een manier die evenredig is ten opzichte van de (individuele en maatschappelijke) schade, gebeurt dit in het herstelrecht door de dader in de gelegenheid te stellen het leed en de schade die is aangericht door het misdrijf te repareren (Walgrave, 2009).

De verschillende oriëntaties van strafrecht en herstelrecht komen ook naar voren in de proceswaarborgen die van belang worden geacht. Een belangrijk beginsel van het strafprocesrecht is de onschuldpresumptie: iemand is onschuldig totdat het tegendeel is bewezen, waarbij de bewijslast ligt bij de instantie. Deels in het verlengde daarvan ligt het nemo tenetur-beginsel: niemand is gehouden tegen zichzelf bewijs te leveren of aan de eigen veroordeling mee te werken. Binnen het herstelrecht speelt de schuldvraag in juridische zin geen rol (Van Ness, 2005). Deelname aan een herstelrechtelijk proces kan dan ook niet worden uitgelegd als schuldbekentenis. Wel stellen veel herstelrechtelijke programma's als voorwaarde dat de verdachte of dader verantwoordelijkheid neemt voor diens aandeel in het gebeurde (UNODC, 2020). Dit is echter niet hetzelfde als een bekentenis.¹⁴

Een belangrijk uitgangspunt van herstelrecht is de vrijwilligheid van deelname van beide partijen nadat zij volledig zijn geïnformeerd over de procedure en de mogelijke uitkomsten (*informed consent*). Zij kunnen hun toestemming bovendien op elk moment intrekken zonder dat dit voor hen negatieve (strafrechtelijke) gevolgen heeft. Ook eventuele overeenkomsten dienen vrijwillig en zonder dwang tot stand te komen. In het strafrechtproces is dit uiteraard niet aan de orde. Daarnaast zijn strafprocessen in beginsel openbaar en wordt het strafrecht gelijk toegepast ongeacht de persoonlijke kenmerken van de betrokkenen.¹⁵ Het herstelrechtproces is daarentegen in principe vertrouwelijk en de uitkomsten zijn particulier: gemaakte afspraken zijn afhankelijk van de behoeften en mogelijkheden van de partijen, waarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met juridische kaders voor strafoplegging.

Het hierboven geschetste contrast tussen straf- en herstelrecht is enigszins ongenueanceerd: beide vormen zijn niet compleet tegengesteld en hoeven elkaar ook niet uit te sluiten. Beide systemen erkennen in de basis dat de relatie tussen partijen verstoord is, en op de overtreding een gepaste reactie moet volgen (Zehr, 2015). In de praktijk vinden herstelrechtelijke praktijken bovendien vaak plaats parallel aan, of

¹³ Ook het traditionele strafrecht heeft in de afgelopen decennia meer oog gekregen voor de behoeften van slachtoffers. In Nederland heeft dit zich – mede onder invloed van Europese regelgeving – onder meer vertaald in verbeterde informatievoorziening en hulpverlening, de instelling van het spreekrecht tijdens de strafzitting voor bepaalde delicten en de opkomst van de slachtofferadvocatuur (Elbers et al., 2023).

¹⁴ Het nemen van verantwoordelijkheid door de verdachte en hoe de mediator dit kan ondersteunen is momenteel onderwerp van onderzoek door de Hogeschool Utrecht (www.hu.nl/onderzoek/projecten/mediation-in-strafzaken).

¹⁵ Uiteraard wordt ook in het strafrecht rekening gehouden met persoonlijke kenmerken, bijvoorbeeld waar het gaat om verzachtende omstandigheden. Uitgangspunt is echter dat voor een vergelijkbaar delict een vergelijkbare straf wordt opgelegd.

zelfs als onderdeel van het reguliere strafrecht. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn (UNODC, 2020).

2.1.2 *Victim-offender mediation*

Herstelrecht omvat een grote variatie aan praktijken in verschillende stadia van het strafproces en ook buiten het strafproces. Drie vormen van herstelrecht die relatief vaak worden ingezet zijn *victim-offender mediation* (VOM), herstelconferenties en herstelcirkels (UNODC, 2020). Herstelconferenties en herstelcirkels kenmerken zich door het betrekken van de omgeving van de betrokken partijen en/of de bredere gemeenschap. *Victim-offender mediation* is de bekendste vorm van herstelrecht (UNODC, 2020). Ook MiS valt onder de noemer VOM.¹⁶

Victim-offender mediation vindt plaats middels een dialoog tussen diegene die schade heeft geleden (het slachtoffer), en diegene die voor die schade verantwoordelijk is (de verdachte/dader), onder leiding van een of meer getrainde facilitators. Eventueel kan ook een steunpersoon of rechtshulpverlener aanwezig zijn. Vaak is sprake van een afzonderlijke ontmoeting van de facilitator met de partijen gevolgd door een gezamenlijke bijeenkomst. Wanneer dit niet haalbaar of wenselijk is, kan ook indirecte mediation plaatsvinden waarbij de facilitator boodschappen overbrengt tussen de partijen (UNODC, 2020). De gezamenlijke bijeenkomst vangt over het algemeen aan met het slachtoffer dat het eigen verhaal deelt, en uitlegt welke impact de overtreding heeft gehad. Vervolgens vertellen verdachten/daders over hun daad, leggen – waar mogelijk – uit waarom zij deden wat ze deden, beantwoorden vragen en/of bieden excuses aan (o.a. Shapland et al., 2007; Wallace & Wylie, 2013). Idealiter wordt vervolgens een overeenkomst opgesteld waarin opgenomen wordt hoe de verdachte/dader zal proberen de schade aan het slachtoffer te herstellen (Wallace & Wylie, 2013).

Victim-offender mediation kan op verschillende momenten gedurende en na het strafproces ingezet worden. Zaken die hiervoor mogelijk in aanmerking komen, worden veelal verwezen door actoren in het strafrecht, eventueel op verzoek van de partijen zelf. Wanneer VOM plaatsvindt voorafgaand aan de strafoplegging, kan – zoals ook het geval is bij MiS – de mediationovereenkomst worden meegenomen in de straf of in andere opgelegde voorwaarden. Ook kan VOM worden ingezet als alternatief voor een strafproces zodat na een geslaagde mediation geen strafvervolgning meer plaatsvindt (*diversion*).

2.1.3 *Ervaringen van deelnemers*

Bereidheid deel te nemen en motieven voor deelname

Vrijwillige deelname van slachtoffers en verdachten of daders is een belangrijke voorwaarde voor de inzet van VOM. Er is echter geen eenduidig beeld van de bereidheid om deel te nemen. Hansen en Umbreit (2018) vinden in hun review van eerder onderzoek een bereidheid onder slachtoffers die varieert tussen de 40% en 60%, met een uitschieter naar 90%. In de Nederlandse pilotstudie naar MiS stemde bijna de helft van de benaderde slachtoffers in met deelname (Cleven et al., 2015). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat lang niet alle slachtoffers – en verdachten/daders – geïnformeerd worden over de mogelijkheid deel te nemen.

¹⁶ De term *offender* (dader) dient hierbij niet te worden gezien als indicatie voor schuld in de juridische zin. In de Nederlandse context, waarbij mediation plaatsvindt voorafgaand aan de afdoeningsbeslissing, gaat het per definitie om verdachten.

Onderzoeken laten keer op keer zien dat verwijzers zeer selectief zijn in welke zaken zij wel of niet geschikt achten (o.a. Banwell-Moore, 2022; Hoekstra, 2022; Shapland et al., 2011). Waarschijnlijk worden hierdoor geschikte zaken gemist. Zo laat een survey onder slachtoffers en daders van strafbare feiten zien dat 57% van de slachtoffers en 80% van de daders open had gestaan voor deelname aan VOM als zij deze mogelijkheid hadden gehad (Gavrielides, 2018).

Bereidheid deel te nemen is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de wijze waarop men wordt geïnformeerd, de kenmerken van de zaak en de tijd die is verstreken sinds het delict. Slachtoffers geven er de voorkeur aan op een zo vroeg mogelijk moment geïnformeerd te worden (Shapland et al., 2011). Ook geven ze de voorkeur aan een proactieve benadering, in plaats van zelf informatie te moeten zoeken (Van Camp & Wemmers, 2016). *Victim-offender mediation* wordt vaak ingezet bij relatief lichte delicten en verdachten zonder strafblad (Shapland et al., 2011). Onderzoek laat niet zien dat slachtoffers van zware delicten minder bereid zijn om deel te nemen aan VOM (Batchelor, 2023). Wel hebben slachtoffers van (ernstige) geweldsdelicten mogelijk meer tijd nodig na het delict voordat zij bereid zijn tot deelname (Zebel et al., 2017).¹⁷

Slachtoffers en verdachten of daders kunnen verschillende redenen hebben om al dan niet deel te nemen. Voor beiden kan communicatie met de andere partij van groot belang zijn (Shapland et al., 2007). Slachtoffers geven onder meer aan dat zij de verdachte of dader willen laten weten hoe het delict hen geraakt heeft, vragen willen stellen en/of excuses willen (o.a. Hansen & Umbreit, 2018). Verder hopen sommige slachtoffers dat deelname aan VOM de verdachte of dader zal helpen diens leven te beteren (Van Camp & Wemmers, 2013). Zij kunnen deelname zelfs ervaren als 'plicht' aan de maatschappij om herhaling te voorkomen (Batchelor, 2023). Omgekeerd kunnen het willen beantwoorden van vragen, het geven van uitleg aan het slachtoffer en/of het aanbieden van excuses redenen zijn voor verdachten of daders om deel te nemen. Als VOM plaatsvindt voor de strafoplegging, kan de hoop een strafblad te voorkomen een belangrijke motivatie zijn (Hansen & Umbreit, 2018; Hordijk, 2011; Stamatakis & Vandeviver, 2013).

Slachtoffers die niet willen deelnemen doen dit soms uit angst of omdat ze alleen willen dat de verdachte (zwaar) gestraft wordt (Bolívar, 2013). In lichtere zaken vinden slachtoffers VOM soms de tijd en moeite niet waard, of is er al te veel tijd verstreken sinds het delict (Hansen & Umbreit, 2018). Ook voor daders kan de verstreken tijd en de wens het verleden achter zich te laten reden zijn om niet te willen deelnemen. Andere redenen zijn moeite met confrontaties of een gebrek aan interesse in (het leed van) het slachtoffer (Hordijk, 2011).

Tevredenheid met VOM

Deelnemers aan VOM zijn over het algemeen tevreden. Een review van 63 studies¹⁸ vond hoge niveaus van tevredenheid onder deelnemers ongeacht het type dader of slachtoffer, de locatie of de culturele achtergrond van de partijen (Umbreit et al., 2002). Vergelijkbare resultaten werden gevonden in een meta-analyse van 35 studies, waarvan 27 VOM betroffen (Latimer et al., 2005). Deze meta-analyse liet zien dat slachtoffers significant tevredener waren na deelname aan een herstelrechtinterventie dan wanneer zij (alleen) het reguliere strafproces doorliepen. Voor verdachten en daders was dit verschil overigens minder groot. Ook in de Nederlandse pilots waren

¹⁷ Overigens vond dit onderzoek ook dat juist zwaardere delicten werden aangemeld.

¹⁸ Het merendeel (46) van deze studies ging over VOM.

deelnemers overwegend positief; al was ook een substantiële minderheid ontevreden over de uitkomst van de mediation (Cleven et al., 2015; Verberk, 2011). Mogelijk speelden hierbij (te) hoge verwachtingen een rol. Drie aspecten komen in het bijzonder naar voren in de literatuur als het gaat om waardering van mediation: de proceservaring (waaronder de ervaren *fairness* en procedurele rechtvaardigheid), het aanbieden van excuses en restitutie/herstel van de schade.

Proceservaring

De meeste deelnemers vinden het mediationproces en de opgestelde overeenkomst eerlijk voor beide kanten, ongeacht het type delict (Umbreit et al., 2005; Umbreit et al., 2000). Een studie naar VOM in drie landen (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Canada) liet zien dat deelnemers over het algemeen vonden dat ze eerlijk werden behandeld (Wemmers & Cyr, 2006). Uit de evaluatie van de MiS-pilot blijkt eveneens dat deelnemers een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid ervoeren (Cleven et al., 2015).

Excuses

In veel mediations worden excuses aangeboden, variërend van een merendeel van de zaken (Gustafson, 2018) tot een derde van de zaken (Dhami, 2012). Slachtoffers waarderen deze excuses vaak (Shapland et al., 2007). Wanneer excuses geaccepteerd worden, betekent dit overigens niet automatisch dat het slachtoffer de dader vergeeft (Dhami, 2012). Excuses worden ook niet altijd als oprecht ervaren, en slachtoffers voelen soms druk om excuses te accepteren (Choi & Severson, 2009; Choi et al., 2010).

Restitutie

Het belang van restitutie voor slachtoffers is onduidelijk. Zo kwam uit één studie naar voren dat slachtoffers niet geïnteresseerd waren in financiële compensatie of direct herstel van de schade (Shapland et al., 2007). Een andere studie vond echter wel dat restitutie belangrijk was voor slachtoffers (Umbreit et al., 2000).

Andere aspecten van de waardering

Naast de eerdergenoemde aspecten wordt het vrije format van VOM positief beoordeeld. Meerdere studies laten zien dat beide partijen waarderen dat zij tijdens de mediation hun gezichtspunten en de bijbehorende emoties kunnen delen (Suzuki & Yuan, 2001; Umbreit et al., 2000; Van Camp & Wemmers, 2013). Slachtoffers vinden het belangrijk dat zij vrij zijn in hoe ze de mediationovereenkomst vormgeven (Wemmers & Cyr, 2006). Daarnaast lijkt een *face to face* ontmoeting voor meer tevredenheid te zorgen dan indirecte mediation (Shapland et al., 2007; Rugge & Scott, 2009).

Negatieve ervaringen

Victim-offender mediation is niet altijd succesvol. Wanneer de dader niet deel wil nemen aan de mediation, kan het voor slachtoffers voelen alsof de dader het laatste woord krijgt en de controle heeft (Batchelor, 2023). Slachtoffers kunnen daarnaast hoge verwachtingen hebben van de ontmoeting die vervolgens niet uitkomen, of teleurgesteld zijn over de interactie met de verdachte of dader. Ook kunnen zij druk ervaren om akkoord te gaan met de opgestelde overeenkomst of om aangeboden excuses te accepteren (Choi et al., 2010; Hansen & Umbreit, 2018). Daders kunnen het gevoel hebben dat slachtoffers het gesprek domineren en tegen hen preken (Hansen & Umbreit, 2018), of dat slachtoffers eisen stellen die verder gaan dan het herstellen van de gevolgen van het delict (Gerkin, 2009). Dergelijke negatieve

ervaringen kunnen deels worden voorkomen door een goede voorbereiding en capabele facilitators die het gesprek ter plekke in goede banen kunnen leiden (Hansen & Umbreit, 2018; Jonas-van Dijk, 2024).

2.1.4 Effecten van VOM voor slachtoffers, verdachten en de maatschappij

Psychologische effecten

Zowel voor slachtoffers als verdachten/daders kan deelname aan VOM positieve psychologische effecten hebben. Internationale onderzoeken naar slachtoffers rapporteren onder meer toename in de algehele psychologische gezondheid (Rugge & Scott, 2009), toename van gevoelens van kracht en *empowerment* (Gustafson, 2018), het kunnen afsluiten van de nare ervaring (Choi et al., 2010; Shapland et al., 2007), minder gevoelens van machteloosheid (Gustafson, 2018), minder PTSS-symptomen (Angel 2005; Gustafson, 2018), minder algemene angstgevoelens (Batchelor, 2023) en minder angst opnieuw slachtoffer te worden (Umbreit et al., 2000). Ook in Nederlandse studies zijn gunstige effecten aangetoond, veelal op basis van onderzoek naar herstelbemiddeling.¹⁹ Het gaat dan om verminderde angst en woede (Zebel, 2012), meer zelfvertrouwen en *coping* (Laxminarayan et al., 2013) en afname van angst en betere verwerking van het delict (Cleven et al., 2015). Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat, afhankelijk van het onderzoek, de gevonden effecten maar door een deel van de slachtoffers worden ervaren.²⁰ Ook is het mogelijk dat slachtoffers juist negatieve effecten ervaren, hetgeen kan leiden tot secundaire victimisatie. In Nederlands onderzoek zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden (Elbers et al., 2023).

Wat betreft verdachten en daders zijn er aanwijzingen dat deelname aan VOM leidt tot meer empathie voor het slachtoffer (Gustafson, 2018) en meer gevoelens van berouw (Kuo et al., 2010). Een studie naar jeugdige daders laat zien dat zij zich door VOM realiseren welke effecten hun delict heeft gehad en dat zij meer begrip kregen voor het slachtoffer (Choi et al., 2011).²¹ Een recente Nederlandse studie met een quasi-experimenteel design (Jonas et al., 2022) rapporteert dat daders die deelnamen aan MiS meer verantwoordelijkheid nemen voor het gebeurde dan diegenen die niet deelnamen. In vergelijking met de controlegroep ervaren zij ook meer schuldgevoel. Daarentegen nemen gevoelens van veroordeling en afwijzing niet toe, wat erop wijst dat het mediationproces niet stigmatiserend werkt.²² Ook eerder Nederlands onderzoek vindt een toename van zelfinzicht (Zebel, 2012) en trots (Cleven et al., 2015) onder daders. Ook hier geldt dat VOM niet op alle verdachten of daders dit effect heeft, ook kunnen effecten na verloop van tijd afnemen (Kuo et al., 2010).

¹⁹ Deze onderzoeken betreffen de periode voordat MiS de voorliggende voorziening werd gedurende een lopende strafprocedure. De onderzochte bemiddelingstrajecten konden dus zowel voor, tijdens als na afloop van de strafprocedure plaatsvinden.

²⁰ Mogelijke verklaringen hiervoor zijn niet structureel onderzocht. Het onderzoek van Zebel (2012) liet een verschil zien tussen directe en indirecte bemiddeling, waarbij deelnemers aan directe bemiddeling minder gevoelens van angst en woede ervoeren, maar deelnemers aan indirecte bemiddeling alleen minder angstgevoelens. Mogelijk komt dit door de afwezigheid van visuele en/of andere non-verbale informatie tijdens indirecte bemiddeling.

²¹ Overigens vinden niet alle studies duidelijke effecten van VOM onder jeugdigen. Zo blijkt uit een Spaanse studie dat van VOM een vergelijkbaar pedagogisch effect uitging als van een taakstraf (Gomis-Pomares et al., 2021).

²² Dit is in lijn met de verwachting dat daders tijdens VOM afkeuring van het delict ervaren, maar ook in staat worden gesteld om als persoon afstand te nemen van het delinquente gedrag (bijvoorbeeld door het aanbieden van excuses of het herstellen van de schade). Hierdoor ervaren zij een productief schaamtegevoel (*reintegrative shaming*, Braithwaite, 1989).

Recidive

Het algemene beeld dat uit de literatuur naar voren komt, is dat VOM een gunstig effect heeft op recidive, zowel voor volwassenen als jongeren. Wel verschilt de effectgrootte en de duur van het effect, ook verschillen de onderzoeken in methodologische kwaliteit.

Hansen en Umbreit (2018) rapporteren in hun overzichtsstudie afnames in recidive van 30% tot zelfs 60-70% bij sommige programma's. Het onderzoek van Latimer en collega's (2005) vindt een afname van recidive bij deelname aan VOM vergeleken met niet-herstelgerichte programma's. De afname in het aantal nieuwe overtredingen kan na twee jaar nog zichtbaar zijn (Shapland et al., 2008). Nederlands onderzoek laat eveneens gunstige effecten zien. Zo vinden twee studies naar bemiddeling in strafzaken in Maastricht dat daders die niet bereid zijn deel te nemen aan mediation een hoger risico hebben op recidive (Jonas-van Dijk et al., 2020; Claessen et al., 2015a, 2015b). Een recent onderzoek op basis van de pilotfase van MiS vindt eveneens een lagere recidive onder deelnemers, ook wanneer hierbij rekening wordt gehouden met verschillen in de straftoemeting (Jonas-van Dijk, 2024). Verschillen in recidive tussen deelnemers en niet-deelnemers zijn ook na twee jaar nog zichtbaar (Jonas-van Dijk, 2024). Directe mediation lijkt positievere effecten te hebben dan indirecte mediation, al zijn de verschillen klein (Umbreit et al., 2002; Claessen et al., 2015a, 2015b). Ook bij jeugdige verdachten en daders vinden onderzoeken een lagere recidive onder deelnemers aan VOM, al zijn de gevonden effecten klein (Bradshaw et al., 2006; Kimbrell et al., 2023).

Kosteneffectiviteit en andere maatschappelijke baten

Mogelijke effecten van VOM voor de strafrechtketen en de maatschappij zijn nog betrekkelijk weinig onderzocht. Wel zijn er aanwijzingen dat VOM kosteneffectief is: zo vindt een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk dat voor de groep die deelnam aan mediation – in vergelijking met een controlegroep – minder kosten werden gemaakt door een lager aantal nieuwe veroordelingen (Shapland et al., 2008). Recenter onderzoek in het VK bevestigt dit: door het positieve effect van VOM op recidive is de *return on investment* voor het strafrechtstelsel £4 voor elke £1 die werd uitgegeven. Wanneer ook baten voor slachtoffers worden meegenomen, is de opbrengst £14 tegenover elke geïnvesteerde £1 (Grimsey Jones et al., 2023). Ook voor verdachten en daders zijn verschillende maatschappelijke baten denkbaar. Zo kunnen verdachten door deelname aan mediation mogelijk een traditionele rechtsgang en daarmee een strafblad voorkomen, hetgeen grote impact kan hebben op hun arbeidsmarktperspectieven en algehele participatie in de samenleving (Hansen & Umbreit, 2018).

In Nederland is nog weinig onderzoek naar de kosten en baten gedaan (Elbers et al., 2020). Cleven en collega's (2015) concluderen in hun evaluatie van de pilotfase van MiS dat mediation werkdruk kan verlichten en kostenbesparend kan zijn, maar dat dit in sterke mate afhangt van de organisatievorm.

Box 2.1 Samenvatting wetenschappelijke inzichten

- Herstelrecht onderscheidt zich van het traditionele strafrecht door de ervaringen en behoeften van slachtoffers en verdachten/daders centraal te stellen. Zij dienen actief betrokken te worden bij het aanpakken van het delict. Niet het toewijzen van schuld en het toemeten van straf staan centraal, maar het herstellen van de geleden (materiële en/of immateriële) schade. Deze verschillende oriëntaties zorgen er ook voor dat het herstelrecht andere proceswaarborgen kent dan het strafrecht.
- Internationaal is er een grote diversiteit in herstelrechtelijke praktijken. Hiervan is *victim-offendermediation* (VOM) een van de bekendste vormen. Bij VOM vindt er een ontmoeting plaats tussen het slachtoffer en de verdachte/dader, en kan een overeenkomst worden opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over herstel.
- De ervaringen van deelnemers aan VOM zijn overwegend positief. De ervaren eerlijkheid van het proces, het aanbieden van excuses en mogelijkheden voor restitutie zijn hierbij belangrijk, evenals procesmatige aspecten zoals de timing van het mediationaanbod en hoe men wordt geïnformeerd.
- Er zijn aanwijzingen dat deelname aan VOM gunstige psychologische effecten heeft. Voor slachtoffers kan het leiden tot vermindering van gevoelens van angst, woede en machteloosheid. Negatieve effecten kunnen optreden, maar komen in Nederlands onderzoek niet voor. Voor verdachten/daders kan de ontmoeting met het slachtoffer empathie en schuldgevoelens bevorderen. De mate waarin deze effecten optreden en hoe lang ze aanhouden, verschilt.
- Veel studies laten zien dat deelname aan VOM een gunstig effect heeft op recidive. Dit geldt zowel voor volwassenen als jeugdigen. Ook hier verschillen de sterktes en duur van de effecten.
- Er zijn aanwijzingen dat mediation kosteneffectief kan zijn door verminderde recidive en positieve maatschappelijke effecten voor slachtoffers en verdachten/daders.

2.2 Wetgevings- en beleidscontext

In deze sectie worden de ontwikkeling van het wettelijke kader alsook de beleidsontwikkelingen die geleid hebben tot de landelijke uitrol van MiS besproken. Allereerst wordt het huidige wettelijke kader besproken, gevolgd door de ontstaansgeschiedenis hiervan vanuit Europese en Nederlandse wetgeving (2.2.1). Hierbij wordt ook ingegaan op de overwegingen achter de landelijke implementatie van MiS en de effecten die hiermee werden beoogd. Vervolgens komen de verschillende beleidskaders waarin mediation aan de orde komt, aan bod (2.2.2).

2.2.1 De ontwikkeling van een wettelijk kader inzake herstelrecht

De wettelijke basis voor MiS is terug te vinden in artikel 51h Sv, onder titel III A (het slachtoffer). Dit artikel werd in 2011 toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering.²³ Na 2011 is artikel 51h Sv nog enkele keren gewijzigd. Deze wijzigingen zullen verderop worden besproken. De huidige tekst is te vinden in box 2.2.

²³ Nadat het in 2005 werd voorgelegd aan de Tweede Kamer als onderdeel van een wetsvoorstel waarin de positie van slachtoffers werd versterkt door middel van de toevoeging van de slachtoffertitel aan het Wetboek van Strafvordering (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 2).

Box 2.2 De wettelijke basis van mediation in strafzaken

Artikel 51h van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering:

- 1 Het openbaar ministerie bevordert dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte mededeling doet van de mogelijkheden tot herstelrechtvoorzieningen waaronder bemiddeling.
- 2 Indien een bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte tot een overeenkomst heeft geleid, houdt de rechter, indien hij een straf en maatregel oplegt, daarmee rekening.
- 3 Het openbaar ministerie bevordert bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of veroordeelde, nadat het zich ervan heeft vergewist dat dit de instemming heeft van het slachtoffer.
- 4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld betreffende herstelrechtvoorzieningen waaronder bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of tussen het slachtoffer en de veroordeelde.

Bron: Wetboek van Strafvordering.

De toevoeging van de slachtoffertitel aan het Wetboek van Strafvordering past in een trend van toenemende aandacht voor de positie van het slachtoffer in het strafproces sinds de jaren '70.²⁴ Reeds in 2002 benoemde het toenmalige regeerakkoord (Balkenende I) het belang van het verbeteren van de positie van slachtoffers. Ook in 2003 (Balkenende II), 2007 (Balkenende III), 2010 (Rutte I) en 2012 (Rutte II) wordt het versterken van de positie van slachtoffers in het strafproces als aandachtspunt genoemd. Tot 2011 waren de rechten van slachtoffers enkel vastgelegd in beleidsregels. De wijziging van het Wetboek van Strafvordering moest zorgen voor een wettelijk verankerde positie van slachtoffers, wat zowel slachtoffers zelf alsook politie, OM en rechtspraak meer duidelijkheid moest verschaffen.²⁵ Een andere belangrijke verandering in de rol van slachtoffers in het strafproces was de invoering van het spreekrecht voor slachtoffers van bepaalde delicten in 2005, en de verruiming hiervan in 2016.²⁶

Een van de behoeften van slachtoffers die in diverse Kamerstukken naar voren komt is de behoefte aan herstel. Het visiedocument *Recht doen aan slachtoffers* (februari 2013) stelt dat het slachtoffer door middel van herstelrecht 'een rol [krijgt] in de afhandeling en verwerking van het strafbare feit'.²⁷ Via herstelrecht wordt voorzien in diverse mogelijke behoeften van het slachtoffer waaraan niet kan worden voldaan binnen het traditionele strafproces. Dit zijn de vrijwilligheid van deelname (waar het slachtoffer in het strafproces verplicht moet getuigen), de ruimte om het eigen verhaal te doen (waar dit via het spreekrecht alleen bij ernstige delicten mogelijk is en aan voorwaarden is verbonden) en de mogelijkheid om direct contact te hebben met de dader en van de dader antwoord te krijgen op vragen.²⁸ Doordat beide partijen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor herstel kan bovendien 'tot een echte oplossing van het conflict' en 'een betekenisvolle afdoening van strafbare feiten' worden gekomen'.²⁹ In 2017 (Rutte III) werd herstelrecht voor het eerst benoemd in het regeerakkoord, in het kader van jeugdzaken en de innovatieagenda aangaande

²⁴ Zie o.a. *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 213, nr. 1.

²⁵ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 3.

²⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2004-382.html> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-160.html>.

²⁷ Visiedocument, p. 21. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 552, nr. 2.

²⁸ Visiedocument, p. 21. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 552, nr. 2.

²⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 528, nr. 10, p. 1 en p. 4.

juridische procedures. In het regeerakkoord van 2021 (Rutte IV) wordt gesteld dat meer ingezet zal worden op herstelrecht.

Europese ontwikkelingen op het gebied van herstelrecht

Op Europees niveau hebben zich de nodige ontwikkelingen op het gebied van slachtofferbeleid en herstelrecht voorgedaan die van invloed zijn geweest op Nederlandse wetgeving en beleid. In deze paragraaf wordt allereerst het Europese *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* van 2001 besproken. Vervolgens gaat de paragraaf in op de Europese Richtlijn van 2012 die het Kaderbesluit vervangt. Ook wordt kort ingegaan op de aandacht voor herstelrecht binnen de Raad van Europa. Daarna wordt besproken hoe het Europese Kaderbesluit en de Richtlijn geïmplementeerd werden in Nederland.

Het Kaderbesluit

In 2001 werd het *Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure* (hierna: het Kaderbesluit) aangenomen door de Raad van de Europese Unie (EU). Artikel 10 van het Kaderbesluit gaat in op bemiddeling in strafzaken:

- 1) Elke lidstaat zorgt voor de bevordering van bemiddeling in strafzaken met betrekking tot de strafbare feiten waarvoor hij die maatregel passend acht.
- 2) Elke lidstaat ziet erop toe dat elke overeenkomst die in een bemiddeling in strafzaken tussen het slachtoffer en de dader wordt bereikt, in aanmerking kan worden genomen.

De Europese Richtlijn

In 2012 werd het Kaderbesluit vervangen door de Europese *Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten* (hierna: de Richtlijn).³⁰ De Richtlijn beoogt minimumrechten van slachtoffers in alle EU-lidstaten te waarborgen en 'te zorgen dat slachtoffers [...] passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen'.³¹ Waar het eerdere Kaderbesluit sprak over bevordering van bemiddeling, wordt in de Richtlijn gesproken over herstelrecht. Herstelrecht wordt als volgt gedefinieerd:

[E]en proces waarbij het slachtoffer en de dader in staat worden gesteld, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan het oplossen, met de hulp van een onpartijdige derde, van zaken die het gevolg zijn van het strafbare feit. (Richtlijn 2012/29/EU art. 2.1.d).

De Richtlijn schrijft voor dat lidstaten het slachtoffer zonder onnodige vertraging vanaf het eerste contact met een bevoegde autoriteit informatie aanbieden over de beschikbare herstelrechtvoorzieningen (art. 4.1.j). Artikel 12 van de Richtlijn ziet op de voorwaarden waaronder herstelrechtvoorzieningen kunnen worden aangeboden (zie box 2.3). Deze voorwaarden dienen om slachtoffers te beschermen tegen secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding. Zo mogen herstelrechtvoorzieningen alleen worden ingezet in het belang van het slachtoffer. Het slachtoffer dient hierbij objectief en volledig te worden geïnformeerd over de procedure en de mogelijke gevolgen van deelname. Voor de dader (of verdachte) geldt

³⁰ Richtlijn 2012/29/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=EN>.

³¹ Artikel 1, Richtlijn 2012/29/EU.

dat het erkennen van de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen, voorwaarde is voor deelname. Het herstelrechtproces is in beginsel³² vertrouwelijk en een eventuele overeenkomst moet vrijwillig tot stand komen. Ten slotte schrijft artikel 12 voor dat lidstaten procedures dienen in te richten om zaken die zij geschikt achten door te verwijzen naar herstelrechtorganisaties.

Bij de verwijzing naar herstelrechtvoorzieningen moeten betrokken organisaties volgens overweging 46 van de richtlijn 'in de eerste plaats de belangen en behoeften van het slachtoffer behartigen, zorgen voor herstel van de door hem geleden schade en verdere schade voorkomen.' Tevens moet bij verwijzing naar herstelrechtvoorzieningen rekening worden gehouden met bijvoorbeeld 'de aard en de ernst van het strafbare feit, de ernst van het eruit voortvloeiende trauma, de herhaaldelijke aantasting van de fysieke, seksuele of psychologische integriteit van het slachtoffer, een eventuele machtsongelijkheid en de leeftijd, het ontwikkelingsniveau of de intellectuele vermogens van het slachtoffer, die zijn vermogen om met kennis van zaken een keuze te maken, kunnen beperken of verminderen of die afbreuk kunnen doen aan een positief resultaat voor het slachtoffer'.³³

Herstelrecht in de Raad van Europa

Herstelrecht wordt ook in de Raad van Europa besproken. Al in 1999 nam het Comité van Ministers de *Aanbeveling aangaande bemiddeling in het strafrecht* aan.³⁴ Deze aanbeveling bevatte diverse principes waaraan bemiddeling in het strafproces moest voldoen. In 2018 werd de *Aanbeveling aangaande herstelrecht in strafzaken* aangenomen.³⁵ Hierin werden diverse principes van herstelrecht uiteengezet waaronder vrijwilligheid, vertrouwelijkheid en *informed consent*. Ook werd benoemd dat in gelijke mate zorggedragen moet worden voor de behoeften en belangen van beide partijen en dat de soort, ernst of geografische locatie van het feit op zichzelf geen reden zou moeten vormen om geen herstelrechtvoorziening aan te bieden. Daarnaast benoemde de aanbeveling diverse elementen waaraan de wettelijke verankering van herstelrecht, de relatie tussen het herstelrecht en het strafproces en de herstelrechtvoorzieningen zouden moeten voldoen.³⁶ In 2021 nam de Raad van Europa de *Venice Declaration* aan; een verklaring over de rol van herstelrecht in strafzaken.³⁷ In deze verklaring wordt het belang van herstelrecht nogmaals onderstreept en worden lidstaten aangemoedigd om beleid rondom herstelrecht te ontwikkelen volgens de eerdergenoemde aanbeveling uit 2018.³⁸

³² Uitzondering vormen situaties waarin het algemeen belang vereist dat (delen van) het proces openbaar worden gemaakt, zoals in geval van het tijdens het proces uiten van bedreigingen of het plegen van vormen van geweld (Richtlijn 2012/29/EU, overweging 46).

³³ Op het moment van schrijven wordt de Europese slachtofferrichtlijn herzien. De veranderingen die worden voorgesteld zien niet op mediation in strafzaken. Om deze reden wordt het voorstel voor de vernieuwde slachtofferrichtlijn hier niet besproken.

³⁴ Recommendation No. R(99)19, 15 september 1999.

³⁵ Recommendation CM/Rec(2018)8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters, 3 oktober 2018.

³⁶ Het gaat dan onder meer over het verwijzen naar herstelrechtvoorzieningen, het meewegen van de uitkomst van de bemiddeling bij de strafrechtelijke behandeling en de kwaliteitseisen voor mediators.

³⁷ Venice Declaration on the Role of Restorative Justice in Criminal Matters, Council of Europe, 14 december 2021.

³⁸ Daarnaast zijn er diverse andere aanbevelingen die raken aan herstelrecht, zoals de aanbeveling met betrekking tot rechten, diensten en steun voor slachtoffers van misdrijven (CM/Rec(2023)2).

Box 2.3 Recht op waarborgen in het kader van herstelrechtvoorzieningen

Artikel 12 van de Europese Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten:

- 1 De lidstaten nemen maatregelen ter bescherming om het slachtoffer te vrijwaren van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding die bij de verstrekking van alle herstelrechtvoorzieningen in acht moeten worden genomen. Die maatregelen zorgen ervoor dat het slachtoffer dat ervoor kiest deel te nemen aan herstelrechtprocessen toegang heeft tot veilige en competente herstelrechtorganisaties, onder ten minste de volgende voorwaarden:
 - a van de herstelrechtvoorzieningen wordt alleen gebruikgemaakt in het belang van het slachtoffer, na afweging van de veiligheidsaspecten, en met diens vrijwillige en met kennis van zaken gegeven toestemming die te allen tijde mag worden ingetrokken;
 - b alvorens toe te stemmen in deelname aan het herstelrechtproces, krijgt het slachtoffer volledige en objectieve informatie over dat proces en de mogelijke resultaten ervan, alsook informatie over de procedures volgens welke erop zal worden toegezien dat een eventuele overeenkomst wordt uitgevoerd;
 - c de dader heeft de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen, erkend;
 - d de overeenkomst komt vrijwillig tot stand en mag later in een strafprocedure in aanmerking worden genomen;
 - e hetgeen wordt besproken in een herstelrechtproces dat niet in het openbaar plaatsvindt, is vertrouwelijk en wordt naderhand niet bekendgemaakt, tenzij de partijen daarin toestemmen of bekendmaking volgens het nationale recht vereist is wegens een dwingende reden van algemeen belang.
- 2 De lidstaten vergemakkelijken de doorverwijzing van zaken, waar passend, naar herstelrechtorganisaties, onder meer door het opstellen van procedures of richtsnoeren waarin de voorwaarden voor een dergelijke doorverwijzing zijn vastgelegd.

Bron: Richtlijn 2012/29/EU.

Uitwerking van Europese regelgeving op de Nederlandse context

Naar aanleiding van het Europese Kaderbesluit van 2001, waarin werd gesproken over de bevordering van bemiddeling in strafzaken, werd Artikel 51h Sv in 2011 opgenomen in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering. Door de jaren heen werd dit artikel meerdere keren aangepast. Dit gebeurde in 2012 via de aanpassing van de Wet schadefonds geweldmisdrijven³⁹ en in 2015 ter uitvoering van de in 2012 aangenomen Europese Richtlijn.

De eerste versie van het artikel (Sv 2011) stelde enkel dat nadere regels omtrent bemiddeling konden worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kwam naar voren dat bemiddeling naast in civiele en bestuurszaken, voornamelijk in het jeugdstrafrecht als mogelijkheid werd

³⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 3

gezien.⁴⁰ Verder werd niet ingegaan op de beoogde doelen of verwachtingen van de invoering van wat toen bemiddeling in strafzaken werd genoemd. Niet alle Kamerleden waren tevreden met de wat summiere uitwerking van het EU-Kaderbesluit. Kamerleden Teeven en Wolfsen dienden een amendement in om het recht op bemiddeling in strafzaken wettelijk te verankeren en tevens betere uitvoering te geven aan het Kaderbesluit.⁴¹ In de toelichting bij dit amendement stelden zij dat bemiddeling in strafzaken tegemoet kan komen aan de behoeften van (een deel van de) slachtoffers en mogelijk deels kan bijdragen aan de ontlasting van de rechterlijke macht. Naar aanleiding van dit amendement werden de bepalingen over bemiddeling in artikel 51h Sv verder uitgewerkt en gespecificeerd. Deze wijziging was onderdeel van de aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven en trad op 1 januari 2012 in werking.⁴²

Wijzigingen naar aanleiding van het amendement Teeven/Wolfson

Met uitzondering van enkele aanpassingen die in 2015 werden doorgevoerd, bestond de nieuwe uitwerking van artikel 51h Sv, uit de instelling van de vier leden van de huidige wettekst (box 2.2). Het eerste lid ging in op de rol van de politie om, met het OM als eindverantwoordelijke, slachtoffer en verdachte in een vroeg stadium op de hoogte te stellen van bemiddelingsmogelijkheden. Uit de memorie van toelichting bij deze wetswijziging blijkt dat bij bemiddeling gedurende het strafproces vooral werd gedacht aan schadebemiddeling.⁴³ Men verwachtte dat slachtoffers zouden willen wachten op de uitkomst van de strafzaak voordat zij open zouden staan voor een herstelgesprek.⁴⁴

Het tweede lid van het nieuwe artikel 51h Sv had als doel een duidelijke wettelijke verankering te bieden van de mogelijkheid dat de rechter rekening houdt met een bemiddelingsovereenkomst bij het opleggen van een straf. Ook hierbij lag de focus op bemiddeling in de toegebrachte materiële schade. Zo sprak de memorie van toelichting over onderlinge schaderegeling door de partijen. Afhankelijk van de zaak en de uitkomst van de bemiddeling kon het OM besluiten dat de zaak voldoende is afgedaan, of kon de rechter tot een andere of lagere straf komen dan zonder de bemiddelingsovereenkomst het geval was geweest. Wanneer het slachtoffer zich gevoegd had, oordeelde de rechter over de vordering van het slachtoffer en kon deze er daarnaast voor kiezen een schadevergoedingsmaatregel op te leggen. Later werd de relatie tussen bemiddeling en een eventuele schadevergoedingsmaatregel verhelderd. De bewoording van het tweede lid werd aangepast, zodat duidelijk was dat de rechter met de bemiddeling rekening kon houden bij het opleggen van een straf én maatregel, waarmee een schadevergoedingsmaatregel bedoeld werd.⁴⁵ Tevens werd benoemd dat bij onsuccesvolle schadebemiddeling de rechter hieraan doorgaans geen bijzondere consequenties zou verbinden in het bepalen van de straf. Slachtoffers dienden voordat zij instemden met deelname aan bemiddeling op de hoogte te zijn van deze mogelijke uitkomsten, zodat zij dit bij hun afweging konden betrekken.⁴⁶

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 143, nr. 3.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2007/09, 30 143, nr. 18.

⁴² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 3.

⁴³ *Kamerstukken II* 2007/09, 30 143, nr. 28. Ten tijde van het wetsvoorstel was er al geruime tijd ervaring opgedaan met schadebemiddeling door de politie en/of het OM. Deze vorm van bemiddeling was niet wettelijk vastgelegd maar gebaseerd op de Richtlijn slachtofferzorg die was ingevoerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet Terwee.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 3, p. 9.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 7.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 363, nr. 3, p. 9.

In het derde lid werd de vrijwilligheid van de bemiddeling en de rol van het OM bij het bevorderen van bemiddeling tussen slachtoffer en veroordeelde (nog niet: slachtoffer en verdachte) verankerd.⁴⁷ Hierbij werd een praktijk geschetst van herstelbemiddeling (niet zijnde schadebemiddeling) na afloop van de strafzaak, door de reclassering of stichting Slachtoffer in Beeld (inmiddels: Perspectief Herstelbemiddeling). Het OM had de verantwoordelijkheid om het slachtoffer over deze mogelijkheid te informeren. Deze invulling van herstelrecht sluit aan bij het denken over herstelrecht in eerdere jaren, waarbij de nadruk steeds lag op herstelgesprekken buiten de strafrechtelijke context.⁴⁸

Het vierde lid was vergelijkbaar met de eerdere tekst van artikel 51h Sv en stelde dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende de bemiddeling.

Wijzigingen naar aanleiding van de Europese Richtlijn

Nadat het Kaderbesluit in 2012 werd vervangen door de Europese Richtlijn is artikel 51h Sv herzien om deze Richtlijn te implementeren. In het eerste lid van het artikel werd 'bemiddeling' vervangen door 'herstelrechtvoorzieningen waaronder bemiddeling' om te voldoen aan de bredere strekking van herstelrecht zoals bedoeld in de Richtlijn. Bemiddeling werd hierbij gezien als een vorm van herstelrecht, waarbij sprake is van direct contact tussen slachtoffer en dader onder begeleiding van een bemiddelaar.⁴⁹ Ook werd een nieuw artikel, 51ab Sv, opgenomen dat gerelateerd is aan artikel 51h lid 1 Sv. In dit nieuwe artikel werd de plicht van de politie, officier van justitie of andere opsporingsambtenaren om slachtoffers te voorzien van informatie over beschikbare ondersteuning vastgelegd. Hieronder werd ook informatievoorziening over bemiddeling verstaan.⁵⁰ Lid 1 van 51h Sv bleef gehandhaafd, omdat ook de informatievoorziening naar de verdachte hieronder valt en dit lid dus van bredere strekking is dan artikel 51ab Sv.⁵¹

Ook het derde lid van artikel 51h Sv werd gewijzigd om te zien op herstelrecht in bredere zin. Eerder werd gesproken over 'bemiddeling tussen slachtoffer en veroordeelde', dit werd 'bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of veroordeelde'. Deze toevoeging heeft de rol van het OM in de bevordering van bemiddeling verbreed. Waar de bepaling eerder enkel betrekking had op bemiddeling na veroordeling, werd het OM nu ook geacht bemiddeling voor de veroordeling te bevorderen. Hiermee werd een bredere toepassing van herstelrecht door het OM mogelijk gemaakt, waaronder in ieder geval schadebemiddeling en herstelgesprekken werden verstaan. Daarbij zorgde de toevoeging van 'de verdachte' aan het artikel ervoor dat niet hoefde te worden gewacht op een eventuele veroordeling. Dit is belangrijk in het kader van het opstellen van een overeenkomst na de bemiddeling, waarmee de rechter rekening kan houden. In de memorie van toelichting werd verhelderd dat de rechter ook rekening kan houden met overeenkomsten die niet (enkel) op schadevergoeding zijn gericht.⁵²

Als laatste werd ook lid 4 gewijzigd. De oude bepaling stelde dat nadere regels betreffende bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte of veroordeelde kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. De nieuwe bewoording was

⁴⁷ In de memorie van toelichting werd wel kort gesproken over bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte. Het betrof dan de verantwoordelijkheid van het OM voor de informatievoorziening over schadebemiddeling.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 27 213, nr. 11.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 30.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 56.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 73.

⁵² *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 74.

minder vrijblijvend van aard en zag wederom op een breder begrip van herstelrechtvoorzieningen. Omdat werd voorzien dat nog veel ontwikkelingen op het gebied van herstelrecht zouden volgen, werd tevens gezocht naar een manier waarop de regels die naar aanleiding van lid 4 zouden worden opgesteld relatief makkelijk gewijzigd konden worden. De oplossing hiervoor werd gevonden in de toevoeging van 'of krachtens', dat voorschriften bij ministeriële regeling mogelijk maakt.⁵³ Na wijziging luidt lid 4: 'Bij *of krachtens* algemene maatregel van bestuur *worden* nadere regels gesteld betreffende *herstelrechtvoorzieningen waaronder bemiddeling* tussen het slachtoffer en de verdachte of tussen het slachtoffer en de veroordeelde' [nadruk toegevoegd].⁵⁴

Besluit slachtoffers van strafbare feiten

Bij de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese Richtlijn werd al aangekondigd dat de voorwaarden die in de Richtlijn worden genoemd in een algemene maatregel van bestuur zouden worden opgenomen.⁵⁵ In 2016 zijn op grond van artikel 51h lid 4 Sv randvoorwaarden gesteld aan herstelbemiddeling in hoofdstuk 6 van het *Besluit slachtoffers van strafbare feiten*,⁵⁶ waarmee werd voldaan aan de voorwaarden die in de Europese Richtlijn zijn voorgeschreven. De voorwaarden waaronder herstelrechtvoorzieningen kunnen worden toegepast zijn uitgewerkt in artikelen 17 en 18 van het Besluit. Artikel 17 stelt dat '[b]ij de toepassing van herstelrechtvoorzieningen, bedoeld in artikel 51h van de wet, [...] maatregelen [worden] getroffen om slachtoffers te vrijwaren van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding.' Artikel 18 betreft een nagenoeg letterlijke verwerking van de Europese richtlijn. Er wordt gewaarborgd dat herstelrechtvoorzieningen enkel worden gebruikt in het belang van het slachtoffer (lid 1a) en dat het slachtoffer volledig en objectief geïnformeerd wordt over het proces, de mogelijke resultaten en de procedures alvorens toe te stemmen met deelname (lid 1b). Daarnaast moet de verdachte of veroordeelde de feiten van de zaak hebben erkend (lid 1c), dient de eventuele overeenkomst vrijwillig tot stand te komen (1d) en is de bemiddeling in principe vertrouwelijk (1e). Het tweede lid stelt dat nadere regels voor de toepassing van herstelrechtvoorzieningen bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld.

Ontwikkelingen in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering

In 2022 is de Innovatiewet Strafvordering in werking getreden. Deze wet dient om pilots in diverse gebieden van de strafrechtelijke procedure mogelijk te maken, zodat de resultaten hiervan kunnen worden meegenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een van de pilots betreft MiS na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. Binnen deze pilot kan de rechter na een succesvolle mediation een eindezaakverklaring uitspreken, waardoor de zaak niet meer inhoudelijk hoeft te worden behandeld (Sijtsma & Kool, 2023). De pilot moet inzichtelijk maken of de voorgestelde aanpassingen van toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de bepalingen die reeds in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen.

Tevens is in het voorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering artikel 51h onder de algemene titel geplaatst.⁵⁷ Daarmee is herstelrecht niet langer onderdeel van

⁵³ Een algemene maatregel van bestuur betreft een besluit van de regering waarin de regels die voortkomen uit een wet nader uitgewerkt worden. Een ministeriële regeling werkt ook regels uit de wet verder uit, maar wordt ingevoerd bij besluit van een minister of staatssecretaris.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3, p. 74.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 236, nr. 3.

⁵⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038468/2022-07-01>

⁵⁷ Het voorstel betreft ook een tekstuele wijziging. In lid 1 wordt '[h]et openbaar ministerie bevordert dat de politie [...]' vervangen door 'De officier van justitie bevordert dat de betrokken opsporingsambtenaar [...]',

de slachtoffertitel, omdat herstelrecht wordt gezien als voorziening voor zowel slachtoffers als verdachte in plaats van als 'eenzijdige voorziening ten behoeve van het slachtoffer'. Verder wordt geëxpliciteerd dat een overeenkomst in het kader van MiS 'niet altijd (alleen) schadevergoeding [betreft]'.⁵⁸ Op het moment van schrijven wordt bekeken of verdere verankering van herstelrecht in het Wetboek van Strafvordering mogelijk is via een aanvullingswet.⁵⁹ Het betreft een informatieplicht voor de politie, een instructienorm voor het OM en de rechter om te onderzoeken of MiS mogelijk is en een recht voor slachtoffer en verdachte om de mogelijkheid tot MiS te laten onderzoeken.⁶⁰

2.2.2 *Herstelrecht en mediation in beleidskaders*

Naast in wetgeving wordt ook in beleidskaders gesproken over herstelrecht en specifieker over MiS. Met de ontwikkeling van (concept) beleidskaders over herstelrecht in 2013, 2016 en 2020 kreeg MiS een steeds nadrukkelijker positie in het beleid omtrent herstelrecht. Deze verandering werd deels aangejaagd door ontwikkelingen uit het werkveld. Vanaf 2010 werd in toenemende mate geëxperimenteerd met mediation tijdens lopende strafrechtelijke procedures. Zo startte in 2010 de rechtbank van Amsterdam samen met het OM een pilot 'Mediation naast Strafrecht', waarin slachtoffer en dader⁶¹ met elkaar in gesprek konden gaan en afspraken konden maken over het herstellen van de schade en het aangedane leed.

Om de kwaliteitseisen en voorwaarden waaraan herstelrecht en MiS moesten voldoen te waarborgen, is in 2013 een concept beleidskader 'herstelbemiddeling in het strafrecht' opgesteld. Dit concept beleidskader bood ruimte voor zowel slachtoffer-dadergesprekken (waarvan de uitkomsten geen invloed hadden op de strafprocedure) als mediation in het strafrecht (waarvan de uitkomsten wel van invloed waren). Tevens werd onderscheid gemaakt tussen bemiddeling tijdens het onderzoek door de politie, op verwijzing van het OM of de rechter en na het vonnis (Cleven et al., 2015, p. 25). In de periode 2013-2016 vonden verschillende pilots plaats gericht op bemiddeling en/of mediation in deze verschillende fasen. Eén van deze pilots beproefde mediation op verwijzing van het OM of de rechter; qua opzet kan dit worden beschouwd als een voorloper van de huidige praktijk van MiS. De pilots zijn geëvalueerd, waarbij het doel was om een bijdrage te leveren aan het opstellen van een definitief beleidskader door de (on)mogelijkheden en noodzakelijke voorwaarden voor herstelbemiddeling in kaart te brengen (Cleven et al., 2015, p. 1).

Naar aanleiding van de resultaten van de pilot sprak minister Van der Steur het voornemen uit om mediation in het strafrecht voort te zetten. De minister stelde op basis van het evaluatieonderzoek (Cleven et al., 2015) dat mediation 'kan bijdragen aan een betekenisvolle afdoening van strafbare feiten voor beide partijen',⁶² doordat zij zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de oplossing van het conflict. Verwacht werd bovendien dat invoering van MiS zou resulteren in besparingen, onder andere omdat zaken die na verwijzing door het OM naar mediation kunnen worden

omdat deze verwoording preciezer is en beter aansluit bij de zorgplicht. Ook in lid 3 wordt 'het openbaar ministerie' vervangen door 'de officier van justitie'.

⁵⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 265.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 264 en *Kamerstukken II 2022/23*, 29 279, nr. 741.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 264.

⁶¹ In deze pilot was per definitie sprake van bekende verdachten, waardoor in de pilot en bijbehorende evaluatie voor deze terminologie is gekozen (Verberk, 2011).

⁶² *Kamerstukken II 2015/16*, 29 528, nr. 10, p. 4.

afgedaan, niet meer bij de rechter terecht zouden komen.⁶³ Tevens werden maatschappelijke opbrengsten verwacht; minder recidive, bijdrage aan verwerking van slachtoffers en verhoging van de legitimiteit van het strafrechtssysteem.⁶⁴

In 2016 werd het definitieve beleidskader 'Herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers' opgesteld.⁶⁵ Het doel van herstelbemiddeling was volgens dit beleidskader om 'tegenmoet te komen aan de behoefte tot herstel van het leed dat slachtoffers [...] ondervinden'.⁶⁶ Verwacht werd dat herstelbemiddeling kon helpen bij de verwerking en het afnemen van gevoelens van angst en woede bij het slachtoffer. Ook kon herstelrecht volgens het beleidskader zorgen voor een gevoel van (procedurele) rechtvaardigheid voor slachtoffers en leiden tot minder recidive. Met het beleidskader werd getracht algemene waarborgen voor herstelbemiddeling op te stellen en tegelijkertijd te zorgen voor genoeg ruimte voor maatwerk in de praktijk. Hiertoe werden negen criteria uitgewerkt waaraan herstelbemiddeling moest voldoen. De criteria gingen in op de randvoorwaarden waaraan de herstelbemiddeling moet voldoen (vrijwillig, op basis van *informed consent*, besloten en vertrouwelijk, tijdig, kwalitatief hoogstaand en onpartijdig), het actief aanbieden van de mogelijkheid tot herstelbemiddeling, de motieven van slachtoffer en dader (oprecht en realistisch), het informeren van de officier van justitie en rechter over de uitkomst als de partijen dat willen, het vastleggen van afspraken ten behoeve van de naleving daarvan en de betrokkenheid van derden bij herstelbemiddeling.

Ondanks de eerdere aankondiging van een landelijke uitrol van MiS door minister Van der Steur, richtte het beleidskader van 2016 zich uitsluitend op herstelbemiddeling naast de strafrechtelijke procedure. De ambitie om MiS landelijk beschikbaar te stellen bleek niet reëel, omdat hiervoor onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren en de besparingen die naar aanleiding van de pilotresultaten werden verwacht in werkelijkheid zouden tegenvallen.⁶⁷ Desalniettemin werd in de begroting van 2017 naar aanleiding van een motie €1.500.000 beschikbaar gesteld voor het aanbieden van MiS in alle parketten.⁶⁸ In 2018 werd wederom €1.000.000 beschikbaar gesteld voor MiS, waarbij de Tweede Kamer de wens uitsprak dit een structureel onderdeel van de begroting te laten worden.⁶⁹ Sinds 2019 is inderdaad structurele financiering beschikbaar. Het betreft €1.300.000, waarvan €300.000 gereserveerd voor jeugdzaken.⁷⁰

⁶³ Dit argument is ook recent nog enkele malen naar voren gebracht. Naar aanleiding van de maatregelen in het kader van de coronapandemie pleitte de algemeen directeur van Reclassering Nederland voor het ruimhartiger gebruikmaken van mediation in het strafrecht om achterstanden in de strafrechtketen aan te pakken (www.reclassering.nl/actueel/nieuws/ook-na-de-coronacrisis-moet-de-strafrechtketen-ingrijpend-vernieuwen). Het Actieplan versterking ketenaanpak zedenzaken van oktober 2022 stelt dat inzet van herstelrecht kan bijdragen aan het terugdringen van de werkvoorraad in de strafrechtketen. Daarnaast uit het Actieplan de verwachting dat inzet van herstelrecht (in de vorm van herstelbemiddeling of MiS) de subjectieve wachttijd voor slachtoffers verlaagt omdat er los van het opsporingsonderzoek aandacht en directe opvolging is na het incident en slachtoffers in een vroegtijdig stadium meer regie kunnen nemen over hun zaak. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 34 843, nr. 63.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 528, nr. 10.

⁶⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, nr. 23. Dit beleidskader zal worden ingetrokken en onderdelen zullen worden geïntegreerd in de nieuwe versie van het beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces.

⁶⁶ Beleidskader herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers, p. 3. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, nr. 23.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, nr. 23.

⁶⁸ Motie Kamerleden Recourt, van Nispen, Swinkels, Segers, van Tongeren, Klein en Van der Staaij, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 VI, nr. 37. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775 VI, nr. 115, p. 10.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775-VI, nr. 115.

⁷⁰ O.a. *Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, nr. 633. Het budget wordt jaarlijks geïndexeerd.

In 2020 is een nieuw beleidskader opgesteld dat ingaat op herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces.⁷¹ Dit betreft zowel MiS als herstelbemiddeling los van de strafprocedure en herstel in Haltzaken. Het beleidskader heeft als doel om een structurele, uniforme en duurzame werkwijze te bieden. Naast het bestaande wettelijke kader zet het beleidskader kwaliteitseisen en voorwaarden voor het bevorderen van de bekendheid van herstelrechtvoorzieningen uiteen. In tegenstelling tot het beleidskader uit 2016 wordt nu ook aandacht besteed aan de voordelen van herstelrecht voor verdachten en veroordeelden. Benoemd wordt dat herstelrecht kan bijdragen aan duurzaam herstel van zowel het slachtoffer als de verdachte of veroordeelde. Volgens het beleidskader kunnen herstelrechtvoorzieningen bijdragen aan materieel herstel voor slachtoffers en aan emotioneel herstel voor beide partijen.⁷² Herstelrecht draagt daarnaast bij aan reflectie door de verdachte of veroordeelde en stelt diegene in staat verantwoordelijkheid te nemen. Hierdoor wordt de kans op recidive verlaagd.⁷³ Met een jaarlijkse voortgangsbrief wordt de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom herstelrecht.

⁷¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 560. Het beleidskader is eind 2023 geëvalueerd, zie: *Kamerstukken II* 2023/24, 29 279/33 552, nr. 829.

⁷² *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 560.

⁷³ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 560.

Box 2.4 Samenvatting wetgevings- en beleidscontext

Wetgevingscontext

- In 2011 werd artikel 51h toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering. Dit artikel regelt toegang tot bemiddeling en later tot herstelrechtvoorzieningen in algemene zin. Introductie van dit artikel kwam voort uit het Europese Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure van 2001.
- In 2012 en opnieuw in 2015 werden de bepalingen van artikel 51h uitgebreid, deels naar aanleiding van veranderde Europese regelgeving. Bemiddeling wordt mogelijk gemaakt tussen slachtoffers en verdachten en tussen slachtoffers en veroordeelden. Het Openbaar Ministerie heeft de taak bemiddeling te bevorderen wanneer dit de wens is van het slachtoffer. Wanneer bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte tot een overeenkomst leidt, houdt de rechter hiermee rekening bij het opleggen van een straf of maatregel.
- In 2016 werd het Besluit slachtoffers van strafbare feiten ingevoerd, waarin randvoorwaarden omtrent deelname aan herstelrechtvoorzieningen zijn opgenomen. Deze randvoorwaarden komen voort uit de Europese Richtlijn van 2012 en hebben tot doel om slachtoffers te beschermen tegen secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding.

Beleidscontext

- Herstelrechtvoorzieningen in een strafrechtelijke context komen aan bod in het conceptbeleidskader 'Herstelbemiddeling in het strafrecht' van 2013, het beleidskader 'Herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers' in 2016 en het beleidskader 'Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces' in 2020, en daarnaast in andere stukken omtrent slachtofferbeleid.
- Door de jaren heen komt er steeds meer aandacht voor mediation (met als doel materieel en/of emotioneel herstel) gedurende de strafprocedure. Hierbij hoort een verschuiving in terminologie: waar eerst vooral werd gesproken over (schade)bemiddeling, wordt nu de overkoepelende term herstelrecht gebruikt. Hieronder valt zowel MiS als herstelbemiddeling en herstel in Halt-zaken.
- Beleid op het gebied van herstelrecht was lange tijd primair ingestoken vanuit het slachtofferperspectief en slachtofferbelangen, en nog steeds speelt dit een belangrijke rol. Verwacht wordt dat inzet van herstelrecht slachtoffers kan helpen bij de verwerking en het afnemen van gevoelens van angst en woede. Bovendien kunnen zij door deel te nemen aan herstelrechtvoorzieningen een actieve rol krijgen bij de afhandeling van het strafbare feit, door hun eigen verhaal te vertellen en de dader vragen te stellen. Vanaf het beleidskader van 2020 is er ook aandacht voor de waarde van herstel voor de verdachte. Deelname aan herstelrechtvoorzieningen zou bijdragen aan emotioneel herstel van verdachten en hen in staat stellen verantwoordelijkheid te nemen, hetgeen kan bijdragen aan een lagere recidive. Als laatste wordt de verwachting uitgesproken dat inzet van MiS de belasting van de rechterlijke macht kan verminderen door minder benodigde zittings- en voorbereidingstijd.

2.3 De organisatie van MiS

Deze sectie bespreekt hoe MiS momenteel georganiseerd is (onderzoeksvraag 2). We beginnen met een kort overzicht van relevante aspecten van de strafrechtelijke procedure (2.3.1). In tegenstelling tot andere herstelrechtvoorzieningen vindt MiS plaats tijdens een lopende strafrechtelijke procedure. Dit gegeven heeft onder meer gevolgen voor de selectie en doorverwijzing van zaken, de kwaliteitseisen en waarborgen die worden gesteld en de status van de uitkomst van de mediation.

Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe strafzaken worden geselecteerd en verwezen (2.3.2), de voorbereiding van de mediation (2.3.3), de opzet van de mediation zelf (2.3.4) en wat er na afloop van de mediation gebeurt (2.3.5). Ook wordt aandacht besteed aan de financiering (2.3.6) en hoe MiS zich verhoudt tot herstelbemiddeling en de Halt-afdoening (2.3.7). Waar relevant maken we binnen deze onderwerpen onderscheid tussen mediation met een volwassen verdachte en mediation in jeugdstrafzaken.

2.3.1 *Mediation in strafzaken in relatie tot de strafrechtelijke procedure*

Het strafproces begint veelal met een aangifte of melding van het slachtoffer of een derde partij, of doordat de politie zelf een strafbaar feit op het spoor komt. Dit kan reden geven voor de start van een opsporingsonderzoek. De politie gaat hierbij op zoek naar meer informatie over het strafbare feit, bijvoorbeeld door sporenonderzoek of het horen van verdachten, getuigen en slachtoffers. Het opsporingsonderzoek vindt altijd plaats onder leiding van de officier van justitie.

Op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek neemt de officier van justitie een vervolgingsbeslissing. De vervolging van de verdachte kan geschieden door de uitvaardiging van een dagvaarding. De zaak wordt dan voorgelegd aan de rechter voor een inhoudelijk oordeel over de schuldvraag.⁷⁴ Wanneer de officier van justitie en/of de verdachte het niet eens is met de uitspraak van de rechter, kunnen zij in hoger beroep gaan. De zaak wordt dan opnieuw behandeld en beoordeeld door rechters (raadsheren) van het gerechtshof.

Naast het dagvaarden van de verdachte kan het OM de zaak ook zelf afdoen, zonder tussenkomst van de rechter. Dit kan bijvoorbeeld met een strafbeschikking.⁷⁵ Een strafbeschikking bestaat meestal uit een geldboete of een taakstraf; de officier van justitie mag niet zelfstandig een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opleggen. Voordat een strafbeschikking wordt opgelegd, kan (en in sommige gevallen moet) de verdachte worden gehoord (OM-zitting). Wanneer de verdachte het niet eens is met de strafbeschikking kan deze in verzet gaan. In de regel zal de verdachte dan worden gedagvaard. Slachtoffers die het niet eens zijn met het uitvaardigen van een strafbeschikking kunnen hiertegen een klacht indienen bij het hof (artikel 12 Sv-procedure).⁷⁶

Wanneer de officier van justitie besluit om niet (verder) te vervolgen, wordt de zaak geseponeerd. Wanneer uit het opsporingsonderzoek blijkt dat niet vervolgd kan

⁷⁴ Afhankelijk van de strafeis wordt de zaak behandeld door de politierechter of door rechters in een meervoudige strafkamer.

⁷⁵ Art. 257a Sv. Een strafbeschikking kan worden opgelegd voor overtredingen en misdrijven waarvoor maximaal zes jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd.

⁷⁶ Aanwijzing slachtofferrechten (2021A003).
www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/algemeen/aanwijzing-slachtofferrechten-2021a003

worden of een veroordeling niet haalbaar is, volgt een zogenoemd technisch sepot. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er onvoldoende bewijs is tegen de verdachte. Wanneer vervolging wel mogelijk is maar niet in het algemeen belang wordt geacht, kan een beleidssepot worden toegepast. In tegenstelling tot een technisch sepot, kan aan een beleidssepot ook de voorwaarde worden verbonden dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar (voorwaardelijk beleidssepot).⁷⁷ Gronden voor een beleidssepot zijn onder meer gelegen in omstandigheden rond het strafbare feit (bijvoorbeeld de geringe ernst van het feit of het gegeven dat het feit lang geleden heeft plaatsgevonden), de persoon van de verdachte (bijvoorbeeld diens gezondheidstoestand) of de relatie met het slachtoffer (bijvoorbeeld wanneer het conflict dat ten grondslag lag aan het strafbare feit is opgelost).⁷⁸ Slachtoffers kunnen ingevolge artikel 12 Sv bij het hof een klacht indienen tegen het uitblijven van strafvervolging.⁷⁹

Naast het politieverhoor kan ook de rechter-commissaris (RC) verdachten, getuigen en slachtoffers horen.⁸⁰ De RC houdt toezicht op de voortgang en rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek. Hieronder valt toestemming geven voor bepaalde opsporingsbevoegdheden zoals telefoontaps en de beslissing om de verdachte in bewaring te stellen. De RC kan ook zelf onderzoek doen of laten verrichten, zoals een psychiatrisch onderzoek of reclasseringsrapport.

Op verschillende momenten in de hier geschetste procedure kan de zaak worden verwezen naar MiS. Verwijzing houdt niet in dat de strafrechtelijke procedure moet worden stilgelegd; het strafrechtelijke en het mediationtraject kunnen parallel lopen. Volgens de landelijk uniforme werkwijze is MiS een verwijsvoorziening in vervolgbare strafzaken. Dit houdt in dat verwijzen mogelijk is zodra een officier van justitie bij de strafzaak is of wordt betrokken en/of vanaf het moment dat de zaak is ingestuurd naar het OM en vervolging wordt overwogen. Wanneer een zaak onherroepelijk is afgedaan, is MiS niet meer mogelijk. Uit het gegeven dat de zaak vervolgbaar is, volgt dat een verdachte in beeld is en sprake zal zijn van – naar de inschatting van het OM op het moment van verwijzen – voldoende bewijs tegen deze verdachte. Wanneer al duidelijk is dat de zaak zal worden afgedaan met een technisch sepot ligt MiS niet voor de hand, omdat er dan geen verdere vervolging van de verdachte kan zijn. Andersom impliceert een verwijzing naar mediation dat in de zaak geen technisch sepot zal volgen (Van Mazijk et al., 2019, p. 64-65). Dat mediation plaatsvindt voordat de zaak onherroepelijk is afgedaan, volgt uit de vereiste dat de uitkomst van de mediation moet worden meegenomen in de beslissing van de rechter (conform artikel 51h Sv, lid 2).⁸¹

Een speciale vorm van afdoening door het OM is de ZSM-aanpak. Hierbij worden betrekkelijk lichte zaken⁸² besproken aan een zogeheten ZSM-tafel, waarbij naast het

⁷⁷ Voorheen konden bij een beleidssepot ook bijzondere voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld een contactverbod of deelname aan een gedragsinterventie. Hiervoor moet nu een strafbeschikking worden uitgevaardigd. Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004.

⁷⁸ Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004.

⁷⁹ Aanwijzing slachtofferrechten (2021A003), www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/algemeen/aanwijzing-slachtofferrechten-2021a003

⁸⁰ Art. 200 en 210 Sv.

⁸¹ In de praktijk wordt de uitkomst van de mediation ook meegenomen in de vervolgingsbeslissing van het OM.

⁸² Het betreft veel voorkomende criminaliteit (VVC) zaken die over het algemeen worden opgepakt door de basisteams van de politie. Voorbeelden van delicten zijn vernieling, eenvoudige mishandeling of diefstal. In

OM ook politie, reclassering, Slachtofferhulp en in het geval van jeugdige verdachten de RvdK en Halt aanwezig zijn. Het streven is om snel te komen tot een passende afdoeningsbeslissing, waarin de belangen van het slachtoffer uitdrukkelijk worden meegewogen.⁸³ Verwijzing naar mediation, al dan niet in combinatie met een dagvaarding, behoort hierbij ook tot de mogelijkheden (Van der Plas, 2019).

Wanneer de officier van justitie besluit de verdachte te dagvaarden, kan de rechter de zaak tijdens de zitting alsnog naar mediation verwijzen. Daarnaast kan de rechter het mediationbureau in aanloop naar de zitting vragen om te onderzoeken of mediation mogelijk is. Ook wanneer hoger beroep is ingesteld, is mediation mogelijk. Zogenaemde beklagzaken (art. 12 Sv) – zaken waarin rechtstreeks belanghebbenden bij het hof klagen over de vervolgingsbeslissing van het OM – kunnen door het hof worden verwezen naar mediation.⁸⁴

Figuur 2.1 geeft de verschillende mogelijke momenten van verwijzen weer. Deze zijn:

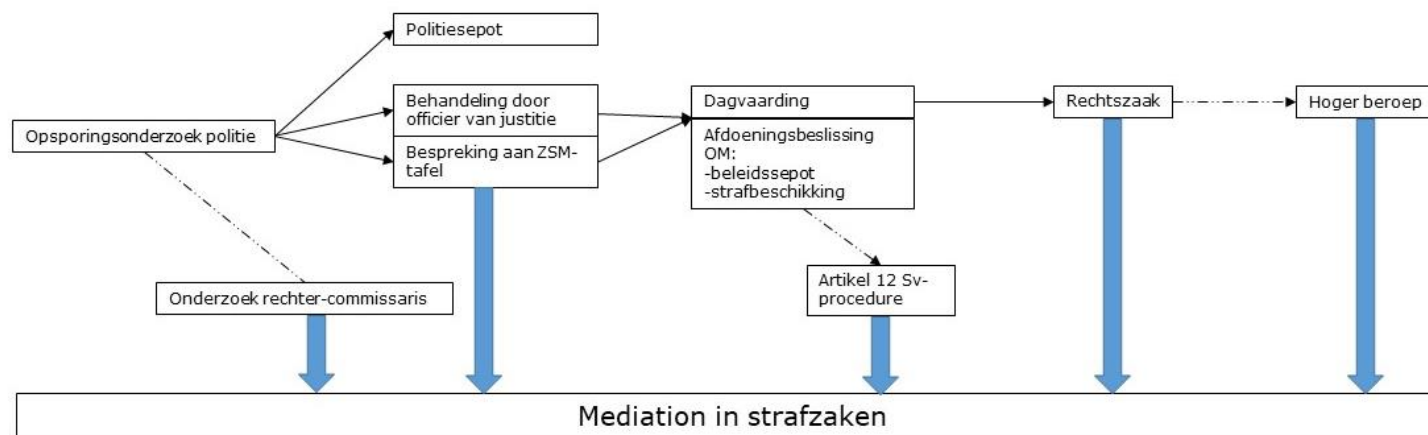
- Na start van het opsporingsonderzoek maar voorafgaand aan de (onherroepelijke) afdoeningsbeslissing (verwijzing door de officier van justitie of de RC);
- bij behandeling van de zaak in eerste aanleg, in de aanloop naar of tijdens de zitting (verwijzing door de rechter);
- bij behandeling van de zaak in hoger beroep, in de aanloop naar of tijdens de zitting (verwijzing door de raadsheer of de advocaat-generaal);
- bij behandeling van een klacht inzake artikel 12 Sv, in aanloop naar of tijdens de zitting (verwijzing door de beklagkamer).

de praktijk worden soms ook zwaardere zaken behandeld aan de ZSM-tafel. Zaken met jeugdige verdachten lopen (vrijwel) altijd via ZSM.

⁸³ Aanwijzing voor de opsporing, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034586/2014-01-01>.

⁸⁴ Zaken die zijn geseponeerd wegens een gebrek aan bewijs (sepotcode 02) komen blijkens de landelijke uniforme werkwijze art. 12 Sv-procedure in beginsel niet in aanmerking voor MiS.

Figuur 2.1 Mediation in strafzaken in relatie tot de strafprocedure



Noot: het onderzoek van de RC kan parallel lopen aan het opsporingsonderzoek van de politie, maar vangt vaak later aan. Dit onderzoek kan doorlopen tot aan de inhoudelijke behandeling van de rechtszaak.

2.3.2 Selectie van zaken en verwijzing naar mediation

In principe is MiS mogelijk in alle zaken waarin slachtoffer en verdachte hiermee instemmen en de verdachte de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen, erkent.⁸⁵ Er zijn geen delicten op voorhand uitgesloten. Ook wanneer sprake is van een contactverbod is mediation mogelijk.⁸⁶ Het erkennen van de feiten hoeft niet te betekenen dat de verdachte heeft bekend, het is afdoende als in ieder geval niet wordt ontkend dat het feit heeft plaatsgevonden.⁸⁷ In publicaties over herstelrecht wordt ook wel gezegd dat de verdachte 'verantwoordelijkheid' moet nemen voor het gebeurde (e.g. Van Mazijk et al., 2019, p. 17). Het nemen van verantwoordelijkheid als criterium wordt niet genoemd in beleids- en uitvoeringsdocumentatie.

Mediation in strafzaken vindt afhankelijk van de fase waarin de zaak zich bevindt plaats op verwijzing van de officier van justitie of de rechter (waaronder ook de RC of raadsheer). Slachtoffer en verdachte hebben geen zelfstandig recht op mediation.⁸⁸ Wel kunnen zij verzoeken hun zaak te verwijzen. Dit geldt ook voor hun advocaten en – in het geval van minderjarigen – de ouders of voogd. De uiteindelijke beslissing om te verwijzen blijft liggen bij de officier van justitie of rechter. Ketenpartners – waaronder de politie, reclassering, SHN en in het geval van jeugdige verdachten de RvdK – kunnen de mogelijkheid van mediation met de verdachte en/of het slachtoffer bespreken. Sinds medio 2020 mag de RvdK zaken waarbij de verdachte open staat voor mediation rechtstreeks aanmelden bij het mediationbureau. Het mediationbureau neemt dan contact op met de betreffende jeugdofficier zodat deze de zaak kan verwijzen. Ook hier geldt dat de uiteindelijke beslissing bij de officier van justitie ligt; deze is dus niet verplicht te verwijzen.

Verwijzing vindt plaats door het Aanmeldingsformulier Mediation in Strafzaak in te vullen en deze op te sturen naar het mediationbureau van de rechtbank of het hof waar de zaak onder valt.⁸⁹ Dit verwijsformulier bevat de contactgegevens⁹⁰ van slachtoffer en verdachte en hun eventuele advocaten, of de partijen geïnformeerd zijn over en akkoord zijn met mediation en enkele vragen die betrekking hebben op de strafzaak: het zaaknummer, het type delict, de pleegdatum, de datum van de komende zitting indien van toepassing en de naam van de verwijzer en/of de zaaksofficier. Ook kan een korte beschrijving van de strafzaak worden gegeven. Bij hun aanmelding dienen verwijzers het proces-verbaal (pv) van aangifte en het pv van het (eerste) verdachtenverhoor bij te voegen, en wanneer het slachtoffer een schadevergoeding wenst ook het voegingsformulier. Bij verwijzing vanaf de rechtszitting kan ook het pv van zitting worden bijgevoegd.

Wanneer de zaak wordt verwezen door de officier van justitie en sprake is van een volwassen verdachte, dient de officier van justitie van tevoren bij zowel de verdachte als het slachtoffer te checken of zij instemmen met het laten onderzoeken van mediation. In uitzonderingsgevallen kan ook worden verwezen met alleen de

⁸⁵ Besluit slachtoffers van strafbare feiten, art. 18 lid 1c. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038468/2022-07-01>

⁸⁶ In een dergelijk geval worden de mediators door het mediationbureau hierover geïnformeerd.

⁸⁷ Nota van toelichting bij het Besluit slachtoffers van strafbare feiten, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-310.html>.

⁸⁸ In een Tweede Kamermotie (Motie Van Nispen, *Kamerstukken II* 2021/22, 33 552, nr. 99) is opgeroepen om slachtoffers het recht te geven op zelfstandige toegang om te (laten) onderzoeken of toepassing van herstelrechtvoorzieningen, waaronder MiS, mogelijk is. Ook een in 2018 ingediend initiatiefwetsvoorstel vanuit het herstelrechtelijke (onderzoeks)veld voorzag in een recht van slachtoffers en verdachten op het laten onderzoeken van mediation (Claessen et al., 2018).

⁸⁹ De RvdK kan zaken rechtstreeks aanmelden door het sturen van een email aan het mediationbureau.

⁹⁰ De contactgegevens worden niet toegevoegd aan het strafdossier.

instemming van de verdachte. Bij jeugdzaken die worden aangemeld door de RvdK of verwezen door het OM vanaf ZSM hoeft alleen te zijn nagegaan of de verdachte instemt met mediation.⁹¹ Dit geldt ook voor zaken die worden verwezen door de rechter, zowel bij volwassen als jeugdige verdachten.⁹² In deze gevallen gaat het mediationbureau zelf na of het slachtoffer open staat voor mediation. Figuur 2.2 geeft een schematisch overzicht van de verschillende manieren van verwijzen en aanmelden en het verdere verloop van de mediationprocedure.

2.3.3 De werkzaamheden van het mediationbureau

Op het moment dat de zaak is verwezen, onderzoekt het mediationbureau allereerst of de partijen bereid zijn tot mediation. Het slachtoffer moet conform het Besluit slachtoffers van strafbare feiten instemmen met deelname nadat deze hierover volledig en objectief geïnformeerd is (*informed consent*).⁹³ In de praktijk is ook de *informed consent* van de verdachte vereist.

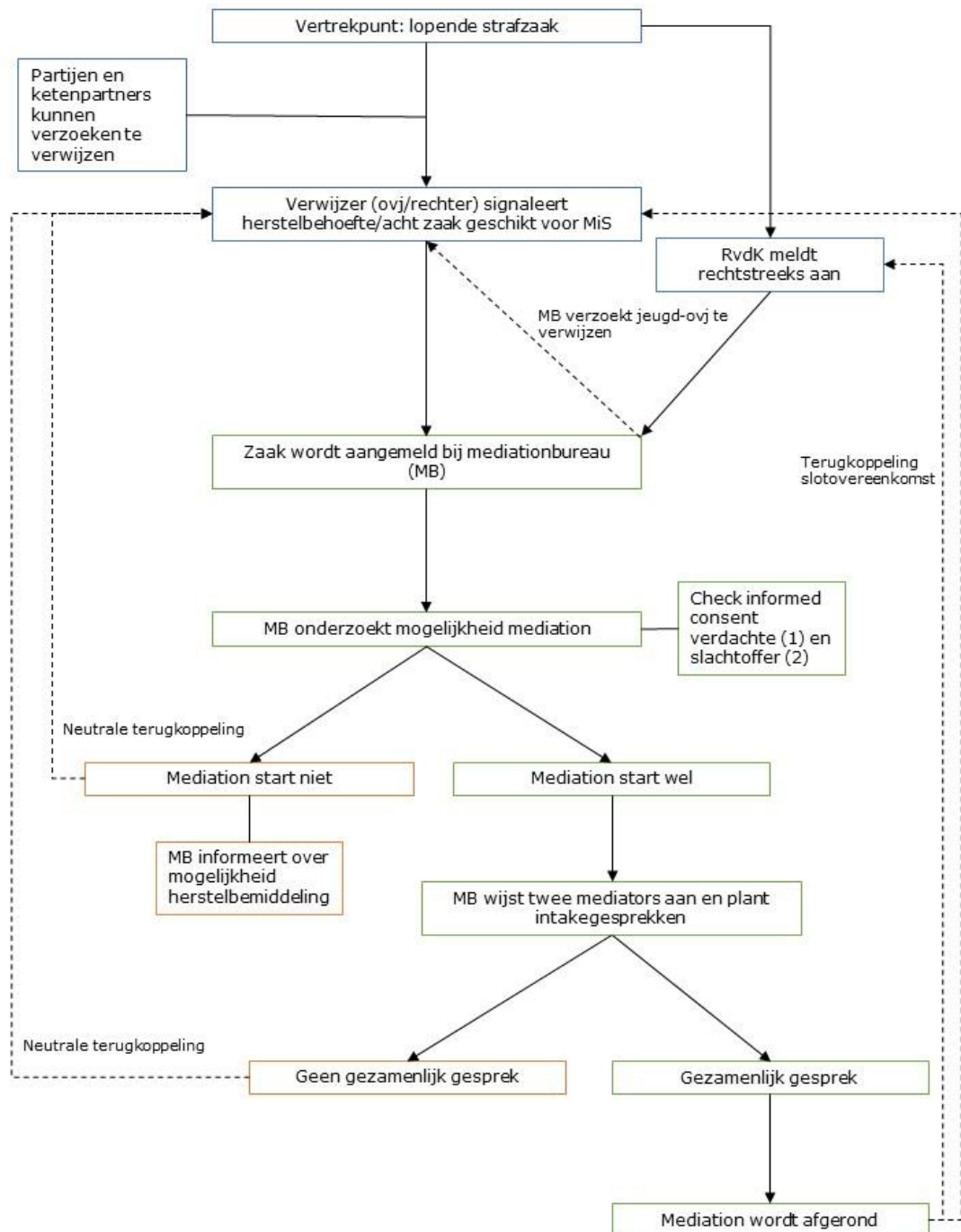
Wanneer beide partijen instemmen, wijst het mediationbureau (in beginsel) twee mediators aan die de mediation zullen begeleiden. Het mediationbureau zorgt ervoor dat de mediators over informatie over de zaak beschikken en onderhoudt contact met de verwijzer, bijvoorbeeld over de voortgang van het traject. In zaken met volwassen verdachten wordt gestreefd naar een doorlooptermijn van zes weken, in jeugdzaken is dit vier weken. Ook zorgt het mediationbureau voor de administratie van het mediationtraject.

⁹¹ De mogelijkheid om bij jeugdzaken die via ZSM worden verwezen alleen de instemming van de verdachte te checken is toegevoegd aan de versie van de uniforme werkwijze van maart 2023. Voorheen was dit niet mogelijk.

⁹² Bij zaken die worden verwezen in het kader van art. 12 Sv informeert het hof de beklaagde (degene tegen wie aangifte is gedaan) over de klacht en dat het hof het mediationbureau heeft gevraagd om de mogelijkheid van mediation te onderzoeken.

⁹³ Besluit slachtoffers van strafbare feiten, art. 18 lid 1a. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038468/2022-07-01>

Figuur 2.2 Schematisch overzicht van de mediationprocedure



Bron: Landelijk uniforme werkwijze MiS, versie maart 2023.

Contact met de partijen

Het mediationbureau onderzoekt of de partijen bereid zijn tot mediation. Uit het oogpunt van het voorkomen van secundaire victimisatie wordt hierbij in principe eerst de verdachte, en pas daarna het slachtoffer benaderd. In geval van minderjarige betrokkenen is ook toestemming van de ouder(s) of voogd vereist.

Het mediationbureau kan telefonisch contact opnemen en/of een e-mail of brief sturen. Ook zijn brochures met informatie ontwikkeld. Tijdens het gesprek/in de brief wordt informatie gegeven over:

- De vrijwilligheid van deelname aan de mediation en de vertrouwelijkheid van de gesprekken;
- dat partijen wanneer zij de schade willen bespreken, deze voorafgaand schriftelijk kunnen onderbouwen en insturen, dan wel deze onderbouwing kunnen meenemen naar de mediation;
- het verloop van de mediation: aparte intakegesprekken en bij instemming van beide partijen een gezamenlijk gesprek;
- het ondertekenen van een startovereenkomst bij de start van de mediation;
- dat partijen na de mediation gebruik kunnen maken van bedenktijd;
- dat mediation niet in de plaats komt van de strafzaak, maar dat bij een geslaagde mediation de slotovereenkomst wordt toegevoegd aan het strafdossier en de officier van justitie en/of de rechter hiermee rekening houdt bij de uiteindelijke beslissing in de zaak;
- dat bij een niet geslaagde mediation de verwijzer hierover (niet inhoudelijk) geïnformeerd wordt en de startovereenkomst aan het strafdossier wordt toegevoegd;
- dat voor aanvang van de mediation de strafrechtelijke documentatie wordt gedeeld met de mediators.

Wanneer (een of beide) partijen niet instemmen met de mediation, wordt dit teruggekoppeld aan de verwijzer. In deze terugkoppeling wordt niet inhoudelijk op de zaak ingegaan. Wanneer de partijen wel instemmen met mediation, plant het mediationbureau met iedere betrokkene een intakegesprek met de mediators in.

Aanwijzen van de mediators

Het mediationbureau wijst in principe twee mediators aan: een coördinerend mediator en een duo- of co-mediator.⁹⁴ In uitzonderlijke gevallen kan een zaak aan één mediator worden toegewezen. Mediators zijn niet in dienst van het mediationbureau, zij werken als zelfstandigen of bij een (advocaten)kantoor. Het mediationbureau zorgt voor een zo goed mogelijke match van mediators, waarbij rekening kan worden gehouden met het type zaak en de ervaring en achtergrond van de mediators. In principe komen de mediators uit het eigen arrondissement en worden de zaken evenredig verdeeld.

Het mediationbureau zorgt dat de geselecteerde mediators aan de kwaliteitseisen voldoen. Mediators in strafzaken moeten geregistreerd staan bij de Mediatorsfederatie Nederland (MfN). Zij werken volgens de uitgangspunten van het MfN-mediationreglement en de gedragsregels voor de MfN-registermediator, en zijn in die

⁹⁴ Een co-mediator is een beginnend mediator die nog geen drie mediations heeft afgerond; deze ontvangt geen vergoeding. Een duo-mediator is een volwaardige tweede mediator.

hoedanigheid onderworpen aan tuchtrecht.⁹⁵ Daarnaast hebben zij een specialisatiemodule mediation in het strafrecht gevolgd en nemen zij verplicht deel aan intervisie gericht op MiS.

Het mediationbureau stuurt de coördinerend mediator per versleutelde e-mail de benodigde formulieren: het verwijsformulier, de pv's van aangifte en verhoor en indien van toepassing het voegingsformulier, een kopie van de aan partijen verzonden afspraakbevestiging, de mediation startovereenkomst en het in te vullen beëindigingsbericht. De coördinerend mediator is verantwoordelijk voor de communicatie met het mediationbureau en het op juiste wijze aanleveren van de documenten na afloop van de mediation.

2.3.4 *De mediation*

De mediation begint met individuele intakegesprekken van ongeveer 45 minuten. Intakegesprekken vinden in principe plaats in het gerechtsgebouw. Eventueel kunnen ze ook plaatsvinden in een ander justitiegebouw of op het kantoor van de mediator. Partijen mogen zich bij dit gesprek laten vergezellen door een vertrouwenspersoon. Minderjarigen moeten worden vergezeld door een ouder of voogd of een toestemmingsverklaring overleggen. Aan het begin van het intakegesprek tekenen slachtoffer en verdachte de startovereenkomst. De startovereenkomst bestaat uit standaardbepalingen, waaronder de vrijwilligheid van de mediation en de geheimhoudingsplicht van betrokkenen. Ook wordt expliciet vermeld dat deelname aan de mediation niet kan worden uitgelegd als bekentenis van een strafbaar feit. Wanneer de ouders aanwezig zijn, ondertekenen zij ook de startovereenkomst. Anderen die bij de mediation aanwezig zijn, tekenen een geheimhoudingsovereenkomst.

Wanneer partijen hiermee instemmen, vindt aansluitend of op een later moment een gezamenlijk gesprek plaats. Het gezamenlijke gesprek vindt vanuit het oogpunt van veiligheid en kwaliteit in principe plaats in een gerechtsgebouw, politiebureau of penitentiare inrichting. In het geval van een zaak met meerdere slachtoffers en/of verdachten, bepalen de mediators of er een of meerdere gezamenlijke gesprekken worden gevoerd.

Afspraken die in het gezamenlijke gesprek worden gemaakt, worden vastgelegd in een slotovereenkomst of vaststellingsovereenkomst. Hiervoor is geen vast format voorgeschreven. De slot- of vaststellingsovereenkomst wordt aan het strafdossier toegevoegd en meegenomen door de officier van justitie of de rechter bij diens beslissing over de zaak. Het verschil tussen een slotovereenkomst en een vaststellingsovereenkomst is in de literatuur geduid als een verschil in juridische status. In tegenstelling tot een slotovereenkomst is de vaststellingsovereenkomst wettelijk omschreven (in artikel 7:900 BW, het betreft hier dus een civielrechtelijke overeenkomst). Afspraken die zijn vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst zijn hiermee rechtens afdwingbaar, ongeacht de uitkomst van de strafzaak (Dierx & Panis, 2018). Om deze reden raadt het Handboek mediation in strafzaken aan de slotovereenkomst alleen een vaststellingsovereenkomst te noemen wanneer de partijen dit uitdrukkelijk zo willen en bedoeld hebben (Van Mazijk et al., 2019, p. 133-134). Wanneer partijen niet tot een overeenkomst komen, kunnen zij ervoor kiezen een of meerdere eenzijdige verklaringen op te stellen. Beide partijen moeten akkoord zijn met het toevoegen van een eenzijdige verklaring aan het strafdossier.

⁹⁵ Zie: <https://mfregister.nl/mediators/regelgeving-en-documenten/>. Overigens geldt het MFN-mediationreglement ook voor de partijen in de mediation.

Partijen hebben indien zij dit wensen na ondertekening van de slot- of vaststellingsovereenkomst vijf werkdagen bedenktijd, waarin zij de overeenkomst ook kunnen bespreken met hun advocaat of andere adviseur. Hierna stuurt de coördinerend mediator de documenten aan het mediationbureau.

2.3.5 *De afronding*

Terugkoppeling naar de verwijzer

Het mediationbureau registreert de afronding in MARS en verzorgt de terugkoppeling aan het OM (ook als de zaak door de rechtbank is verwezen). De terugkoppeling vindt plaats middels het invullen van het tweede gedeelte van het door de verwijzer ingestuurde aanmeldformulier. Hierop kan worden aangegeven of de mediation geslaagd is – dat wil zeggen afgesloten met een overeenkomst met of zonder schadevergoeding, of met een eenzijdige verklaring – dan wel niet geslaagd of niet gestart, en eventuele bijzonderheden. Mediations waarbij sprake is van een of meer eenzijdige verklaringen worden ook beschouwd als geslaagd, omdat de andere partij deze verklaring moet lezen en moet instemmen met opname in het strafdossier.

Het OM is verantwoordelijk voor het toevoegen van de uitkomst van de mediation aan het strafdossier. Hiermee is de uitkomst ook kenbaar voor de rechter (-commissaris). Wanneer een minderjarige is aangemeld door de RvdK, ontvangt deze ook een terugkoppeling.

Invloed van mediation op de strafzaak

De uitkomst van de mediation wordt door de rechter of de officier van justitie meegewogen in hun beslissing over de zaak. Zij zijn niet verplicht om te motiveren hoe zij dit hebben gedaan.⁹⁶ Wanneer de zaak bij de officier van justitie ligt, kan deze na geslaagde mediation besluiten om de zaak (voorwaardelijk) te seponeren.⁹⁷ Dit is niet verplicht, de officier kan ook besluiten om te dagvaarden of een strafbeschikking op te leggen. Wanneer de zaak onder de rechter is, kan mediation invloed hebben op de strafmaat maar ook op de strafsoort (bijvoorbeeld een gevangenisstraf of taakstraf) en de strafmodaliteit (bijvoorbeeld een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke straf).

Wanneer de verwijzer een beslissing heeft genomen over de zaak, dient deze het mediationbureau op de hoogte te stellen van de afdoening. Het mediationbureau mag deze informatie niet delen met de mediators, tenzij de partijen hiervoor toestemming hebben gegeven in de slot- of vaststellingsovereenkomst.⁹⁸

2.3.6 *Financiering*

Voor slachtoffers en verdachten is deelname aan MiS kosteloos. Mediators ontvangen een vaste vergoeding per gestarte mediation van €800 exclusief btw, ongeacht de besteedde tijd. Per 1 januari 2024 is deze vergoeding verhoogd naar €1.350 exclusief btw. Gezien MiS door twee mediators wordt uitgevoerd, moet deze vergoeding worden gedeeld. Uitbetaling van het volledige bedrag vindt alleen plaats als door beide

⁹⁶ Onderzoek laat zien dat de overwegingen van de rechter niet altijd in de uitspraak worden vermeld (Van der Wilt, 2021).

⁹⁷ 'In gevallen waarin het aan het strafbaar feit ten grondslag liggend conflict na het maken van excuses of door verzoening, bijv. via mediation of schadevergoeding, zodanig is opgelost dat vervolging geen zin meer heeft, wordt geseponeerd onder algemene voorwaarde met sepotcode 70.' Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2022a004.

⁹⁸ De mogelijkheid om partijen toestemming te laten geven voor het delen van de afdoeningsbeslissing met de mediators is toegevoegd aan de versie van de uniforme werkwijze van maart 2023.

partijen een startovereenkomst is getekend. Wanneer een van de partijen niet op de afspraak verschijnt en de mediation ook niet op een ander moment gestart kan worden, ontvangen de mediators een no-show vergoeding van €400 exclusief btw (€200 per persoon). Reistijd en –kosten worden niet vergoed. De vergoeding voor de mediationbureaus wordt eens per jaar berekend op basis van de verrichte werkzaamheden.

Wanneer sprake is van een mediation met meerdere verdachten en meerdere gezamenlijke gesprekken, kan het mediationbureau de zaak onder meerdere mediationnummers registreren. Hierdoor kan ook meer dan één vergoeding worden uitbetaald. Bij anderszins bewerkelijke zaken – bijvoorbeeld een zaak met meerdere slachtoffers – kan het mediationbureau de landelijk coördinator MiS toestemming vragen om een extra mediationnummer te mogen aanmaken.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid stelt jaarlijks een budget beschikbaar waaruit de mediators, de activiteiten van de mediationbureaus op het gebied van strafzaken en de landelijke coördinatie worden bekostigd.⁹⁹ Tot 2022 was hierbij in feite sprake van een budgetplafond, waarbij het kon voorkomen dat meer zaken werden verwezen dan het budget toestond. Dit was het geval in 2019, hierop zijn aanvullende middelen binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid gevonden.¹⁰⁰ In 2020 en 2021 was het budget toereikend. Medio 2022 zegde de minister voor Rechtsbescherming in een commissiedebat toe dat voor toekomstige overschrijdingen dekking zou worden gezocht binnen de justitiebegroting.¹⁰¹ Hiermee kwam het budgetplafond de facto te vervallen. Eveneens in 2022 werd in twee moties opgeroepen om het structurele budget voor MiS en de vergoedingen voor mediators te verhogen zodat MiS vaker kan worden toegepast,¹⁰² dan wel inzichtelijk te maken en te onderbouwen hoeveel financiële middelen nodig zijn om de ambities ten aanzien van herstelrecht waar te maken.¹⁰³ De minister voor Rechtsbescherming heeft hierop toegezegd vanaf het jaar 2024 extra budget beschikbaar te stellen om meer zaken te behandelen en de vergoedingen van mediators te verhogen.¹⁰⁴

2.3.7 *Verhouding tot andere herstelrechtelijke interventies*

Naast MiS kunnen partijen in een strafzaak ook gebruikmaken van herstelbemiddeling door bemiddelaars van stichting Perspectief Herstelbemiddeling of – in jeugdzaken die hiervoor in aanmerking komen – van Halt.¹⁰⁵ Herstelbemiddeling verschilt van MiS doordat het ook voor of na een strafrechtelijke procedure kan plaatsvinden en geen directe gevolgen heeft voor de eventuele strafrechtelijke procedure.¹⁰⁶ Daarnaast zijn

⁹⁹ Het betreft een jaarlijks bedrag van €1.116.000 en aanvullend jaarlijks €300.000 specifiek voor jeugdzaken. Vanaf 2024 wordt dit bedrag met €300.000 per jaar verhoogd.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 721, p. 9.

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 732, p.p. 25-26.

¹⁰² Motie Kamerlid van Nispen, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 725.

¹⁰³ Motie Kamerlid Mutluer, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 726.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 29 279, nr. 800. Het betreft een bedrag van €300.000 per jaar voor het behandelen van extra zaken en €700.000 per jaar voor het verhogen van de vergoedingen van mediators. Daarnaast wordt jaarlijks €200.000 extra gereserveerd voor Perspectief Herstelbemiddeling om meer herstelbemiddelingen mogelijk te maken.

¹⁰⁵ Halt is bedoeld voor strafbare feiten van betrekkelijk geringe ernst. Zie verder het Besluit aanwijzing Halt-feiten, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007217/2010-10-01>

¹⁰⁶ Bij het bepalen van een straf weegt de rechter de persoon en persoonlijke omstandigheden van de verdachte mee. Ook deelname aan herstelbemiddeling kan door de rechter in deze afweging worden betrokken, wanneer hierover informatie beschikbaar is. Dit is echter geen verplichting.

er enkele andere procesmatige verschillen.¹⁰⁷ Het beleidskader *Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* geeft aan dat MiS de voorliggende voorziening is wanneer door de officier van justitie of de rechter beslissingen worden genomen over de afdoening of berechting van het strafbare feit.¹⁰⁸ Dit houdt in dat wanneer partijen in deze fase van het strafproces behoefte hebben aan herstel, zij in principe naar mediation zullen worden verwezen. Indien de partijen afzien van MiS, worden zij gewezen op de mogelijkheid van herstelbemiddeling. In jeugdzaken kan de RvdK de verdachte ook aanmelden voor herstelbemiddeling als een herstelbehoefte bestaat maar MiS niet haalbaar is gegeven het tijdsbestek tot de zitting en verplaatsen of aanhouden van de zitting niet mogelijk is.¹⁰⁹

Het gegeven dat na MiS altijd nog een beslissing van de officier van justitie of rechter volgt, onderscheidt MiS van de Halt-afdoening. Na deelname aan een Halt-traject vervalt in principe het recht tot strafvordering, Halt komt hiermee in de plaats van de strafrechtelijke afdoening. Binnen de Halt-afdoening kan worden ingezet op herstel door middel van een excuus- of herstelgesprek. Wanneer een jongere niet in aanmerking komt voor een gesprek met het slachtoffer, kan ook een excuusbrief worden gestuurd of een herstelopdracht worden gemaakt waarin wordt gereflecteerd op de positie van het slachtoffer. Een schaderegeling kan ook onderdeel uitmaken van een Halt-interventie, maar vormt geen onderdeel van het excuus- of herstelgesprek.¹¹⁰ Halt wordt in de documentatie rond MiS niet genoemd. In veel gevallen zal een politieambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) naar Halt verwijzen zonder voorafgaande toestemming van de officier van justitie. In dergelijke zaken ligt mediation niet voor de hand. Ook de officier van justitie kan naar Halt verwijzen, eventueel op aanraden van de RvdK. Omdat Halt ook aandacht besteed aan herstel zou een verwijzing naar zowel Halt als mediation dubbelop zijn (Van Mazijk et al., 2019).

¹⁰⁷ De belangrijkste hiervan is dat slachtoffers en verdachten of veroordeelden zichzelf kunnen aanmelden voor herstelbemiddeling, waar MiS alleen mogelijk is op verwijzing van de officier van justitie of de rechter. Zie verder: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-715b6595-c57d-4f54-9659-473e54e57bcc/pdf>

¹⁰⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 560, p. 5.

¹⁰⁹ Protocol strafzaken, versie maart 2022, p.p. 16-17.
www.kinderbescherming.nl/binaries/kinderbescherming/documenten/publicaties/2022/03/15/protocol-strafzaken-2022/Protocol+Strafzaken+RvdK+maart+2022.pdf

¹¹⁰ Handboek Halt-interventie 2022.

Box 2.5 Samenvatting organisatie van MiS

- Mediation in strafzaken is mogelijk in alle strafzaken waarin sprake is van een slachtoffer en een vervolgbare zaak, ongeacht het delict. Ook in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken is MiS mogelijk.
- Alleen de officier van justitie en de rechter (of raadsheer, RC) kunnen een zaak verwijzen. In jeugdstrafzaken kan de RvdK zaken aanmelden. Partijen zelf of hun advocaat kunnen de officier van justitie of rechter verzoeken mediation in te zetten; er bestaat echter geen recht op verwijzing.
- Het mediationbureau is belast met de organisatie van de mediation en de registratie hiervan. Het bureau informeert eerst de verdachte en daarna het slachtoffer over het mediationproces en checkt of zij instemmen met deelname. Wanneer dit zo is, wijst het bureau twee mediators aan en verschaft hen de benodigde documentatie.
- De mediation wordt standaard gedaan door twee mediators en bestaat uit een individuele intake met de partijen gevolgd door een gezamenlijk gesprek. Gemaakte afspraken worden vastgelegd in een slot- of vaststellingsovereenkomst. Ook kunnen partijen een eenzijdige verklaring afleggen. Deze worden toegevoegd aan het strafdossier.
- De officier van justitie of de rechter wegen de uitkomst van de mediation mee bij hun beslissing. Zij zijn echter vrij in hoe zij dit doen en hoeven dit ook niet te motiveren.
- Mediation in strafzaken wordt gefinancierd vanuit een budget van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit budget omvat een jaarlijkse vergoeding voor mediationbureaus en een vergoeding voor de mediators per gestarte mediation. Per 2024 zijn het algehele budget en de vergoeding voor mediators verhoogd.
- Wanneer in een strafzaak nog een beslissing door de officier of rechter moet volgen, is MiS de voorliggende herstelrechtvoorziening. Wanneer partijen geen mediation wensen, worden zij gewezen op de mogelijkheid van herstelbemiddeling.

2.4 Conclusie

In het voorgaande is inzicht gegeven in de beleidsdoelstellingen en de opzet van MiS en de effecten die op basis van de wetenschappelijke literatuur mogen worden verwacht (de planevaluatie). In deze concluderende paragraaf beantwoorden we de drie onderzoeksvragen die als onderdeel van de planevaluatie geformuleerd zijn.

Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan MiS?

In 2011 wordt met de introductie van artikel 51h Sv in eerste instantie alleen de wettelijke mogelijkheid voor wat toen nog bemiddeling in strafzaken heette gecreëerd. Er is nog geen sprake van een afgebakende voorziening, noch van duidelijke beleidsdoelstellingen. In de jaren daarna wordt artikel 51h Sv uitgebreid, waarbij Europeesrechtelijke ontwikkelingen een belangrijke aanjagende rol speelden. Ook beleidsmatig komt er meer aandacht voor herstelrecht.

Twee ontwikkelingen staan centraal in zowel de wetgeving als het beleid omtrent herstelrecht, en specifiek MiS. Allereerst is zowel in wetgeving als beleidsmatig sprake van een nauwer wordende band van herstelrechtvoorzieningen met het strafproces. Ten tweede is een beleidsmatige verschuiving zichtbaar van het primaat van de

(veronderstelde) behoeften van slachtoffers naar toenemende aandacht voor de behoeften van verdachten.

Een sterkere band met het strafproces

In Nederland wordt bij de introductie van artikel 51h Sv in 2011 verondersteld dat slachtoffers gedurende een lopende strafprocedure alleen zouden openstaan voor het regelen van de schade, en niet voor bemiddeling die (ook) is gericht op emotioneel herstel. Er wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen *schadebemiddeling* – tijdens de strafzaak, gericht op materieel herstel – en *herstelgesprekken* na afloop van de strafzaak, gericht op emotioneel herstel. In eerste instantie wordt dan ook in artikel 51h Sv opgenomen dat het OM bemiddeling (waaronder herstelgesprekken werden verstaan) zou bevorderen tussen slachtoffer en *veroordeelde*. In 2015 wordt dit gewijzigd naar *verdachte of veroordeelde*, waardoor meer ruimte wordt gecreëerd voor bemiddeling tijdens de lopende strafzaak.

Ook beleidsmatig is deze ontwikkeling zichtbaar. Waar het beleidskader van 2016 zich nog alleen richt op bemiddeling buiten de strafzaak, zet het beleidskader van 2020 juist MiS centraal als de voorliggende voorziening wanneer sprake is van een lopende strafprocedure. Hiertoe wordt de overkoepelende term *herstelrechtvoorzieningen* geïntroduceerd, waarbinnen onderscheid wordt gemaakt tussen *mediation [in strafzaken]* en *herstelbemiddeling*. De term mediation wordt hierbij gereserveerd voor bemiddelingen die plaatsvinden gedurende een lopende strafprocedure en waarvan de uitkomst wordt meegenomen in die strafprocedure. De potentie van MiS om de rechterlijke macht te ontlasten en slachtoffers een gevoel van *agency* te geven in het strafproces worden gezien als voordelen.

Meer aandacht voor de behoeften van verdachten

De Europese regelgeving op het gebied van herstelrecht is sterk gekoppeld aan de ontwikkeling van slachtofferrechten. Ook in Nederland is dit het geval. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de randvoorwaarden voor bemiddeling die zijn vastgelegd in de Europese Richtlijn, door Nederland omgezet in het *Besluit slachtoffers van strafbare feiten* (2016). Hierin wordt onder meer gesteld dat herstelrechtvoorzieningen alleen mogen worden ingezet in het belang van het slachtoffer en met diens *informed consent*. Voor verdachten ontbreken vergelijkbare bepalingen. In het voorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt artikel 51h verplaatst van de slachtoffertitel naar de algemene titel. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat herstelrecht een voorziening voor zowel slachtoffers als verdachten is.

Het primaat van slachtofferrechten en –behoeften komt ook naar voren in de beleidsdoelstellingen. Illustratief is de titel van het beleidskader van 2016: ‘herstelbemiddeling ten behoeve van slachtoffers’. Bemiddeling zou slachtoffers de mogelijkheid bieden een actievere rol in te nemen dan in de traditionele strafprocedure het geval is. Contact met de verdachte of dader zou slachtoffers kunnen helpen bij hun verwerking en gevoelens van angst en woede kunnen verminderen. In het beleidskader van 2020 wordt voor het eerst ook aandacht besteed aan de behoeften van verdachten en veroordeelden. Herstelrechtvoorzieningen zouden ook voor hen bijdragen aan emotioneel herstel, doordat zij in staat worden gesteld verantwoordelijkheid te nemen voor hun daden.

Onderzoeksvraag 2: Hoe is de organisatie van de voorziening MiS op papier vastgelegd?

Vanaf 2017 is MiS landelijk beschikbaar en wordt volgens een vaste werkwijze gewerkt. Deze werkwijze beschrijft het verwijzingsproces, hoe mediationbureaus de partijen contacteren en welke informatie zij daarbij verstrekken, hoe de mediators (standaard twee) bij een zaak worden aangezocht en welke informatie zij ontvangen, de organisatie van de mediation zelf en hoe de informatie uit de mediation wordt teruggekoppeld naar de verwijzers. Waar uitgebreid is vastgelegd hoe het proces organisatorisch verloopt, geldt dit niet voor de meer inhoudelijke aspecten: de selectie van potentieel geschikte zaken, de invulling van de mediationgesprekken en de wijze waarop de uitkomst van de mediation wordt meegewogen in de beslissing over de zaak.

Alle delicten waarbij sprake is van een slachtoffer en een vervolgbare zaak komen in aanmerking voor MiS, er zijn geen delicten op voorhand uitgesloten noch zijn er contra-indicaties geformuleerd. In het *Besluit slachtoffers van strafbare feiten* is vastgelegd dat de verdachte de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen, dient te erkennen. Dit zou betekenen dat verdachten die geheel ontkennen of zich op hun zwijgrecht beroepen, niet in aanmerking komen. Waar echter de grens ligt met betrekking tot het al dan niet erkennen van de feiten is ter beoordeling van de professionals in het proces.

Ondanks het ontbreken van formele selectiecriteria zijn op verschillende punten drempels (dan wel extra waarborgen) aanwezig. Dit begint met de verwijzing. Alleen officieren van justitie of rechters mogen verwijzen. Andere partijen – waaronder ketenpartners, advocaten en slachtoffers en verdachten zelf – kunnen de mogelijkheid van MiS alleen onder de aandacht brengen bij de verwijzers.¹¹¹ De *informed consent* van het slachtoffer en de verdachte wordt op minimaal twee momenten gecheckt: door medewerkers van het mediationbureau nadat de zaak is verwezen en door de mediators in het individuele intakegesprek. De vrijwillige deelname van slachtoffers is geborgd in wetgeving; voor verdachten is dit niet het geval. In de uitvoeringspraktijk is echter aandacht voor de vrijwillige deelname van beide partijen.

Aan de inhoud van de gesprekken met de mediators worden geen voorwaarden gesteld. Partijen zijn vrij om de afspraken te maken die zij wensen. Deze afspraken worden opgenomen in een slot- of vaststellingsovereenkomst en toegevoegd aan het strafdossier. Volgens artikel 51h Sv dient de rechter hiermee rekening te houden bij het opleggen van een straf en maatregel. In de praktijk geldt dit ook ten aanzien van de door de officier van justitie te nemen beslissingen in de strafprocedure. Er zijn geen voorschriften voor hoe dit dient te gebeuren; ook hoeft dit niet te worden gemotiveerd.

Onderzoeksvraag 3: Welke effecten van de inzet van MiS – zoals deze is vastgelegd in de beleidsdoelstellingen en de organisatie op papier – kunnen op basis van de wetenschappelijke literatuur worden verwacht voor slachtoffers, verdachten, de strafrechtketen en de samenleving?

In wetenschappelijk onderzoek is gekeken naar verschillende mogelijke effecten van de inzet van *victim-offender mediation* (VOM). Bij de interpretatie van deze effecten is het belangrijk in gedachten te houden dat onder de verzamelterm VOM een grote diversiteit schuilgaat. Deze diversiteit uit zich onder meer in de vormgeving van de

¹¹¹ De RvdK kan zaken weliswaar zelfstandig aanmelden, maar de uiteindelijke beslissing tot verwijzing blijft liggen bij de officier van justitie of rechter.

mediation, de relatie tot de strafrechtelijke procedure, hoe en door wie potentiële deelnemers worden benaderd en welke selectiecriteria hierbij al dan niet worden gehanteerd. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten niet een op een te vertalen naar de Nederlandse context. Wel kunnen we op basis van het literatuuronderzoek enkele verwachtingen uitspreken. In het navolgende bespreken we eerst enkele procesmatige kenmerken van MiS. Vervolgens bespreken we de beleidsdoelstellingen.

Procesmatige kenmerken van MiS

In de huidige inrichting van MiS is verwijzing voorbehouden aan officieren van justitie en rechters. Er bestaat geen recht van partijen op (het laten onderzoeken van) mediation, en partijen worden ook niet standaard over het bestaan hiervan geïnformeerd. Nationaal en internationaal onderzoek laat zien dat een dergelijke verwijzingspraktijk (sterke) selectiviteit in de hand werkt (o.a. Banwell-Moore, 2022; Dierx & Panis, 2018; Hoekstra, 2022; Shapland et al., 2011). Waarschijnlijk wordt een deel van de geschikte zaken hierdoor gemist. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat slachtoffers graag proactief geïnformeerd willen worden (Van Camp & Wemmers, 2016).¹¹² In de huidige praktijk van MiS wordt een deel van de slachtoffers proactief geïnformeerd, de rest moet zelf actief op zoek naar informatie.

Op een aantal punten wijkt de huidige inrichting van MiS af van de meeste voorzieningen die onder de noemer VOM worden besproken. Zo worden de gesprekken gedaan door twee mediators. Vanuit de literatuur is weinig bekend over de invloed van het hebben van meerdere mediators op de tevredenheid van deelnemers of de uitkomsten van de mediation. Wel weten we dat de kwaliteit van de mediator van belang is bij het voorkomen van negatieve ervaringen of zelfs secundaire victimisatie (Hansen & Umbreit, 2018; Jonas-van Dijk, 2024). Beschikbaarheid van twee mediators vormt hier mogelijk een extra waarborg. Bovendien kan worden verondersteld dat met meerdere mediators makkelijker wordt voldaan aan de uiteenlopende behoeften en verwachtingen die partijen blijkens de literatuur hebben.

Daarnaast vindt MiS plaats binnen een beperkt tijdsbestek: de intakegesprekken en het gezamenlijke gesprek worden in principe op één dag gehouden, waarbij in de planning rekening moet worden gehouden met de voortgang van de strafzaak. Uit onderzoek weten we dat het met name in zwaardere zaken kan voorkomen dat slachtoffers pas op een later moment willen deelnemen (Zebel et al., 2017). Aan de andere kant kunnen slachtoffers in lichtere zaken juist afhaken wanneer te veel tijd is verstreken sinds het delict (Hansen & Umbreit, 2018). Vertaald naar de Nederlandse praktijk kan dit betekenen dat zwaardere zaken eerder bij herstelbemiddeling terecht zullen komen dan bij MiS, terwijl partijen in lichtere zaken mogelijk de voorkeur geven aan MiS. Het kan echter niet zonder meer worden gesteld dat slachtoffers in zwaardere zaken geen MiS zullen wensen; dit hangt af van de individuele behoeften van slachtoffers en mogelijk ook van het moment waarop het aanbod wordt gedaan.

Beleidsdoelstellingen

In de Nederlandse beleidsvorming rond herstelrecht werd lang aangenomen dat slachtoffers gedurende het strafproces vooral geïnteresseerd zijn in het regelen van de schade en niet of minder behoefte hebben aan emotioneel herstel. Deze veronderstelling wordt niet gesteund door onderzoek. Deelnemers aan VOM waarderen juist de mogelijkheid om hun emoties te delen, gehoord te worden en naar eigen inzicht afspraken te kunnen maken. Deelname kan bovendien leiden tot

¹¹² Over hoe verdachten geïnformeerd willen worden, is nog weinig bekend.

minder angst- en woedegevoelens (o.a. Zebel, 2012). Over het kunnen regelen van de schade of het verkrijgen van financiële compensatie wordt juist wisselender geoordeeld (Shapland et al., 2007; Umbreit et al., 2000). Naar verwachting kan met de huidige vorm van MiS – waarbij partijen vrij zijn in de keuze wat ze willen bespreken en verschillende soorten herstel kunnen plaatsvinden – goed worden voldaan aan deze verschillende behoeften.

Bij de introductie van herstelrecht in Nederland was men vooral gericht op de mogelijke voordelen voor slachtoffers. Pas recentelijk wordt in beleidsstukken ook een mogelijk psychologisch effect op verdachten genoemd. In de literatuur en theorievorming rond herstelrecht wordt juist veel aandacht besteed aan effecten op verdachten en daders. Zo laat onderzoek zien dat verdachten na deelname meer schuldgevoelens ervaren en zich meer verantwoordelijk voelen voor het gebeurde (Jonas et al., 2022).

Naast de voordelen voor de partijen zelf worden ook maatschappelijke effecten verwacht. Het gaat dan voornamelijk om vermindering van recidive. Onderzoek laat inderdaad zien dat deelnemers aan VOM (iets) minder snel recidiveren (o.a. Shapland, 2008). Studies onder jeugdigen laten ook positieve resultaten zien, al lijken de effecten kleiner te zijn (o.a. Kimbrell et al., 2023). In Nederlandse studies worden eveneens positieve effecten gevonden (o.a. Jonas-van Dijk et al., 2020; Jonas-van Dijk, 2024). Ook het mogelijke effect op de strafrechtketen komt met regelmaat terug. Verwacht wordt dat inzet van MiS zal leiden tot minder zittings- en voorbereidingstijd doordat zaken sneller of in een eerder stadium kunnen worden afgedaan. Hiernaar is nog weinig onderzoek gedaan. Enkele studies leveren aanwijzingen dat mediation kostenbesparend kan werken (Grimsey Jones et al., 2023; Shapland, 2008). Deze studies hebben echter alleen gekeken naar de invloed van lagere recidive en andere maatschappelijke baten, en niet naar *efficiency*-winst in het strafproces.

3 Procesevaluatie

In de periode 2017-2022 zijn in totaal 7.905 zaken verwezen naar MiS. Jaarlijks wordt in een kleine 1.500 strafzaken verwezen, waarvan enige honderden verwijzingen jeugdzaken betreffen. Afgezet tegen het totale aantal strafzaken gaat het om kleine aantallen: in de periode 2017-2022 werden jaarlijks tussen de 165.000 en 188.000 rechtbankstrafzaken ingeschreven bij het OM.¹¹³ Dit betekent dat minder dan 1% van de zaken werd verwezen naar MiS. Ten opzichte van het totaal aan mediations neemt MiS echter een prominente plek in: 42% van het aantal verwijzingen naar mediation binnen de rechtspraak in de periode 2017-2022 betreft MiS. Het aandeel van MiS als deel van alle mediations neemt bovendien ieder jaar toe, van 32% in 2017 tot 48% in 2022. Hiermee is MiS inmiddels de grootste mediationpraktijk binnen de rechtspraak.¹¹⁴

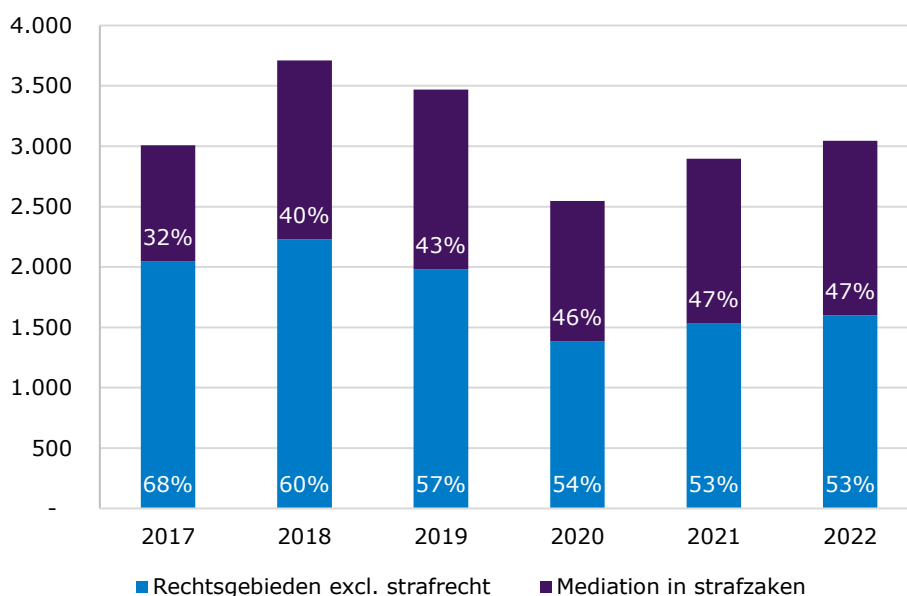
In Figuur 3.1 wordt het aantal verwijzingen naar MiS uitgezet naar jaren, waarbij de vergelijking wordt gemaakt met mediation in alle rechtsgebieden. Het aantal verwijzingen naar MiS neemt tussen 2017 en 2018 sterk toe, van 958 naar 1.483 verwijzingen, en blijft in 2019 op een vergelijkbaar niveau (1.489 verwijzingen). In 2020 is vanwege de maatregelen in het kader van de coronapandemie een daling zichtbaar naar 1.163 verwijzingen,¹¹⁵ in 2021 en 2022 neemt het aantal verwijzingen weer toe (respectievelijk 1.367 en 1.445 verwijzingen). In het aantal verwijzingen naar mediation in de overige rechtsgebieden is een vergelijkbare trend te zien, met een daling in 2020 en vervolgens een lichte toename. De meeste strafzaken (7.622, 96%) worden in eerste aanleg verwezen en een aanzienlijk kleiner deel in tweede aanleg (283, 4%).

¹¹³ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83944NED/table>. Rechtbankstrafzaken zijn zaken die volgens de wet kunnen worden voorgelegd aan de sector strafrecht van de rechtbank. Het gaat dan meestal om misdrijven. Een rechtbankstrafzaak is een zaak met een bij het parket ingeschreven dossier met het proces-verbaal van aangifte ten aanzien van één verdachte.

¹¹⁴ Jaarverslag Rechtspraak 2022, p. 75. www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202022.pdf.

¹¹⁵ Jaarverslag Rechtspraak 2020, p. 45. www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag-Rechtspraak-2020.pdf

Figuur 3.1 Aantal verwijzingen naar mediation in het strafrecht en in overige rechtsgebieden,^a 2017-2022 (n=18.676)



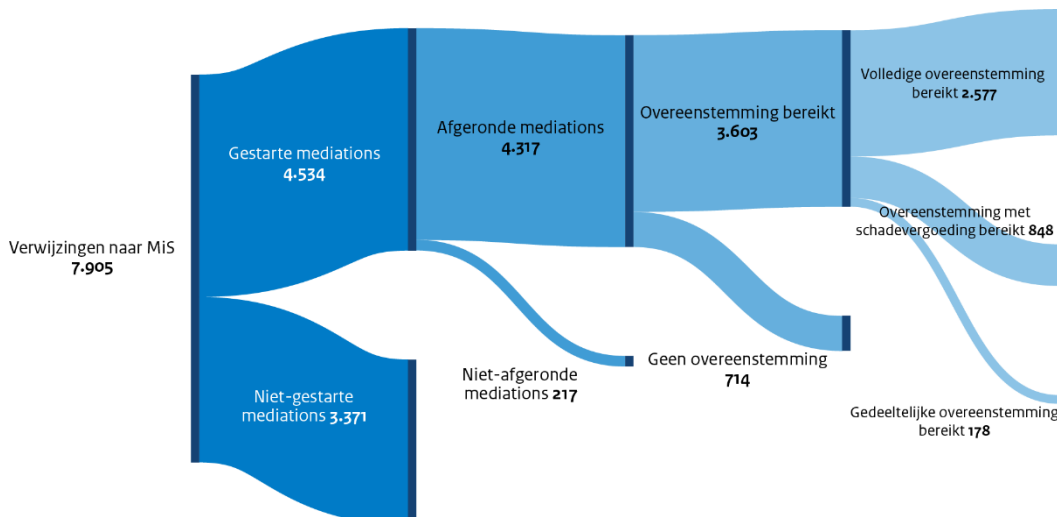
a Het gaat om de volgende rechtsgebieden: civiel recht – familie en jeugd, civiel recht – handel, kantonrecht, bestuursrecht.

Bron: Registratiegegevens MARS.

Als een zaak naar MiS wordt verwezen, betekent dit niet het mediationtraject ook altijd start (figuur 3.2). Over de periode 2017-2022 was sprake van 4.534 gestarte trajecten (57% van de verwijzingen). Over de jaren heen schommelt dit percentage licht, van 55% in 2019 tot 62% in 2017. Wanneer het mediationtraject start, wordt dit bijna altijd ook afgerond. Van de afgeronde mediationtrajecten werd 84% afgesloten met overeenstemming tussen de partijen (variërend van 77% in 2017 tot 85% in 2020 en 2022). In 17% van de afgeronde zaken werd geen overeenstemming bereikt (variërend van 14% in 2020 en 2022 tot 23% in 2017). In iets minder dan een kwart van de overeenstemmingen (24%) werden afspraken over schadevergoeding gemaakt (variërend van 7% in 2017 tot 28% in 2020).

Vergeleken met andere rechtsgebieden wordt in zaken die naar MiS worden verwezen (veel) minder vaak een traject opgestart, maar wanneer dit wel gebeurt, liggen de slagingspercentages hoger.

Figuur 3.2 Overzicht van verwijzingen naar MiS, totalen over 2017-2022



Noot: Onder de niet-gestarte en niet-afgeronde mediations bevindt zich ook een klein deel lopende zaken die in 2023 nog worden gestart of afgerond. De precieze omvang van deze groep kan op basis van de registratiegegevens niet vastgesteld worden.

Bron: Registratiegegevens MARS.

Van 7.589 verwijzingen weten we of ze zijn gedaan in een zaak met een jeugdige, adolescente (18-23), of volwassen verdachte. De meeste verwijzingen naar MiS vinden plaats in zaken met volwassen verdachten, namelijk 5.400 tussen 2017 en 2022, tegenover 1.431 in zaken met jeugdigen en 758 in zaken met adolescenten. Wel neemt het aandeel verwijzingen van zaken met jeugdige en adolescente verdachten toe (zie figuur 3.3). Het percentage ingeschreven rechtbankstrafzaken met jeugdige verdachten schommelde in de periode 2017-2022 tussen de 7% en 8%. Jeugdige verdachten worden in de onderzoeksperiode dus relatief vaker naar MiS verwezen.¹¹⁶

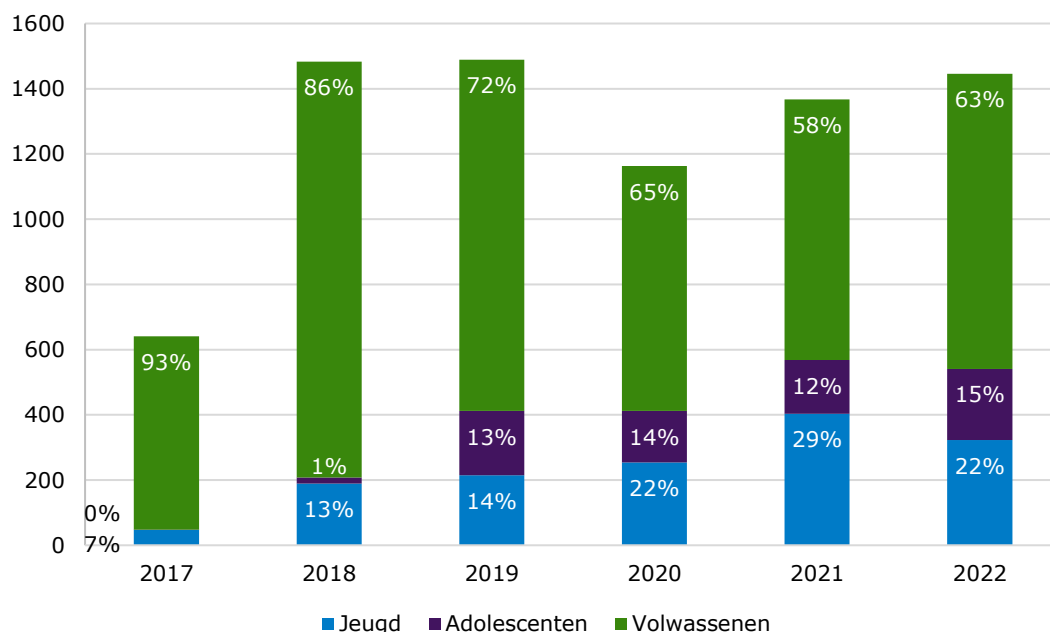
Het percentage gestarte zaken verschilt niet tussen adolescente en volwassen verdachten, en is iets lager voor jeugdige verdachten (55% tussen 2017 en 2022, tegenover 58% voor volwassenen en adolescenten).¹¹⁷ Het aandeel afgeronde trajecten verschilt niet tussen de groepen.¹¹⁸

¹¹⁶ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83944NED/table?ts=1699612459111> Voor adolescente verdachten zijn geen gegevens beschikbaar.

¹¹⁷ Dit verschil is niet significant ($F(2,15)=0,15$, $p=0,82$).

¹¹⁸ Gegevens over het aandeel trajecten met (gedeeltelijke) overeenstemming waren niet beschikbaar.

Figuur 3.3 Aantal verwijzingen naar MiS naar leeftijdscategorie en jaren (n=7.589)



Bron: Registratiegegevens MARS.

In de rest van dit hoofdstuk bespreken we hoe de toepassing van MiS in de praktijk verloopt. Dit doen we op basis van registratiegegevens en interviews met medewerkers van de rechtspraak en het OM, ketenpartners, mediators en advocaten (zie 1.3). Allereerst gaan we in op de selectie van zaken door verwijzers. Zoals uit de registratiegegevens blijkt, wordt MiS slechts in een klein deel van de zaken die door het OM en de rechtspraak worden behandeld, ingezet. Paragraaf 3.1 gaat in op de afwegingen die officieren van justitie en rechters maken ten aanzien van het wel of niet verwijzen. Zowel inhoudelijke overwegingen als overwegingen die te maken hebben met werkprocessen spelen hierbij een rol. Daarna bespreken we hoe het verwijsproces verloopt (3.2) en welke rol ketenpartners en de advocatuur hierin spelen (3.3). In paragraaf 3.4 bespreken we de rol en werkzaamheden van het mediationbureau. Vervolgens gaan we in op de organisatie van de mediationgesprekken (3.5) en de afronding van de mediation: de terugkoppeling naar betrokken partijen en hoe de uitkomst wordt meegenomen in de strafzaak (3.6). Als laatste bespreken we de relatie tussen MiS en andere herstelrechtvoorzieningen (3.7). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de bevindingen aan elkaar worden gerelateerd en de onderzoeksvragen van de procesevaluatie worden beantwoord (3.8).

3.1 Welke zaken komen volgens verwijzers in aanmerking?

Uit wetgeving en beleids- en uitvoeringsdocumentatie blijkt dat alle strafzaken in aanmerking kunnen komen voor MiS, mits sprake is van een vervolgbare zaak, een slachtoffer en een verdachte die de feiten van het gebeurde erkent. Echter worden lang niet alle zaken die aan deze criteria voldoen ook verwezen. In deze paragraaf gaan we in op de verwijscriteria die in de praktijk worden gehanteerd. Hiervoor baseren we ons op interviews met elf medewerkers van het OM – (adjunct) officieren

van justitie, beleidsmedewerkers en medewerkers van het landelijk parket – en zes rechters. De respondenten zijn verbonden aan vijf verschillende arrondissementen of hebben een landelijke functie. We bespreken allereerst de rol van kenmerken van de zaak en van de betrokken partijen (3.1.1). Daarnaast moet het mediationtraject passen binnen de eigen werkprocessen (3.1.2). We gaan apart in op zaken in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken (3.1.3).

3.1.1 *Zaaks- en partijenmerken*

Registratiegegevens

Wanneer een zaak wordt verwezen naar het mediationbureau, registreert de mediationfunctionaris de zaaksoort op basis van de beschrijving van de verwijzer. Bij deze registratie kan worden gekozen uit een beperkt aantal categorieën. Ook wanneer sprake is van verdenking van meerdere strafbare feiten, wordt de zaak onder één categorie geregistreerd.¹¹⁹

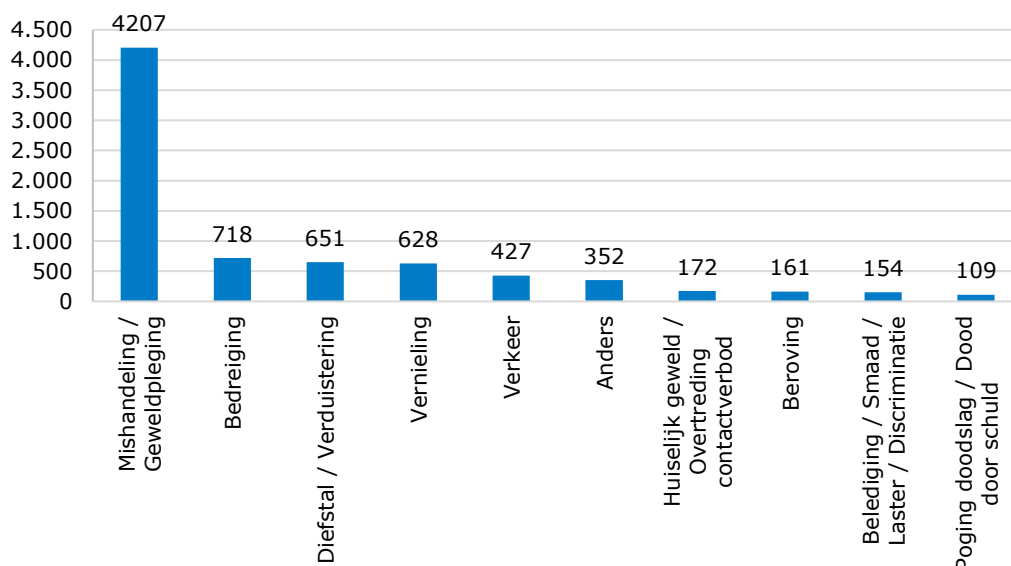
Verreweg de meeste verwijzingen naar MiS worden gedaan in zaken omtrent mishandeling/geweldpleging (53%, zie figuur 3.4).¹²⁰ Op ruime afstand volgen bedreiging (9%), diefstal/verduistering (8%) en vernieling (8%). Ook bij verkeerszaken, huiselijk geweld, beroving, belediging en poging doodslag/dood door schuld werd over de periode 2017-2022 minimaal 100 keer verwezen.¹²¹ Figuur 3.5 toont de overige zaaksoorten die worden geregistreerd; hierbij betrof het telkens minder dan 100 zaken over de periode 2017-2022. De verdere bespreking richt zich enkel op de zaaksoorten met meer dan 100 verwijzingen. Bij minder dan 100 verwijzingen per zaaksoort worden de aantallen te klein om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

¹¹⁹ Hiervoor bestaat geen vaste werkwijze.

¹²⁰ De zaaksoorten kunnen niet worden uitgesplitst naar jeugdige, adolescente en volwassen verdachten, noch naar zaken in eerste aanleg of in hoger beroep.

¹²¹ Voor enkele zaaksoorten geldt dat het strafbare feit op meerdere manieren kan worden geregistreerd; zo kan huiselijk geweld ook vallen onder mishandeling. Hiervoor bestaat geen vaste werkwijze. De registratie in specifieke zaken is afhankelijk van de beschrijving door de verwijzer en de beoordeling hiervan door de mediationfunctionaris.

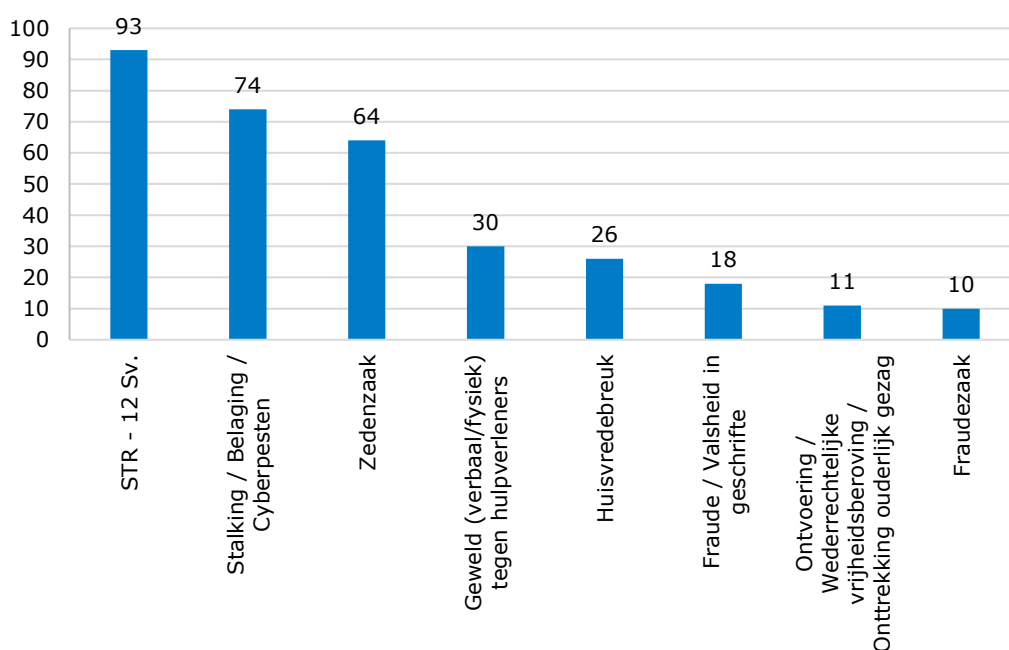
Figuur 3.4 Verwijzingen naar MiS per zaaksoort: meer dan 100 verwijzingen per zaaksoort, totalen over 2017-2022 (n=7.579)



Noot: Welke zaaksoorten onder de categorie 'anders' vallen, is op basis van de beschikbare gegevens niet na te gaan.

Bron: Registratiegegevens MARS.

Figuur 3.5 Verwijzingen naar MiS per zaaksoort: minder dan 100 verwijzingen per zaaksoort, totalen over 2017-2022 (n=326)



Bron: Registratiegegevens MARS.

Het aandeel mediations dat na verwijzing ook van start gaat, verschilt niet veel tussen de verschillende soorten zaken. Bij poging doodslag/dood door schuld en huiselijk geweld gebeurt dit iets vaker (respectievelijk 64% en 69%, tegen 57% over alle zaken).¹²² Bij beroving lukte het minder vaak om het mediationtraject te starten (45%). Ook voor wat betreft het aandeel mediationtrajecten dat wordt afgerond met (gedeeltelijke) overeenstemming zijn er weinig verschillen. Alleen bij zaken omtrent belediging ligt dit iets lager (71% tegen 84% over alle zaken). Bij vernieling, diefstal en beroving worden de meeste afspraken over de schade gemaakt. In deze zaken zal ook relatief vaker sprake zijn van materiële schade.

De 'typische' mediationzaak

Uit de interviews komt een duidelijk beeld naar voren van het soort zaken dat door verwijzers bij uitstek geschikt wordt gevonden voor MiS. Het betreft enerzijds zaken waarbij het slachtoffer en de verdachte elkaar kennen en anderzijds verkeerszaken (artikel 5 of 6 WvW).

Bij 'relationele' strafzaken kan het gaan om partner- of burenrelaties, maar ook bijvoorbeeld om mishandeling in het uitgaansleven. Alle geïnterviewde verwijzers noemen het bestaan van een relatie tussen de partijen als aanknopingspunt voor het verkennen van MiS. Zoals uit de citaten naar voren komt, hanteren sommige verwijzers dit ook als een expliciet selectie criterium.

Allereerst moet uit het dossier blijken dat het een zinvol instrument is en dat het partijen kan helpen met hun toekomstige relatie. Hoe die er dan ook [uit ziet], of het om een ouder gaat, een partner, buren of wat dan ook.

Interview rechter, arrondissement B¹²³

[Ik gebruik] de indicaties en contra-indicaties die in het officiële beleid zijn vastgelegd met betrekking tot verwijzing. De primaire vraag is: wil iemand enige verantwoordelijkheid nemen voor wat er gebeurd is? Dan is er ook nog de vraag: moeten de betrokkenen nog met elkaar verder? En dat verder met elkaar gaan, dat kan heel breed zijn. Als je uitgaansgeweld hebt, dat zijn doorgaans mensen die elkaar niet zo goed kennen, maar ze zouden elkaar nog weleens kunnen tegenkomen daar in de binnenstad van welke stad dan ook. En dan is het toch wel nuttig als je elkaar in de ogen kan kijken.

Interview raadsheer, arrondissement A

In de interviews worden twee redenen genoemd waarom deze zaken bij uitstek geschikt worden gevonden. Allereerst menen verwijzers dat de partijen in dergelijke zaken behoefte hebben aan of belang hebben bij het normaliseren van de verstoorde verhoudingen. Inzet van MiS draagt hier volgens hen aan bij. Ten tweede verwachten verwijzers dat in langer lopende zaken waarbij beide partijen een aandeel hebben in het onderliggende conflict, met inzet van MiS een meer duurzame oplossing kan worden bereikt dan via het strafrecht alleen. Hierdoor worden toekomstige aangiftes mogelijk voorkomen.

¹²² Voor de vergelijkingen in deze alinea is geen significantie berekend in verband met sterk afwijkende groepsgroottes.

¹²³ De nummering van arrondissementen is willekeurig gekozen. Citaten zijn geredigeerd ten behoeve van de leesbaarheid. Wijzigingen betreffen zinsconstructies, grammatica en het omzetten van spreek- in schrijftaal. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen gemaakt.

Ook verkeerszaken worden door verwijzers zeer geschikt bevonden. Dit blijkt ook uit de pilots die in verschillende arrondissementen lopen of hebben gelopen gericht op deze zaken.¹²⁴ Het betreffen volgens de geïnterviewde verwijzers vaak zaken die eenieder kunnen overkomen en waarbij de verdachte zich schuldbewust opstelt. Daarnaast hebben slachtoffers of nabestaanden in dergelijke zaken vaak vragen over de toedracht van het ongeval. Wel merken verwijzers op dat MiS in deze zaken lang niet altijd ook plaatsvindt. Volgens hen ligt dit aan de timing van het aanbod. Wanneer dit te vroeg komt, kunnen de emoties nog te vers zijn of is de toedracht van de zaak nog niet helder. Daarentegen kunnen slachtoffers wanneer het aanbod te laat komt, het de verdachte kwalijk nemen dat deze niet eerder contact heeft gezocht.

Overige selectiecriteria

Waar onder verwijzers brede consensus bestaat over de geschiktheid van 'relationele' zaken en verkeerszaken, is dit niet het geval voor de overige zaken. Afhankelijk van de verwijzer worden verschillende kenmerken van de zaak of van de betrokken partijen meegewogen. Dit gebeurt veelal op een intuïtieve, casuïstische manier; verwijzers vinden het lastig hierover algemene uitspraken te doen.

Twee (samenhangende) aspecten die uit de interviews naar voren komen, zijn de zwaarte van de zaak en de veronderstelde belangen en wensen van het slachtoffer. Over zowel betrekkelijk 'lichte' als betrekkelijk 'zware' zaken stellen meerdere respondenten dat deze door henzelf of door collega's minder of niet geschikt worden gevonden. In lichte zaken neemt een mediationtraject volgens respondenten betrekkelijk veel tijd in beslag, waar de zaak anders sneller zou worden afgedaan. Daarnaast wordt aangenomen dat slachtoffers in lichte zaken geen behoefte hebben aan een mediationgesprek, met name wanneer zij geen of alleen materiële schade hebben. In zware zaken vrezen respondenten dat slachtoffers een aanbod voor mediation als kwetsend zullen ervaren. OM-medewerkers geven daarnaast aan dat onder sommige collega's nog het beeld leeft dat MiS niet kan samengaan met strafrechtelijke vervolging. Inzet van herstelrecht (waaronder MiS) wordt genoemd in het Actieplan versterking ketenaanpak zedenzaken als manier om slachtoffers meer regie te geven over hun zaak.¹²⁵ Zedenzaken worden echter weinig genoemd in de interviews; desgevraagd geven OM-respondenten veelal aan dit een contra-indicatie te vinden.

Verder worden contra-indicaties genoemd die te maken hebben met de persoon en de motivatie van de verdachte. Een laag IQ of psychische stoornis kan een contra-indicatie zijn wanneer de inschatting is dat hierdoor niet aan de verwachtingen van het slachtoffer over het mediationgesprek kan worden voldaan. Ook wordt het onwenselijk gevonden als het motief van de verdachte om deel te nemen alleen gelegen is in het mogelijk verkrijgen van strafrechtelijk voordeel.

Het erkennen van de feiten

Het erkennen van de feiten van het gebeurde als criterium wordt door alle geïnterviewde verwijzers onderschreven. Hoe dit in de praktijk wordt ingevuld, verschilt. Sommige verwijzers vinden alleen zaken geschikt waarin de verdachte een berouwvolle houding heeft of excuses wil maken aan het slachtoffer. Anderen hanteren een lichtere toets. Zij zien ook mogelijkheden voor MiS wanneer verdachten hun eigen

¹²⁴ Ten tijde van het onderzoek liep in het arrondissement Zeeland-West-Brabant een pilot gericht op verkeerszaken met een ernstige afloop in het kader van de Innovatiewet Strafvordering. In het arrondissement Oost-Brabant wordt in verkeerszaken door het mediationbureau een afwijkende werkwijze gehanteerd (zie paragraaf 3.2).

¹²⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 34 843, nr. 63.

rol minimaliseren of zelfs ontkennen een strafbaar feit te hebben gepleegd. Wel moet de verdachte erkennen dat er iets is gebeurd waarover met het slachtoffer kan worden gesproken.

Je hebt natuurlijk zoiets als: als twee partijen vechten, hebben twee partijen schuld. Maar dat is wat anders dan de strafrechtelijke definitie van schuld of opzet. Mensen kunnen natuurlijk best aangeven: het was niet handig hoe ik heb gehandeld of de keuzes die ik toen heb gemaakt, waren niet slim. Dat is wat mij betreft al een opmaat om te zeggen: je erkent wel je eigen rol, je verantwoordelijkheid hierin, maar dat hoeft niet per definitie te betekenen dat je zegt: 'Ik beken schuld aan het tenlastegelegde'. Dus dat verschil is er wat mij betreft wel.

Interview kinderrechter, arrondissement H

Met betrekking tot jeugdzaken stellen respondenten dat minderjarige verdachten meer dan volwassenen moeite hebben met zelfreflectie en het tonen van schaamte- of schuldgevoelens. Daarnaast plegen jeugdigen vaker delicten in groepsverband. Het komt dan voor dat iemand wel betrokkenheid erkent, maar het eigen aandeel kleiner voorstelt. Vanuit de interviews hebben we geen aanwijzingen dat verwijzers om deze redenen anders omgaan met het verwijzen van jeugdzaken. Dit verschilt per verwijzer en per zaak.

3.1.2 *Inpassing binnen werkprocessen*

Verwijzers hanteren ook selectiecriteria die te maken hebben met de eigen werkprocessen. Hierdoor komt het voor dat zaken die in principe geschikt worden bevonden, toch niet worden verwezen. Belemmeringen om te verwijzen worden gezien in het moment van benaderen van het slachtoffer (OM en rechtspraak), de doorlooptijden van MiS in relatie tot termijnen in het strafproces (OM), het mogelijk doorkruisen van het strafrechtelijk onderzoek (OM) en het aanhouden van de rechtszitting (rechtspraak).

Wanneer kan bereidheid bij het slachtoffer het beste worden uitgevraagd?

De geïnterviewde verwijzers geven er de voorkeur aan om slachtoffers zo vroeg mogelijk te benaderen. Zo wordt zo veel mogelijk voorkomen dat moet worden gewacht op de mediationuitkomst voordat de strafzaak kan worden afgehandeld. Wanneer MiS pas op een laat moment ter sprake komt, hebben slachtoffers zich volgens respondenten bovendien al ingesteld op een juridisch-inhoudelijke behandeling van de zaak en zouden zij minder open staan voor mediation.

De ervaringen van ketenpartners laten echter zien dat slachtoffers ook nee kunnen zeggen omdat het mediationaanbod juist te snel komt. Het op een later moment nogmaals benaderen van het slachtoffer kan hiervoor een oplossing zijn. Dit wordt door het OM vaak onwenselijk gevonden omdat men het slachtoffer niet onder druk wil zetten of onnodig wil belasten. Hierbij speelt mee dat officieren van justitie slachtoffers veelal niet zelf spreken, of pas vlak voor de zitting. Hierdoor is het voor hen lastig om in te schatten hoe het slachtoffer zal reageren op het verzoek.¹²⁶

¹²⁶ In (vooral) zwaardere zaken kan de officier van justitie een slachtoffergesprek hebben met het slachtoffer. Volgens de geïnterviewde officieren van justitie is dit geen geschikt moment om MiS ter sprake te brengen, omdat dit gesprek vooral betrekking heeft op het verloop van de zitting en ook vlak voor de zitting plaatsvindt.

Het slachtoffer moet instemmen maar soms is dat best moeilijk in te schatten. [Bijvoorbeeld] bij zedenzaken denk je soms: als ik deze vraag nu stel, voelt het slachtoffer dat dan als een schoffering? Als je een [dossier]stuk leest is dat echt heel anders dan als je met iemand om tafel zit (...) In zo'n stuk zit vaak niet zo veel emotie.

Interview officier van justitie, arrondissement C

Doorlooptijden en de planning van de strafzaak

Doorlooptijden spelen zowel een rol bij lichte zaken die worden afgedaan via ZSM, als bij zwaardere zaken die worden behandeld op een (OM- of rechts)zitting. Bij ZSM-zaken zorgt de wens om zo snel mogelijk een afdoeningsbeslissing te nemen in combinatie met maximale ophoudtermijnen voor tijdsdruk. Verwijzing naar MiS levert extra werk op. Dit kan een reden zijn om niet te verwijzen, of alleen te verwijzen wanneer de verwachting is dat de zaak na een geslaagd mediationtraject kan worden geseponeerd.

Bij zwaardere zaken is er in principe voldoende tijd om voorafgaand aan de zitting het mediationtraject te doorlopen. Dit vereist wel dat de zaak al vroeg in het proces wordt verwezen. In de praktijk kan dit een probleem zijn wanneer een advocaat kort voor de zitting vraagt om mediation te onderzoeken of wanneer de reclassering of de RvdK relatief laat worden benaderd om advies uit te brengen. Ook geven geïnterviewde OM-medewerkers aan dat het voor hun collega's niet altijd duidelijk is dat zij verdachten ook kunnen voorgeleiden of dagvaarden of een OM-zitting kunnen inplannen en tegelijkertijd verwijzen naar MiS; met andere woorden dat het strafrechtelijke traject en het mediationtraject naast elkaar kunnen lopen.

Risico's voor het strafrechtelijk onderzoek

In zwaardere zaken willen de geïnterviewde officieren van justitie veelal het strafrechtelijk onderzoek hebben afgerond voordat zij verwijzen. Het gaat dan met name om het (aanvullend) horen van de verdachte en het slachtoffer. De vrees bestaat dat wanneer het slachtoffer en de verdachte elkaar spreken binnen het mediationtraject, dit de waarheidsgetrouwheid van hun verklaringen kan beïnvloeden omdat zij dan op de hoogte zijn van elkaars versie van de gebeurtenissen. Uit de interviews wordt niet duidelijk in hoeverre dit een reëel risico is. Er worden geen voorbeelden genoemd waarbij inzet van MiS in dergelijke gevallen (vanuit het oogpunt van het OM) ongewenste consequenties heeft gehad. Dit kan echter ook komen doordat deze zaken sowieso niet worden verwezen.

In verkeerszaken wil het OM soms de verkeersongevallenanalyse afwachten alvorens te verwijzen. De verkeersongevallenanalyse bevat informatie over de toedracht van het ongeval – bijvoorbeeld of sprake was van roekeloos rijgedrag of drugs- en alcoholgebruik. Verwijzers vinden dat slachtoffers deze informatie moeten kunnen betrekken bij hun beslissing deel te nemen aan MiS.

Het aanhouden van de zitting

Wanneer de zaak onder de rechter is, is de meest genoemde reden om niet te verwijzen dat dan de inhoudelijke behandeling moet worden gestaakt en op een later moment een nieuwe rechtszitting moet worden gepland. Vanuit het oogpunt van het beperken van werklast en doorlooptijden wordt dit onwenselijk gevonden. Ook voor slachtoffers en verdachten wordt het onwenselijk gevonden om de zaak lang te laten voortduren. Met name in meervoudige kamerzittingen wordt het niet willen aanhouden

van de zitting genoemd als reden om niet te verwijzen, of alleen in zaken waarin MiS heel kansrijk wordt geacht. Het aanhouden van zittingen van de meervoudige kamer heeft meer impact op het proces, omdat deze zittingen meer tijd kosten en er meer mensen bij betrokken zijn. Enkele geïnterviewde rechters vinden daarom dat verwijzing naar MiS vooral de verantwoordelijkheid van het OM is.

3.1.3 *MiS in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken*

Hoger beroep

Bij de selectie van zaken in hoger beroep spelen vergelijkbare afwegingen als in eerste aanleg. De geïnterviewde raadsheren letten op de uitspraken van de verdachte tijdens de zitting in eerste aanleg en de reden waarom het hoger beroep is ingesteld. Met name zaken waarin de verdachte de hoogte van de straf aanvecht – en dus niet ontkent of zwijgt over het tenlastegelegde – zijn volgens hen kansrijk. Ook kan het voorkomen dat al in eerste aanleg of daarvoor MiS is onderzocht maar dat dit op dat moment geen doorgang vond, bijvoorbeeld omdat het aanbod voor het slachtoffer te vroeg kwam.

Artikel 12 Sv-zaken

Volgens de uniforme werkwijze in artikel 12 Sv-zaken wordt in principe niet verwezen wanneer de zaak is geseponeerd wegens onvoldoende bewijs (technisch sepot). In de praktijk wordt volgens respondenten ook in deze zaken verwezen. Bij een technisch sepot is er naar inschatting van het OM geen sprake van een vervolgbare zaak, maar wordt de zaak door het instellen van de artikel 12 Sv-procedure wel inhoudelijk behandeld (door het gerechtshof). Hierdoor is volgens respondenten ook in deze zaken MiS mogelijk.

Evenals bij reguliere zaken, wordt in artikel 12-zaken MiS met name geschikt gevonden wanneer partijen elkaar kennen. Deze zaken zouden vaak worden ingesteld omdat klagers zich gehoord willen voelen. Het strafproces kan aan deze behoefte tegemoetkomen maar dit kan ook in een mediationtraject. Verder geldt – evenals in hoger beroepszaken – dat vaak al meer tijd is verstreken, waardoor bij de partijen mogelijk ook meer ruimte ontstaat voor mediation.

Box 3.1 Samenvatting selectie van zaken

- Het merendeel van de verwezen zaken betreft mishandeling. De geïnterviewde verwijzers vinden zaken waarbij het slachtoffer en de verdachte elkaar kennen en verkeerszaken (art. 5 en 6 WvW) het meest geschikt voor mediation.
- Naast het erkennen van de feiten door de verdachte worden nog verschillende andere selectiecriteria genoemd. Het verschilt per verwijzer welke criteria worden gehanteerd. Vaker genoemd zijn de zwaarte van de zaak in combinatie met de (veronderstelde) belangen en wensen van het slachtoffer.
- Verwijzers hanteren ook selectiecriteria die te maken hebben met de eigen werkprocessen. Het niet (meermaals) willen benaderen van het slachtoffer, het willen halen van doorlooptijden in de strafzaak, het mogelijk doorkruisen van het strafrechtelijk onderzoek en het niet willen aanhouden van de zitting kunnen redenen zijn om geschikte zaken niet te verwijzen.
- Mediation vindt ook plaats in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken. Hierbij spelen vergelijkbare afwegingen als bij rechtszaken in eerste aanleg. Ook artikel 12 Sv-zaken waarin wordt geklaagd over het seponeren wegens gebrek aan bewijs komen in de praktijk in aanmerking voor verwijzing. Voor beide soorten zaken geldt dat de langere tijd die is verstreken sinds het delict een gunstige invloed kan hebben op de bereidheid tot mediation.

3.2 Het verwijsproces

In deze paragraaf bespreken we hoe het verwijsproces verloopt op basis van registratiegegevens en interviews met verwijzers – zeven (adjunct) officieren van justitie en zes rechters uit vijf verschillende arrondissementen. We gaan in op de frequentie van verwijzen (3.2.1), het verwijsproces bij het OM (3.2.2), bij de rechtbank in eerste aanleg (3.2.3) en bij het hof in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken (3.2.4).

3.2.1 Frequentie van verwijzen

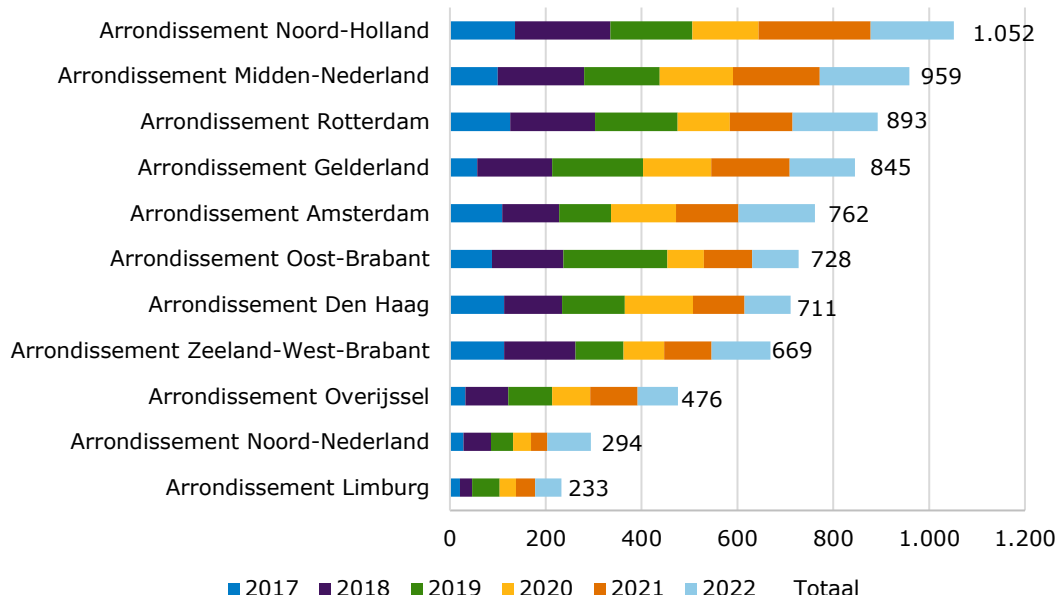
Registratiegegevens

Wanneer zaken in eerste aanleg door het OM of door de rechter (inclusief RC) naar mediation worden verwezen, komen ze terecht bij de mediationbureaus van de rechtbanken. In de arrondissementen Noord-Holland (1.052) en Midden-Nederland (959) werden de meeste zaken verwezen; in Noord-Nederland (294) en Limburg (233) de minste (figuur 3.6). Vergeleken met het aantal strafzaken dat in een arrondissement wordt behandeld,¹²⁷ blijkt dat relatief het meest wordt verwezen in de arrondissementen Noord-Holland (1,6% van alle strafzaken), Oost-Brabant (1,3%) en Gelderland (1,2%). De arrondissementen Limburg, Noord-Nederland (beiden 0,5%) en Amsterdam (0,7%) verwijzen relatief de minste strafzaken.¹²⁸

¹²⁷ Het aantal ingekomen strafzaken per gerecht voor de periode 2018-2022 is beschikbaar via het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak, zie www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechtspraak-in-cijfers/Paginas/default.aspx. Deze cijfers zijn vergeleken met de verwijzingen naar mediation in diezelfde periode.

¹²⁸ Deze verschillen zijn significant ($F(10,44)=10,97$, $p<0,01$) met Bonferroni post hoc test. Mogelijk is hier deels nog sprake van invloed van deelname aan de pilotfase MiS, waardoor men al gewend was te verwijzen. Noord-Holland, Oost-Brabant en Amsterdam namen deel aan de pilotfase, Gelderland, Limburg en Noord-Nederland niet. Daarnaast worden in sommige arrondissementen mogelijk meer zaken behandeld die zich lenen voor MiS, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een delict met een slachtoffer.

Figuur 3.6 Aantal verwijzingen naar MiS in eerste aanleg per arrondissement, 2017-2022 (n=7.622)



Bron: Registratiegegevens MARS.

Het percentage gestarte mediationtrajecten ten opzichte van het aantal verwijzingen is voor de meeste arrondissementen ongeveer gelijk. In Oost-Brabant is dit iets lager dan gemiddeld (44% tegen 57% landelijk), in Rotterdam juist beduidend hoger (71%).¹²⁹ In alle arrondissementen worden verreweg de meeste mediationtrajecten afgerond met (gedeeltelijke) overeenstemming. Alleen in Zeeland-West-Brabant ligt dit onder het landelijk gemiddelde (76% tegen 84%).¹³⁰ Het aandeel succesvol afgeronde trajecten waarin afspraken worden gemaakt over de schadevergoeding varieert: dit is het hoogst in Gelderland (35%, landelijk 24%) en het laagst in Rotterdam (15%).¹³¹ Mogelijk heeft dit te maken met verschillen in het type zaken dat wordt verwezen.

Van 7.419 zaken in eerste aanleg is bekend wie de zaak verwezen heeft. Het overgrote deel van de verwijzingen is afkomstig van het Openbaar Ministerie (92%). Een veel kleiner deel is afkomstig van de rechter (7%) of de RC (1%).

Interviews

Uit de interviews met verwijzers blijkt dat MiS niet vaak wordt ingezet. OM-medewerkers geven aan dat zij weinig verwijzen, en dat collega's dit nog minder of helemaal niet doen. De geïnterviewde rechters verwijzen incidenteel of helemaal niet.

Verwijzers wijten het lage aantal verwijzingen aan het ontbreken van geschikte zaken en belemmeringen in het werkproces (zie paragraaf 3.1). Volgens de verwijzers is er

¹²⁹ Deze verschillen zijn significant ($F(10,55)=2,08$, $p=0,04$) met Bonferroni post hoc test. Waarom dit zo is, is niet op te maken uit de registratiegegevens. Mogelijk heeft het te maken met verschillen in het typen zaken dat in deze arrondissementen wordt verwezen. In Oost-Brabant werd daarnaast in de onderzoeksperiode in verkeers- en in jeugdzaken een afwijkend verwijsproces gehanteerd (zie 3.2.2), dit verklaart mogelijk het lagere percentage gestarte zaken.

¹³⁰ Dit verschil is niet significant ($F(10,55)=1,50$, $p=0,17$).

¹³¹ Dit verschil is niet significant ($F(10,55)=1,40$, $p=0,20$).

voldoende voorlichting. De mediationbureaus vragen met enige regelmaat aandacht voor MiS, ook hebben enkele parketten en rechtbanken zelf initiatieven ondernomen. Alle parketten hebben een contactpersoon mediation, maar de bevoegdheden en de bekendheid van deze persoon binnen de organisatie verschillen. Daarnaast bemoeilijkt het hoge verloop binnen zowel OM als rechtspraak het borgen van MiS binnen de organisatie. Mediation in strafzaken is geen verplicht onderdeel van de opleiding tot officier van justitie of rechter en lang niet alle officieren van justitie en rechters zien het als onderdeel van hun taakopvatting.

Verder noemen respondenten nog enkele misvattingen die zij zien bij collega's. Veel genoemd is de misvatting dat MiS alleen als alternatief voor vervolging kan worden ingezet. Dat MiS voor slachtoffers en verdachten kosteloos is, is ook niet bij iedereen bekend.

Ik moet het blijven herhalen. Regelmatig merk ik bij een teamoverleg dat er in de tussentijd toch weer ideeën insluipen die niet kloppen. Bijvoorbeeld [dat MiS] een alternatief op de strafvervolging [is]. Dat hoeft helemaal niet. En we hebben een groot verloop, dus ik moet het wel iedere keer blijven herhalen om het actueel in de hoofden te houden.

Interview officier van justitie, arrondissement H

3.2.2 Verwijzing door het OM

Geïnterviewde OM-medewerkers maken voor wat betreft de verwijzing onderscheid tussen ZSM en niet-ZSM zaken.¹³² Wanneer de zaak wordt behandeld op de ZSM-tafel, kunnen zowel het OM als ketenpartners voorstellen MiS te onderzoeken. Bij ten minste één parket is mediation toegevoegd aan het voorbereidingsformulier van de parketsecretaris, waardoor hier in principe bij elke zaak naar wordt gekeken. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, voornamelijk vanwege tijdsdruk. Wanneer MiS wordt onderzocht, wordt het slachtoffer benaderd door SHN en de verdachte door de politie, de advocaat of de OM-medewerker zelf. Bij sommige parketten wordt altijd eerst de verdachte benaderd, andere parketten hanteren geen vaste volgorde. Wanneer de partijen direct instemmen wordt de zaak verwezen. Wanneer een van de partijen (veelal het slachtoffer) bedenktijd nodig heeft, kan de behandeling van de zaak enkele weken worden uitgesteld.

Bij zaken die niet via ZSM lopen, is er geen vast moment waarop MiS wordt besproken. Mediation kan worden onderzocht omdat het OM aanknopingspunten in het dossier ziet, op verzoek van een advocaat of op advies van de reclassering of de RvdK. Het slachtoffer wordt dan veelal benaderd via SHN of het Informatiepunt Slachtoffers van het OM. De verdachte wordt benaderd via de politie (als deze vastzit) of de advocaat en in jeugdzaken ook wel door de RvdK.

Bij wie het signaleren van de mogelijkheid voor mediation en het doen van de verwijzing is belegd, verschilt tussen de onderzochte parketten. In sommige arrondissementen doet de (adjunct) officier van justitie dit, in andere arrondissementen gebeurt dit door parketsecretarissen, in afstemming met de officier van justitie. Het invullen van het verwijsformulier wordt veelal gedaan door parketsecretarissen, in één onderzocht parket wordt dit gedaan door de

¹³² Het is niet bekend welk deel van de door het OM verwezen zaken ZSM-zaken zijn. De geïnterviewde mediationfunctionarissen hebben de indruk dat dit het merendeel van de zaken betreft.

ketenprocescoördinator. Volgens een aantal respondenten wordt het doen van de verwijzing zelf als omslachtig ervaren. Mogelijk speelt onbekendheid met het proces hierbij een rol.

Afwijkende werkwijzen bij het OM

Bij de parketten Oost-Brabant en Noord-Nederland worden (deels) afwijkende werkwijzen gehanteerd. Deze werkwijzen hebben tot doel om meer zaken te verwijzen en de werklast voor het OM te verminderen.

In Oost-Brabant worden alle verkeerszaken doorverwezen naar het mediationbureau, dat zelf kijkt welke zaken zich lenen voor MiS. Deze werkwijze komt voort uit de pilotperiode (2013-2016), waarbij bij de rechtbank Oost-Brabant speciale aandacht was voor verkeerszaken. De mediationfunctionaris in dit arrondissement geeft aan dat ongeveer 20% van de binnengekomen zaken geschikt wordt bevonden voor mediation.

Eveneens in Oost-Brabant liep ten tijde van het onderzoek een pilot in jeugdzaken. In de pilot werd de werkwijze 'ja, tenzij' gehanteerd, waarbij de zaak altijd werd verwezen tenzij sprake was van een uitsluitingsgrond.¹³³ Deze pilot zorgde voor meer aanmeldingen maar niet voor veel meer mediations. Volgens de betrokken jeugdofficier van justitie en mediationfunctionaris sprak de RvdK – die binnen de pilot de bereidheid van de verdachte uitvroeg – vaak pas kort voor de zitting met de verdachte. Hierdoor was er niet altijd voldoende tijd voor het mediationtraject. Wel zou de pilot hebben geleid tot meer aandacht voor MiS in jeugdzaken, waardoor ook na afloop van de pilot meer zaken worden aangemeld.

In Noord-Nederland meldt het OM sinds medio 2022 op tijdelijke basis aan zonder vooraf te checken of de partijen openstaan voor mediation. Tot deze werkwijze is besloten omdat weinig werd verwezen, waarbij het checken van de bereidheid van partijen als drempel werd gezien. OM-medewerkers hebben hier weinig tijd voor en voelen zich hier ook niet altijd voor toegerust.

In het verleden hebben we wel meegemaakt dat medewerkers zeiden: er ligt voor ons een drempel om de verdachte überhaupt te bellen en dit soort vragen te stellen [over mediation]. Dat vinden mensen gewoon lastig. Dus daar ligt een drempel en dat kan al reden zijn om te denken: dan toch maar gewoon een strafbeschikking of een dagvaarding, om dit hele traject maar over te kunnen slaan. Dus het kan helpen als we het kwijt kunnen bij het mediationbureau (...) Zij kunnen veel beter uitleggen hoe [MiS] gaat, wat het inhoudt.

Interview beleidsmedewerker OM, arrondissement Noord-Nederland

De ervaring met deze werkwijze vanuit het mediationbureau is positief; sinds de nieuwe werkwijze is het aantal aanmeldingen gestegen.¹³⁴ Ook de geïnterviewde OM-medewerkers zijn positief. De keerzijde van deze werkwijze is dat OM-medewerkers ook vaker ervaren dat na verwijzing geen mediationtraject wordt gestart omdat een of beide partijen niet instemmen. Dit kan demotiverend werken.

¹³³ De vier gehanteerde uitsluitingsgronden waren 1) het is al duidelijk dat het slachtoffer niet open staat voor mediation, 2) de verdachte ontkent of zwijgt, 3) het betreft een winkeldiefstal waarbij enkel een (grote) winkel(keten) is betrokken, of er is alleen materiële schade, 4) er wordt gekozen voor Halt of snelrecht.

¹³⁴ Dit is ook terug te zien in de registratiegegevens (figuur 3.6).

3.2.3 Verwijzing door de rechtbank in eerste aanleg

De geïnterviewde rechters verwijzen vrijwel uitsluitend vanaf de inhoudelijke zitting. Verwijzen op een eerder moment zou een oplossing kunnen vormen waardoor de zaak niet hoeft te worden aangehouden,¹³⁵ maar respondenten zien hier in de praktijk weinig mogelijkheden voor. Bij politierechterzittingen bekijken rechters het dossier pas kort voor de zitting. Op dat moment mediation onderzoeken, levert dan geen tijdswinst meer op. Wanneer de zaak door de meervoudige kamer wordt behandeld, is het dossier wel eerder (deels) beschikbaar, maar hebben respondenten evengoed weinig tijd. Bovendien kiezen verdachten vaak pas op een laat moment een procespositie, waardoor lastig kan worden ingeschat in hoeverre zij verantwoordelijkheid nemen voor het delict. Opvallend is dat ondersteunende medewerkers zoals gerechtsjuristen weinig worden genoemd. Desgevraagd geven de geïnterviewde rechters aan dat zij een rol kunnen spelen door voorafgaand aan de zitting de mogelijkheid van MiS te verkennen.

De geïnterviewde rechter-commissaris heeft in haar functie nog niet verwezen naar MiS, haar collega's doen dit evenmin. Zij noemt het gegeven dat zij het slachtoffer en de verdachte nooit tegelijkertijd spreekt als belemmerende factor. Daarnaast vindt zij verwijzing door de officier van justitie meer geëigend gezien het onderzoek nog niet is afgerond.

Rechters hoeven alleen de bereidheid van de verdachte te toetsen voordat zij de zaak verwijzen. In de praktijk toetsen de geïnterviewde rechters veelal ook de bereidheid van het slachtoffer (op de zitting of telefonisch). Daarnaast doen zij dit – in tegenstelling tot het OM – veelal zelf in plaats van via ketenpartners. In vergelijking met OM-respondenten is de informatievoorziening door rechters dwingender: zij spreken tegen partijen uit dat zij mediation passend vinden en proberen hen hier ook van te overtuigen. Ook bespreken sommige rechters al met partijen welke doelen zij met de mediation zouden willen bereiken. Zoals onderstaand citaat laat zien, houden respondenten hierbij wel oog voor de vrijwilligheid van deelname. Wanneer een of beide partijen een advocaat heeft, wordt de zitting bijvoorbeeld kort geschorst zodat met de advocaat kan worden overlegd over het mediationvoorstel.

[Deze zaak] was een burenruzie. Daar heb ik [de partijen] op zitting nog wel zover gekregen dat ze met elkaar in gesprek wilden gaan. Dat kostte wel wat moeite. Op een gegeven moment dacht ik ook: het moet niet. Dat is dan een afweging. Het moet vrijwillig zijn, maar ik probeerde ze toch ook wel een beetje te overtuigen van het nut dat het zou kunnen hebben. Toen zijn we uit elkaar gegaan en hebben ze beloofd om het te proberen.

Interview rechter, arrondissement I

Wanneer wordt besloten de zaak te verwijzen, gebeurt dit door te mailen of bellen met het mediationbureau. In Rotterdam komt de mediationfunctionaris wanneer mogelijk direct naar de rechtbank, voert ter plekke het gesprek met de partijen en maakt een afspraak voor de mediation.

Enkele respondenten hebben werkwijzen ontwikkeld om ervoor te zorgen dat zaken die door hen verwezen zijn, na afloop van de mediation ook weer bij hen op zitting komen. Een respondent doet dit door bij het aanhouden van de zaak meteen aan te

¹³⁵ Ook vanuit het werkveld is hiertoe opgeroepen (Van der Wilt et al., 2022).

geven dat deze over vier tot zes maanden weer bij haar ingepland moet worden. Een andere respondent geeft aan dat wanneer zij een zaak onder zich krijgt waarin een collega MiS heeft ingezet, zij deze collega vraagt om de zaak te behandelen.

3.2.4 *Verwijzing in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken*

De mediationbureaus van de hoven behandelen verwijzingen naar MiS in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken. In de periode 2017-2022 ging het in totaal om 283 zaken; beduidend minder dan het aantal zaken in eerste aanleg. Van deze 283 zaken waren er 191 zaken in hoger beroep en 93 artikel 12 Sv-zaken. Bij het hofressort Amsterdam werden de meeste zaken verwezen (121, zie figuur 3.7).¹³⁶ Het aandeel na verwijzing gestarte trajecten is het hoogst in Den Haag (61%) en het laagst in 's-Hertogenbosch (49%). Het percentage mediations met overeenstemming varieert sterk en is het hoogst in Den Haag (82%) en het laagst in Amsterdam (57%). Voor al deze percentages geldt dat het om kleine aantallen gaat, waardoor ze met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Van 261 zaken bij de hoven is duidelijk wie de verwijzer is. In tegenstelling tot bij de rechtbanken, waar de meeste zaken worden verwezen door het OM, wordt bij de hoven het overgrote deel van de zaken verwezen door de raadsheer (89%), en een klein deel door de advocaat-generaal (11%).

Hoger beroep

Figuur 3.7 laat zien dat in 2022 bij het hof Den Haag beduidend meer zaken zijn verwezen. Dit kan worden verklaard door een daar lopende pilot (zie ook Brink & Van der Wilt, 2021). In deze pilot selecteren raadsheren enkele maanden voorafgaand aan de zitting geschikte zaken en nemen telefonisch contact op met de verdachte. Wanneer deze bereid is om mee te werken wordt de zaak verwezen naar het mediationbureau, dat het slachtoffer contacteert. Zaken die zijn verwezen worden behandeld op speciale mediationzittingen. Op deze wijze wordt voorkomen dat de zitting moet worden aangehouden in afwachting van de mediationuitkomst. Overigens heeft deze werkwijze (nog) niet geleid tot hogere aantallen gestarte en afgeronde mediations.

Ook andere initiatieven bij de hoven zijn gericht op het naar voren brengen van de zaakselectie. Bij het hof Amsterdam wordt bij jeugdzaken zodra deze binnenkomen gekeken of ze geschikt zijn voor mediation. Daarnaast hebben het hof Den Haag en het hof Amsterdam in het voorbereidingsformulier van de gerechtsjurist een kopje 'mediation' toegevoegd, zodat hieraan in elke zaak aandacht wordt besteed.

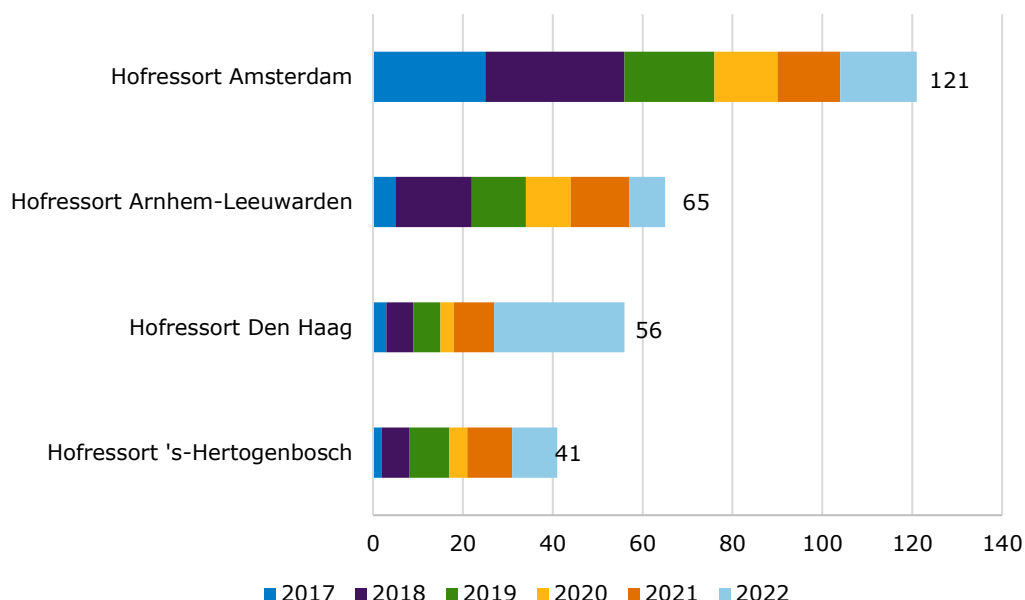
Artikel 12 Sv-zaken

Artikel 12 Sv-zaken worden vrijwel uitsluitend verwezen vanaf de zitting. Dit gebeurt door de raadsheer, wel kan de advocaat-generaal adviseren om MiS in te zetten.

Bij het hof Amsterdam werden tot 2021 alle artikel 12 Sv-zaken bij binnenkomst gescreend door het mediationbureau en waar mogelijk voorafgaand aan de zitting verwezen. De beklaagde ontving dan een brief van het hof waarin werd medegedeeld dat een klacht was ingediend, en dat het mediationbureau contact zou opnemen om de mogelijkheid van mediation te bespreken. Deze werkwijze is gestopt; artikel 12 Sv-zaken worden nu uitsluitend vanaf de zitting verwezen.

¹³⁶ Uit de registratiegegevens kan niet worden opgemaakt hoe de verhouding hoger beroep/artikel 12 Sv-zaken is per hofressort.

Figuur 3.7 Verwijzingen naar MiS per hofressort, 2017-2022



Bron: Registratiegegevens MARS.

Box 3.2 Samenvatting verwijsproces

- In de periode 2017-2022 werden in totaal 7.622 zaken verwezen vanuit het OM en de rechter in eerste aanleg. Het OM verwees verreweg de meeste zaken (92%). Uit de interviews blijkt dat MiS nog weinig wordt ingezet. Dit komt volgens verwijzers door een hoog verloop binnen de organisatie en misvattingen onder collega's, zoals dat MiS niet kan worden ingezet naast strafrechtelijke vervolging.
- Verwijzing door het OM in ZSM-zaken vindt plaats vanaf de ZSM-tafel op voorstel van de OM-medewerker of ketenpartners. Bij zaken die niet via ZSM lopen, is er geen vast moment van verwijzen. Slachtoffer worden veelal benaderd via SHN en daarnaast via de politie en het Informatiepunt Slachtoffers. Verdachten worden benaderd via de politie, de advocaat, of de RvdK in jeugdzaken. Bij wie het doen van de verwijzing is belegd, verschilt tussen de onderzochte parketten.
- Op enkele parketten wordt voor een deel of alle zaken een afwijkende werkwijze gehanteerd, waarbij het mediationbureau de selectie van zaken en/of het benaderen van de partijen voor zijn rekening neemt. Deze werkwijzen hebben geleid tot meer verwijzingen.
- Verwijzing door de rechter vindt vrijwel uitsluitend plaats vanaf de inhoudelijke zitting; in het voortraject worden hiervoor weinig mogelijkheden gezien. Geïnterviewde rechters toetsen meestal zelf de mediationbereidheid van zowel slachtoffer als verdachte. In vergelijking met OM-medewerkers treden zij hierbij licht sturend op.
- In de periode 2017-2022 werden in totaal 283 zaken in hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken verwezen. Dit gebeurde in grote meerderheid door raadsheren (89%) en vanaf de inhoudelijke zitting. Bij de hoven Den Haag en Amsterdam wordt gewerkt aan het eerder selecteren van geschikte zaken in hoger beroep.

3.3 Signalering en aanmelding door ketenpartners en advocatuur

In deze paragraaf bespreken we of en hoe de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK, paragraaf 3.3.1), Slachtofferhulp Nederland (SHN, 3.3.2), de Reclassering (3.3.3) en advocaten (3.3.4) MiS bespreken met slachtoffers en/of verdachten, en wat hun ervaringen met het mediationtraject zijn. Dit doen we op basis van interviews met drie medewerkers van de RvdK, twee medewerkers van SHN, twee medewerkers van de reclassering en zes advocaten.

3.3.1 Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK kan op twee momenten een rol spelen in de verwijzing naar MiS: op ZSM en bij het raadsonderzoek. Een medewerker van de RvdK neemt deel aan het afdoeningsoverleg in ZSM-zaken en kan mediation ter plekke voorleggen aan de officier van justitie, die de zaak kan verwijzen. Wanneer de officier besluit te vervolgen, wordt in de meeste gevallen een raadsonderzoek gestart.¹³⁷ In het raadsonderzoek spreekt een medewerker van de RvdK met de minderjarige, diens ouder(s) of verzorger(s) en een of meerdere informanten. Daarnaast wordt een risicotaxatie gedaan waarbij een standaardvragenlijst wordt ingevuld. Hierin worden ook vragen gesteld die betrekking hebben op de bereidheid tot herstel. Op basis van het raadsonderzoek geeft de RvdK een strafadvies. Daarnaast kan ook MiS worden geadviseerd.

In de praktijk wordt MiS niet in alle zaken waarin een raadsonderzoek plaatsvindt, ook besproken. Volgens de geïnterviewde raadsmedewerkers komt dit door hoge werkdruk en een hoog verloop binnen de RvdK. Nieuwe medewerkers zouden vooral met een juridische blik naar de zaak kijken en gericht zijn op een passend strafadvies, terwijl het gesprek voeren over mediation (ook) een meer pedagogische insteek vereist. Daarnaast leven – evenals bij verwijzers – ook bij raadsonderzoekers verschillende ideeën over welke zaken wel en niet geschikt zijn voor MiS.

Vanaf midden 2020 heeft de RvdK de mogelijkheid om zaken rechtstreeks aan te melden bij het mediationbureau, in plaats van via de officier van justitie. De geïnterviewde medewerkers vinden dit een verbetering, zeker wanneer nog geen zaaksofficier bekend is. Uit de interviews blijkt dat er regionale verschillen zijn in de wijze van aanmelden (merendeels rechtstreeks of merendeels via de officier van justitie). Ook de ervaringen met het OM verschillen. Waar een medewerker de ervaring heeft dat het OM vrijwel altijd instemt met verwijzing naar MiS, is de ervaring van een andere medewerker dat dit juist vaak niet gebeurt. Zo geeft deze medewerker aan dat het beleid van het OM in haar regio is om slachtoffers niet meerdere malen te benaderen. Zij merkt zelf juist dat het vaker voorkomt dat slachtoffers op een later moment wel open staan voor MiS.

¹³⁷ De afweging om dit al dan niet te doen hangt af van de hoogte van het recidiverisico en/of de ernst van het delict. Wanneer de verdacht wordt gedagvaard, wordt altijd een raadsonderzoek gestart.

Het slachtoffer wordt vaak gevraagd net nadat het delict is gepleegd, of nadat de aangifte is gedaan. En je ziet vaak dat het slachtoffer dan door emotie zegt “daar heb ik helemaal geen zin in” (...) Maar vaak zien we dat ze het een half jaar of een jaar later wel willen (...) Dan is het slachtoffer aanwezig tijdens de zitting en zegt “ja, maar dat heb ik niet zo begrepen, als ik dat zo hoor wil ik toch graag in gesprek”.

Interview raadsonderzoeker, arrondissement C

De geïnterviewde medewerkers van de RvdK geven aan dat zij zelf bij twijfel wel verzoeken de zaak te verwijzen, waar het OM in hun perceptie terughoudender is. Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde jeugdofficieren, die hierbij opmerken dat waar de RvdK primair kijkt vanuit het perspectief van de verdachte, het OM vanwege het onderzoeksbelang of het belang van het slachtoffer tot een andere beslissing kan komen.

3.3.2 *Slachtofferhulp Nederland*

De geïnterviewde juridisch medewerkers van SHN geven aan dat MiS in hun werk op drie manieren ter sprake komt. Op het ZSM-overleg in ‘vastzaken’ (waarbij de verdachte is aangehouden) nemen medewerkers van SHN telefonisch contact op met het slachtoffer en inventariseren diens wensen en behoeften. De geïnterviewde medewerkers verstrekken in dit gesprek ook informatie over MiS wanneer zij hiervoor aanknopingspunten zien. Dit kan op basis van de aangifte zijn, of omdat het slachtoffer tijdens het gesprek vragen heeft over de verdachte of de toedracht van het delict. Wanneer de zaak via ZSM wordt afgedaan maar de verdachte niet (meer) vastzit, kan het OM SHN verzoeken om de bereidheid tot mediation uit te vragen. Vaak heeft SHN in deze zaken al eerder contact met het slachtoffer gehad. Ten slotte kan mediation ook ter sprake komen tijdens het voegingsgesprek. In dit gesprek helpen medewerkers van SHN om de schade als gevolg van het delict in kaart te brengen en een vordering benadeelde partij in te dienen. Incidenteel laten slachtoffers tijdens dit gesprek blijken behoefte te hebben aan contact met de verdachte.

Beide geïnterviewde medewerkers geven aan dat de timing van het mediationaanbod van belang is. Bij ZSM-vast zaken is het delict recent en staan slachtoffers niet altijd open voor MiS. Wanneer slachtoffers op een later moment worden benaderd, is de ervaring van medewerkers dat het mediationaanbod juist te laat kan komen.

[De definitie van ZSM is zo breed geworden dat] ik nu slachtoffers bel die een jaar geleden aangifte hebben gedaan. Dat vind ik persoonlijk wel eens ongemakkelijk. Dan denk ik: het OM heeft kennelijk zo'n zaak zolang geparkeerd. Als ik de slachtoffers dan moet bellen, dan voelt dat een beetje ongemakkelijk en dan valt zo'n mediationverzoek ook heel anders natuurlijk. Het heeft ook echt wel met het tijdstip te maken.

Interview juridisch medewerker SHN, arrondissement A.

De geïnterviewde medewerkers informeren slachtoffers over hoe de mediationprocedure eruitziet. Daarbij is het volgens hen belangrijk om heel duidelijk te maken dat MiS niet in de plaats komt van strafvervolging. Verder leggen ze uit welke voordelen MiS kan hebben voor het slachtoffer. Een geïnterviewde medewerker geeft aan dat slachtoffers hoge en soms onrealistische verwachtingen van het strafproces

kunnen hebben. Hij probeert slachtoffers dan ook richting mediation te bewegen wanneer zijn inschatting is dat dit beter tegemoetkomt aan hun wensen en behoeften.

De geïnterviewde medewerkers merken dat het OM hen vaker vraagt om het slachtoffer te benaderen over MiS. Tegelijkertijd menen ze dat dit nog structureler kan gebeuren. Ook zouden de geïnterviewde medewerkers actiever betrokken willen worden bij het mediationtraject wanneer het slachtoffer daar behoefte aan heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voorbereiden van het gesprek, aanwezig zijn als steunfiguur of het doornemen van gemaakte afspraken. Een medewerker uit de zorg dat slachtoffers afspraken maken over het afhandelen van de schade, bijvoorbeeld het tekenen van een finale kwijting, zonder dat zij hiervan de gevolgen overzien.

3.3.3 *Reclassering*

De reclassering kan de officier van justitie of de rechter verzoeken een zaak te verwijzen naar MiS. Dit gebeurt voornamelijk als onderdeel van het adviestraject voorafgaand aan de strafzitting. Reclasseringsmedewerkers hebben dan tien weken de tijd om op basis van het dossier en gesprekken met de verdachte en anderen in diens omgeving een advies uit te brengen. In het reclasseringsadvies wordt gebruikgemaakt van het risicotaxatie- en adviesinstrument RISC, waarin ook vragen over slachtofferbewustzijn zijn opgenomen. De antwoorden op deze vragen geven een indicatie of de zaak zich leent voor MiS.

Daarnaast kan de reclassering ook al eerder in het proces advies uitbrengen aan de RC in het kader van de voorgeleiding ('vroeghulp'). In deze zaken is de tijdspanne te kort om mediation te onderzoeken. Wel kan worden geadviseerd om een advies voor de zitting aan te vragen waarin de mogelijkheden voor MiS worden onderzocht. Dit kan ook wanneer bij bespreking aan de ZSM-tafel mogelijkheden voor MiS worden gezien. Verder geeft de geïnterviewde beleidsadviseur aan dat de reclassering een holistische visie op herstel hanteert, waarbij naast herstel richting slachtoffers ook wordt gekeken naar herstel voor de verdachte zelf, diens gezin en eventuele andere partijen zoals werkgevers.

De geïnterviewde reclasseringsadviseur geeft aan dat verdachten vaak enige bedenktijd nodig hebben voordat ze instemmen met mediation. Ook komt het voor dat verdachten in eerste instantie niet bereid zijn, maar na enkele weken wel. Dit komt volgens haar vaker voor wanneer verdachten langer in detentie zitten en hierdoor meer ruimte ervaren voor zelfreflectie. Dit gegeven kan botsen met de wens de toestemming van de verdachte zo vroeg mogelijk uit te vragen vanwege de tienwekentermijn van het reclasseringsadvies.

Als iemand wat langer in detentie zit en soms ook gedwongen nuchter is, zie je vaak een verandering in houding. In tegenstelling tot in een vroeghulpgesprek staat iemand dan na een paar weken wel open voor mediation, en om te kijken naar wat buiten hem gebeurt en niet alleen naar zichzelf. Dat zijn ook momenten die we dan aangrijpen om daarover in gesprek te gaan. Soms is het in alle vroegte het moment niet en dan moet je je kans afwachten.

Interview reclasseringsadviseur, arrondissement F

De geïnterviewde reclasseringsadviseur meldt zaken rechtstreeks aan bij het mediationbureau, dat vervolgens het OM benadert om toestemming te vragen voor de

verwijzing. Haar ervaring is dat het OM vaker wel dan niet instemt. Wel heeft zij enkele ervaringen waarin de officier van justitie de zaak afwees zonder hiervoor een reden te geven, of het erg lang duurde voor er een reactie kwam. Voor medewerkers van de reclassering kan dit zorgen voor een gevoel van tijdsdruk omdat zij veel verschillende zaken tegelijkertijd behandelen. Volgens de respondenten kan dit een van de redenen zijn waarom medewerkers nog niet alle zaken die zich hiervoor lenen, ook daadwerkelijk aanmelden. Daarnaast geven zij aan dat het belangrijk is om blijvend aandacht aan herstelgericht werken te besteden en positieve ervaringen te delen om medewerkers gemotiveerd te houden.

3.3.4 *Advocatuur*

De zes geïnterviewde advocaten hebben allen ervaring met MiS. Bij de meeste advocaten komt dit alleen incidenteel voor. Eén advocaat heeft beduidend meer ervaring; hij schat dat hij in ongeveer een op de tien zaken mediation ter sprake brengt, waarvan het merendeel ook doorgang vindt. In de meeste gevallen ging het over zaken waarin advocaten de verdachte bijstonden. Drie advocaten hebben ook ervaring met het bijstaan van slachtoffers in mediationtrajecten.

De geïnterviewde advocaten zien dat MiS nog relatief weinig wordt ingezet door collega's. Zij wijten dit aan onbekendheid met de voorziening en weerstand (met name onder een deel van de slachtofferadvocatuur). Daarnaast wordt het ontbreken van een vergoeding vanuit de gefinancierde rechtsbijstand genoemd als knelpunt. Wanneer in een zaak mediation plaatsvindt, kost dit veelal extra tijd. Daarnaast is de vergoeding lager wanneer de zaak – al dan niet als gevolg van de mediation – geseponeerd wordt.

De geïnterviewde advocaten brengen mediation veelal niet in het eerste gesprek met hun cliënt ter sprake. Wanneer zij dit doen, doen ze dit op het moment dat duidelijk is dat de zaak zal worden vervolgd en wat de proceshouding van de verdachte zal worden. Zij bespreken enerzijds de eventuele strafrechtelijke voordelen die mediation kan hebben (zoals de kans op strafvermindering en het kunnen maken van afspraken over de schadevergoeding) en anderzijds de motivatie en verwachtingen van hun cliënt. Wanneer een zaak wordt verwezen, bereiden zij zelf de mediationgesprekken voor met hun cliënt, maar zijn over het algemeen niet zelf aanwezig bij de gesprekken met de mediators. Drie van de zes advocaten noemen daarnaast expliciet dat zij de slotovereenkomst bespreken met hun cliënt.

De ervaringen met het OM op het gebied van MiS zijn heel wisselend. Twee advocaten geven aan dat wanneer het slachtoffer instemt, het OM de zaak vrijwel altijd verwijst. Anderen hebben juist de ervaring dat het OM regelmatig (drie advocaten) tot vrijwel altijd (één advocaat) niet wil verwijzen. De geïnterviewde advocaten vinden het onwenselijk wanneer het OM een verzoek tot MiS niet wil voorleggen aan het slachtoffer of zaken waarin zowel slachtoffer als verdachte instemmen met mediation niet wil verwijzen, of wanneer het OM geen reden geeft waarom de zaak niet wordt verwezen. Hiervan werden in de interviews verschillende voorbeelden gegeven. Over verwijzing door rechters zijn de geïnterviewde advocaten positiever. Wel vindt één advocaat dat rechters niet altijd voldoende kennis hebben over MiS.

[Ik heb een zaak gehad waarin] de officier van justitie weigerde te verwijzen, terwijl het slachtoffer ook wilde en diens slachtofferadvocaat ook. De officier zei 'het is huiselijk geweld, dan doe ik dat nooit'. Toen moest ik naar de rechter en die heeft uiteindelijk verwezen (...) Dan is het argument natuurlijk: ik denk dat het slachtoffer onder druk wordt gezet. Maar dit slachtoffer had een advocaat (...) en [het slachtoffer] had ook gezegd: 'Ik wil niet dat er vervolgd wordt' (...) Om nou te roepen: 'Nee, wij gaan daarvoor liggen, wij willen dat niet', als beide partijen aangeven dat wel te willen, dat vind ik vreemd.

Interview advocaat, arrondissement A

Geïnterviewde verwijzers geven enerzijds aan een verzoek tot verwijzing altijd in overweging te nemen. Anderzijds blijkt uit de interviews dat een verzoek vanuit de advocaat van de verdachte vaak wordt geïnterpreteerd als een strategische zet. Overigens verwachten enkele verwijzers dat het mediationbureau dergelijke zaken er wel zal uitfilteren, dit is voor hen dan geen reden om niet te verwijzen.

De houding van de geïnterviewde advocaten ten opzichte van MiS kan worden gekarakteriseerd als proactief en kritisch. Zo leggen vier geïnterviewde advocaten zelf contact met de advocaat van de andere partij (als deze er is), voordat ze een verzoek tot verwijzing doen. Ook melden zij zaken bij voorkeur rechtstreeks aan bij het mediationbureau. Daarnaast organiseren drie geïnterviewde advocaten ook zelf mediations, buiten het mediationbureau om. Zij geven aan dat dit hen meer regie geeft, bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze voor de mediator, het aantal gesprekken of de locatie. Deze praktijk is omstreden vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid van de mediator en rechtsgelijkheid.

Box 3.3 Samenvatting signalering en aanmelding door ketenpartners en advocatuur

- De RvdK neemt deel aan het overleg in ZSM-zaken en kan tijdens dit overleg mediation voorstellen. Daarnaast maakt het verkennen van herstel onderdeel uit van de raadsonderzoeken; dit gebeurt echter nog niet altijd. De ervaringen met het OM verschillen; de perceptie is dat het OM terughoudender is in het verwijzen van zaken dan de RvdK. De ervaringen met het zelf kunnen aanmelden van zaken zijn positief.
- SHN polst de bereidheid van slachtoffers om deel te nemen aan MiS tijdens het ZSM-overleg of op een later moment op verzoek van het OM. Daarnaast kan MiS ter sprake komen in gesprekken over de vordering benadeelde partij. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat de timing van het aanbod van belang is; in de praktijk komt dit vaker te vroeg of juist te laat. Daarnaast willen medewerkers actiever betrokken worden bij het mediationtraject.
- De reclassering verkent mogelijkheden voor MiS tijdens het reclasseringsadvies voorafgaand aan de zitting. Ook kan aan de ZSM-tafel of in het vroeghulpadvies bij de voorgeleiding worden verzocht een advies aan te vragen om de mogelijkheden voor MiS te onderzoeken. De ervaring van de respondenten is dat het eerste aanbod te vroeg kan komen voor verdachten en dat zij op een later moment vaak wel openstaan voor deelname. In het onderzochte arrondissement meldt de reclassering zaken rechtstreeks aan bij het mediationbureau.
- De geïnterviewde advocaten hebben merendeels alleen incidenteel met MiS te maken, veelal als advocaat van de verdachte. Onbekendheid bij collega-advocaten en het ontbreken van een vergoeding vanuit de gefinancierde rechtsbijstand zijn knelpunten. De ervaringen met de bereidheid van het OM om slachtoffers te benaderen of zaken te verwijzen is heel wisselend. Een deel van de respondenten ervaart hierbij geen problemen, een ander deel juist wel.

3.4 De werkzaamheden van het mediationbureau

In deze paragraaf bespreken we de werkzaamheden van het mediationbureau. Dit doen we op basis van interviews met vijf mediationfunctionarissen uit verschillende arrondissementen. Twee mediationfunctionarissen behandelen (ook) hoger beroep en artikel 12 Sv-zaken.

Wanneer een zaak is verwezen, onderzoekt de mediationfunctionaris of de zaak zich leent voor MiS (3.4.1) en of slachtoffer en verdachte hiermee instemmen (3.4.2). Vervolgens zoekt de mediationfunctionaris mediators bij de zaak en plant de mediation in (3.4.3). De mediationbureaus functioneren hierbij als 'spin in het web': ze onderhouden het contact met de verwijzer, de mediators en andere partijen en zorgen dat iedereen over de juiste informatie beschikt. Ook fungeren ze als vraagbaak en sparringpartner (3.4.4).

3.4.1 *Het onderzoek door het mediationbureau*

Wanneer de mediationbureaus een zaak in behandeling krijgen, checken zij eerst of alle gegevens compleet en correct zijn. Met name de contactgegevens van slachtoffer en verdachte zijn niet altijd aanwezig. Ook komt het voor dat in zaken waarbij het OM de instemming van zowel het slachtoffer als de verdachte moet checken, dit niet gebeurd is. Deze zaken worden dan teruggestuurd naar het OM. Verder is niet altijd

bekend of sprake is van schade, of zijn schadeformulieren niet aan de verwijzing toegevoegd. De geïnterviewde mediationfunctionarissen checken dit daarom altijd bij slachtoffers.

Na deze eerste check volgt een inhoudelijke check, waarbij de mediationfunctionaris op basis van de dossierstukken en eventueel in overleg met de verwijzer en/of derde partijen zoals reclassering of advocatuur besluit of de zaak in behandeling wordt genomen. De geïnterviewde mediationfunctionarissen geven aan dat maar weinig zaken in dit stadium afvallen. Wanneer dit wel gebeurt, komt dit merendeels omdat de mediationfunctionaris op basis van het dossier geen aanknopingspunten voor een geslaagde mediation ziet. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn wanneer de verdachte ontkent. Volgens mediationfunctionarissen worden deze zaken soms toch verwezen, omdat verwijzers zelf menen dat het voor de partijen goed zou zijn om in gesprek te gaan. Ook het mogelijk doorkruisen van het opsporingsonderzoek of (in verkeerszaken) het willen wachten op de resultaten van de verkeersongevallenanalyse kunnen reden zijn de zaak op dat moment niet in behandeling te nemen. Ten slotte worden bij één mediationbureau stalkingszaken niet in behandeling genomen.

3.4.2 *Contact met de partijen*

Wanneer de zaak in behandeling wordt genomen, contacteert de mediationfunctionaris eerst de verdachte en vervolgens het slachtoffer.¹³⁸ Dit gebeurt ongeacht of zij al door de verwijzer of een derde partij zijn geïnformeerd over MiS. Uit de interviews kwamen twee uitzonderingen hierop naar voren. In één arrondissement gaf de mediationfunctionaris aan dat zij in artikel 12 Sv-zaken wanneer beide partijen op de zitting aanwezig waren, direct een afspraak met de mediators inplant zonder eerst de partijen nog te spreken. In een ander arrondissement vindt bij zaken die door de rechter verwezen worden een warme overdracht plaats, waarbij de mediationfunctionaris naar de zitting komt en ter plekke de (afzonderlijke) intake doet.

De wijze van benaderen verschilt: twee mediationfunctionarissen nemen altijd eerst telefonisch contact op, drie sturen juist eerst een brief met het verzoek telefonisch contact op te nemen. Een brief sturen heeft volgens respondenten als voordeel dat mensen niet worden overvallen, ook zijn telefoonnummers niet altijd bekend. Voordeel van direct bellen is dat mensen meteen vragen kunnen stellen. Brieven worden niet altijd geopend en met name slachtoffers kunnen volgens respondenten een drempel voelen om contact op te nemen. Bij minderjarigen worden eerst de ouders benaderd. Eventuele advocaten ontvangen een afschrift van de uitnodigingsbrief (indien van toepassing) of een bevestiging van de afspraak. Daarnaast komt het voor dat mediationfunctionarissen eerst de advocaat contacteren met het verzoek om mediation met diens cliënt te bespreken. Eén mediationfunctionaris geeft aan dat zij in zaken in hoger beroep standaard eerst de advoca(a)t(en) benadert.

De informatievoorziening aan verdachte en slachtoffer geschiedt in lijn met de uniforme werkwijze (zie 2.3.3). In hun toelichting geven de geïnterviewde mediationfunctionarissen aan dat zij met name letten op de vrijwilligheid van deelname van beide partijen en hun commitment aan het mediationproces. Zij geven hierbij aan dat de mediation 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend' is. Met name slachtoffers worden niet alleen geïnformeerd maar ook geprikkeld om op de uitnodiging in te gaan. Zo verkent een mediationfunctionaris met slachtoffers die geen behoefte zeggen te hebben aan contact welke voordelen een gesprek voor hen kan hebben.

¹³⁸ In artikel 12 Sv-zaken wordt eerst de beklaagde gecontacteerd en vervolgens de klager.

Soms zeggen mensen “het is al twee maanden geleden en ik heb er niets meer mee te maken, ik wil die man niet meer in zijn ogen kijken”. Dan vraag ik: denkt u er nog weleens over na? Slaapt u goed? Wat zou u doen als u die meneer tegen zou komen? Zou u dat ongemakkelijk vinden? En zou u het dan niet fijn vinden om eens te vertellen aan hem hoe u zich nu voelt?

Interview mediationfunctionaris, arrondissement B

De informatievoorziening door de mediationfunctionaris ‘dubbelt’ deels met die van verwijzers en ketenpartners en met die van mediators, die in hun intakegesprekken eveneens de *informed consent*, motivatie en verwachtingen van de partijen checken. Ten aanzien van de informatieverstrekking door verwijzers en ketenpartners geven de geïnterviewde mediationfunctionarissen aan dat zij zowel inhoudelijk als wat betreft gesprekstechnieken beter in staat zijn om de partijen voor te lichten. Zij maken nog geregeld mee dat andere organisaties foutieve of incomplete informatie geven, waardoor met name slachtoffers (in eerste instantie) afzien van deelname. Dit probleem wordt ook herkend door andere respondenten die aangeven dat de kennis over MiS nog niet overal voldoende op orde is. Zo leeft bij slachtoffers en verdachten soms ten onrechte het beeld dat deelname aan MiS betekent dat er geen strafrechtelijke beslissing meer zal volgen. Eén mediationfunctionaris merkt hierbij op dat de brochure waarmee partijen geïnformeerd worden niet expliciet vermeldt dat MiS niet in de plaats komt van de strafzaak.

Ten aanzien van de intake door de mediators geven de geïnterviewde mediationfunctionarissen aan dat hun gesprekken met partijen fungeren als een extra check aan de voorkant, en daarnaast toegevoegde waarde hebben vanwege de onafhankelijke positie die het mediationbureau inneemt.

3.4.3 De organisatie van de mediation

Wanneer slachtoffer en verdachte instemmen met de mediation, zoekt de mediationfunctionaris twee mediators aan uit de poule van het mediationbureau, of eventueel die van een naburige rechtbank. Bij hoge tijdsdruk kan het voorkomen dat maar één mediator wordt gevonden. Eén mediationfunctionaris selecteert alleen de coördinerend mediator en laat deze zelf de duo-mediator kiezen. Twee mediationfunctionarissen hebben behoefte aan uitbreiding van de – op dit moment gesloten – poule vanwege capaciteitstekort of het missen van specifieke achtergronden.

De mediationfunctionarissen zeggen te streven naar een persoonlijke match, waarbij daarnaast aandacht is voor een evenredige verdeling over de aangesloten mediators. Hierbij kijken ze naar het type zaak en de kenmerken van partijen. Zo zijn er mediators die veel ervaring hebben met zeden- of verkeerszaken of zaken met complexe schadevergoedingen, of met bepaalde problematiek zoals ASS. Daarnaast kan worden gekozen voor een match op basis van gender of culturele achtergrond. Drie van de negen geïnterviewde mediators vinden de selectie door het mediationbureau onvoldoende transparant. Zij zeggen niet te weten op welke gronden zij worden uitgekozen, of zouden vaker een ander type zaken willen krijgen.

Het inplannen van afspraken gebeurt op verschillende manieren. Sommige mediationfunctionarissen doen dit in overleg met de partijen en de mediators, anderen vragen alleen naar verhinderdata of plannen direct een afspraak in. Ook komt het voor

dat mediators zelf de afspraken inplannen. De betreffende mediators geven aan dat dit niet hun voorkeur heeft. Bij het maken van de afspraken bewaken de geïnterviewde mediationfunctionarissen de machtsbalans tussen de partijen. Zo geeft een mediationfunctionaris aan dat zij iemand zonder advocaat aanraadt om een vertrouwenspersoon mee te nemen naar het gesprek.

3.4.4 *De mediationbureaus als 'spin in het web'*

De mediationfunctionarissen beschrijven zichzelf als 'spin in het web' bij de organisatie van MiS. Zij zijn aanspreekpunt voor verwijzers, mediators en slachtoffers en verdachten. Uit de interviews blijkt dat ook advocaten en medewerkers van de Reclassering en SHN contact opnemen met het mediationbureau om te overleggen of te verzoeken een zaak voor te leggen aan de officier van justitie. Met name de geïnterviewde advocaten schakelen het mediationbureau hiervoor regelmatig in. Respondenten ervaren het contact met het mediationbureau vrijwel zonder uitzondering als goed en de mediationfunctionarissen als zorgvuldig, deskundig en meedenkend.

Zelf hebben mediationfunctionarissen veel contact met het OM. In twee arrondissementen zijn er vaste contactpersonen bij het OM, in een ander arrondissement is het ontbreken van een dergelijke persoon juist een knelpunt. Ten aanzien van SHN leeft bij beide partijen de wens om makkelijker samen te werken. Mediationfunctionarissen weten niet altijd of SHN bij een zaak betrokken is, terwijl SHN niet altijd op de hoogte is dat er een mediationtraject loopt.

De geïnterviewde mediationfunctionarissen geven aan dat de tijd die zij aan een zaak besteden sterk fluctueert. De gegeven schattingen lopen uiteen van 1,5 tot 3 uur per zaak. Wanneer partijen lastig bereikbaar zijn of het lang duurt om contactgegevens te krijgen, kost dit (veel) extra tijd. Ook zaken waarin een schadevergoeding wordt gevraagd, kosten extra tijd. Op dit moment is in de onderzochte arrondissementen voldoende capaciteit om de zaken binnen de gestelde termijnen af te handelen, maar in sommige arrondissementen wordt wel krapte ervaren. Hierdoor kan het langer duren voordat zaken worden opgepakt.

Box 3.4 Samenvatting werkzaamheden van het mediationbureau

- De mediationbureaus bepalen of een verwezen zaak in behandeling wordt genomen. Redenen om zaken niet in behandeling te nemen, kunnen zijn dat het dossier geen aanknopingspunten voor mediation biedt of dat het onderzoek nog niet is afgerond. Stalkingszaken worden door ten minste één mediationbureau niet behandeld.
- Afhankelijk van het mediationbureau worden de partijen per brief of telefonisch benaderd. De mediationfunctionarissen besteden hierbij veel aandacht aan de vrijwilligheid van deelname en het commitment van partijen.
- Mediationfunctionarissen geven aan dat zij zowel inhoudelijk als wat betreft gesprekstechnieken beter in staat zijn om de partijen voor te lichten dan verwijzers en ketenpartners. Zij maken geregeld mee dat foutieve of incomplete informatie wordt gegeven.
- De selectie van mediators is maatwerk en hangt af van de kenmerken van de zaak en de betrokken partijen. Sommige arrondissementen hebben behoefte aan een grotere en/of meer diverse mediatorpoule.
- De samenwerking en het contact met het mediationbureau wordt over het algemeen als goed ervaren. Vanuit mediationfunctionarissen wordt het hebben van een vaste contactpersoon bij het OM gewaardeerd; dit is nog niet in alle arrondissementen zo. De samenwerking met SHN kan worden verbeterd. Men is nu niet altijd op de hoogte van elkaars betrokkenheid.

3.5 De werkzaamheden van de mediators

In deze paragraaf bespreken we de werkzaamheden van de mediators. Dit doen we op basis van interviews met negen mediators. Allereerst gaan we in op de voorbereiding van de mediationgesprekken (3.5.1). Vervolgens bespreken we de intake en het gezamenlijke gesprek met de partijen (3.5.2). Als derde gaan we in op de tijdsbesteding van mediators in relatie tot de financiële vergoeding (3.5.3).

3.5.1 De voorbereiding van de mediation

Informatievoorziening door het mediationbureau

Uit de interviews blijkt dat de informatie die mediators van het mediationbureau ontvangen, verschilt. Soms is dit enkel het pv van de aangifte en het eerste verhoor. In andere gevallen worden ook het aanmeldformulier, een statusformulier en eventuele voegingsformulieren of andere informatie over schade bijgevoegd. Over het algemeen wordt de ontvangen informatie als toereikend ervaren. Informatie over de schade is niet altijd aanwezig. De geïnterviewde mediators vinden het prettig een korte beschrijving ('al is het een zin') van het voorval te ontvangen. Hierdoor gaan zij niet volledig blanco de mediation in. Aan de andere kant wordt erg uitgebreide informatie soms als sturend ervaren. In verkeerszaken zouden enkele mediators in sommige gevallen ook de verkeersongevallenanalyse willen inzien. Dit geldt specifiek voor zaken waarin de verdachte gevaarlijk rijgedrag ontkent of bagatelliseert.

De screening van zaken door de mediationbureaus en hun informatievoorziening aan de partijen ervaren de mediators merendeels als goed. Zij merken bovendien dat de kwaliteit van de screening de afgelopen jaren is verbeterd, waardoor de zaken die zij krijgen kansrijker zijn. Eén mediator ervaart verschillen in hoe mediationbureaus de deelnemers 'over de streep trekken' om deel te nemen. Soms wordt volgens hem

onjuiste informatie over het proces gegeven, waardoor deelnemers met verkeerde verwachtingen aan de mediation beginnen.

Vorbereidende werkzaamheden

Voorafgaand aan de mediation lezen mediators de stukken en hebben zij onderling contact om de zaak voor te bespreken en een rolverdeling te maken. Deze rolverdeling kan zich vooral richten op praktische zaken zoals wie de printer meeneemt en wie het voortouw neemt bij het opstellen van de slotovereenkomst. Anderen bespreken de zaak ook meer inhoudelijk voor. In sommige arrondissementen wordt door het mediationbureau een hoofdmediator en een co-mediator aangewezen. In andere arrondissementen bepalen mediators zelf welke rolverdeling zij aanhouden.

In sommige gevallen hebben de mediators vooraf contact met de partijen, bijvoorbeeld om wat te verhelderen of om hen te herinneren aan de afspraak. Vooral bij jeugdzaken wordt vooraf een herinnering gestuurd. Af en toe komt het voor dat een partij voorafgaand aan de mediation extra begeleiding nodig heeft, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking. Het gaat dan bijvoorbeeld om het uitgebreider bespreken van het verloop van het traject.

3.5.2 De gesprekken met de partijen

Intakegesprekken

De intakegesprekken vinden, evenals het gezamenlijke gesprek, voornamelijk plaats op de rechtbank. Dit heeft de voorkeur omdat de rechtbank statuur heeft en diverse veiligheidsmaatregelen kent. In uitzonderlijke gevallen vindt de mediation plaats op een andere locatie, bijvoorbeeld doordat de mediation in het weekend moet plaatsvinden of als de partijen zich erg ver van een rechtbank bevinden. In zulke gevallen wordt soms uitgeweken naar het kantoor van de mediator of het politiebureau. Dit laatste wordt als onwenselijk gezien omdat de ruimtes op het politiebureau niet zijn toegerust op mediation. Doorgaans blijft het bij een intakegesprek per partij, indien nodig kan hiervan worden afgeweken.

Uit de interviews blijkt dat het intakegesprek drie verschillende functies vervult. Allereerst toetsen de mediators of de partijen willen deelnemen aan mediation en of dit geschikt, wenselijk en veilig is. Met name bij zaken die door de rechter worden verwezen, vinden de geïnterviewde mediators het belangrijk om de vrijwilligheid van deelname te controleren. Door de autoriteit van de rechter kan het volgens hen voorkomen dat partijen zich verplicht voelen om deel te nemen.¹³⁹ Hiertoe wordt doorgaans eerst met de verdachte gesproken, om secundaire victimisatie bij het slachtoffer te voorkomen. De mediators toetsen of de verdachte verantwoordelijkheid wil nemen voor het eigen aandeel in het strafbare feit. Verder wordt besproken of de verdachte behoefte heeft aan en open staat voor herstel en bereid is eventuele schade te vergoeden.

¹³⁹ Overigens menen de geïnterviewde mediators dat dit geen belemmering hoeft te zijn voor deelname. Partijen kunnen ook in de loop van het proces gemotiveerd raken om in gesprek te gaan.

Hoe kijk je ertegenaan? Had je dingen anders kunnen doen? Ben je bereid om antwoord te geven op vragen? Ben je bereid om meer duidelijkheid te geven als het slachtoffer daar behoefte aan heeft? Komen jullie elkaar tegen, kennen jullie elkaar? Is het belangrijk om afspraken te maken om met elkaar om te gaan als je elkaar ziet? Wat kun je verder afspreken, of wat wil jij afspreken om herhaling te voorkomen? Wat kun jij geven, en wat is er eventueel nodig van de ander – in sommige zaken, waar je ook een beetje eigen aandeel [van het slachtoffer] proeft. Is er schade? Ben je bereid om het daar in het gesprek over te hebben? Zo ja, ben je ook eventueel bereid om schadevergoeding te betalen? Die onderwerpen toets je in ieder geval met de verdachte in het voorbereidend gesprek.

Interview mediator, arrondissement B

Wat betreft het gesprek met het slachtoffer geven verschillende mediators aan dat het belangrijk is om te toetsen of iemand echt op zoek is naar herstel en niet uit is op wraak of het straffen van de verdachte. Volgens de mediators is mediation daarvoor niet de juiste plek en dient de verdachte hiertegen beschermd te worden. Wanneer het slachtoffer ook een aandeel had in het strafbare feit, moet deze ook hiervoor verantwoordelijkheid willen nemen.

Ten tweede dient het intakegesprek als een voorbereiding op het gezamenlijke gesprek. Het slachtoffer en de verdachte krijgen de mogelijkheid om hun kant van het verhaal te vertellen en worden voorbereid om dit verhaal te delen met de ander. Enkele mediators bespreken ook het verloop van het gezamenlijke gesprek, bijvoorbeeld wie als eerste het woord voert. Bij jeugdzaken is de ouder of voogd aanwezig bij de intake. De geïnterviewde mediators peilen tijdens de intake ook de verstandhouding tussen de ouder en het kind en de verwachtingen van de ouder omtrent de mediation.

Als laatste biedt het intakegesprek de mogelijkheid om de 'spelregels' van de mediation uit te leggen en partijen de startovereenkomst te laten tekenen. Het gaat dan over de geheimhouding, vertrouwelijkheid en de rollen van de verschillende aanwezigen. Enkele mediators benadrukken daarnaast bij partijen dat het gesprek plaatsvindt binnen de context van een lopende strafzaak waarin nog een beslissing moet worden genomen.

Na de intakegesprekken besluiten de mediators of een gezamenlijk gesprek kan plaatsvinden. Als een zaak ongeschikt wordt bevonden, wordt dit teruggekoppeld naar het mediationbureau. Dit kan het geval zijn wanneer de houding van een van de partijen schadelijk kan zijn voor de andere partij, of omdat de doelen en wensen voor het gezamenlijke gesprek te ver uiteen liggen.

Het gezamenlijke gesprek

In het gezamenlijke gesprek worden indien nodig de spelregels nogmaals doorgenomen. Daarna begint het inhoudelijke gedeelte. Beide partijen vertellen hun kant van het verhaal. Vaak komen hier hun zorgen en verwachtingen ook nader aan de orde. De mediators luisteren aandachtig en stellen vragen. Zij letten onder andere op de wijze waarop het verhaal verteld wordt, het communicatiepatroon en welke emoties en belangen spelen. Het doel van deze fase is volgens een geïnterviewde mediator dat alle belangen op tafel komen en de partijen van 'ik tegen jou' naar 'wij samen voor een oplossing' bewegen. Vaak komt nadat beide partijen hun verhaal hebben gedaan een gesprek op gang.

Dat is de belangrijkste meerwaarde van ons als mediators: dat je niet uit bent op waarheidsvinding, dat je er niet op uit bent om mensen te veroordelen, dat het doel van zo'n gesprek ook echt is dat verdachte en slachtoffer met elkaar een gesprek hebben over het strafbare feit, over het incident, soms wat over de aanleiding als dat nodig is, soms ook over de context als het nodig is.

Interview mediator, arrondissement F

De geïnterviewde mediators vinden het werken met twee mediators van meerwaarde. Dit biedt gelegenheid tot reflectie tijdens het gesprek en het maken van aantekeningen voor de slotovereenkomst. Wanneer emoties hoog oplopen, geeft het ruimte om het gesprek stil te leggen en apart met partijen te overleggen. In principe worden gesprekken fysiek gevoerd. In uitzonderlijke gevallen wordt ook pendelmediation ingezet (waarbij de mediator boodschappen overbrengt tussen de partijen). De mediators ervaren dit als minder effectief.

Ik doe het heel weinig, eens in de twee jaar ofzo. Dat doe je als iemand echt heel veel moeite heeft om [om tafel] te gaan zitten. Maar het doel is om elkaar in de ogen te kijken en te zien hoe oprecht de ander is of om te laten zien wat iets heeft gedaan met een ander. Dus het belang van de strafzaak is toch wel echt dat mensen elkaar in de ogen kijken en zien dat mensen vanuit hun hart spreken.

Interview mediator, arrondissement A

Waar verwijzers vooral langer lopende conflicten waarbij het slachtoffer en de verdachte elkaar kennen geschikt vinden, ervaren mediators dit juist als lastige zaken. Vooral burenruzies worden hierbij als voorbeeld genoemd. In de ervaring van de mediators is de tijd die beschikbaar is vaak niet toereikend om dergelijke conflicten op te lossen. Daarbij ligt de nadruk bij MiS op het feit waarover aangifte is gedaan, terwijl zich in langer bestaande conflicten regelmatig andere situaties hebben voorgedaan waarin zowel het slachtoffer als de verdachte een aandeel hebben gehad.

Specifiek over jeugdzaken merken de geïnterviewde mediators op dat MiS veel effect kan hebben. Zij ervaren dat jongeren onderling makkelijk met elkaar in gesprek gaan en dat emoties van de andere partij meer binnenkomen dan bij volwassenen. Wel zien ze dat het in jeugdzaken belangrijk is dat mediation snel plaatsvindt. Wanneer het feit al langere tijd geleden is, neemt de motivatie van jongeren af.

Rol van derden bij de mediation

Soms zijn ook anderen aanwezig bij het gesprek, zoals advocaten of in het geval van jeugdzaken ouders of hulpverleningsinstanties. Als een partij een verstandelijke beperking heeft, is soms een begeleider aanwezig.¹⁴⁰ Aanwezigheid van derden kan volgens de mediators zowel helpend als hinderend zijn. Zo kan een advocaat met vragen en opmerkingen het proces ondersteunen maar ook juist moeilijker maken.

Ook de aanwezigheid van ouders kan zowel positief als negatief werken. De ouder kan een steunfiguur zijn voor de jongere. Ook voor slachtoffers is de deelname van ouders soms inzichtelijk. Slachtoffers hebben regelmatig (voor)oordelen over bijvoorbeeld de opvoeding van het kind, maar in de mediation blijken die soms ongegrond. De aanwezigheid van ouders kan jongeren ook terughoudender maken in wat zij vertellen.

¹⁴⁰ Beide partijen moeten instemmen met de aanwezigheid van derden. Derde partijen tekenen voor deelname een geheimhoudingsverklaring.

Ook is de relatie tussen ouder en kind soms verstoord. Sommige mediators kiezen ervoor om een deel van het gesprek zonder ouders te laten plaatsvinden. Bij het maken van de afspraken worden de ouders wel altijd betrokken.

Schade

In het gezamenlijke gesprek kan het vergoeden van de schade worden besproken. Vier mediators zien vooral voordelen in het regelen van de schade tijdens het mediationgesprek. Voor het slachtoffer is het fijn dat de schadevergoeding direct kan worden uitbetaald. Voor de verdachte geldt dat de zaak na een geslaagde mediation kan worden geseponeerd, waar normaliter geen sepot mogelijk is wanneer sprake is van een vordering benadeelde partij. Wel vinden bijna alle mediators het in sommige gevallen bevorderlijk voor het gesprek om de schade buiten beschouwing te laten en enkel te focussen op herstel van de onderlinge verhouding. Met name wanneer de schadevordering van tevoren niet bij de verdachte bekend was of slachtoffers (in de perceptie van mediators) onrealistische verwachtingen hebben, kan het gesprek daarop spaak lopen. Daarnaast kosten mediations met complexe schade over het algemeen meer tijd.

De slotovereenkomst

Als de partijen overeenstemming hebben bereikt, wordt dit vastgelegd in een slotovereenkomst. Hierin wordt beschreven hoe het gesprek is verlopen en worden de gemaakte afspraken vastgelegd. Soms is sprake van een schadevergoeding, of wordt juist opgenomen dat de behandeling van de schade wordt overgelaten aan de officier of rechter. Het komt ook voor dat de partijen vastleggen dat strafrechtelijke vervolging wat hen betreft niet meer nodig is.

Sommige mediators stellen voor het gesprek al een conceptovereenkomst op, in andere gevallen gebeurt dit tijdens of na het gesprek. De slotovereenkomst wordt besproken met de partijen, waarna zij deze ondertekenen. Na ondertekening hebben de partijen vijf dagen bedenktijd. In deze periode kunnen zij bijvoorbeeld overleggen met hun advocaat. De term die voor de overeenkomst wordt gebruikt, verschilt. Sommige mediators gebruiken alleen de term slotovereenkomst, anderen spreken ook wel van een slotovereenkomst tevens vaststellingsovereenkomst. Wanneer geen overeenkomst kan worden bereikt, wordt vaak geprobeerd toch iets over het verloop van het gesprek op papier te zetten. In uitzonderlijke gevallen wordt een eenzijdige verklaring ingestuurd.

3.5.3 *Tijdsbesteding en vergoeding*

Doorgaans worden de intakegesprekken en het gezamenlijke gesprek op één dag gepland. In theorie zouden de mediators dan in een dagdeel klaar zijn met de zaak. Uit de interviews blijkt dat dit zelden reëel is.¹⁴¹ Inclusief voorbereiding en werkzaamheden na de mediation – zoals het laten tekenen van de slotovereenkomst, het opstellen van het beëindigingsbericht en het opmaken en versturen van de factuur – schatten de geïnterviewde mediators tussen de zes en tien uur met een zaak bezig te zijn. Het aantal zaken dat mediators per jaar uitvoeren is wisselend. Volgens de interviews haalt niet elke mediator de minimale eis van tien zaken per jaar. Omdat het aantal beschikbare zaken op dit moment te beperkt is, kunnen mediators hiervan niet hun fulltime beroep maken.

¹⁴¹ Ook voor de partijen zelf kan het niet wenselijk zijn om alle gesprekken op dezelfde dag te hebben, vooral wanneer sprake is van meerdere verdachten of slachtoffers – en daarmee meerdere gezamenlijke gesprekken.

De vergoeding bedroeg op het moment van onderzoek €800 per zaak (€400 per mediator).¹⁴² Doordat mediators minimaal zes uur aan een zaak besteden, is dit niet toereikend. Bovendien worden reiskosten niet vergoed, hetgeen vooral in grotere arrondissementen een probleem kan zijn. Ook overige werkzaamheden zoals voorlichtingsactiviteiten worden niet altijd vergoed. Wanneer de mediation niet kan starten omdat een van de partijen niet aanwezig is, krijgen de mediators een lagere vergoeding, terwijl zij wel de tijd hebben vrijgehouden en dus geen andere werkzaamheden kunnen oppakken. Daarbij zijn er regelmatig complexe zaken waarin een extra gesprek nodig is of de overeenkomst achteraf meerdere keren moet worden aangepast. Bij jeugdzaken is soms extra nazorg nodig, zoals een gesprek op school. De benodigde tijdsinvestering loopt dan al gauw op naar 20 à 30 uur. Het wordt gewaardeerd als het mediationbureau bij toewijzing van zaken rekening houdt met het afwisselen van tijdsintensieve en minder tijdsintensieve zaken. Wanneer er meerdere verdachten zijn of het een bewerkelijke zaak betreft, is het mogelijk een extra vergoeding te krijgen. In dat laatste geval is de extra vergoeding echter niet zeker; deze wordt pas uitgekeerd als hier aan het einde van het jaar geld voor beschikbaar blijkt.

Box 3.5 Samenvatting werkzaamheden van de mediators

- Er zijn lichte verschillen in de informatievoorziening door de mediationbureaus, maar deze wordt over het algemeen als goed ervaren. Mediators hebben de indruk dat de screening is verbeterd: de zaken die zij ontvangen zijn kansrijker geworden.
- Tijdens de intakegesprekken besteden mediators veel aandacht aan het toetsen van de motieven en verwachtingen van de partijen en de vrijwilligheid van deelname. Daarnaast bereiden ze met de partijen het gezamenlijke gesprek voor en leggen ze de spelregels van de mediation uit. Dit gesprek vindt eerst plaats met de verdachte en vervolgens met het slachtoffer.
- In het gezamenlijke gesprek doen de partijen hun verhaal en proberen de mediators de partijen te bewegen om van 'ik tegen jou' naar 'wij samen voor een oplossing' te gaan. Het bespreken van schade kan hier onderdeel van uitmaken, maar kan het herstel ook juist in de weg staan. Derden zoals advocaten en ouders kunnen ook aanwezig zijn bij het gezamenlijke gesprek. Bij uitzondering kan pendelmediation plaatsvinden.
- Zaken die door verwijzers het meest geschikt worden gevonden voor MiS zijn volgens mediators niet altijd het meest succesvol. Bij langlopende conflicten zoals burenruzies is de beschikbare tijd vaak niet voldoende. De focus op het strafbare feit en de terminologie slachtoffer/verdachte kan in deze zaken belemmerend werken. In jeugdzaken wordt vaak juist wel veel effect gezien, mits het feit niet te lang geleden is.
- De vergoeding voor mediators staat volgens hen niet in verhouding tot de besteedde tijd, zeker in complexere zaken. Ook het niet vergoeden van reistijd en de lagere vergoeding wanneer geen sprake is van een gezamenlijk gesprek zijn knelpunten.

3.6 Na afloop van de mediation

Deze paragraaf bespreekt de doorlooptijden van MiS (3.6.1), de beslissing over de zaak door de officier van justitie en de rechter (3.6.2) en de terugkoppeling van de

¹⁴² Per 1 januari 2024 is de vergoeding verhoogd naar €1.350 per zaak (€675 per mediator).

uitkomst van het mediationtraject en de strafzaak (3.6.3). De bespreking van de doorlooptijden is gebaseerd op registratiegegevens en interviews met vijf mediationfunctionarissen. Voor de invloed op de strafzaak maken we gebruik van de interviews met (adjunct) officieren van justitie (zeven respondenten) en rechters (zes respondenten). De bespreking van de terugkoppeling is gebaseerd op interviews met verwijzers, mediators, mediationfunctionarissen, ketenpartners en advocaten.

3.6.1 *Doorlooptijden*

Bij de organisatie van MiS wordt gestreefd naar een maximale doorlooptijd van zes weken in zaken met volwassen verdachten en vier weken in jeugdzaken. Vanuit de registratiegegevens beschikken we alleen over informatie over de gemiddelde duur van de periode tussen het moment dat een zaak wordt verwezen en het moment dat deze – na afloop van het gezamenlijk gesprek – wordt afgeboekt. Over de periode 2018-2022 ging het gemiddeld om 64 tot 76 dagen – de piek van 76 dagen vond plaats in coronajaar 2020.¹⁴³

De geïnterviewde mediationfunctionarissen geven juist aan dat de maximale doorlooptijden over het algemeen worden gehaald. Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is dat mediationfunctionarissen flexibel omgaan met het inplannen van zaken, waarbij ze vooral letten op de zittingsdatum. Zaken waarbij op korte termijn een zitting gepland staat, krijgen voorrang. Bij zaken waarin nog onderzoekshandelingen moeten plaatsvinden of waarbij de zittingsdatum verder weg is, wordt soms juist langer de tijd genomen. Hierdoor is de gemiddelde doorlooptijd hoger dan zes weken. Incidenteel komt het voor dat een zaak niet in behandeling kan worden genomen omdat de tijd tot de zitting te kort is.

3.6.2 *De invloed van de mediation op de beslissing over de zaak*

De geïnterviewde officieren van justitie en rechters wegen bij een geslaagde mediation de slotovereenkomst mee in hun beslissing over de zaak. Meestal resulteert dit in een voor de verdachte gunstiger resultaat. Dit komt overeen met het beeld uit jurisprudentie-onderzoek, dat laat zien dat MiS effect heeft op de strafmaat (Van der Wilt, 2021; 2023).

Verwijzers letten bij het lezen van de slotovereenkomst op de gemaakte afspraken en eventuele verzoeken aan de verwijzer (bijvoorbeeld een verzoek tot seponeren) en – met name in jeugdzaken – op of de verdachte spijt betuigt of excuses aanbiedt. Daarnaast kijken zij of het beeld van de verdachte dat uit de slotovereenkomst naar voren komt, overeenkomt met het beeld uit de politiestukken en/of de eigen indruk. De geïnterviewde rechters bespreken de slotovereenkomst ook tijdens de zitting, waarbij ze de verdachte bijvoorbeeld vragen naar de naleving van gemaakte afspraken. Zij vinden een geslaagde mediation zwaarder wegen dan een spijtbetuiging op zitting, omdat het mediationproces voor de verdachte meer moeite kost en met waarborgen is omkleed, waardoor het – naar hun inschatting – niet louter strategisch zal worden ingezet.

¹⁴³ Dit betreft zowel zaken met volwassen verdachten als jeugdzaken. Jeugdzaken vormen een betrekkelijk klein aandeel van het totale aantal mediations (zie figuur 3.3).

Ik vind het mediationgesprek een veel geschikter moment voor verdachten om verantwoordelijkheid te nemen dan in de zittingszaal. [Een rechtszitting] is toch een hele formele setting die best eng is en waarbij je vaak ziet dat mensen proberen – ik vind dat wel menselijk – om er met zo min mogelijk kleerscheuren vanaf te komen. En dan een strategie kiezen om dat doel te bereiken, vaak in samenspraak met hun advocaat. Mediation is gewoon een menselijk gesprek, dat houdt je niet vol als je daar een strategie van wil maken.

Interview raadsheer, arrondissement A

Ook wanneer de verdachte bereid is deel te nemen aan MiS maar geen gezamenlijk gesprek plaatsvindt – bijvoorbeeld omdat het slachtoffer niet wil deelnemen – wordt dit in het voordeel van de verdachte meegewogen.¹⁴⁴ De respondenten hechten hier wel minder belang aan dan aan een geslaagde mediation.

Wanneer de zaak wordt verwezen op het moment dat het OM nog een afdoeningsbeslissing moet nemen, kan inzet van MiS leiden tot een (voorwaardelijk) sepot. Veelal maken de geïnterviewde officieren van justitie hierbij gebruik van sepotcode 70 (verhouding tot de benadeelde geregeld). Wanneer de officier van justitie voorwaarden omtrent het gedrag van de verdachte wil stellen – bijvoorbeeld om de afspraken die zijn vastgelegd in de slotovereenkomst ook strafrechtelijk te kunnen afdwingen – wordt in beginsel een strafbeschikking uitgevaardigd.¹⁴⁵ Eén respondent geeft aan dat het in dergelijke gevallen ook mogelijk is om de beslissing tot seponeren enkele maanden uit te stellen, om te zien of de afspraken uit de slotovereenkomst worden nagekomen. Daarnaast komt het voor dat na geslaagde mediation wordt gekozen voor behandeling op een OM-zitting in plaats van het dagvaarden van de verdachte. Overigens geven de geïnterviewde officieren van justitie aan niet altijd te wachten op de uitkomst van de mediation alvorens de verdachte uit te nodigen voor een OM-zitting of te dagvaarden. De geïnterviewde officieren van justitie nemen de uitkomst van de mediation ook mee in de strafeis. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het niet eisen van een schadevergoedingsmaatregel of een contact- of locatieverbod, wanneer hier tijdens de mediation al afspraken over zijn gemaakt.

De geïnterviewde rechters geven aan dat wanneer een succesvolle mediation heeft plaatsgevonden, dit veelal leidt tot het opleggen van een lagere straf, een voorwaardelijke straf of een schuldigverklaring zonder strafoplegging (een zogenaamd rechterlijk pardon in de zin van art. 9a Sr). Eén van de zes geïnterviewde rechters geeft aan voornamelijk te kiezen voor een schuldigverklaring zonder strafoplegging, de andere respondenten kunnen hier geen algemene uitspraken over doen. In de interviews worden ook enkele voorbeelden genoemd van zaken waarin MiS geen invloed had op de uitspraak. In deze zaken kwam de proceshouding van de verdachte tijdens de zitting niet overeen met het beeld uit de slotovereenkomst, waardoor twijfels bestonden over diens oprechtheid. Daarentegen komt het ook voor dat de verdachte ondanks een ontkennende proceshouding vanwege een geslaagde mediation geen straf krijgt opgelegd.

¹⁴⁴ Ook dit komt overeen met eerdere bevindingen (Van der Wilt, 2021; 2023).

¹⁴⁵ Bij een voorwaardelijk beleidssepot wordt in beginsel alleen de algemene voorwaarde gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van maximaal een jaar. Bijzondere voorwaarden moeten in de vorm van een strafbeschikking worden gesteld (Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, 2022A004).

[De zaak] was een verdenking van bedreiging, tussen burens onderling. [Er] was een geslaagd mediationtraject, in die zin dat er gesprekken waren geweest (...) Nu was het wel zo dat de verdachte bleef ontkennen. Hij erkende wel dat er problemen waren, dat het een beetje ongezellig was geworden, maar hij ontkende dat hij bedreigd had. Ik heb hem daar wel voor veroordeeld, maar ik heb hem uiteindelijk geen straf of maatregel opgelegd met de motivering dat zij zich allebei hadden ingezet voor dat traject, dat er afspraken waren gemaakt. Wat mij betreft was puur de bewezenverklaring, zeggen "u heeft dat wel gedaan", voldoende en zou het strafrecht verder niets toevoegen.

Interview rechter, arrondissement I

Enkele respondenten geven expliciet aan dat het gegeven dat een verdachte niet mee wil werken aan MiS, niet in diens nadeel mag werken. Ook mag hetgeen is opgenomen in de slotovereenkomst niet worden gebruikt als bewijsmiddel in de zaak. Uit de interviews hebben we geen aanwijzingen dat dit gebeurt.

Voor de terugkoppeling van de mediation naar de verwijzers is een vaste werkwijze ontwikkeld waarbij het OM verantwoordelijk is voor het voegen van de slotovereenkomst in het strafdossier. Enkele verwijzers en mediationfunctionarissen vermoeden dat dit nog niet altijd gebeurt. Overigens wordt hierbij ook telkens de verwachting uitgesproken dat de advocaat van de verdachte in een dergelijk geval de mediation tijdens de zitting ter sprake zal brengen.

De uitkomst van de mediation kan ook worden meegenomen in het strafadvies van de RvdK en het reclasseringsadvies, en kan zo indirect invloed hebben op de beslissing van de rechter. De geïnterviewde raadsonderzoekers geven aan dat wanneer het mediationtraject nog loopt ten tijde van het raadsonderzoek een tweeledig advies wordt gegeven. Er wordt dan een advies gegeven voor wanneer de mediation wel, en niet succesvol is. Bij het reclasseringsadvies heeft de mediation volgens de geïnterviewde reclasseringsadviseur vooral invloed op de geadviseerde voorwaarden. Zo kan worden besloten geen contactverbod te vragen wanneer het contact tussen de partijen in de mediation is hersteld. Ook wanneer de verdachte bereid was tot mediation maar dit niet tot stand kwam, wordt dit meegenomen in het advies.

3.6.3 *Terugkoppeling van de uitkomst van de mediation en van de strafzaak*

Een terugkerend thema uit de interviews is de beperkte terugkoppeling van het verloop en de uitkomst van het mediationtraject (aan ketenpartners) en van de beslissing in de strafzaak (aan mediators en mediationbureaus).

Ketenpartners krijgen niet altijd te horen dat de mediation is gestart of wat de uitkomst hiervan is. Medewerkers van SHN worden niet op de hoogte gehouden van het mediationtraject (tenzij via het slachtoffer). Ook de geïnterviewde advocaten worden niet altijd op de hoogte gehouden (overigens geven de mediationfunctionarissen die wij in dit onderzoek hebben gesproken, merendeels aan dit wel te doen). De RvdK krijgt wel de uitkomst van de mediation te horen, maar heeft niet overal inzage in de slotovereenkomst. Het ontbreken van (inhoudelijke) terugkoppeling wordt jammer gevonden. Meer kennis over het verloop van de mediation en de invloed ervan op de strafzaak helpt bij het informeren van partijen. Ook voor het draagvlak binnen de eigen organisatie is het belangrijk om 'succesverhalen' te kennen en te kunnen delen.

Mediationbureaus en mediators worden niet standaard op de hoogte gesteld van de beslissing van de officier van justitie of de rechter. In het beëindigingsbericht dat het mediationbureau na afloop van de mediation aan de verwijzer stuurt, is het verzoek opgenomen om de beslissing terug te koppelen aan het mediationbureau. Volgens de geïnterviewde mediationfunctionarissen wordt dit in de praktijk niet of nauwelijks gedaan. Mediators en mediationfunctionarissen geven merendeels aan dat zij dit wel graag zouden willen. De redenen hiervoor zijn nieuwsgierigheid naar de uitkomst uit persoonlijke betrokkenheid bij de partijen, willen weten in hoeverre MiS invloed heeft op het strafrechtstelsel en (in het geval van mediators) willen weten hoe verwijzers omgaan met verzoeken die aan hen worden gedaan in de slotovereenkomst.

Box 3.6 Samenvatting afronding van de mediation

- De doorlooptijden van MiS fluctueerden over de periode 2018-2022 tussen 64 en 76 dagen. Uit de interviews blijkt dat de doorlooptijd in individuele zaken afhangt van de beschikbare tijd tot de zitting. Volgens de mediationfunctionarissen worden de normen voor de maximale doorlooptijd meestal gehaald.
- De uitkomst van de mediation wordt door officieren van justitie en rechters meegewogen in de beslissing over de zaak. In veel gevallen resulteert een geslaagde mediation in een (voorwaardelijk) sepot, een voorwaardelijke straf of een schuldigverklaring zonder strafoplegging. Daarnaast kan de mediation meewegen in de strafeis, het strafadvies van de RvdK en het reclasseringsadvies.
- Rechters en officieren hechten belang aan de slotovereenkomst en zien deze als blijk van verantwoordelijkheid nemen door de verdachte. In mindere mate geldt dit ook voor de bereidheid van de verdachte deel te nemen aan MiS.
- Ketenpartners worden niet of beperkt op de hoogte gehouden van het verloop van het mediationtraject en/of de beslissing over de zaak. Betere terugkoppeling kan volgens hen bijdragen aan de kwaliteit van informatievoorziening aan de partijen en het draagvlak binnen de eigen organisatie. Mediationbureaus en mediators worden niet standaard op de hoogte gesteld van de beslissing van de officier van justitie of de rechter. Zij zouden dit wel graag willen weten.

3.7 Verhouding tot andere herstelrechtvoorzieningen

Naast MiS zijn er nog andere herstelrechtvoorzieningen. Het beleidskader *Herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces* noemt specifiek Halt in jeugdstrafzaken (3.7.1) en herstelbemiddeling door Perspectief Herstelbemiddeling (3.7.2). Wij bespreken deze voorzieningen aan de hand van interviews met twee jeugdofficieren van justitie en de landelijk jeugdofficier (Halt) en interviews met Perspectief Herstelbemiddeling, verwijzers, mediationfunctionarissen en ketenpartners (herstelbemiddeling). Hierbij gaan we alleen in op hoe deze voorzieningen zich verhouden tot MiS. Daarnaast komen uit de interviews met OM-medewerkers nog enkele andere voorbeelden van herstelgerichte interventies naar voren (3.7.3).

3.7.1 Halt

Uit de interviews met jeugdofficieren van justitie blijkt dat zij Halt en MiS inzetten bij verschillende doelgroepen. Halt is een lichtere interventie omdat de jongere na een positieve terugmelding niet meer strafrechtelijk wordt vervolgd en ook geen strafblad krijgt. Bovendien kan meteen worden gestart met een Halttraject, terwijl hier bij MiS meer tijd overheen kan gaan. Wanneer een jongere nog in aanmerking komt voor

Halt, wordt hier om deze redenen de voorkeur aan gegeven. Halt en MiS worden niet gelijktijdig ingezet: hier wordt geen noodzaak voor gezien en bovendien wordt na verwijzing naar Halt niet verder gegaan met de strafzaak, waardoor (al is deze nog niet formeel afgeboekt) in de praktijk geen sprake meer is van een lopende strafzaak. Wanneer het Halttraject niet slaagt, zou de jongere in principe nog wel in aanmerking kunnen komen voor MiS.

3.7.2 *Perspectief Herstelbemiddeling*

Informatievoorziening over of verwijzing naar Perspectief Herstelbemiddeling komt op verschillende manieren ter sprake. Enkele officieren van justitie geven incidenteel de voorkeur aan inzet van herstelbemiddeling na afloop van de strafzaak boven MiS gedurende de zaak wanneer het strafbare feit hiervoor in hun ogen te ernstig is. De geïnterviewde reclasseringsmedewerkers geven aan dat een deel van hun cliënten door verslavings- of psychische problematiek niet in staat is deel te nemen aan MiS. In dergelijke gevallen kan in het adviesrapport worden opgenomen dat in een later stadium mogelijk herstelbemiddeling kan worden ingezet. Een andere reden om partijen naar Perspectief Herstelbemiddeling te verwijzen is dat de tijd tot de zitting te kort is voor een mediationtraject. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer het een complexe zaak is met veel betrokkenen, of de zaak kort voor de zitting wordt verwezen.

Het mediationbureau kan heel snel werken. Ik heb vaker meegemaakt dat we vier weken van tevoren nog een zaak aanmelden en dan zorgen ze dat het voor de zitting gereed is. Maar als je met heel veel partijen zit, dan wordt dat moeilijk en dan redden ze het niet meer (...) Als vanaf dag één duidelijk is dat alle partijen het willen en we krijgen het aangemeld, we weten de zittingsdatum, dan loopt het goed. Maar we krijgen vaak nog [op een laat moment] verzoeken van de jeugdreclassering of van de RvdK (...) Dan komen we er soms een beetje laat achter en dan moeten we uiteindelijk naar Perspectief Herstelbemiddeling verwijzen, omdat we het niet meer aangemeld krijgen.

Interview jeugdofficier van justitie, arrondissement C

Daarnaast worden partijen die niet instemmen met deelname aan MiS soms gewezen op de mogelijkheid van herstelbemiddeling na afloop van de strafzaak. Mediationfunctionarissen doen dit wanneer zij hiertoe aanleiding zien en ook enkele verwijzers noemen herstelbemiddeling weleens. Voor de geïnterviewde verwijzers geldt dat zij minder kennis hebben over herstelbemiddeling dan over MiS. Zo weten ze niet altijd met wie partijen contact kunnen opnemen of hoe het traject eruitziet.

In bovengenoemde voorbeelden is de insteek telkens dat eventuele herstelbemiddeling plaatsvindt na afloop van de strafzaak. Daarnaast zien respondenten ook herstelbemiddelingstrajecten gedurende een lopende strafzaak, veelal zonder dat eerst MiS is verkend. Zo krijgen mediationfunctionarissen soms zaken aangemeld waarbij al een herstelbemiddelingstraject loopt, of waar eerder de mogelijkheid van herstelbemiddeling is verkend. Dit kan gebeuren op verwijzing van ketenpartners of naar aanleiding van informatie verstrekt door de politie (met name in zedenzaken). Ketenpartners waren in het verleden gewend om bij behoefte aan contact met de andere partij altijd aan te melden bij Perspectief Herstelbemiddeling. Hierdoor kan het voorkomen dat medewerkers uit gewoonte nog bij Perspectief Herstelbemiddeling aanmelden in plaats van een verzoek tot verwijzing naar MiS te doen.

Perspectief Herstelbemiddeling geeft aan dat zij sinds het in werking treden van het beleidskader *Herstelrechtvoorzieningen in het strafproces* in 2020 bij binnengekomen zaken checken of MiS voorliggend is. Als dit het geval is, wordt de aanmelder verwezen naar het mediationbureau.¹⁴⁶ Dit komt nog betrekkelijk veel voor. In 2022 betrof het 74 van de 1503 aanmeldingen,¹⁴⁷ in 2023 naar schatting van de respondenten zo'n 100 aanmeldingen. Wel ziet Perspectief Herstelbemiddeling een verschuiving in het type aanmeldingen sinds de invoering van het beleidskader. Het aantal jeugdzaken dat wordt aangemeld door de RvdK neemt af, terwijl het aandeel zedenzaken juist toeneemt.¹⁴⁸ De respondenten van Perspectief Herstelbemiddeling wijzen erop dat herstelbemiddeling meer ruimte biedt voor maatwerk ten aanzien van de inrichting van het proces dan MiS. Zo is er geen vaste termijn waarbinnen het traject moet zijn afgerond en zijn er meer mogelijkheden ten aanzien van de locatie en de vorm van de gesprekken (bijvoorbeeld een briefwisseling of groepsherstelbijeenkomst).¹⁴⁹ Mogelijk sluit dit beter aan bij de behoeften van slachtoffers en verdachten in zedenzaken en andere complexe, emotioneel ingrijpende delicten.

De geïnterviewde mediationfunctionarissen vinden het merendeels onwenselijk om herstelbemiddeling in te zetten tijdens een lopende strafzaak. Mediation biedt volgens hen voordelen voor de partijen omdat – in tegenstelling tot herstelbemiddeling – afspraken over schade kunnen worden gemaakt en de slotovereenkomst wordt meegenomen in de beslissing over de zaak. Ook vinden zij dat de rechtswaarborgen van zowel verdachte als slachtoffer beter zijn geregeld binnen MiS dan binnen herstelbemiddeling wanneer sprake is van een lopende strafzaak. Het gaat dan met name om een scenario waarin het herstelbemiddelingstraject een rol gaat spelen in de behandeling van de strafzaak.¹⁵⁰ Daarnaast wordt genoemd dat bemiddelaars van Perspectief Herstelbemiddeling – in tegenstelling tot mediators in strafzaken – geen toegang hebben tot strafrechtelijke informatie en hierdoor niet op de hoogte zijn van de juridische context van de zaak, buiten wat zij van de partijen zelf horen. Hierbij wordt de zorg geuit dat slachtoffers mogelijk niet volledig geïnformeerd zijn over hetgeen de verdachte ten laste wordt gelegd voordat zij instemmen met de herstelbemiddeling.

Perspectief Herstelbemiddeling geeft aan zij in de praktijk niet zien dat het bemiddelingstraject het strafproces doorkruist of dat informatie uit de bemiddeling wordt ingebracht in de strafzaak. Wanneer de herstelbemiddeling plaatsvindt terwijl het politieonderzoek nog niet is afgerond, bespreken bemiddelaars de mogelijke invloed hiervan met de partijen. Zij kunnen er dan voor kiezen om het gesprek uit te stellen, of juist wel meteen te laten plaatsvinden.

¹⁴⁶ Op dit moment wordt degene die de zaak aanmeldt – dit kan een ketenpartner zijn, maar ook slachtoffer of verdachte zelf – verzocht zelf contact op te nemen met het OM of het mediationbureau om MiS te laten onderzoeken. Perspectief Herstelbemiddeling geeft aan dat dit ontmoedigend kan werken. Zij zouden deze zaken graag zelf aan het mediationbureau overdragen.

¹⁴⁷ Jaarverslag Perspectief Herstelbemiddeling 2022, p. 25. In 2022 werden in totaal 250 aanmeldingen niet uitgezet naar bemiddelaars. <https://perspectiefherstelbemiddeling.nl/sites/default/files/2023-04/Jaarverslag%20Perspectief%20Herstelbemiddeling%202022.pdf>

¹⁴⁸ In 2020 meldde de RvdK nog 214 zaken aan bij Perspectief Herstelbemiddeling (15% van het aantal aanmeldingen in dat jaar), in 2022 was dit gedaald naar 63 (4%). Het percentage zedenzaken steeg in dezelfde periode van 10% naar 32% (niet al deze zaken betreffen een lopende strafzaak). Zie: Perspectief Herstelbemiddeling, jaarverslagen 2020 en 2022. <https://perspectiefherstelbemiddeling.nl/jaarverslag>

¹⁴⁹ Zie ook het informatieblad Herstelrecht na een strafbaar feit voor een overzicht van de procesmatige verschillen tussen herstelbemiddeling en MiS. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-715b6595-c57d-4f54-9659-473e54e57bcc/pdf>

¹⁵⁰ Evenals bij MiS zijn ook de gesprekken die plaatsvinden in het kader van herstelbemiddeling in principe vertrouwelijk. Volgens enkele respondenten is deze vertrouwelijkheid bij herstelbemiddeling minder goed geborgd, omdat partijen geen startovereenkomst tekenen en er geen stukken worden gevoegd in het strafdossier.

3.7.3 Andere herstelgerichte interventies

Naast Halt en herstelbemiddeling worden in de interviews met OM-medewerkers in Noord-Nederland ook bemiddeling door de politie en 'betekenisvol afdoen' via ZSM genoemd als herstelgerichte interventies. Het gaat om zaken die potentieel in aanmerking komen voor MiS, maar waarbij de voorkeur wordt gegeven aan een andere vorm.

Bij het OM in Noord-Nederland had men voorafgaand aan de uitrol van MiS in 2017 al veel ervaring opgedaan met 'betekenisvol afdoen' via ZSM, waarbij bijvoorbeeld werd bemiddeld door de politie of de verdachte direct een schadevergoeding betaalde aan het slachtoffer (zie ook Hoekstra, 2021). Inmiddels is het beleid dat MiS voorliggend is op andere vormen van herstelrecht, maar dit staat nog niet bij alle medewerkers voldoende op het netvlies. Bij jeugdzaken wordt soms de voorkeur gegeven aan bemiddeling door een jeugdagente of andere politieagent boven verwijzing naar MiS, omdat de agent de jongere en diens sociale omgeving al goed kent. Bovendien kan dit vaak sneller worden gerealiseerd.

Box 3.7 Samenvatting verhouding tot andere herstelrechtvoorzieningen

- MiS en Halt worden ingezet bij verschillende doelgroepen. Wanneer een jongere nog in aanmerking komt voor Halt, wordt hieraan de voorkeur gegeven omdat het een lichtere interventie betreft.
- Partijen die geen gebruik willen maken van MiS, worden door mediationfunctionarissen en verwijzers soms gewezen op herstelbemiddeling. Daarnaast komt het voor dat partijen door ketenpartners worden verwezen naar herstelbemiddeling terwijl MiS nog niet beproefd is. Perspectief Herstelbemiddeling verwijst deze zaken door naar het mediationbureau.
- Mediationfunctionarissen vinden de inzet van herstelbemiddeling in een lopende strafzaak merendeels onwenselijk. Zij menen dat de rechtswaarborgen van zowel verdachte als slachtoffer beter zijn geregeld binnen MiS op het moment dat de strafzaak nog loopt. Perspectief Herstelbemiddeling geeft aan dat zij in de praktijk niet zien dat het bemiddelingstraject het strafproces doorkruist of dat informatie uit de bemiddeling wordt ingebracht in de strafzaak.
- In enkele interviews komen ook andere vormen van herstel ter sprake – zoals bemiddeling door de politie en betekenisvol afdoen via ZSM – die worden ingezet in zaken die ook in aanmerking komen voor MiS.

3.8 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft aan de hand van registratiegegevens en interviews met professionals inzicht gegeven in de wijze waarop MiS in de praktijk wordt ingezet (de procesevaluatie). In deze concluderende paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen 4 t/m 12 die als onderdeel van de procesevaluatie zijn geformuleerd. Onderzoeksvragen 13 en 14 (ervaren knelpunten en *best practices*) worden besproken bij de beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen en in het slothoofdstuk.

Onderzoeksvraag 4: Hoe verloopt verwijzing naar MiS?

Mediation in strafzaken wordt nog weinig ingezet. Verwijzers worstelen met het inpassen van het mediationtraject in hun eigen werkprocessen. Liefst verwijzen zij

zaken zo vroeg mogelijk, zodat niet op de mediationuitkomst hoeft te worden gewacht bij het nemen van de afdoeningsbeslissing. In de praktijk is dit vaak niet haalbaar omdat slachtoffer en/of verdachte op dat moment nog niet openstaan voor mediation of omdat het onderzoeksbelang zich daartegen verzet.

Bij verwijzing vanaf ZSM lijkt het proces redelijk goed te lopen. De bespreking van de zaak aan de ZSM-tafel is een logisch moment en indien de zaak zich leent, kunnen slachtoffer en verdachte makkelijk worden bereikt. Ook het opnemen van herstel- en slachtoffergerichte vragen in het adviestraject van de RvdK en de reclassering en (bij ten minste één parket) in het voorbereidingsformulier van het OM zorgt ervoor dat in elke zaak waar dit aan de orde is, bij MiS wordt stilgestaan. Tegelijkertijd is opname in werkprocessen alleen niet voldoende: medewerkers moeten tijd hebben en voldoende geëquipeerd zijn om hierover in gesprek te gaan.

Bij strafzaken die niet via ZSM worden afgedaan, wordt niet op een vast moment gekeken of deze zich lenen voor MiS. Verzoeken hiertoe van advocaten of ketenpartners stranden regelmatig omdat het onderzoek nog loopt of er juist te weinig tijd rest voor de zitting. Daarnaast menen OM-medewerkers soms dat zij niet verder kunnen met de behandeling van de strafzaak wanneer deze is verwezen naar MiS. Dit is lang niet altijd het geval.

Rechters verwijzen vrijwel uitsluitend vanaf de inhoudelijke zitting. Door rechter-commissarissen wordt bijna niet verwezen. Verwijzing vanaf de zitting vormt een groot knelpunt omdat de zaak dan moet worden aangehouden. Hier kan efficiencywinst worden geboekt door bij het voorbereiden van de zaak expliciet te kijken naar MiS en eventueel al te verwijzen. De zitting kan dan later worden ingepland, wanneer het mediationtraject is afgerond. Bij enkele gerechten wordt dit al op pilotbasis gedaan.

Onderzoeksvraag 5: Wat zijn de kenmerken van bij mediationbureaus aangemelde zaken?

De meerderheid van de verwezen zaken betreft mishandeling/geweldpleging. Uit de interviews blijkt dat het veelal gaat om zaken waarbij de partijen elkaar kennen of zich althans in dezelfde sociale kringen bewegen of bij elkaar in de buurt wonen. Strafzaken waarbij slachtoffer en verdachte elkaar kennen worden door verwijzers beschreven als bij uitstek geschikt voor MiS, evenals verkeerszaken. Waar onder verwijzers brede consensus bestaat over de geschiktheid van 'relationele' zaken en verkeerszaken, is dit niet het geval voor de overige zaken. Afhankelijk van de verwijzer worden verschillende kenmerken van de zaak of van de betrokken partijen meegewogen. Dit gebeurt veelal op een intuïtieve, casuïstische manier. Bovendien zijn niet inhoudelijke maar praktische afwegingen vaak doorslaggevend.

Dit resulteert in een sterke, verwijzer afhankelijke selectiviteit in het verwijsproces. Dit is onwenselijk vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid. Daarnaast is niet gezegd dat in de huidige situatie de meest kansrijke zaken worden verwezen. Zo geven mediators aan dat MiS in burenruzies en vergelijkbare langer lopende conflicten tussen bekenden minder vaak slaagt dan wanneer het gaat om een eenmalige gebeurtenis tussen partijen die elkaar niet kennen. Waar verwijzers soms aangeven dat zij zwaardere delicten niet geschikt vinden voor MiS, blijkt uit de wetenschappelijke literatuur niet dat slachtoffers van zwaardere delicten minder bereid zijn tot mediation of dat mediation in deze zaken minder succesvol is.

De sterke focus op 'relationele' strafzaken komt ook in eerdere publicaties over MiS naar voren (o.a. Dierx & Panis, 2018). Op basis van de interviews kunnen we hiervoor vier mogelijke verklaringen geven. Allereerst zien verwijzers MiS als een voorziening om de relatie tussen partijen te herstellen en duurzame oplossingen te bereiken voor langdurige conflicten. Waar de wetenschappelijke literatuur veel aandacht heeft voor psychologische voordelen voor slachtoffers en verdachten, ook wanneer zij elkaar niet kennen, zijn verwijzers hier niet mee bekend of betrekken dit althans niet in hun afweging. Uitzondering hierop zijn verkeerszaken, waarbij verwijzers wel refereren aan het beter kunnen verwerken van het delict door slachtoffers. Psychologische effecten voor verdachten komen alleen incidenteel ter sprake in jeugdzaken.

Ten tweede speelt mogelijk mee dat verwijzers bij relationele feiten meer voordeel zien van MiS voor de eigen organisatie. Wanneer het conflict door mediation duurzaam wordt opgelost, worden hiermee, zo wordt verondersteld, toekomstige aangiftes voorkomen.

Ten derde roept de term mediation bij verwijzers mogelijk associaties op met mediations in het civiel recht, waar dit immers al langer gebruikelijk is. Zo noemen enkele rechters dat zij al gewoon waren om mediation in familierechtzaken toe te passen en dat zij deze oriëntatie op mediation hebben meegenomen naar het strafrecht. Civiele mediations vinden bij uitstek plaats in geval van een conflict in een (partner- of werk)relatie. Mediation (civiel of strafrechtelijk) is daarnaast een voorziening waar beide partijen vanuit een gelijkwaardige positie aan deelnemen. In zaken waarin geen sprake is van een relatie tussen partijen en de vraag wie schuld heeft aan het delict (zo niet in juridische, dan althans in morele zin) voor verwijzers helder is, wordt de term mediation vanwege deze associatie mogelijk als niet-passend ervaren.

Een vierde mogelijke verklaring is dat verwijzers in niet-relationele zaken een hogere drempel ervaren om het slachtoffer te (laten) benaderen. Met name bij zwaardere feiten wordt nog veel ingevuld voor slachtoffers, zoals dat zij geen behoefte hebben aan contact. Ook speelt hierbij mee dat met name officieren van justitie willen uitstralen dat zij het slachtoffer serieus nemen en beducht zijn voor secundaire victimisatie. Dit is invoelbaar en ook in lijn met de rol van verwijzers om de behoeften van slachtoffers te behartigen.¹⁵¹ Wel bestaat mogelijk meer potentieel voor MiS in zwaardere zaken dan nu wordt aangenomen. Zo blijkt uit de voor dit onderzoek geanalyseerde registratiegegevens dat juist bij verwijzingen in zaken omtrent poging doodslag/dood door schuld (evenals huiselijk geweldszaken) na verwijzing vaak een mediationtraject start, terwijl het gaat om zaken waarbij de emotionele impact voor slachtoffers of nabestaanden hoog is.¹⁵² Bovendien wordt in deze zaken even vaak overeenstemming bereikt als bij lichtere feiten.

Onderzoeksvraag 6: Hoe verloopt de onderzoeksfase door het mediationbureau?

De meeste zaken die worden verwezen worden ook door het mediationbureau in behandeling worden genomen. Ten minste één mediationfunctionaris behandelt geen stalkingszaken (ook veel verwijzers hanteren deze contra-indicatie). Daarnaast vallen zaken af omdat mediationfunctionarissen geen aanknopingspunten voor een geslaagde mediation zien. Het komt nog regelmatig voor dat partijen door ketenpartners worden

¹⁵¹ Zoals vastgelegd in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (2016).

¹⁵² Een alternatieve verklaring is dat in deze zaken op voorhand uitgebreider wordt nagegaan of de partijen bereid zijn tot mediation.

verwezen naar herstelbemiddeling terwijl MiS voorliggend is. Perspectief Herstelbemiddeling verwijst deze zaken door naar het mediationbureau.

De informatievoorziening aan verdachte en slachtoffer geschiedt in lijn met de uniforme werkwijze. Mediationfunctionarissen denken verschillend over de beste wijze om partijen te benaderen: alleen telefonisch of eerst per brief.

Het toewijzen van de zaak aan mediators is maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met een evenredige verdeling van zaken. Voor mediators is niet altijd duidelijk op basis waarvan zaken worden toegewezen. De gesloten poule wordt in enkele arrondissementen als een probleem ervaren.

Onderzoeksvraag 7: Hoe verloopt de mediation zelf?

De mediationgesprekken verlopen in lijn met wat hierover is vermeld in de uniforme werkwijze en bekend is vanuit eerdere onderzoeken. Het werken met twee mediators wordt als een meerwaarde ervaren. Datzelfde geldt voor de screening en informatievoorziening door het mediationbureau.

Op twee punten zijn de ervaringen van mediators niet in lijn met de aannames van verwijzers over de slagingskansen van MiS. De ervaring van mediators is dat de huidige organisatievorm van MiS – één gezamenlijk gesprek waarin de focus ligt op het strafbare feit – vaak niet toereikend is voor het oplossen van lang lopende conflicten. Hoewel mediators voordelen zien van het bespreken van de schade in een mediationgesprek, maakt dit de mediation ook complexer en kan dit het bereiken van emotioneel herstel in de weg staan.

Ten aanzien van jeugdzaken delen mediators de mening van verwijzers en ketenpartners dat deze vanwege het mogelijke pedagogische effect zeer geschikt zijn. Daarnaast zien mediators dat jongeren onderling makkelijk over het delict praten en afspraken maken.

Onderzoeksvraag 8: Hoe verloopt de afronding van mediations en hoe gaan verwijzers om met gemaakte afspraken?

Bij een geslaagde mediation wegen verwijzers de slotovereenkomst mee in hun beslissing over de zaak en (voor officieren van justitie) in de strafeis. In het algemeen vertaalt dit zich in een gunstiger beslissing voor de verdachte, in de vorm van het (voorwaardelijk) seponeren van de zaak, het opleggen van een lagere of voorwaardelijke straf of een schuldigverklaring zonder strafoplegging. Er werden enkele voorbeelden gegeven waarin de slotovereenkomst niet resulteerde in een andere beslissing, hetzij omdat het feit te zwaar was hetzij omdat twijfels bestonden over de oprechtheid van de verdachte.

Deelname aan MiS mag niet worden uitgelegd als een bekentenis van het strafbare feit. Datzelfde geldt voor hetgeen in de slotovereenkomst is opgenomen. Uit de interviews hebben we geen aanwijzingen dat dit in de praktijk een probleem vormt.

Onderzoeksvraag 9: Zijn er verschillen in de toepassing van MiS bij volwassenen, jeugdige en adolescente verdachten?

We vonden geen aanwijzingen voor verschillen tussen volwassenen en adolescente verdachten. Adolescente verdachten worden weliswaar in de registratiegegevens onderscheiden maar voor wat betreft de toepassing van MiS worden zij beschouwd als volwassenen.

De toepassing bij jeugdige verdachten verloopt grotendeels hetzelfde als bij volwassen verdachten. Behalve in het kader van pilots lijkt er geen sprake te zijn van andere of soepeler verwijscriteria. Verwijzers zien dat het voor jeugdige verdachten moeilijker kan zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor hun handelen. Daarnaast plegen jeugdigen vaker delicten in groepsverband. Dit compliceert het organiseren van MiS, zowel logistiek als wat betreft het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen aandeel. De wens om bij minderjarige verdachten de strafzaak zo snel mogelijk af te handelen kan ertoe leiden dat zaken niet verwezen worden of dat wordt gekozen voor een andere herstelgerichte interventie. Wanneer minderjarigen in aanmerking komen voor Halt, krijgt dit de voorkeur omdat het een lichtere interventie is.

Mediators ervaren dat jeugdigen onderling makkelijk met elkaar in gesprek gaan en afspraken maken. Aanwezigheid van de ouder of voogd – verplicht bij jeugdige deelnemers – kan dit in de weg staan. Sommige mediators betrekken de ouders daarom pas later in het gezamenlijke gesprek.

Onderzoeksvraag 10: Zijn er verschillen in de toepassing van MiS bij verwijzing door OM of ZM, of bij zaken in eerste aanleg versus in hoger beroep?

Uit het onderzoek komen enkele verschillen naar voren in het verwijsproces. Officiëren van justitie verwijzen bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het strafproces. Verwijzing vanaf de OM-zitting kwam in de interviews alleen voor op verzoek van advocaten. Rechters verwijzen juist op het moment dat zij de zaak inhoudelijk behandelen, en niet tijdens de voorbereiding van de rechtszitting of tijdens pro forma of regie-zittingen. Met name advocaten ervaren dat het OM terughoudender is met verwijzen dan de rechter.

Waar het OM de informatievoorziening en het aanbod van MiS over het algemeen overlaat aan ketenpartners, doen rechters dit wel zelf. Hierbij spreken zij bij voorkeur ook het slachtoffer, al is dit formeel niet nodig. Uit de interviews blijkt dat zij hierbij licht sturend optreden. Enkele mediators ervaren dat partijen zich bij verwijzing door de rechter meer verplicht kunnen voelen deel te nemen door de autoriteit die de rechter uitstraalt.

Er komen geen verschillen naar voren tussen verwijzing in eerste aanleg versus in hoger beroep.

Onderzoeksvraag 11: Zijn er verschillen tussen de mediationbureaus als het gaat om de toepassing van MiS?

Er komen geen grote verschillen naar voren tussen mediationbureaus. De meeste verschillen doen zich voor bij het benaderen van partijen (eerst telefonisch of eerst per brief). Daarnaast hebben in enkele arrondissementen mediationbureaus in overleg met verwijzers een grotere rol gekregen, waarbij zij zelf geschikte zaken selecteren of als eerste contact met partijen opnemen.

Onderzoeksvraag 12: Is de toepassing in de praktijk conform de landelijk ontwikkelde werkwijze? Zo nee, waar doen zich afwijkingen voor en waarom?

In grote lijnen wordt gewerkt volgens de landelijke uniforme werkwijze. Waar wordt afgeweken, krijgen mediationbureaus een grotere rol toebedeeld in de selectie van zaken of het benaderen van partijen. Voor deze werkwijzen wordt gekozen om het aantal zaken dat wordt verwezen te vergroten en het OM te ontlasten. Daarnaast melden advocaten en een reclasseringsmedewerker bij voorkeur zaken rechtstreeks

aan bij de mediationbureaus. Bij het OM is niet altijd een aanspreekpunt bekend. Ook kan het mediationbureau helpen het verzoek aan de verwijzer te motiveren.

Verder komen uit de interviews enkele punten naar voren waarvan opvalt dat ze *niet* in de uniforme werkwijze zijn vastgelegd. Zo ontbreken afspraken over het moment waarop de (eerste) selectie voor verwijzing moet plaatsvinden. Ook is niet vastgelegd bij wie de informatievoorziening is belegd voordat de zaak wordt verwezen. In de praktijk blijkt dat alle betrokken organisaties zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid hierin en zich inspannen om partijen zo goed mogelijk voor te lichten. Vanuit het oogpunt van het waarborgen van vrijwilligheid van deelname en bescherming van slachtoffers tegen secundaire victimisatie is dit zonder meer positief te noemen. Echter zijn er ook aanwijzingen dat partijen soms onjuist of onvolledig worden geïnformeerd.

Sinds 2017 kunnen slachtoffers en verdachten in heel Nederland worden verwezen naar mediation in strafzaken (MiS). Dit onderzoek had tot doel om een plan- en procesevaluatie uit te voeren van deze voorziening. Op basis van literatuur- en documentenonderzoek, registratiegegevens over de periode 2017-2022 en interviews met 47 professionals hebben wij geschetst welke beleidsdoelstellingen met de invoering van MiS werden beoogd, hoe de voorziening op papier is vormgegeven en hoe de uitvoering verloopt.

De bevindingen laten een gemengd beeld zien. Enerzijds heeft MiS inmiddels een eigen plek verworven in het strafrechtelijke veld. Er werd en wordt hard gewerkt aan meer bekendheid met de voorziening bij officieren van justitie, rechters, ketenpartners en advocaten, en professionals uit deze beroepsgroepen geven aan dat hier ook stappen in zijn gezet. De inzet van MiS verloopt grotendeels volgens de uniforme landelijke werkwijze en de geïnterviewde professionals ervaren deze overwegend als werkbaar en zinvol. Daarnaast kwam – hoewel dit niet de focus had van dit onderzoek – uit de interviews duidelijk naar voren dat MiS van toegevoegde waarde is voor slachtoffers en verdachten. Een indicatie hiervoor is ook het hoge aantal mediationtrajecten dat wordt afgesloten met een overeenkomst tussen slachtoffer en verdachte (84%).

Tegelijkertijd moeten we op basis van de registratiegegevens en de interviews concluderen dat de positie van MiS in het strafrecht zes jaar na de landelijke uitrol nog steeds betrekkelijk marginaal is. Bij minder dan 1% van de bij het OM ingeschreven rechtbankstrafzaken wordt verwezen naar mediation. Volgens de geïnterviewde professionals is dan ook sprake van een groot onbenut potentieel aan zaken waarin slachtoffers en verdachten gebaat kunnen zijn bij mediation. Ook met betrekking tot de inbedding bij OM en rechtspraak en de samenwerking met (keten)partners kunnen nog stappen worden gezet.

Indachtig de aanleiding voor dit onderzoek om te bezien of en hoe de inzet van MiS kan worden verbeterd en/of effectiever kan worden gemaakt,¹⁵³ formuleren we in dit slothoofdstuk enkele denkrichtingen om de toegang tot MiS te verbeteren. Uitgangspunt van deze denkrichtingen is dat het (laten) onderzoeken van MiS moet worden gezien als een recht van slachtoffers en verdachten in het strafproces. Conform artikel 51h, lid 3 Sv dient het Openbaar Ministerie bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte te bevorderen wanneer dit de instemming heeft van het slachtoffer. Het is de vraag of met de huidige praktijk van informatievoorziening en verwijzing voldoende wordt voldaan aan de inspanningsverplichting die het OM hierin blijkens de wet heeft. Gesteld kan worden dat slachtoffers en verdachten in het kader van artikel 51h ten minste recht hebben op informatie over MiS en op een zorgvuldig onderzoek naar de mogelijkheid van verwijzing in hun zaak. Dit betekent niet dat slachtoffers en verdachten recht hebben op verwijzing wanneer de andere partij hier niet voor open staat of dit niet in het belang is van de strafzaak.

¹⁵³ *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279, nr. 271, p. 5.

4.1 Denkrichtingen voor het vaker en effectiever inzetten van MiS

Op basis van het onderzoek komen enkele suggesties naar voren om de organisatie van MiS te verbeteren en te zorgen dat mediation in meer zaken wordt ingezet wanneer dit passend is. Deze suggesties hebben we gebundeld in vier overkoepelende denkrichtingen. In de rest van deze paragraaf werken we deze denkrichtingen verder uit. Hierbij geldt in algemene zin dat het vaker inzetten van MiS niet per definitie leidt tot effectievere inzet, of vice versa. Wel liggen deze aspecten volgens respondenten dikwijls in elkaars verlengde: een flink aantal van de in dit onderzoek genoemde knelpunten kan worden herleid tot een gebrek aan 'vlieguren' van verwijzers en ketenpartners in de informatievoorziening aan slachtoffers en verdachten en het doen van verwijzingen. Meer inzet van MiS heeft hiermee niet alleen gunstige effecten voor slachtoffers en verdachten zelf maar naar verwachting ook voor de efficiëntie van het proces.

- 1 Tegengaan van oneigenlijke selectiviteit in het verwijsproces. Onderdeel hiervan kan zijn verdere integratie van MiS in de werkprocessen van het OM en de rechtspraak, continue inzet op bewustwording onder medewerkers en betere motivering van afgewezen verzoeken.
- 2 Versterken van de rol van de mediationbureaus. Onderdeel hiervan kan zijn het mogelijk maken van directe aanmelding door ketenpartners, advocatuur en slachtoffers en verdachten en mediationfunctionarissen in alle zaken de eerste uitvraag bij het slachtoffer te laten doen.
- 3 Streven naar een sterkere organisatorische inbedding van MiS in het strafproces, zonder het unieke karakter te verliezen. Onderdeel hiervan kan zijn intensievere betrokkenheid van ketenpartners en advocaten bij het mediationtraject en het standaard terugkoppelen van de beslissing in de strafzaak aan mediationbureaus en mediators.
- 4 Aanpakken van knelpunten in voorlichting en communicatie. Meer aandacht voor de behoeften van slachtoffers en verdachten met betrekking tot informatievoorziening en de timing van het mediationaanbod. Meer aandacht in voorlichting aan verwijzers en ketenpartners voor de mogelijke psychologische voordelen van deelname aan MiS voor zowel slachtoffers als verdachten, ook in zwaardere zaken en zaken waarbij de partijen elkaar niet kennen, en voor het gegeven dat MiS niet in de plaats komt van de strafrechtelijke afdoening.

4.1.1 *Tegengaan van oneigenlijke selectiviteit in het verwijsproces*

In de huidige wets- en beleidspraktijk hebben slachtoffers en verdachten geen directe toegang tot MiS; verwijzing verloopt via de officier van justitie of de rechter. Ketenpartners en advocaten kunnen om verwijzing verzoeken, maar de uiteindelijke beslissing blijft liggen bij de officier van justitie of de rechter. In de praktijk blijkt dat in dit verwijsproces een sterke selectiviteit optreedt. Er worden maar weinig zaken verwezen, en dit zijn bovendien een specifiek type zaken: veelal zaken waarin slachtoffer en verdachte elkaar kennen en het strafbare feit niet te zwaar wordt bevonden. Deze selectiecriteria worden niet gehanteerd in beleids- en uitvoeringsdocumentatie en vinden ook geen steun in de (internationale) literatuur omtrent herstelrecht.

Sterke selectiviteit in het verwijsproces is om twee redenen problematisch. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het onwenselijk wanneer in vergelijkbare zaken sommige verdachten wel, en anderen niet het aanbod krijgen om aan MiS deel te nemen. Deelname aan MiS kan immers leiden tot een voor de verdachte gunstiger beslissing in de strafzaak. Hoewel slachtoffers in het strafrecht geen procespartij zijn, is ook voor hen ongelijke behandeling niet wenselijk. Daarnaast blijkt dat zaken die door verwijzers bijzonder geschikt worden gevonden voor MiS, dit volgens mediators niet altijd zijn (en vice versa).

Om oneigenlijke selectiviteit in het verwijsproces tegen te gaan, moet MiS duidelijker plek krijgen in de werkprocessen van het OM en de rechtspraak. Idealiter wordt – zo geven respondenten aan – in elke zaak nagegaan of kan worden verwezen. Een *best practice* op dit gebied is het toevoegen van een kopje 'mediation' aan het voorbereidingsformulier van de parket- of gerechtsjurist. Ook kan MiS worden opgenomen in relevante beleidsregels van het OM, zoals de Aanwijzing slachtofferrechten en strafvorderingsrichtlijnen.¹⁵⁴ De ervaringen van ketenpartners leren hierbij dat alleen het zetten van een 'vinkje' niet voldoende is, maar dat continu moet worden ingezet op bewustwording onder medewerkers van de voorziening en het mogelijk belang ervan voor slachtoffers en verdachten. Ook de financiële kaders spelen een rol. Enkele OM-medewerkers geven aan dat het budgetplafond dat tot 2022 werd gehanteerd, een remmende werking heeft gehad op het bevorderen van verwijzing door het OM omdat niet duidelijk was tot hoeveel extra zaken dit zou leiden en of hiervoor voldoende financiering beschikbaar was.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat verwijsverzoeken aan het OM van advocaten of ketenpartners met enige regelmaat zonder opgaaf van reden worden afgewezen. Wanneer een verzoek tot verwijzen gedaan wordt, zou het uitgangspunt moeten zijn dat dit alleen gemotiveerd wordt afgewezen, waarbij niet kan worden volstaan met een verwijzing naar het type delict. Wanneer zowel slachtoffer als verdachte instemmen met MiS, zou dit in principe mogelijk moeten worden gemaakt (ja, tenzij).

Verder blijkt dat verwijzers zich naast inhoudelijke overwegingen ook, of zelfs voornamelijk laten leiden door andere aspecten, zoals het willen beperken van doorlooptijden of het eerst willen afronden van het strafrechtelijk onderzoek. Zonder af te willen doen aan het belang hiervan – ook voor slachtoffers en verdachten zelf – komt uit de interviews ook naar voren dat hier meer mogelijk is dan op voorhand gedacht wordt. Verwijzers laten zich soms nog leiden door koudwatervrees of onbekendheid met het mediationtraject.

4.1.2 Versterken van de rol van de mediationbureaus

De rol van de mediationbureaus als intermediair en 'spin in het web' wordt breed gewaardeerd en kan nog verder worden versterkt. De Raad voor de Kinderbescherming meldt sinds midden 2020 zaken rechtstreeks aan bij de mediationbureaus. Overwogen kan worden om ook anderen – zoals advocaten, reclasseringsmedewerkers en slachtoffers en verdachten zelf – deze mogelijkheid te geven. Overigens nemen ketenpartners en advocaten deze ruimte in de praktijk soms ook al. Op deze manier hebben slachtoffers en verdachten laagdrempeliger toegang

¹⁵⁴ Dit wordt al overwogen voor de richtlijn strafvordering jeugd. In de huidige versie van de richtlijn (december 2020) worden Halt en herstelbemiddeling wel genoemd, maar MiS niet. Zie: www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-en-kader-voor-strafvordering-jeugd-en-adolescenten-inclusief-strafmaten-halt-2020r006.

tot (informatie over) MiS en kan de mediationfunctionaris helpen het verzoek aan de verwijzer te onderbouwen of – wanneer de zaak evident niet in aanmerking komt – wordt deze in een vroeg stadium afgewezen. Ook een warme overdracht van zaken die worden aangemeld bij Perspectief Herstelbemiddeling maar waarin vanwege de fase van de strafzaak eerst MiS moet worden onderzocht, werkt drempelverlagend.

Zowel mediationfunctionarissen als verwijzers en ketenpartners geven aan dat de mediationbureaus het beste zijn toegerust om slachtoffers en verdachten te informeren over MiS. Zij hebben de meeste inhoudelijke kennis en beschikken ook over de juiste gesprekstechnieken. Overwogen kan worden om in alle zaken het mediationbureau de eerste uitvraag bij het slachtoffer te laten doen. Dit gebeurt nu al in de meeste jeugdzaken en in zaken die worden verwezen door de rechter (tenzij deze het slachtoffer zelf op de zitting spreekt). Daarnaast kan worden overwogen om het mediationbureau ook bij de verdachte de eerste uitvraag te laten doen. In Noord-Nederland wordt momenteel op deze manier gewerkt; dit leidt daar tot meer verwijzingen en vermindering van werkdruk voor het OM. Bij verwijzing vanuit de rechtspraak wordt zo meer ruimte gecreëerd voor mediation voorafgaand aan de zitting, waardoor deze niet hoeft te worden aangehouden. Uiteraard is hiervoor wel voldoende capaciteit bij de mediationbureaus nodig.

4.1.3 *Inbedding in strafproces zonder het eigen karakter te verliezen*

Een aantal knelpunten die worden genoemd in de interviews komen voort uit de unieke positie die MiS inneemt als een eigenstandige voorziening die weliswaar geen onderdeel uitmaakt van het strafproces, maar wel gedurende de strafprocedure plaatsvindt en ook invloed heeft op het verloop van deze procedure. Voor het effectiever inzetten van MiS is het van belang om te komen tot meer organisatorische inbedding in het strafproces, zonder dat dit ten koste gaat van het eigen karakter. Zoals respondenten terecht aangeven, is het juist het gelijkwaardige en vormvrije gesprek tussen de partijen, waarbij de rollen van slachtoffer en verdachte tijdelijk worden losgelaten, dat bijdraagt aan herstel.

Om het bewustzijn van en het draagvlak voor MiS te verhogen bij ketenpartners en advocatuur, is het bevorderlijk wanneer zij altijd op de hoogte worden gesteld van de start en het resultaat van het mediationtraject, en – met toestemming van partijen – van de inhoud van de slotovereenkomst. De beslissing in strafzaken waarin MiS heeft plaatsgevonden zou standaard moeten worden teruggekoppeld naar mediationbureaus en mediators. Zo kan de informatievoorziening aan toekomstige deelnemers worden verbeterd en wordt de invloed van mediation op het strafsysteem inzichtelijk gemaakt. Ook een meer gedetailleerde informatieverzameling en registratie door de mediationbureaus draagt bij aan meer kennis over de voorziening en gerichte voorlichting aan slachtoffers en verdachten, verwijzers en ketenpartners. Voorbeelden zijn het apart registreren van zaken die door de Raad voor de Kinderbescherming bij de mediationbureaus worden aangemeld en het registreren van het moment van verwijzen (bijvoorbeeld het aantal zaken dat via ZSM wordt verwezen).

Enkele respondenten uitten zorgen over het waarborgen van een gelijke machtspositie tussen de partijen in het mediationgesprek. Weliswaar hebben mediationfunctionarissen en mediators hier in de praktijk wel oog voor, maar dit zou verder kunnen worden versterkt door slachtoffers en verdachten standaard aan te raden om de slotovereenkomst door te nemen met een rechtshulpverlener. Slachtoffers zouden er bij de start van het mediationtraject op kunnen worden

gewezen dat zij voor juridische ondersteuning contact kunnen opnemen met Slachtofferhulp Nederland. Om de drempel voor verdachten om een advocaat in te schakelen te verlagen, kan worden overwogen om voor de werkzaamheden van de advocaat in het kader van een mediationtraject vergoeding vanuit de gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk te maken.¹⁵⁵

4.1.4 *Aandachtspunten in voorlichting en communicatie*

Ten aanzien van de voorlichting en communicatie richting slachtoffers en verdachten komt het belang van een juiste timing in alle interviews naar voren. Wat dit juiste moment is, is echter niet op voorhand duidelijk. Ook komt het volgens respondenten niet zelden voor dat slachtoffers of verdachten in eerste instantie niet willen deelnemen aan MiS, maar daar op een later moment wel voor openstaan. Om deze redenen verdient het aanbeveling om slachtoffers en verdachten meermaals te wijzen op de mogelijkheid van mediation. Dit zou zowel aan het begin van het strafproces moeten gebeuren – bijvoorbeeld door de politie bij de aangifte of het eerste inhoudelijke verhoor – als op latere momenten. Het hoeft hierbij niet te gaan om uitgebreide voorlichting; de vraag of men open zou staan voor een gesprek met de andere partij kan volstaan. Dit zou zo breed mogelijk moeten gebeuren, en niet alleen bij slachtoffers en verdachten waarvan op voorhand wordt verwacht dat zij dit zullen willen.

Ten aanzien van de voorlichting en communicatie richting verwijzers en ketenpartners komen uit het onderzoek twee aandachtspunten naar voren. Allereerst blijkt dat verwijzers de toegevoegde waarde van MiS voor slachtoffers en verdachten – en voor de eigen werkpraktijk – vooral zien in herstel van de relatie en het bereiken van een duurzame oplossing voor langlopende conflicten. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt juist dat MiS belangrijke psychologische voordelen kan hebben voor zowel slachtoffers als verdachten, ook wanneer zij elkaar niet kennen, en niet alleen bij lichte delicten maar ook in zwaardere zaken. Het gaat dan om verwerking van het delict en het afnemen van angst- en woedegevoelens onder slachtoffers, en het nemen van verantwoordelijkheid en toename van schuldgevoelens onder verdachten. Voorlichting aan verwijzers en ketenpartners zou meer gericht kunnen zijn op deze mogelijke effecten.

Ten tweede blijft de misvatting dat MiS in de plaats komt van een strafrechtelijke beslissing, dan wel automatisch zou leiden tot strafvermindering, aanwezig onder verwijzers en ketenpartners. Dit belemmert verwijzing in zwaardere zaken – waarbij naast MiS strafrechtelijke vervolging geëigend is – en ontmoedigt slachtoffers mogelijk om deel te nemen.

4.2 **Tot besluit**

Deze rapportage geeft inzicht in de beleidsdoelstellingen en de opzet van mediation in strafzaken op papier en in de praktijk. Waar mogelijk zijn deze aspecten getoetst aan de wetenschappelijke literatuur. Het onderzoek geeft een overzicht van waar we nu staan. Daarmee geven de bevindingen uit het huidige onderzoek ook richting aan toekomstig onderzoek naar MiS. Toekomstig onderzoek kan zich onder meer richten op de vraag of verwachte effecten daadwerkelijk optreden, en hoe verschillende

¹⁵⁵ Bijvoorbeeld in de vorm van een lichte adviestoevoeging of een standaard consult zoals dit nu gebruikelijk is bij ZSM-zaken die met een strafbeschikking worden afgedaan.

organisatorische aspecten – bijvoorbeeld de wijze waarop de informatievoorziening is geregeld – worden ervaren door slachtoffers en verdachten.

Daarnaast biedt het onderzoek aanknopingspunten voor doorontwikkeling en verbetering van de voorziening voor zowel beleidsmakers als professionals in de uitvoeringspraktijk. Op basis van onze bevindingen trekken we de conclusie dat er – ruim zes jaar na de landelijke uitrol van MiS – nog sprake is van een groot onbenut potentieel. Hiermee willen we het werk van al diegenen die zich inzetten of hebben ingezet voor de invoering van MiS en de toepassing ervan in concrete zaken niet te kort doen. Met de denkrichtingen die we in dit afsluitende hoofdstuk hebben geformuleerd hopen we de discussie over een bredere toepassing van mediation in het strafproces aan te zwengelen en richting te geven. Hierbij willen we de vrije en goed geïnformeerde keuze van de betrokkenen zelf centraal stellen. Daarom hebben we er in dit hoofdstuk voor gepleit om het (laten) onderzoeken van MiS te zien als een recht van slachtoffers en verdachten in het strafproces.

Summary

Victim-offender mediation during the criminal justice process in the Netherlands

An examination of policy design and implementation

Since 2017, victims and defendants in criminal cases in the Netherlands can be referred to victim-offender mediation during the criminal justice process (in Dutch: *mediation in strafzaken*). During victim-offender mediation (VOM), victims and defendants discuss the offence under the guidance of two professionally trained mediators. Arrangements that are agreed upon during the mediation encounter – for example in relation to compensation of damages – are taken into account by the public prosecutor or the judge during the remainder of the criminal justice process. In this study, we conducted an evaluation of the policy design and implementation of VOM in the Netherlands. We looked at policy objectives in relation to existing national and international research on VOM and studied the implementation of the policy. We did not look at the effects of VOM on victims and defendants, this will be part of a future study.

The results of this study present a mixed picture. Seven years after its nation-wide introduction, VOM is now clearly part of the criminal justice system. Public prosecutors, judges, criminal defence lawyers and professionals working in other judicial organisations are increasingly familiar with VOM. Implementation largely takes place in accordance with the agreed upon procedures and these are predominantly perceived as workable and useful.

At the same time, the position of VOM within the criminal justice system is still relatively marginal. Less than 1% of criminal cases are referred to VOM. Interviewed professionals indicate that there is a large untapped potential of cases in which victims and defendants could benefit from VOM, but which are currently not being referred. Furthermore, more effort is needed to make VOM an integral part of working processes in the Public Prosecution Services and the judiciary and to stimulate involvement of other relevant judicial organisations.

Based on the findings of this study, we formulate four proposals to stimulate referrals to VOM and improve its effectiveness. Starting point of these proposals is that careful consideration of possibilities for VOM should be considered a right of victims and defendants within the criminal justice process. In the following, we outline the main findings of the research and our proposals.

Research questions and methodology

In this study, the following research questions were answered.

- I What policy objectives underlie the adoption of VOM in the Netherlands and how do these relate to the (international) literature on restorative justice?

II How is VOM implemented in practice?

In order to answer these research questions, we conducted an analysis of EU and Dutch legal texts and other documentation relating to policy design and implementation. In addition, we conducted an analysis of (international) literature regarding restorative justice with a specific focus on VOM. Finally, we analysed data on referrals to VOM in the period 2017-2022 and interviewed 47 professionals. These professionals worked as mediators (9) or criminal defence lawyers (6) or were part of the judiciary (12, including both judges and officers of the mediation bureau), the Public Prosecution Service (11), the Child Care and Protection Board (3), Victim Support Netherlands (2), the probation service (2), or worked for a separate organisation offering VOM outside of the criminal justice process (2).

Policy design

Legal context

The legal basis of VOM lies in Article 51h of the Dutch Code of Criminal Procedure. This article was added to the Code of Criminal Procedure in 2011 in accordance with European regulations and expanded in 2012 and 2015. Article 51h states that the public prosecutor promotes mediation between the victim and the accused or convicted person when this has the consent of the victim. When mediation between the victim and the accused leads to an agreement, the judge takes this into account when deciding on the case. Preconditions for participation in VOM are formulated in the Victims of Crime Decree (2016). These preconditions stem from European regulations and aim to protect victims from secondary and repeat victimisation, intimidation, and retaliation.

Policy-wise, a distinction was long made between mediation relating to compensation of damages, which could take place during criminal proceedings, and mediation aimed at emotional needs, which could only take place after the criminal justice process. The 2020 policy framework *Restorative Justice Facilities in the Criminal Justice Process* introduced the umbrella term restorative justice facilities, within which a distinction was made between VOM during the criminal justice process (VOM or *mediation in strafzaken*) and mediation outside of the criminal justice process (restorative mediation or *herstelbemiddeling*). The difference between these facilities lies in their relationship to the criminal justice process: VOM takes place during ongoing criminal proceedings and the outcome of the mediation is taken into account by the public prosecutor or judge when dealing with the case. During the mediation encounter, participants can make arrangements relating to both emotional and material needs (for example, compensation of damages). Restorative mediation can take place at any time, including before or after criminal proceedings. Restorative mediation focuses on emotional recovery and does not affect the criminal case. When the criminal justice process is still ongoing, participants should first be referred to VOM before attempting restorative mediation.

Organisation

VOM during the criminal justice process was first applied in the context of two pilot projects: a project by the Amsterdam District Court and the Public Prosecution Service in 2010-2011 and a project in six District Courts (Amsterdam, North Holland, The Hague, Rotterdam, East Brabant and Zeeland-West Brabant) in 2013-2016. Based on the findings from this last project, VOM was implemented nationwide in 2017 and

uniform working procedures were developed. VOM during the criminal justice process is funded by the Dutch Ministry of Justice and Security in the form of an annual budget for the mediation bureaus of the courts and a case fee for mediators.

VOM during the criminal justice process is possible in all criminal cases (including appeals and complaints against decisions not to prosecute) in which there is a victim and a prosecutable case, regardless of the nature of the offence. The only condition is that the accused must acknowledge the facts of the case. Only public prosecutors and judges can refer cases to VOM. Parties themselves or their lawyer can issue a request for a referral, but this decision remains at the discretion of the public prosecutor or judge.

The mediation bureaus of the district courts are in charge of organising the mediation. A mediation officer first informs the defendant and then the victim about the referral and checks whether they agree to participate. If so, the agency assigns two mediators to the case and provides them with the necessary documentation. The mediation itself consists of an intake meeting with the parties individually, followed by a face-to-face encounter between the parties. Arrangements made are recorded in a closing agreement. If parties cannot reach a closing agreement, they can also make unilateral statements. The public prosecutor or the judge receive the closing agreement or unilateral statements and take these into account when dealing with the case. However, they do not have to motivate how this is done.

Policy objectives in relation to the (international) literature

Referral to VOM during the criminal justice process is the exclusive preserve of public prosecutors and judges. No right of parties exists to have options for VOM explored in their case and parties are not routinely informed about the existence of VOM. Previous research shows that such exclusive referral practices result in high selectivity. As a result, it is likely that a sizeable number of potentially suitable cases are overlooked.

The Dutch form of VOM differs from similar facilities in other countries in a number of respects. VOM during the criminal justice process takes place under the guidance of two mediators and within a limited time frame – a maximum of six weeks (four in juvenile cases) for the organisation of the mediation, with the intake meetings and the face-to-face encounter taking place in the course of one day. Previous research has shown that having well-trained mediators is important to prevent negative experiences. Availability of two mediators may be an additional safeguard. Regarding the limited time frame, previous research shows that, especially in more severe offences, victims may need more time before they agree to contact with the defendant. In the Dutch system, this may mean that such cases are more likely to end up in restorative mediation as, contrary to VOM, restorative mediation is also possible after the criminal case has ended. However, which restorative justice facility is preferred depends largely on the needs of victims in a specific case.

For a long time, policies in the field of restorative justice were primarily viewed as a service to victims. It was expected that restorative justice could help victims process the crime and provide them with a sense of agency. After the adoption of the 2020 policy framework, more focus has been given to the value of restorative justice for the defendant. Participation in restorative justice facilities would enable defendants to take responsibility for their actions, which can contribute to lower recidivism rates. In addition, it is expected that VOM during the criminal justice process will reduce the workload of the judiciary as this may result in fewer cases being referred to a court hearing and less preparation time is required.

Previous research suggests that participation in VOM has beneficial psychological effects for both victims and defendants. Negative effects may occur but have not been reported in Dutch research. For victims, VOM can reduce feelings of fear, anger, and powerlessness. For defendants, it can promote feelings of empathy and guilt. The extent to which these effects occur and how long they last vary. Many studies also show that defendants who participate in VOM are less likely to reoffend. Again, strength and duration of these effects vary. Finally, a few studies provide evidence that mediation can be cost-effective. However, these studies have only looked at the impact of lower recidivism rates and other societal benefits, and not at efficiency gains in the justice process itself.

Policy implementation

Selection and referral of cases

Between 2017 and 2022, 7,905 cases were referred to VOM during the criminal justice process, including 1,431 cases with a juvenile defendant. The majority of cases (53%) concerned assault. For cases tried before the district courts, the vast majority (92%) are referred by public prosecutors. Cases before the Court of Appeal are mostly referred by judges (89%). Of all referrals to mediation within the judiciary in the period 2017-2022, including mediation in civil and administrative justice cases, 42% concerned VOM. However, VOM is employed in only a small number of criminal cases (less than 1%).

The interviews also show that VOM is used only rarely. Public prosecutors and judges struggle to fit the mediation process into their regular workload. Due to a high turnover, constant education about the possible benefits of VOM is needed. Respondents also report the existence of misconceptions among coworkers, such as that VOM cannot be employed if the case is referred to a court hearing. The interviewed public prosecutors prefer to refer cases to VOM as early as possible so that there is no need to wait for the mediation outcome when deciding on the case. In practice, early referral is often not feasible because victims and defendants need more time or the criminal investigation is still ongoing. When the case is referred by the Public Prosecution Service, victims are usually contacted by Victim Support Netherlands, the police, or the Victim Information Point of the Public Prosecution Service before a referral is made. Defendants are usually contacted by the police, their lawyer, or the Child Care and Protection Board in juvenile cases. Judges almost always refer cases to VOM during the court hearing and not beforehand. This means that after the mediation has finished, a new hearing has to be planned. This is considered undesirable for reasons of timeliness and efficiency. Interviewed judges usually discuss the possibility of VOM directly with the parties during the hearing. Compared to public prosecutors, they may be inclined to be more directive by strongly suggesting that parties will benefit from VOM.

The probation service and the Child Care and Protection Board examine the possibility of VOM in every criminal case in which they are involved. The extent of this examination varies. Victim Support Netherlands gauges the willingness of victims to participate in VOM when it has indications that this will be received favourably or at the request of the public prosecutor. VOM can also be a topic of discussion when legal counsellors of Victim Support Netherlands meet with the victim to discuss their personal injury claim. Lawyers can also explore VOM with their clients. Most of the interviewed lawyers do this only incidentally. Lawyers and other organisations may not

refer parties themselves but must submit a request for a referral to the public prosecutor or the judge. In the perception of some respondents, especially public prosecutors can be reluctant to refer cases to VOM or refuse to contact victims more than once. Since 2020, the Child Care and Protection Board can report cases directly to the mediation bureaus which then take care of the referral. Experiences with this practice are positive.

The interviewed public prosecutors and judges consider cases where the victim and the defendant know each other to be most suitable for VOM. Serious traffic accidents are also considered to be very suitable. Respondents argue that traffic accidents can happen to anyone; defendants in such cases may experience intense feelings of guilt. The strong focus on 'relational' criminal cases can be explained through the fact that public prosecutors and judges view VOM primarily as a way to restore the relationship between parties and achieve lasting solutions to protracted conflicts, which can also prevent future criminal charges. This focus on relational cases results in strong selectivity in the referral process. As a result, other potentially suitable cases are missed. Moreover, the type of cases that are currently most commonly referred to VOM are not necessarily the most successful. Mediators indicate that in longstanding conflicts, the time available for mediation is not always sufficient. Also, the focus on the offence can be prohibitive in these cases, as often both parties feel victimised by the other.

In addition, several other selection criteria are employed. Which criteria are used differs between respondents. Often mentioned criteria are the severity of the offence in combination with the (assumed) interests and wishes of the victim. When the offence is serious and victim and defendant do not know each other, public prosecutors and judges may be hesitant to suggest VOM and assume that victims do not desire contact with the defendant. However, the data studied in this research show that when such cases are referred, parties are equally likely to agree to mediation and to reach a closing agreement.

The mediation process

Of all cases referred to VOM between 2017 and 2022, mediation took place in over half (57%). When no mediation takes place, this is usually because the victim and/or the defendant do not want to participate. In addition, mediation officers may reject cases when they see no leads for a successful mediation. Despite the agreement that during ongoing criminal proceedings, VOM takes precedence over restorative mediation, a substantial number of cases are still referred to the wrong agency. These cases are transferred back to the mediation bureaus.

Depending on the mediation bureau, the parties are first approached by letter or by telephone. In their contacts with victims and defendants, the mediation officers pay close attention to the voluntariness of participation and the commitment of both parties. Which mediators are assigned depends on the characteristics of the case, while taking into account an even distribution of cases across mediators in the court district.

During the intake meetings, mediators pay close attention to the motives and expectations of defendants and victims and their voluntary participation. They also prepare parties for the face-to-face encounter and explain the rules of the mediation. In the face-to-face encounter, victim and defendant each tell their stories and the mediators try to get them to talk to each other about the offence and possibly come to

an agreement. Third parties such as lawyers and parents (in juvenile cases) may also be present at the face-to-face encounter. In exceptional case, shuttle mediation can take place, where there is no direct contact between the parties and the mediators convey messages.

Mediators report spending between six and ten hours on an 'average' case. They regularly have more complex cases where an additional meeting is needed, or the closing agreement has to be adjusted several times. According to the mediators interviewed, the remuneration for the mediation is too low in relation to the time spent, especially in more complex cases. In addition, travel costs are not reimbursed, and mediators receive a lower fee when no face-to-face encounter takes place. The organisation of the mediation takes on average between 64 and 76 days over the period 2018-2022. However, according to the mediation officers interviewed, mediations are usually organised within the maximum time frame (six weeks for adult defendants, four weeks in juvenile cases). In a minority of cases more time is needed. When there is no strict deadline (for example because a date for a court hearing has not yet been set), priority might be given to more urgent cases, which might explain that average processing times exceed the maximum time frame.

Most mediations are concluded with a closing agreement between the parties (84%). Almost a quarter (24%) of closing agreements include agreements on financial compensation. The interviews show that unilateral statements occur infrequently. Judges and public prosecutors value the closing agreement as they see it as evidence of the defendant taking responsibility. In many cases, successful VOM results in a (conditional) dismissal of the criminal case, a suspended sentence or a guilty verdict without imposing a sentence. Participation in VOM is also taken into account in the penalty demanded by the public prosecutor and the sentencing advice given by the probation service and the Child Care and Protection Board.

Variations in the implementation of VOM

The implementation of VOM is broadly in line with the agreed upon procedures. Deviations from these procedures usually come down to the mediation bureaus being given a larger role in selecting suitable cases or contacting parties. This is done to increase the number of referrals and to lighten the workload of the Public Prosecution Service. Interviews reveal variation in when cases are referred to VOM and which information is given to parties prior to referral. These points are not covered in existing working procedures. In addition, not only the Child Care and Protection Board but also probation officers and lawyers sometimes register cases directly with the mediation bureaus rather than going through the public prosecutor.

The interviews did not reveal any differences between VOM with adult or adolescent (18-23 years) defendants. VOM with juvenile (<18 years) defendants is largely the same as with adult defendants. In juvenile cases, public prosecutors and judges value quick turn-around times. This may lead to juvenile criminal cases not being referred to VOM when the perception is that this will slow down the handling of the criminal case. Respondents also note that juvenile defendants may have more trouble taking responsibility for their actions. In addition, juveniles are more likely to commit crimes in a group setting. This complicates the VOM process both in terms of logistics – as there may be multiple defendants meeting with the victim – and in terms of taking responsibility for one's own part. When the VOM encounter takes place, mediators report that young people easily engage with each other and share their emotions.

The study revealed some differences in the referral process between public prosecutors and judges. Public prosecutors prefer to refer cases to VOM as early as possible. They generally do not contact parties directly. In contrast, judges usually refer cases at the hearing and prefer to inform parties themselves. No differences were found between referrals in cases tried at first instance and cases tried before the Court of Appeal.

No major differences were found between mediation bureaus. Differences mostly concern how parties are contacted (first by telephone or first by letter).

Proposals to stimulate referral to VOM and improve its effectiveness

This study makes clear that there is a large untapped potential of cases in which victims and suspects could benefit from VOM, but which are currently not being referred. Furthermore, more effort is needed to make VOM an integral part of working processes in the Public Prosecution Services and the judiciary and to stimulate involvement of other relevant judicial organisations. Based on the findings of the study, we have made some suggestions to improve effectiveness of VOM and ensure that VOM is used in more cases when this is appropriate. We have compiled these suggestions into four overarching proposals:

- 1 Combating unwarranted selectivity in the referral process. This could include further integration of VOM in the everyday work of the Public Prosecution Service and the judiciary, continuous efforts to raise awareness among employees of these institutions, and better substantiation of rejected requests for VOM.
- 2 Strengthening the position of the mediation bureaus. This could include enabling direct registration of cases by all relevant judicial organisations, lawyers, and victims and defendants themselves. Additionally, consider having mediation officers be the first point of contact for the victim in all cases to prevent disparities in information and lighten the workload of the Public Prosecution Service.
- 3 Strive to make VOM an integral part of the criminal justice process without losing its unique character. Suggestions to achieve this are more involvement of lawyers and judicial organisations such as Victim Support Netherlands in the mediation process and informing mediation bureaus and mediators of the decision in the criminal case.
- 4 Areas of focus in information and communication: Make sure that information provision – including the timing of the VOM request – meets the needs of victims and defendants. Improve awareness among public prosecutors, judges, and other judicial organisations of the possible psychological benefits of participating in VOM for both victims and defendants, including for victims of more severe offences and in cases where the parties do not know each other. Emphasize that VOM does not replace criminal proceedings.

Literatuur

- Angel, C. (2005). *Crime victims meet their offenders: Testing the impact of restorative justice conferences on victims' post-traumatic stress symptoms*. [proefschrift, University of Pennsylvania].
- Banwell-Moore, R. (2022). Just an 'optional extra' in the 'victim toolkit'? The culture, mechanisms and approaches of criminal justice organisations delivering restorative justice in England and Wales. *International Review of Victimology*, 29(2), 217-235.
- Batchelor, D. (2023). How crime severity predicts willingness to meet the offender. *Psychology, Public Policy, and Law*, 29(2), 169-181.
- Bolívar, D. (2013). For whom is restorative justice? A mixed-method study on victims and (non-)participation. *Restorative Justice: An International Journal*, 1(2), 190-214.
- Bradshaw, W., Roseborough, D., & Umbreit, M. S. (2006). The effect of victim offender mediation on juvenile offender recidivism: A meta-analysis. *Conflict Resolution Quarterly*, 24(1), 87-98.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame, and reintegration*. Cambridge University Press.
- Brink, H., & Van der Wilt, C. (2021). Mediation in strafzaken bij het Gerechtshof Den Haag. *Tijdschrift Conflicthantering*, 5, 59-63.
- Choi, J. J., Green, D. L., & Gilbert, M. J. (2011). Putting a human face on crimes: A qualitative study on restorative justice processes for youths. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 28, 335-355.
- Choi, J. J., Green, D. L., & Kapp, S. (2010). Victimization, victims' needs, and empowerment in victim offender mediation. *International Review of Victimology*, 17, 267-290.
- Choi, J. J., & Severson, M. (2009). "What! What kind of apology is this?": The nature of apology in victim offender mediation. *Children and Youth Services Review*, 31, 813-820.
- Claessen, J., Blad, J., Slump, G. J., Van Hoek, A., Wolthuis, A., & De Roos, T. (2018). *Voorstel van Wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief Memorie van Toelichting. Herziene versie*. Wolf Legal Publishers.
- Claessen, J., & Zeles, G. (2013). Bemiddeling in strafzaken in Maastricht: De eerste onderzoeksresultaten. *Nederlands Juristenblad*, 27, 1766-1772.
- Claessen, J., Zeles, G., Zebel, S., & Nelen, H. (2015a). Bemiddeling in strafzaken in Maastricht II: Onderzoek naar de samenhang tussen bemiddeling en recidive. *Nederlands Juristenblad*, 29, 2015-2025.
- Claessen, J., Zeles, G., Zebel, S., & Nelen, H. (2015b). Bemiddeling in strafzaken in Maastricht III: Onderzoek naar recidive bij jeugdigen en volwassenen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 15(4), 9-24.
- Cleven, I., Lens, K. M. E., & Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht: Eindrapportage Onderzoek pilots herstelbemiddeling*. International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT).
- Dhami, M. K. (2012). Offer and acceptance of apology in victim-offender mediation. *Critical Criminology*, 20, 45-60.
- Dierx, J., & Panis, M. (2018). Risico's rondom de eindovereenkomst bij mediation in strafzaken. Over (de)juridisering, strijdige belangen en management van verwachtingen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 18(2), 25-42.

- Elbers, N., Becx, I., & Lauwaert, K. (2020). Herstelrecht. In: C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille, & M. Smit (red.) *Nederlandse encyclopedie empirical legal studies*, pp. 913-937. Boom Juridisch.
- Elbers, N., Becx, I., & Lauwaert, K. (2023). Herstelrecht. In: N. Elbers, C. van den Berg, & M. Kragting (red.) *What works: Effectieve ondersteuning voor slachtoffers*, pp. 179-193. Boom Criminologie.
- Gavrielides, T. (2018). Victims and the restorative justice ambition: A London case study of potentials, assumptions and realities. *Contemporary Justice Review*, 21(3), 254-275.
- Gerkin, P. M. (2009). Participation in victim-offender mediation: Lessons learned from observations. *Criminal Justice Review*, 34(2), 226-247.
- Gomis-Pomares, A., Villanueva, L., & García-Gomis, A. (2021). Disentangling the impact of victim-offender mediation in youth recidivism. *Anuario de Psicología Jurídica*, 31, 85-89.
- Grimsey Jones, F., Jaffé, L., Harris, L., Franklin, J., Allam, L., & Shapland, J. (2023). An economic evaluation of restorative justice post-sentence in England and Wales. *Frontiers in Psychology*, 14, 1-14.
- Gustafson, D. L. (2018). *Encountering 'The Other': Victim offender dialogue in serious crime* [proefschrift, KU Leuven].
- Hansen, T., & Umbreit, M. (2018). State of knowledge: Four decades of victim-offender mediation research and practice: The evidence. *Conflict Resolution Quarterly*, 36, 99-113.
- Hoekstra, M. S. (2021). *Herstelrecht bij de politie. Een inventarisatie van initiatieven en werkwijzen*. WODC. Cahier 2021-3.
- Hoekstra, M. S. (2022). Messy victims and sympathetic offenders: The role of moral judgments in police referrals to restorative justice. *Contemporary Justice Review*, 25(2), 179-197.
- Hoekstra, M. S., & Den Bak, R. R. (2021). *Herstel in detentie. Beleid en interventies*. WODC. Cahier 2021-26.
- Hordijk, M. (2011). *De kijk op herstelbemiddeling door jeugdige daders in een Justitiële Jeugdinrichting: Een kritisch onderzoek naar herstelbemiddeling* [masterthesis, Universiteit Utrecht].
- Jonas, J., Zebel, S., Claessen, J., & Nelen, H. (2022). The psychological impact of participation in victim-offender mediation on offenders: Evidence for increased compunction and victim empathy. *Frontiers in Psychology*, 12.
- Jonas-van Dijk, J., Zebel, S., Claessen, J., & Nelen, H. (2020). Victim-offender mediation and reduced reoffending: Gauging the self-selection bias. *Crime & Delinquency*, 66(6-7), 949-972.
- Jonas-van Dijk, J. (2024). *Opening the black box of victim-offender mediation: Does participation in VOM reduce offenders' risk of reoffending and, if so, how?* [proefschrift, Universiteit Maastricht].
- Kimbrell, C. S., Wilson, D. B., & Olaghere, A. (2023). Restorative justice programs and practices in juvenile justice: An updated systematic review and meta-analysis for effectiveness. *Criminology & Public Policy*, 22(1), 161-195.
- Kuo, S-Y., Longmire, D., & Cuvelier, S. J. (2010). An empirical assessment of the process of restorative justice. *Journal of Criminal Justice*, 38, 318-328.
- Latimer, J., Dowden, C., & Muise, D. (2005). The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. *The Prison Journal*, 85(2), 127-144.
- Laxminarayan, M., Pemberton, A., & Lens, K. (2013). Victim-offender encounters in the Netherlands. In: D. Bolivar, I. Aertsen, & I. Vanfraechem (red.), *Victims and restorative justice*. European Forum for Restorative Justice.

- Rugge, T., & Scott, T-L. (2009). *Restorative justice's impact on participants' psychological and physical health*. Public Safety Canada.
- Sawin, J. L., & Zehr, H. (2013). The ideas of engagement and empowerment. In G. Johnstone & D. van Ness (Eds.), *Handbook of restorative justice* (pp. 41-58). Willan Publishing.
- Shapland, J., Atkinson, A., Atkinson, H., Chapman, B., Dignan, J., Howes, M., Johnstone, J., Robinson, G., Sorsby, A. (2007). *Restorative justice: The views of victims and offenders. The third report from the evaluation of three schemes*. University of Sheffield.
- Shapland, J., Atkinson, A., Atkinson, H., Dignan, J., Edwards, L., Hibbert, J., Howes, M., Johnstone, J., Robinson, G., & Sorsby, A. (2008). *Does restorative justice affect reconviction? The fourth report from the evaluation of three schemes*. University of Sheffield.
- Shapland, J., Robinson, G., & Sorsby, A. (2011). *Restorative justice in practice: Evaluating what works for victims and offenders*. Routledge.
- Sijtsma, P., & Kool, R. (2023). Eind goed, al goed? De eindezaakverklaring na mediation in het strafrecht. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 23(1), 11-23.
- Stamatakis, N., & Vandeviver, C. (2013). Restorative justice in Belgian prisons: The results of an empirical research. *Crime, Law, and Social Change*, 59, 79-111.
- Suzuki, M., & Yuan, X. (2021). How does restorative justice work? A qualitative metasynthesis. *Criminal Justice and Behavior*, 48(10), 1347-1365.
- Uitermark, J. (2017). *Handleiding verwijzing naar mediation in strafzaken door Openbaar Ministerie en Rechterlijke macht*. Z.uitg.
- Umbreit, M. S., Coates, R. B., & Roberts, A. W. (2000). The impact of victim-offender mediation: A cross-national perspective. *Mediation Quarterly*, 17(3), 215-229.
- Umbreit, M. S., Coates, R. B., & Vos, B. (2002). *The impact of restorative justice conferencing: A review of 63 empirical studies in 5 countries*. Center for Restorative Justice & Peacemaking.
- Umbreit, M. S., Vos, B., Coates, R. B., & Lightfoot, E. (2005). Restorative Justice in the twenty-first century: A social movement full of opportunities and pitfalls. *Marquette Law Review*, 89, 251-304.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2020). *Handbook on restorative justice programmes – second edition*. UNODC.
- Van Camp, T., & Wemmers, J-A. (2013). Victim satisfaction with restorative justice: More than simply procedural justice. *International Review of Victimology*, 19(2), 117-143.
- Van Camp, T., & Wemmers, J-A. (2016). Victims' reflections on the protective and proactive approaches to the offer of restorative justice: The importance of information. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 58(3), 415-442.
- Van Mazijk, T., Uitslag, M., Claessen, J., Wijngaards, D., Wisseborn, E., & Dierx, J. (2019). *Handboek mediation in strafzaken. Handleiding voor de strafmediationpraktijk*. Hogeschool Utrecht.
- Van Ness, D. W. (2005, 18-25 april). *An overview of restorative justice around the world* [presentatie]. Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, Thailand.
- Van der Plas, B. (2019). Mediation bij ZSM Midden-Nederland. De rol van de ketenpartners en optimalisering van doorverwijzingen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 19(1), 9-21.
- Van der Wilt, C. (2021). Tien jaar mediation in de strafrechtelijke jurisprudentie. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 21(2), 8-28.

- Van der Wilt, C. (2023). Mediation in de strafrechtspraak. Over drill rap, de eindezaaksverklaring, discriminatie op de arbeidsmarkt en andere ontwikkelingen. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 23(2), 10-28.
- Van der Wilt, C., Uitermark, J., Koster, E., & Leinarts, O. (2022). Rechterlijk werk maken van mediation in strafzaken. *Nederlands Juristenblad*, 22, 1778-1783.
- Van Wingerden, S., Moerings, M., & Van Wilsem, J. (2007). *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*. Universiteit Leiden.
- Verberk, S. (2011). *Mediation naast strafrecht in het arrondissement Amsterdam: Een beschrijving van het process en een verkenning van de effecten*. Rechtbank Amsterdam.
- Walgrave, L. (2009). *Advancing restorative justice as the ground for youth justice* [presentatie]. First World Congress on Restorative Juvenile Justice, Lima, Peru.
- Wallace, R., & Wylie, K. (2013). Changing on the inside: Restorative justice in prisons: A literature review. *The International Journal of Bahamian Studies*, 19, 57-69.
- Wemmers, J.-A., & Cyr, K. (2006). What fairness means to crime victims: A social psychological perspective on victim-offender mediation. *Applied Psychology in Criminal Justice*, 2(2), 102-128.
- Wemmers, J. M., & Van Hecke, T. (1992). *Strafrechtelijke dading*. WODC.
- Zebel, S. (2012). Een quasi-experimentele studie naar de effecten van de Nederlandse slachtoffer-dadergesprekken. In: I. Wijers (red), *Slachtoffer-dadergesprekken in de schaduw van het strafproces* (pp. 21-44). Boom Lemma.
- Zebel, S., Schreurs, W., & Ufkes, E. G. (2017). Crime seriousness and participation in restorative justice: The role of time elapsed since the offense. *Law and Human Behavior*, 41(4), 385-397.
- Zehr, H. (2015). *The little book of restorative justice: Revised and updated*. Good Books.

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. S. Zebel Universiteit Twente/Vrije Universiteit

Leden

Mr. Ş. Bingöl	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mr. A. Pinkster	PinksterMediation/Advocaten Amsterdam Noord
Mr. dr. M. Samadi	Universiteit Leiden
Dr. S. Verberk	Zelfstandig adviseur en onderzoeker

Bijlage 2 Methodische verantwoording interviews

Afname interviews

Het merendeel van de 35 interviews (27) is individueel afgenomen, bij 8 interviews was sprake van een groepsgesprek met twee of drie respondenten. De interviews zijn zowel digitaal (22) als op locatie (11) en telefonisch (2) afgenomen. Dit is in overleg met de respondent afgesproken. De individuele interviews duurden gemiddeld een uur, variërend van 40 tot 70 minuten. De groepsgesprekken duurden over het algemeen langer (tussen de 46 en 118 minuten). Een aantal respondenten stuurden na afloop van het interview nog aanvullende informatie.

Aan het begin van het interview zijn respondenten in het kader van *informed consent* geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de methode en de omgang met hun data. Alle respondenten gaven toestemming voor geluidsopname van het interview. Na afloop zijn de interviews woordelijk uitgewerkt door een externe organisatie en gecontroleerd op juistheid door de onderzoekers. Respondenten kregen hun transcript toegestuurd en konden feitelijke onjuistheden corrigeren en aanvullingen doorgeven. Zes respondenten maakten hiervan gebruik, hetgeen heeft geleid tot kleine wijzigingen in de betreffende transcripten. Verder konden respondenten afzien van deelname aan het onderzoek, tot het moment van publicatie van het rapport. Dit kwam niet voor.

Analyse interviews

Voor de analyse van de interviews is gebruikgemaakt van het programma voor kwalitatieve data-analyse MAXQDA. Met dit programma kunnen tekstfragmenten gecodeerd worden en met elkaar vergeleken. De interviews zijn geanalyseerd op basis van deductieve codering, waarbij codes van tevoren zijn bepaald op basis van de onderzoeksvragen en onderwerpen op de itemlijst. Vervolgens zijn deze codes getest op drie interviews, waarna ze waar nodig zijn aangepast. De interviews zijn door drie verschillende onderzoekers gecodeerd. Betrouwbaarheid is gewaarborgd door regelmatig overleg waarbij verschillen in wijze van coderen, vragen en aandachtspunten zijn besproken.

Bijlage 3 Itemlijst interviews

Onderstaande itemlijst geeft een overzicht van de hoofdthema's die in de interviews zijn besproken. Niet alle thema's zijn in alle interviews aan bod gekomen, dit hing af van de functie en expertise van de respondent.

Algemene inleiding interviews en informed consent

- Toestemming geluidsopname (indien geen toestemming: interviewer maakt aantekeningen). De geluidsopname wordt na publicatie van het rapport verwijderd. De afspraken m.b.t. *informed consent* worden opgenomen (indien geen opname: op de mail gezet).
- Respondent begrijpt dat alle informatie vertrouwelijk zal worden behandeld en niet rechtstreeks naar de persoon herleidbaar zal zijn.
- Respondent heeft recht op inzage in het interviewtranscript en wordt in de gelegenheid gesteld om feitelijke correcties en aanvullingen door te geven.
- Respondent heeft op elk moment tot aan publicatie van het rapport het recht om deelname aan onderzoek in te trekken, verkregen materiaal zal dan worden verwijderd.
- Het rapport wordt na openbaarmaking van het onderzoek toegezonden.
- Voorstelrondje
- Korte introductie onderzoek

1) Werkwijze bij verwijzing naar/aanmelding voor MiS

- a. Selectieproces voor verwijzing naar MiS
- b. Informatievoorziening en instemming verdachte/slachtoffer
- c. Verloop verwijsproces/communicatie met mediationbureau
- d. Verzoeken via andere partijen (advocatuur, RvdK, reclassering, SHN)
- e. Terugkoppeling mediationbureau en invloed van slotovereenkomst op beslissing verwijzers en advisering RvdK/3RO
- f. Tijdsbesteding

2) Werkproces mediationbureau

- a. Kwaliteit van de verwijzing/aanmelding
- b. Contact met partijen
- c. Selecteren van mediators en inplannen afspraken
- d. Informatievoorziening aan mediators
- e. Werkwijze wanneer partijen niet willen deelnemen
- f. Terugkoppeling naar verwijzers
- g. Doorlooptijden
- h. Tijdsbesteding

3) Werkproces mediators

- a. Informatievoorziening en communicatie met mediationbureau
- b. Voorbereiding en opzet mediationgesprekken
- c. Opstellen slotovereenkomst
- d. Rol derden (advocaat, ouders, anderen) in mediationproces
- e. Tijdsbesteding en vergoeding

4) Typering van verwezen/aangemelde zaken

- a. Kenmerken van verwezen/aangemelde zaken
- b. Overeenkomsten of verschillen tussen zaken met jeugdige of volwassen verdachten

- c. Overeenkomsten of verschillen tussen zaken verwezen door OM of Rechtspraak, en in eerste aanleg en hoger beroep
- d. Verschillen in aanmeldingen over de tijd
- e. Kenmerken zaken aangemeld door (keten)partners (advocatuur, SHN, reclassering, RvdK)

5) Communicatie en afbakening

- a. Kwaliteit informatievoorziening en voorlichting
- b. Afbakening MiS ten opzichte van andere herstelrechtvoorzieningen (herstelbemiddeling, Halt, anders)

6) Knelpunten en best practices

- a. Welke organisatorische knelpunten zijn er?
- b. Welke zaken lopen goed?

7) Overige punten

Bijlage 4 Registratiegegevens

Onderstaande gegevens uitgesplitst naar mediationbureau X jaar (2017-2022):

- 1 Het totale aantal aangemelde zaken
- 2 Het aantal aangemelde zaken naar leeftijdscategorie van de verdachte (jeugdige, adolescent, volwassene)
- 3 Het totale aantal zaken dat door het mediationbureau in behandeling is genomen (gestarte zaken)
- 4 Het aantal gestarte zaken naar leeftijdscategorie van de verdachte (jeugdige, adolescent, volwassene)

Onderstaande gegevens uitgesplitst naar jaar (2017-2022):

- 5 Het aantal aangemelde zaken per verwijzende partij (OM, rechter/raadsheer, rechter-commissaris)
- 6 Het aantal aangemelde zaken naar type delict
- 7 Het aantal gestarte zaken naar type delict
- 8 Het totale aantal afgeronde zaken
- 9 Het aantal afgeronde zaken waarin overeenstemming is bereikt tussen de partijen, en het aantal afgeronde zaken waarin gedeeltelijke overeenstemming is bereikt
- 10 Het aantal afgeronde zaken waarin afspraken zijn gemaakt over een schadevergoeding
- 11 Het aantal zaken met overeenstemming, het aantal zaken met gedeeltelijke overeenstemming en het aantal zaken met schadevergoeding naar leeftijdscategorie van de verdachte
- 12 Het aantal zaken met overeenstemming, het aantal zaken met gedeeltelijke overeenstemming en het aantal zaken met schadevergoeding naar type delict
- 13 De gemiddelde tijdsduur van verwijzing tot aan afboeking van de mediation in MARS

Het Wetenschappelijk Onderzoek-
en Datacentrum (WODC),
Kennisinstituut voor de rechtsstaat,
is een onafhankelijk kennisinstituut
dat valt onder het ministerie van
Justitie en Veiligheid. Het WODC
draagt bij aan behoud en
verbetering van de rechtsstaat via
het (laten) uitvoeren van kwalitatief
hoog wetenschappelijk onderzoek.
En door het aanbieden van
gevraagde en ongevraagde kennis,
verbeterpunten en (waar mogelijk)
denkrichtingen.

Meer informatie:

www.wodc.nl