

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 829

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

1. Inleiding

In het commissiedebat Strafrechtketen van 29 juni 2023 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de evaluatie van het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (hierna: het Beleidskader).¹ Met deze brief doe ik de toezegging gestand en geef ik u een stand van zaken van de evaluatie.

Met de inzet van herstelrecht in het strafrecht hebben slachtoffers en verdachten of veroordeelden de mogelijkheid om de gevolgen van een strafbaar feit te bespreken en waar mogelijk te herstellen. De inzet van herstelrecht draagt bij aan een duurzame betekenisvolle oplossing waardoor partijen zich weer op de toekomst kunnen richten.

De twee belangrijkste herstelrechtvoorzieningen zijn mediation in strafzaken (hierna: MiS) en herstelbemiddeling. MiS is een verwijzingsvoorziening en vindt plaats op verwijzing van de officier van justitie of de rechter, al dan niet op verzoek van een ketenpartner. Na verwijzing van een officier van justitie of rechter onderzoekt het mediationbureau of partijen daadwerkelijk bereid zijn tot mediation. De mediation biedt partijen een begeleide dialoog om te komen tot emotioneel of ander gewenst herstel. Ook hebben partijen de mogelijkheid afspraken te maken en deze afspraken vast te leggen in een schriftelijke overeenkomst, ook wel de slotovereenkomst. Deze slotovereenkomst wordt toegevoegd aan het strafdossier. De officier van justitie en/of de rechter houden vervolgens ingevolge artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering rekening met de slotovereenkomst bij het nemen van een eindbeslissing over de strafzaak of bij het vonnis. Bij herstelbemiddeling gaan partijen los van het strafproces met elkaar in gesprek om relationeel of emotioneel herstel te bewerkstelligen na een ingrijpende gebeurtenis. De gesprekken worden begeleid door Stichting Perspectief Herstelbemiddeling (hierna:

¹ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 802.

PH). PH biedt, naast een gesprek, ook andere vormen van bemiddeling aan, zoals een pendelbemiddeling, groepsherstel, een videoboodschap of een briefwisseling. Voor mij zijn het beide volwaardige kwalitatieve voorzieningen met verschillende karakteristieken die elkaar aanvullen.

2. Evaluatie van het Beleidskader

Het Beleidskader is in 2020 in werking getreden en is bedoeld om professionals richtsnoeren voor de praktijk te bieden en om te komen tot een structurele, uniforme en duurzame werkwijze.² Het Beleidskader beschrijft onder meer welke herstelrechtvoorzieningen er zijn en in welke fase van het strafproces deze ingezet kunnen worden. De focus ligt daarbij in de eerste plaats op de fase van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder de afdoenings- en vervolgingsfase OM, en in de tweede plaats op de berechtingsfase.³ In het Beleidskader is tevens vastgelegd dat MiS in de afdoenings- en vervolgingsfase OM en de berechtingsfase de voorliggende voorziening is. Herstelbemiddeling kan volgens het Beleidskader in principe op elk door partijen gewenst moment worden gevoerd. In de afdoenings- en vervolgingsfase OM en berechtingsfase kan herstelbemiddeling worden ingezet indien de officier van justitie of de rechter besluit niet naar MiS te verwijzen, of als slachtoffers en verdachten afzien van MiS.

Conform mijn toezegging tijdens het commissiedebat Arbitrage, mediation en herstelrecht van 22 juni 2022 heb ik het Beleidskader geëvalueerd.⁴ Het doel van de evaluatie was om te achterhalen of de uitvoeringspraktijk erin voorziet dat bij slachtoffers en verdachten/veroordeelden met een herstelbehoefte daadwerkelijk een herstelrechtvoorziening wordt ingeroepen én of betrokkenen (waaronder professionals) uitkomen bij de aangewezen herstelrechtvoorziening zoals opgenomen in het Beleidskader.

Op 10 oktober 2022 zijn betrokken organisaties en (keten)partners schriftelijk geconsulteerd waarna er diverse gesprekken zijn gevoerd. Het gaat hierbij om de politie, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Perspectief Herstelbemiddeling (PH), Defence for Children, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), vanuit de Rechtspraak het landelijk team Mediation in Strafzaken (MiS), de Reclassering, Halt, de Vereniging Mediators in Strafzaken (VMSZ), Restorative Justice Nederland (RJN), het openbaar ministerie (OM) – waarbij ook de werkwijze Zorgvuldig Samen en op Maat (ZSM) is betrokken – en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

De volgende twee vragen zijn schriftelijk aan bovengenoemde organisaties voorgelegd:

1. *Hoe werkt volgens u het Beleidskader in de praktijk?*
2. *Welke voorstellen heeft u ter verbetering van de praktijk als het gaat om de inzet van herstelrecht?*

Hieronder zal ik achtereenvolgens ingaan op de beantwoording van deze vragen (2.1. en 2.2.). Vervolgens beschrijf ik het knelpunt van gegevensdeling (2.3.). Tot slot beschrijf ik hoe opvolging wordt gegeven aan deze evaluatie (2.4.).

² Kamerstukken II 2020–2021, 29 279, nr. 633.

³ Kamerstukken II 2020–2021, 29 279 en 33 552, nr. 560.

⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, 29 279, nr. 732.

2.1. De werking van het Beleidskader in de praktijk

Volgens het merendeel van de organisaties heeft het Beleidskader in zijn algemeenheid gezorgd voor duidelijkheid over de verhouding tussen de herstelrechtvoorzieningen (herstelbemiddeling en MiS) in de verschillende fases van het strafproces, conform de beoogde doelstelling. Betrokken slachtoffers, verdachten en veroordeelden komen voor een groot deel uit bij de herstelrechtvoorziening zoals dat is aangewezen in het Beleidskader. Wel volgt er uit de evaluatie dat een aantal belangrijke aandachtspunten wordt geconstateerd. Deze zullen hieronder nader worden uitgewerkt.

Politiefase

Het Beleidskader maakt onderscheid in verschillende fases van het strafproces: de onderzoeksfase van de politie (hierna: politiefase), de afdoenings- en vervolgingsfase van het OM, de berechtingsfase en de tenuitvoerleggingsfase. Volgens het huidige Beleidskader kan herstelbemiddeling in principe op elk door partijen gewenst moment worden ingezet, waaronder in de politiefase. Het Beleidskader regelt dat bij het doorzenden van een strafzaak van de politie naar het OM betrokkenen op de hoogte worden gesteld van het feit dat MiS de voorliggende herstelrechtvoorziening is. De mogelijkheid voor MiS kan echter nog niet direct worden overwogen, omdat het een verwijsoorziening betreft; alleen de officier van justitie of rechter kan naar MiS verwijzen, al dan niet op verzoek. In de reacties op de evaluatie is aangegeven dat bij de uitvoering van het Beleidskader onvoldoende overeenstemming is op welke wijze een herstelrechtvoorziening kan worden ingezet in die tussenliggende fase. Hierdoor worden betrokkenen met een herstelbehoefte soms gemist.

Afdoenings- en vervolgingsfase OM en de berechtingsfase

Volgens het huidige Beleidskader is MiS de voorliggende voorziening in de afdoenings- en vervolgingsfase OM en berechtingsfase totdat de strafzaak onherroepelijk is geworden. Gelet op de vrije keuze van het slachtoffer om herstelrecht in te roepen conform artikel 18 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten, wordt er in reactie op de evaluatie gepleit om in een lopende strafzaak de toegang tot herstelbemiddeling voldoende te waarborgen in het Beleidskader, zodat ook in de fase van afdoening- en vervolging en berechting slachtoffers en veroordeelden ruimte krijgen voor een herstelbemiddelingstraject. Daar staat tegenover dat in de reactie op de evaluatie ook wordt gepleit voor een meer exclusieve inzet van MiS in de afdoenings- en vervolgingsfase OM en berechtingsfase totdat de zaak onherroepelijk is geworden, teneinde de rechtsgelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen.

2.2. Voorstellen ter verbetering van het Beleidskader en de uitvoeringspraktijk van herstelrecht

Hieronder beschrijf ik de belangrijkste verbetervoorstellen voor de praktijk die de geconsulteerde organisaties en (keten)partners hebben gedaan. De focus in deze brief is gelegd op verbetervoorstellen die mogelijk directe gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van de herstelrechtvoorzieningen. Alle overige verbetervoorstellen die door de geconsulteerde organisaties zijn gedaan, zullen in deze brief buiten beschouwing worden gelaten en separaat worden opgepakt.

Informatie over herstelrecht

Uit de reacties op de evaluatie volgt dat professionals die slachtoffers, verdachten en veroordeelden kunnen wijzen op de mogelijkheid van herstelrecht nog onvoldoende op de hoogte zijn van de verschillende mogelijkheden van herstelrecht en de juiste werkwijze zoals beschreven in het Beleidskader. De inzet van herstelrecht is afhankelijk van de kennis van iedere individuele professional. Ook komt naar voren dat slachtoffers in de strafrechtketen nog niet altijd objectief geïnformeerd zijn over de verschillende mogelijkheden van de inzet van herstelrechtvoorzieningen en de gevolgen hiervan («informed consent»), zoals volgt uit artikel 51h, eerste lid, Sv en uit artikel 5, onder j, en artikel 18 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. Als het gaat om informatie is bij de evaluatie in het bijzonder aandacht gevraagd voor voorlichting van professionals in de jeugdstrafrechtketen, zoals bijvoorbeeld meer leeftijdsgerichte informatie. Tot slot wordt door een aantal organisaties de suggestie gedaan om de informatievoorziening te centraliseren in de vorm van één centraal punt voor intake, informatie en doorgeleiding naar de meest passende herstelrechtvoorziening.

Herstelrecht in jeugdstrafzaken

Er zijn in 2022 141 respectievelijk 318 jeugdzaken aangemeld bij PH en MiS. Door enkele organisaties is aandacht gevraagd voor herstel in jeugdstrafzaken. Om herstelrecht in jeugdstrafzaken verder te bevorderen wordt in de reactie op de evaluatie gepleit voor een apart hoofdstuk over jeugdherstelrecht in het Beleidskader, zodat aandacht is voor specifieke (kwaliteits)eisen bij de inzet van herstelrecht in jeugdstrafzaken, zoals onder meer neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Ook is de suggestie gedaan om in het Beleidskader op te nemen dat herstelrechtvoorzieningen (in het geval van een erkennende verdachte) standaard worden aangeboden in het jeugdstrafrecht om dit vervolgens uit te werken in een AMvB of een wet.

De aansluiting tussen herstelbemiddeling en MiS

Het kan zijn dat een slachtoffer het traject voor herstelbemiddeling via PH is gestart in de politiefase. Als een strafzaak naar het OM wordt doorgestuurd, moeten betrokkenen op de hoogte worden gesteld van het feit dat MiS de voorliggende voorziening is. In de praktijk controleert PH bij de betrokken partijen of sprake is van een lopende strafzaak. Indien er sprake is van een lopende strafzaak en de mogelijkheid van MiS moet worden overwogen, dan blijkt uit de evaluatie dat de aansluiting tussen herstelbemiddeling en MiS kan worden verbeterd. Zo is de bereidheid om zaken warm over te dragen afhankelijk van personen en onderlinge relaties. Voorts blijkt uit de evaluatie dat betrokkenen worden gewezen op de mogelijkheid van herstelbemiddeling zodra de inzet van MiS niet wenselijk is in de afdoenings- en vervolgingsfase OM en berechtingsfase of bij een sepot. Uit de evaluatie volgt desalniettemin dat weinig tot geen zaken warm worden overgedragen. Door enkele organisaties is voorgesteld om soepeler samen te werken en zaken over en weer warm over te dragen.

Rechtstreekse aanmelding bij mediationbureaus

De RvdK kan zaken rechtstreeks aan melden bij de mediationbureaus. Het mediationbureau legt de zaak voor aan de officier van justitie of rechter die de zaak vervolgens kan verwijzen naar MiS. Uit de evaluatie van het Beleidskader blijkt dat er zowel bij de Reclassering als bij de (slachtoffer)advocatuur ook behoefte is om zaken formeel rechtstreeks aan te

kunnen melden bij het mediationbureau. Ook wordt ervoor gepleit dat indien bij beide partijen behoefte is aan contact, de officier van justitie of rechter standaard verwijzen naar MiS en dat het mediationbureau de mogelijkheid tot MiS nader onderzoekt.

2.3. Knelpunt gegevensdeling

Volgens het Beleidskader is er ruimte voor herstelbemiddeling na een sepot of na oplegging van een strafbeschikking (die eventueel is opgelegd in een ZSM-traject). Herstelbemiddeling na een sepot blijkt echter niet vaak te worden ingezet. Dit heeft onder meer te maken met (het ontbreken van) de gegevensdeling vanuit het OM naar PH. PH krijgt weinig tot geen contactgegevens van de niet-initiatief nemende partij bij sepot (of lopende zaken). Hierdoor kan onvoldoende rekening worden gehouden met een herstelbehoefte van betrokkenen.

In de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is aan het OM de bevoegdheid gegeven om aan derden strafvorderlijke gegevens te verstrekken, voor zover noodzakelijk voor het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit zijn betrokken. Hieruit volgt dat bij een sepot of vrijspraak geen gegevens worden verstrekt, tenzij er sprake is van een zwaarwegend belang (ernstig of acuut gevaar). Bij een lopende zaak geldt het uitgangspunt: geen informatieverstrekking, tenzij er sprake is van een zwaarwegend belang én spoedeisendheid.

2.4. Vervolg evaluatie Beleidskader

Op basis van de opgehaalde informatie kan geconcludeerd worden dat het Beleidskader voor een groot deel heeft gezorgd voor duidelijkheid als het gaat om de inzet van herstelrecht. Uit de evaluatie komt echter ook een aantal aandachtspunten naar voren waardoor de mogelijkheid van herstelrecht nog niet voldoende wordt benut als bij één of beide partijen een herstelbehoefte bestaat. Ik zal het Beleidskader aanpassen om ervoor te zorgen dat er meer duidelijkheid komt over de rollen, taken en bevoegdheden van beide herstelvoorzieningen in de verschillende fases van het strafproces. Daarbij wordt gezien of aansluiting gezocht kan worden bij geldende afspraken en kaders, waaronder het Screenings- en selectiviteitskader misdrijven. Het Screenings- en selectiviteitskader geeft handvatten voor de politie en het OM om de juiste keuzes te maken in de aanpak van misdrijven. Zodoende kan de uniformiteit in werkprocessen van ketenpartners beter worden geborgd. In de aangepaste versie van het Beleidskader zal eveneens meer aandacht worden besteed aan herstelrecht in jeugdstrafzaken.

Uit de verbetervoorstellen blijkt dat duurzame, uniforme en objectieve voorlichting over herstelrecht is gewenst. Mijn ministerie gaat op korte termijn in gesprek met betrokken organisaties en (keten)partners om professionals uniform en duurzaam voor te lichten over de meerwaarde en de werkwijze van de inzet van (jeugd)herstelrecht. Ook zijn uniforme landelijke afspraken noodzakelijk om de zaak over en weer warm over te dragen als betrokkenen dat wensen. Van belang is dat er een voortvarende warme overdracht moet kunnen plaatsvinden tussen PH en MiS en dat gelet op de doorlooptijden bij het OM de mogelijkheid voor MiS tijdig wordt overwogen. Momenteel voer ik met het landelijk team MiS en PH gesprekken hierover. Voorts ga ik onderzoeken of en hoe de aanmelding bij het mediationbureau door bijvoorbeeld de Reclassering en (slachtoffer)advocatuur toegankelijker kan worden gemaakt. Tot slot blijf ik met het OM in gesprek om te bezien of verbeteringen kunnen worden doorgevoerd als het gaat om het knelpunt van de gegevensdeling met PH en zal

ik dit, waar mogelijk, betrekken bij de uitwerking van de motie van het lid Ellian c.s. van 6 juli 2023.⁵

3. Slot

De (uniforme) inzet van herstelrechtvoorzieningen draagt bij aan een verbetering van de toegang tot het recht en is waardevol voor zowel slachtoffers, verdachten en de samenleving. De komende periode ga ik samen met de betrokken organisaties en (keten)partners met de bovengenoemde punten aan de slag. Voorop staat dat verdachten, daders, slachtoffers en nabestaanden met een herstelbehoefte daadwerkelijk terecht kunnen bij een herstelrechtvoorziening.

Om de inzet van herstelrecht te bevorderen, lopen er momenteel ook andere trajecten. Het gaat daarbij onder meer om het Actieplan versterken ketenaanpak zeden, plan- en procesevaluatie MiS, de pilot mediation onder de Innovatiewet Strafvordering en de verkenning naar de wettelijke verankering van herstelrecht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Waar mogelijk zal ik deze ontwikkelingen in samenhang bezien met de bovengenoemde verbetervoorstellen.

Het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen en het Beleidskader herstelbemiddeling (2016) vertonen op bepaalde punten tegenstrijdigheden. Daarom stel ik uw Kamer op de hoogte van mijn voornemen om het Beleidskader herstelbemiddeling in te trekken. Bepaalde onderdelen daarvan zullen geïntegreerd worden in de nieuwe versie van het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen. Ik informeer uw Kamer hierover naar verwachting in de loop van 2024.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 805.