

Vergaderjaar 2024–2025

29 528

Mediation en het rechtsbestel

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang ten aanzien van het onderwerp herstelrecht. Ik zal daarnaast ingaan op het WODC onderzoek *plan- en procesevaluatie mediation in strafzaken*. Ik betrek daarbij de verschillende toezeggingen die ik aan uw Kamer heb gedaan en de verschillende moties die door uw Kamer zijn aangenomen.¹

Bij herstelrecht wordt na het plegen van een strafbaar feit een ontmoeting tussen het slachtoffer (of hun nabestaanden) en de verdachte of dader georganiseerd. Dit kan voor, tijdens, of na het strafproces. Deelname aan herstelrecht is vrijwillig en het biedt partijen de gelegenheid om samen in gesprek te gaan over de gevolgen van een strafbaar feit en, waar mogelijk, afspraken te maken over herstel. Zo helpt het slachtoffers om uit te spreken wat de gebeurtenis met hen heeft gedaan. Ook maakt een gesprek het mogelijk om antwoorden te krijgen, wat kan zorgen voor vermindering van angstgevoelens en gevoelens van machteloosheid. Partijen krijgen tevens de mogelijkheid om afspraken te maken, waardoor zij zich weer op de toekomst kunnen richten. Uit onderzoek blijkt dat verdachten die deelnemen aan een vorm van herstelrecht een hogere verantwoordelijkheid voor hun daad voelen en meer schuld en schaamte laten zien dan verdachten die niet hebben deelgenomen.² De reflectie van verdachten of veroordeelden op het eigen gedrag wordt bovendien in

¹ Kamerstuk 36 234, nr. 6; Kamerstuk 36 410 VI, nr. 52; Kamerstuk 24 587, nr. 999; Kamerstuk 33 552, nr. 99; Kamerstuk 33 552, nr. 122.

² WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 28.; Jiska Jonas, Opening the black box of victim-offender mediation: Does participation in VOM reduce offenders' risk of reoffending and, if so, how?, 2024.

verband gebracht met een lagere kans op recidive.³ Herstelrecht komt niet in plaats van het strafrecht, maar is een aanvulling op het strafrecht, voor zowel volwassenen als jeugdigen.

De twee belangrijkste herstelrechtvoorzieningen zijn mediation in strafzaken (hierna: MiS) en herstelbemiddeling. MiS is een verwijzingsvoorziening van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de rechtspraak, waarbij slachtoffers en verdachten tijdens de strafprocedure in gesprek kunnen gaan over het strafbare feit, begeleid door twee gespecialiseerde mediators.

MiS richt zich op emotioneel herstel en het maken van afspraken over de vergoeding van eventuele schade (zowel materieel als immaterieel).

De uitkomst van de mediation wordt – als partijen dit willen – vastgelegd in een slotovereenkomst die door de officier van justitie of de rechter wordt meegewogen bij het nemen van een beslissing over de zaak.

Herstelbemiddeling daarentegen is niet verbonden aan de afdoeningsbeslissing die in het strafproces wordt genomen. Bij herstelbemiddeling gaan partijen met elkaar in gesprek om relationeel of emotioneel herstel te bewerkstelligen na een ingrijpende gebeurtenis. Dit kan op elk moment, zowel kort na de gebeurtenis, als jaren later. De gesprekken worden voorbereid en begeleid door Stichting Perspectief Herstelbemiddeling.⁴ Naast gesprekken zijn bij Perspectief Herstelbemiddeling ook andere vormen van contact mogelijk, zoals een briefwisseling of een pendelbemiddeling waarbij een bemiddelaar boodschappen overbrengt. Partijen kunnen zich voor contact met de ander wenden tot het aanmeldpunt.⁵

Voor zowel volwassenen als jeugdigen zijn dezelfde voorzieningen beschikbaar. Het beleid en de ontwikkeling daarvan zien dan ook op beide doelgroepen.

1. WODC onderzoek plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken

Op 7 juni 2024 bood de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer het rapport plan- procesevaluatie MiS van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) aan, waarbij tevens een beleidsreactie is toegezegd.⁶ Het onderzoek evalueert de werking van MiS sinds de landelijke invoering in 2017. Aanleiding voor dit onderzoek was de wens van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming om te bezien of en hoe de inzet van MiS kan worden verbeterd en/of effectiever kan worden gemaakt.⁷ Hieronder zal ik eerst kort ingaan op het onderzoek, de belangrijkste bevindingen en de voorgestelde denkrichtingen. Vervolgens geef ik mijn reactie op de geschetste denkrichtingen. Bij deze reactie zal ik enkele moties van uw Kamer betrekken.

In de planevaluatie wordt ingegaan op de beleidsdoelstellingen van MiS en op hoe de voorziening MiS (op papier) is vormgegeven. Ook wordt beschreven welke effecten er van MiS mogen worden verwacht op basis

³ Jonas-van Dijk, J., Zebel, S., Claessen, J., & Nelen, H., The Psychological Impact of Participation in Victim-Offender Mediation on Offenders: Evidence for Increased Compunction and Victim Empathy, *Frontiers in Psychology* (2022); WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 29.

⁴ Perspectief Herstelbemiddeling wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁵ <https://perspectiefherstelbemiddeling.nl>.

⁶ Kamerstuk 29 528, nr. 16.

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 271, p. 5.

van de (internationale) wetenschappelijke literatuur voor slachtoffers, verdachten, de strafrechtketen en de samenleving. In de procesevaluatie is onderzocht hoe de inzet van de voorziening in de praktijk verloopt, in hoeverre de uitvoering overeenkomt met de landelijk ontwikkelde werkwijze, en welke knelpunten en best practices de betrokken professionals ervaren. Daarbij wordt tevens ingegaan op de gevonden verschillen tussen de werkwijze «op papier» en in de uitvoeringspraktijk.

1.1 Conclusie van het WODC onderzoek

De onderzoekers concluderen dat de inzet van de voorziening grotendeels volgens de hiervoor ontwikkelde werkwijzen verloopt en dat MiS kan rekenen op groeiende bekendheid onder verwijzers, ketenpartners en de advocatuur. Hoewel uit de interviews blijkt dat MiS van toegevoegde waarde is voor slachtoffers en verdachten, is de inzet ervan echter nog betrekkelijk marginaal. Minder dan 1% van het totaal aantal strafzaken dat wordt ingeschreven bij het OM, wordt verwezen naar MiS. Het onderzoek concludeert dat er nog een groot onbenut potentieel is aan zaken waarin MiS kan worden ingezet.

Volgens de onderzoekers wordt de verwijzing naar MiS belemmerd door knelpunten bij de inpassing in het reguliere werkproces van het OM en de rechtspraak. De belemmeringen worden zoal 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 na verwijzing naar MiS (rechtspraak). Ook bemoeilijkt het hoge verloop binnen zowel OM als rechtspraak het borgen van MiS binnen de organisatie. Daar komt bij dat MiS geen verplicht onderdeel vormt van de opleiding tot officier van justitie of rechter, wat ertoe leidt dat voorlichting onvoldoende beklijft en misvattingen blijven bestaan zoals het onjuiste idee dat MiS niet parallel aan strafrechtelijke vervolging kan worden ingezet. MiS is daarmee nog onvoldoende ingebed in de werkprocessen van het OM en de rechtspraak.

De inzet van MiS wordt voorts beperkt door de oneigenlijke selectiviteit bij het verwijzen naar MiS. Zo hanteren verwijzers verschillende selectiecriteria om te beoordelen of een zaak geschikt is. Er ligt een sterke focus op verkeerszaken en zaken waarin slachtoffer en verdachte elkaar kennen. Ook bestaat de misvatting onder verwijzers dat MiS in zware zaken niet geschikt wordt geacht. Daarbij speelt de zwaarte van de zaak in combinatie met de (veronderstelde belangen) van slachtoffer een rol. Hierdoor worden zaken gemist.

Verder zijn alleen de officier van justitie en de rechter of raadsheer bevoegd om te verwijzen naar MiS.⁸ Andere ketenpartners zoals reclasering of Slachtofferhulp Nederland en de advocatuur kunnen alleen verzoeken tot verwijzing indienen, maar de uiteindelijke beslissing blijft liggen bij de officier van justitie of de rechter. Volgens een deel van de respondenten uit het onderzoek stranden de verzoeken regelmatig, doordat het onderzoek nog loopt of er juist te weinig tijd rest voor de zitting. De Raad voor de Kinderbescherming kan zaken direct aanmelden bij het mediationbureau, dat vervolgens de mogelijkheid van MiS – in overleg met de officier van justitie en rechter – verder onderzoekt. De ervaring daarmee is volgens het onderzoek positief.

⁸ Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces, p. 3.

1.2 Denkrichtingen

In de rapportage worden enkele denkrichtingen voor de doorontwikkeling en verbetering voor het vaker en effectiever inzetten van MiS geformuleerd.

Uitgangspunt van deze denkrichtingen is dat het (laten) onderzoeken van MiS moet worden gezien als een recht van slachtoffers en verdachten in het strafproces. Het gaat om de volgende denkrichtingen:

- I. Tegengaan van oneigenlijke selectiviteit in het verwijsproces
- II. Versterken van de rol van de mediationbureaus
- III. Streven naar een sterkere organisatorische inbedding van MiS in het strafproces, zonder het unieke karakter te verliezen
- IV. Aanpakken van knelpunten in voorlichting en communicatie

1.3 Beleidsreactie

Ik ben verheugd te constateren dat er bij de professionals in de strafrechten sprake is van een groeiende bekendheid met de mogelijkheid van MiS.⁹ Tegelijkertijd onderschrijf ik dat er nog stappen nodig zijn om de inzet van herstelrecht te stimuleren. Tegelijkertijd wil ik benadrukken dat niet iedere strafzaak geschikt is voor MiS en er bij zowel slachtoffers als verdachten niet altijd een herstelbehoefte en/of herstelbereidheid bestaat. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een ontkennende verdachte. Daarnaast kan het voorkomen dat er geen slachtoffers (zijnde een natuurlijk persoon) in de strafzaak zijn. Ook kan er sprake zijn van zaaks- of persoonsafhankelijke contra-indicaties die maken dat verwijzing niet gepast is. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om strafzaken zoals stalking, dan wel om iemand met een licht verstandelijke beperking (LVB).

Hieronder zal ik ingaan op de denkrichtingen uit het onderzoek.

I. Tegengaan van oneigenlijke selectiviteit in het verwijsproces.

Vooropgesteld moet worden dat alle type strafzaken in beginsel in aanmerking kunnen komen voor MiS. Wel gaat het bij het aanbieden van MiS om maatwerk waarbij onder andere de behoefte van de betrokkenen en de fase waarin de zaak zich bevindt een rol spelen. Zo kan voor de één het mediationaanbod te vroeg komen en voor de ander te laat. Daarnaast is de herstelbehoefte van slachtoffers, nabestaanden en verdachten niet statisch en kan deze in de loop van de tijd veranderen. Het ontwikkelen van objectieve criteria om te beoordelen of én wanneer MiS aan de orde is, ligt daarmee niet voor de hand. Van belang is dat slachtoffers (en eventueel hun nabestaanden) en verdachten in een zo vroeg mogelijk stadium geïnformeerd worden over de mogelijkheid van herstelrechtvoorzieningen, in het bijzonder de mogelijkheid van MiS.

Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake nieuwe Wetboek van Strafvordering, is onderzocht of nadere wettelijke verankering van herstelrecht nodig is.¹⁰ Na een consultatie met de ketenpartners had ik aanvankelijk het voornemen om een informatieplicht voor de politie en een recht voor slachtoffers en verdachten om de mogelijkheid tot MiS te laten onderzoeken, wettelijk te verankeren.¹¹

⁹ WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 7.

¹⁰ Kamerstuk 36 327, nr. 3, p. 312.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1982 p. 3.

Het amendement van Kamerleden van Nispen en Mutluer dat op 25 maart jl. door uw Kamer is aangenomen, sorteert hier op voor.¹² Dit amendement regelt dat de officier van justitie bevordert dat de betrokken opsporingsambtenaar in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte mededeling doet van de mogelijkheden tot herstelrechtvoorzieningen, waaronder mediation en andere vormen van herstelrecht.¹³ Voorts voorziet het amendement in de mogelijkheid voor zowel het slachtoffer als de verdachte om een verzoek tot mediation in te dienen, waarbij een afwijzing van verzoek moet worden gemotiveerd.¹⁴

Ik zal onderzoeken of er verdergaande wijzigingen nodig zijn in het nieuwe Wetboek van Strafvordering om de positie van herstelrecht te versterken en de inzet ervan te stimuleren. Dergelijke wijzigingen zouden, tezamen met de regeling voor mediation die is opgenomen in de Innovatiewet Strafvordering (artikelen 572 t/m 574 Sv), via de tweede aanvullingswet kunnen worden meegenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Een onderdeel van de huidige regeling voor mediation in de Innovatiewet betreft de mogelijkheid voor de rechter om – na een geslaagde mediation – een eindezaakverklaring uit te spreken. Hiermee hoop ik tot een sluitende regeling te komen waarin de toegang tot herstel voor slachtoffers en verdachten voldoende is geborgd. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de motie van Kamerleden Van Nispen (SP) én Lahlah (GL-PvdA) van 6 november 2024 en de motie Van Nispen (SP) van 8 juni 2022.¹⁵ In de moties wordt verzocht in te zetten op rechtstreekse toegang tot alle herstelrechtvoorzieningen voor slachtoffers en (jeugdige) verdachten, respectievelijk om ervoor te zorgen dat slachtoffers het recht krijgen op zelfstandige toegang om te laten onderzoeken of de toepassing van herstelrechtvoorzieningen mogelijk is. Ook wordt mede invulling gegeven aan de motie van Van Nispen (SP) van 6 november 2024 waarin onder meer wordt verzocht om te blijven werken aan betere toegang tot herstelrecht voor slachtoffers die te lang moeten wachten.¹⁶

Ik ben voorts van mening dat het opnemen van herstelrecht in den brede, en MiS in specifieke zin, in werkprocessen van de ketenorganisaties kan bijdragen aan betere inzet ervan. Tegelijkertijd hebben deze organisaties te maken met een hoge werkdruk. Ik blijf met de landelijk coördinator MiS (van de Raad voor de rechtspraak) in gesprek over, of en zo ja welke (vaste) momenten in het strafproces te vinden zijn waarop de mogelijkheid van MiS tijdig kan worden overwogen om de aanhouding van de zaak en daarmee vertraging in het strafproces te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door het tijdig betrekken van de mediationbureaus, de zaakscoördinatoren (OM) en gerechtsjuristen (rechtspraak). Een goed voorbeeld in dat verband is de pilot bij het gerechtshof Den Haag en Amsterdam, waarin zaken vooraf (ruim voor de zitting) worden geselecteerd en verwezen.¹⁷

Hiermee wordt voorkomen dat zaken kort voor of op zitting worden aangehouden en daarmee tijd verloren gaat. Inmiddels zijn er andere gerechten die deze werkwijze willen overnemen. De landelijk coördinator MiS onderzoekt de mogelijkheden daartoe.

¹² Kamerstuk 36 327, nr. 51.

¹³ Artikel 1.11.2, eerste lid nieuw, Wetboek van Strafvordering

¹⁴ Artikel 1.11.2, derde juncto zesde lid, nieuw Wetboek van Strafvordering.

¹⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 999; Kamerstuk 33 552, nr. 99;

¹⁶ Kamerstuk 33 552, nr. 122.

¹⁷ WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 75.

In dit kader ben ik ook met het OM in gesprek om te bezien of en zo ja, hoe MiS kan worden opgenomen in de relevante beleidsregels van het OM, zoals de Aanwijzing slachtofferrechten en strafvorderingsrichtlijnen.

Aanvullend werk ik aan een traject in het kader van het vergroten van de bewustwording van de meerwaarde van herstelrecht. Dit traject richt zich met name op de professionals van organisaties in de strafrechtketen, waaronder OM en rechtspraak. Zie hiervoor meer onder paragraaf IV.

II. Versterken rol van de mediationbureaus

In de huidige inrichting van MiS is de verwijzing naar mediation voorbehouden aan officieren van justitie en rechters.¹⁸ Ik benadruk het belang van die doorslaggevende rol, om te waken voor het onderzoeks- en procesbelang en als extra waarborg om secundaire victimisatie te voorkomen. Ik erken echter wel dat de mogelijkheid voor MiS door officieren van justitie en rechters in de praktijk beter onderzocht kan worden.

Ik zie verder ook een belangrijke rol weggelegd voor de andere ketenpartners en de advocatuur bij het stimuleren van de inzet van MiS. Zo kan de Raad voor de Kinderbescherming strafzaken zaken direct aanmelden bij het mediationbureau, waarvoor de werkprocessen van zowel de Raad als het mediationbureau zijn aangepast. De ervaringen daarmee zijn positief.

Uit het WODC-onderzoek blijkt dat andere ketenpartners, zoals de Reclassering en de advocatuur, zich ook direct melden bij het mediationbureau. Ik ben met de landelijk coördinator MiS in gesprek om te bezien hoe de rechtstreekse aanmelding van alle partijen, waaronder ook door slachtoffers en verdachten zelf, zo laagdrempelig mogelijk gemaakt kan worden. Het vergroten van de bekendheid c.q. zichtbaarheid van de mediationbureaus is hierbij onverminderd van belang. Daarmee wordt mede invulling gegeven aan de motie van Kamerlid van Nispen (SP) én Lahlah (GL-PvdA) van 6 november 2024 waarin wordt verzocht in te zetten op rechtstreekse toegang tot alle herstelrechtvoorzieningen voor slachtoffers en (jeugdige) verdachten.¹⁹

Uit het WODC-onderzoek blijkt voorts dat verwijzers (officieren van justitie en rechters) bij zwaardere zaken en zaken waarbij slachtoffer en verdachte elkaar niet kennen, een hogere drempel ervaren om het slachtofferte benaderen voor de mogelijke inzet van MiS. Een manier om die «handelingsverlegenheid» het hoofd te bieden, is door de eerste behoefte voor MiS uit te laten vragen door een daarvoor gespecialiseerde mediation-functionaris van het mediationbureau, zoals voorgesteld in de denkrichtingen. Deze werkwijze is in Noord-Nederland al in een pilot beproefd en de resultaten waren positief.²⁰

Bij het vergroten van de zichtbaarheid van de mediationbureaus neem ik ook de bekendheid met deze mogelijkheid mee.

¹⁸ Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces, p.3.

¹⁹ Kamerstuk 24 587, nr. 999.

²⁰ WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 73.

III. Streven naar een sterkere organisatorische inbedding van MiS in het strafproces.

Het onderzoek stelt voor om ketenpartners, mediators en de advocatuur te informeren over de start en de uitkomst van de mediation of de beslissing in een strafzaak, echter is dit momenteel niet haalbaar. Het informeren over de start en uitkomst van de mediation of de beslissing in een strafzaak brengt immers een grote werklast met zich voor de mediationbureaus, waar geen capaciteit voor is. Wel steun ik, zoals door de onderzoekers is voorgesteld²¹, een meer gedetailleerde registratie van de binnengekomen verzoeken/aanmeldingen bij de mediationbureaus. Dit draagt bij aan meer kennis over de voorziening en gerichte voorlichting aan slachtoffers en verdachten, verwijzers en ketenpartners. Ik ben hierover met de landelijk coördinator MiS in gesprek.

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 8 februari 2024 heeft het toenmalige Kamerlid Uitermark de Minister voor Rechtsbescherming verzocht om te bezien op welke wijze de beroepsgroep van mediators op korte termijn een positie kan krijgen in de justitiële keten, hetgeen kan bijdragen aan het toekomstbestendiger inrichten van de voorziening mediation in strafzaken.²²

De positie van MiS wordt in de eerste plaats verstevigd door het (instrument) wettelijk te verankeren in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.²³ Ook wordt de mogelijkheid van de eindezaaksverklaring na een geslaagde mediation in het nieuwe Wetboek van Strafvordering opgenomen.²⁴

De uitvoering van MiS is op dit moment expliciet voorbehouden aan mediators van de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) die worden ingeschakeld door het mediationbureau. Dit is opgenomen in het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces.

De positie van de beroepsgroep van strafmediators bij de doorontwikkeling van het onderwerp MiS, wordt in de eerste plaats versterkt door het benutten van de deskundigheid van de MfN en de Vereniging Mediators in Strafzaken, die een deel van beroepsgroep van strafmediators vertegenwoordigt. Ik zal in de komende tijd verder bezien hoe de positie van strafmediators kan worden versterkt in de justitiële keten. De ontwikkeling van het centraal mediatorsregister wordt daar nauw bij betrokken. Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de ontwikkeling van het centraal mediatorsregister.²⁵

IV. Aanpakken van knelpunten in voorlichting en communicatie.

Ik moedig aan dat meer aandacht wordt besteed aan voorlichting en communicatie rondom MiS en het herstelrecht in den brede. Ik heb – gelet op het grote aantal ketenpartners – eind 2023 PwC gevraagd om te onderzoeken op welke wijze aan herstelrecht meer uniform en duurzaam bekendheid kan worden gegeven.²⁶ Dit advies wordt als bijlage bij deze brief aan uw Kamer verzonden. Een essentiële voorwaarde voor het

²¹ WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 107.

²² Kamerstuk 36 410 VI, nr. 52.

²³ Zie paragraaf 1.3.I. van het nieuwe Wetboek van Strafvordering

²⁴ Bij Innovatiewet Strafvordering (Stb. 2022, 276) is de eindezaaksverklaring opgenomen in artikel 573, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Door middel van het wetsvoorstel voor de Tweede aanvullingswet wordt deze mogelijkheid overgezet naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

²⁵ PM.

²⁶ Bijlage PwC advies voorlichting herstelrecht aan professionals, 2 mei 2024.

informerende van slachtoffers, verdachten en daders is de bewustwording van de mogelijkheid en meerwaarde van herstelrecht bij professionals in de strafrechtketen. Zij informeren immers slachtoffers en verdachten. Derhalve is het beleid – conform het PwC advies – daar in eerste plaats op gericht.

Ten aanzien van voorlichting en communicatie in de strafrechtketen hebben de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden:

- Naar aanleiding van het PwC advies heeft in kwartaal drie van 2024 een sessie met ketenpartners plaatsgevonden en is besloten om gezamenlijk te starten met het formuleren van een schriftelijke kernboodschap over herstelrecht. Na de zomer zal hier verdere uitwerking aan worden gegeven. Ik streef er naar om dit begin volgend jaar gereed te hebben.
- In het kader van het Actieplan versterken ketenaanpak zeden²⁷ is een brede bewustwordingsfilm over herstelrecht ontwikkeld voor professionals. Momenteel wordt door de bij het actieplan betrokken ketenpartners gezien hoe de video structureel kan worden opgenomen in het opleidingsaanbod van de professionals in de strafrechtketen. De film zal in ieder geval worden opgenomen in het cursusaanbod van het Studiecentrum Rechtspleging (het SSR) en dat van andere ketenpartners, zoals de politie, het OM en de Reclassering. In het verlengde hiervan wordt geëxperimenteerd met een pilot bij Slachtofferhulp Nederland, waar professionals van Perspectief Herstelbemiddeling een grotere rol krijgen in het informeren van slachtoffers en betrokkenen in zedenzaken. Met het voorgaande wordt mede invulling gegeven aan de motie van Kamerlid Mutluer om te bewerkstelligen dat de optie van MiS en herstelbemiddeling breder bekend wordt onder slachtoffers van seksueel geweld.²⁸
- Begin 2024 heeft tijdens de landelijke vakdag voor familierechercheurs een interne presentatie plaatsgevonden met de leden van het landelijk team MiS, het OM en Perspectief Herstelbemiddeling. De aanwezige familierechercheurs zijn voorgelicht over MiS en herstelbemiddeling. De voorlichting heeft ertoe geleid dat informatie over herstelrecht in het opleidingscurriculum van de familierechercheurs is opgenomen.
- Het SSR heeft een e-learning over MiS ontwikkeld voor mediationfunctionarissen in het strafrecht. Ik zal het SSR vragen of deze e-learning doorgetrokken kan worden de (basis)opleiding voor officieren en rechters en raadsheren.
- MiS is inmiddels een geïntegreerd onderdeel van de Beroepsopleiding Advocaten voor strafrechtadvocaten.

2. Voortgang van herstelrecht

In deze paragraaf beschrijf ik de overige ontwikkelingen op het gebied van herstelrecht.

2.1 Herstelrecht in cijfers

De aandacht voor herstelrecht in de strafrechtketen groeit. Zo vonden in het jaar 2024 1.725 verwijzingen naar MiS plaats, waarvan 856 mediationtrajecten zijn gestart. In 2023 was dit aantal 1.568 respectievelijk 825. Bij Perspectief Herstelbemiddeling zijn er in 2024 1.651 zaken aangemeld. Hiervan konden 1.459 aanmeldingen worden uitgezet bij een bemiddelaar. In 2023 werden 1.529 zaken aangemeld, waarvan er 1.351 werden uitgezet bij een bemiddelaar.

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/04/tk-bijlage-actieplan-versterken-ketenaanpak-zedenzaken-1>

²⁸ Kamerstuk 36 234, nr. 6.

Tijdens het Commissiedebat Justitiële Jeugd van 22 mei jl. deed ik de toezegging aan het Kamerlid Van Nispen (SP) om cijfermatig inzicht te geven in het potentieel van herstelrecht. Op dit moment zijn er geen cijfers beschikbaar van het totale aantal zaken dat mogelijk in aanmerking komt voor de inzet van herstelrecht. Het totale aantal bij de politie ter kennis gekomen misdrijven in 2024 is 801.500. Daarvan stroomden er 196.500 in bij het OM.²⁹ Zoals eerder beschreven, lenen niet alle strafzaken zich voor de inzet van herstelrecht.

In het WODC-onderzoek naar MiS is onderzocht waar de knelpunten in de huidige praktijk zitten. Ik ben in deze brief ingegaan op de aanbevelingen. De actiepunten zien onder meer op het laagdrempeliger maken van het aanmelden van zaken bij het mediationbureau door ketenpartners, slachtoffers en verdachten, het vergroten van de bekendheid van de mediationbureaus en het beter registreren van zaken. Door een goede registratie kan het potentieel van het zaken dat in aanmerking komt voor herstelrecht in de toekomst beter inzichtelijk worden gemaakt.

2.2 Evaluatie beleidskader Herstelrechtvoorzieningen

De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming heeft uw Kamer in december 2023 geïnformeerd over de evaluatie van het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces en de knelpunten die hieruit naar voren kwamen, waaronder (onduidelijkheid over) de bevoegdheidsafbakening van de twee herstelrechtvoorzieningen in de onderzoeksfase bij de politie.³⁰

Naar aanleiding van die evaluatie heeft in september 2024 bestuurlijk overleg met het OM, de rechtspraak en Perspectief Herstelbemiddeling plaatsgevonden waar door de aangesloten partners de suggestie is gedaan om de mogelijkheid van één centraal aanmeldpunt te onderzoeken in de vorm van een pilot. Hiertoe wordt op korte termijn een bestuurlijke opdracht verleend aan onder meer de landelijk coördinator MiS, het OM en Perspectief Herstelbemiddeling. Een dergelijke pilot kan bijdragen aan een betere afstemming tussen de herstelrechtvoorzieningen. Vooralsnog blijft het bestaande Beleidskader van kracht. In de praktijk blijkt dit kader in een groot deel van de gevallen duidelijkheid te bieden.

Gegevensdeling tussen het OM en Perspectief Herstelbemiddeling blijft een aandachtspunt. Een voorbeeld in dit verband is dat aan Perspectief Herstelbemiddeling in het geval van een sepot weinig tot geen contactgegevens van de niet-initiatiefnemende partij worden verstrekt door het OM. Dat zorgt ervoor dat herstelbemiddeling na een sepot nog weinig wordt ingezet, terwijl hier in sommige gevallen wel de behoefte aan bestaat.³¹ 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. De bovengenoemde pilot kan helpen om het probleem verder inzichtelijk te maken en hier eventueel nadere afspraken over te maken. Ik wil bezien of de bekendheid van professionals met herstelrecht bijdraagt aan een betere gegevensdeling. Het belang van herstelrecht kan immers dan een rol spelen bij de belangenafweging van professionals bij het verstrekken van gegevens.

²⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 974 en Factsheet strafrechtketenmonitor 2024.

³⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 829.

³¹ Kamerstuk 29 279, nr. 829, p. 5.

Zorgvuldig afwegen of gegevens kunnen worden verstrekt op basis van de inhoud van het dossier staat daarbij voorop.

2.3 Effectevaluatie Mediation in Strafzaken

Uit de plan- en procesevaluatie MiS blijkt dat geen eenduidig antwoord te geven is inzake de mate waarin (positieve) effecten van MiS optreden voor slachtoffers en verdachten en voor hoe lang deze aanhouden. Ook is er nog geen onderzoek gedaan naar de efficiencywinst van MiS op het strafproces.³² Daarom zal het WODC een meerjarig onderzoek starten naar de effecten voor slachtoffers en verdachten. Ook de effecten op de strafrechtketen worden hierin meegenomen. De evaluatie start in 2025 en loopt tot 2029. De verwachting is dat de eerste resultaten medio 2027 zullen verschijnen.

2.4 MiS op de BES

Sinds 2022 loopt er op de BES een pilot MiS. De voorziening is belegd bij de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN). De SRCN ontvangt daartoe een subsidie. Sinds 2022 zijn 11 mediators opgeleid. Tot nu toe is sprake van 38 aanmeldingen en 12 mediationtrajecten, waarvan 11 zijn afgerond met gehele of gedeeltelijke overeenstemming. De eerste ervaringen in de praktijk zijn positief. De aanmelding van zaken is echter sterk afhankelijk van de personeelsbezetting van aanmeldende partijen. Momenteel is er op de BES sprake van een groot verloop van personeel en onderbezetting bij de politie. Het mediationbureau op de BES blijft in gesprek met de ketenpartners om MiS onder de aandacht te houden. Ik zal de komende tijd beoordelen of de voorziening structureel kan worden gemaakt.

2.5 Vergoedingen mediators in strafzaken.

Sinds 2024 is er structureel € 1,2 miljoen extra beschikbaar voor het stimuleren van herstelrecht. Hiervan is € 700.000 gereserveerd voor de verhoging van de vergoedingen van strafmediators. Vanaf 2024 zijn de vergoedingen voor mediators in strafzaken geïndexeerd van € 800 (ex. BTW) naar € 1.350 (ex BTW) per mediationtraject dat wordt afgesloten met een slotovereenkomst.

Voor MiS is in de begroting van het Ministerie van JenV structureel een budget van € 2.253.000 gereserveerd, inclusief mediation in jeugdstrafzaken. Jaarlijks wordt besloten of een loon- en prijsindexatie mogelijk is. Vooralsnog volstaat het structurele budget.

2.6 Herstelrecht bij de politie

Ik heb uw Kamer in 2022 geïnformeerd over de inzet van herstelrecht bij de politie. In de ZSM-fase (waar een groot deel van de strafzaken terecht komt) is er binnen de Vereniging van Eigenaren van ZSM³³ inmiddels landelijk overeenstemming over hoe herstelrecht kan en mag worden toegepast. Zo is aan de voorzitters van de Stuurgroepen van ZSM verzocht om per ZSM-locatie invulling te geven aan de verschillende vormen van herstelgericht werken. Dat zal de komende tijd verder vorm gaan krijgen.

³² WODC, Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken (2024), p. 10.

³³ Het betreft hier een landelijke stuurgroep. Deze stuurgroep heet de Vereniging van Eigenaren (VvE ZSM).

2.7 Samenspraak bij Perspectief Herstelbemiddeling

De stichting Perspectief Herstelbemiddeling is, naast het reguliere aanbod van herstelbemiddeling, gestart met herstelgerichte dialooggroepen, Samenspraak genaamd. In Samenspraak brengt Perspectief Herstelbemiddeling daders, slachtoffers en naasten van slachtoffers en daders met elkaar in contact in een aantal groepsgesprekken. Deze betrokkenen hebben allemaal hetzelfde type misdrijf meegemaakt. Daarnaast zijn ook twee niet bij het misdrijf betrokken burgers als vertegenwoordigers van de maatschappij onderdeel van de groep.

Iedere deelnemer krijgt de kans om vanuit eigen perspectief te vertellen over en te luisteren naar de verschillende aspecten en gevolgen van een misdrijf. Deze nieuwe vorm van dienstverlening biedt betrokkenen de mogelijkheid om een stap in hun herstel en verwerking te zetten wanneer de wederpartij geen contact wil, of waarbij dat contact niet wenselijk is.

2.8 Herstelrecht binnen DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen)

De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming heeft in het commissiedebat arbitrage, mediation en herstelrecht, van 22 juni 2022, toegezegd om te bekijken welke interventies kunnen worden verricht om een verandering van de cultuur in het gevangeniswezen teweeg te brengen.³⁴ Hij heeft toegezegd om met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in gesprek te gaan over wat er gedaan kan worden binnen de huidige kaders. Dat gesprek heeft in het voorjaar van 2024 plaatsgevonden. Zoals bekend is er sinds het najaar van 2023 bij de DJI een capaciteitsprobleem, zowel ten aanzien van het personeel als ten aanzien van beschikbare plekken.³⁵ Deze situatie noopt tot het maken van scherpe keuzes in wat wel en niet gedaan wordt. Voor extra herstelgerichte activiteiten binnen detentie is, conform het daartoe door DJI opgestelde plan van aanpak, 3 miljoen aan financiering nodig en de inzet van extra personeel. Er is op dit moment geen aanvullend budget beschikbaar voor herstelgerichte activiteiten. Ook ten aanzien van het personeel is er sprake van een tekort. Daarom wordt het nu niet mogelijk geacht om extra in te zetten op herstelgerichte activiteiten binnen detentie. Dit zal op een later moment opnieuw worden gezien.

Slot

Ik zie herstelrecht als een belangrijke aanvulling op het strafrecht en ik zal mij blijven inzetten om de inzet van herstelrecht te stimuleren. De inzet van herstelrecht is maatwerk. Tegelijkertijd is het essentieel om de gelijke toegang van slachtoffer en verdachten en of veroordeelden tot herstel te waarborgen, zodat iedereen toegang heeft tot herstelrecht.

Duidelijk is geworden dat er nog stappen moeten worden gezet om de toegang tot en de inzet van de herstelrechtvoorzieningen te verbeteren. Hiervoor zullen verschillende sporen worden bewandeld. In samenspraak met de organisatie die betrokken zijn bij de inzet van MiS en herstelbemiddeling, zal ik de in deze brief aangekondigde acties vastleggen en voorzien van een mijlpalenplanning. Ik streef ernaar dit plan direct na de zomer met de ketenpartners vast te stellen.

In dat verband blijf ik ook betrokken bij de Europese ontwikkelingen op het gebied van herstelrecht. De Europese Slachtofferrichtlijn is hierbij een belangrijk aanknopingspunt.

³⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 732.

³⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 1024 en Kamerstuk 24 587, nr. 1055

Het is tot slot belangrijk om te benadrukken dat herstelrecht geen alternatief is voor het strafrecht, maar een aanvulling daarop. Herstelrecht kan in beginsel in iedere zaak, waar sprake is van een slachtoffer, worden overwogen. De daadwerkelijke inzet ervan is echter altijd afhankelijk van de instemming van beide partijen.

Komend jaar zal ik u over de ontwikkelingen van herstelrecht, inclusief de resultaten van genoemd actieplan, informeren in de jaarlijkse Kamerbrief over de voortgang in de strafrechtketen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken