

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 741

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de raming van de extra financiële middelen die nodig zijn ter bevordering van de inzet van herstelrecht. Hiermee geef ik uitvoering aan de aangenomen motie van Kamerlid Mutluer in het tweeminutendebat Arbitrage, mediation en herstelrecht van 3 juli jongstleden.¹ Ik zal tevens ingaan op de in hetzelfde debat aangenomen motie van Kamerlid Mutluer om zaken bij de politie meer te toetsen op herstelrechtwaardigheid.² In deze brief besteed ik tot slot aandacht aan enkele toezeggingen die ik heb gedaan bij het commissiedebat Arbitrage, mediation en herstelrecht op 22 juni 2022 (Kamerstuk 29 279, nr. 732).

Ter uitvoering van deze moties is afstemming gezocht met de betrokken ketenpartners in de praktijk. De ketenpartners zien de meerwaarde van herstelrecht in en zij willen het graag verder brengen. Samen met hen heb ik in deze brief verschillende mogelijkheden geformuleerd die vermoedelijk bijdragen aan verdere intensivering van de inzet van herstelrechtvoorzieningen. Deze mogelijkheden brengen kosten met zich, waarvoor vooralsnog geen ruimte is gereserveerd binnen mijn begroting.

Zoals is beschreven in de jaarlijkse voortgangsbrief Herstelrecht van 17 juni jongstleden gaat dit najaar de evaluatie van het Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (hierna: het Beleidskader) van start.³ De effecten van de in deze brief geformuleerde mogelijkheden worden aan de hand van de evaluatie van het Beleidskader in kaart gebracht. Na afronding van de evaluatie zal er een integrale afweging plaatsvinden om te beoordelen voor welke van deze mogelijkheden eventueel middelen beschikbaar kunnen worden gesteld binnen de JenV-begroting. Bij de beoordeling betrek ik nadrukkelijk de punten communicatie en voorlichting teneinde (de voordelen van) herstelrecht

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 726, Handelingen II 2021/22, nr. 101, item 9

² Kamerstuk 29 279, nr. 727

³ Kamerstuk 29 279, nr. 721

meer bekendheid te geven. Ook zal ik onderzoeken hoe herstelrechtvoorzieningen nog beter op elkaar kunnen aansluiten. De evaluatie is naar verwachting begin 2023 afgerond. Uw Kamer wordt hier in de volgende voortgangsbrief over geïnformeerd.

Hieronder zullen per fase – waarin de inzet van herstelrecht mogelijk is – de geraamde kosten voor de verschillende mogelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. De kosten zijn slechts indicatief van aard en kunnen lager of hoger uitvallen. In bijlage 1 zijn deze kosten schematisch weergegeven.

Inventarisatie mogelijkheden ter bevordering van herstelrecht

1. Herstelrecht in de politiefase

Naast het bereiken van een maatwerkoplossing voor partijen, kan de vroegtijdige inzet van herstelrechtvoorzieningen bijdragen aan het verminderen van de druk op de strafrechtketen.⁴ Zo hoeft de politie geen opsporingshandelingen meer te verrichten indien er voor herstelrecht wordt gekozen als alternatief voor het strafrecht.⁵ Ook zaken die anders blijven liggen (lees: werkvoorraad) kunnen mogelijk middels herstelrecht worden afgedaan. Dit geldt in het bijzonder voor relatief lichte zaken met een lage vervolgingskans die zich op basis van de deskundigheid van de politie niet lenen voor de inzet het strafrecht (lees: doorzending naar het Openbaar Ministerie (hierna: OM)). In het kader van een betekenisvolle interventie voor de burger heeft de politie de ambitie om vaker te kiezen voor herstelrecht. Hieronder beschrijf ik die ambities. Ik zal eerst ingaan op de aanpak van de politie om eenvoudige en veelvoorkomende strafzaken meer te toetsen op herstelrechtwaardigheid. Daarmee doe ik de motie Mutluer inzake het toetsen van zaken bij de politie op herstelrechtwaardigheid af.

1.1. Motie Mutluer: meer toetsen van zaken op herstelrechtwaardigheid

De politie experimenteert regelmatig met regionale pilots. Een van de voorbeelden uit 2017 is de pilot in de regio Amsterdam-Zuid («Wachttijd is Hersteltijd»), waar het Kamerlid Mutluer tijdens het commissiedebat op 22 juni jongstleden aandacht voor vroeg. De politie wil met de opgedane ervaringen in de verschillende pilots komen tot doorontwikkeling van een triage aan de voorkant, waarbij herstelgericht werken voorop staat. Onder de noemer «betekenisvolle intake» starten in het laatste kwartaal van 2022 zeven pilots. De pilots richten zich op het achterhalen van de hulpvraag van de burgers, waarna zij eventueel kunnen worden doorverwezen naar een passende herstelrechtvoorziening. Bij een melding wordt in dat geval niet direct aangestuurd op het doen van een aangifte en worden zaken die binnenkomen derhalve getoetst op herstelrechtwaardigheid.

De zeven pilots richten zich op drie organisatieonderdelen: het Regionaal Service Centrum (0900-8844), de basisteams (screening van aangiften) en de Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren op criminaliteit (hierna: ZSM) tafels. Om versplintering tegen te gaan worden de bestaande en nieuwe pilots centraal gecoördineerd. De uitkomsten hiervan worden gebundeld om deze na evaluatie verder te brengen binnen de politieorganisatie. Voor een goede evaluatie, voortgang en afstemming van deze pilots is een extra budget nodig van € 5.000.

⁴ Het kan hier gaan om de inzet van een wijkagent, buurtbemiddeling of herstelbemiddeling.

⁵ Herstelrecht bij de politie, WODC, 2021.

1.2. Intensivering samenwerking politie en Perspectief Herstelbemiddeling

Conform het Beleidskader is herstelbemiddeling de voorliggende herstelrechtvoorziening in de politiefase. De politie heeft een plan van aanpak gereed waarin de intensivering van de samenwerking met de herstelrechtvoorziening Stichting Perspectief Herstelbemiddeling (hierna: Perspectief Herstelbemiddeling) structureel vorm is gegeven. Een onderdeel van dit plan is de ambitie om meer zaken aan te melden bij Perspectief Herstelbemiddeling. Op basis van een groeimodel wordt er gestreefd naar maximaal 400 aanmeldingen volgend jaar. Het toetsen van zaken uit de werkvoorraad op herstelrechtwaardigheid samen met de verschillende (nieuwe) initiatieven binnen de politie leveren naar verwachting dit resultaat op.

Perspectief Herstelbemiddeling ontvangt in 2023 een subsidie van € 1.604.000. Met de bestaande financiering en capaciteit kan Perspectief Herstelbemiddeling het komend jaar van de 400 verwachte aanmeldingen 100–150 aanmeldingen in behandeling nemen en een passende vorm van bemiddeling inzetten. Voor de overige aanmeldingen van 250–300 zaken zijn ongeveer twee fulltimers nodig. De benodigde kosten hiervoor bedragen € 150.000. Voorts voorziet Perspectief Herstelbemiddeling extra kosten om collega's van de politie een opleiding aan te bieden. De opleiding bestaat uit het volgen van e-learning toegespitst op het geven van handvatten voor de inzet van herstelbemiddeling en het bespreekbaar maken van de mogelijkheid van herstelrecht. De benodigde kosten worden begroot op ongeveer € 57.500.

1.3. Herstel in de vorm van schadebemiddeling

Indien er schade is ontstaan door toedoen van een ander, wordt er regelmatig aangifte gedaan bij de politie. Hiermee wordt in sommige gevallen onnodig de strafrechtelijke weg ingeslagen. De politie ziet in de praktijk namelijk dat de vergoeding van de geleden schade door de melder als voldoende herstel wordt ervaren. Een mogelijkheid is om meer in te zetten op schadebemiddeling als vorm van herstel om zaken af te doen. Hiervoor kan een pilot gestart worden waarbij in elke eenheid een schadebemiddelaar wordt ingezet via externe inhuur. Tegelijkertijd kan dan onderzoek worden gedaan naar de structurele invulling van schadebemiddeling via verwijzing door de politie. Voor deze pilot van een jaar is een budget nodig van ongeveer € 800.000 gebaseerd op tien fte.

1.4. Voorlichting aan de politiemedewerkers

Melders dienen door de politie goed geïnformeerd te worden over herstelgerichte alternatieven die er zijn om de burger in staat te stellen *bewust te kiezen*. Met gerichte communicatie en het organiseren van themadagen voor doelgroepen kunnen medewerkers van de politie beter worden ingelicht over de mogelijkheden van herstelrecht. De benodigde kosten worden geschat op ongeveer € 15.000. Dit bedrag kan worden gebruikt om binnen de tien regionale eenheden thematische opleidingsdagen te organiseren.

1.5. Voorlichting door de politie aan het publiek

De politie heeft een uitgebreide website (politie.nl) die aangepast kan worden, opdat de bezoeker – naast het doen van een aangifte – ook kennis kan nemen van de verschillende herstelmogelijkheden. De burger kan dan zelf een keuze maken tussen het doen van aangifte en/of gebruik te maken

van herstel mogelijkheden in hun specifieke situatie. Voor het uitbreiden en het actualiseren van de website is budget nodig van € 5.000.

2. Herstel(recht) in de ZSM-fase

Herstelrechtvoorzieningen kunnen ook worden ingezet binnen de ZSM werkwijze. Als een strafzaak instroomt bij ZSM is er sprake van de vervolgings- en (zo mogelijk) afdoeningsfase waarbij het OM beslissingen neemt met strafvorderlijke consequenties. In dat geval is Mediation in Strafzaken de voorliggende voorziening of Bureau Halt bij minderjarigen. Zoals beschreven in de voortgangsbrief Herstelrecht is de ambitie om binnen de samenwerking van ZSM herstelrecht een meer prominente plek te geven.⁶ Naar verwachting volgt eind dit jaar het plan van aanpak voor meer inzet van herstelrecht.

Om de inzet van herstelrecht verder te bevorderen is het belangrijk dat de medewerkers op ZSM ook voldoende kennis hebben over de theoretische context van herstelrecht en de meerwaarde die herstelrecht kan hebben. Deze medewerkers moeten de juiste handvatten (lees: gespreksvaardigheden) hebben om zorgvuldig de herstelbehoefte van de betrokkenen te achterhalen. Hiervoor kan een opleidingsaanbod worden opgezet om voorlichting te geven aan de ZSM medewerkers. Ontwikkeling van een basis scholingsmodule herstel bedraagt ongeveer € 15.000, waarbij de kosten van de trainer voor tien ZSM locaties worden geschat op € 36.000. In totaal is hiervoor dus € 51.000 aan middelen nodig.

3. Herstelrecht in de afdoenings- en vervolgingsfase en berechtingsfase

Mediation in Strafzaken (hierna: MiS) is de eerst aangewezen optie wanneer een lopende strafzaak onder behandeling is van een officier van justitie of een rechter. Hieronder beschrijf ik de ideeën die er zijn om MiS verder te bevorderen. Ik zal eerst ingaan op mijn toezegging uit het commissiedebat van 22 juni jongstleden omtrent de realisatie van het budget van MiS voor 2022 en de verwachting van de benodigde middelen voor het jaar 2023. Een schematische weergave is opgenomen in bijlage 1.

3.1 Budget Mediation in Strafzaken

Voor MiS is jaarlijks structureel een bedrag van € 1.116.000 gereserveerd in de begroting van JenV. Jaarlijks wordt beoordeeld of indexatie van dit bedrag mogelijk is. Daarnaast is er vanaf 2018 structureel € 300.000 per jaar beschikbaar voor MiS in jeugstrafzaken. Van het totale budget worden bekostigd: de mediators voor de uitgevoerde mediations, de werkzaamheden van de mediationbureaus (onder andere het behandelen van de verwijzingen) en de landelijke coördinatie door de Landelijk Coördinator MiS en het landelijk MiS-team.

Zoals ik eerder heb toegezegd in het commissiedebat van 22 juni jongstleden, zal ik, gelet op de sterke groei van MiS, vanaf het jaar 2024 bezien of een structurele verhoging van het budget mogelijk is.

Jaar 2022

Voor het jaar 2022 is na indexatie in totaal een bedrag beschikbaar van € 1.416.000. Op basis van de berekening voor 2022 kunnen met dit budget ongeveer 1.364 (374 in jeugdzaken) verwijzingen plaatsvinden, waarvan

⁶ Kamerstuk, 29 279, nr. 721.

769 (187 in jeugdzaken) mediations kunnen starten. In tegenstelling tot 2021 wordt er op het budget van 2022 per 1 oktober een overuitputting verwacht van € 108.563. Inmiddels kan ik meedelen dat ik hiervoor dekking heb gevonden binnen mijn begroting.

Jaar 2023

Het ligt in de lijn der verwachting dat de groei van 2022 zich in het jaar 2023 zal voortzetten. Naar schatting zullen er in 2023 ongeveer 1.513 verwijzingen plaatsvinden, waarvan 888 mediations zullen starten. Dit is gebaseerd op de procentuele stijging van 6,2% ten opzichte van 2021.⁷ Daarnaast loopt er een tweetal pilots in het kader van de Innovatiewet Strafvordering (hierna: Innovatiewet), die per 1 oktober 2022 is gestart. De verwachting is dat hier gemiddeld 275 extra verwijzingen uit voortvloeien, waarvan 160 mediations zullen starten.⁸ Voor de begroting van het budget voor 2023 is hier rekening mee gehouden. Het begrote bedrag voor 2023 is € 1.770.000. De benodigde kosten zijn derhalve € 354.000 hoger ten opzichte van het structureel gereserveerde bedrag (€ 1.416.000). Het formele besluit over de begrote extra middelen van € 354.000 is nog niet genomen.

Mocht er in het jaar 2023 sprake zijn van een overuitputting van het budget, dan zal ik dat net als dit jaar binnen mijn begroting oplossen.

3.2 Verhoging vergoedingen strafmediators

Inmiddels is bekend dat de forfaitaire vergoeding voor strafmediators in bepaalde gevallen knelt. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waar sprake is van één verdachte maar meerdere slachtoffers of nabestaanden, of in het geval dat één van de partijen niet verschijnt (no-show). De vergoedingen voor strafmediators zijn sinds 2010 niet geïndexeerd. Het bedrag per verrichte mediation bedraagt momenteel € 800 exclusief btw (€ 968 inclusief btw). De Vereniging van Mediators in Strafzaken (hierna: VMSZ) heeft voorgesteld om – in lijn met het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand – € 1.300 exclusief btw (€ 1.573 inclusief btw) per verrichte mediation te hanteren. Dit levert extra kosten op van ongeveer € 634.040 voor het verwacht aantal verwijzingen in 2023, boven op het reeds begrote bedrag van € 1.770.000. Zoals ik in het commissiedebat van 22 juni jongstleden heb gemeld, is er voor 2023 binnen mijn budget geen ruimte voor een verhoging van de vergoedingen. Er is daarmee vooralsnog geen dekking voor de genoemde extra kosten.

Ik ben wel in gesprek met de VMSZ over de financiële situatie vanaf 2024. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd in het proces ten aanzien van de verbetering van de toegang tot het recht.

3.3 Meer voorlichting Mediation in Strafzaken

Het verantwoordingsverslag MiS 2021 benoemt dat meer voorlichting en betere inbedding van verwijzing naar MiS in werkprocessen in de gehele strafrechtketen nodig is. In dit kader wordt er nagedacht over een podcast of een voorlichtingsfilm voor nieuwe officieren van justitie waarin de

⁷ De procentuele stijging van het aantal verwijzingen in 2022 ten opzichte van 2021 is ca. 6,2% (met een prognose voor de laatste maanden van dit jaar).

⁸ De pilot Innovatiewet Jeugd en Adolescenten bij Parket Oost-Nederland zal in 2023 naar verwachting leiden tot 200 tot 250 extra aanmeldingen waarvan ca. 60% zal starten. De pilot Innovatiewet Verkeer bij Parket Zeeland – West Brabant zal in 2023 naar verwachting leiden tot 40 tot 60 extra aanmeldingen waarvan ca. 50% zal starten. Voor de berekening van het aantal verwijzingen en mediations in 2023 is uitgegaan van het gemiddelde van de te verwachten aanmeldingen: 225 respectievelijk 50.

instructies voor verwijzen naar MiS worden uitgelegd. Daarnaast is specifiek door de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd om voorlichting over het onderzoeken van de herstelbereidheid bij jeugdige verdachten. Tot slot is er behoefte aan schriftelijk voorlichtingsmateriaal voor jeugdige en volwassen verdachten en slachtoffers ter aanvulling op het voorlichtingspakket van de politie en ZSM. De benodigde voorlichtingskosten worden begroot op € 30.000. Voor deze kosten is vooralsnog geen dekking binnen mijn begroting.

4. Herstel in de detentiefase

Herstelrecht – als onderdeel van *herstelgericht werken* - kan ook in de detentiefase worden ingezet. Hoewel het WODC onderzoek «Herstel in detentie» concludeert dat er sprake is van een groot aanbod van herstelgerichte interventies, is herstel nog geen structureel onderdeel van het detentietraject in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJJ) en Penitentiaire Inrichtingen (PI). Ik ben ervan overtuigd dat inzetten op herstel de resocialisatie van justitiabelen en de belangen van slachtoffers en nabestaanden, en de veiligheid van de samenleving, ten goede komt.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft dan ook de ambitie om herstelgericht werken in de PI's en JJI's door te ontwikkelen. In dit kader stel ik met DJI het komende halfjaar een plan op met realistische en uitvoerbare doelen. Deze moeten passen bij de uitdagingen waar DJI de komende tijd voor staat, zoals de aangekondigde maatregelen om de taken en middelen bij DJI weer in balans te brengen en de werving van personeel.⁹ Conform mijn toezeggingen tijdens het commissiedebat op 22 juni jongstleden betrek ik bij dit plan onder andere op welke manier de meerwaarde van herstelgericht werken meer bekendheid kan krijgen onder het gevangenispersoneel en welke acties er nodig zijn om jongeren met een licht verstandelijke beperking te bereiken. Er zal inzichtelijk worden gemaakt welke financiële middelen voor een adequate uitvoering van de doelen nodig zijn. Financiële dekking is een harde randvoorwaarde. DJI streeft ernaar het plan vóór het zomerreces van 2023 gereed te hebben. Het gesprek hierover zal ik te zijner tijd met DJI voeren.

Herstelrecht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering

In het commissiedebat van 22 juni jongstleden heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over een aantal onderwerpen als het gaat om de verankering van herstelrecht in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Het gaat hierbij om de informatieplicht voor de politie om erop te wijzen dat herstelrecht bestaat en de instructienorm voor het OM en de rechter om ambtshalve te onderzoeken of MiS mogelijk is. Ik heb in dit kader ook toegezegd om in te gaan op een recht van het slachtoffer en van de verdachte om de mogelijkheid van MiS te laten onderzoeken. Hieronder doe ik deze toezeggingen gestand.

Ik constateer dat herstelrecht in het strafrecht, waaronder MiS, een flinke groei doormaakt. Deze groei was en is mogelijk binnen het bestaande wettelijke kader. Verder wordt MiS versterkt doordat het een belangrijk deel uitmaakt van de Innovatiewet die inmiddels in werking is getreden. De Innovatiewet regelt op welke wijze de rechter kan handelen als mediation wordt gestart na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. De Innovatiewet maakt het onder meer mogelijk dat de rechter na een geslaagde mediation een »eindezaakverklaring» uitspreekt. De nieuwe aanpak wordt in pilots getest om vervolgens aan de hand van een evaluatie te bezien op welke wijze deze bevoegdheid van de rechter in het

⁹ Kamerstuk, 24 587, nr. 858.

nieuwe Wetboek van Strafvordering kan worden verankerd. Ook wordt gekeken naar de plaats van mediation in het strafproces, of er verdere aanpassingen in het kader van mediation nodig zijn en hoe een en ander systematisch in het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan worden ingepast.

Ik sta open voor overleg over nog verdergaande aanpassingen van de wetgeving, mits die toegevoegde waarde hebben voor de rechtspraak en daarbij rekening wordt gehouden met de positie van de rechter en de procesdeelnemers. Tevens dienen de doorlooptijden van strafzaken te worden bekeken, alsook de uitvoeringseffecten en financiering ervan. Het eventueel wettelijk verankeren van de informatieplicht, de instructie-normen of van het recht op mediation heeft substantiële consequenties voor de rechtspraak en zal kosten met zich brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de financiering van mediators die het verzoek tot mediation, dat door het slachtoffer of de verdachte wordt gedaan, moeten beoordelen. Dit betekent dat de door de Kamer genoemde onderwerpen eerst zorgvuldig moeten worden afgewogen vóórdat besloten wordt deze te verankeren in het nieuwe strafprocesrecht. Mede om die reden maken deze onderwerpen geen deel uit van het huidige voorstel voor de Vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat eind eerste kwartaal/begin tweede kwartaal van 2023 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De komende periode zal ik samen met de ketenpartners zorgvuldig analyseren en beoordelen of het mogelijk is om benoemde onderwerpen in de wet onder te brengen. Als uit de analyse blijkt dat dit gewenst en haalbaar is, kunnen deze onderwerpen tezamen met de resultaten van de evaluatie van de Innovatiewet worden meegenomen in een aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Op deze manier kom ik tot een samenhangende regeling van MiS in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Voor de systematiek van de aanvullingswetgeving, verwijs ik u naar de zevende voortgangsrapportage van het wetgevingsprogramma voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering.¹⁰ Kort gezegd wijzigt een aanvullingswetsvoorstel de teksten van de vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering als deze verder is gevorderd in het parlementaire proces. Hiermee wordt voorkomen dat het wetgevingsproces van het nieuwe Wetboek van Strafvordering vertraging oploopt.

Ik streef ernaar de analyse en de gesprekken met de ketenpartners medio volgend jaar af te ronden, zodat de resultaten tijdig voor handen zijn om mee te nemen in een aanvullingswet. De resultaten zal ik te zijner tijd met uw Kamer delen.

Knelpunt inzake de verstrekking van gegevens door het OM aan Perspectief Herstelbemiddeling

Door een aantal Kamerleden is uitdrukkelijk gevraagd naar het knelpunt inzake de gegevensdeling door het OM aan Perspectief Herstelbemiddeling. Ik heb de betrokken partijen laten weten dat ik hierover in gesprek wil gaan met hen om te onderzoeken wat schort en welke oplossingen we hiervoor kunnen introduceren. De inhoudelijke voorbereiding van een dergelijk gesprek heeft nog enige tijd nodig. Ik zal uw Kamer in de volgende voortgangsbrief Herstelrecht hier verder over informeren.

¹⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 712.

Tot slot

Met deze brief heb ik voor uw Kamer een inschatting gemaakt welke kosten verbonden zijn aan de voorlopige mogelijkheden om herstelrecht in de praktijk te bevorderen. De behoefte aan goede voorlichting voert hierbij de boventoon. Ik ben van mening dat de bekendheid van (de voordelen van) herstelrecht de inzet van de herstelrechtvoorzieningen daadwerkelijk verder kan brengen. Dit punt neem ik samen met de andere ideeën mee in de evaluatie van het Beleidskader, zodat er integrale beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Door middel van de jaarlijkse voortgangsbrief Herstelrecht wordt uw Kamer op de hoogte gehouden van recente ontwikkelingen op dit beleidsterrein.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind