

## POSITION PAPER VMSZ MEDIATION NAAST STRAFRECHT

### HET HELE VERHAAL

Het plotselinge afkappen van mediation naast strafrecht (MnS) heeft alle betrokken professionals verbaasd, zo niet verbijsterd. Vanaf het begin van de twee *pilots* (2009) hebben expertgroepen, landelijke werkgroepen, ambtelijke werkgroepen, wetenschappers en andere deskundigen zich beijverd om deze interventie zodanig te ontwikkelen dat deze ingevoerd kan worden. Niemand heeft zien aankomen wat de Minister nu doet: gewoon in één pennenstreek een streep erdoor. Aan dit plotselinge besluit wordt een uitleg gegeven die mediation naast strafrecht geen recht doet: het zou een kwestie van geld zijn, het bekende verhaal van de schaarse middelen et cetera. De VMSZ meent dat deze vorm van herstelrecht een betere behandeling verdient.

Herstel van geschonden waarden, herstel tussen partijen, strafrechtelijke afdoening, recht in het algemeen is geen product waarnaar men enkel met koopmansogen naar mag kijken: van alles de prijs, van niets de waarde in ogenschouw nemen. Ook de voldongen-feiten-politiek waar het besluit van de Minister van getuigt, verdient MnS niet. MnS is een interventie die zeer succesvol is ingezet bij de afdoening van strafzaken: de mediations verwezen vanuit de rechtbanken hebben een slagingspercentage van 80%.

Er is wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de inzet van dit middel <sup>1</sup> dat de waarde van mediation in het strafrecht bevestigt. Een meerderheid van ruim 70% van de deelnemers is positief over deelname, slachtoffers en daders in gelijke mate. Over een zo geslaagde vernieuwende werkwijze behoort op democratische wijze beslist te worden. Dat maakt de Minister onmogelijk door voor de zeer korte periode die overbrugd moet worden van één, hooguit twee maanden, geen gelden ter beschikking te stellen.

### Brief van de Minister

De pilot Mediation naast strafrecht werd voorlopig betaald uit gelden die op de begroting van VenJ bestemd waren voor slachtofferbeleid. Daarom zegt de Minister het geld voor slachtoffers liever anders te willen besteden. In zijn brief van 28 oktober 2016 aan de Tweede Kamer geeft de Minister blijk van een zeer beperkte kijk op het nut en de noodzaak van MnS, door alleen herstel door erkenning van leed te willen financieren.

---

<sup>1</sup> Samenvatting Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling I. Cleven MSc, Dr. K.M.E. Lens, Prof. Dr. A. Pemberton, Intervict voor WODC, 2015

Financiering van MnS hoeft niet per se uit de voor de slachtoffers beschikbare middelen te komen. Het doet de interventie tekort, om deze uitsluitend te beschouwen als één van de manieren om de positie van het slachtoffer te versterken.

### Mediation naast strafrecht: wetenschap en praktijk

Slachtoffers worden beter van herstelrecht, daders worden beter van herstelrecht en ook de maatschappij wordt beter van herstelrecht, dat overigens breder is dan enkel MnS of enkel slachtoffer-dader-gesprekken<sup>2</sup>. Het denken in een dader-slachtoffer dichotomie is een simplificatie van de werkelijkheid. Een realiteit waarin mensen óf alleen maar slachtoffer óf alleen maar dader zijn, doet betrokkenen tekort. Juist het feit dat de mediation zich afspeelt binnen het kader van het strafrecht geeft partijen de gelegenheid om in een veilige, besloten omgeving, begeleid door deskundige mediators, alles te bespreken dat hen bezighoudt, om uit te spreken wat uitgesproken moet worden, om aan te geven wat nodig is voor herstel, vergoeding van schade te regelen, en ook af te spreken welk gedeelte men al dan niet liever aan de rechter of de officier van justitie overlaat. Dat alles zal niet in dezelfde omvang en in dezelfde veilige setting op een openbare terechtzitting plaats kunnen vinden. Juist het feit dat daders en slachtoffers, onder deskundige begeleiding, met elkaar in gesprek gaan, is heilzaam. De positie van het slachtoffer wordt erkend doordat de dader verantwoordelijkheid neemt en het slachtoffer hierdoor wordt ontschuldigd.<sup>3</sup> Het emotionele en psychische herstel van het slachtoffer wordt bevorderd.<sup>4</sup> En de angst van het slachtoffer aangaande een confrontatie met de dader wordt verminderd, waardoor er een groter veiligheidsgevoel kan ontstaan.<sup>5</sup> Voor de dader geldt dat toepassing van herstelrecht leidt tot vermindering van recidive.<sup>6</sup> Ook vanuit maatschappelijk oogpunt enorm belangrijk. Daarnaast neemt de verantwoordelijkheid van de dader richting het slachtoffer toe.<sup>7</sup>

### Mediation naast Spreekrecht

Het spreekrecht voor slachtoffers tijdens de zitting is een heel ander fenomeen en heeft tot doel dat het slachtoffer wordt gehoord. Het lijkt zinvol om in dit verband de vraag te stellen 'met wie wil het slachtoffer spreken?' en 'door wie wil het slachtoffer zich gehoord voelen?'. Als het slachtoffer vooral met de dader wil spreken en door de dader gehoord wil worden, dan lijkt een gesprek tussen hen beiden een effectiever middel. Als het slachtoffer vooral door de samenleving gehoord wil worden, is het interessant dat het onderzoek van Intervict naar MnS<sup>8</sup> liet zien, dat de slachtoffers in het onderzoek meer vertrouwen in politie en justitie rapporteren dan de deelnemers aan het spreekrecht/SSV.<sup>9</sup> Bovendien komt het spreekrecht slechts toe aan slachtoffers van een beperkt

---

<sup>2</sup> Emanuela Biffi, Evan Mulder, Anthony Pemberton, Manuale Santos, Mafalda Valério, Inge Vanfraechem, Benny van der Vorm, IVOR Report, Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union, APAV, 2016

<sup>3</sup> Koss, M., Bachar, K., & Hopkins, C., (2003), Restorative justice and sexual violence. Repairing victims, building communities and holding offenders accountable. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 989 (1), 384-396.

<sup>4</sup> Johnstone, G. & van Ness, D., (2007), The meaning of restorative justice. In: G. Johnstone & D. van Ness (Eds), *Handbook of restorative justice* (pp. 5 – 23), Cullompton: Willan Publishing.

<sup>5</sup> Zie noot 4

<sup>6</sup> Sherman, L.W., & Strang, H., (2007) *Restorative Justice: the evidence*. London, the Smith Institute.

<sup>7</sup> Umbreit, M. S., Coates, R.B. & Vos, B. (2004), Victim-Offender Mediation: Three Decades of Practice and Research. *Conflict Resolution Quarterly*, 22 (1-2), 279 - 303

<sup>8</sup> Zie noot 1, blz. 13

<sup>9</sup> SSV = schriftelijke slachtoffer verklaring

aantal delicten. Het komt slachtoffers van bijvoorbeeld mishandeling niet toe terwijl juist deze zaken zeer veel naar mediation werden verwezen.

Uit ander onderzoek blijkt dat zowel daders als slachtoffers meer procedurele rechtvaardigheid in een herstelrechtprocedure ervaren dan in het gewone strafrecht omdat zij actief betrokken zijn bij 'de oplossing' van het gepleegde feit, hun verhaal kunnen vertellen en gehoord worden.<sup>10</sup> Bovendien ervaren slachtoffers en daders na afloop van de strafrechtmediation meer gevoelens van zelfrespect en waardering.<sup>11</sup>

MnS biedt een ander belangrijk voordeel: de mediation kan vaak binnen betrekkelijk korte tijd na het delict plaatsvinden. Wanneer de Officier van Justitie verwijst kan dat ruim vóór een eventuele zitting. Voor het uitoefenen van spreekrecht moet een zitting worden afgewacht, die soms voor een slachtoffer heel lang op zich kan laten wachten.

Dader-slachtoffer denken doet evenmin volledig recht aan de werkelijkheid. Soms hebben beide partijen een aandeel in escalatie van een conflict, voordat de één de grens strafrechtelijk overschrijdt. In de praktijk is ook wel gebleken dat slachtoffers als dader aangemerkt kunnen worden in de gevallen waarin zij de oorzaak van het conflict zijn geweest.

### Werkwijze rechtbankmediations

MnS vindt (in de rechtbank-pilots) over het algemeen plaats op verwijzing van de Officier van Justitie, en door de rechter. Aangevers en verdachten kunnen via de Officier van Justitie of de rechter een verzoek indienen. Voordat tot een mediation wordt overgegaan, wordt eerst bij beide partijen onderzocht of men open staat voor mediation. Dat doet de mediator of de mediationfunctionaris<sup>12</sup>. Deelname is geheel vrijwillig. Mediators in strafzaken hebben een specifieke opleiding gevolgd, namelijk de opleiding 'strafrechtmediation'.

MnS biedt door de aansluiting bij het strafrecht ook slachtoffers een ruimere keuze in de mogelijkheden tot herstel, met name waar zij de mogelijkheid biedt de Officier van Justitie of de rechter rekening te laten houden met de uitkomst van de mediation. Dat is ook in lijn met art. 12 van de Richtlijn 2012/29/EU van het Europese Parlement<sup>13</sup> dat in artikel 12 lid d) over de vaststellingsovereenkomst (voortvloeiende uit een mediation in strafzaken) tussen dader en slachtoffer bedoelt: "*de overeenkomst komt vrijwillig tot stand en mag later in een strafprocedure in aanmerking worden genomen*";.

---

<sup>10</sup> Vanfreachem, I. & Bolivar Fernandez, D. (2015). Restorative Justice and Victims of Crime. In I. Vanfreachem, D. Bolivar Fernandez & I. Aertsen (Eds), *Victims and Restorative Justice* (pp.48-75). New York: Routledge Frontiers of Criminal Justice.

<sup>11</sup> Morris, A. (2002), Critiquing the critics, a brief response to critics to restorative justice. *British Journal of Criminology*, 42, 596-615.

<sup>12</sup> In de verschillende arrondissementen werd dat verschillende geregeld

<sup>13</sup> RICHTLIJN 2012/29/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN RAAD van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2001/220/JZB

Naar verluid zou uit een businesscase blijken, dat voortzetting van MnS per saldo 1½ miljoen kost. Deze businesscase is niet geopenbaard, het is onbekend welke zaken daarin al dan niet zijn mee- en afgewogen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat alle voordelen meegerekend zijn, alleen al omdat niet alle voordelen één op één in vergelijking met de kosten van een mediation te berekenen zijn, áls deze al op geld waardeerbaar zijn. Bijvoorbeeld: in conflicten waarin partijen over en weer telkens aangiftes doen, kunnen goede afspraken, tijdens een strafrechtmediation gemaakt, die cirkel doorbreken en zorgen voor afnemende recidive en normalisering van de betrekkingen. Mediation kan ook olievlekwerking van strafbare feiten voorkómen. Een geslaagde mediation kan zittingen of aanhouding ervan voorkomen, alsmede het horen van getuigen, verwijzing naar de rechter-commissaris, daarbij inbegrepen het werk dat daaraan voor het (ondersteunende) justitiële apparaat is verbonden.

Eén van de successen van de pilot is de Utrechtse politie-pilot, waarbij mediation tot mooie resultaten in de wijk geleid heeft en zo de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt heeft bevorderd. De businesscase waar de Minister aan refereert is niet openbaar gemaakt en kan daarom niet beoordeeld worden. De Minister heeft deze informatie ook niet aan de Tweede Kamer doen toekomen in zijn meergenoemde brief d.d. 28 oktober 2016, noch bij de beantwoording van de Kamervragen<sup>14</sup> op 17 november 2016. Als de Minister hierover een open discussie met het Parlement voor staat, maakt hij deze informatie alsnog openbaar.

### Kiezen of delen?

Vanaf 2017 komt er structureel 450 miljoen euro bij op de justitiebegroting. Zo wordt de begroting van de politie in 2017 versterkt met 221 miljoen euro, die van het OM met 13 miljoen euro en die van de rechtspraak met 35 miljoen euro. Dat is extra. De gehele justitiebegroting wordt geraamd op € 12.581 miljoen.<sup>15</sup> Daarmee vergeleken kost voortzetting van mediation naast strafrecht een schijntje.

### Toch een keuze

Anderhalf miljoen is maar 0,33% van de structurele uitbreiding van de justitiebegroting en op de totale justitiebegroting verdwijnt dit bedrag in het niet. Dat onderstreept dat het geen kwestie van geld is of MnS uitgerold kan worden, maar van keuzes maken. Dan moet de keuze vóór een door alle betrokkenen als uiterst positief beoordeeld middel ook mogelijk zijn. Sterker nog: die keuze wordt wettelijk voorgeschreven!

---

<sup>14</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/17/antwoorden-kamervragen-over-mediation-in-het-strafrecht>

<sup>15</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/09/20/rijksbegroting-2017-vi-veiligheid-en-justitie>

## Artikel 51 h W v Strafvordering door Minister onjuist geïnterpreteerd

Artikel 51h Sv luidt:

- 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 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 veroordeelde, nadat het zich ervan heeft vergewist dat dit de instemming heeft van het slachtoffer.*
- 4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of tussen het slachtoffer en de veroordeelde.*

Art. 51 h Sv gaf uitvoering aan art.10 van het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ)<sup>16</sup> dat luidt:

*Artikel 10 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.*

Het Kaderbesluit is inmiddels vervangen door Richtlijn 2012/29/eu van het Europees Parlement en de Raad d.d. 25 oktober 2012, die o.a. zegt:

*Artikel 12 lid 1 sub d*

*de overeenkomst komt vrijwillig tot stand en mag later in een strafprocedure in aanmerking worden genomen;*

Uit genoemde artikelen in onderlinge samenhang wordt duidelijk dat de Europese en dus ook de nationale wetgever niet enkel het oog heeft op emotioneel herstel van het slachtoffer door middel van slachtoffer-dader gesprekken. Voorgeschreven wordt immers dat justitiële autoriteiten rekening houden met overeenkomsten tussen slachtoffers en daders. Als dat geen belangrijke doelstelling is, behoeft het ook geen speciale vermelding.

### Uitvoering Artikel 51h Sv

Anders dan de Minister in zijn antwoord (nummer 3) op de Kamervragen stelt, wordt met de slachtoffer-dader bemiddeling zoals uitgevoerd door Slachtoffer In Beeld (SIB) géén of in elk geval onvoldoende uitvoering gegeven aan het wettelijk voorschrift. De subsidie voor SIB is bedoeld voor slachtoffer-dadergesprekken die zijn gericht op emotioneel herstel en buiten het strafproces plaatsvinden. In haar nieuwsbericht van 15 november 2016 geeft de organisatie zelf ook aan géén mediations naast strafrecht meer te begeleiden.

<sup>16</sup> <https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/2001/220/jbz/f=/vgiwkjkfkipx4.pdf>

Daarmee wordt de Officier van Justitie en de Rechter de gelegenheid ontnomen om zaken die daarvoor in aanmerking komen vanuit de lopende strafzaak te verwijzen. Als magistraten niet kunnen verwijzen, dan kan het hersteltraject niet worden gevolgd (want los van de strafzaak) en dus niet worden gewaarborgd dat bij de afdoening van de strafzaak rekening kan worden gehouden met afspraken/overeenkomsten die slachtoffers en verdachten maken.

De Minister antwoordt dat het genoemde artikel niet een specifieke vorm van bemiddeling op het oog heeft, maar meer ziet in het algemeen op het bevorderen van bemiddeling, onder de voorwaarde dat dit de instemming heeft van het slachtoffer. Die opvatting berust op een onjuiste interpretatie van de wet. Waar hij art. 51 h Sv beschrijft, laat de Minister bij de beantwoording van de Kamervragen dan ook wijselijk vermelding van het tweede lid, waarin voorgeschreven wordt dat de Rechter met afspraken rekening houdt, achterwege.

De Minister is zich hier zelf ook van bewust: hij tracht niet voor niets de - onjuiste – indruk te wekken dat MnS nog wel mogelijk is, alleen niet door hem betaald.

### Aanvulling op strafproces

Door de aansluiting op het strafrechtelijk proces biedt MnS een toevoeging op de voordelen van het slachtoffer-dader gesprek, dat óók binnen de mediation plaats vindt. Partijen krijgen niet alleen de kans met elkaar te spreken, maar ook en misschien wel vooral krijgen zij de kans om door hun onderlinge afspraken inspraak te hebben in de strafrechtelijke afdoening. De grip die slachtoffers op deze manier op de situatie krijgen draagt als afzonderlijke interventie bij aan hun herstel.

Die aansluiting op het strafrechtelijk proces is een wezenlijk onderdeel in de toepassing c.q. uitvoering van art. 51 h Sv en art. 10 Kaderbesluit.

Het gaat hierbij om een wettelijk voorgeschreven taak van het OM om bemiddeling te bevorderen. Maar hoe kan het OM bemiddeling bevorderen als zij niet mag verwijzen? Waarom staat deze opdracht in het wetboek van Strafvordering als de feitelijke invulling geheel los van de strafzaak moet worden gezien? De VMSZ benadrukt het belang om de bemiddeling niet los van de strafzaak te organiseren, omdat dan bij de bepaling van de strafafdoening en strafmaat daarmee geen rekening kan worden gehouden, hetgeen strijdt met artikel 51 h Sv. Dat dit zeer onwenselijk is, heeft de praktijk al uitgewezen. Immers in vele jeugdzaken die door de Raad voor de Kinderbescherming werden verwezen naar het SIB is bemiddeld terwijl de strafzaak nog hangende was, maar is het resultaat daarvan niet bekend gemaakt aan het openbaar ministerie en/of rechters. Bemiddeling als bedoeld in art. 51 h Sv is dan ook niet een optie waar de Minister naar eigen believen al dan niet uitvoering aan kan en mág geven.

### Standpunt VMSZ

Er is in MnS behoorlijk geïnvesteerd door alle professionals: er zijn opleidingen ontwikkeld, mediators zijn specifiek opgeleid, hebben ervaring opgedaan, hebben het vak in intervisie en door uitwisseling van *best practices* verder ontwikkeld. Rechterlijke Macht en Openbaar Ministerie hebben de interventie een plaats gegeven in hun werkproces, mediationbureau 's en politie hebben een verwijzingsproces ontwikkeld. Wetenschappelijk onderzoek heeft de waarde en het nut van MnS aangetoond. MnS staat gereed om landelijk uitgerold te worden.

De VMSZ roept de Minister op die uitrol nu met spoed ter hand te nemen, en daarmee aan de wettelijke verplichting om bemiddeling daadwerkelijk voor alle slachtoffers mogelijk te maken te voldoen.

Bestuur VMSZ, 28 november 2016

Informatie: [www.vmsz.nl](http://www.vmsz.nl)

P. Mual, voorzitter

Mede namens Mr. J. Spigt, Mw.mr A. Pinkster, Mw.mr M. Uitslag