

Vergaderjaar 1997–1998

25 452

**(Schade)bemiddeling in het strafproces,
vergelijking dading en andere
bemiddelingsvormen**

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 oktober 1997

Op basis van de aangenomen motie Van der Burg/Dittrich, kamerstuk 1996–1997, 25 000-VI nr.23 en mede naar aanleiding van het algemeen overleg met de Vaste commissie voor Justitie op 2 oktober 1997 doe ik u hierbij een notitie toekomen omtrent de inpassing van de (schade)-bemiddelingsvorm dading in andere vormen van hulp voor slachtoffers en bejegening van daders.

Het gaat er hierbij om dat dading een vorm van bemiddeling blijft en landelijk beschikbaar komt.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

1. Inleiding

Deze notitie strekt ertoe aan te geven op welke wijze de (schade)-bemiddelingsvorm dading organisatorisch een plaats kan krijgen in de afwikkeling van de schade (of andere vorm van genoegdoening) tussen dader en slachtoffer van een strafbaar feit. Zo wordt het ontwikkelde gedachtengoed van dading recht gedaan.

Alvorens in te gaan op de opbouw en de inhoud van de notitie wil ik twee zaken opmerken die van belang zijn voor een goed begrip bij de invoering van dading.

– Ik ben van mening dat een zekere zelfredzaamheid van burgers bij het oplossen van hun eigen conflicten wenselijk is. De (schade)bemiddelingsvorm dading kan daar zeker een rol bij spelen.

Zelfredzaamheid is ook één van de redenen waarom ik onderzoek doe naar de toepasbaarheid van alternatieve geschillenbeslechting (ADR). In het bijzonder wil ik weten voor welke rechtsgebieden bemiddeling zinvol is. Van conflictbemiddeling is sprake wanneer een onderhandelingsproces tussen twee (of meer) partijen in elkaars aanwezigheid professioneel begeleid en ondersteund wordt door een neutrale derde, namelijk de conflictbemiddelaar. De oplossing van het conflict wordt door de partijen samen bepaald. Deze methode onderscheidt zich van de (schade)-bemiddelingsvorm dading in zoverre dat bij dading partijen (dader en slachtoffer) doorgaans niet bij elkaar komen, doch zich laten vertegenwoordigen door secondanten.

– In de tweede plaats is het zo dat het civielrechtelijk conflict tussen dader en slachtoffer, waarbij nog de vraag is of sprake is van een gelijkwaardige positie, parallel loopt met het (strafrechtelijke) conflict dat de dader heeft met de gemeenschap. De beslissing of een strafbare gedraging moet worden bestraft, buiten de vergoeding van schade of een andersoortige conflictoplossing, is voorbehouden aan het Openbaar ministerie. Het is aan het Openbaar ministerie om elke individuele zaak te toetsen op vervolgbaarheid, waarbij de vergoeding van de schade (niet slechts de overeenkomst dat schade zal worden vergoed) door de dader in niet te zware zaken zeker een rol speelt. Het Openbaar ministerie kan dan van vervolging afzien (sepot).

De notitie is als volgt opgebouwd.

– Eerst volgt een beschrijving van de uitgangspunten bij opnemings van dading in het strafproces. Het gaat daarbij in het bijzonder om het vervolgingsmonopolie van het Openbaar ministerie, de criteria voor de toepassing van dading, de toepasbaarheid van art.12 Wetboek van Strafvordering en het voortbestaan van het Garantiefonds Benadeelden..

– Voorts volgt mijn visie omtrent de wijze waarop dading in het strafproces organisatorisch een plaats kan krijgen.

– Tenslotte is een financiële paragraaf en een invoeringstraject opgenomen.

In een bijlage is een procedurele vergelijking gemaakt tussen de wijze waarop bemiddeling in het kader van Terwee en bemiddeling in het kader van dading thans plaatsvinden aangevuld met cijfermateriaal inzake resultaten.

2. Uitgangspunten invoering dading

Tijdens het algemeen overleg van 2 oktober jl. zijn er zowel van de zijde van de Vaste commissie als van mijn kant onderwerpen genoemd die bij de landelijke invoering van dading een rol spelen. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf aan de orde het vervolgingsmonopolie van het

Openbaar ministerie, de criteria voor toepassing van dading, art. 12 Wetboek van Strafvordering en het Garantiefonds.

– Vervolgingsmonopolie Openbaar ministerie.

In het oorspronkelijke gedachtengoed van de voorstanders van een strafrechtelijke dading is bij het sluiten van de strafrechtelijke dading-overeenkomst geen plaats meer voor het Openbaar ministerie om de dader te vervolgen. Als uitgangspunt wordt genomen dat dader en slachtoffer een civielrechtelijk conflict hebben: de dader heeft tegenover het slachtoffer een onrechtmatige daad begaan. Op zich is dit juist. De dader heeft echter ook de strafrechtelijke regels overtreden. Het is dan ook aan het Openbaar ministerie om te beslissen of de dader, ondanks voldoening van de schade aan het slachtoffer, al dan niet vervolgd dient te worden. Immers er kunnen andere redenen zijn, zoals de ernst van het feit of de persoon van de dader, die het Openbaar ministerie doen besluiten alsnog te vervolgen.

Ook het streven om vóór de zitting de schadevergoeding te regelen werkt als stok achter de deur voor de dader.

Dat het openbaar ministerie ook zijn vervolgingsrecht behoudt bij het tot standkomen van een strafrechtelijke dading moge blijken uit art. 1890 BW(oud) 2e lid, waarin staat dat een tot stand gekomen dading geenszins de vervolging door het openbaar ministerie belet. Bij de totstandkoming van het Nieuw Burgerlijk Wetboek is dit artikel niet overgenomen omdat het als vanzelfsprekend werd beschouwd.

In de praktijk zal het er evenwel op neerkomen dat het Openbaar ministerie, indien de ernst van het feit dat toelaat, in de meeste zaken na voldoening door de dader afziet van vervolging.

– Criteria voor de toepassing van dading.

In het dadingexperiment dat in het arrondissement Breda loopt zijn door het Openbaar ministerie criteria opgesteld waaraan een zaak dient te voldoen om voor dading in aanmerking te komen. Daarbij dient bedacht te worden dat in het arrondissement Breda het merendeel van de zaken wordt afgedaan via dading en naar verhouding weinig wordt bemiddeld in het kader van Terwee. De criteria zijn daar op aangepast. Ik noem ze hieronder.

In beginsel komen te vervolgen politierechterzaken, waarin sprake is van één of meer benadeelden/slachtoffers in aanmerking voor afwikkeling via dading met uitzondering van:

- snelrechtzaken;
- zaken waarin sprake is van een gerechtelijk vooronderzoek;
- zaken van verdachten in een proeftijd, waarbij de tenuitvoerlegging wordt gevorderd;
- zaken waarin het bij de verdachten gaat om kennelijk notoire verslaafden;
- zaken waarin het dossier geen (vermoedelijke) woonadressen van de verdachte en/of de benadeelde vermeldt;
- zaken waarin verdachten dermate psychisch gestoord zijn dat zij de procedure en de inhoud van een dading niet overzien.
- zaken waarvan het vanuit de optiek van de rechtsorde onaanvaardbaar zou zijn dat deze niet zouden worden vervolgd.

Ik acht deze criteria in beginsel zinvol om ook door de andere arrondissementsparketten te doen hanteren, waarbij ik meen dat ook de recidive van de verdachte aan deze uitzonderingscriteria dient te worden toegevoegd.

In de praktijk zal moeten blijken welke zaak voor dading en welke zaak voor Terwee in aanmerking komt. Immers verdachte en slachtoffer moeten beiden iets voor dading voelen. In deze zin is dading een vóór-stadium van Terwee.

– Artikel 12 Wetboek van Strafvordering.

Dit artikel geeft bij niet vervolging of niet verdere vervolging direct belanghebbenden – dit kunnen anderen zijn dan benadeelden/slachtoffers – het recht zich daarover te beklagen bij het gerechtshof.

Het spreekt vanzelf dat dit recht gehandhaafd dient te blijven, wanneer een strafzaak via een dadingprocedure wordt afgedaan. Het is daarom ook van belang dat niet op voorhand de dader wanneer hij de dading-overeenkomst sluit gevrijwaard is van strafvervolging. Het moet naar mijn mening uit een apart door het OM te nemen beslissing omtrent al dan niet vervolging voor direct belanghebbenden duidelijk zijn dat het OM afziet van vervolging of verdere vervolging.

– Garantiefonds.

Bij de experimenten met de toepassing van dading onder auspiciën van de Landelijke Projectgroep Dading is als vangnet voor de benadeelde/slachtoffer een Garantiefonds Benadeelden in het leven geroepen. Dit lag ook in de rede, aangezien het experimenten betrof. Het mocht niet zo zijn dat de benadeelde/slachtoffer daarvan de dupe was, indien de dader de gesloten overeenkomst niet nakwam. Immers bij de meeste experimenten was het zo dat de officier van justitie afzag van vervolging als de dadingovereenkomst gesloten was. Dat betekent dus dat het voor het slachtoffer niet meer mogelijk is in het kader van Terwee zijn schade vergoed te krijgen.

Er zijn redenen het bestaan van het Garantiefonds niet te continueren.

In de eerste plaats stelt de overheid al het mogelijke in het werk te bevorderen dat slachtoffers de door hen geleden schade (materieel en immaterieel) tengevolge van een strafbaar feit kunnen verhalen op de dader (bij de oplegging van een schadevergoedingsmaatregel doet de overheid dit in eerste instantie zelf). Het rechtstreeks uitkeren van geld aan slachtoffers, behoudens bij ernstige geweldsmisdrijven via het Schade-fonds Geweldsmisdrijven, valt daar niet onder.

In de tweede plaats zou bij het voortbestaan van het Garantiefonds Benadeelden bij dading rechtsongelijkheid ontstaan tussen slachtoffers die via de Terweeprocedure hun schade vergoed proberen te krijgen en zij die dat via de dadingprocedure proberen. Immers Terwee kent geen Garantiefonds.

Tenslotte is het niet denkbeeldig dat indien daders meer bekend raken met het bestaan van het Garantiefonds de bereidheid zal afnemen de gesloten dadingovereenkomst na te komen. Indien dat het geval is zal een toename van het aantal procedures de uitkering aan het slachtoffer op de dader, ook via de rechter, te verhalen niet uit kunnen blijven. Op deze wijze zou het Garantiefonds (en daarmee de overheid) in vele gevallen de schade veroorzaakt door een strafbaar feit uiteindelijk vergoeden. Dit is ook niet de bedoeling van de oorspronkelijke opzet, die was bedoeld voor het slachtoffer, die door het afsluiten van een overeenkomst met de dader in feite een recht prijs gaf.

3. Invoering Dading in de parketorganisatie

Tijdens het algemeen overleg van 2 oktober jl. heb ik geconstateerd dat tussen de leden van de Vaste commissie en mij geen verschil in opvatting bestaat over de wijze van landelijke invoering van dading nl. inbedding in de huidige (schade)bemiddelingsstructuur van het Openbaar ministerie, mits dading als bemiddelingsvorm daarbij herkenbaar blijft. Mijns inziens is dit ook de meest efficiënte en effectieve wijze waarop dading gestalte kan krijgen naast en in het verlengde van Terwee.

Bij opname van dading in de organisatie van het arrondissementsparket zullen de parketten moeten worden uitgebreid met extra personeel (coördinatoren dading) teneinde de beoogde dadingovereenkomsten al

dan niet met behulp van secondanten tot stand te doen komen en de nakoming ervan te volgen.

Bij de invoering van de bemiddelingsvorm dading naast Terwee moet in het oog worden gehouden dat het reservoir van zaken die op parketniveau in aanmerking komen voor bemiddeling beperkt is. Dading en Terwee zien op dezelfde soorten zaken.

Bovendien kan het naar mijn opvatting in het algemeen niet zo zijn dat het bemiddelingstraject van dading vooraf gaat aan een bemiddeling in het kader van Terwee. Dat zou de doorlooptijd van zaken ontoelaatbaar (kunnen) doen toenemen.

Teneinde het reservoir van te bemiddelen zaken te vergroten zou denkbaar zijn dat een gedeelte van de door de politie te bemiddelen zaken ook behartigd wordt door de coördinator dading. Hoe dit organisatorisch te verwezenlijken valt zal mede afhangen van de schadebemiddelingsarrangementen die de beleidsofficieren slachtofferzorg in de arrondissementale netwerken met de politie getroffen heeft.

In elk geval zal ik het Openbaar Ministerie verzoeken deze optie ernstig in overweging te nemen.

Tenslotte zal dading (en ook bemiddeling in het kader van Terwee) een plaats kunnen krijgen in de projecten «Justitie in de buurt».

4. Financiële consequenties

De invoering van dading op de bovengenoemde wijze betekent dat in 1999 op jaarbasis ongeveer f 1.0 miljoen – volgens het onderstaand invoeringstraject – toegevoegd dient te worden aan het budget van het Openbaar ministerie.

Hierbij is nog geen rekening gehouden met kosten voor secondanten. Hoeveel deze zullen bedragen is niet exact te berekenen, aangezien pas achteraf duidelijk is of dader en benadeelde/slachtoffer van secondanten gebruik hebben gemaakt.

Afgaande op het verslag 1996 van dading in het experiment Breda zouden deze kosten mee kunnen vallen. In dit experiment heeft de coördinator in het merendeel van de gevallen een zaak onder zich gehouden of omdat er niet tussen partijen onderhandeld behoefde te worden of omdat partijen geen bijstand wensten bij de te voeren onderhandelingen.

Denkbaar zou zijn dat elk parket een budget ter beschikking krijgt waaruit de kosten van de secondanten bestreden zouden kunnen worden.

De praktijk zal moeten uitwijzen hoe hoog dat budget dient te zijn.

5. Invoeringstraject dading bij de parketten

Schadebemiddeling in het kader van Terwee is sinds enige tijd op alle parketten ingeburgerd. Op een aantal parketten is de schadebemiddeling inmiddels geconcentreerd bij één of meerdere schadebemiddelaars, waarbij op 6 parketten langer dan één jaar. Het is het streven van het college van PG's ook op de andere parketten de schadebemiddelingsfunctie bij één of meerde personen te concentreren.

Om dit laatste proces niet te verstoren – en omdat er een sterke samenhang is tussen dading en schadebemiddeling in het kader van Terwee – heb ik het volgende voor ogen:

– dading wordt in 1998 op basis van de hierboven in paragraaf 2 genoemde uitgangspunten en onder de hieronder genoemde randvoorwaarden op de 6 parketten met een geconcentreerde schadebemiddelingsfunctie ingevoerd.

- het dadingproject Breda wordt geïncorporeerd in de parketorganisatie, waarbij ik als voorwaarde stel dat ook schadebemiddeling in het kader van Terwee bij dit parket van de grond komt.

- In 1999 volgen dan, voorzover de centrale schadebemiddelingsfunctie aldaar gestalte heeft gekregen de overige parketten.

Randvoorwaarden:

- Dading mag niet ten koste gaan van de schadebemiddeling in het kader van Terwee; dading is een aanvullende vorm van schadebemiddeling

- De regie van dading wordt in handen gelegd van het Openbaar Ministerie.

- De dadingcoördinatoren dienen vooraf voldoende scholing te hebben ontvangen om hun werkzaamheden uit te oefenen.

- Bij de invoering van dading in de parketorganisatie zou gebruik gemaakt kunnen worden van de expertise van de landelijke coördinator dading.

- Aan het eind van 1999 vindt een evaluatie plaats van de (schade)-bemiddeling in het kader van Terwee en in het kader van dading.

Op deze wijze kan dading een aanvulling vormen op de bemiddeling in het kader van de regelgeving Terwee en mag worden aangenomen dat het totaal aantal geslaagde bemiddelingen voor de zitting zal toenemen. Als dat het geval is kan dit betekenen dat het aantal strafzaken dat ter zitting behandeld wordt nog verder zal afnemen dan reeds bij de schadebemiddeling in het kader van Terwee het geval is. Bovendien is aanneemelijk dat het aantal voegingen door benadeelden ter zitting afneemt alsmede het aantal op te leggen schadevergoedingsmaatregelen.

6. Slotopmerking

Op bovenstaande wijze meen ik, met inachtneming van de in paragraaf 2 genoemde uitgangspunten, uitvoering gegeven te hebben aan de motie Van der Burg/Dittrich(kamerstuk 1996–1997, 25 000-VI nr. 23) waarbij recht gedaan wordt aan de zelfredzaamheid van burgers, aan de ontlasting van de strafzittingen van de rechterlijke macht en aan de bemiddelingsvorm van dading die zichtbaar gestalte heeft gekregen.

Bijlage bij de notitie van 23 oktober 1997 inzake de invoering van dading in het strafproces

Procedurele vergelijking tussen bemiddeling in het kader van Terwee en in het kader van Dading.

Om inzicht te geven in de huidige procedures van Terwee en Dading alsmede in de overeenkomsten en verschillen zijn deze hieronder naast elkaar gezet

Terwee

- vóór de zitting:
- eenvoudige zaken: geen onenigheid over schadebedrag, dader bekend

- OM selecteert zaken bemiddeling door politie of OM politie, OvJ/parketsecretaris of schadebemiddelaar zoekt contact met dader en benadeelde
 - komt in overleg met beiden tot een schadebedrag
 - inning gelden door politie of OM en doorsluiting naar benadeelde

- Indien betaling uitblijft volgt
 - verdere vervolging
 - evt. vonnis met schadevergoedingsmaatregel en/of toewijzing civiele vordering
 - CJIB int bij oplegging schadevergoedingsmaatregel namens benadeelde en schakelt daarbij zonodig deurwaarder in.

- Inning lukt bij OM in ca. 60 tot 70%
- kosten schadebemiddeling door bemiddelaar ca. f 60 000,- (exl. overhead)

Dading

- vóór de zitting:
- eenvoudige zaken: geen onenigheid over schadebedrag, dader bekend; alsmede zaken waarbij OM vervolging niet direct noodzakelijk acht.
 - OM selecteert zaken voor dading
 - dading zoekt contact met dader en slachtoffer
 - als beiden regeling willen worden secondanten

- voor elke partij gezocht, die in overleg met elkaar en benadeelden tot een voorstel komen
 - na ondertekening van de dading-overeenkomst betaalt de dader rechtstreeks aan de benadeelde of stort, indien het een geldsom betreft, deze op een zgn. derdenrekening, waaruit het slachtoffer betaald wordt.
 - als betaling uitblijft volgt beroep op garantiefonds, dat aan het slachtoffer betaalt.
 - dading probeert vervolgens te verhalen op de dader.
 - doordat met het OM niet verdere vervolging is afgesproken na afsluiten overeenkomst gaat dader strafrechtelijk vrijuit als hij niet betaalt.
 - inning lukt in ca. 46%
 - kosten dading (incl. overhead experiment, excl. betrokken derden) ca. f 130 000,- plus bedrag aan oninbare vorderingen.

Resultaten Terwee en dading

Om een goede vergelijking te kunnen maken zijn de resultaten van parketten waar reeds in 1996 een centrale schadebemiddelaar werkzaam was en dading (dat ook vanuit een centraal punt wordt geleid) naast elkaar gezet.

Terwee

Parket	aantal zaken	gelukt+betaald	bedrag	percentage
Alkmaar	141	71	51 000,-	50%
Almelo	400	326	260 000,-	82%
Middelburg	188	128	56 000,-	68%
Rotterdam	419	132	65 000,-	33%
Zutphen	342	232	125 000,-	68%

Door het OM wordt gemiddeld 85% van de zaken waarin na bemiddeling betaald is geseponeerd of afgedaan met een transactie. De rest van de zaken gaat door naar de zitting.

Dading

Parket	aantal zaken	overeenkomsten	bedrag	percentage
Breda	245	114	niet bekend	46,5%

Van de overeenkomsten strekt 67% tot betaling van schade.
Sepotpercentage n.a.v. overeenkomsten: 100%.

Kanttekeningen

De cijfers voor Terwee en dading zijn op onderdelen niet geheel met elkaar te vergelijken. In het arrondissement Breda worden veel te bemiddelen zaken op het parket door dading uitgevoerd die op andere parketten in het kader van Terwee worden bemiddeld.

Hoeveel zaken er in totaal niet op de zitting komen door bemiddeling in het kader van Terwee en in het kader van dading is niet exact aan te geven. Naar de huidige stand van zaken en bij gelijkblijvend beleid wordt geschat dat het aantal zaken aan het eind van 1999 tussen de 8000 en 10 000 zal liggen.