

Vergaderjaar 1996–1997

**25 452**

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

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juli 1997

Ten verfolge op mijn brief van 6 juni 1997 (kenmerk 6316690/97/PJR) en ter voldoening aan de door uw Kamer aangenomen motie Van der Burg/Dittrich, kamerstuk 1996–1997, 25 000-VI nr. 23, doe ik u hierbij toekomen de «Beleidsnotitie (schade)bemiddeling in het strafproces, vergelijking dading en andere bemiddelingsvormen». Ik zend u hierbij tevens het advies inzake deze beleidsnotitie dat de Commissie Slachtofferzorg aan mij heeft uitgebracht.

De Commissie slachtofferzorg is door mij ingesteld met als doel het slachtofferbeleid te volgen en daaromtrent te adviseren. De Commissie volgt de Adviesraad Terwee op, die de invoering van de wet Terwee begeleidde.

De Commissie, die onder voorzitterschap staat van prof. mr. M. S. Groenhuijsen, is samengesteld uit personen uit hoofde van hun functie die betrokken zijn bij het tot stand brengen van een goede slachtofferzorg.

Voor uw informatie voeg ik de instellingsbeschikking en de ledenlijst van de commissie bij.<sup>1</sup>

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

# BELEIDSNOTITIE INZAKE (SCHADE)BEMIDDELING IN HET STRAFPROCES, VERGELIJKING DADING EN ANDERE BEMIDDELINGSVORMEN

## 1. Inleiding

Deze notitie heeft tot doel te voldoen aan de tijdens de behandeling van de begroting van het departement van Justitie aangenomen motie van de leden van de Tweede Kamer van der Burg en Dittrich (Kamerstuk 1996–1997 25 000 VI, nr. 23.)

In genoemde motie wordt overwogen dat «onderzocht moet worden hoe dading gebundeld kan worden met andere vormen van hulp voor slachtoffers en daders zonder daarin volledig te verdwijnen en ook voor andere delen van Nederland beschikbaar kan komen». De motie vloeide voort uit het voornemen van de minister de subsidie aan de Landelijke Projectgroep Dading te stoppen omdat ze te weinig resultaat boekte.

Beargumenteerd werd door de Kamer dat de LPD nog een jaar de kans moest krijgen haar waarde te bewijzen.<sup>1</sup>

In deze notitie wordt de Tweede Kamer geadviseerd om in te stemmen met het stopzetten van de subsidie aan de Landelijke Projectgroep Dading (LPD), om de volgende redenen:

1. Door het aannemen en invoeren van de wet en de richtlijn Terwee, is voor slachtoffers de bejegening, informatieverschaffing en de mogelijkheid schadevergoeding van de dader te eisen verruimd en de hulp bij de inning door justitie geregeld. De wet en de richtlijn Terwee bieden een totaalpakket waardoor het slachtoffer tijdens alle fases van het strafproces geïnformeerd wordt en zijn schadeclaim kan neerleggen.

Het naast de wet en richtlijn Terwee instandhouden van dading, dat alleen in de fase voor de zitting werkt, is inefficiënt en leidt tot verhoging van de kosten van de slachtofferzorg omdat dit het instandhouden van twee organisatievormen inhoudt en de aandacht voor de slachtoffers erdoor wordt versnipperd.

2. Het naast elkaar bestaan van de twee niet erg afwijkende systemen van schaderegeling voor dezelfde doelgroep kan licht leiden tot verwarring bij de slachtoffers en tot afstemmingsproblemen binnen de arrondissementen. Dading, dat werd ontwikkeld in een tijd dat de zorg voor slachtoffers nog nauwelijks van de grond was gekomen, is in feite ingehaald door de regelgeving Terwee en daardoor in de huidige vorm overbodig geworden.

3. Het percentage geslaagde pogingen om tot een (schadevergoedings-) overeenkomst te komen ligt bij de schadebemiddelaars op de parketten gemiddeld hoger dan bij dading (bijlage 1, tabel 3).

Dit standpunt wordt hieronder nader toegelicht. Daartoe wordt eerst de achtergrond van de regelgeving en de effecten op de proceseconomie beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op dading en wordt dading vergeleken met vormen van (schade)bemiddeling en die de laatste jaren tot stand zijn gekomen. Deze worden hieronder beschreven. De vergelijking van dading met deze bemiddelingsvormen leidt tot bovenstaande conclusie.

### 1.1. *Rechtshandhaving en schadebemiddeling*

Een van de taken van de overheid is de zorg voor slachtoffers van misdrijven. Alle betrokkenen bij de uitvoering van slachtofferzorg en de regelgeving Terwee, in het bijzonder de politie, het openbaar ministerie en slachtofferhulp getroosten zich in steeds grotere mate inspanningen op

<sup>1</sup> Handelingen Tweede Kamer 1996/1997, pag. 2386.

het gebied van informatievoorziening, bejegening en schadevergoeding, met name schadebemiddeling, waar het slachtoffers van strafbare feiten betreft.

Een belangrijk effect van een goede slachtofferzorg is dat bij burgers het vertrouwen in politie en justitie hersteld wordt en dat men in grotere mate bereid is tot aangifte van een overkomen strafbaar feit.

Een efficiënte en effectieve rechtshandhaving, waar een goede slachtofferzorg deel van uitmaakt, impliceert dat de strafrechtsketen zo min mogelijk belast wordt met nieuwe tot nu toe ongebruikelijke taken. Destijds is er dan ook voor gekozen de slachtofferzorg nauw te verbinden met het strafproces in de ruimste zin en met de daarin optredende actoren, met name politie en openbaar ministerie. De benadering van de regelgeving Terwee inclusief de schadebemiddeling in eigen beheer door politie en openbaar ministerie is gekozen uit de overtuiging dat aldus de zorg voor slachtoffers het meest effectief en «klantvriendelijk» is voor slachtoffers en tevens het meest efficiënt is uit oogpunt van proces-economie. Daarom ook wordt schadebemiddeling zo veel mogelijk in de voorfase van het strafproces door Politie of justitie uitgevoerd.

Dit kan leiden tot een lagere belasting in de volgende fasen van het strafproces: het aantal voegingen en het aantal op te leggen schadevergoedingsmaatregelen kan afnemen. Voor de rechtshandhaving is van belang dat de schadevergoeding door de dader niet zonder meer betekent dat voor hem het strafproces ten einde is. Afhankelijk van de ernst van het delict kan een strafzaak alsnog in de rede liggen. Een belangrijk aspect van schadebemiddeling in de voorfase is uiteraard dat het slachtoffer betrekkelijk kort na het hem of haar overkomen strafbare feit schadeloos wordt gesteld.

Met slachtofferzorg (regelgeving Terwee aangevuld met slachtofferhulp) beoogt de overheid de dader verantwoordelijk te stellen voor de schade die hij bij de benadeelde heeft veroorzaakt, en een zo maximaal mogelijke zorg tot stand te brengen voor de benadeelde. Daartoe zijn ook andere initiatieven ontplooid, zowel door de overheid als door Particulieren.

Voor conflictbemiddeling als alternatief voor een gerechtelijke afdoening bestaat de laatste tijd veel belangstelling<sup>1</sup>, in het bijzonder waar het gaat om civiele en bestuursrechtelijke procedures. De veronderstelling dat nieuwe vormen van geschillenbeslechting (veelal aangeduid met de afkorting ADR)<sup>2</sup> een bijdrage kunnen leveren aan een snelle en duurzame beslechting van conflicten in de samenleving en vermindering van de groei van het beroep op de rechter, heeft geleid tot de instelling van het Platform Alternatieve Geschillenbeslechting (ADR). Het Platform heeft tot taak te adviseren over het beleid op het terrein van ADR en richt zijn belangstelling op bredere toepassingsmogelijkheden daarvan. In zijn tussenrapportage van oktober 1996<sup>3</sup> aan de Minister van Justitie geeft het Platform ADR een overzicht van de toepassing van alternatieve geschillenbeslechting in Nederland.

Bij Alternatieve geschillenbeslechting gaat het om het komen tot beslechting van geschillen buiten de rechter om. Daartoe bestaan verschillende alternatieven: arbitrage, colleges met bindend advies, conflictbemiddeling, schikking, bezwaarschriftprocedure in bestuursrechtelijke geschillen.

Conflictbemiddeling of mediation in de zin van ADR wordt nog slechts in beperkte mate toegepast. Het Platform verwacht dat een bredere toepassing mogelijk is. Bemiddeling in het kader van het strafrecht is niet altijd bemiddeling in de zin van ADR.

Deze notitie beperkt zich tot bemiddeling bij conflicten die het gevolg zijn van strafrechtelijke gedragingen.

Ten dele gaat het om bemiddeling tijdens het strafproces in ruime zin, ten dele ter voorkoming van een strafproces.

<sup>1</sup> Miek Smilde: Is bemiddeling een alternatief voor rechtspraak? in: Justitiekraant nr. 4, 1997, pag. 2. Nederlands Juristenblad, afl. 26, 1995 pg. 982/3; afl. 32, 1995, pg. 1204/5.

<sup>2</sup> ADR staat voor Alternative Dispute Resolution, de uit de Verenigde Staten afkomstige verzamelnaam voor verschillende vormen van geschillenbeslechting buiten de rechter om.

<sup>3</sup> Rapport: Rapportage Platform ARD, 11 oktober 1996, tussenrapportage.

## 1.2. (Schade)bemiddelingsvormen

Waar tot de zeventiger jaren de aandacht voor het slachtoffer in het strafrecht gering was, is dit sindsdien sterk verbeterd. Eén van de kenmerken daarvan is het vergrote aantal mogelijkheden op basis waarvan het slachtoffer/benadeelde vergoeding van de door hem of haar geleden schade ten gevolge van een strafbaar feit kan verkrijgen. Voorts is er de verbetering van de bejegening van en informatievoorziening aan het slachtoffer.

In 1975 werd de wet Voorlopige regeling Schadefonds Geweldsmisdrijven (stb. 1975, 382) aangenomen.

Daarin werd het mogelijk gemaakt een uitkering te verstrekken aan personen die buiten hun schuld slachtoffer werden van een geweldsmisdrijf en die geen andere mogelijkheid hebben om de schade te verhalen. In 1993 en 1995 werd de wet gewijzigd waarbij o.a. de maximale uitkeringsbedragen werden verhoogd (Stb. 1993, 29; Stb. 1993, 167 en 690; Stb. 1995, 250 en 375).

Voorts werden richtlijnen opgesteld voor politie en openbaar ministerie inzake de bejegening van slachtoffers van misdrijven, neergelegd in de circulaire van 1 april 1987 (Stcrt. 1987, 64), ook wel richtlijn Vaillant genoemd. Politie en Openbaar ministerie kregen daarbij o.m. een taak bij het verhalen van de schade van het slachtoffer op de dader, zowel de materiële als immateriële.

Nadere uitwerking van deze richtlijn leidde in 1992 tot de wet Terwee<sup>1</sup> die in 1993 in twee proefarrondissementen in werking trad en in 1995 landelijk werd ingevoerd. Deze wet verruimde de mogelijkheden voor benadeelde om zich te voegen in het strafproces aanzienlijk. Aan de wet werd bij landelijk in werking treden de door de Procureurs-Generaal vastgestelde Richtlijn Slachtofferzorg toegevoegd (Stcrt. 1995, 3). De regelgeving Terwee bestendigt de uitgangspunten van de richtlijn Vaillant.

De regelgeving Terwee maakt mogelijk:

- veroordeling door de strafrechter van de verdachte tot geheel of gedeeltelijke betaling aan het slachtoffer van de door deze geleden schade door oplegging van een schadevergoedingsmaatregel conform artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht.
- het geheel of gedeeltelijk toewijzen door de strafrechter overeenkomstig artikel 361 van het Wetboek van Strafvordering van de vordering van het slachtoffer/benadeelde die zich in het strafproces gevoegd heeft;
- schadebemiddeling in het strafprocesgedeelte voorafgaande aan de terechtzitting.

Naast de formele regelgeving kwamen vanaf de midden jaren '70 in de sfeer van het strafrecht verschillende bemiddelingsvormen tot ontwikkeling. Deze zijn onder te verdelen in vormen die een juridische basis hebben in het strafrecht en bemiddelingsvormen die buiten het strafrecht plaatsvinden. Dading was de eerste en stond min of meer tussen beide vormen in.

Hieronder worden bemiddelingsvormen zonder veel toelichting opgesomd, later in de tekst wordt uitvoeriger op genoemde bemiddelingsvormen ingegaan.

### Tussenvorm

- Dading, sinds 1990, een experiment dat een vorm is van diversie: schaderegeling en bemiddeling buiten het strafproces om nadat de zaken via het parket zijn aangeleverd.

### Binnen het strafrecht:

- De zgn. Haltafdoening (sinds eind jaren tachtig), een effectieve en zich nog steeds ontwikkelende afdoening van wetsovertredingen van een

<sup>1</sup> De wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het wetboek van strafrecht, het wetboek van strafvordering, de wet voorlopige regeling Schadefonds Geweldsmisdrijven en andere wetten en voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, S 1993, 92.

geringe ernst door jeugdigen, waarvan schadevergoeding een belangrijk onderdeel uitmaakt.

– Justitie in de buurt (IIB), een nieuwe experimentele ontwikkeling waarbij de bemiddeling door een vooruitgeschoven post van justitie in een stadswijk kan plaatsvinden. Voor deze notitie is van belang dat o.m. de regelgeving Terwee in de IIB uitvoering kan vinden.

Buiten het strafrecht

– Alternatieve geschilbeslechting (ADR), waaronder conflictbemiddeling.  
– Een variant van conflictbemiddeling tussen dader en slachtoffer, dat door de reclassering wordt ontwikkeld in de marge van de afhandeling van de strafzaak, vanuit het perspectief van de dader.  
– Experimenten met buurtbemiddeling, waarbij conflictoplossing tussen personen tot stand wordt gebracht, zonder dat steeds direct sprake hoeft te zijn van een strafbaar feit of een proces-verbaal.

## 2.1 Dading

### 2.1.1 Achtergrond

Onder dading wordt verstaan een civiel rechtelijke overeenkomst tussen een verdachte en een benadeelde van een strafbaar feit ter voorkoming van een strafrechtelijke vervolging, waarbij de verdachte overeenkomt de door de benadeelde geleden schade aan deze te vergoeden. Dading is gebaseerd op het beginsel dat het strafrecht ultimum remedium dient te zijn. Bij het ontwikkelen van dading werd er van uit gegaan dat meer benadeelden via het civiele recht genoegdoening zouden krijgen dan via het strafrecht en dat voor beide partijen meer recht zou worden gedaan aan het beginsel van gelijkwaardigheid van partijen. Bovendien werd ervan uit gegaan dat de dading-procedure goedkoper en sneller zou zijn.

De Landelijke Projectgroep Dading (LPD), de motor achter de experimenten, stelde zich ten doel de mogelijkheid van dading over het hele land toegankelijk te maken voor verdachten en benadeelden van strafbare feiten. Het ideeëngoed stamt uit het eind van de jaren tachtig. Dading voorzag in een behoefte omdat de slachtoffers weinig mogelijkheden hadden om genoegdoening van de dader te krijgen. De regelgeving Terwee was nog niet ingevoerd en de richtlijn Vaillant (zie hierna) werd slechts mondjesmaat toegepast, hoewel in enkele arrondissementen werd geëxperimenteerd met schadebemiddeling. Voor de daders vormde dading een mogelijkheid om een strafzaak te voorkomen.

In de periode van 1990 tot nu zijn drie dadingprojecten van de grond gekomen: in Amsterdam, in Breda en in Rotterdam en werd zonder succes gepoogd projecten te starten in Arnhem/Nijmegen en Haarlem. De LPD is naast het begeleiden van de projecten, actief op het terrein van publiciteit en voorlichting over het project.

Het Amsterdamse experiment met dading duurde 10 maanden en werd in 1989/1990 uitgevoerd. Het werd gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en geëvalueerd door het WODC in 1992<sup>1</sup>. Het Amsterdamse project werd na het eerste experiment ongewijzigd voortgezet, met dien verstande dat waar in de eerste periode m.n. de advocatuur de bemiddeling verzorgde, dit daarna ook door andere instellingen werd gedaan. Na een besluit van de Tweede Kamer tot voortzetting en uitbreiding van de subsidie aan dading werd in 1994 het project in een nieuwe opzet voortgezet; de procedure bleef ongewijzigd. Eind 1995 stopte het project na een besluit van de Hoofdofficier van Justitie de schadebemiddeling voortaan binnen het kader van de regelgeving Terwee door parket-medewerkers te doen uitvoeren.

<sup>1</sup> J. M. Wemmers en T. van Hecke: Strafrechtelijke dading. WODC K 23, 1992.

In 1996 zijn in 2 arrondissementen (Rotterdam en Breda) experimenten strafrechtelijke dading gestart. Het project in Breda loopt op dit moment nog. Het Rotterdamse project is beëindigd. Het project in Rotterdam was een experiment met een variatie op de dading: het streefde ernaar – anders dan gebruikelijk – dader en slachtoffer met elkaar te confronteren en in een directe confrontatie te komen tot verzoening en zo nodig tot (schade)bemiddeling. De projecten worden begeleid door de Landelijke Projectgroep Dading (LPD).

### 2.1.2 De procedure

- Het openbaar ministerie selecteert de zaken die voor dading in aanmerking komen, als regel politierechter-zaken.
- Medewerkers van een projectbureau dading benaderen verdachten en slachtoffers van de door het openbaar ministerie geselecteerde zaken.
- Met de benadeelde wordt nagegaan welk soort genoegdoening deze wenst. Dat kan een vergoeding van de geleden schade zijn, doch ook andere vormen van genoegdoening zijn denkbaar zoals excuusbrief, herstelwerkzaamheden, straat-, winkel- en contactverboden of combinaties hiervan.
- Indien dader en slachtoffer akkoord gaan met het treffen van een dading worden zgn. secondanten benaderd om namens verdachte en slachtoffer de dadingovereenkomst af te sluiten. Deze secondanten kunnen leden van de advocatuur zijn, medewerkers van de reclassering en bureaus voor rechtshulp of slachtofferhulp.
- Het openbaar ministerie kan zich verbinden, bij een tot stand gekomen dading – zonder voorafgaande zekerheid of de overeenkomst gestand wordt gedaan – af te zien van vervolging van de verdachte en derhalve de strafzaak te seponeren.
- In geval de verdachte de overeenkomst niet of niet geheel nakomt wordt het slachtoffer schadeloos gesteld uit het door de LPD opgerichte en o.m. door het ministerie van Justitie gevulde Garantiefonds Benadeelden. Het Garantiefonds wordt in dat geval gesubrogeerd in de rechten van het slachtoffer en tracht de schade op de verdachte te verhalen.

In het uitgangspunt dat bij een geslaagde dading afgezien wordt van vervolging is een kentering gaande. Bij het inmiddels geëindigde dadingproject in Rotterdam behield het openbaar ministerie het recht tot vervolging<sup>1</sup>. Dat is ook in overeenstemming met 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 vervallen aangezien het als overbodig werd beschouwd<sup>2</sup>.

### 2.1.3 De resultaten

Het experimentele project in 1989/1990 in Amsterdam leidde tot het in behandeling nemen van 163 zaken, waarvan in 58 zaken een overeenkomst werd gesloten. Over de daaropvolgende periode zijn geen cijfers bekend. In de jaren 1994/1995 waren de resultaten vergelijkbaar met die van de eerste periode. Harde gegevens over het aantal zaken waarin een overeenkomst werd nagekomen zijn niet beschikbaar. Wel bekend is dat in 88% van de zaken de inhoud van de overeenkomst het betalen van schade betrof.

Het project in Rotterdam in 1996 was een experiment met een vorm van conflictbemiddeling. Het project duurde 6 maanden en leidde tot 41 zaken waarin een bemiddelingspoging werd gedaan en tot 2 geslaagde confrontaties en tot 13 overeenkomsten zonder confrontatie.

Het project in Breda startte op 1 februari 1996. Er werden in dat jaar 264 zaken aangeboden, waarvan in 114 zaken een overeenkomst werd

---

<sup>1</sup> In het lopende project in Breda is het OM ermee akkoord gegaan af te zien van het vervolgingsrecht. Dit heeft evenwel tot gevolg gehad dat het OM zaken aanlevert waarin het vervolging niet opportuun acht, lichte zaken derhalve.

<sup>2</sup> Zie de toelichting op het ontwerp voor een Nieuw Burgerlijk Wetboek van Prof. Mr E. M. Meijers, Den Haag 1972, p. 1133).

afgesloten. In 80% van de gevallen betrof het een overeenkomst om schade te regelen. Onduidelijkheid bestaat nog over de mate waarin de afspraken worden nagekomen. Het project wordt in 1997 voortgezet en uitgebreid. Het succes van Dading in het Bredase hangt samen met het feit dat aldaar met de invoering van Terwee nog weinig voortgang is geboekt. Dading doet in feite de eenvoudige Terwee-zaken die door de politie of het openbaar ministerie zouden moeten worden afgedaan. Gemiddeld kwam in 43% van alle aangeboden zaken een dading-overeenkomst tot stand (zie ook tabel 1).

Het eerste Amsterdamse experiment met dading werd geëvalueerd door het WODC in 1992<sup>1</sup>. Het WODC constateerde dat de kans op een overeenkomst hoog is als het slachtoffer niet te veel eisen heeft en de dader een vervolging kan vermijden. Het constateerde voorts dat in vergelijkbare lopende schadebemiddelingsprojecten een schadebemiddelaar vaak meer slachtoffers en verdachten van dienst te kan zijn.

Om die reden kwam het WODC tot de conclusie dat het dadingproject te weinig opleverde. In 1993 wordt in een vergelijkingsonderzoek van de VU Amsterdam<sup>2</sup> geconcludeerd dat de resultaten van dading wellicht lager liggen dan die van de schadebemiddelingsprojecten, maar dat beide methoden mogelijk complementair kunnen zijn. Deze redenering werd met name opgebouwd vanuit het standpunt van de dader: deze heeft met dading een extra mogelijkheid tot sepot.

In feite wordt de discussie rond dading sindsdien tegen de achtergrond van deze twee standpunten gevoerd: dading levert te weinig op en dading kan complementair zijn.

#### 2.1.4 De financiering

Het eerste project werd gefinancierd en geëvalueerd door het ministerie van justitie. Dading ontving een beperkt bedrag (ca. f 30 tot 50 000,- per jaar) voor het Amsterdamse project. Na een motie van de Tweede Kamer in 1994 werd dit bedrag verhoogd tot f 252 000,- per jaar. In 1996 werd dit bedrag, opnieuw na een motie van de Tweede Kamer, verhoogd tot f 300 000,-. Tot en met 1996 is ruim f 1 mln. in de LPD en de dadingprojecten geïnvesteerd, (inclusief de gelden voor het Garantiefonds).

Met deze subsidie zijn door de LPD 3 projecten gestart te Amsterdam (inmiddels beëindigd), te Rotterdam (inmiddels beëindigd) en in Breda (nog lopend).

Dadingprojecten hebben de status van experiment. Voortzetting van experimenten en structurele financiering kunnen – gegeven de doelstellingen en de doelgroep – alleen plaats vinden binnen het kader van de regelgeving Terwee. Dit betekent dat wanneer de projecten succes hebben, en het openbaar ministerie voortgang wenst na afloop van de experimentele periode, de financiering ervan moet worden overgenomen door de lokale netwerken. Dading wordt dan geïncorporeerd in de financiering van Terwee: gezien de werkzaamheden van de projecten<sup>3</sup> en de politieke keuze de slachtoffer-bejegening te regelen in wet en richtlijn Terwee, is dit uit oogpunt van duidelijkheid naar de slachtoffers en efficiëntie in de uitvoering voor de hand liggend.

### 3. Bemiddelingsvormen binnen het strafrecht

#### 3.1. Regelgeving Terwee

De wet Terwee verruimt de mogelijkheden voor het slachtoffer om zich binnen het strafrecht te voegen met het oog op vergoeding van de schade en die van de rechter om schadevergoeding toe te wijzen in het kader van een bijzondere voorwaarde of in het kader van de schadevergoedingsmaatregel.

<sup>1</sup> Id. J. M. Wemmers en T. van Hecke.

<sup>2</sup> M. Bloos en M. Garnier: Schadevergoeding en strafrecht, Amsterdam, VU juni 1993.

<sup>3</sup> Zie de positie van Dading in Breda en de motivatie van het openbaar ministerie te Amsterdam om het project te stoppen.

In de richtlijn Terwee is het uitgangspunt geformuleerd dat politie en openbaar ministerie zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheid tot schaderegeling – d.w.z. vóór de terechtzitting – in het kader van de afhandeling van de strafzaak. Daarbij kan het gaan om zowel materiële als immateriële schade. Een schaderegeling is het resultaat van schadebemiddeling door politie of het openbaar ministerie.

De richtlijn schrijft voorts een correcte bejegening van en een adequate en tijdige informatieverstrekking aan het slachtoffer voor.

### *3.2 Procedure m.b.t. de schaderegeling in het kader van de regelgeving Terwee*

#### Politie

Met betrekking tot de schade(regeling) draagt de richtlijn Terwee de politie naast een adequate informatievoorziening van het slachtoffer en een goede bejegening van het slachtoffer op om in gevallen waarin de zaak eenvoudig en de schade maximaal f 1500,- is, te pogen een schaderegeling tot stand te brengen.

- De politie vraagt aan het slachtoffer bij diens aangifte uitdrukkelijk of deze schadevergoeding wenst;

- Ze verzamelt informatie over de schade van het slachtoffer, de betalingsbereidheid en de financiële draagkracht van de dader, of een schadevergoedingsregeling is getroffen of dat het slachtoffer in het kader van het strafproces schade vergoed wenst te krijgen en neemt deze in het proces-verbaal dan wel in een bijlage op.

- Indien het slachtoffer te kennen heeft gegeven schadevergoeding te wensen en de verdachte is opgespoord, bevordert de politie regeling van de schade tussen verdachte en slachtoffer in een zo vroeg mogelijk stadium, overeenkomstig daartoe gemaakte afspraken met het openbaar ministerie.

- Indien de politie tot de conclusie komt dat de zaak niet voor schadebemiddeling in aanmerking komt dan wel dat een schaderegeling geen kans van slagen heeft of is mislukt, vermeldt zij dit met opgave van redenen in het proces-verbaal dan wel in een bijlage bij het proces-verbaal.

#### Openbaar ministerie

Omtrent de taak van het openbaar ministerie bij schadebemiddeling bevat de richtlijn Terwee de volgende aanwijzingen.

- Het openbaar ministerie tracht zoveel mogelijk een schaderegeling tussen verdachte en slachtoffer tot stand te brengen, bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium van het strafproces in ruime zin.

- Het openbaar ministerie bevordert voorts dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheden tot schadebemiddeling tussen slachtoffer en dader onderzoekt en dat zij in de gevallen overeenkomstig de afspraken tussen openbaar ministerie en politie bemiddelt in de totstandkoming van een schaderegeling.

De richtlijn Terwee sluit niet uit dat, in het kader van het schadebemiddelen voorafgaand aan de zitting, een schaderegeling tot stand wordt gebracht die een andere vorm heeft dan een financiële vergoeding (bv. schriftelijke verontschuldiging).

#### 3.2.1. Vormgeving in de praktijk

De regie en de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regelgeving Terwee is gelegd bij het openbaar ministerie. In elk arrondissement is een beleidsofficier slachtofferzorg aangesteld en zijn onder zijn/haar leiding netwerken gevormd. De belangrijkste actoren in de netwerken zijn het openbaar ministerie, de politie, het bureau<sup>1</sup> slachtofferhulp, de reclassering en de kinderbescherming. In een aantal

---

<sup>1</sup> De officiële schrijfwijze van een Bureau Slachtofferhulp wordt in deze nota gevolgd.



netwerken is ook de zittende magistratuur, de rechtshulp, de advocatuur en Halt vertegenwoordigd.

De hoofdtaak van het netwerk is het in onderlinge samenhang bevorderen van een efficiënte en effectieve slachtofferzorg, waarin zowel de bejegening van en de informatie aan het slachtoffer voldoende aandacht krijgen en afspraken worden gemaakt over het in een gegeven jaar, in een zo vroeg mogelijk stadium i.c. vóór de zitting, te realiseren aantal schadebemiddelingen.

Al naar gelang het stadium waarin de strafzaak verkeert, de gecompliceerdheid van de zaak en de hoogte van het schadebedrag gebeurt dit door politie<sup>1</sup> of openbaar ministerie. De overige in het netwerk vertegenwoordigde instanties treden doorgaans op als intermediair voor de verdachte (bv. reclassering, kindbescherming) of het slachtoffer (buro slachtofferhulp, bureau voor rechtshulp).

Is een schaderegeling tot stand gekomen en door de verdachte ook nagekomen dan geldt in de meeste arrondissementen dat de politie kan afzien van inzending van het proces-verbaal aan het openbaar ministerie, zoals neergelegd in de politie-sepotrichtlijn 1985.

Komt een schaderegeling niet tot stand of voldoet de zaak niet aan één van de bovengenoemde criteria dan tracht het openbaar ministerie een schadebemiddeling tot stand te brengen in zaken die daarvoor in aanmerking komen. In een aantal arrondissementen zijn daartoe speciale schadebemiddelaars aangesteld.

Bij een geslaagde schaderegeling, waarbij de schade aan het slachtoffer voldaan is kan het openbaar ministerie besluiten tot sepot of daarmee bij zijn eis ter terechtzitting rekening houden.

Door het openbaar ministerie zijn voor 1996 en 1997 streefpercentages voor slachtofferzorg vastgesteld t.w.: informatievoorziening aan slachtoffers die daarom verzoeken 90%, waarvan 80% tevreden moet zijn; over de bejegening zou 65% tevreden moeten zijn en in 10% van de daarvoor in aanmerking komende gevallen zou in netwerkverband een geslaagde schaderegeling tot stand moeten komen<sup>2</sup>. In de arrondissementale netwerken zijn netwerkdoelstellingen en netwerkpartijdoelstellingen geformuleerd. De uitvoering van de wet Terwee is een gezamenlijke inspanning waaraan alle netwerkpartners bijdragen. Voor bemiddeling is uitgekomen op 35% van de in aanmerking komende gevallen, 25% voor rekening van de netwerkpartners, en met name de politie (eenvoudige zaken) en 10% voor het OM (moeilijker zaken).

Door onderzoek – zowel kwalitatief als kwantitatief via een tevredenheidsenquête cq. een meetmethode slachtofferzorg – kunnen de netwerken de ontwikkelingen volgen en zonodig bijsturen.

### 3.2.2 Resultaten

Om inzicht te krijgen in de resultaten van de regelgeving Terwee zijn twee instrumenten ontworpen: een tevredenheidsenquête en een meetmethode. De tevredenheidsenquête wordt voorlopig eens per kwartaal gehouden onder slachtoffers waarvan de zaak in dat kwartaal door het OM is afgesloten. De enquête is inmiddels 1 keer door 13 arrondissementen uitgevoerd (4e kwartaal 1996).

Gevraagd werd naar tevredenheid over politie, openbaar ministerie en slachtofferhulp. De respons was over het algemeen goed (30%). De resultaten zijn bemoedigend: de slachtoffers geven aan over de drie belangrijkste partners bij slachtofferzorg t.a.v. informatie verstrekking en bejegening van gematigd tot zeer tevreden te zijn (zie tabel 2).

In 1996 werd door de meeste parketten begonnen met het bemiddelen bij schadevergoeding voorafgaand aan de zitting. De cijfers worden nog niet centraal verzameld. In 6 arrondissementen werden ca. 1000 bemidde-

<sup>1</sup> De politie kan bemiddelen in strafzaken met volgende kenmerken: één dader één slachtoffer, een eenvoudig delict, een bekende verdachte, eenvoudige schadebepaling, schade niet hoger dan f 1500,- (veelal geen immateriële schade), schade niet betwist, verdachte en slachtoffer moeten bereid zijn aan een schaderegeling mede te werken en (over het algemeen) dient de verdachte het schadebedrag in één keer te voldoen.

<sup>2</sup> Deze percentages zijn gebaseerd op haalbaarheid. Door verhuizing, onbekendheid met adressen ed. is informatievoorziening aan 100% van de benadeelden niet haalbaar. Tevredenheid ook bij goede informatievoorziening en goede bejegening niet altijd haalbaar. Door het OM niet te beïnvloeden factoren, bv. de afloop van de zaak, persoonlijke omstandigheden van benadeelde, spelen daarbij een rol. De streefcijfers schaderegeling zijn gerelateerd aan het aantal slachtofferzaken waarin het slachtoffer de wens heeft geuit voor schadevergoeding in aanmerking te komen, er een bekende verdachte is en het openbaar ministerie de verantwoordelijkheid voor de schadebemiddeling op zich neemt.

lingen gerealiseerd, waarbij voor bijna een f 500 000,- schade werd verhaald (tabel 3) Het betreft hier parketten waar een centrale schadebemiddelaar is aangesteld die alle zaken behandelt. Omtrent schadevergoeding na bemiddeling door de politie zijn nog geen cijfers bekend.

Voorts is een meetmethode ontwikkeld waarmee het openbaar ministerie en de politie kan meten hoeveel activiteiten in het kader van informatieverstrekking, bejegening en schadebemiddeling zijn verricht. De methode is ingevoerd in de informatiesystemen van het openbaar ministerie en de politie. De eerste resultaten kunnen medio dit jaar worden verwacht.

Naast de schadebemiddeling in het voortraject worden in toenemende mate schadevergoedingsmaatregelen opgelegd. De inning van de opgelegde schadevergoeding wordt sinds 1.9.1996 gedaan door het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Op dit moment zijn daar 2293 vonnissen (peildatum april 1997) in behandeling waarbij het gaat om een totaalbedrag aan vorderingen van bijna f 3,9 miljoen (zie bijlage 1).

### 3.2.3 Financiering

In 1994 is uit de zgn. regeerakkoordgelden in een olopemde reeks tot en met 1998 f 20 mln. uitgetrokken voor de implementatie van de regelgeving Terwee; f 10 mln. daarvan is bestemd voor de politie (begroting Binnenlandse zaken) en f 10 mln. voor de instanties die naast de politie in de strafrechtsketen belast zijn met cq. betrokken zijn bij de uitvoering van de regelgeving Terwee te weten de rechterlijke organisatie (in bijzonder het openbaar ministerie), de reclassering, de kinderscherming, de rechtshulp en de buro's voor slachtofferhulp. Deze gelden zijn zoveel mogelijk naar rato van ieders aandeel in de uitvoering toebedeeld.

## 3.3 Halt

### 3.3.1 Algemeen

Als een reactie op de onrust door de toename van vandalisme in de jaren '70 werd in 1981 het eerste Haltbureau opgericht, met als doel vandalisme te bestrijden (tot stand brengen van Halt-afdoeningen) en voorkomen (preventietaak). Inmiddels bestaan er 65 Halt-bureaus verspreid over het hele land. De stichting Halt Nederland is het landelijk overleg van de Halt-bureaus. De stichting heeft ten doel het functioneren en de ontwikkelingen van de Haltbureaus te ondersteunen en te bevorderen en tevens de belangen van de bureaus te behartigen.

De Halt-afdoening is een pedagogisch verantwoorde afdoening, die een alternatief kan zijn voor een civiele of strafrechtelijke afdoening. De Halt-afdoening moet snel na het plegen van de daad plaatsvinden en recht doen aan de door benadeelde geleden schade. De Halt-afdoening is jarenlang zonder wettelijke basis toegepast. De wettelijke basis werd tenslotte gelegd in de per 1 september 1995 in werking getreden Wet herziening jeugdstrafrecht (Stb. 1994, 528). Door het ministerie van Justitie zijn algemene aanwijzingen met betrekking tot de Halt-afdoening geformuleerd. Tevens zijn de delicten benoemd waarvoor de Haltafdoening kan worden toegepast.

### 3.3.2. De procedure

– Jeugdigen (van 12 tot 18 jaar) die zich schuldig maken aan een strafbaar feit, waarvoor een Haltafdoening mogelijk en geïndiceerd is, worden door de politie verwezen naar een Haltbureau.

- Daar wordt hen de kans geboden een proces-verbaal te voorkomen onder de voorwaarde dat zij de aangerichte schade herstellen (of anderszins nuttige onbetaalde arbeid verrichten) en/of (een deel van) de door de benadeelde geleden schade betalen, afhankelijk van het delict maximaal f 7500,-.
- Het Halt-bureau probeert op basis van het verzoek van de jeugdige om een Halt-afdoening, met diens ouders, de benadeelde(n) en de officier van justitie tot overeenstemming te komen.
- De afspraken worden vastgelegd en het Halt-bureau ziet toe op de naleving.
- Als de afspraken nagekomen zijn, wordt geen proces-verbaal ingestuurd naar de officier van justitie en wordt de jeugdige niet bij justitie geregistreerd.

De Halt-afdoening bestaat uit het verrichten van onbetaald werk, al dan niet in combinatie met het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer. Om die reden hebben vertegenwoordigers van Halt-bureau's zitting in een aantal arrondissementale Terwee-netwerken.

### 3.3.3 De resultaten

In het hele land bestaan Halt-bureaus. Uit onderzoek is gebleken dat de Halt-afdoening effectief is. De meeste jonge overtreeders vallen niet in herhaling<sup>1</sup>. De benadeelden geven als regel aan tevreden te zijn over de ontvangen schadevergoeding of het herstel van de schade.

Het totaal aan Halt-afdoeningen bedroeg over 1996 21 365. In hoeveel gevallen daarbij sprake was van schadevergoeding is onbekend. Het onderzoek Schaderegeling als onderdeel van de Halt-afdoening geeft aan dat in 1993 in 41,5% van de gevallen schade was aangericht. In vrijwel alle gevallen (92%) maakte het betalen van (een deel) van de schade deel uit van de Halt-afdoening.<sup>2</sup>

### 3.3.4 De financiering

De Halt-bureaus worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en de gemeenten, via het Fonds Sociale Vernieuwing. In totaal bedraagt de subsidie ruim f 16 mln. Voor 1997 heeft justitie f 9 mln. extra ter beschikking gesteld ten behoeve van het financiering van de groei van de Halt-afdoeningen. Overwogen wordt per 1.1.1998 de financiering van alle Halt-afdoeningen door het ministerie van Justitie te laten plaatsvinden. De gemeenten blijven de preventie-taak van de Haltbureaus financieren.

## 3.4 (Schade)bemiddeling en Justitie in de buurt (JiB)

In het kader van het zgn. grote-stedenbeleid zijn op initiatief van het ministerie van Justitie experimenten gestart (in de arrondissementen Amsterdam, Rotterdam, Arnhem, Maastricht en – in voorbereiding – in Haarlem) met «Justitie in de buurt», geïnspireerd op de Franse maisons de la justice en de Amerikaanse Community boards. In de JIB's wordt met beroepskrachten gewerkt, onder leiding van een officier van justitie. De JIB behoudt een duidelijke relatie met de parketten en voert, op het buurtniveau, een aantal justitie-taken uit. Het gaat om een concentratie van de justitiële functie. Het voordeel van de JIB is de directe benadering van de betrokkenen en de korte lijnen die tot korte procedures kunnen leiden.

In deze experimenten hebben ook vormen van (schade)bemiddeling een plaats gekregen. Alle soorten van bemiddeling zoals hierboven omschreven zijn in beginsel in het kader van «Justitie in de buurt» denkbaar.

Op dit moment krijgen de JIB's het meeste werk via de politie. Daarbij

<sup>1</sup> Volgens de laatste cijfers is de recidive na een Halt-afdoening binnen een termijn van 1 jaar gemiddeld 14%.

<sup>2</sup> R. Schouten en D. Jaarsma: Schaderegeling als onderdeel van de Haltafdoening, Den Haag december 1995.

wordt veel aandacht gegeven aan zaken waarbij bemiddeling in het kader van de richtlijn Terwee mogelijk is.

#### **4. Bemiddelingsvormen buiten het strafrecht**

De regelgeving Terwee omvat een sluitend systeem van voorzieningen voor het slachtoffer, waarvan het resultaat is dat de dader onder een steeds hogere druk wordt gezet om de schade te betalen. Wanneer deze dit ook na een vonnis blijft weigeren, wordt hij bij niet-voldoening aan de schadevergoedingsmaatregel, gehecht. Dit leidt echter niet tot delging van de schuld aan de benadeelde. Deze kan ook dan nog via een civiele procedure pogen de schade te verhalen. De initiatieven buiten het strafrecht missen deze omvattendheid, maar bieden door andere invalshoeken en benaderingswijzen, ook andere voordelen.

##### *4.2. Conflictbemiddeling/mediatie tussen dader en slachtoffer*

###### 4.2.1. Achtergrond

Het doel van conflictbemiddeling is immateriële bemiddeling tussen slachtoffer en dader van een delict.

Hoewel bij schadebemiddeling op het gebied van het strafrecht de gedachten primair uitgaan naar een regeling van de materiële schade die het slachtoffer door het delict heeft geleden, kan bij het slachtoffer ook behoefte bestaan aan emotionele genoegdoening en herstel van vertrouwen in de rechtsorde.

Bemiddeling gericht op emotionele genoegdoening kan onder omstandigheden een zinvolle aanvulling op de regeling van de financiële schade zijn. Slachtoffer en dader kunnen door het delict emotioneel aan elkaar gebonden zijn. Beiden staan voor een eigen verwerkingsopdracht, waarvoor in het strafproces in het algemeen geen ruimte is. Met name vanuit het perspectief van het slachtoffer kan verzoening in enigerlei vorm waarde hebben, als persoonlijke genoegdoening. In deze vorm van bemiddeling ligt in de regel een ontmoeting tussen slachtoffer en dader besloten. Daarbij kan de dader uiting geven aan gevoelens van schuld-besef en berouw, als onderdeel van zijn resocialisatie. Conflictbemiddeling in deze zin kan bijdragen aan een verdere humanisering van de strafrechtspleging.

In het buitenland wordt deze wijze van bemiddeling in toenemende mate toegepast. In Nederland is hiermee nog weinig ervaring opgedaan, maar dat verandert. In 1995 werd het Nederlands Mediaton Instituut opgericht dat zich ten doel stelt het oplossen van conflicten met de hulp van ervaren mediators.

Er is een reglement opgesteld met voorwaarden voor de bemiddeling. De belangrijkste daarvan zijn: vrijwilligheid van beide partijen; geheimhouding; de mediator is bemiddelaar, hij doet geen uitspraak; de overeenkomst is juridisch bindend.

###### 4.2.2 Een bemiddelingsproject door de reclassering

Met name vanuit het oogpunt van resocialisatie en het verkrijgen van strafvermindering voor de dader, heeft de reclassering altijd min of meer incidenteel tussen slachtoffer en dader bemiddeld bij conflicten.

Nu bereiden de reclassering en Slachtofferhulp Nederland een experiment met conflictbemiddeling voor.

Het experiment zal helderheid moeten verschaffen over de feitelijke behoefte aan conflictbemiddeling, over randvoorwaarden en over de doelgroep waarvoor conflictbemiddeling een zinvol hulpaanbod zou kunnen zijn.

Er is nog geen uitgewerkte procedure maar er zijn contacten gelegd met

het Nederlands Mediation instituut. Verwacht wordt dat in de loop van dit jaar een project kan starten. Dit project zal plaats vinden buiten het strafrecht en zich met name afspelen in het kader van de hulpverlening.

#### 4.2.3 De financiering

Een experiment met conflictbemiddeling zal worden gefinancierd door het ministerie van Justitie.

### 4.3. *Buurtbemiddelingsprojecten*

#### 4.3.1 Algemeen

Een voor ons land nieuwe vorm van bemiddeling bij conflicten is de zgn. buurtbemiddeling. Model voor deze vorm van bemiddeling staan de in de Verenigde Staten succesvolle «Community boards». Tot nu toe zijn in Zwolle, Gouda en Rotterdam bij wijze van experiment buurtbemiddelingsprojecten gestart. Almere bereidt een project voor. De bemiddeling gebeurt door getrainde vrijwilligers. Geslaagde bemiddelingen kunnen bijdragen aan versterking van het normbesef als onderdeel van criminaliteitspreventie en aan een verhoging van het veiligheidsgevoel in wijken en buurten. Tevens kan het bijdragen aan ontlasting van de strafrechtssketen.

De experimenten worden geëvalueerd door de Erasmus Universiteit. Buurtbemiddeling richt zich op zgn. huis-, tuin, en keukenconflicten. Beoogd wordt escalatie en in het ergste geval strafbaar gedrag te voorkomen. Voorbeelden van conflictonderwerpen zijn: geluidsoverlast, parkeeroverlast, vandalisme, intimidatie, burenruzies. In het algemeen problemen/conflicten die – in elk geval in hun prilste stadium – te licht zijn voor politie- en/of justitieoptreden.

#### 4.3.2 Procedure

- Initiatief voor het project wordt genomen door lokale, niet-justitiële hulpverleningsorganisaties.
- Melders van conflicten kunnen zijn: conflictpartijen zelf of instanties, bv. woningbouwcorporaties, huisartsen, politie, Justitie, de gemeente, wijkorganisaties en scholen.
- Nadat melding heeft plaatsgevonden van een conflict op een centraal punt wordt een klein bemiddelingspanel bestaand uit drie tot vier getrainde vrijwilligers ingezet.
- Het panel probeert partijen bij het conflict met elkaar in gesprek te laten komen en henzelf een oplossing voor het conflict te laten uitwerken.

#### 4.3.3 Resultaten

De projecten lopen nog te kort om van resultaten te kunnen spreken. Wel lijkt er voldoende belangstelling te bestaan voor deze vorm van het oplossen van conflicten. De projecten worden geëvalueerd.

#### 4.3.4 Financiering

Voor alle projecten is er sprake van een gedeelde financiering door lokale partijen en het ministerie van justitie.

## 5. **Samenvatting en conclusie**

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van enkele meer of minder recente ontwikkelingen rond schade- en conflictbemiddeling tussen dader en slachtoffer.

Op dit terrein is veel in beweging. Naast elkaar bestaan twee «gevestigde» landelijke voorzieningen: de regelgeving Terwee en Halt, die beide een wettelijke basis hebben en een geregelde organisatie- en financieringsstructuur. Justitie in de buurt is een experimenteel justitieproject waarbij het openbaar ministerie gedeconcentreerd werkt en heeft derhalve eveneens een juridische basis.

Daarnaast bestaan enkele lokale projecten met buurtbemiddeling en conflictbemiddeling/mediatie, die geheel of ten dele buiten het strafrecht werken en waarvan de procedures, reikwijdte en resultaten nog niet geheel duidelijk zijn. Het conflictbemiddelingsproject door de reclassering moet nog starten. De nieuwere bemiddelingsvormen kenmerken zich door kleinschaligheid en zijn gericht op de lokale omgeving. De wijze waarlangs tot een genoegdoening tussen dader en benadeelde wordt gekomen verschilt, evenals de vorm waarin deze genoegdoening wordt gegoten.

De bemiddelingsprojecten richten zich op niet al te zware feiten, of «net-nog-geen» delicten. Alle zoeken ze het in korte lijnen en een snelle reactie of afdoening kort na de gebeurtenis. Soms wordt justitie gebruikt als «stok achter de deur» soms ook blijft justitie geheel buiten beeld.

Dading neemt een positie in en marge van het strafrecht. De zaken (als regel politierechter-zaken) worden aangeleverd door justitie. Dading maakt gebruik van het netwerk van de justitiële instellingen, aan wie wordt gevraagd te bemiddelen namens dader of benadeelde om de dading-overeenkomsten tot stand brengen. Wanneer de overeenkomst niet wordt nagekomen, wordt eventuele schadevergoeding uit een speciaal garantiefonds betaald en – zo mogelijk – op de dader verhaald. Strafrechtelijk gezien blijft de dader buiten schot.

De wet en richtlijn Terwee en de Halt-afdoening voor jongeren, voorzien in een basis voor de schaderegeling voor alle soorten delicten waarbij schade is berokkend aan slachtoffers. Terwee heeft daarbij als voordeel dat het zowel kort na het delict kan optreden (schadebemiddeling voor de zitting) als in een latere fase (tijdens de zitting) indien de bemiddeling eerder niet lukte (voeging door benadeelde of schadevergoedingsmaatregel). Bovendien zijn er dwangmiddelen om het nakomen van een schaderegeling of van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel af te dwingen. De regelgeving Terwee is een sluitend systeem van voorzieningen voor het slachtoffer, waarvan het resultaat is dat de dader onder een steeds hogere druk wordt gezet om de schade te betalen. Wanneer deze dit ook na een vonnis blijft weigeren, wordt hij bij niet-voldoening aan de schadevergoedingsmaatregel, gehecht. Dit leidt echter niet tot delging van de schuld aan de benadeelde. De regelgeving Terwee vormt een totaalpakket dat aan het slachtoffer wordt aangeboden en waarvan het afhankelijk van zijn of haar situatie geheel, gedeeltelijk of geen gebruik kan maken.

Het in de jaren 70 ontstane gedachtegoed van dading: conflicten zo veel mogelijk buiten het strafrecht oplossen door te komen tot een civiele overeenkomst tussen dader en benadeelde, wordt in nieuwe vormen nader uitgewerkt. Anders dan bij dading wordt bij de nieuwere bemiddelingsvormen de directe confrontatie tussen dader en benadeelde niet vermeden. Dit leidt tot een directere benadering. De gelijkwaardigheid tussen de partijen, die dading voorstaat, komt in deze projecten daardoor beter tot zijn recht. De nieuwe projecten hebben van de lessen van Terwee, Halt en Dading kunnen leren: ze maken een keuze voor een positie geheel buiten het strafrecht, zoals conflictbemiddeling en buurtbemiddeling, met strafrecht op de achterhand zoals in de JIB's of binnen het strafrecht zoals Terwee en Halt.

- De Landelijke Projectgroep Dading heeft eind jaren tachtig, in een tijd dat de zorg voor slachtoffers nog nauwelijks van de grond was gekomen, een methode ontwikkeld om de benadeelde van een delict door de dader schadeloos te doen stellen, materieel of immaterieel. Ze heeft eveneens veel gedaan aan de verspreiding van dit gedachtengoed en heeft aldus een verhoogde aandacht voor en erkenning van de belangen van het slachtoffer gegeneerd.
- De erkenning van de verantwoordelijkheid van justitie voor het slachtoffer leidde tot invoering van de wet en richtlijn Terwee. Door het aannemen en de invoering van de regelgeving Terwee, is voor slachtoffers de bejegening, informatieverschaffing en de mogelijkheid schadevergoeding van de dader te eisen verruimd en verbeterd en is de hulp bij de inning door justitie geregeld. De regelgeving Terwee is zo uitgewerkt dat het slachtoffer tijdens alle fases van het strafproces geïnformeerd wordt en zijn schadeclaim kan neerleggen.
- Dading is ingehaald door de regelgeving Terwee en daardoor in de huidige vorm overbodig geworden. De schadebemiddeling zoals deze door politie en justitie ingevolge de richtlijn Terwee vóór de zitting wordt gedaan, richt zich op dezelfde doelgroep als het project dading, t.w. de minder ernstige delicten tot het politierechter-niveau.
- Het uitgangspunt van dading dat het openbaar ministerie zijn vervolgingsrecht moet opgeven als een overeenkomst is bereikt, beperkt het bereik van dading tot de eenvoudige en minder ernstige zaken waarbij het Openbaar ministerie bereid is af te zien van vervolging omdat dit in zijn ogen geen maatschappelijk belang dient. De meer ingewikkelde en of ernstiger zaken komen niet voor dading in aanmerking gegeven haar uitgangspunt dat het tot stand komen van een overeenkomst het opgeven van het vervolgingsrecht van het openbaar ministerie moet inhouden hetgeen strijdig is met de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie.
- Het naast elkaar bestaan van twee niet erg afwijkende systemen van schadebemiddeling voor dezelfde doelgroep kan leiden tot verwarring bij de slachtoffers en tot afstemmingsproblemen binnen de arrondissementen. Het is bovendien inefficiënt en kostenverhogend omdat dit het instandhouden van twee organisatievormen inhoudt.
- Uit de cijfers blijkt dat de schadebemiddeling door politie en justitie uiteindelijk tot meer geslaagde schaderegelingen leidt dan bemiddeling door middel van dading.

Door de regelgeving Terwee wordt voorzien in een regeling voor het betalen van de schade door de dader.

In het kader van de regelgeving Terwee treedt de politie of openbaar ministerie op namens het slachtoffer bij het innen van de schadevergoeding. De dader wordt door justitie aangesproken op niet-betalen. Dit geeft de dader een extra motivatie om te betalen.

Daarmee kan de voorziening die in het kader van het project dading was getroffen om het slachtoffer te beschermen tegen daders die hun afspraak niet nakomen, nl. een voorschot conform de afgesproken schadevergoeding uit het garantie-fonds (die vervolgens gepoogd wordt te verhalen op de dader) komen te vervallen. Het openbaar ministerie seponereert in het voortraject pas nadat de dader heeft betaald en behoudt het recht om verder te vervolgen. De mogelijkheid schadevergoeding te eisen geldt bovendien voor daders van alle delicten waarbij slachtoffers zijn benadeeld ongeacht de ernst van het delict en justitie heeft mogelijkheden om betaling van schadevergoeding af te dwingen door de dader te bedreigen met het verdere instrumentarium van de regelgeving Terwee.

Hierdoor komt ook het aanvullende karakter van de enige schadeuitkering die de overheid doet, beter tot zijn recht: de uitkeringen die het Schadefonds Geweldsmisdrijven verstrekt aan slachtoffers die ernstig letsel hebben opgelopen en hun schade niet vergoed krijgen.

– Het regelen van immateriële schade en de flexibiliteit die dading kent bij het opstellen van een overeenkomst tussen dader en slachtoffer, ontbreekt in Terwee. Deze vorm van bemiddelen komt nu veel meer voor in de bemiddelingsvormen die zich buiten justitie ontwikkelen.

De regelgeving Terwee voorziet wel in de mogelijkheid te komen tot meer dan alleen een financiële schadevergoeding, maar daarvan wordt in praktijk tot nu toe nauwelijks gebruik gemaakt. In de toekomst zou daaraan meer aandacht moeten worden gegeven.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat – ondanks de waarde die dading in het verleden gehad heeft – het blijven toepassen van dading naast de schadebemiddeling door het openbaar ministerie en de politie in het kader van de regelgeving Terwee niet gewenst is.



**Bijlage 1****Tabel 1****Dadingovereenkomsten, projecten Amsterdam, Breda en Rotterdam**

	periode	aantal zaken in behan- deling	aantal overeenkom- sten	percentage overeen- komst
1989/1990	10 maanden	163	58	36
1990/1994		geen resultaten bekend		
1994	10 maanden	148	70	47
1995	12 maanden	343	153	45
Dading Breda 1996	10 maanden	264	114	47
Dading Rotterdam 1996	6 maanden	41	2*	

\* Er werden voorts nog 13 overeenkomsten gesloten zonder confrontatie.

**Tabel 2****Verhouding in de tevredenheid slachtoffers t.a.v. de belangrijkste netwerkpartners over zaken die door de rechterlijke macht zijn afgedaan, in percenten, 4e kwartaal 1996**

	bejegening %	informatie %
politie	81	83
Openbaar ministerie	61	66
Buro Slachtofferhulp	73	73

Ter toelichting:

De cijfers zijn waarschijnlijk positief gekleurd omdat ze resultaat zijn van een steekproef uit de slachtoffers wier zaak door de politie naar het OM werd gestuurd en die door het OM of de rechtbank is afgedaan. De enquête wordt aan benadeelde voorgelegd tezamen het afdoeningsbericht. Slachtoffers wier zaak niet bij het OM is gekomen blijven buiten beeld.

De cijfers geven met name de verhouding tussen de netwerkpartners aan en worden beïnvloed door de mate waarin de partners samenwerken. Zo kunnen door de ene partner te hoog gewekte verwachtingen tot negatieve score bij een andere partner leiden. Ook kan een slechte verwijzingsprocedure leiden tot een lage score bij de volgende partner. De cijfers van het OM kunnen zijn beïnvloed door de uitkomst van de zaak, die van de slachtofferhulp door het verwijzingsstelsel van de politie.

**Tabel 3****Schadebemiddeling door parketten in 1996**

1996	aantal geslaagde bemiddelingen	schade bedrag	% pogingen
Alkmaar	141	f 51 000,-	71
Almelo	272	f 260 000,-	82
Assen	84	f 45 000,-	58
Middelburg*	138	f 125 000,-	62
Rotterdam	132	f 65 000,-	33
Zutphen	232	f 125 000,-	68
Breda**	114	onbekend	47

\* betreft 1995, cijfers 1996 nog niet beschikbaar.

\*\* In Breda liep in 1996 een dading-project van 1 februari tot 1 november. Dading geeft alleen categorieën waarbinnen de bedragen van de schadevergoeding liggen, een totaal van de geïnde gelden is niet beschikbaar.