

Vergaderjaar 1999–2000

**25 452**

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

**Nr. 8**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2000

Hierbij doe ik u de door mijn ambtsvoorgangster bij brief van 31 maart 1998 (kamerstukken 25 452 nr 5) toegezegde notitie inzake de invoering van de bemiddelingsvorm dading toekomen alsmede het advies terzake van de Commissie Slachtofferzorg van 8 juli 1999<sup>1</sup>.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

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

# **Notitie inzake de uitvoering van de bemiddelingsvorm dading in het strafproces.**

## **1. Inleiding**

In de brief van 31 maart 1998 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 25 452 nr 5) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd een evaluatienotitie aan de Tweede Kamer te zullen zenden inzake de invoering van de bemiddelingsvorm dading in het strafproces. In het algemeen overleg van 17 december 1997 (Kamerstukken 25 452 nr 4) zijn tussen de toenmalige minister en de Vaste Commissie voor Justitie – voorzover hier van belang – de volgende uitgangspunten voor de experimenten dading geformuleerd:

- Dadingactiviteiten vinden plaats onder regie van het OM.
- Het recht van vervolging bij het niet nakomen van een dading-overeenkomst door de dader blijft bestaan.
- De uitvoering van dading mag niet ten koste gaan van de schadebemiddeling in het kader van Terwee.

Dit laatste betekende dat alleen die zaken in aanmerking konden komen voor dading, waarin naast de eventuele schade ook nog een andersoortig conflict tussen dader en slachtoffer bestond dat middels een overeenkomst opgelost diende te worden alvorens de zaak kon worden geseponeerd. Dit maakte het onderscheid tussen Terwee-zaken en dading-zaken helder.

## **2. De experimenten zelf**

In het genoemde algemeen overleg werden door de toenmalige minister vier experimenten dading voorgesteld, twee experimenten op een parket en twee experimenten in een JIB (Justitie in de buurt). De Vaste Commissie voor Justitie uitte toen de wens dat ook experimenten dading door buro's voor rechtshulp zouden worden uitgevoerd. Aan die wens is gehoor gegeven. In totaal werd gestart met zes experimenten dading, twee experimenten op de parketten Zutphen en Middelburg, twee experimenten in de JIB's Amsterdam (de Pijp) en Maastricht en twee experimenten op de buro's voor rechtshulp te Dordrecht en Rotterdam. Bij de keuze van de experimenten werden de volgende criteria gehanteerd:

- In het arrondissement diende in elk geval centrale schadebemiddeling plaats te vinden in het kader van de regelgeving Terwee, teneinde de meerwaarde van dading te kunnen toetsen.
- Er zou maximaal 1 experiment per parket kunnen plaatsvinden, teneinde de parketorganisatie niet onevenredig te belasten.
- Er dienden zowel grote als kleine parketten aan dading mee te doen.
- Zo enigszins mogelijk diende ook een geografische gespreidheid bereikt te worden.

## **3. De begeleiding van de experimenten.**

Besloten is de experimenten dading uit te voeren in projectvorm. De landelijk coördinerend officier slachtofferzorg is tevens aangewezen als projectleider dading.

IVA (Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies) Tilburg is, na een offerteprocedure, gevraagd de evaluatie van de experimenten dading ter hand te nemen.

Een commissie onder leiding van prof. Mr. H. de Doelder van de Erasmus-universiteit begeleidt het onderzoek.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De overige leden van de begeleidingscommissie zijn: mevr. drs F. Luyks (WODC), mevr. mr Y. van der Meer, landelijk coördinerend officier slachtofferzorg, mr F. Berntsen, directeur buro voor rechtshulp te Zutphen, prof. mr. J. Leijten, voormalig A-G bij de Hoge Raad der Nederlanden en voorzitter van het steuncomité dading., mr. J de Wit, hoofdofficier van Justitie te Arnhem en mr L. Tonino (ministerie van Justitie), tevens secretaris.

#### 4. De evaluatie van de experimenten.

Voor de evaluatie van de experimenten zij verwezen naar het bijgevoegde evaluatierapport<sup>1</sup>.

Hieronder worden de resultaten en de conclusies van het onderzoek weergegeven.

##### 4.1. Resultaten tot en met 1 juni 1999.

In totaal werden tijdens de experimenten in 108 zaken een dadingtraject ingezet.

Bij de experimenten in de **JIB's** werd in totaal in 69 zaken ( Maastricht 39; Amsterdam 30) een dadingprocedure in gang gezet. In totaal werden 30 overeenkomsten getekend. In 19 gevallen werd de overeenkomst nagekomen (Maastricht 10; Amsterdam 9). 25 zaken zijn nog in behandeling (Maastricht 13; Amsterdam 12)

Bij de JIB's moet in aanmerking genomen worden dat alle te bemiddelen zaken, dus ook zaken die via de schadebemiddeling in het kader van Terwee hadden kunnen worden afgedaan, via dading bemiddeld zijn.

Bij de experimenten op de **parketten** werden in totaal 24 dadingtrajecten ingezet (Zutphen 4; Middelburg 20). In totaal werden 13 dadingovereenkomsten getekend (Zutphen 2; Middelburg 11). 12 overeenkomsten werden nagekomen (Zutphen 1; Middelburg 11) 1 zaak loopt nog (Zutphen).

Hierbij dient aangetekend te worden dat Middelburg halverwege het experiment de gestelde criteria zoals geformuleerd in genoemde brief van 31 maart 1998 voor zaken die voor de toepassing van dading in aanmerking komen, gedeeltelijk heeft losgelaten en ook dading heeft toegepast in een zaken met minderjarigen en een zaak met een drugsverslaafde.

Bij de experimenten bij de **buro's voor rechtshulp** werden 15 dadingtrajecten ingezet (Dordrecht 10; Rotterdam 5). Er werden geen dadingovereenkomsten getekend. In Rotterdam zijn nog 5 zaken niet afgerond.

##### 4.2. Conclusies

In hoofdstuk 7.2 zijn de conclusies van de evaluatie weergegeven. Deze luiden:

1. Het aantal zaken waarin een dadingovereenkomst tot stand kon worden gebracht is, in aanmerking genomen dat het hier gaat om een experiment in zes arrondissementen, teleurstellend te noemen.
2. Tussen de zes experimenten zijn aanzienlijke verschillen te constateren als het gaat om het aantal zaken waarin een dadingtraject is ingezet. De JIB's nemen het grootste aantal voor hun rekening, maar daarbij moet in aanmerking worden genomen dat hier alle bemiddelingszaken als dading zijn opgevat, terwijl in Zutphen, Rotterdam, Dordrecht en Middelburg de bulk van de bemiddelingen plaatsvindt op basis van de Wet Terwee.
3. Het onderzoek heeft uitgewezen dat dading als zelfstandige bemiddelingsvorm, gezien de ervaringen bij de JIB's in principe functioneert. Dading onderscheidt zich echter maar in beperkte mate van schadebemiddeling Terwee, zo laten de ervaringen in de andere arrondissementen zien. De beide bemiddelingsvormen naast elkaar hanteren levert derhalve weinig meerwaarde op. Dading zou in onze optiek vooral kunnen worden toegepast als aanvullend instrument voor bemiddeling, naast schadebemiddeling Terwee, in die zaken waar dat meerwaarde biedt. Te denken valt daarbij met name aan conflictsituaties.
4. Dading heeft in de experimentele fase nauwelijks invloed gehad op de sepotcijfers in de betrokken arrondissementen. Het aantal zaken is daarvoor te klein geweest.

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

5. In termen van efficiency levert dading, ten opzichte van het ter zitting afhandelen, nauwelijks tijdsbesparing op. Wel levert dading enige kostenbesparing op als gevolg van het feit dat goedkopere functionarissen betrokken zijn bij de afhandeling, op voorwaarde dat deze voldoende zaken hebben om aan te kunnen werken. In de experimentele fase is daar echter geen sprake van geweest.
6. Wanneer de uitvoeringsmodaliteiten worden vergeleken, kan worden geconcludeerd dat de beide JIB's de zaken in principe het snelst krijgen aangeleverd. Er zijn echter grote verschillen tussen Maastricht (4 weken) en Amsterdam (21 weken). In het laatste geval is het de vraag of deze aanlevertijd in dadingzaken nog voordeel oplevert. Als nadeel hebben de JIB's het kleine verzorgingsgebied, waardoor de functie van bemiddelaar geen volledige dagtaak vormt.
7. Het toepassen van bemiddeling vanuit het parket heeft de meeste efficiencyvoordelen. Het aantal zaken is groter en er kan tevens het gemakkelijkst worden gewisseld tussen bemiddelingsvormen. Ook kan in dit verband worden aangesloten bij de ontwikkelingen in het kader van de 1-loketten slachtofferinformatie/-zorg.
8. Ook vanuit de JIB's kunnen diverse bemiddelingsvormen (schadebemiddeling, dading, conflictbemiddeling), uitstekend worden toegepast, zo laten de evaluatie van de dadingexperimenten en de ervaringen met bemiddeling vanuit JIB's in andere arrondissementen zien. De schaalproblematiek op de JIB's (zie conclusie 6) kan worden onderzocht door bijvoorbeeld een bemiddelaar voor meerdere kantoren te laten werken (zoals bijvoorbeeld in Groningen gebeurt).
9. Het toepassen van dading via de bureaus voor rechtshulp blijkt het meest moeizaam te functioneren. Door beide bureaus voor rechtshulp kon gedurende de looptijd van het experiment geen enkele dadingovereenkomst tot stand worden gebracht. In beide arrondissementen wordt dit mede verklaard doordat de schadebemiddelaar veel zaken kon afhandelen en het «aanbod» van potentiële dadingzaken derhalve beperkt bleef.
10. Geconcludeerd kan worden dat dadingzaken gemiddeld een korte doorlooptijd kennen. Deze snelheid en de als eenvoudig ervaren afhandeling van een zaak door middel van dading worden zowel door daders als slachtoffers de belangrijkste positieve aspecten gevonden van het traject. Daders en slachtoffers zijn echter te onbekend met de diverse bemiddelingsvormen om een vergelijkend oordeel uit te kunnen spreken, bijvoorbeeld over schadebemiddeling Terwee in relatie tot dading.
11. Het onderzoek wijst uit dat dading als instrument geen zelfstandig bestaansrecht heeft, maar dat het wel kan worden gekoppeld aan schadebemiddeling Terwee. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan dading het best worden ondergebracht bij de arrondissementsparketten, enerzijds omdat daar naar verhouding het grootste aanbod potentiële zaken beschikbaar is en anderzijds omdat dit in termen van het creëren van voldoende werkaanbod, door de dadingfunctionaris ook in te zetten voor schadebemiddeling, het meest doelmatig is.
12. Strafrechtelijke bemiddeling vanuit de parketten blijft in de meeste gevallen beperkt tot schadebemiddeling. Daarnaast wordt er in het kader van het Officiersmodel schade bemiddeld ten aanzien van jeugd. (12–17 jaar). Dit laatste is een meer recente ontwikkeling. Conflictbemiddeling vindt slechts in incidentele gevallen plaats vanuit het parket.
13. Over het algemeen wordt de politie als eerst aangewezen instantie beschouwd om te bemiddelen in conflicten. Geconcludeerd kan echter worden dat er specifieke gevallen zijn die niet altijd in de politiefase kunnen worden afgehandeld en waarin conflictbemiddeling vanuit de parketten een nuttige aanvulling zou kunnen zijn op de bestaande schadebemiddeling. De ervaringen in Almelo wijzen dat bijvoorbeeld

uit. Op dit moment ontbreekt echter in de arrondissementen de capaciteit (zowel in tijd als inhoudelijk met betrekking tot het bemiddelen in conflicten) om conflictbemiddeling goed op te kunnen pakken.

#### **4. Andere bemiddelingsvormen op de parketten dan schadebemiddeling in het kader van Terwee.**

Om een antwoord te krijgen op de vraag of op dit moment andersoortige bemiddeling plaatsvindt op de parketten dan schadebemiddeling in het kader van Terwee is de opdracht van het onderzoek naar de evaluatie van de experimenten dading daartoe uitgebreid.

Over het algemeen wordt niet vaak anders bemiddeld dan in de schade. Het parket waar schadebemiddeling en overige bemiddeling (bemiddeling in conflicten met licht strafbaar gedrag) in een persoon is bijeengebracht is het parket Almelo. De aldaar reeds geruime tijd functionerende bemiddelaar bemiddelt in alle daarvoor in aanmerking komende zaken. Er wordt geen onderscheid gemaakt in bemiddeling in het kader van de regelgeving Terwee en andere voor bemiddeling in aanmerking komende zaken. Het uitgangspunt bij deze bemiddeling is tweeledig:

- In de eerste plaats zijn er zaken die voor bemiddeling in aanmerking komen waarbij het primaire doel is slachtoffers op een eenvoudige en snelle wijze door de dader schadeloos te doen stellen: bemiddeling in het kader van de regelgeving Terwee.
- In de tweede plaats betreft het lichte zaken waarin tussen dader en slachtoffer een nog onopgelost conflict bestaat. Het aanbrengen van de zaak ter zitting lost dat conflict in het algemeen niet op. Bemiddeling tussen dader en slachtoffer beoogt de dader zijn gedrag te laten inzien en kan tevens een preventieve werking hebben. Daarbij kan het voorkomen dat afspraken mondeling dan wel schriftelijk tussen dader en slachtoffer gemaakt worden (dit type bemiddeling kan geduid worden als dading).

Het effect van het nakomen door de dader van de gemaakte afspraken of betaling van een schadebedrag is in veel gevallen dat de zaak niet meer ter terechtzitting aanhangig behoeft te worden gemaakt en derhalve het openbaar ministerie en de zittende magistratuur ontlast.

Grofweg kan gesteld worden dat ongeveer 10% van de op een parket ingeschreven antal zaken voor bemiddeling in aanmerking kan komen. Voor een klein parket zijn dat ongeveer 400 zaken, voor een groot parket ongeveer 1500 zaken op jaarbasis. Ongeveer 10% daarvan (derhalve 1% van het totaal aantal ingeschreven zaken) zijn zaken waaraan naast eventuele schade een conflict tussen dader en slachtoffer ten grondslag ligt.

#### **5. Standpuntbepaling.**

Zoals hierboven weergegeven is, ondanks serieuze pogingen in de vermelde experimenten dading naast schadebemiddeling in het kader van de regelgeving Terwee een plaats te geven, het aantal zaken dat voor dading in aanmerking komt betrekkelijk gering.

Wordt dading met de bemiddelingsvorm Terwee vergeleken dan blijkt dat dading, hoewel het een betrekkelijk korte doorlooptijd kent, een arbeidsintensief traject is. Het kost nogal wat moeite om dader en slachtoffer te overtuigen en hen aan hun afspraken te houden.

In vergelijking met dagvaarding blijkt de netto tijdwinst gering te zijn. Wel is het zo dat de loonkostencomponent in het voordeel van dading uitvalt, aangezien dading door minder hoogopgeleiden kan plaatsvinden.

Niettemin ben ik van oordeel dat het type zaken dat thans voor dading in aanmerking gekomen is – over het algemeen – conflicten tussen burgers die tot licht strafbaar gedrag hebben geleid voor bemiddeling in het strafproces in ruime zin behouden zou moeten blijven en derhalve in beginsel niet op de terechtzitting behandeld zou moeten worden.

Hoewel de werkwijze op het parket Almelo zoals hiervoor in hoofdstuk 4 omschreven mij wel aanspreekt en ik ook in voorkomend geval een taak zie voor de parketten bij bemiddeling anders dan bij schade, ben ik van oordeel dat zaken waaraan een conflict bijv. tussen burens, ex-partners ten grondslag ligt en waarbij van gering strafbaar gedrag van een van hen sprake is, geen zaken zijn die door de politie naar het parket doorgezonden zouden moeten worden. Essentieel is dat in dit soort zaken zo snel mogelijk wordt bemiddeld teneinde verdere escalatie (verder strafbaar gedrag) te voorkomen. Ik ben dan ook van mening dat de parketten, voorzover dat nog niet het geval is, in overleg met de politie dienen na te gaan op welke wijze de bemiddeling na strafbaar gedrag in andere zaken dan waarin alleen schade is (Terwee-zaken) in het arrondissement gestalte kan krijgen. In mijn visie zou de totale bemiddeling in het strafrecht, zowel de schadebemiddeling als de conflictbemiddeling, in de toekomst aan kunnen sluiten bij de 1-loketfunctie die thans in de arrondissementen in ontwikkeling is. Daarbij merk ik op dat de schade- en conflictregeling bij de politie niet ten koste mag gaan van de bij de politie reeds sinds jaar en dag gebruikelijke schade- en conflictregeling in de uitoefening van de straatdienst, de bemiddeling die ook wel «boter bij de viszaken» wordt genoemd.

Waar bemiddelingsprojecten, zoals bijv. buurtbemiddeling in de gemeente voorhanden zijn zou overwogen kunnen worden afspraken te maken om zaken met licht strafbaar gedrag die burens of de buurt betreffen door dit project te laten bemiddelen. Ook de bemiddelaars in de JIB's zouden voor dit soort zaken ingezet kunnen worden. Deels is dat ook reeds het geval. Mislukt de bemiddeling binnen een bepaalde termijn dan kan de zaak alsnog verder worden vervolgd. Gelet op het bovenstaande wordt dading in de vorm van conflictbemiddeling derhalve opgenomen in het totale pakket van schade- en conflictregeling door openbaar ministerie en politie.

Daarbij merk ik op dat mede gelet op de inzet van menskracht en middelen schaderegeling in het kader van de regelgeving Terwee de eerste prioriteit heeft bij de afdoening in ruime zin van strafzaken, waarin een regeling tussen dader en slachtoffer mogelijk en wenselijk is.

### *Terminologie*

Het onderscheid tussen schadebemiddeling in het kader van Terwee, dading en andere bemiddelingsvormen kan m.i. vervallen. Beter is het in het vervolg te spreken van *strafrechtelijke schade- en conflictregeling*.<sup>1</sup>

Van de inhoud van de zaak zelf zal dienen af te hangen welke modaliteit van regeling wordt gehanteerd en in welk stadium van het strafproces de regeling plaatsvindt. In het ene geval zullen dader en slachtoffer, bijvoorbeeld wanneer de zaak een conflict met strafbaar gedrag tussen hen beiden betreft, actiever bij de regeling betrokken worden dan in het andere geval, bijvoorbeeld wanneer door een willekeurige derde door strafbaar gedrag schade aan een slachtoffer is toegebracht.

## **6. Financiering.**

Door invoering van bovenstaande werkwijze van conflictbemiddeling krijgen de parketten er een taak bij. Dit jaar zal op enkele parketten conflictregeling verder worden ontwikkeld en de benodigde opleiding gestalte worden gegeven. Voor de financiering van deze nieuwe taak zal een regeling worden getroffen bij de voorbereiding van de begroting voor 2001.

<sup>1</sup> Gekozen is in het vervolg voor de benaming strafrechtelijke schade en conflictregeling, aangezien het woord bemiddeling de suggestie wekt dat het in het strafrecht gaat om bemiddeling door een onafhankelijke derde tussen gelijkwaardige partijen, zoals in het civiele recht het geval is. Over het algemeen regelen parketmedewerkers in de daarvoor in aanmerking komende zaken ten behoeve van het slachtoffer de schade. Werkt de verdachte daaraan mee dan wordt hij bij lichte zaken over het algemeen niet verder vervolgd. Werkt de verdachte niet mee dan kan het slachtoffer zich alsnog voegen in het strafproces, mits zijn vordering voldoet aan de daarvoor gestelde eisen. In zwaardere zaken wordt ook schade bemiddeld. Indien de verdachte de schade vergoedt dan kan de officier van Justitie daar in zijn eis rekening mee houden.

Omdat thans in het civiele recht steeds meer bemiddeld wordt (mediation) is het beter de term bemiddeling voor het civiele recht te reserveren.

## **7. Slotopmerking.**

Schaderegeling in het kader van het strafproces in ruime zin ten behoeve van slachtoffers is langzamerhand een vaste taak geworden, zeker op de parketten en verloopt over het algemeen naar tevredenheid, zowel van daders als slachtoffers. Voor een aparte bemiddelingsvorm dading is daar geen noodzaak. Zoals ik hierboven reeds aangaf zijn er een aantal strafzaken waar een onderliggend conflict tussen dader en slachtoffer aan ten grondslag ligt en waar het vaak van de gedragingen van beiden afhangt wie als dader van een strafbaar in dat conflict aangemerkt kan worden. Conflictregeling op de parketten dan wel in de daaraan voorafgaande fase door de politie mits beperkt tot het strafbare gedrag kan daarbij goede uitkomst bieden. Ik verwacht daar een grotere preventieve werking van dan het zonder meer aanbrengen van een dergelijke zaak ter zitting. Op dit moment wordt in diverse gemeenten geëxperimenteerd met buurtbemiddeling. Deze vorm van bemiddeling heeft tot doel buurtbewoners en burens een mogelijkheid te bieden over hun conflict te praten en over hun gedrag (bijv. geluidsoverlast) afspraken te maken. Deze vorm van bemiddeling, waarbij de gemeentelijke overheid het voortouw heeft, lijkt zeer geschikt om onder meer escalatie van conflicten, waaronder strafbaar gedrag, te voorkomen. Ik volg de ontwikkelingen terzake met belangstelling.