

## DISCUSSIE

# Outputgestuurde strafrechtspleging en de ‘eigen keuze’ van mediators in strafzaken

Janny Dierx

Mediation in strafzaken is in Nederland inmiddels een structureel onderdeel van het ‘calculerend’ strafrecht geworden. Moeten mediators in strafzaken nu gaan bewijzen dat herstelrecht werkt, tegen een honorarium waarvoor de gemiddelde loodgieter niet eens zijn bed uit komt?

### 0,04% op de begroting

In het rapport ‘Het ergste hanteerbaar: ruimte voor menselijk strafrecht’ dat het Haagse instituut HiiL (The Hague Institute for Innovation of Law) vorig jaar over de Nederlandse strafrechtspleging uitbracht, wordt de situatie helder uiteengezet.<sup>1</sup> Op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid staat € 12 miljard voor (straf)rechtspleging en het bevorderen van veiligheid. Tweede Kamerleden kunnen hiervan tot € 5 miljoen bijsturen: dat betekent dat de volksvertegenwoordiging zeggenschap heeft over 0,04% van de totale justitiebegroting.

Als de Tweede Kamer meer bijsturing zou willen, dan moet zij geld bij agenten, rechters, advocaten of officieren van justitie weghalen. ‘Wat weinig aantrekkelijk is voor een politicus’, schrijven de HiiL-rapporteurs Barendrecht en Verheij daarover op pagina 5 van hun rapport droogjes.

Barendrecht en Verheij maken daar met name inhoudelijk een punt van. Zij stellen het overheersende calculerende karakter van de hedendaagse Nederlandse strafrechtspleging aan de kaak. De analyse gaat in op hoe het komt dat de strafrechtspleging *haar ding maar blijft doen*: strafbaarstelling, aangifte, onderzoek, vervolging, beschuldiging, berechting, straf. Dat zijn de knoppen waaraan kan worden gedraaid. ‘In dat systeem komen de zaken rond’, aldus Barendrecht en Verheij. En dat zijn de grondslagen waarop de ketenpartners in het op output gestuurde systeem worden gefinancierd, volgens de regels van het departement.

Het HiiL-rapport stelt de vraag naar de zin van de strafrechtspleging op allerlei manieren. Waarom doen we dit? En waarom doen we dit dan (nog steeds) zo? HiiL onderneemt in het rapport vervolgens een verdienstelijke poging om een blauwdruk voor verandering te formuleren. Er wordt een omschrijving gegeven van wat een strafproces zou kunnen betekenen dat wordt georganiseerd rondom

1 M. Barendrecht & T. Verheij, *Het ergste hanteerbaar: ruimte voor menselijk strafrecht*. Den Haag, 2018, te downloaden via [www.innovatingjustice.com](http://www.innovatingjustice.com).

waarheidstafels, herstelstafels, verantwoordingstafels en nazorgstafels. Het is een benadering die aansluit bij behoeften van daders en slachtoffers die in dit tijdschrift al vaker uit en te na zijn beschreven.

Het HiiL-rapport kenschetst het strafrechtstelsel als een oud systeem, dat immuun lijkt voor verandering en resistent tegen debat over zingeving. Dat komt dus ook doordat alle subsystemen in de strafrechtspleging vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid worden bestuurd. Allemaal zijn ze afhankelijk van dit departement voor financiering en alle worden ingekaderd door regels die op het departement worden gemaakt. Alle subsystemen hebben te maken met tekorten en strijden – ook onderling – om de beschikbare middelen.

### **Systeemresistentie**

De financiële structuur die de strafrechtspleging in stand houdt, is dus een van de belangrijke oorzaken van het feit dat het strafrecht blijft doen wat het doet. De systeemresistentie tegen verandering wordt gestut door de manier waarop de budgetten worden besteed. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat de Tweede Kamer de afgelopen jaren bij de opeenvolgende begrotingsbehandelingen van Justitie en Veiligheid alle zeilen moest bijzetten om een structurele subsidie van € 1,3 miljoen veilig te stellen voor mediation in strafzaken. Terwijl dit enerzijds een mijlpaal wordt genoemd, is anderzijds zonneklaar hoe kwetsbaar deze 'structurele' voorziening op de rijksbegroting feitelijk is.

Die kwetsbaarheid wordt evenzeer geïllustreerd door de manier waarop in het debat over de financiering van de rechtshulp wordt gesproken over de betekenis van mediation en andere vormen van conflicthantering dan wel (rechts)hulp. Minister Dekker van Rechtsbescherming uit in zijn 'contourenbrief' aan de Tweede Kamer zelf ook scepsis over het maatschappelijke rendement van juridische strijd als methode voor conflicthantering (brief van 8 november 2019, Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753). Dekker wil dit probleem onder meer te lijf gaan door de introductie van meer marktwerking in de gefinancierde rechtshulp. De minister stuurt aan op een soort lumpsum financiering van 'rechtshulppakketten', waarbij verschillende professionals de behandeling van 'problemen' voor een integrale prijs gaan oplossen. Er moet een nieuw loket komen als toegangspoort tot de advocaat, mediators en andere (rechts)hulpverleners. Deze professionals concurreren daarbinnen met elkaar. De minister wil dat ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de oplossing van het probleem. Tegelijkertijd is de minister politiek verantwoordelijk voor de eenzijdige gunning van de doorverwijzing van 750 verzoeken om rechtshulp in civiele zaken door de Raad voor de rechtsbijstand aan LegalGuard, een aan verzekeraar Achmea gelieerd bedrijf. Deze opdrachtnemer mag hiervoor ruim € 800.000 declareren (zie de nieuwsberichten van de Raad voor de Rechtsbijstand op [www.rvr.org](http://www.rvr.org) van 28 februari en 14 maart 2019). Deze bulkverwijzing wordt een pilot genoemd, gericht op 'het opdoen van nieuwe ervaringen met gestandaardiseerde vormen van rechtshulp'. De vergoeding voor de opdrachtnemer is volgens de Raad afgestemd op 'de gebruikelijke vergoedingen binnen de verzeke-

ringswereld' en het aantal te verwijzen consumentenzaken. Als we € 800.000 door 750 delen, levert dat voor iedere standaardzaak een standaardvergoeding voor LegalGuard op van ruim € 1.100.

### Eigen keuze?

Dit staat in schril contrast met de € 400 bruto die mediators in strafzaken in comediation ontvangen per afgehandelde mediation, ongeacht het aantal uren dat zij hieraan besteden. Minister Dekker schrijft in zijn brief over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht op 11 maart 2019 aan de Tweede Kamer, dat de standaardvergoeding voor een mediation in een strafzaak € 800 is en dat het feit dat vaak twee mediators worden ingezet, 'een keuze is die in de praktijk wordt gemaakt' (*Kamerstukken II 2019/20, 29279*). 'In die gevallen waarin hiervoor wordt gekozen, is het ook de eigen keuze om het bedrag onderling te verdelen', schrijft de minister ijskoud.

Ik behoor zelf tot de mediators die vanaf het eerste uur meedraaiden in de (toen nog) pilots waarbij de inzet van mediation in strafzaken met steun van het departement werd uitgetoetst. De mediators in strafzaken kregen toen voorgehouden dat de vergoeding voor mediators weliswaar tijdens de pilots € 800 per mediation zou bedragen, ongeacht het aantal uren en ongeacht het vereiste dat alle zaken in comediation uitgevoerd zouden worden. Dit zou zeker verbeteren bij structurele invoering. Van de mediators werd inzet gevraagd om te bewijzen dat mediation in strafzaken echt verschil kan maken. Vol enthousiasme gingen tientallen mediators aan de slag.

Via de mediationbureaus van de rechtbanken werd destijds en wordt er nog steeds – zeer terecht naar mijn mening – om professionele redenen op aangehouden dat mediations in strafzaken in beginsel door comediation worden uitgevoerd.<sup>2</sup> De inzet van comediators verklaart mede het hoge slagingspercentage van deze mediations. De minister van Rechtsbescherming incasseert dus vrolijk de uitstekende resultaten die met hoogwaardige comediation in strafzaken worden behaald, maar verwacht van de mediators dat zij zich hiervoor nagenoeg belangeloos blijven inzetten. Gemiddeld komt mijn bruto uurloon en dat van mijn comediators in strafzaken in complexe strafzaken niet boven de € 25 uit. Dat is een bedrag waarvoor een doorsneeloodgieter zijn bed niet eens meer uitkomt.

En zo wordt deze jongste aanwinst als slechtst betaalde professional toegevoegd aan de reeds bestaande vormen van outputgestuurde strafrechtpleging. Mediators in strafzaken moeten zichzelf dus bewijzen en kwaliteit leveren voor een bedrag dat minder dan 0,002% van de totale justitiebegroting beslaat, tegen een honorering die zelfs niet in de buurt komt van de vergoeding die verzekeraars toucheren als die zakendoen met de huidige minister van Rechtsbescherming.

2 Zie hierover ook: J. Bijlsma & J. Dierx, Mediation in strafzaken. In: *Handboek Mediation*, Den Haag: Sdu 2017, p. 604-612.

Is de enige keuze die mediators in strafzaken hebben werkelijk slikken of stikken? Mijn hoop is gevestigd op de solidariteit binnen het systeem. In toenemende mate hebben officieren van justitie, rechters en politiefunctionarissen de afgelopen jaren gezien dat mediation in strafzaken verschil kan maken. Het kan toch niet zo zijn dat het deze professionals binnen de strafrechtspleging niet interesseert onder welke voorwaarden de anderen moeten werken?