

Forum

Cijfers en letters: een wereld van verschil!

BART CLAES*

Een verkenning van mogelijke spanningsvelden bij de normering van bemiddeling

Herstelrecht is zich in België op een zichtbare en progressieve wijze aan het ontwikkelen. Sinds de jaren '80 werden verscheidene initiatieven genomen zowel in de praktijk als in beleidsontwikkeling. Nieuwe stappen werden gezet bij de verwettelijking van herstelrechtelijke praktijken binnen het kader van het jeugdrecht (bemiddeling en hergo) en het straf(proces)recht (bemiddeling). De wet van 22 juni 2005¹ plaatst slachtoffer-daderbemiddeling in de strafrechtelijke context, en dus herstelrecht in het algemeen, binnen het strafrechtelijk en justitieel kader. De tijden van deze herstelrechtelijke activiteit als projectmatige werking en als kleinschalig aanbod in de kantlijn van justitie zijn definitief voorbij.

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp voorafgaand aan de wet van 22 juni 2005 vermeldt de introductie van bemiddeling als pleidooi voor een omschakeling van de klassieke, retributieve benadering van criminaliteit naar een meer slachtoffergerichte en herstelgerichte benadering². De doelstelling van de herstelrechtelijke initiatieven, geformuleerd door beleidsmakers, wetenschappers, organisaties en professionals, kunnen we op zijn minst ambitieus noemen: het oriënteren van het strafrechtelijk en justitieel kader in een herstelrechtelijke richting. We kunnen ons de vraag stellen of het streven naar of zelfs bereiken van een dergelijke ambitieuze doelstelling mogelijk is zonder dat bepaalde herstelrechtelijke basiswaarden, uitgangspunten of werkingsprincipes opgegeven moeten worden. Blomberg en Cohen zien reeds een kloof ontstaan tussen het herstelrechtelijke gedachtegoed en de praktische uitwerking ervan in de vorm van herstelrechtelijke activiteiten omdat *the intentions are undermined by bureaucratic convenience*³.

De wet van 22 juni 2005 verschaft niet alleen duidelijkheid omtrent de inhoud en de werkingsprincipes van slachtoffer-daderbemiddeling in de strafrechtelijke context, maar schetst ook de criteria tot erkenning en de regeling tot financiering van de bemiddelingsdienst(en) die kunnen instaan voor deze vorm van maatschappelijke dienstverlening⁴. Ook al worden deze erkenningcriteria in vrij algemene termen opgesomd in de wet, toch zien we een eerste vorm van bureaucratische, cijfermatige nor-

* Bemiddelaar vzw Suggnomè, Forum voor herstelrecht en bemiddeling (tot 1 maart 2008) en wetenschappelijk medewerker VUB, Faculteit Recht en Criminologie, Vakgroep Criminologie.

1 Wet van 22 juni 2005 'tot invoering van bepalingen inzake bemiddeling in de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, B.S. 27 juli 2005.

2 Wetsontwerp tot invoering van bepalingen in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, Memorie van Toelichting, P.S. Kamer, doc 51 1562/001, 4.

3 BLOMBERG, T.G. en COHEN, S., 'Introduction', in BLOMBERG, T.G. en COHEN, S. (eds.), *Punishment and social control*, New York, Aldine De Gruyter, 2003, 1-13.

4 Wet van 22 juni 2005, art. 7.

mering in een aanvullend koninklijk besluit⁵ door het vaststellen van het aantal bemiddelingsdossiers per voltijds bemiddelaar op 50. Bij de vraag tot continuering en eventuele uitbreiding van het aantal bemiddelaars vanuit beide erkende bemiddelingsdiensten, de vzw Suggnomè en de asbl Médiante, eind 2007, wordt vanuit de Inspectie van Financiën en de FOD Justitie de inhoud van deze cijfermatige normering in vraag gesteld. In overleg tussen de FOD Justitie en de twee erkende bemiddelingsdiensten zal er meer duidelijkheid en inhoud moeten gegeven worden aan de minimale prestatienorm van vijftig bemiddelingsdossiers per bemiddelaar.

In deze bijdrage zal noch een antwoord geformuleerd worden op bovenstaande onderzoeksvraag noch om de eerder vermeldde 'kloof' van Blomberg en Cohen te exploreren. Zoektochten naar of invullingen van nieuwe prestatienormen of standaarden zullen ook niet gestart worden. Deze bijdrage heeft slecht tot doel enkele spanningsvelden weer te geven waar de onderhandelaars zich bij het ingaan van het overleg op begeven.

MANAGERIALISM EN BEMIDDELING IN SPANNING

In het strafrechtelijk en justitieel beleid kunnen we de afgelopen jaren een evolutie van *managerialism*⁶ detecteren die als belangrijkste doelstelling een optimale functionering van justitie vooropstelt. Termen als operationele doelstellingen, plannings- en controlesystemen en prestatie-indicatoren krijgen meer ingang en zijn gericht op het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van het strafrechtelijk en justitieel apparaat⁷. Het naar buiten kunnen komen met resultaten die de doelstellingen van het strafrechtelijk en justitieel beleid tegemoetkomen, het kunnen verantwoorden van de uitgave van belastinggeld, het meten van de in- en output van afhandelingen, geeft overheden niet alleen de mogelijkheid om hun beleid te rechtvaardigen, maar ook te legitimeren in de ogen van de burger⁸. Het *managerialism* is als het ware de paraplu waaronder een strategie van kwantificatie uitgevoerd kan worden of zoals Van Swaaning en Blad stipuleren: *It is now quantity that counts, not quality*⁹.

Tegenover deze evolutie van *managerialism* kunnen we het herstelrechtelijk initiatief, slachtoffer-daderbemiddeling, plaatsen. Bemiddeling kunnen we beschouwen als een proces dat het aan de betrokken partijen in een strafrechtsprocedure mogelijk maakt om zich ten aanzien van elkaar en zichzelf te her-positioneren en te her-stellen. Een inherente spanning tussen aan de ene kant, het *managerialism* met efficiëntie, effecti-

5 Koninklijk Besluit van 26 januari 2006 'betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure', *B.S.* 1 februari 2006, 5312.

6 In de literatuur wordt deze evolutie ook beschreven onder de noemers: new penology, actuarial justice, verzakelijking, justitie als verzekeringsmaatschappij en governance. Voor meer informatie omtrent het begrip *managerialism* verwijs ik naar: BOTTOMS, A.E., 'The philosophy and politics of punishment and sentencing', in CLARKSON, C.M.V. en MORGAN, R. (eds.), *The politics of sentencing reform*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 17-50.

7 RAIN, J.W. en WILLSON, M.J., *Managing Criminal Justice*, Birmingham, Harvester Wheatsheaf, 1993, 23-28.

8 GARLAND, D., *Culture of control: Crime and Social order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001; ARMSTRONG, S. en MCARA, L., 'Audiences, borders, architecture: the contours of control', in ARMSTRONG, S. en MCARA, L., *Perspectives on Punishment: the contours of control*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 28-30.

9 VAN SWAANINGEN, R., en BLAD, J.R., 'Une décennie de recherché sur la production normative et le contrôle pénal aux Pays-Bas' in ROBERT, P. en VAN OTRIVE, L. (eds.), *Crime et Justice en Europe*, Paris, L'Harmattan, 265-327.

viteit en resultaatgerichtheid en, aan de andere kant de expressieve en emotionele aspecten van het herstelrecht is reeds aanwezig.

Beleidsmakers hebben in de wet van 22 juni 2005 over bemiddeling oog gehad voor deze expressieve en emotionele aspecten. In de Memorie van Toelichting lezen we niet voor niets dat de regering opteert om het bemiddelingsproces an sich niet vast te leggen in de wettekst: *bemiddeling is een proces waarvan het verloop afhankelijk is van de inbreng en de evolutie van de partijen zelf*. Meer nog: *elke gevoerde bemiddeling is in die zin uniek dat ze op een individuele expressie en communicatie van de procespartijen doelt*¹⁰. Enerzijds bestaat er langs overheidszijde het verlangen in minimale standaards, richtlijnen en controle te voorzien met daarbij de mogelijkheid tot evaluatie, inspectie en erkenning van de organisatie. Anderzijds wenst de overheid ook het aanwezige creatieve potentieel van de partijen te versterken, en de principes van herstelrecht hebben hierin hun plaats, maar dit veronderstelt de ruimte om flexibel met persoonsgebonden omstandigheden om te gaan. Crawford verwoordt dit intern spanningsveld of deze ambiguïteit van de overheid als *governing at arm's length but hands on*¹¹. Zoals Rhodes aangeeft is '*hands off!*' voor de overheid de moeilijkste les van allemaal te leren¹².

Bij slachtoffer-daderbemiddeling gaat het om de menselijke contacten, het geven van ruimte tot nadenken, reflecteren en herpositioneren. Dit staat in spanning met de verwachtingen van de overheid omtrent efficiëntie, effectiviteit en resultaatgerichtheid. Wanneer subsidiërende overheden geen oog hebben voor deze core business van de bemiddelingsdienst(en) kunnen de technieken van het *managerialism* de ethiek van deze organisaties in gevaar brengen. Volgens Neyroud en Beckley ontmoedigt dat ook de innovatieve en problem-solving strategieën in de aanwezige 'learning'-cultuur van de organisatie. Zij stellen eerder een vorm van controle voor gericht op de waarde van de organisatie binnen een kader van ethische standaarden in plaats van louter procedurele en geritualiseerde vormen van controle¹³.

De nood aan kwalitatieve vormen van controle met het oog op het valideren van de eigenheid en ethiek van de bemiddelingsdiensten kunnen we aantonen aan de hand van volgend voorbeeld. Bemiddeling is een arbeids- en tijdsintensief proces wanneer slachtoffer en dader niet onder druk gezet worden en hun gedachten en gevoelens als volwaardig worden bejegend. Uit wetenschappelijk onderzoek van Crawford en Burden blijkt dat wanneer de nadruk op snelheid gelegd wordt dit een significante vermindering van de input van het slachtoffer tot gevolg heeft¹⁴.

10 Wetsontwerp tot invoering van bepalingen in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, Memorie van Toelichting, P.S. Kamer, doc 51 1562/001.

11 CRAWFORD, A., 'Joined-up but fragmented: contradiction, ambiguity and ambivalence at the heart of New Labour's Third Way', in MATTHEWS, R., en PITTS, J. (eds.), *Crime, Disorder and Community Safety: a new agenda?*, Londen, Routledge, 63-64.

12 RHODES, R.A.W., 'The governance narrative', *Public Administration*, 78 (2), 361.

13 NEYROUD, P. en BECKLEY, A., *Politics, Ethics and Human Rights*, Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2001, 145-165.

14 CRAWFORD, A. en BURDEN, T., *Integrative victims in Restorative Youth Justice*, Bristol, Policy Press, 2005.

SUCCESVOLLE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING EN ACCOUNTABILITY

Een succesvolle maatschappelijke dienstverlening hangt voor de bemiddelingsdiensten niet alleen af van het voorziene wettelijke kader, het strafrechtelijk beleid en de te bestede overheidsgelden. Vooreerst dient het aanwezige organisatiemodel tussen de bemiddelingsdiensten en het formele strafrechtelijke en justitiële kader in de vorm van stuurgroepen in elk gerechtelijk arrondissement behouden te blijven. In deze neutrale en evenwichtige ruimte van interactie en overleg komt men zowel lokaal als nationaal tot een meer slachtoffergericht en herstelgerichte benadering van criminaliteit.

Vervolgens is een succesvolle maatschappelijke dienstverlening vanuit de bemiddelingsdiensten ook afhankelijk van de wijze waarop de overheid verwacht dat hun strafrechtelijk beleid in de praktijk wordt omgezet én van de inzet, toewijding en expertise van de *professional* of bemiddelaar¹⁵. De wijze waarop een organisatie omgaat met veranderingen, complexiteit, waarden en normen, werkingsprincipes en conflicten in dagdagelijkse situaties maakt deze tot een succes of niet.

Een succesvolle bemiddelingsdienst moet de balans vinden tussen uniformiteit en diversiteit, tussen maatschappelijke dienstverlening en financieel beleid, tussen effectiviteit en het proces, tussen horizontale en verticale verantwoording. We kunnen ons de vraag stellen op welke wijze en door wie en met welke autoriteit deze principes en waarden gedefiniëerd worden. Daarbij rijzen er vragen omtrent de locatie van macht en autoriteit, omtrent de accountability en legitimiteit, omtrent expertise en cultuur die nodig zijn in een organisatie van maatschappelijke dienstverlening zoals beide erkende bemiddelingsdiensten¹⁶.

Macht en autoriteit zijn niet de exclusieve voorrechten van de overheid. Faulkner stelt dat publieke diensten en zijn professionelen hun autoriteit en legitimiteit niet alleen via de overheid verkrijgen maar ook via de maatschappij, de noden van de burger en het respect voor zijn professionele vaardigheden en expertise¹⁷. Ook al werken bemiddelaars binnen een vastgelegd wettelijk kader en vanuit een subsidiëring van de FOD Justitie, toch mogen we hen niet zien als vertegenwoordigers van de overheid. Bemiddelaars hebben als opdracht om elke burger die betrokken is in een strafrechtelijke procedure, te dienen via hun mogelijkheid van bemiddeling in plaats van het dienen van de justitiële overheid.

Vragen aangaande macht en autoriteit kunnen verbonden worden met vragen over accountability¹⁸. Maatschappelijke of publieke organisaties moeten in de moderne maatschappij via allerhande mechanismen in verschillende richtingen rekenschap

15 FAULKNER, D., *Crime, State and Citizen, A Field Full of Folk*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 72.

16 Voor een analyse van deze vragen verwijs ik naar: NEYROUD, P. en BECKLEY, A., *Politics, Ethics and Human Rights*, Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2001.

17 FAULKNER, D., *Crime, State and Citizen, A Field Full of Folk*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 73.

18 Onder 'accountability' verstaan we niet alleen het afleggen van rekenschap door het verschaffen van een uitleg of verklaring maar ook het opnemen van verantwoordelijkheid door de verplichting tot het installeren van verbeteringen.

afleggen. Organisaties als de vzw Suggnomè en de asbl Médiante moeten zich niet alleen verantwoorden ten aanzien van de centrale overheid zoals de FOD Justitie (en voor de vzw Suggnomè ook de Administratie van de Vlaamse Gemeenschap) maar ook ten aanzien van hun cliënten, andere diensten waarmee zij samenwerken (zoals de parketten van de procureur des Konings, etc.), en hun eigen personeel. We mogen niet veronderstellen dat een subsidiëring van deze organisaties door middel van belastingsgeld de overheid exclusieve rechten geeft.

Hiermee poneren we niet de stelling dat er vanuit de erkende bemiddelingsdiensten geen accountability ten aanzien van de centrale overheid afgelegd moet worden. Rekenschap afleggen is geen proces met als doel een kwetsbare methodiek en dus organisatie te viseren, te corrigeren of zelfs te verwijderen. De doelstelling ligt eerder bij het begrijpen en ondersteunen van de activiteiten en kwaliteiten van de bemiddelingsdiensten in relatie tot hun clientele. Daarbij is de belangrijkste maar ook de meest verwaarloosde doelstelling de bijdrage die de organisatie levert op lange termijn naar de maatschappij toe.

CONCLUSIE

De centrale overheid heeft de afgelopen jaren een groeiende invloed, en vaak controle verkregen, over de praktijk van organisaties door het stellen van objectieven, standaarden, doelen en indicatoren. In het debat omtrent het vastleggen van objectieven en standaarden is het belangrijk om de discussie open te trekken naar de verhouding tussen het aspect van controle vanuit de overheid en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de organisatie. De mate waarin de organisatie de vrijheid heeft om zelf de werking uit te bouwen en aan te passen aan de lokale noden staat in spanning met het streven naar uniformiteit en controle vanuit de overheid. De doelstelling van de overheid mag niet het streven of opleggen van absolute uniformiteit zijn. Dit zou voor de organisatie vooruitgang of verandering bemoeilijken.

In tegenstelling tot andere publieke en maatschappelijke organisaties zijn de functies en doelstellingen van de organisaties werkzaam binnen het justitiële werkveld zeer complex van aard. De erkende bemiddelingsdiensten zijn daarnaast vaak werkzaam in zeer complexe en moeilijke relaties of situaties. Denken we hierbij aan de verhoudingen tussen slachtoffers, daders en hun respectievelijke families onderling en ten aanzien van de bemiddelingsdienst. Bovendien staat de bemiddelingsdienst ook nog in relatie met instituten zoals de gevangenissen, parketten van de procureur des Konings, dienst justitiehuisen en welzijnsorganisaties. Het gebruik van algemene standaarden en kwantitatieve indicatoren kunnen, mijns inziens, geen volledig beeld geven over hoe goed of slecht een bemiddelingsdienst presteert.

De verschillen tussen beide niveaus, bemiddelingsdiensten en overheid, moeten uitgelegd en begrepen kunnen worden. Vanuit deze vrijgekomen informatie kunnen beleidsmakers en overheden ingelicht worden over de werking van de organisatie en de wijze waarop de cliënten en de burgers deze percipiëren. Deze informatie geeft een beeld op de bijdrage die de organisatie levert op lange termijn naar de maatschappij toe. Niet alleen kan deze informatie gebruikt worden om de effectiviteit en de efficiëntie van de organisatie te verhogen, maar ook om ze, indien nodig, hierop af te rekenen.