

Institutionalizing Restorative Justice

JOHN VANACKER

Aertsen, I., Daems, T., & Robert, L., (Eds.), Devon, Willan Publishing, 2006, 313 p.

Het boek bevat in hoofdzaak de uitgebreide papers van lezingen die gehouden werden op de internationale tweedaagse workshop over "The Institutionalization of Restorative Justice in a Changing Society" op 5 en 6 november 2004 aan de KU Leuven.

In hun inleiding waarschuwen de uitgevers dat dit boek -tussen de vele die over *restorative justice* de laatste jaren geschreven zijn - geen receptenboek is voor institutionalisering, zonder evenwel puur academisch te willen zijn. De bedoeling is juist een brug te slaan tussen "doeners" en "denkers", al is deze terminologie niet zo strikt van toepassing binnen de context van herstelrecht.

Een eerste bijdrage is van de hand van Michael Tonry uit de V.S.. Aan wat kan een gunstige voedingsbodem voor herstelrecht gemeten worden? Bij een vergelijking tussen Westerse landen wordt vastgesteld dat de hoogte van de criminaliteitscijfers niet automatisch samenvalt met het opsluitingcijfer, vaak integendeel. Ook binnen een land zelf is er geen "automatisme": een strengere bestraffingcultuur wijst niet op een criminaliteitsverhoging. Naast de theorie van Garland komt tevens de visie van Tonry hierop aan bod. Ook buiten de context van herstelrecht is het een lezenswaardig "debat". De auteur komt tot de vaststelling dat het straffenarsenaal van land tot land verschilt evenals de aanwezigheid van alternatieven als dagboetes, *bootcamps*, werkstraffen en elektronisch toezicht; maar ook de ontvankelijkheid voor herstelrecht. Hij besluit met de stelling dat de aanwezigheid van een aantal kenmerken een gunstig klimaat voor herstelrecht met zich meebrengt, en de afwezigheid ervan sterk belemmerend kan werken maar niet(s) uitsluit: de aanwezigheid van autochtone bevolkingsgroepen (*aboriginals*), een lage moraliserende cultuur ten aanzien van daders, geringe politisering van het strafrechterlijk beleid, weinig traditie in harde bestraffing, verdeelde politieke macht binnen de regering en de niet partijgebonden selectie van praktijkmensen in het strafrechtssysteem.

De Nederlander Boutellier laat Garland evenmin onvermeld wanneer hij op zoek gaat naar het groeiklimaat voor herstelrecht. Belangrijk is zijn stelling in de inleiding dat *restorative justice* geen alternatief dan wel een andere strategie in het veiligheidsbeleid is. Criminaliteit is een gepolitiseerd thema en de bevolking verwacht eenvoudige antwoorden op complexe vraagstukken. Populisme viert hoogtij en scoort. Sociale controle wordt belangrijker dan het garanderen van basisrechten en het mensbeeld wordt negatief. De privé-sector vaart er wel bij. De klassieke recepten werken niet meer en een ander brengt met zich mee dat er een permanent gevoel van crisis aanwezig is. Wat is de representativiteit van het beleid en de praktijk in landen als de Verenigde Staten en Groot-Brittannië? Wat zijn de onderliggende wijzigende culturele achtergronden? Criminaliteit en de angst voor misdrijven is een belangrijk onderdeel van het dagelijkse leven geworden. En de staat wordt een wezenlijke rol toebedeeld in het tegengaan

van stijgende criminaliteit, dit op het ogenblik dat haar legitimiteit taant. Op het ogenblik dat het leven onvoorspelbaar(der) is en de (drang naar) vrijheid ongekend, groeit de behoefte aan veiligheid. De paradox van de obsessie voor *safety* in de vitaliteit van de postmoderne maatschappij, aldus Boutellier: vitaliteit en veiligheid als twee kanten van dezelfde medaille. De exuberante levensstijl smacht naar het consolideren ervan en het wegwerken van bedreigingen. De behoefte aan veiligheid en de hoge prioritisering voor criminaliteit kan niet ontkend worden. Onderzoeken leveren het afdoende bewijs en criminologen kunnen er maar beter rekening mee houden. De strafrechtsbedeling komt vanuit de coulissen en wordt op de *bühne* gezet. Maar ze kan de haar toebedeelde centrale rol niet vervullen om meerdere redenen. De *coping* gebeurt dan op verschillende manieren. Tevens ontstaan er nieuwe velden en sectoren als publiek-private samenwerking, preventiediensten, actiecomités, ... die een intermediaire rol vervullen tussen de overheid en de gemeenschap. Dit "middenveld" is belangrijk. Om het in voetbaltermen te zeggen: enerzijds het middenveld en anderzijds de strafrechtsbedeling als doelwit. En het geheel is een voetbalteam. Hierin is dan ook plaats voor een ander vocabularium over conflictoplossing, normbevestiging en herstel. Vanuit de eigentijdse cultuur komt de vrije wilsbeschikking meer en meer op de voorgrond bij de sanctiëring. Een delict is een morele inbreuk. Dit opent op zijn beurt de poort voor andere manieren van conflictmanagement waarin de strafrechtsbedeling niet meer het monopolie heeft.

John Pratt uit Nieuw-Zeeland vindt er geen doekjes om: is herstelrecht evangelische criminologie, zonder garantie of onbetwistbare indicatoren? Quid met de mogelijke (neven)effecten: een roep om meer (gevangenis)straffing, het recht voor de burger om te weten welke seksuele delinquent vrijgelaten wordt en waar die gaat wonen, ...? Of maakt dit geen onderdeel uit van "waarden" van het herstelrecht? Moet *restorative justice* aangenomen als vanzelfsprekend? Het is niet de eerste keer dat evangelische rollen gespeeld worden bij strafrechtshervormingen. Dat problemen en dilemma's door de "volgelingen" niet gezien werden. Denken we maar aan de "tuchthuizenbeweging" (Borstal) ter vrijwaring van het zedelijk bederf van de kinderen. Of de zogenaamde heimwee naar andere samenlevingen of andere tijden, toen de conflicten nog "in de maatschappij zelf" opgelost werden. Was dit inderdaad zo ideaal? Stondenongelijkheid, levend begraven worden, onthoofding, oog om oog, was dat herstel? De historische realiteit is vaak veel complexer dan sommigen ons willen laten geloven. Historische aanspraken zijn vaak overdreven of uit de context gerukt; of klakkeloos overgenomen dan wel selectief gelezen. Zo ontstaan mythes zonder dewelke de "status" en "puurheid" van herstelrecht in gevaar zou komen. Bij historisch onderzoek moet veeleer gekeken worden naar de al dan niet aanwezigheid van een centrale overheid, haar rol en haar sterkte. De gevangeningen zijn in een totaal andere context ontstaan en hadden een andere rol dan die die ze vandaag spelen. De overheid "bureaucratiseerde" bestraffen en de vraag is of dat een slechte zaak was. Zou de afschaffing van de doodstraf het gehaald hebben bij een volksraadpleging? Maar wat brengt ons dan bij het herstelrecht van vandaag? Volgens Pratt twee zaken: de vraag naar minder regeringsbemoeienis en meer individuele keuze enerzijds, en de vraag naar meer regeringsbemoeienis en hardere afdwingbare straffen anderzijds. Wat het eerste betreft: in de naoorlogse welvaartstaat worden ondermeer de rechten van het individu belangrijk, bijvoorbeeld die van de slachtoffers. Sommige bevolkingsgroepen ervaren een sterker bewustzijn van de eigen identiteit. En van die culturen worden een aantal thema's mee opgepikt. Maar de druk op de regering vergroot om een aantal (criminaliteits)fenomenen aan te pak-

ken. Om krachtadiger op te treden. Binnen die maatschappelijke context ontstaan ook de burgerwachten (als nevenbroer van *community justice*), die hetzelfde DNA hebben als... *restorative justice*. Het kan niet ontkend worden: herstelrecht betekent het einde van de huidige strafrechts- of penologische configuratie. Niet omdat de welvaartsstaat zoals Braithwaite het ten onrechte stelt de idee ongenegen zou zijn, wel omdat met herstelrecht de overheid teruggedrongen wordt en de private justitie (opnieuw) meespeelt: dader en slachtoffer. En dit zou wel eens geaccapareerd kunnen worden in een strengere bestraffingsmodus, zonder dat dit zo bedoeld is. Juist of ondermeer omdat de term herstelrecht zo vaag is. Hoe dan ook, herstelrecht wordt geïnstitutionaliseerd in landen waar de centrale overheid zwak staat. En in die landen bloeit het als een van de elementen ter hertekening van de penale antwoorden op criminaliteit.

Daarna volgen de praktijken in verschillende landen die we in deze boekbespreking korter behandelen. We voorzien voor elk land evenveel ruimte. Ivo Aertsen schetst de ontwikkelingen in België. Hij omschrijft het herstelrecht als een "tussenrol". Het geheel startte op vanuit de jeugdbescherming. Daarna volgde het klassieke strafrecht: bemiddeling in strafzaken, herstelbemiddeling. In de gevangenis kregen we (meer) daderslachtofferbemiddeling en de herstelgerichte detentie werd ingevoerd. Belangrijk is de rol die de privé-sector hierin gespeeld heeft via VZW's, voor Vlaanderen Suggnomè en voor Wallonië Médiante, dit nogmaals geplaatst in het institutionele landschap. De ontwikkelingen in België worden theoretisch gekaderd. Het geheel biedt een interessante kijk op de institutionalisering van herstelrecht, ons strafrechtsapparaat en de penitentiaire strafuitvoering en is een goede geheugenopfrissing voor hen die de materie wat kennen.

Kritischer is de bijdrage van John Blad over Nederland. Na een inleiding over institutionalisering bekijkt hij de herstelrechterlijke initiatieven die terug te vinden zijn in Nederland. Hij komt tot de vaststelling dat die in Nederland zowel in informele als in formele sociale contexten voorkomen. Maar daarom worden ze nog niet als een vorm van recht aanzien, eerder van soort conflictoplossing. Om herstelrecht goed te implementeren, heb je een herstelgerichte cultuur nodig, onder meer via informeel herstelrecht. Bestaande initiatieven nu zijn slechts fragmentair. Institutionalisering van herstelrecht in de strafrechtsbedeling is mogelijk zonder dat de integriteit van het herstelrecht aangetast wordt. Het gaat hierbij niet om een privatisering, wel om een reorganisatie. En het stoppen met de louter punitieve logica. Maar hiervoor is politieke moed nodig.

Adam Crawford uit Leeds reflecteert vanuit de jeugdbescherming in het "repressieve" Engeland en Wales : *prison works* zeker na de Bulgercase. Eind jaren negentig werd het *juvenile justice system* omschreven als niet effectief en niet efficiënt. De tijd was rijp voor de 3 R's van *restorative justice*, aldus Crawford : *restoration*, *reintegration* en *responsability*, dit weg van een exclusief bestraffende justitie maar wel met ondermeer de bedoeling dat geen nieuwe misdrijven gepleegd worden. Het is een ambigue en ambivalente oefening geworden. Enerzijds dient een en ander duidelijk gesitueerd te worden in de politieke en sociale meer of minder repressieve krachten en tijdsgeest. Anderzijds kunnen duidelijk een aantal veranderingen onderkend worden met groeikansen, aandacht voor het slachtoffer en het betrekken van de maatschappij. Contextualisering is hier meer dan op zijn plaats.

Om verschillende duidelijk aanwijsbare redenen is herstelrecht in Frankrijk grotendeels onbekend, zowel wat terminologie als wat ideeëngoed betreft, aldus Jacques Faget. Voor (straf)bemiddeling is er meer ademruimte. Een aantal ingrediënten van het herstelrecht zijn trouwens aanwezig in de naoorlogse wijzigingen in de strafrechtsbedeling. Organisaties (lobby's?) als INAVEM en CLCJ hebben een belangrijke rol gespeeld, al werken ze verschillend en vertrekken ze vanuit andere kaders. Het juridisch en het herstelmodel werken volgens een totaal verschillende logica. Zijn ze inpasbaar? Het aantal bemiddelingszaken groeit spectaculair. Maar belangrijk is te bekijken wie welke bemiddelaars aanstelt voor wat. Als de herstellogica niet consequent (genoeg) doorgetrokken wordt, gaat het hersteldenken een spookbestaan leiden. Is een drastische ingreep dan ook niet meer aangewezen?

Met Kent Roach gaan we naar Canada, een land dat sporen verdiend heeft in het creëren van een herstelgerichte jurisprudentie na hervormingen midden de jaren '90. Hier is meer sprake van een *top down* dan van een *bottom up* implementatie. Herstelrecht is populair omdat het verschillende dingen betekent voor verschillende mensen, een soort containerbegrip dat enerzijds een bepaalde meerwaarde kan hebben, maar anderzijds ook beperken. Voor Canada is er de specifieke (over)aanwezigheid van aboriginals (in de gevangenis) met ook hier de gekende vertekening in verband met herstel. Herstelrecht vinden we vooral in het veroordelingsstadium terug. Het wordt vooral uitkijken naar de evaluatie van de Youth Criminal Justice Act van 2002 die duidelijk een aantal mogelijkheden biedt. De al dan niet toegevoegde of beperkende waarde van herstelrecht zal eruit kunnen afgemeten worden.

Met Robert Mackay keren we terug naar het V.K. (*Review 2002 UK Restorative Justice Consortium* en de *Scottish development 2005*) met twee belangrijke referentiekaders: de juridisch-ethische en de sociaal-politieke benadering. Deze twee kaders zijn verzoekbaar mits strikte theoretische toepassing bij de uitwerking van de principes. Het gevoerde debat, waarvan de bijdrage verslag geeft, was onvoldoende rigoureuus met focusvervaging waardoor integratie ontbrak. In de mate dat herstelrecht eerder geïnstitutionaliseerd wordt binnen de sociaal politieke agenda dan binnen het juridisch-ethische kader, stelt Mackay, zal de uitkomst atheoretisch zijn met een belangrijke pragmatische inslag. Maar het juridische-ethische kader dient ook het sociaal-politieke te sturen, zoniet zal het resultaat abstract zijn en geen genoegdoening voor de slachtoffers betekenen. Deze dubbele hypothese vormt zijn conclusie.

Na dit eerder descriptief overzicht van ontwikkelingen binnen een aantal landen, komen we terug terecht in meer beschouwend deel. Pat O'Malley uit Canada neemt als interessante invalshoek de problematiek van risico(taxatie), incapacitering, actuarialisme, uitsluiting en *harm reduction* (bij druggebruikers). Hij komt tot de vaststelling dat een aantal actuele trends duidelijk kaderen in een neoliberale stroming. Ook herstelrecht kan hier mooi in ingepast worden al betekent het vinden van overeenkomsten tussen bijvoorbeeld herstelrecht en *harm reduction* niet dat er ook geen verschillen zouden zijn. Het experimenteren met hybride vormen van risico en herstelrecht zijn belangrijk. Statistische significantie en het aandeel herstel in herstelrecht zijn minder belangrijk dan de meer kritische en morele en politieke vragen over wat we juist zien als *harm* en hoe die op democratische wijze kan verminderd worden.

Roger Matthews uit Engeland maakt een bijzonder scherpe en kritische analyse over *reintegrative shaming* en *restorative justice*. Als er al een huwelijk geweest is tussen de twee, stelt de auteur, dan is de tijd nu rijp voor de bespreking van de echtscheiding. De literatuur en ervaringen van Braithwaite worden onder het vergrootglas gelegd en gedissecteed. Thema's als schaamte, schaamte en vertrouwen (*trust*), reïntegratie, schuld en schaamte en recidive passeren de revue. Vertrekkend van een onvoldoende juiste theoretische fundering en de niet adequate vertaalslag van het begrip *reintegrative shaming* over participatie, beleving en resultaten, methodologische problemen sabelt hij genadeloos. Is *reintegrative shaming* stigmatisering? Werkt het recidiveverminderend? Matthews slaat de fase van counseling blijkbaar over die bij slechtlopende huwelijken al eens resultaat oplevert...

Barbara Hudson overschouwt de ethische en politieke dimensie bij de reflecties over de institutionalisering van herstelrecht. Is *risk* een nieuw fenomeen in de strafrechtsbedeling? De inhoud is gewijzigd en er is een verschuiving (of opening) van risicomangement naar risicocontrole. Anderzijds blijft de blanke, mannelijke visie in de (straf)wetgeving voortduren (bijvoorbeeld inzake seksuele misdrijven). En tenslotte is wat omschreven wordt als de "gemeenschap" de laatste tijd geërodeerd en moeilijker te (om)vatten. Ze stelt dat de wet constant tussen twee polen beweegt, enerzijds idealen (legitimiteit) en anderzijds sociale realiteit(en) (effectiviteit). Hetzelfde geldt voor *restorative justice*: ook hier moet de puurheid niet overbenadrukt worden (ethisch) noch een *passe-partout* worden (politiek). De oplossing is, zoals bij de meeste vraagstukken in de strafrechtsbedeling, het evenwicht.

In de epiloog komen de uitgevers nog eens aan bod. Op terechte wijze werken ze een aantal thema's uit waarmee de lezer geconfronteerd -maar ook juist niet geconfronteerd - wordt bij het lezen van het boek. In die zin had de epiloog evengoed (of beter?) de inleiding kunnen zijn: 1) de semantiek van *restorative justice* 2) de kloof tussen de theorie en de praktijk 3) de evolutie in de strafrechtsbedeling sedert 1970 met haar penale ambiguïteit 4) de internationalisering van *restorative justice* en de problematiek van het evenwicht tussen politiek en ethiek. Maar eigenlijk had - noem het nu epiloog of inleiding - dit stuk er niet moeten (mogen) staan. Het is juist omwille van een aantal grote problemen dat de uitgevers terecht de lezer ter hulp snellen, al is het op het einde. En toegegeven, de lezer wordt in dit boek niet echt verwend. Enerzijds krijgt hij een enorme schat aan informatie, visie, onderbouw. Anderzijds wordt hij zelf goed door elkaar geschud en op het einde blijft hij verweesd achter. Dit heeft waarschijnlijk niet zozeer met het boek of de uitgevers te maken, dan wellicht wel met het stadium waarin *restorative justice* beland is. Al zou ik ook niet meer weten waar exact na het lezen van dit boek... Enerzijds heeft het herstelrecht een enorme evolutie genomen de laatste jaren. Anderzijds is er (nog steeds) een semantisch probleem. Kan dat nog? Jawel, het is een feit. En het heeft met meerdere zaken te maken: *restorative justice* buiten of binnen de strafrechtsbedeling, geïnstitutionaliseerd of niet, geprofessionaliseerd of niet, enkel grotere aandacht voor de slachtoffers of veel meer. Enkele jaren geleden, naar aanleiding van een doctoraatsverdediging, was er discussie over een "derde paradigma". Waarbij toen gezegd werd dat een paradigma de andere uitsluit... Misschien is de ambivalente relatie van herstelrecht tegenover de strafrechtsbedeling (erin of eruit) de reden waarom een en ander moeilijk een vaste route krijgt. Met herstelgerichte detentie zijn er ook aantal ervaringen die in die sfeer zitten (terminologie, elasticiteit, ownership, de vlag en de lading, ...).

Het boek is meer dan een aanrader, het is een reader in de echte zin van het woord, voor wie van dicht of ver met het terrein te maken heeft. Maar misschien had de titel "In search of restorative justice" ook niet misstaan. Met een meer duidelijke kافت. De waas zal toch eens moeten verdwijnen... Persoonlijk heb ik graag de bijdragen van Pratt en Matthews gelezen. Ook al zijn hun bijdragen niet hét evangelie, het is goed dat er een kritische wind waait. Dit is niet altijd zo evident in een sector waarin het ontplooiën van initiatieven al eens als de grote meerwaarde aanzien wordt, zonder dat de efficiëntie en de effectiviteit mag bevestigd worden. Waarmee ik voorgoed mijn kans om evangelist te worden verspeel, al heb ik nooit die aspiratie gehad...