

## Artikelen

LEO VAN GARSSE \*

# *De implementatie van de herstelbemiddeling: veranderingsmanagement in samenspraak*

### ABSTRACT

De recente ontwikkeling van de bemiddeling tussen daders en slachtoffers in België levert in vele opzichten een interessante casus van veranderingsmanagement. Pas opgestart in 1987 als een experiment is de bemiddeling inmiddels een bij wet veralgemeend aanbod voor slachtoffers en daders in alle soorten misdrijven en in alle stadia van de strafrechtelijke tussenkomst. Dit artikel behandelt kort de verschillende stappen van deze ontwikkeling. Hierbij wordt uitgegaan van het standpunt van de vzw Suggnomè, Forum voor Herstelrecht en Bemiddeling, een vereniging die precies werd opgericht met het doel deze ontwikkeling te bevorderen. Hierbij was de academische ondersteuning, hoe weinig evident misschien ook, een belangrijke stimulans. In het vuur van de toenmalige geloofwaardigheids crisis van de traditionele strafrechtelijke aanpak werd bemiddeling verwelkomd als een antwoord op een hele reeks verwachtingen en behoeften. Op pragmatisch vlak was dit een voordeel, maar op langere termijn mogelijks een valkuil. Want inderdaad, de introductie van de bemiddeling was door Suggnomè in de eerste plaats bedoeld als een ingangspoort naar de bevordering van een meer herstelgerichte strafrechtelijke cultuur. Een meer-partijen benadering vormde de kern van de implementatiestrategie. Via netwerkvorming trachtte Suggnomè de bemiddelingspraktijk aan te wenden als catalysator voor culturele verandering tussen de betrokken instanties, met de nadruk op de behoefte aan een beter verstaanbare en meer communicatieve justitie. Dit bleek een beloftevolle aanpak. Doch op langere termijn dreigt deze structurele ambitie achter de bemiddelingspraktijk bij gebrek aan een formeel mandaat te broos en te verborgen te blijven om de bemiddeling te behoeden voor een louter pragmatische en marginale toepassing.

**Kernwoorden:** Veranderingsmanagement – bemiddeling – herstelrecht – strafrechtelijk beleid

### 1. INLEIDING

Opeenvolgende beleidsinitiatieven brachten België de voorbije jaren internationaal gesproken in de voorhoede van de herstelrechtelijke oriëntatie van strafrechtelijk beleid. "Herstel" werd wettelijk naar voren geschoven als één van de doelen bij de strafuitvoering<sup>1</sup> en bemiddeling tussen slachtoffers en daders kreeg een prominente plaats in zowel het vernieuwde jeugdrecht<sup>2</sup> als in het Wetboek van Strafvordering<sup>3</sup>. Dit veran-

\* Leo Van Garsse is medewerker van de VZW Suggnomè, Forum voor Herstelrecht en Bemiddeling, en als vrijwillig wetenschappelijk verbonden aan het Leuvens Instituut voor Criminologie

<sup>1</sup> Cfr. Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, 12 jan. 2005, *BS*, 1 febr. 2005.

<sup>2</sup> We verwijzen naar de wetten:

- Van 22 juni 2005 "tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering";

deringsproces was het resultaat van vele factoren. Maar onmiskenbaar werd het in belangrijke mate beïnvloed door een aantal gerichte lokale projecten.

Onderstaande bijdrage focust in dit verband in op de ontwikkeling in België van de bemiddeling tussen meerderjarige daders en slachtoffers. Het standpunt van waaruit wordt geschreven is dat van de VZW Suggnomè, Forum voor Herstelrecht en Bemiddeling. Naast en na de afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie van de K.U.Leuven was deze vereniging in dit ontwikkelingsproces, althans voor wat het Vlaamse landsgedeelte betreft, één van de actoren die doelbewust hebben getracht bemiddeling en herstelrecht ingang te doen vinden. In het kader van dit themanummer belichten we deze ontwikkeling wat onwennig als een intentioneel veranderingsproces. Er wordt stilgestaan bij de opeenvolgende stappen die hierin werden gezet, de achterliggende motieven en de vastgestelde resultaten.

Wat de lezer aantreft is vooral een praktijkverslag dat een poging doet tot analyse, zonder pretentie van eenduidigheid en volledigheid. De werkelijkheid is immers complex. Zo was Suggnomè niet enkel "actor" van verandering: de oprichting van de vereniging was eigenlijk al een deelresultaat van de inspanningen van anderen. Vanuit Suggnomè bekeken is bescheidenheid dus op zijn plaats. Anderzijds is onmiskenbaar dat de relatieve snelheid waarmee de bemiddelingspraktijk evolueerde, van bescheiden experiment tot principieel veralgemeend aanbod binnen een bij wet verklaarde herstelrechtelijke oriëntatie van het strafrecht, mee door de inspanningen van Suggnomè werd beïnvloed.

De auteur van deze bijdrage figureerde in deze geschiedenis eerst als bemiddelaar, later als medewerker van Suggnomè, verantwoordelijk voor precies de implementatie. Wat volgt balanceert dan ook tussen analyse en beschrijving, tussen objectieve registratie van feiten en geëngageerd ooggetuigenverslag. Niettemin biedt het een inzicht in een opeenvolging van gebeurtenissen die een aantal verbanden suggereert die ook in de theorievorming inzake veranderingsmanagement zijn terug te vinden.

De bijdrage vat aan met een ruwe schets van de opstart en de graduele uitbreiding van de bemiddelingspraktijk over de verschillende arrondissementen. Vervolgens behandelen we de opeenvolgende stappen naar verwettelijking toe. We belichten hoe de implementatie-opdracht van Suggnomè geleidelijk een meer beleidsadviserende invulling kreeg en hoe de vereniging hierin, als toeleveraar van bemiddeling, actueel méér en méér de eigen grenzen in het vizier krijgt. In een laatste deel doen we een poging om één en ander procesmatig te duiden, terugvallend op enkele basisconcepten uit het veranderingsmanagement.

---

- Van 15 mei 2006 en deze van 13 juni 2006 "tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd".

<sup>3</sup> Wet tot invoering van bepalingen inzake bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering van in het Wetboek van Strafvordering, 22 juni 2005 *B.S.* 27 juli 2005.

## 2. DE IMPLEMENTATIE VAN DE HERSTELBEMIDDELING IN VLAANDEREN: BEKNOPT GESCHIEDENIS

### 2.1. Oprichting van de VZW Suggnomè

De eerste sporen van bemiddeling tussen daders en slachtoffers in Vlaanderen dateren van 1987. Het ging om een beperkt experiment uitgevoerd binnen de Bijzondere Jeugdzorg door de VZW Oikoten te Tildonk.

In mei 1993 startte de afdeling Stafrecht, Strafvordering en Criminologie van de K.U.Leuven een actie-onderzoek onder de noemer "herstelbemiddeling". In nauwe samenwerking met het Leuvense Parket, de Leuvense Balie en de dienst Justitieel Welzijnswerk Leuven werd in die eerste jaren een bescheiden bemiddelingspraktijk voor volwassenen uitgebouwd in stafrechtelijke dossiers in het perspectief van een dagvaarding voor de correctionele rechtbank. Hierbij kon een beroep worden gedaan op de ervaringen en de opgebouwde deskundigheid in de praktijk bij de minderjarigen. Een wetenschappelijke evaluatie ging hand in hand met de praktijk. De resultaten, samengevat in een tweetal onderzoeksrapporten, bleken bemoedigend.<sup>4</sup> In een aanzienlijk aantal van de behandelde dossiers werd via bemiddeling tussen partijen een overeenkomst bereikt. Bovenal bleek de relatieve tevredenheid van de daders en slachtoffers na bemiddeling onverwacht groot.

In het voorjaar van 1996 ontstond hierop de "Bemiddelingsdienst Arrondissement Leuven" (BAL), opgevat als een feitelijk samenwerkingsverband tussen magistratuur, advocatuur, welzijnswerk, hulpverlening en de bij het onderzoek betrokken vertegenwoordigers van de academische wereld. De Leuvense bemiddelingspraktijk breidde zich hierop kwantitatief fors uit. De bestaande praktijk van bemiddeling voor minderjarige delinquenten, onder de vleugels van de vzw Oikoten, sloot zich bij de dienst aan en er werd tevens voorzien in een initiatief "schadebemiddeling" op politieel niveau. Deze bundeling van bemiddelingsinitiatieven maakte van de Leuvense dienst in Vlaanderen in die periode een referentiepunt in herstelrechtelijke ontwikkelingen. Het Ministerie van Justitie zag zijn bevoegdheid op de eerste plaats in de herstelbemiddelingspraktijk voor volwassenen en nam hierin algauw initiatief. In 1997 kreeg de Leuvense dienst de opdracht de herstelbemiddeling veralgemeend beschikbaar te maken over geheel Vlaanderen. Het model van de Leuvense dienst werd hierbij vooropgesteld. Aan Waalse kant kregen de collega's van de vzw GACEP (later in de afzonderlijke structuur van vzw "Médianté") een gelijkaardige opdracht.

Omdat het Leuvense samenwerkingsverband bezwaarlijk verantwoordelijkheid kon opnemen voor ontwikkelingen over geheel Vlaanderen, volgde in oktober 1998 de stichting van de VZW Suggnomè, Forum voor Herstelrecht en Bemiddeling.

Als "forum" wilde deze vereniging zich ontwikkelen tot een Vlaams aanspreekpunt en promotor van herstelrechtelijke ontwikkelingen in brede zin. Hierbij zou ze in eerste instantie fungeren als de centrale werkgever van de herstelbemiddelaars voor volwassenen, waar dan ook in Vlaanderen. De middelen, oorspronkelijk uit het "Globaal Plan" geput, werden voortaan rechtstreeks voorzien door het Ministerie van Justitie.

<sup>4</sup> Cfr. I. AERTSEN, L. VAN GARSSE en T. PETERS, *Herstelbemiddeling, Onderzoeksrapport, periode 1/1/1993 - 31/10/1994*, onuitg., Leuven, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1994.  
I. AERTSEN en L. VAN GARSSE, *Tussen dader en slachtoffer, Onderzoeksrapport herstelbemiddeling periode 1/11/1994 - 31/12/1995*, onuitg., Leuven, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1996.

De opdracht van de subsidiërende overheid betrof op de eerste plaats de geleidelijke veralgemening van het bemiddelingsaanbod over Vlaanderen.

## 2.2. Veralgemening van het bemiddelingsaanbod

In de loop van '98 werden in drie bijkomende arrondissementen gesprekken gevoerd met het oog op het opstarten van een bemiddelingsdienst, analoog aan deze te Leuven. Men beoogde bij het veralgemenen van het bemiddelingsaanbod dus op de eerste plaats het tot stand brengen van arrondissementele samenwerkingsverbanden tussen de diverse (para-)justitiële instanties. In het voorjaar van '99 volgde de ondertekening van samenwerkingsprotocollen in de arrondissementen Dendermonde, Brugge en Kortrijk, waar hierop telkens een bemiddelaar aan de slag kon, gesteund door een lokale stuurgroep met vertegenwoordigers uit het samenwerkingsverband.

De "territoriale implementatie" werd de daarop volgende jaren door Suggnomè op eenzelfde wijze doorgezet. Zo kon de bemiddelaar reeds van bij de start in het eigen arrondissement terugvallen op een eigen "achterban" en op een lokale verankering. De werkwijze beantwoordde ook geheel aan de visie op dader-slachtofferbemiddeling, niet als geïsoleerde methode, maar als bouwsteen binnen een meer algemene herstelrechtelijke oriëntatie van het arrondissementele justitiële en para-justitiële beleid. We komen hierop verder in deze bijdrage terug.

In het jaar 2000 werd gestart te Oudenaarde, gevolgd door Tongeren ('01), Mechelen en Antwerpen ('02), Gent en Turnhout ('04), Brussel ('05) en Ieper, Veurne en Hasselt ('07). Het tempo van de implementatie werd in hoge mate bepaald door het verloop van de onderhandelingen met de lokale gesprekspartners, maar gaandeweg steeds méér ook door de budgettaire imperatieven. Deze zorgden ondermeer in het verkiezingsjaar '03 voor een tijdelijk stilvallen van het hele proces.

In 2000 werd in de bemiddelingspraktijk voor 't eerst ervaring opgedaan met de toepassing van bemiddeling in de fase van de strafuitvoering. Deze praktijk werd vanaf '01 door de Vlaamse Gemeenschap gehonoreerd met een beperkte, experimentele betoelaging voor enkele medewerkers.

Eind 2007 was Suggnomè in elk arrondissement in Vlaanderen aanwezig met een bescheiden bemiddelingsaanbod. In totaal telde de organisatie op dat moment 23 bemiddelaars, die gezamenlijk instonden voor de begeleiding van een kleine duizend bemiddelingsprocessen. Een tweeduizend-tal personen waren dat jaar actief bij de bemiddeling betrokken. De behandelde dossiers betroffen zaken van de meest uiteenlopende vormen van criminaliteit, gaande van handtasdiefstal, over zedendelicten tot zware geweldsmisdrijven en ook moord.<sup>5</sup>

## 3. OVER HERSTELBEMIDDELING ALS VOORWERP VAN WET- EN REGELGEVING

### 3.1. Motieven voor verwettelijking: visie én pragmatiek

Het initiatief tot het opstarten van herstelbemiddeling vanuit de K.U.Leuven ging terug op bevindingen uit zowel penologische als victimologische hoek.<sup>6</sup> De ambitie van

<sup>5</sup> VZW Suggnomè, *Jaarverslag 2007*.

<sup>6</sup> I. AERTSEN, L. VAN GARSSE en T. PETERS, *Herstelbemiddeling. Onderzoeksrapport periode 1/1/1993 - 31/10/1994*, p. 3-4.

de onderzoekers met de bemiddeling ging hierdoor uiteindelijk verder dan het neerzetten van een goede methodiek. De bemiddeling wilde een bouwsteen zijn in een kritische, wat averechtse manier van maatschappelijk reageren op criminaliteit, waarbij de burger, of hij nu dader of slachtoffer was, respectvol op zijn bereidheid tot participatie zou worden aangesproken. Als erfgenaam van dit initiatief kreeg Suggnomè bij zijn oprichting de opdracht mee de ontwikkelde activiteiten steeds in dit bredere, op het strafrechtelijk beleid gerichte streven te kaderen. Om deze redenen ging de ontwikkeling van de bemiddelingspraktijk steeds gepaard met de vraag hoe één en ander in een méér algemene zin binnen de context van het strafrechtelijk optreden relevant, haalbaar én in alle opzichten verantwoordbaar kon worden gemaakt.

Met de opdracht tot veralgemening van de herstelbemiddeling voegden zich hierbij nog een aantal meer pragmatische motieven. Het was immers duidelijk dat het project zonder wettelijke basis, geconfronteerd met de inter-arrondissementale verschillen en met de groeiende populariteit van de bemiddelingsmethodiek, voortdurend het risico liep op verbrokkeling en versnippering. Bovendien zou verwettelijking bij de arrondissementale gesprekspartners bijdragen aan geloofwaardigheid. Zo was in meerdere arrondissementen precies het ontbreken van een solide wettelijke basis lange tijd dé grote hinderpaal voor een effectieve opstart.

### 3.2. Participatie aan beleidsvoorbereidend werk

In 2001 werd op initiatief van M. Verwilghen, toenmalig minister van Justitie, een werkgroep opgericht om mogelijkheden tot verwettelijking te onderzoeken.

Na het verkiezingsjaar 2003 leek er voor de toekomst van de herstelbemiddeling een doorbraak op til. Vertegenwoordigers van Suggnomè en Médiante (de Waalse tegenhanger) werden in maart 2004 uitgenodigd deel te nemen aan een beperkte werkgroep. De opdracht bestond een voorstel van wetsontwerp uit te werken dat het voortbestaan van de herstelbemiddelingspraktijk veilig kon stellen en een perspectief op toekomstige ontwikkeling zou opengooien. Zoals in de werkgroep onder de vorige minister zaten ook dit keer de administratie, het kabinet en het Parket generaal mee aan tafel.

In juli 2004 werd een voorstel bij de minister neergelegd. Hierin werd het aanbod van bemiddeling mogelijk gemaakt in alle fase van de strafrechtelijke tussenkomst en in elke vorm van criminaliteit. Het voorstel betrof een toevoeging aan de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, zoals reeds gesuggereerd in het eindrapport van de Subcommissie Straftoemeting van de "Commissie Holsters"<sup>7</sup>. In de Memorie van Toelichting werd uitvoerig verwezen naar de bestaande praktijk, naar het herstelrechtelijk gedachtegoed én naar internationale regelgeving. Op 22 juni 2005 werd de ontwerpaktekst door de Kamer bekrachtigd. Op 27 juli verscheen het als wet in het Belgisch Staatsblad.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Commissie "Strafuitvoeringsrechtbanken, Externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting", *Eindverslag, Deel II; Straftoemeting*, neergelegd in het voorjaar 2003. zie o.m. hierin het voorgestelde artikel 3 *ter*.

<sup>8</sup> Wet tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, *B.S.*, 27 juli 2005

## 4. DE IMPLEMENTATIE NA DE WET

### 4.1. Van een "territoriale" naar een beleidsgerichte implementatieopdracht

Met drie KB's van 26 januari 2006<sup>9</sup> werd, bij het in voege treden van de wet, nog op de valreep in uitvoeringsbesluiten voorzien. Vooral de erkennings- en financieringscriteria van de bemiddelingsdiensten stelden teleur. In tegenstelling tot de geest van de wet, zoals omschreven in de Memorie van Toelichting, kwamen de uitvoeringsbesluiten niet los van de bemiddeling als individueel toepasbare methode. De achterliggende herstelrechtelijke beleidsambitie kreeg geen vertaling. Het klopte dat de bemiddeling met deze besluiten technisch gesproken "uitvoerbaar" was gemaakt, maar tegelijk werd geen enkel instrument aangereikt om rond deze methode ook het noodzakelijke beleid uit te bouwen. Ook inzake een eventuele mede-bevoegdheid van de Gemeenschappen bleven de vragen open.

Half 2006 werden Suggnomè en de Waalse tegenhanger Médiante terzake belast met een beperkte, beleidsadviserende opdracht. Suggnomè pleitte voor een formele erkenning van de arrondissementale stuurgroepen als bronnen van lokale, multidisciplinaire beleidsadvisering.<sup>10</sup> In dit verband werd door de bemiddelingsdiensten ondermeer de oprichting geadviseerd van een beleidsadviserende "bovenbouw" ter ondersteuning van de implementatie van de wet.

### 4.2. Operationalisering van de wettelijke bepalingen

Binnen Suggnomè gingen werkgroepen van bemiddelaars aan de slag rond de implicaties van een veralgemeend aanbod op de lopende bemiddelingspraktijk. De bemiddelaars waren vooral bekommerd te zullen worden overspoeld door dossiers met zeer gering inhoudelijk gewicht.

Anderzijds bleek binnen het wettelijk kader de uitdaging onafwendbaar bemiddeling op rechtsgelijke wijze aan te bieden op hachelijk terrein als assisendossiers, dodelijke verkeersongevallen, intrafamiliaal geweld enz. Men wenste zich te beraden over de aanpak en de mogelijke procedurele implicaties hiervan. Verder betrachtte men tussen de arrondissementen in deze delicate overgangsfase van project naar wet een voldoende mate van homogeniteit in aanpak.

Enkele maanden na het neerleggen van de beleidsadviezen kwam er alsnog een ministerieel initiatief. In het kader van de operationalisering van de wet op de bemiddeling werd door de minister een werkgroep samengeroepen met vertegenwoordiging van ondermeer het Parket generaal, de administratieve diensten van de Justitiehuisen en de penitentiaire instellingen, de Orde der Advocaten, de Hoge Raad voor de Justitie en de beide erkende bemiddelingsdiensten. De focus ligt op het uitklaren van de wettelijke verantwoordelijkheid van de magistratuur in het informeren van de rechtzoekenden over de mogelijkheid tot bemiddeling. Deze werkgroep bracht inmiddels in kaart wat er sinds de wet in de diverse arrondissementen aan modellen reeds wordt toegepast en werkt verder aan voorstellen.

<sup>9</sup> B.S. 01.02.2006

<sup>10</sup> Voor een vollediger beeld van de adviezen: Vzw Suggnomè, *Jaarverslag 2006*, p. 113-119.

De praktijkoverstijgende ambitie van Suggnomè vertaalt zich inmiddels opnieuw in het pleidooi de implementatie van de wet te koppelen aan een beleidsadviserende structuur. De loutere inzet op regels en wetten lijkt, hoe noodzakelijk ook, immers te weinig garanties te bieden. In zijn recente beleidsnota<sup>11</sup> lijkt de Minister van Justitie deze zienswijze te delen<sup>12</sup>.

## 5. VERDERE BESPREKING EN AANZETTEN TOT ANALYSE

### 5.1. Voorwerp van de verandering: uiteindelijke focus op de strafrechtelijke 'cultuur'

De door Suggnomè beoogde verandering situeerde zich in eerste instantie op het niveau van structuren en systemen. De opdracht van de overheid betrof immers de veralgemening van het bemiddelingsaanbod, met inbegrip van de hiertoe noodzakelijke samenwerkingsafspraken met de diverse justitiële en parajustitiële instanties. Want inderdaad: de bemiddeling kon slechts functioneren als ze binnen elk arrondissement ook kon rekenen op verwijzingen en voor zover het "statuut" ervan in relatie tot de opdracht van de diverse instanties en beroepsgroepen duidelijk was uitgelijnd. Het kwam er dus op aan afspraken te onderhandelen, die hun neerslag kregen in een arrondissementeel samenwerkingsprotocol. Het streven naar verwettelijking hiervan lag in een logisch verlengde.

De praktijk van de implementatie illustreerde echter ook dat afspraken op zich niet eens zoveel betekenen. De cijfers inzake bemiddelingsactiviteit<sup>13</sup> laten tot op vandaag enorme inter-arrondissementele verschillen zien. In bepaalde arrondissementen komt, ondanks afsprakenkader en ondertekend protocol, ook na jaren nauwelijks verwijzing naar bemiddeling op gang. En zelfs het wettelijk kader, dat inmiddels al twee jaar van kracht is, biedt geen garantie dat het aanbod van bemiddeling ook in de feiten zijn plaats zal krijgen.

Afspraken hebben in dit verband het nadeel van de vrijblijvendheid, wettelijke bepalingen houden het risico te verzanden in louter formalisme.

Waar het in wezen dan ook om ging is dat de afspraken de vertaling dienden te zijn (of te worden) van de verandering in persoonlijke attitudes van de concrete actoren op het terrein, alsook in de cultuur van hun onderlinge samenwerking.

Bij aanvang van de implementatie werd ingezet op de persoonlijke overtuiging van concrete mensen. Soms was er sprake van actief engagement ten aanzien van het project, dan weer van een méér afstandelijke "opvolging" ten behoeve van de eigen achterban.

Het is niet overdreven te stellen dat het succes van de implementatie, zeker in de eerste fase, binnen elke arrondissementele context grotendeels afhankelijk was de eigen opstelling, capaciteiten en het "charisma" van de concrete personen die rond de bemiddeling werden betrokken.

<sup>11</sup> J. VANDEURZEN, *Algemene Beleidsverklaring van de Minister van Justitie*, april 2008.

<sup>12</sup> Er is in deze nota inderdaad sprake van een sensibiliseringscampagne met betrekking tot bemiddeling, alsook van de oprichting van een centrale, permanente beleidsgerichte overlegstructuur rond deze materie.

<sup>13</sup> VZW Suggnome, *Jaarverslag 2007*, p. 118 e.v.

De ambities achter de idee van de stuurgroepen gingen echter verder dan de overtuiging van een aantal individuele gesprekspartners van de meerwaarde van de bemiddeling. Ze raakten de cultuur van de lokale samenwerking. Zo formuleert de tekst van het samenwerkingsprotocol de doelstelling als volgt:

*"De ondertekenende partijen zijn in de ruime zin betrokken bij de strafrechtsbedeling door hun rol in het onderzoeks- en vervolgingsbeleid, of bij de maatschappelijke bijstand aan daders of slachtoffers en hun omgeving. Zij willen in het gerechtelijk arrondissement .....een meer op herstel gerichte strafrechtsbedeling tot stand brengen.*

*In het samenwerkingsverband dat in dit protocol wordt opgericht, zullen zij concrete initiatieven nemen om de daders en de slachtoffers, die betrokken zijn in een misdrijf, tot pacificatie en herstel in de brede zin te brengen. "*<sup>14</sup>

De bemiddelingsmethode is dus duidelijk veeleer ingangspoort dat einddoel. Suggnomè treft in dit verband wel eens het verwijt de bemiddeling via de geëngageerde betrokkenheid van concrete personen overal te hebben binnengesmokkeld, als een Paard van Troje met in de buik de veel verregaandere agenda van de promotie van de herstelrechtelijke cultuur.

### **5.2. Uitnodigende context: voedingsbodem of valkuil?**

De hierboven geschetste geschiedenis situeert zich in de context van een strafrechtelijk beleid op zoek naar heroriëntatie. Dit gegeven heeft op ontwikkelingskansen van de bemiddeling een overweldigende invloed gehad. Het aanbod bleek over het algemeen "welkom" op het terrein.

De hoge "marktwaarde" van bemiddeling stond niet los van de perceptie ervan als een multi-functioneel aanbod, een passe-partout als het ware. Bemiddeling werd gezien als mogelijk antwoord op diverse, inhoudelijk zeer uiteenlopende verzuchtingen binnen de sfeer van het strafrechtelijk beleid in ruime zin. Deze multifunctionaliteit bleek een handig wapen bij de implementatie, maar schiep tevens risico's op conceptvervaging en eenzijdige recuperatie.

We trachten dit even te illustreren.

#### **5.2.1. Druk op de traditionele strafrechtelijke aanpak**

Het imago van het gerechtelijk systeem werd de afgelopen decennia gekenmerkt door een wijd verspreide onvrede met het functioneren van de traditionele sanctioneringsmodaliteiten. De straf werd met name bevraagd op haar doelgerichtheid en effect. Dit was tevens het geval voor het maatregelenpakket binnen de Bijzondere Jeugdzorg, waar het maatschappelijke optreden ten aanzien van de jonge delinquent werd gewogen op de schaal van het pedagogisch effect en van gedragsbeïnvloeding<sup>15</sup>. Maar ook de herstelbemiddeling bij volwassenen dreef, minstens impliciet, op de belofte bij de dader een zekere gedragsverandering teweeg te brengen, méér en goedkoper dan met de klassieke maatregelen het geval was.

Verder worstelde België chronisch ook met een probleem van overbevolking van de gevangenissen. Dit probleem bracht de Belgische overheid internationaal meermaals

<sup>14</sup> *Basisprotocol Bemiddeling in delictsituaties, Art. 1, Standaardtekst als basis voor de voorbereiden- de gesprekken tot oprichting van de arrondissementele stuurgroepen.*

<sup>15</sup> I. WALGRAVE, "Herstel in het Jeugdrecht", *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2006 (6), p. 8-18.



in verlegenheid.<sup>16</sup> De 'humanisering van de strafuitvoering' werd het motief achter diverse beleidsinitiatieven.<sup>17</sup> Er gingen stemmen op voor de noodzaak van een betere coördinatie tussen de gevangenisstraf enerzijds en mogelijkheden binnen de ruimere samenleving anderzijds. De problematiek van de strafuitvoering werd in rechtstreeks verband gebracht met deze van de straftoemeting. Men hoopte hiermee de basis te leggen voor een andere, meer inclusieve vorm van bestraffing.

In het spoor van de K.U.Leuven kaderde ook Suggnomè het bemiddelingaanbod ten dele in de brede strijd voor de humanisering van het bestraffingssysteem en, zij het op een indirecte manier, tegen de overbevolking van de gevangenen.<sup>18</sup> De initiatiefnemers zagen in de bemiddeling een mogelijkheid te demonstreren dat bevestiging van de maatschappelijke norm eerder gediend was met oplossingen die door de actieve participatie van de burgers, daders zowel als slachtoffers, werden aangedragen dan door opsluiting. Tevens hadden de eerste praktijkervaringen in bemiddeling aangetoond dat burgers, geconfronteerd met een delict, in hun verwachtingen vaak veel genuanceerder waren dan algemeen werd aangenomen. Het veiligheidsgevoelen bij de bevolking en de geloofwaardigheid van het gerechtelijk optreden bleken niet zondermeer gediend met méér en langere straffen.

### 5.2.2. Offensief van het slachtoffer

Het actieonderzoek van 1993, waarmee de herstelbemiddeling werd opgestart, was bij uitstek gefundeerd op bevindingen uit victimologisch onderzoek. Slachtoffers, betrokken bij zware criminaliteit, bleken nood te hebben aan concrete antwoorden op concrete vragen, die doorgaans niet het voorwerp uitmaken van een traditioneel strafrechtelijk onderzoek. En in een aantal gevallen waren ze in dit verband vragende partij naar vormen van uitwisseling met de dader.<sup>19</sup> Op zijn beurt bracht de prille bemiddelingspraktijk, ook in gevallen van zware delicten, bij de partijen véél meer interesse aan het licht dan aanvankelijk gedacht. Deze bevindingen wettigden de hypothese dat een streven naar herstel als een element van een meer communicatieve en participatieve justitie ook aan het slachtofferbelang tegemoet zou komen.

Belangrijker echter was de invloed vanuit de ruimere maatschappelijke context. In dezelfde periode immers werd België door elkaar geschud door diverse extreme gevallen van verwaarlozing van het slachtofferbelang in de gerechtelijke afhandeling van criminaliteit. Dit vertaalde zich politiek in een enorme opmars van 'extreem rechts'

<sup>16</sup> We denken hierbij o.m. aan het verslag van het bezoek van 31 aug.-12 september 1997 van het "Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing". Hierin werden de detentieomstandigheden in sommige, overbevolkte gevangenis- sen scherp aan de kaak gesteld.

<sup>17</sup> S. DE CLERCK, *Oriëntatienota Strafbeeld en Gevangenisbeleid*, Brussel, Ministerie van Justitie, juni 1996.

<sup>18</sup> T. PETERS, "De functies van de doeltreffendheid van de gevangenisstraf bevraagd vanuit herstel", *Metanoia*, 1997, 1, 9-10.

I. AERTSEN, L. VAN GARSSE en T. PETERS, *Herstelbemiddeling, Onderzoeksrapport periode 1/1/1993-31/10/1994*, p. 2-3.

T. PETERS, "Criminaliteit aanpakken is op de eerste plaats 'herstellen'", *Tijdschrift voor Criminologie*, 1994, 36, p. 70-74.

<sup>19</sup> I. AERTSEN en K. DECRAEMER, *Geestelijke gezondheidszorg en slachtoffers van crimineel geweld. Eindrapport over een actiegericht onderzoek in samenwerking met vijf Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg*, onuitg., Leuven, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1993.

met een pleidooi voor een hardere aanpak van criminaliteit. Deze evolutie liet ook de notie "herstel" niet onberoerd. We kregen in 1996 een beleid te zien dat pleitte voor alternatieve straffen én voor herstel<sup>20</sup>. Beiden waren echter niet automatisch verbonden. Zo werd het begrip "herstel" in dit discours vooral verbonden aan het belang van het slachtoffer. Het herstelconcept verscheen dan als tegengewicht voor de aandacht die, in het kader van de humaniserende maatregelen, aan de gedetineerde werd besteed. "Herstel" kwam hierbij tegenover de dader te staan als een morele standaard in naam van het slachtoffer.

### 5.2.3. Prijs voor het statuut van *passe-partout*: herstel op twee sporen

Door dit alles had de boodschap vanuit het herstelrecht aan de Belgische beleidsmakers van meet af aan een meervoudige gelaagdheid. Dat had gevolgen voor de aard van de interesse in een methode als bemiddeling. Voor de énen wordt ze vertaald als een pleidooi om binnen de procedure en tot zelfs in de gevangenis méér aandacht te krijgen voor de belangen en de beleving van het slachtoffer. Bemiddeling is hierbij vooral een werkwijze om de dader voor de vragen van het slachtoffer bereikbaar te maken, en dit zowel in feitelijke zin als op vlak van morele ingesteldheid.

Voor de anderen sluit de herstelrechtelijke boodschap veeleer aan bij de ruimere strafuitvoerings- en straftoematingsproblematiek. Zij zien hierin een weg naar een actieve betrokkenheid van dader en slachtoffer bij de straf en hopen hierbij de behoefte aan opsluiting te marginaliseren ten voordele van maatregelen die de samenleving veeleer op de dader betreft dan ervan verwijderd. Beide "kampen" spreken zich uit voor herstel en bemiddeling als methode tot het "responsabiliseren van de dader", een notie die voor de énen een pedagogisch, moraliserende of zelf repressieve lading dekt, terwijl ze voor de anderen aansluit bij een capaciterend, inclusief en participatief discours<sup>21</sup>.

Deze dubbele gelaagdheid stond een uitgesproken interesse vanwege het beleid in herstelrecht en bemiddeling alvast niet in de weg.<sup>22</sup> De vraag blijft echter open welke invulling van "herstel" het beleid eigenlijk voor ogen had en welke prijs voor het open antwoord in de verdere implementatie van het herstel-concept in het strafrechtelijk beleid nog zal moeten betaald worden.

Samenvattend: De geschiedenis van de implementatie van demonstreert ten overvloede het belang van de ruime maatschappelijke context, door Pettigrew de "outer-context"<sup>23</sup> genoemd.

Tegelijk wordt duidelijk dat de aansluiting op deze context in het geval van herstelbemiddeling ook een risico inhoudt op het wekken van té veel (verschillende) verwachtingen en op conceptvervaging.

<sup>20</sup> We verwijzen naar de reeds geciteerde ministeriële Oriëntatienota.

<sup>21</sup> E. CLAES en B. VAN DROOGENBROECK, "Responsabilisering, macht en herstelrecht voor minderjarigen", in CLAES, E., DEKLERCK, J., MARCHAL, A., en PUT, J. (eds.), *Herstel en Jeugd: nu in het (r)echt*, Brugge, Die Keure, 2007, p. 77-99.

<sup>22</sup> We verwijzen hiervoor o.m. naar de toespraak van Minister M. VERWILGHEN bij de plechtige installatie van de Commissie "Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting," 28 febr. 2000, terug te vinden in Deel 1 van het eindverslag van deze commissie.

<sup>23</sup> A. PETTIGREW, E. FERLIE en L. MCKEE, "Understanding the Principles of organisational Change", in PETTIGREW, A., FERLIE, E., en MCKEE, L. *Shaping Strategic Change*, London, SAGE Publications, 1992, tevens vermeld in de bijdrage van J. Maesschalck in dit nummer.

### 5.3. Veranderingsproces

We gaan even in op de wijze waarop het door Suggnomè beoogde veranderingsproces in de feiten heeft plaatsgevonden. Als kleine, private vereniging kon Suggnomè hierin nauwelijks terugvallen op enig eigen "gezag". Getracht werd dit te compenseren, enerzijds door verwijzing naar de wetenschappelijke verankering, anderzijds door een radicalisering van de betrokkenheid van de derden-instanties in de figuur van het samenwerkingsverband.

We belichten hieronder in dit verband kort de rol van de wetenschap als voorvechter van de bemiddeling, een rol die anderzijds ook dient geproblematiseerd. Op dezelfde manier staan we stil bij de inhoudelijke visie achter de keuze voor een doorgedreven 'multi-agency'-approach. Deze keuze is verdedigbaar, maar lijkt op iets langere termijn tegelijk problematisch op het stuk van inhoudelijke (normatieve) gerichtheid van de samenwerking en "mandaat" van de diverse "agencies" tot volgehouden mede-betrokkenheid.

#### 5.3.1. Wetenschap als initiële voorvechter van verandering

In zijn opzet was de herstelbemiddeling als aanbod geen doel op zich. Het ging er dus niet enkel om een specifieke dienstverlening aan de rechtzoekenden uit te bouwen, doch deze te gebruiken als een provocerend voorbeeld, een hefboom voor een bredere heroriëntatie van het strafrechtelijk beleid in de richting van een grotere betrokkenheid en participatie van de burger. De achterliggende opzet was veeleer beleidsmatig van aard.<sup>24</sup>

Het inzetten van "het goede voorbeeld" als instrument tot beleidsverandering is, zeker op het strafrechtelijke domein, echter ambitieus. Het stelt hoge eisen aan de "actor" in het veranderingsproces. Wie is immers geplaatst om openlijk en gericht aan beleidsbeïnvloeding te doen? Wie kan het voorbeeld geven dat voldoende "status" heeft om het beleid in beweging brengt? De ervaringen van de eerste jaren in de bemiddeling bij de minderjarigen lijken te demonstreren dat de geïsoleerde praktijk op zich hierin gedoemd is tot mislukking.<sup>25</sup> De academische betrokkenheid via de figuur van actie-onderzoek bleek uiteindelijk van grote betekenis, om redenen van inhoud, maar tevens van symboliek. Symbolisch speelde het maatschappelijke respect voor de wetenschap in zijn rol van verschafter van minstens een bepaalde gestalte van "waarheid". Verder waren er de kwaliteitswaarborgen inzake registratie, evaluatie en rapportage. Natuurlijk ging het hierbij om méér dan alleen maar de symboliek. De wetenschap bracht, naast de methodische ondersteuning, ook de hele koppeling van de bemiddelingspraktijk aan het veel bredere concept van het "herstelrecht" binnen. De relevantie van de Belgische ontwikkeling bleek zodoende ook op het internationale forum aantoonbaar. Voor de praktijkwerkers betekende deze evolutie bovenal een ontsnapping uit het dreigende isolement.

<sup>24</sup> I. AERTSEN, L. VAN GARSSE, T. PETERS; *Herstelbemiddeling; Onderzoeksrapport periode 1/1/1993 - 31/10/1994*, p.2-4.

<sup>25</sup> L. VAN GARSSE, "Praktijk en wetenschap; drie bedrijven uit de ontwikkelingsgeschiedenis van een bemiddelingspraktijk", in DUPONT, L., en HUTSEBAUT, F. (eds), *Herstelrecht tussen Toekomst en Verleden*, Universitaire Pers Leuven 2001, p. 515 - 530.

Anderzijds rijzen inzake deze rol van de wetenschap als veranderingsvoorvechter ook wel vragen. In het geval van herstelbemiddeling had de wetenschappelijke inbreng ontegensprekelijk een normatieve kleur. Het actieonderzoek initieerde de bemiddelingspraktijk bij volwassenen, en dit op initiatief van de onderzoekers. Deze namen hierin een positie in die ver afstond van een afstandelijke, principieel gedesengageerde wetenschappelijke benadering. Allicht zullen velen zich afvragen of dergelijke opstelling te verantwoorden is. Anderen zullen wijzen op de verantwoordelijkheid van de wetenschap de praktijk te voorzien van de taal en de informatie die - in het bijzonder in crisissituaties - verandering mogelijk maakt.<sup>26</sup>

De wetenschappelijke inbreng heeft de verspreiding van bemiddeling zeker bevorderd. De vraag blijft echter open of hiermee niet sneller werd vooruitgegaan dan op basis van de ontwikkelde bemiddelingspraktijk zélf kan worden gelegitimeerd. Deze vraag stelt zich in het bijzonder in confrontatie van het herstelrechtelijke discours met de nog steeds zeer bescheiden cijfergegevens met betrekking tot de actuele bemiddelingspraktijk.<sup>27</sup> Anderzijds kunnen cijfergegevens in het kader van dit soort veranderingsprocessen als beleidsindicatie zeker niet de enige maatstaf zijn.<sup>28</sup> De verdere ontwikkeling zal nog moeten uitwijzen of de notie "herstelrecht", als impliciete 'culturele' boodschap uit het bemiddelingsaanbod, de volgende jaren ook buiten het academische discours levensvatbaar blijkt.

### 5.3.2. Betrokkenheid van het terrein als fundamenteel werkingsprincipe

Het strafrechtelijk domein is bij uitstek gekenmerkt door een doorgedreven verkaveling in specifieke, op zichzelf georganiseerde bevoegdheidsdomeinen, die zich echter in hun functioneren voortdurend af te stemmen hebben op elkaar. Elk van deze domeinen staat voor een specifieke invalshoek die zijn legitimiteit ontleent uit het evenwicht met andere invalshoeken: de rechten van de verdediging tegenover het belang van het onderzoek, de veiligheid tegenover het recht op hulp en dienstverlening enz. enz. Veranderingsgericht werken aan justitieel beleid kan, alleen al om die reden, bezwaarlijk alleenspraak zijn.

Het implementatieproces van herstelbemiddeling was door en door verbonden met de bereidheid de alleenspraak erover van meet af aan uit handen te geven. Zo was 'herstelbemiddeling', nog voor het eerste dossier bemiddeld werd, het voorwerp van een samenwerkingsverband waarin, naast een aantal wetenschappers, het Leuvense Parket, de Balie en de forensische hulpverlening werden betrokken. Elke kleine stap, elke ervaring binnen het project, werd gewikt en gewogen op de schaal van de delicate evenwichten tussen de diverse invalshoeken en bevoegdheden. Deze betrokkenheid gaf aan de beginnende bemiddelingspraktijk onmiskenbaar een impuls. Ze verplichtte de initiatiefnemers tot voortdurende verantwoording, ontnam hen in zekere zin het "eigenaarschap" van hun eigen project. Anderzijds opende ze op vele fronten inhoudelijke discussies waarin de betrokken instanties werden geprikkeld zich ten aanzien van de slachtoffer-daderbemiddeling beleidsmatig te verhouden. Het gehanteerde

<sup>26</sup> I. AERTSEN en K. LAUWAERT, "Criminologie als Bemiddeling", in DUPONT, L., en HUTSEBAUT, F., (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden*, Universitaire Pers Leuven, 2001, p. 33-45.

<sup>27</sup> VZW Suggnomè, *Jaarverslag 2007*, p. 118 e.v.

<sup>28</sup> B. CLAES, "Cijfers en letters, een wereld van verschil", *Panopticon*, 2008, 3, p. 52-56.

D. BURSENS, "Valkuilen van een evidence-based criminaliteitsbeleid", *Panopticon*, 2008, 2, p. 6-20.

bemiddelingsconcept werd doorheen dit proces in versneld tempo inhoudelijk gevoed en tot een zekere "maturiteit" gebracht.

De ervaring met de eerste stuurgroep motiveerde Suggnomè dit 'gedeeld eigenaarschap' van het eigen bezig-zijn tot een werkingsprincipe te maken. Zo werd de jonge vereniging bij zijn oprichting in zijn beleidsstructuren doelbewust bevolkt met vertegenwoordigers uit de wetenschappelijke wereld, maar ook uit advocatuur, magistratuur, hulpverlening, politie.... De lijn werd doorgetrokken op het niveau van de implementatie: de creatie van het samenwerkingsverband tussen de relevante partners werd in elk arrondissement naar voren geschoven als mogelijksvoorwaarde voor de opstart van de bemiddelingspraktijk.<sup>29</sup> Deze werkwijze leverde de erkenning op die later indirect de deuren opende voor meer uitdrukkelijk beleidsbeïnvloedend werk.

### 5.3.3. Meer-partijenoverleg binnen de strafrechtelijke context: begrensde mogelijkheden?

Binnen Suggnomè ging men zover herstelrecht te definiëren, niet als een geheel van 'alternatieve' methoden ter aanvulling of vervanging van het klassieke strafrechtelijk gebeuren, maar als *een specifieke en dynamische verhouding tussen een in zijn basisbeginselen geradicaliseerd strafrecht en een samenleving die zich actief laat bevragen op haar oplossingscapaciteit en verantwoordelijkheid*.<sup>30</sup>

Van dit soort herstelrecht zou de arrondissementele stuurgroep de logische structurele vertaling zijn: een systematisch volgehouden overleg tussen de diverse (para)-justitiële actoren met de ambitie te komen tot een grotere onderlinge vertrouwdheid, een betere afstemming en coördinatie en een gezamenlijk streven naar een méér op participatie en herstel gericht strafrechtelijk beleid.

Deze idee was niet eens zo vernieuwend. Ze lag geheel in de lijn van verschillende beleidsinitiatieven uit dezelfde periode, gericht op verbetering van onderlinge coördinatie binnen het justitiële veld én optimalisering van de samenwerking tussen de gerechtelijke actoren en de extra-justitiële dienstverlening.<sup>31</sup> Wellicht ook dáárdoor riep deze hoge ambitie bij de betrokken instanties niet meteen grote weerstanden op.

Intussen echter maakten de verschillende arrondissementele stuurgroepen, elk op hun eigen tempo, een onderling nogal analoge evolutie door.

Een eerste periode werd telkens getekend door een grote gedrevenheid rond het opstartende project, de nieuwsgierige opvolging van de activiteitenverslagen van de bemiddelaar en het gezamenlijk doorpraten van de zich aandienende problemen. De concrete verhalen uit de praktijk, de tastbare voorbeelden van wat bemiddeling bij mensen zoal teweeg kon brengen, hadden in deze fase een grote wervende kracht.

Gaandeweg echter kenden de meeste stuurgroepen opeenvolgende uitbreidingen met nieuwe geïnteresseerde instanties. Dit groeiende forum bracht onvermijdelijk ook een grotere diversiteit aan verwachtingen en gevoeligheden met zich mee, met eigen eisen inzake agendabepaling, inhoud van de besprekingen, modaliteiten van de besluitvorming en "statuut" van de uitkomsten.

<sup>29</sup> VZW Suggnomè, *Jaarverslag 1999*, p. 3-13.

<sup>30</sup> L. VAN GARSSE, "Op zoek naar Herstelrecht: Overwegingen na Jaren Bemiddelingswerk", *Panopticon*, 2001, 5, p. 443.

<sup>31</sup> Cfr. o.m.: S. DE CLERCK, *De zaak Dutroux en consorten: acties van de regering*, februari 1997, Brussel, Ministerie van Justitie, pp. 94.

Actueel rijst onder deelnemers aan de stuurgroepen steeds vaker de vraag naar de "eigenlijke" agenda van de bijeenkomsten. Wanneer deze enkel de ondersteuning van de bemiddeling betreft, lijkt de investering van de bijeenkomsten érg overdreven. Wanneer echter het "herstelrecht" als normatieve beleidsmatige benadering ter sprake komt, vraagt men zich af wie hiervan dan wel de precieze inhoud bepaalt en in naam waarvan.

#### 5.3.4. Veranderingsmanagement: de grenzen van het "mandaat"

De door Suggnomè beoogde beleidsgerichte samenspraak tussen de diverse instanties staat in spanning tot de polariserende structuur die fundamenteel in de strafrechtelijke procedure zit ingebakken. Deze structuur vertaalt zich niet alleen in een veelheid van tegenstrijdige invalshoeken en belangen, doch tevens in exclusiviteit in bevoegdheden en de hierdoor aangevoelde noodzaak van een zekere afgrenzing van de instanties ten aanzien van elkaar.

Ten aanzien van dit gegeven bevindt de idee van een beleidsmatige afstelling in functie van complementariteit zich op een meta-niveau, waarop de betrokken instanties zich onderling kwetsbaar weten. De meerwaarde van de dialoog wordt anderzijds niet ontkend. Maar verre van evident is wie in dit overleg déze of géne instantie kan vertegenwoordigen en met welk mandaat. Evenmin evident is het voorzitterschap, de agendabepaling en het "statuut" van dit soort besprekingen en van de bevindingen waartoe ze aanleiding geven.

Aanvankelijk lag de focus bij de implementatie op het overtuigen en motiveren van individuele advocaten, magistraten en hulpverleners. De concrete voorbeelden uit de bemiddelingsdossiers vormden hierbij het dankbare werkmateriaal. Geleidelijk kwamen echter thema's aan bod inzake de afgrenzing van ééniëders taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van de bemiddeling, maar ook binnen de justitiële afhandeling als geheel. Het spreken tijdens de implementatie werd hierdoor kouder, technischer, maar voor de gesprekspartners ook aanzienlijk minder vrijblijvend. Dit riep interesse, maar ook weerstand op. De vraag naar de bedoeling en het "nut" van de stuurgroep dook steeds vaker op, waardoor Suggnomè een zware bewijslast voor zin en werkbaarheid van de samenwerking op de schouders kreeg.<sup>32</sup>

Voor de bemiddelaars ligt de lat in de stuurgroepen hoog. Ze zitten immers in de dubbele rol van mede-organisator van het overleg en van "voorwerp" van gesprek. Dit lijkt conceptueel nog wel verdedigbaar<sup>33</sup>, maar vooronderstelt op termijn minstens een officiële erkenning van het statuut van deze stuurgroepen als intermediair, beleidsadviseerend overleg. Blijft deze erkenning uit, dan wordt twijfelachtig of de medewerkers van Suggnomè het door hén opgestarte netwerk van arrondissementele samenwerkingswerkingsverbanden nog veel langer zullen kunnen handhaven.

<sup>32</sup> VZW Suggnomè, *Jaarverslag 2003*, p. 35-58.

<sup>33</sup> Deze situatie lijkt een structurele vertaling van wat zich in een bemiddelingsproces op individueel vlak voordoet. Men zou de opdracht van de bemiddelaar in de stuurgroepen dan ook kunnen omschrijven als "structureel bemiddelen".

#### 5.4. Succesvolle verandering?

De vraag of de activiteiten van Suggnomè de voorbije jaren succesvol zijn geweest, valt niet éénduidig te beantwoorden. De achterliggende doelstelling van de implementatie kan immers zowel 'structureel' als 'cultureel' worden geformuleerd.

Als we de structurele doelstelling definiëren als de veralgemening van het bemiddelingsaanbod, dan lijkt deze op het eerste gezicht gehaald. Elk arrondissement kon immers worden voorzien van één of meerdere bemiddelaars. Met het tot stand komen van de wet van 22 juni 2005 verwierf dat aanbod bovendien een wettelijk statuut, waardoor het verschaffen ervan geen vrijblijvende aangelegenheid meer is. Sterker dan dat: de wet voorziet de mogelijkheid van bemiddeling principieel voor elke rechtszoekende en in elke fase van de strafrechtspleging.

Dit optimistisch beeld verdwijnt echter enigszins wanneer we naar de cijfers kijken. Hieruit blijkt de hele bemiddelingspraktijk bij volwassenen tot nader order een veeleer marginaal verschijnsel, waarbij bemiddelaars in sommige regio's ternauwernood aan een voldoende aantal verwijzingen geraken om hun financiering veilig te stellen.

De hele geschiedenis van de relatief snelle doorbraak van een bescheiden project tot een bij wet geregeld aanbod, lijkt steun te bieden aan de idee dat bereidheid tot verandering vooral teruggaat op de motivatie van de diverse actoren op het terrein en op de overtuiging dat de traditionele aanpak niet de gewenste resultaten oplevert. Want inderdaad, de ideeën van bemiddeling en herstelrecht, en van een méér participatieve en communicatieve justitie, waren aantrekkelijk, des te méér in een periode van afnemende geloofwaardigheid van het gehele strafrechtelijke optreden. Misschien compenseerde dit een bepaalde onduidelijkheid in het herstelrecht als veranderingsperspectief.

Men zou zich inderdaad kunnen afvragen of de doorbraak van de bemiddeling in het wettelijk kader impliciet niet méér was geïnspireerd door een aanvoelen van de (negatieve) noodzaak tot verandering dan door de positieve beleidsmatige gerichtheid op herstel en op participatie van de burger aan de strafprocedure. Het risico bestaat dat de bemiddeling mede hierdoor op termijn uitmondt in een blijvende marginale toepassing zonder verdere beleidsmatige relevantie.

Intussen moet de bemiddeling het in de praktijk in belangrijke mate voorlopig nog steeds hebben van een aantal korte termijn-successen. We onderschrijven de gangbare stelling dat het uitblijven van dergelijke successen nefast is voor veranderingsprocessen. Bemiddelingssuccessen vooronderstellen echter verwijzingen. In bepaalde arrondissementen bevinden de bemiddelaars zich hierdoor al jaren in de worsteling om, op basis van toch méér dan enkele dossiers per jaar, de deugdelijkheid van de bemiddeling te demonstreren. Anderzijds is het vaak ook op dezelfde plaatsen dat het voortdurende pleidooi om verwijzingen bij de stuurgroepen tot een zekere vermoeidheid en demotivatie leidt. De algemene vaststelling is dan ook dat de stap naar een reële 'bemiddelingscultuur' nog lang niet is gezet.

#### 6. VOORLOPIG BESLUITEND

In deze bijdrage brachten we de implementatie van herstelbemiddeling aan als casus van veranderingsgericht werken in de strafrechtelijke sfeer. We gaven een beeld van

het samenspel tussen wetenschappelijk onderzoek, het sterke wervende appél van de voorbeelden uit de bemiddelingscasuïstiek en een betrekken van de institutionele context.

De praktijk van bemiddeling verschafte **voorbeelden** van succesvolle uitkomsten. Deze waren van aard om de dader-slachtofferdialoog, als beloftevolle *mogelijkheid* te illustreren. De **wetenschappelijk evaluatie en analyse** zorgde voor een systematische registratie van de bevindingen en wist deze ook te kaderen in een méér algemene visie op strafrechtelijk beleid en te koppelen aan internationale visie- en beleidsontwikkelingen. De **betrokkenheid van de (para)-justitiële context** heeft de bemiddelingspraktijk van meet af aan opgetild uit de loutere pragmatiek en als een beleidsrelevant gespreksthema in het licht gesteld. Het **maatschappelijk klimaat** was de initiatiefnemers hierbij gunstig gezind: op het strafrechtelijke domein werd duidelijk een nood aan vernieuwing en "vermaatschappelijking" aangevoeld. De achterliggende behoeften en verwachtingen waren echter méérzijdig en stonden onderling in spanning met elkaar. Dit inzicht bracht de initiatiefnemers tot het streven de implementatie van bemiddeling te situeren in een dialoog tussen deze diverse verwachtingen.

De vzw Suggnomè heeft in dit veranderingsproces veel ingezet op structureel werk. De inspanningen rond implementatie van de bemiddeling verschoven na enkele jaren van territoriale veralgemening van het bemiddelingsaanbod naar het beleidsvoorbereidende en beleidsadviserende niveau. Het beproefde werkinstrument hiertoe was de figuur van een "inter-sectoreel" beleidsadviserend samenwerkingsverband, een figuur die de vzw Suggnomè keer op keer reproduceerde in de eigen bestuursorganen en in de arrondissementale stuurgroepen. Hiermee poogde men het risico op éézijdig recuperatie door één van de betrokken invalshoeken enigszins te bezweren en ruimte te scheppen voor de beleidsgerichte ambitie achter de bemiddelingspraktijk.

Het blijkt echter onduidelijk in hoeverre de gesprekspartners van Suggnomè in de diverse arrondissementen deze dieperliggende agenda van het beoogde veranderingsproces echt mee onderschrijven en of ze, na de introductie van de bemiddelingsmethodiek, ook het bevorderen van een herstelrechtelijke cultuur als een legitiem streefdoel zien. In een streng verkaveld domein als het strafrechtelijke is **meer-partijenoverleg** voor de betrokken instanties het gemakkelijkst plaatsbaar vanuit een behoefte aan informatie of controle, maar veel minder in een gerichtheid op een herstelbevorderende samenhang en op toegankelijkheid voor de burger, over de bevoegdheidskavels heen. "Herstelrecht" blijkt in de strafrechtelijke context als agenda voor veranderingmanagement dan ook verre van evident. De bemiddelingspraktijk stelt de noodzaak van onderscheiden en evenwichten tussen bevoegdheden tussen de (para)justitiële actoren weliswaar niet in vraag, maar spreekt de betrokken instanties aan op een kwetsbaar meta-niveau waarbinnen ze de gezamenlijke opdracht hebben om de rechtzoekende burger constructief te betrekken bij het recht doen.

Waar het hele verhaal over de implementatie van herstelbemiddeling de gangbare ideeën inzake veranderingmanagement doorgaans lijkt te bevestigen, is dit allicht het punt waarop de aanpak van Suggnomè hiermee het meest in spanning staat. Werken aan herstelrecht blijkt uit voorgaande bladzijden eerder een uitnodigen van anderen tot een gezamenlijk traject, dan het verwezenlijken van een vooraf bepaald eindresultaat. Dit genereert onder de betrokken instanties een zeker onbehagen. Het verhoogt ook de kwetsbaarheid van de 'veranderende actor' van wie de voornaamste deskundig-



heid, eerder dan het "managen" van de verandering, slechts het uitnodigen tot samenspraak blijkt.

Al bij al blijkt het "succesverhaal" van de herstelbemiddeling zich te situeren op niet veel méér dan een eerste niveau van de beoogde verandering. Het meer fundamentele veranderingsproces in de richting van een herstelrechtelijke benadering van de criminaliteit lijkt zich nu pas te moeten gaan voltrekken. Een nuchtere kijk op de actuele situatie leert dat een succesvolle verdere ontwikkeling nog lang niet gegarandeerd is. Evenmin is ze uitgesloten, voor zover tenminste de bemiddelingspraktijk, nog veel nadrukkelijker dan tot nu toe het geval was, ook door de beleidsinstanties formeel in een breder herstelrechtelijk perspectief wordt geplaatst. Het is niet onmogelijk dat de vereniging, in de eigen fascinatie voor het opzetten van dialoog tussen daders en slachtoffers en verleid door de fascinatie van anderen, zelf heeft bijgedragen tot onduidelijkheid inzake het eigen werkperspectief. Waar deze onduidelijkheid in het verleden de implementatie soms goed uitkwam, dreigt ze actueel het verdere ontwikkelingsproces in de weg te komen staan.

Inzake veranderingsmanagement in de strafrechtelijke context leert dit verhaal alvast veel over de grote invloed van de contextuele factoren en over de afhankelijkheid van de medewerking en mandaatverlening door allerlei derden-instanties en door het beleid. De verandering verloopt hierdoor allicht trager en is moeilijker te voorspellen en te sturen. En misschien is dit met betrekking tot beleidsontwikkeling inzake strafrechtelijke optreden in een democratische samenleving niet eens zo'n slecht nieuws.