

Nederlandse varianten in de herstelgerichte praktijk

Rob van Pagée en Jan van Lieshout, Eigen Kracht Centrale, Zwolle, Nederland

Vooraf

Deze paragraaf beschrijft het onderwerp van dit document, biedt de gelegenheid om begrippen te definiëren en beschrijft de opbouw van de tekst.

De herstellende praktijk als continuüm

Dit document behandelt de ontwikkeling van herstelgerichte praktijken in Nederland. Net als elders in de wereld gaat vanouds bij het overschrijden van normen alle aandacht uit naar de dader. Maar in ons land delen daders die aandacht al geruime tijd met slachtoffers, zeker als het om minderjarigen gaat. Kinderbescherming staat naast ouderbegeleiding. Reclassering staat naast slachtofferhulp. Apart daarvan en deels daaruit voortkomend ontstond een verband tussen die twee: contacten tussen een dader en een slachtoffer. Het is intussen niet meer ongewoon om hen beiden in één verband te brengen. Personen uit hun omgeving spelen in toenemende mate een rol bij die contacten. De gesprekskring wordt bovendien breder. Familie en verwanten doen er aan mee, en ook anderen die er op een of andere manier mee te maken hebben. Altijd is alle energie gericht op verbetering, herstel en reparatie. Of het nu gaat om alleen de aandacht voor dader hetzij slachtoffer, om de bemiddeling tussen hen beiden of om het groepsoverleg van een grote kring van betrokken personen, het zijn varianten op een groeiend continuüm. Door voortschrijdend inzicht breiden de herstellende praktijken zich uit.

Deze ontwikkeling staat internationaal in de belangstelling van overheden en een groter wordend publiek: het herstellend karakter van justitieel ingrijpen wint terrein. Echter, we kunnen pas van een herstellend systeem spreken wanneer dergelijke benaderingen gewoner worden. Niet zozeer de intenties zijn daarvoor van belang, als wel het aantal deelnemers (Van Ness, 2000). Juist de combinatie van direct betrokkenen en anderen die hun talenten voor het herstel inzetten, maakt de praktijk maatschappelijk interessant. Bij het overzicht van de verschillende varianten blijkt het model van het groepsgewijze herstelgerichte overleg een positiever soort uitkomst op te leveren dan de bemiddeling tussen uitsluitend dader en slachtoffer, terwijl die op zich meer biedt dan de rechtbankzitting (McCold, 2000). Leidt de toename van dergelijke ervaringen tot een institutionele verandering?

Nee, zo ver is Nederland bepaald nog niet. Vooral op het punt van de genoegdoening krijgt een slachtoffer nog niet veel meer dan een formele reactie namens de geschokte rechtsorde. Maar het spreken over de effecten van wangedrag en het zoeken naar een oplossing door het gebruiken van de krachten van betrokkenen nemen toe, vooral op het terrein van het civiele recht, de zorg en hulpverlening en in het onderwijs.

Een keuze rond begrippen

Het opschrijven van definities is hachelijk in een fase, dat herstellende procedures in opvoeding, zorg, onderwijs en rechtspraak nog zo variëren en in beweging zijn. In elk geval gaat het bij een herstellende praktijk om een dialoog tussen partijen. Het gesprek wil voorbijgebeurtenissen doen begrijpen. Dat benoemen van feiten en gevoelens leidt tot een zeker herstel van eigenwaarde, van verhoudingen en omstandigheden. Het kan reparatie van de gevolgen van die gebeurtenissen teweegbrengen. Alle betrokkenen, ook degene die het organiseert, investeren in vertrouwen.

Als onze manier van recht doen is opgebouwd uit eerlijke regels, het eerlijk spelen volgens die regels, met als gevolg een eerlijk resultaat, dan is het zoeken naar herstel in principe een vorm van 'alternative dispute resolution', een 'justice'-procedure. Dank zij de wortels in het Engelse taalgebied is 'restorative justice' het centrale begrip geworden.

De algemeen gedeelde definitie van 'restorative justice' komt er op neer dat ieder die geraakt is door een bepaald incident meedoet om gezamenlijk het hoofd te bieden aan de nasleep van de gebeurtenis en de gevolgen die dat heeft voor de toekomst (Marshall, 1996).

In engere zin, dat wil zeggen binnen het strafrecht voor jongeren getrokken, is restorative justice elke procedure, iedere actie die zich primair richt op het recht doen door de bij de normoverschrijding ontstane schade te herstellen (Bazemore, 1999).

In dit document brengen we de herstellende praktijken vooral ook van buiten het justitiële domein in beeld. Voor zover het over justitie gaat, voelen we voor een omschrijving van herstelrecht die 'rechtsvorming' genoemd wordt: een recht dat kan ontstaan wanneer zo veel mogelijk personen, betrokken bij de gevolgen van

het delict, via een communicatieproces tot een authentieke uitwisseling komen van gevoelens, verhalen, betekenisgeving, enzovoort (Geudens, 2005).

Een belangrijk deel van de herstellende praktijken in Nederland doet zich echter voor als ´een transformatie van het conflict´. Dat speelt zich af in de vorm van ´conferencing´: groepswijze bijeenkomsten. Deelnemers reconstrueren gezamenlijk, ieder vanuit de eigen beleving, de gebeurtenissen. Zij kijken naar de incidenten, bijvoorbeeld ontstaan door falend ouderschap, het gewelddadige gedrag of welk ander delict ook of een vergaande pesterij. Zij bespreken de huidige situatie en de gevolgen in het hier en nu. Zij kijken vervolgens naar de toekomst. Maar voor zij dat kunnen, moeten zij eerst individueel en collectief vaststellen dat de gebeurtenissen hen gemeenschappelijk raken. Ruimte voor een perspectief moet fysiek, dat wil zeggen emotioneel ontstaan. De emotionele uitwisseling en het weer ophelderen van de feiten transformeren het conflict (Moore, 2000).

Herstel is in die zin niet uitsluitend voorbehouden aan individuen, het is een structurele uitdaging aan de samenleving. Ouders die in de fout gingen, jeugdigen als dader of slachtoffer en alle betrokkenen staan voor de vraag ´En wat nu?´. Allen, ook de omringende samenleving, moeten hun krachten aanwenden om een nieuw toekomstperspectief ontwerpen (Van Garsse, 2002). Het gaat bij voorbeeld om vragen als ´Kunnen deze ouders voor hun kind blijven zorgen?´ ´Welke genoegdoening willen we eisen?´ ´Welke maatregelen of straf zijn nodig?´ ´Hoe richten we de omgeving beter in?´ naast ´Wil ik met deze partner verder?´ ´Durf ik anderen weer te vertrouwen?´ ´Hoe ik dit nog goedmaken?´.

Het middel van een gemeenschappelijke transformatie door elkaar emotioneel te ´verstaan´ is nog allerminst gemeengoed. Maar voor het fundament daarvoor, een sociaal netwerk van betrokkenen dat bijeen komt, is in Nederland inmiddels in zes jaar meer dan vijftienhonderd keer de uitnodiging gedaan. En desgevraagd blijken gemiddeld tussen de tien en dertien personen positief te reageren om door een plan de situatie te willen herstellen. Ruim één op de duizend inwoners in dit land heeft er ervaring mee. Bij griep zou men spreken van het begin van een epidemie. Hier volgt het verhaal over een bescheiden en voorzichtig begin van een herstellende praktijk in Nederland.

De opbouw van dit document

In de eerste paragraaf zijn historische elementen verzameld die bouwstenen kunnen vormen voor een Nederlandse cultuur van herstellende praktijken.

In de tweede paragraaf komen de belangrijkste instituties aan bod die een rol spelen in het ontwikkelen van een herstelgerichte praktijk.

In de derde paragraaf is die ontwikkeling toegespitst op drie terreinen: de criminaliteit van jeugdigen, geweld in gezinnen en de school.

De vierde paragraaf beschrijft het vorm geven aan regels die de praktijk uitvoerbaar maken.

In de vijfde paragraaf worden de gegevens en ervaringen besproken die onderzoek naar de nieuwe praktijken in de afgelopen tien jaar heeft opgeleverd.

De zesde paragraaf bevat een aantal voorbeelden van die groeiende nieuwe herstelpraktijk.

In de zevende paragraaf is een casus opgenomen als een illustratie van ´conferencing´: aanleiding, proces en plan.

In de achtste paragraaf volgt een slotbeschouwing over de geleidelijke verschuiving in heersende paradigma's.

Historische context voor de huidige ontwikkelingen

In deze paragraaf beschrijven we hoe in het ontstaan van de Nederlandse verzorgingsstaat ook de wortels liggen van de herstelgerichte praktijken.

Zelfregulering een oud-Hollandse basis

Ruim honderd jaar geleden, op 1 december 1905, traden drie Nederlandse kinderwetten in werking. Het ging zowel om burgerlijk als strafrecht. Vijf jaar waren nodig geweest om de invoering voor te bereiden: er waren allerlei nieuwe instellingen en organen nodig. Alles stond in het teken van de bestrijding van een enorme jeugdcriminaliteit. Met de nieuwe wetgeving gebeurde dat enerzijds repressief door kinderen niet als volwassenen te behandelen en met opvoedkundige maatregelen terug in het correcte spoor te willen krijgen. Anderzijds door op preventieve wijze in te kunnen grijpen bij ouders die in de opvoeding te kort schoten. Daarmee kwam een principe in de Nederlandse wetgeving terug uit de periode vóór de Franse overheersing, die in West Europa via de Code Napoleon het Romeins recht met zich had gebracht. Volgens dat voormalige

oud-Hollandse recht kenden verschillende steden verordeningen, zogenoemde ‘keuren’ die bepaalden dat aan ouders hun kinderen ontnomen kon worden, wanneer zij hen slecht behandelden (Hudig, 1955). De mogelijkheid om buiten het strafrecht in te kunnen grijpen in het gezinsleven bij de confrontatie met jeugdcriminaliteit was in de oud-Hollandse steden voorbehouden aan de ‘wijkmeester’ die als een rayonhoofd de handhaving van orde en rust waarnam. Maar van zo mogelijk groter belang daarvoor waren de informele buurtorganisaties. Onder aansturing van enkele zelfgekozen medeburgers regelden deze ‘gebuurten’ de zorg en handhaafden zij het recht op grond van buurtboeken, waarin de regels over het optreden tegen allerlei vergrijpen, waaronder bijvoorbeeld het slaan van de echtgenote, waren vastgelegd. De Nederlandse samenleving kende toen een omvangrijk zelfregulerend systeem van sociale controle (Kloek, 2001). Vandaag de dag stappen wij direct naar de politie, doen eerder een beroep op de overheid dan weer terug te keren naar kringen van burgers die met eigen kracht, gezag en verantwoordelijkheid naar passende maatregelen zoeken voor de gerezen moeilijkheden. Hoe dan ook, zelfregulatie is een oud beginsel en belangrijk mechanisme in de Nederlandse cultuur die gebaseerd is op een onderhandelings economie, met het compromis als hoogste goed. Juist in de laatste decennia is internationaal die manier van gedogend overleggen internationaal weer opgemerkt als ‘poldermodel’.

Tolerantie en verheffing

Deze onderhandelings economie van een land van kooplieden bracht een tweede belangrijke Nederlandse eigenschap met zich: tolerantie jegens andere en ‘vreemde’ partijen. Deze verdraagzaamheid was vooral praktisch en ingegeven door allerlei experimenten met pacificatie jegens religieuze en ook andere minderheden (Mak, 2005). Nergens in Europa hebben burgers naast een nationaal gevoel ook een sterke identiteit die is gebaseerd op een verscheidenheid van religieuze minderheidsgroepen. Het maatschappelijke leven is niet alleen nationaal, maar ook sterk verzuild, dat wil zeggen naar verschil in maatschappij- en levensvisie georganiseerd.

Dat werd vooral zichtbaar toen de verlichte liberale elite naar Europees voorbeeld in het midden van de negentiende eeuw de basis legde voor een moderne industriële welvaartsstaat. De verregaande ambities en de doordachte manier om risico’s te nemen hoorden bij de Nederlandse koopliedengeest. Zuinigheid, vlijt en vooral zelfbeheersing maakten van deze ondernemende Nederlanders een gegoede burgerij, die oog had voor het belang van de ontplooiing van zowel zichzelf als de anderen. Zij vertoefden in sociëteiten met namen als Harmonie, Amicitia en Verdraagzaamheid (Van der Horst, 2005). Bij het ontstaan van de huidige grondwettelijke natie rond 1850, na de Franse overheersing, maakte de oude cultuur van overleg en compromissen de weg vrij voor het verheffen van de lage burgerij: de natie heeft opvoeding nodig. Dat leidde tot een beschavingsproces jegens de lagere burgerij. De overwegend verlichte geesten in de sturende bovenlaag hadden geen hoge dunk van het gewone volk. Interventie was daarmee noodzaak en sleutelbegrip geworden (Mijnhard, 2006). Welzijn en een ordelijke samenleving lijken van overheidswege maakbaar.

Zowel de laat-achttiende-eeuwse overheid als een grote verscheidenheid aan particuliere genootschappen en verenigingen zagen ingrijpen in de maatschappelijk verhoudingen als hun voornaamste taak en als hun bestaansrecht. Het volk diende zich de nieuwe burgerlijke en nationale normen en waarden eigen te maken. Pas dan zouden ze volwaardig burger kunnen worden met alle daaraan verbonden rechten.

Tallose genootschappen tot verheffing van het volk zagen het licht. Zowel op het gebied van de cultuuropvoeding in het algemeen als bij het (her)opvoeden van gevangenen, in het bijzonder de jeugdigen onder hen (De Rooy, 1982)

Uitgroei tot verzorgingsstaat

Niet de geestelijkheid, advocatuur of artsen, maar kooplieden namen in 1823 het initiatief tot de oprichting van een ‘Nederlandsch Genootschap tot zedelijke verbetering der gevangenen’. Het is een van de vele voorbeelden van een beschavingsoffensief, dat zich tot ver na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde. Omdat dit voorbeeld aansluit bij het onderwerp van deze notitie gebruiken we het als illustratie van die ontwikkeling. Naast dit algemene genootschap tot reclassering ontstonden in de verschillende religieuze kringen een aparte vereniging met hetzelfde doel. Bijna honderdvijftig jaar lang blijft vrijwel alle maatschappelijke aandacht en zorg voor verwaarloosde en criminele jeugd en ook hun reclassering in handen van verenigingen van burgers die veel tijd en energie besteden aan het helpen van medemensen. Zij kregen bij hun hulpverlening steun van deskundigen, bijvoorbeeld een gevangenisdirecteur. Later werden dat maatschappelijk werkers, vooral toen vanaf de Tweede Wereldoorlog de Amerikaanse methodieken van case- en groupwork de basis werden voor hun beroepsopleidingen. Binnen enkele decennia krijgen vervolgens uitsluitend professionele werkers de hulpverlening in handen. Sociologen en juristen leiden de organisatie, maatschappelijk werkers doen de uitvoering. Ter illustratie: rond 1960 beschikten de reclasseringsinstellingen over 8000 actieve burgers die

vrijwillig hulp verleenden aan, veelal jeugdige, delinquenten. Vijftien jaar later waren er daar geen duizend meer van over. De professionele instellingen hadden hen niet nodig en lieten daarover geen twijfel bestaan (Donker, 1973).

Dank zij een enorme welvaartsgroei vanaf 1950 richtte de overheid een omvangrijk stelsel van sociale professionele voorzieningen in. Geheel volgens de Nederlandse traditie bleef dit stelsel in handen van particulier initiatief, dat zich in viervoud 'verzuild' organiseerde in het onderwijs en op elk denkbaar terrein van maatschappelijke problematiek.

Op het terrein van de jeugdzorg, en zeker niet alleen daar, leidt dat tot problemen. Analyse van omstreeks 1975 brengt de overheid tot de conclusie dat het stelsel van jeugdzorg en jeugdwelzijn te zeer gefragmenteerd is. Bovendien sluit het professionele aanbod vaak niet aan bij de vraag naar zorg. Zowel de gebruikers van de zorg als de overheid hebben geen of heel beperkte invloed op het uitdijende stelsel van voorzieningen (Review of National Youth Policy, 1998)

Bedreiging van de verzorgingsstaat

Rond 1980 brengt een economische recessie het eind van een 'maakbare samenleving' in zicht. Dat valt samen met de voltooiing van de emancipatie van de arbeidersklasse vanaf de industriële revolutie, een eeuw eerder ingezet. Uitgerekend een links kabinet kwam daardoor in botsing met de inmiddels sterk gesocialiseerde burgers. Na twee eeuwen 'opvoeding', zagen de burgers hun politieke topmannen als afvalligen, omdat zij, altijd maar bereid tot het sluiten van compromis, afbreuk deden aan het socialistische heil (Bootsma, 1999). En die eenvoudige burgers dwongen vanaf dat moment polarisatie af: 'Maakbaarheid moet: wij hebben er recht op'.

Keer op keer liep een deel van de burgerij tegen wet- en regelgeving, en vooral tegen 'de autoriteit' te hoop. In demonstraties op straat kreeg de polarisatie een gezicht. Macht werd geprovoceerd, in 1965 nog ludiek door 'flower power', maar de volgende vijftien jaar ontbrandde de strijd. 'Samen met een losse groep mensen probeerden we zo her en der wat op te vangen, problemen waar niemand in de stad (Amsterdam) iets mee deed: abortus, drugs, weglopers (...)'. Wegens de keuze voor het zelfbeschikkingsrecht van jongeren en de aandacht voor hun maatschappelijke positie steunden hulpverleners minderjarigen in de beslissingen die de jongeren zelf namen.

Deze opstelling bracht hulpverleners niet alleen sterk in de publiciteit, ook steevast voor de rechtbank wegens het onttrekken van jongeren aan het ouderlijk gezag (Van Deur, 1990).

Het klimaat veranderde. De burger won terrein. In 1970 opende een centrum voor van huis weggelopen jongeren zijn deuren; rond 1990 lag het aantal van huis weggelopen jongeren op zeventienhonderd à duizend per jaar. De aandacht voor het overwinnen van machteloosheid groeide. In 1975 ontstond de actiegroep 'Vrouwen tegen verkrachting'. In 1980 werden de eerste huizen ingericht waar psychiatrische patiënten hun toevlucht konden zoeken wanneer zij aan het leven in een inrichting wilden ontsnappen.

Deze willekeurig gekozen feiten markeren het ontstaan van belangenverenigingen van cliënten en patiënten. Altijd ging het om hetzelfde: het behoud van greep op eigen leven en toekomst. Het recht om (mee) te beslissen over de eigen positie.

Dat recht werd bevochten op de verzorgingsstaat zoals die zich had ontwikkeld. In enkele decennia is dat recht op meedoen in het systeem van zorg en welzijn geïncorporeerd. Gebruikers en cliënten van voorzieningen zijn doorgaans formeel als overlegpartner opgenomen in de structuur van de gesubsidieerde instellingen voor zorg en welzijn en in het onderwijs. In elk geval 'op papier' is voor de gebruikers en cliënten als categorie dat goed geregeld, niet voor de cliënt als individu.

Nieuw concept: de zorgzame samenleving

De ontketende burger ging op het individuele vlak door met het opeisen van rechten. De emotionele aanspraken op erkenning van de eigen identiteit, ontstaan in de hierboven beschreven sfeer van de jaren zestig en zeventig, breken door op het publieke terrein, waar burger en staat zich op elkaar afstemmen. Zelfs zo ver, dat in de rechtsfilosofie gewaarschuwd wordt voor de personalisering van de publieke sfeer (Pessers, 2003). De verzorgingsstaat kampt de laatste decennia niet alleen met de onbetaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen, maar ook met de wijze waarop burgers hun aanspraken daarop inbrengen: 'Maak het maar in orde voor mij'.

Zo kon het niet langer. De overheid wist dat het stelsel van voorzieningen al tien, misschien twintig jaar onbeheersbaar was geworden. Op alle fronten van het beleid zette de overheid daarom decentralisatie in: verschuiving van het openbare bestuur van het rijksniveau naar de regio en de gemeenten, meer invloed van private ondernemers en marktpartijen en meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger.

De verzorgingsstaat kreeg het etiket van een 'zorgzame samenleving'. Het nieuwe beleid legde meer nadruk op het voorkomen van sociale problemen. De afhankelijkheid van cliënten ten opzichte van de gesubsidieerde

voorzieningen diende hersteld te worden: eerst moet de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de burgers bij die burgers zelf worden teruggelegd. En bovenal moest de vraag van de cliënt de kern worden van diens onafhankelijke positie (Review, 1998). In de laatste vijf jaar is alle wetgeving op terreinen van arbeid, ziekteverzekering, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning daarop gericht. Een moeizame omwenteling. De conclusie is dat de uitkomst van de zo op interventie ingerichte samenleving na twee eeuwen een onverwacht beeld heeft opgeleverd. Niet alleen explodeert de autonome bureaucratie van de onderwijs-, welzijns- en rechtsvoorzieningen, de burger zelf neemt het (vaak korte) lontje in handen voor de explosie. De ontwikkeling tot autonome en tegelijk sociaal verantwoordelijke burger had gepaard moeten gaan met een groeiend gevoel van verantwoordelijkheid voor de publieke zaak. In de praktijk gebeurde het omgekeerde: de gesocialiseerde burger sluit zich op in de eigen belangen (Mijnhardt, 2006). Tegen de achtergrond van de in deze paragraaf genoteerde ontwikkelingen volgt de beschrijving van herstelgerichte praktijken.

De herstelgerichte instituties

In deze paragraaf beschrijven we de groei van de herstelgerichte voorzieningen op drie terreinen: (jeugd)criminaliteit en jeugdzorg, geweld in huis, scholen. In die ontwikkelingen doet 'conferencing' als werkmodel zijn intrede. Het gaat in die zin over een veelvormige wijze van herstelgerichte praktijken.

Uitsluitende aandacht voor daders

Honderdvijftig jaar lang hebben aanvankelijk individuele personen, later georganiseerd in verenigingsverband, zich het lot van wetsovertreders aangetrokken voordat een verbinding tot stand kwam tussen hen, de daders, en de slachtoffers. De hulp en steun aan verdachten, gevangenen en ex-delinquenten was rond 1970 vrijwel volledig in handen van professionele maatschappelijk werkers. Een belangrijk facet van de hulp bestond uit het voorlichten van de justitiële instanties over de persoon en omstandigheden van de verdachte wetsovertreder. In die zin opereerde de professionele hulpverlener volledig binnen het justitiële systeem.

In de maatschappij was op dat moment het beeld van de onaangepasten sterk aan het veranderen. Factoren als armoede en vooral de beperkte kansen door de maatschappelijke klassenverdeling werden onderwerp van politiek beleid. Zowel het justitiële, het welzijns- als het onderwijssysteem kwamen onder druk te staan. Justitie en onderwijs golden als dienaren van de status quo. Welzijnswerk compenseert de pijnlijke en scherpe kantjes. Door zo wangedrag en het afwijken van de algemene norm aan te pakken blijven fundamentele tekorten van het stelsel van justitie, zorg en onderwijs uit beeld. Niet aanpassen betekent in die zin maatschappelijke vooruitgang (1970, Milikowski).

Van huis weggelopen jongeren, psychiatrische patiënten, in bossen ver weg gestopte mensen met een handicap en stoornis en jongeren die niet wilden deugen, weggestopt in internaten kwamen in beeld als voorhoede van niet-aangepastheid. Gesteund door een professionele elite van alternatief opererende sociale wetenschappers en sociaal werkers kwamen zij op voor hun eigen positie. Deels was dat een onmogelijke opgave, deels een bron voor een emancipatiebeweging van patiënten en slachtoffers.

De professionele hulpverleners van de reclassering kwamen echter zelf in een dilemma: ofwel doorgaan met het bijslippen van de uitwerking van het Justitiesysteem op daders, ofwel meedoen in het helpen van mensen door aandacht voor de structurele processen van de samenleving (1972, Snel). Het werd een keuze tegen Justitie, vóór een zorgende welzijnshouding: de dader als slachtoffer van beroerde maatschappelijke omstandigheden.

Justitie en welzijn stonden met de rug naar elkaar. Geleidelijk aan werd de reclasseringsarbeid zelf geheel bij het justitieapparaat naar binnen gehaald, ontdaan van welzijnsaspecten en in een soberder vorm voortgezet.

Anderzijds slachtoffers in beeld

In de hausse van vrijplaatsen voor van huis weggelopen minderjarigen en uit inrichtingen ontsnapte patiënten, ontstonden ook de huizen met een geheim gehouden adres voor vrouwen. Als slachtoffer van het geweld van de echtgenoot konden zij daar, met haar kinderen, terecht: Blijf-van-mijn-lijfhuizen. Nederland kent, dank zij die opvang vanaf 1974 ruim dertig jaar slachtofferhulp. Het geweld tegen vrouwen kreeg vanuit een oogpunt van emancipatie, vooral door het VN-verdrag van 1979 over de rechten van vrouwen meer aandacht. Pas ruim tien jaar na de eerste vrouwenopvang werden over het geweld onderzoeksgegevens verzameld, en dan nog voornamelijk in termen van de ongelijke machtsverhouding tussen man en vrouw. Vrouwen die niet mee wilden doen aan het onderzoek gaven te kennen dat ze er niet over durfden praten of dat niet mochten van haar man. Een enkele keer dreigde een man de interviewster dood te slaan als zij waagde langs te komen (Janssen, 2006). Over het vaak alledaagse geweld achter de voordeur sprak nog helemaal niemand.

Vooral de blik op de zwakke partij maakte de ogen open voor slachtoffers. Maar terwijl intussen in de Verenigde Staten en Engeland in de politiek en in het justitiële systeem aandacht voor de rechtspositie van het slachtoffer werd gevraagd, lag in Nederland het accent op het zorgperspectief. Aandacht voor slachtoffers startte als emotionele ondersteuning door vrijwilligers. Naar Engels voorbeeld ontstond in 1984 een organisatie voor 'Slachtofferhulp'. De bron bestond uit verschillende losse initiatieven van mensen die anderen hielpen met de verwerking van de gevolgen van delicten. In een tweede fase van ontwikkeling vormden de losse afdelingen een vereniging van 25 regionale vestigingen, die steun kregen van een centraal kantoor. In twintig jaar groeide deze vrijwilligersorganisatie uit tot één netwerk van 75 bureaus, gespreid over 13 regio's, met samen 1500 vrijwilligers en 280 betaalde krachten. Zij verzorgen de opvang van ongeveer honderdduizend slachtoffers. (Pemberton, 2004). Vanaf 1989 verbreedde de aandacht zich tot slachtoffers van verkeersongelukken, waar elders in Europa uitsluitend slachtoffers van misdrijven tot de doelgroep behoorden. Ook de omvang van de steun veranderde van karakter. Door oprichting van een Fonds Slachtofferhulp konden slachtoffers voor het eerst een vaak gewenste financiële schadevergoeding krijgen. Door deze inbreng van publieke middelen is de justitiële overheid verbonden met het vrijwilligerswerk voor de slachtoffers.

In een vooruitblik voor het komende decennium verwacht de huidige organisatie, dat de professionalisering van slachtofferhulp zal doorzetten en dat er een kans, of een risico, bestaat een uitvoeringsorganisatie te worden van het ministerie van Justitie en daarmee een pendant te worden van de huidige reclassering.

Zoeken naar andere wegen

Er lijkt een ontwikkeling gaande, waarbij het ministerie van Justitie zowel de reclassering van daders professioneel aanstuurt, maar die mogelijkheid ook kan krijgen bij het behartigen van de belangen van slachtoffers. Dat past in een tijd, waarin criminaliteit een overheersend thema is geworden in de publieke opinie. Vanaf de jaren tachtig is met name de jeugdcriminaliteit explosief gegroeid en vormt het marginale bestaan van de groep van jongeren met een niet-Nederlandse culturele achtergrond een belangrijk probleem in relatie tot die criminaliteit. Daarnaast blijkt de omvang van het geweld in gezinnen veel groter dan ooit gedacht en slaagt het onderwijs er onvoldoende in om de uitval en het ongenoegen van leerlingen te beteugelen. Het antwoord daarop is een flinke verharding van het rechtsklimaat in de afgelopen tien jaar. Zero-tolerance staat voorop. Strafrecht geldt voor de 'vox populi' als redder uit deze nood, terwijl juristen blijven benadrukken, dat het slechts een 'ultimum remedium' is.

Ondanks dit huidige décor kent Nederland ook een ontwikkeling, waarin naast de gescheiden aandacht voor daders en slachtoffers, reclassering en slachtofferhulp, het onder toezicht stellen en uit huis plaatsen van kinderen een andere weg mogelijk bleek: zoeken naar vormen van herstel.

In de wetenschap van de jaren zeventig, dat vrijheidsstraf en het toevoegen van leed aan de dader meer afbreuk dan goed doen, drong de politiek aan op onderzoek naar alternatieve strafrechtelijke sancties. Men zou dat kunnen zien als het begin van een beweging die conform de term 'restorative justice' als protagonist de waarden van alternative dispute resolution, conflictbeslechting in het civiele recht, in het strafrecht inbrengt (Blad, 2000).

Het pleidooi dat dienstverlening in de vorm van 'arbeid die aan de samenleving ten goede komt' te verkiezen is boven gevangenisstraf, heeft herstellende praktijken binnen het strafrecht bevordert. In 1989 is die mogelijkheid als alternatieve echte sanctie wettelijk ingevoerd. Dat gebeurde na langdurige ervaring met maatregelen voor jeugdigen die als 'first offender' met justitie in aanraking waren gekomen. Voor deze groep die met lichte vergrijpen de wet overtrad en verder niet veel problemen gaf, bestaat vanaf 1981 'Het ALTERNatief' (HALT, dat ook 'stop' betekent). Na een intakegesprek, een werkstraf en een vervolgggesprek is de zaak afgedaan. De jongere, volgens de doelstellingen tussen 12 en 18 jaar, krijgt bij een succesvolle uitvoering geen strafblad. De werkstraf bestond in de oorspronkelijke opzet uit het repareren van de aangerichte schade of vergelijkbaar werk. Herstelactiviteiten pur sang. Van de ruim 55duizend jongeren die de politie jaarlijks oppakt, komen er ruim 24duizend bij een van de bureaus HALT terecht (Bouma, 2006).

Contact tussen partijen

Door deze weinig kostbare wijze van afhandeling bleef voor deze groep de justitiële voordeur gesloten. Het succes veroorzaakte een sterke uitbreiding: jongeren met ernstiger delicten of overtredingen kwamen in aanmerking, soms zelfs na recidive. Ook de inhoud van de 'straf' kreeg meer reikwijdte: naast een taak- of leerstraf en vergoeding van de schade, was contact of een confrontatie met slachtoffers mogelijk. Doel van deze werkwijze is naast het voorkomen van recidive jongeren ook in gesprek brengen over normen, vergelding en genoegdoening aan het slachtoffer.

Door al deze ontwikkelingen kreeg de aanpak om strafvervolgning te voorkomen nog een andere uitwerking dan alleen de HALT-route. Vanaf 1990 konden bij wijze van experiment daders en benadeelden of slachtoffers een

civielrechtelijke overeenkomst treffen over het vergoeden van de geleden of nog te verwachten schade. Het kreeg de naam ‘Dading’. Als een overeenkomst lukte, stopte de strafrechtelijke procedure. Het begon in Amsterdam, maar de beoogde proef kende een vervolg via drie deelprojecten op andere plaatsen. Een belangrijk kenmerk van het project was de zelfredzaamheid van de burgers bij het afdoen van voornamelijk lichte, technisch bewezen delicten. Het ministerie van Justitie benoemde voor dat werk enkele speciale functionarissen. Het ging om zaken waarbij het slachtoffer meer dan alleen maar een financiële genoegdoening wenste of juist geen vergoeding, maar wel iets anders: een bloemetje, een excuusbrief, het verrichten van herstelwerkzaamheden of de belofte niet meer lastig te worden gevallen (JiB, 1998). Het experiment van de zelfredzame burgers werd echter ingehaald door nieuwe nationale wetgeving met het oog op slachtoffers. Daarin kregen politie en justitiële autoriteiten de opdracht om slachtoffers na een delict zo snel mogelijk te helpen met het verkrijgen van schadevergoeding. Deze zogeheten wet-Terwee ‘concurrerde’ met het experiment van Dading: de betrokken functionarissen visten in dezelfde vijver, waarbij Dading sterk op bemiddeling leek en de nieuwe wet dat element nu juist miste. De nieuwe wet streefde naar schadevergoeding zonder rechtstreeks contact en zelfwerkzaamheid. Met de wet-Terwee kwam de uitvoering van de schaderegeling en daarmee de afdoening van delicten weer volledig onder controle van het Openbaar Ministerie. Dading werd een afgeleide vorm en verdween min of meer uit beeld: de gewenste landelijke invoering kwam nooit tot stand.

Herstelbemiddeling in opkomst

Bemiddeling kreeg daarmee geen plaats in de strafrechtelijke afdoening. Maar door een project van de reclassering kwam er toch aandacht voor. In de regio Den Haag kregen vanaf 1997 daders en slachtoffers het aanbod om tijdens de uitvoering van de straf in het reine te komen met wat er was gebeurd. De aard van de bemiddeling was immaterieel: verwerken van leed en het constructief uitwerken van schuldgevoelens. De tot dan toe apart werkende Reclassering Nederland en Slachtofferhulp Nederland riepen samen ‘Herstelbemiddeling Nederland’ in het leven. Doel was om naast het praktisch voorzien in behoeften van slachtoffers en dader ook uit te zoeken of deze wijze van bemiddelen een methodiek kon worden die in de werkprocessen van beide organisaties paste (Frijns, 2004).

Het bemiddelen tussen dader en slachtoffer stond nog los van de strafrechtprocedure, maar de belangstelling voor herstelrechtelijke benadering van strafbare feiten was voorgoed aanwezig in Nederland. Dat werd in diezelfde periode snel versterkt door een samenloop van verschillende ontwikkelingen, los van elkaar. Tussen 1999 en 2001 voerde de politie in Tilburg naast en onafhankelijk van de actie van de reclassering in de regio Den Haag project uit met groepsbijeenkomsten van daders, slachtoffers en hun netwerken. Het was het persoonlijk initiatief van een politie-officier. Zijn bron vormden collega’s uit het Engelse politiedistrict Thames Valley. In diezelfde periode startte op het terrein van de (justitiële) jeugdzorg op enkele plaatsen in Nederland een proef om door Family Group Conferences de verantwoordelijkheid voor opvoeding van kinderen vanuit de professionele instanties terug te leggen bij het gezin en de familie. De bron daarvoor lag in Nieuw-Zeeland en in contacten met jeugdzorg in Hampshire, Engeland. Ook een aantal scholen hadden belangstelling voor deze ontwikkeling. Een tweede bron kwam uit de eerste voort en lag bij de Community Service Foundation in de Verenigde Staten, Pennsylvania. Zij hadden in 1999 ruim twintig jaar ervaring met speciaal onderwijs voor criminele jeugdigen en jongeren die elders de school voortijdig hadden verlaten of waren weggestuurd. De laatste vijf van die twintig jaar hadden zij naar Australisch voorbeeld ‘conferencing’ in hun school ingevoerd en getuigden daarvan: ‘I discovered then something I would find in each one of the hundreds of presentations: There is at least one person in each Group who makes the same strong intuitive connection that I did and comes away with an enthusiastic interest in finding out more about conferencing’ (Wachtel, 1997).

Conferentiemodel breekt door

Bij enkele directies in de Nederlandse jeugdzorg, een aantal schoolleiders en bij de politie in Tilburg was die intuïtieve vonk overgeslagen. Bovendien bleek in buurland België hetzelfde. Daar was al veel langer een bemiddelingspraktijk binnen het strafrecht voor jeugdigen opgebouwd en werd vanaf het jaar 2000 een sterke impuls toegevoegd: groepsbijeenkomsten, waarin delicten, ook de zwaardere, worden besproken en de intenties worden uitgesproken voor een rechtsvervolg. (Vanfraechem, 2003, 2006). Laten we zeggen, dat omstreeks 1999 de ‘Wow-factor’ op verschillende plaatsen tegelijkertijd was ingeslagen. Deze ‘Wow-factor’ is goed omschreven door een schooldirecteur in Thames Valley. Het is de ervaring die mensen doet ontdekken dat de uitgangspunten van het herstelproces raken aan de diepste gevoelens van de deelnemers in het proces en dat de problemen daardoor worden opgelost. Wat zag de schooldirecteur? ‘Jongens die beseften dat zij de school flinke schade hadden berokkend; die met hun ouders luisterden naar het verdriet van de schoolstaf toen die zag wat er was gebeurd. Jongens die hoorden hoe hun ouders zich

schaamden en die zich vervolgens verontschuldigen uit de grond van hun hart. Ouders die niet zoveel ophadden met de school, maar nu merkten dat de schoolstaf oplossingen zocht en niet koos voor vernederende straffen'. 'Tenslotte', zei hij, 'zag ik mezelf als iemand die besloot om hiermee verder te willen gaan' (Spinder, 2007).

In de Verenigde Staten was bovendien het conferentiemodel verbonden met een beweging die met betrekking tot justitie een botsing van paradigma's aan de orde stelde: de retributieve versus de restoratieve uitgangspunten voor het afdoen van delicten en overtredingen (Zehr, 1990).

In Nederland is vanaf het begin van het denken over Family Group Conferences een verbinding gelegd tussen twee belangrijke aspecten: het herstelproces van de bemiddeling tussen dader en slachtoffer enerzijds en de deelname van een bredere cirkel van betrokken burgers die met gezond verstand en oplossingsgerichte kracht aan het gesprek deelnemen en een verantwoord plan van hulpverlening willen maken. Precies die combinatie sloot goed aan bij de ontwikkelingen in de Nederlandse verzorgingsstaat anno 2000 (Van Pagée, 2003).

Strafrecht overvraagd: cultuuromslag

Het 'conferencing model' had, hoewel volledig los van enige strafrechtelijke procedure, vanaf het eerste uur in Nederland de belangstelling van de politie, reclassering, HALT. Een verbinding met het justitiële apparaat lag voor de hand. Vanaf het midden van de jaren tachtig is in Nederland de omvang van de criminaliteit enorm toegenomen. Vooral in de zogenoemde lichte vormen: vandalisme, diefstalletjes, overlast, pesten.

Langzaam maar geleed dat ongepaste gedrag naar ernstiger, en soms zeer schokkende vormen van zomaar fors geweld. De begroting van het ministerie van Justitie steeg vanaf 1990 van een krappe anderhalf miljard euro naar ongeveer vijf miljard euro. Het aantal gevangencellen steeg van vier- naar achttienduizend. De roep om de garantie op veiligheid steeg met de dag. Strafrecht gold daarvoor in de publieke opinie als instrument. Daar stuit de samenleving echter op veiligheid als een utopie (Boutellier, 2002). Het bereik van het strafrecht heeft beperkingen. Op grond van onderzoek onder slachtoffers vinden in Nederland anno 2005 tien miljoen strafbare feiten plaats. Ruim tien procent daarvan is bekend bij de politie. Alle effecten van de overige 90% vinden plaats buiten het justitiële apparaat om. Bovendien komt van die bij de politie bekende feiten maar één vijfde tot bij de rechter. Heel weinig van wat de bevolking als criminaliteit ervaart, wordt door het strafrecht afgedaan. Door de eigen aard van het strafrecht als een 'ultimum remedium' heeft de samenleving dus andere middelen nodig.

Het is illustratief, dat in de eerste voorbereidingen voor nieuwe projecten met conferencing in Nederland ook de politiefiche uit Thames Valley deelnam. Dat had te maken met de wens om daar effectiever te opereren bij het oplossen van de enorme belasting van het justitiële apparaat, te beginnen bij de politie. Een 'restorative policing benadering' omvatte in Thames Valley min of meer vanzelfsprekend het conferentiemodel. Experimenten op het terrein van winkeldiefstal, in scholen, in de arbeidsorganisatie en bij overlast van jongeren in de buurten brachten een geleidelijke cultuuromslag te weeg: 'from a militaristic, law enforcement police force paradigm, to that of a problem-solving, community safety focused police service' (Thames Valley Police, 2003).

In aansluiting op het project in Tilburg, dat geheel onder regie van de politie tot stand kwam, volgde uiteindelijk een tweede proef in Utrecht binnen het kader van het strafrecht. Het openbaar ministerie selecteerde een aantal zaken ter afdoening via conferenties. Voor het overige bloeiden er verschillende herstelpraktijken op in het kader van taakstraffen en in scholen, naast, maar soms parallel aan strafrechtsprocedures.

Over de eerste vijf jaar werd een verzameling van vierhonderd geregistreerde conferenties opgebouwd. Onderzoek naar de ervaring met deze conferenties zal tegen het eind van 2007 gerealiseerd zijn.

De conferenties in Nederland verlopen via het Real Justice model, gebaseerd op de ervaring van het International Institute for Restorative Practices (IIRP), met vertakkingen in de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Hongarije, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Groep als kenmerk

Omdat in Nederland de discussie over de herstellende praktijken direct in verband stond met een pleidooi voor het ontwikkelen van herstelrecht, is het conferentiemodel zelf vooral op de procedurele merites besproken en minder op zijn functie voor de samenleving. De bewaking van subsidiariteit, rechtsbescherming, waarheidsvinding en gecontroleerde naleving van afspraken worden gezien als zwakke plekken ten opzichte van het strafrecht (Kool, 2001), ook al komen conferenties tegemoet aan verschillende behoeften van slachtoffers. De aandacht voor daders is er vooral, in zoverre 'conferencing' bijdraagt aan het terugdringen van recidive. Wat de slachtoffers betreft, juist daar is de procedure in het strafrecht in de laatste jaren verruimd. Zij kunnen een civiele vordering toevoegen aan de strafzitting; zij kunnen zelf de rechtbank

informatie doen toekomen over de gevolgen van het delict en in speciale gevallen kunnen ze spreekrecht krijgen.

In allerlei discussies ontstaat zo het voorlopige beeld, dat ‘conferencing’ als herstelrecht evident een bijdrage kan leveren als aanvulling op, maar naast en buiten het strafrecht. De mogelijkheden van de bij dader en slachtoffer betrokken sociale netwerken om adequaat te reageren op crimineel gedrag is binnen het institutionele veld niet in beeld gekomen.

Dat gebeurde wel in de jeugdzorg, in het wijk- en buurtwerk en op scholen. Nederland kent sinds 1995 een succesvolle en omvangrijke praktijk van bemiddeling tussen ruziënde burens. De politie verwijst vaak naar de buurtbemiddeling. Samenlevingsconflicten blijven op die manier buiten het zwaar belaste rechtssysteem. Maar daarmee verlaten we de officiële strafrechtspraktijk en het formeel strafwaardige gedrag. We komen dan op het gebied van veel ongenoegen, ondergewaardeerd slachtofferschap, door-de-vingers-zienerij, onuitgesproken gevoelens van onveiligheid, en zo veel meer, dat ongrijpbaar is voor de politie. Zaken, waarover geen aangifte wordt gedaan, omdat het gedrag niet als criminaliteit wordt herkend of erkend en past binnen een heen en weer schuivende tolerantiegraad: pesten op school, sarren op het werk, overlast op straat, zomaar wat geweld gebruiken. Of het gaat om zaken, waarin het zorgperspectief altijd al de overhand had: ingrijpen bij verwaarlozing of mishandeling van minderjarigen. Of om zaken waarmee tot voor kort de rechtsstaat maar zijdelingse bemoeienis mocht uiten: geweld achter de voordeur.

Het Nederlandse model van de Family Group Conference (bekend geworden als ‘Eigen Kracht-conferentie’) heeft juist daar zijn betekenis laten zien. Verreweg de meeste ervaring met conferencing in Nederland heeft betrekking op ontoereikende opvoeding, die in aanmerking kwam voor overheidsingrijpen. In de afgelopen jaren is een trend zichtbaar, dat de praktijk van conferencing verschuift naar een preventiever stadium: voordat overheidsingrijpen in beeld komt bij falende opvoeding gaat de familie op vrijwillige basis een plan maken hoe het anders kan. Daartoe uitgenodigd blijken families en leden van hun sociale netwerk en de daarbij betrokken deskundigen hun verantwoordelijkheid te nemen en een veilige aanpak te kiezen voor de toekomst van de betrokken minderjarigen.

De Nederlandse modellen van conferencing

Nederland kent in grote lijnen twee uitwerkingen van de Family Group Conference (FGC).

De ene uitwerking, een Eigen-kracht conferentie kent drie fasen. Tijdens de eerste fase bespreekt de kring van aanwezigen de situatie. Er kunnen deskundigen (een externe aanmelder, diagnostici, hulpverleners) meedoen op grond van hun expertise. Vragen van de familie worden beantwoord en informatie van de familie kan worden ingebracht. Een coördinator, de steun van de familie bij het organiseren van een conferentie, ziet er op toe, dat alle gewenste informatie beschikbaar komt.

De tweede fase is besloten: alleen de persoon of het gezin om wie alles draait, de familieleden en daarvoor door hen gevraagde leden van het sociale netwerk zijn aanwezig in de ruimte. Alle anderen blijven zonnig elders beschikbaar. De familie heeft nu de gelegenheid om te bespreken wat de beste oplossing is voor een uitweg uit de besproken zorgen en neemt daarvoor alle tijd die nodig is om tot een plan te komen. In dat plan ligt de nadruk op de door hen gedeelde visie op de aard en de vorm van hulpverlening. Vaak is aan de conferentie ook een gezamenlijke maaltijd verbonden.

In de derde fase van een Eigen-kracht conferentie voegen de coördinator, eventuele hulpverleners en de eventuele externe aanmelder zich weer bij het gezelschap. De familie presenteert het plan en de afspraken voor de uitvoering. De coördinator draagt zonnig bij door het vastleggen van de afspraken. Jeugdbeschermers en hulpverleners accepteren het plan als hun opdracht, mits het aan de waarborgen van veiligheid en van het wettelijk kader (bij justitiële problematiek) is voldaan. De familie heeft dergelijke randvoorwaarden leren kennen tijdens de eerste fase. Dit soort conferenties duren vaak drie tot vijf uur.

Het gaat vaak om ernstige problematiek, soms ook om een ontwerp voor de toekomst. Denk aan een leerplan voor jongeren die dreigen uit te vallen op school. Of het gaat om het verder uitbreiden van de redzaamheid van mensen met een beperking, of om gezinnen die extra steun kunnen gebruiken bij de zorg voor een van hun kinderen.

De andere uitwerking van het FGC-model is de Herstelconferentie. Daarin spreken slachtoffers, daders, hun families en andere geraakte personen vrijuit over de gevolgen van de geschonden normen. Dat leidt uiteindelijk tot een uitwisseling over het zo mogelijk herstel van die gevolgen. De coördinator verdeelt uitsluitend de spreekbeurten en doet dat volgens een vooraf aangekondigd schema en aan de hand van vaste open vragen, een draaiboek. De inbreng van de deelnemers wint op die manier aan eigen kracht. Hun voorstellen komen in de vorm van concrete afspraken op papier. Daarna is er gelegenheid om informeel wat met elkaar te eten of te drinken. Hier krijgt de dader vaak waardering voor zijn activiteit om het weer goed te willen maken en worden verhoudingen hersteld. Met een door de aanwezigen ondertekend overzicht van de

afspraken gaan de deelnemers huns weegs. Een herstelbijeenkomst duurt meestal niet langer dan anderhalf uur.

Dergelijke cirkels worden belegd om de gevolgen van delicten te bespreken, maar ook om oplossingen te vinden voor spanningen in buurten en wijken of bij conflicten of pestgedrag in scholen. De afspraken gaan over gewenste doelen, de richting om die te bereiken en taken die deelnemers in dat verband op zich nemen. Het werk van een coördinator is louter faciliterend en zit er na een conferentie op. Voor die rol worden medeburgers geworven uit de samenleving, die het als een maatschappelijke verantwoordelijkheid zien om enige tijd van hun leven personen en families op deze manier te steunen. Zij staan open en onafhankelijk tegenover de situatie. De onafhankelijkheid is binnen het zorgstelsel een noodzakelijk kenmerk. Bij herstelconferenties is de onafhankelijkheid vaak van even grote betekenis, maar de praktijk ondervindt daar minder bezwaren, wanneer ook leraren of politiemensen dit type conferenties helpt organiseren.

In het offensief tegen geweld en machtsmisbruik

Met deze twee varianten van het conferentiemodel is in Nederland een uitgebreide praktijk opgebouwd. Vanaf 2001 is in het zorgstelsel tot aan het voorjaar van in 2007 meer dan duizend maal een conferentie ingezet.

Naar schatting geldt voor de herstelvariant dat het model minimaal 500 keer is uitgevoerd. Wat de jeugd betreft staan de meeste conferenties in het teken van kindbescherming. Dat is het terrein van de jeugdzorg. Of het werkgebied van de alternatieve straffen. Het pedagogische accent en het zorgende perspectief overheersen in de aanpak, wanneer herstelgerichte praktijken worden aangewend. Dit alles betekent dat op andere terreinen, over in feite strafwaardig gedrag, ‘conferencing’ betekenis gaat krijgen.

Bijvoorbeeld in scholen. Pestgedrag is pas onder de aandacht gekomen toen een gymnastiekleraar zijn waarnemingen publiek maakte over het feit, dat het pesten van leerlingen een autonoom proces leek, ondanks zijn ingrijpen. (Van der Meer, 1982). Zijn eerste publicaties dateren van 1976, maar vanaf 1982 kon hij systematisch onderzoek verrichten en bracht de mechanismen in beeld. In 20 jaar bouwde hij de opgedane ervaring uit tot een Europees Expertisecentrum. Aanvankelijk trok de figuur van het slachtoffer zijn aandacht in relatie tot de dader. Maar in korte tijd werd duidelijk, dat in de relatie tussen de twee betrokken partijen de oplossing niet lag. Ook de omgevende medeleerlingen, de leraren, het schoolbeleid, kortom het systeem er omheen moest betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen. Dat leidde tot het ontwikkelen van didactisch materiaal voor hetzij daders, hetzij slachtoffers, hetzij meelopers en voor ouders en de leraren en schoolleiding. Het leidde ook tot een protocol over het bestrijden van pestgedrag. In 1994 beschikte het onderwijs over een nationaal onderwijsprotocol tegen pesten. Pestgedrag is omschreven als ‘het systematisch uitoefenen van psychische of fysieke mishandeling door één of meer personen jegens iemand die niet in staat is zich te verdedigen. De macht is daarbij ongelijk verdeeld: de gepeste mag zich niet verweren’. De machtsverhouding is het centrale thema. Machtsmisbruik tussen kinderen onderling ging sterker de agenda van jeugdzorgers, schooldirecties, ouders en de jeugd zelf bepalen.

Een ander voorbeeld is het geweld in gezinnen. Machtsmisbruik tegen kinderen door ouders staat in Nederland al heel lang op de agenda. De ernst en de omvang ervan dringen echter maar heel langzaam tot de samenleving door. Ingrijpen in het ouderlijk gezag bij een bedreiging van de ontwikkeling van kinderen gebeurt vrijwel altijd om door aanwijzingen ouders in hun positie van opvoeder te helpen en te steunen. In 1972 is het ‘Bureau Vertrouwensarts inzake Kindermishandeling (BVA)’ in het leven geroepen. Een van de motieven daarvoor was artsen in de gelegenheid te stellen geconstateerde mishandeling van kinderen in de aandacht van juridische en hulpverlenende instanties te brengen zonder het medische beroepsgeheim te schenden, terwijl wel de nodig geachte hulpverlening op gang komt. Deze voor de overheid voorzichtige wijze om een voet tussen de voordeur te krijgen bij mishandelende ouders is allengs harder geworden. Uit bittere noodzaak. De cijfers over de vermoedens van mishandeling bleken keer op keer een ernstiger situatie aan te geven. Op het ogenblik beschikt Nederland over 17 meldpunten voor vermoedens van kindermishandeling. Daar gaat het over 80duizend kinderen op een bevolking van 16 miljoen mensen.

Hetzelfde geldt voor huiselijk geweld. Had de vrouwenhulpverlening aanvankelijk vooral oog voor de zwakke positie van vrouwen voor ogen, tussen 1985 en 1995 evolueerde het denken over de mishandeling naar een meer strafrechtelijke kijk op de gang van zaken: het ging om geweld. In 2002 verkoos de overheid van dergelijke geweld een publieke zaak te maken: het is delictgedrag waartegen opgetreden moet worden. Een heel belangrijk aspect in dit nieuwe beleid is het gegeven, dat slachtoffers van mishandeling willen, dat het geweld stopt en niet automatisch ook de relatie met de dader. In dat perspectief worden nieuwe wettelijke maatregelen voorbereid. En daarin past ook een contact tussen slachtoffer en dader. In datzelfde jaar is in Amsterdam een project gestart om binnen het kader van de vrouwenhulpverlening conferenties te benutten bij het stopzetten van huiselijk geweld. Een belangrijk aspect in de voorbereiding van deze conferenties bleek de positie van de kinderen die getuige waren en soms ook slachtoffer van het geweld in huis.

Ontwikkeling wettelijk kader voor een herstelpraktijk

In deze paragraaf vormt het Europese kaderbesluit van 2001 over de positie van het slachtoffer in de strafprocedure het startpunt om te beschrijven hoe herstelgerichte praktijken in wet- en regelgeving een plaats kunnen krijgen. Achtereenvolgens behandelen we het jeugdstrafrecht, de bestrijding van huiselijk geweld en de ontwikkeling van de conflictbeheersing in scholen.

Jeugdcriminaliteit

Voor wetgeving inzake jeugdcriminaliteit is vooral het VN-verdrag over de Rechten van het Kind van belang (Algemene vergadering VN, 1989). Niet alleen binden de aangesloten staten zich aan het streven om voor minderjarigen alternatieven te zoeken voor strafvervolgning (artikel 40 Verdrag), het geeft ook het uitgangspunt weer, dat de natuurlijke omgeving van de familie steun van de overheid verdient om de verantwoordelijkheid van de gezinsverplichtingen jegens kinderen volledig te kunnen dragen. Staten worden geacht alles te doen wat in hun vermogen ligt om het beginsel dat beide ouders de volle verantwoordelijkheid dragen voor hun kinderen veilig te stellen (artikel 18 Verdrag). Naarmate leeftijd en rijpheid vorderen heeft een kind recht op een eigen participerende rol (artikel 12 Verdrag). Nederland heeft zich formeel in 1995 achter dit verdrag geschaard.

In dat jaar vond ook een herziening van het strafrecht voor jeugdigen plaats. In oorsprong stond dat in het teken van de bescherming van jongeren tegen invloeden uit de omgeving, zodat de maatschappij geen hinder ondervond van hun criminaliteit. Maar tegen het eind van de jaren zeventig was het vandalisme alom zichtbaar. Het werd van kwaad tot erger, vooral gewelddadiger. Dat betekende het failliet van het denken in termen van bescherming. Het nieuwe strafrecht voor jongeren werd meer in lijn gebracht met wat voor volwassenen gold: een sterkere rechtspositie van de jeugdige, gecombineerd met een zwaarder regime van straffen. Pak ze hard en snel, luidde het parool. De toegenomen mondigheid van jongeren kreeg consequenties: wie zich brandt, moet op de blaren zitten. Achteraf gezien heeft dat een cultuuromslag betekend (Bruins, 2002). Herstelrecht komt in dit nieuwe denken niet voor.

De pedagogische aspecten van het strafrecht voor jeugdigen bestaan voornamelijk nog uit procedurele regels over de noodzakelijkheid van een advocaat, voorlichting over persoon en daad, de aanwezigheid van de ouders, verplichte verschijning en in principe ontoegankelijkheid voor het publiek.

De speciale kinderrechter, vanaf 1922 in het strafrecht toegevoegd als plaatsvervangende opvoeder, verliest die toezichthoudende rol vanaf 1995 en is voortaan een gewone rechter. Het aantal tegen jeugdigen uitgesproken straffen door rechters verdubbelde zich in tien jaar ruimschoots tot bijna 13duizend in 1999. Het specifieke aan het jeugdstrafrecht is vooral nog het morele appel dat de rechter ter zitting in de communicatie op de jeugdige dader kan doen: nadenken over het gedrag maakt schuldbesef mogelijk (Weijers, 2005). Het repressieve karakter van de justitiële reactie bepaalde het beeld. Maar het voornemen om in een vroeg stadium van fout gedrag snel te reageren werd ook uitgevoerd. De politie kan zich wettelijk beperken tot een geregistreerde waarschuwing aan de jongere. Of verwijzen naar een project voor een alternatieve afdoening. In het kader van verplichte werkzaamheden of een leerstraf komt dan steeds meer het herstellen van de aangerichte schade ter sprake (Van Leer, 2001). Er bestaat een zekere voorkeur voor het afdoen van jeugdcriminaliteit op zo laag mogelijk niveau: alternatief, tenzij een waarschuwing al genoeg is. Op het niveau van de Officier van Justitie geldt 'Bij voorkeur een taakstraf, tenzij'. En dan zijn er in principe ook mogelijkheden voor bemiddeling: bij de politie, die samen met jeugdzorg reageert op jeugdcriminaliteit, bij de taak- en leerstraffen en bij een voorwaardelijk sepot van het openbaar ministerie (Wolthuis, 2002). De herstelpraktijk is in principe niet ver weg. Vanaf de leeftijd van 14 jaar kan schadevergoeding worden opgelegd. Vanaf 1995 legden rechters in vijf jaar tijd dit meer dan twintig maal zo vaak op aan jeugdigen. Ook zwaardere straffen, zoals plaatsing in een inrichting voor jeugdigen namen toe. Vanaf 1994 is toepassing van deze maatregel meer dan verdubbeld. Een harde aanpak, maar tijdens jeugddetentie bestaan er goede mogelijkheden voor herstelgerichte praktijken. Dat hangt samen met de aanvaarding van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in 2001. Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan voor twee jaar kan worden opgelegd en maximaal vier tot zes jaar duren. De maatregel veronderstelt altijd een verblijfs- en behandelplan. Scholing en training in sociale vaardigheden zijn standaard in de maatregel inbegrepen. In principe past daarin ook herstelbemiddeling (de Jong, 2002). Vanuit een oogpunt van herstel komen in principe de alternatieve afdoeningen en de taakstraffen en het behandelplan tijdens verblijf in een jeugdinrichting in beeld. Maar de wetgever heeft herstel op geen enkele manier ingevlochten in de nieuwe vormen van wetgeving die tussen 1995 en 2001 tot stand zijn gekomen.

Los daarvan begon echter in 2002 in een van de Nederlandse jeugdgevangenissen een geestelijk verzorger met gestrafte jongeren over de effecten van hun delicten te praten. Daaruit kwamen Herstelconferenties voort met een positief resultaat voor het klimaat in de inrichting en voor de relatie tussen de inrichting en betrokkenen in de samenleving. (Janssen, 2003). Dat succes werd aanleiding voor enkele directies van andere detentiecentra om herstellende activiteiten in hun inrichting te ontwikkelen en te gaan uitproberen (Blad, Pauwelsen, 2003). Het ministerie van Justitie begon ook hieraan een bijdrage te leveren door een experiment te sanctioneren. Publieke steun paste echter niet in het tijdsgewricht, maar in alle rust ging de ontwikkeling door en beschikten na enige tijd verschillende jeugdinrichtingen over een herstelconsulent en zijn we mogelijk op weg naar een restoratieve inrichting (Van Rijn, 2007; Jansen, 2007).

Bij de praktische uitvoering van bemiddeling tussen daders en slachtoffers is zowel bij de strafafdoeningen als in de jeugdinrichtingen de Nederlandse versie van conferencing, gebaseerd op het Amerikaanse Real Justice model en het inzetten van Family Group Conferences, zoals in de vorige paragraaf omschreven, gebruikt. Defence for Children, wereldwijd actief voor rechten van kinderen onderzocht deze vorm van reacties op een strafbare feit, begaan door jongeren als mogelijkheid om door actieve participatie van jeugdige daders, slachtoffers en mensen uit hun beider omgeving herstel te realiseren van de effecten van een delict. Deze niet gouvernementele organisatie pleitte voor stimulering van herstelrecht binnen het kader van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind (DFC, 2000). Bij gelegenheid van de honderd jaar oude wettelijk gebaseerde Nederlandse Kinderbescherming in 2005 bereidde deze organisatie een breed bediscussieerd en onderschreven manifest voor met aanbevelingen op dit punt: ‘The use of measures without resorting to judicial proceedings (diversion); the use of dispositions and other alternatives to detention or institutional care; the use of restorative justice (DFC, 2005).

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa maakte in 1999 een aanbeveling om bemiddeling in strafzaken op te nemen. Aan de hand van ontwikkelingen in verschillende landen, waaronder Oostenrijk, kwam een tekst tot stand, waarin de behoefte aan een actieve persoonlijke deelname in het strafproces werd gesignaleerd van zowel het slachtoffer als de dader en anderen die betrokken kunnen zijn of de gemeenschap. De inleidende tekst spreekt van een aanvullende of alternatieve optie voor het traditionele strafproces (Wolthuis, 2002).

Met grote voorzichtigheid en langzaam kiest de Nederlandse overheid voor een koers. De experimenten tot nu toe, bemiddeling en voornamelijk conferencing, hebben geen structureel gevolg. Daarvoor zijn ook argumentaties aangedragen. Een herstelgesprek, waarin jonge mensen verantwoordelijkheid nemen voor hun gedrag, terwijl ze nog in een rijpingsproces verkeren, vraagt om die behoedzaamheid. Ten tweede laat een strafrecht, dat is ingericht met de begrippen schuld en verantwoordelijkheid zich niet zomaar reduceren tot een aanpak, gebaseerd op herstel van schade. Tenslotte stelt een herstelgesprek binnen familieverband hoge eisen aan de deelnemers en zal zich het beste positioneren na het strafproces en na een leerproces waarbij slachtoffers in beeld zijn gekomen: bij voorkeur bruikbaar bij veelplegers met een flinke criminele carrière achter de rug (Weijers, 2005).

Huiselijk geweld

Ruim vijftien jaar geleden lagen voor het eerst schokkende cijfers op tafel over geweld in de privésfeer tegen vrouwen. (Römkens, 1989) Dat meer dan 10% van de Nederlandse vrouwen geweld aan den lijve ondervond, kwam wel heel erg dichtbij, maar leidde niet tot overheidsmaatregelen. Nieuwe onderzoeken over aard en omvang van geweld (Intomart, 1997, 2002) en over de gevolgen voor de kinderen in huis (Dijkstra, 2002) leidden tot een keerpunt. In 2002 verscheen de kabinetsnota ‘Privé Geweld – Publieke Zaak’.

Deze nota vormt het eindpunt van een discussie die onder leiding van het ministerie van Justitie met andere departementen en vooral met organisaties buiten de overheid werd gevoerd over het voorkomen en bestrijden van geweld achter de voordeur. De kabinetsnota bepaalt het kader van de huidige aanpak die de overheid voorstaat. Onder de titel ‘Geweld achter de voordeur’ is door de voormalig voorzitter van het Landelijk Netwerk Huiselijk Geweld alle recente informatie bij elkaar gebracht (Janssen, 2006). We geven daaruit een kort overzicht van het overheidsbeleid dat meer dan vijftig maatregelen bevat.

Met ingang van 2007 functioneert een bestuurswet die de gemeenten verantwoordelijk maakt voor de zorg en ondersteuning van de bevolking op een aantal terreinen. Huiselijk geweld is een van die terreinen. Het is de bedoeling, dat plaatselijk politie, openbaar ministerie, opvang, daderbehandeling en jeugdzorg samen een infrastructuur vormen: een sluitend netwerk van instanties en voorzieningen om het geweld te bestrijden. Vijfendertig gemeenten en enkele grote steden krijgen een ‘front-office’: een meer centraal advies- en steunpunt voor huiselijk geweld. Op die manier moet via ‘convenanten’ een nauwe samenwerking voor het terugdringen van de problematiek ontstaan.

De regering maakt een aantal juridische interventies mogelijk om enerzijds plegers van geweld aan te pakken en hulp aan te bieden, anderzijds de slachtoffers te beschermen. Een voorbeeld van dat laatste is het beter

regelen van de verblijfsstatus van allochtone slachtoffers. Dat zijn vrouwen die voor meer dan 60% de plaatsen in de opvanghuizen bezetten en in hun gemeenschap vaak niet zonder meer een eigen vangnet vinden.

Een andere maatregel is het mogelijk maken van een huisverbod voor plegers van geweld. De Nederlandse strafwet kent wel mogelijkheden om mensen, meestal mannen, uit de buurt van hun slachtoffers te weren, maar bij de noodzaak van snel handelen schieten die maatregelen te kort. Daarom wordt in 2007 de invoering verwacht van een wettelijk huisverbod bij dreigende escalatie van huiselijk geweld, bedoeld om direct hulp voor een dader in gang te zetten.

Nog zo'n verscherping van bestaand beleid is het verhogen van de strafmaat op geweld, zodat de politie meer gelegenheid heeft om daders enige tijd vast te zetten en in die tijd iets kan ondernemen om de toestand te helpen veranderen. Slachtoffers willen, dat het geweld stopt, terwijl ze vaak hun relatie met de dader willen redden. Vanaf 2003 geldt een landelijke aanwijzing voor de opsporing en aanpak van huiselijk geweld. Geweld geldt als een ernstig delict; aangifte wordt als vanzelfsprekend verwacht, maar geen dader mag worden heengezonden zonder dat een standpunt is geformuleerd over de behandeling of hulpverlening.

Dan zijn er de kinderen. Zij zijn vaak getuige van het geweld. De instanties richten een zogenaamd 'kindspoor' in, waardoor jeugdzorg actief kan worden ingezet. Nederland kiest er niet voor om een verbod op slaan door ouders wettelijk vast te leggen. Daarentegen is gekozen voor het vastleggen van het recht van kinderen op een geweldloze opvoeding. Tot de meer dan vijftig maatregelen hoort ook de verplichting om in geval van twijfel over de doodsoorzaak van een minderjarige een nader onderzoek in te stellen.

De frontale omslag in de houding tegenover huiselijk geweld zal geleidelijk verlopen en gaat gepaard met deskundigheidsbevordering onder verschillende beroepsgroepen, waaronder in elk geval functionarissen bij politie en justitie. Er zijn in de loop van 2007 ook publiekscampagnes in de media ingezet om zowel daders en slachtoffers als burgers in het algemeen bekend te maken met de de nieuwe aanpak.

Met ingang van 2004 is de politie begonnen met een landelijke registratie van huiselijk geweld. Daaruit bleek, dat het in 2005 om 57duizend gemelde incidenten ging. In 40% daarvan volgde aangifte. Bij 60% daarvan ging de politie tot aanhouding over. Dergelijke cijfers wijzen er op, dat na extrapolatie van de feiten die bij de politie bekend worden (tien jaar geleden bleek dat 12% van het totaal te zijn) er waarschijnlijk een half miljoen incidenten van huiselijk geweld voorkomen, met de kanttekening dat er grote groepen zogenaamde veelplegers is.

Op verschillende plaatsen zijn 'conferencing' en bemiddeling als een optie aan slachtoffers en daders aangeboden. Het gaat om bescheiden projecten, soms succesvol, maar die soms weer stil vallen of niet echt van de grond komen. De nieuwe structuur met een inclusieve aanpak van zowel dader als slachtoffer en kinderen is nog erg pril.

Pesten op school

Niet alleen het gezinsverband was lange tijd uitsluitend privé-terrein, ook de school. Scholen stuiten in toenemende mate op gedrag dat niet alleen de eigen regels overschrijdt, maar dat ook gewoon als wetsovertreding of delict kan worden gekwalificeerd. Zij losten die problematiek bij voorkeur in eigen kring op, omdat scholen voor hun voortbestaan in hoge mate van hun goede, betrouwbare en veilige naam en faam afhankelijk zijn. Voor sportverenigingen geldt hetzelfde als voor scholen. Politie is in school en sportkantine een 'persona non grata'. Dat wil zeggen, de politie was dat, want het tij keert. De voortgang in het strafrecht die is gemaakt tegenover geweld in huis, bestaat tegenover wangedrag en onderling geweld in scholen (nog) niet. Daar zijn principiële redenen voor. Net als de verzorgingsstaat is ook de school een vrucht van liberale denkers die twee eeuwen geleden met hun beschavingsoffensief begonnen. Tegen 1800 werd de wenselijkheid van een centraal schoolsysteem geformuleerd, maar de vrijheid van het particuliere onderwijs is zwaar bevochten (Röling, 1982) en nog altijd een fundamenteel breekpunt bij politieke conflicten.

Overheidsfinanciering van zowel openbaar als bijzonder onderwijs geeft wel ruimte aan een landelijk organisatorisch systeem, een algemene schoolorde en zeker ook aan toezicht op kwaliteit en aanbod, maar ingrijpen binnen de muren van de school is er verder niet bij.

Ook in praktische zin zijn scholen over pesten binnen hun muren nogal stil. Verkennend onderzoek naar pestgedrag in 1991 noemt 20 tot 25% slachtoffer van pestgedrag. Indringender onderzoek een paar jaar later wees uit dat van de kinderen tussen 4 en 7 jaar regelmatig 9% werd gepest. Bij kinderen tussen 8 en 11 jaar was dat 16%. Nog weer ruim tien jaar later weten nog altijd scholen niet precies hoe het in eigen huis zit. De Inspectie van onderwijs geeft het volgende beeld over 2005. Pesten per computer of telefoon is heftig op scholen voor praktijkonderwijs: 85%. Elders in het voortgezet onderwijs ligt dat lager, maar nog altijd rond of boven 50%. Bij jonge kinderen vermoedt men pesterij onder eenderde van de leerlingen. Voor fysiek geweld gelden in het voortgezet onderwijs bijna dezelfde cijfers: in het praktijkonderwijs 85%, elders 45%. Problemen

met loverboys, extremisme, discriminatie en intimidatie wegens homoseksualiteit neemt in het voortgezet onderwijs toe, maar verschuift tegelijk ook naar leerlingen van jongere leeftijd. Het aantal klachten over seksueel geweld liep in één schooljaar op tot 146, bijna vijf keer zoveel als een jaar eerder. Ook het aantal seksuele intimidatie steeg (Onderwijsinspectie, 2006).

Onderzoek in de stad Amsterdam laat zien, dat slechts een kwart van de incidenten bij leraren bekend is. Dat de leeftijd bij het pesten daalt en dat elke dader vrijwel steeds eerst slachtoffer is geweest. Etnische afkomst speelt geen rol, evenmin als de locatie van de school, en de dader is even vaak een meisje als een jongen (VIOS, 2003).

Vanaf 1995 begon de overheid aandacht te vragen voor veiligheid in en om scholen. Niet door het alleen het treffen van specifieke maatregelen, maar scholen kregen de opdracht om een doordacht plan te maken. Bijvoorbeeld voor een veilig klimaat in de omgangsvormen binnen de school, met nauwer contact tussen school en ouders en meer integratie tussen school en andere voorzieningen in de buurt. De school als gebouw kon in die visie, onder de naam 'Brede School', dienen voor huisvesting van allerlei andere activiteiten in de buurt zoals buitenschoolse opvang, creches, vrijwilligerswerk met jongeren, gezondheidsvoorlichting en dergelijke. Ook aanwezigheid en surveillance van de politie past in dat concept.

Dank zij de principiële vrijheid bij de inrichting van de school is het moeilijk om krachten te bundelen: veel scholen voeren hun eigen veiligheidsbeleid. Bij een aantal vond vooral 'mediation' ingang. Op tal van plaatsen, vooral in wat grotere steden groeiden de projecten, waarbij leerlingen werden getraind als bemiddelaar voor het oplossen van conflicten tussen medeleerlingen.

En met succes: een van de kenmerken van mediation is, dat hoe meer mensen met de werkwijze opgroeien en die leren kennen, hoe beter die werkt. In die zin past 'peer-mediation' in school heel goed in het 'voorportaal' van klachtprocedures. Vaak gaat het bij klachten niet over 'gegrond' of 'ongeground', 'gelijk' of 'ongelijk', maar om het verhaal: gehoord worden en erkenning vinden. Dat voortraject zal tegelijkertijd vaak het eindtraject blijken te zijn. Het juridische aspect blijkt vaak van ondergeschikt belang en bovendien blijft die weg open staan (Brunt, 2002).

Voor leerling-bemiddelaars is een conflict niet het uitgangspunt voor een moreel oordeel, of het startpunt voor een maatregel. Zij vormen ook geen rechtbank. Een conflict of ruzie is een aanknopingspunt voor communicatie, een mogelijkheid om de verhouding tussen elkaar opnieuw te benoemen of de onderlinge regels te bespreken en bij te stellen, wegens uiteenlopende belangen (Hogenhuis, 2002).

Terwijl scholen zelf intern een koers kozen, scherpte de rijksoverheid de Wet op het onderwijstoezicht nog wat verder aan: onderwijsinstellingen moeten zelf de kwaliteit van het onderwijs bewaken. En leggen daarover verantwoording af (ministerie van Onderwijs, 2002).

Als voorschrift van de overheid blijft alleen het raamwerk: schep een veilige organisatie, voed op tot burgerschap. De school zal zijn normatieve functie opnieuw moeten uitvinden – of hij dat nu leuk vindt of niet (Boutellier, 2005).

Vanaf 2006 hebben scholen wettelijk de opdracht om het actief burgerschap en de sociale integratie van hun leerlingen te bevorderen. Uitgangspunt is, dat leerlingen opgroeien in ene pluriforme samenleving en dus kennis dienen te hebben van de verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten (ministerie van Onderwijs, 2006). De overheid wil daarmee de verantwoordelijkheid voor het publieke domein herstellen.

Enerzijds hebben onderwijs en de verzorgingsstaat burgers, en dus ook leerlingen, niet meer aangesproken op die verantwoordelijkheid, door goed bedoeld paternalisme en professioneel geloof in de maakbare mens (Mijnhardt, 2004). Anderzijds is een democratische gezindheid niet langer vanzelfsprekend door een groeiend accent op eigen belang, calculeren, migratie uit minder democratische regimes, gebrek aan identificatie met de algemene samenleving en politieke desinteresse. Omdat het risico bestaat dat burgerschap nog verder aan kracht inboet, is de socialisatie van jonge mensen van groot belang voor de toekomst (de Winter, 2004).

Het onderwijstoezicht zal de komende jaren scherp letten op de aard van de burgerschapsvorming die scholen bieden en daarbij vooral letten op het inzicht dat scholen hebben in de met integratie verbonden opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen: onderkennen scholen tijdig intolerantie, extremisme, discriminatie en dergelijke? (Dijkstra, 2007). Het beheersen van spanningen tussen leerlingen en vooral ook het beslechten van conflicten staan daarbij in het middelpunt van de belangstelling. Bemiddeling en conferencing, het transformeren van conflicten: hoe meer burgers en leerlingen over dergelijke instrumenten als een gewone vaardigheid beschikken, hoe succesvoller democratische doelen worden behaald.

Uitwerking Europees kaderbesluit

In 2006 gaf de minister van Justitie een standpunt voor over de invulling van de Europese verplichting tot het verbeteren van de positie van slachtoffers van delicten (ministerie van Justitie, 2006). Het komt er op neer dat vanaf 2007 elk slachtoffer van een delict het aanbod krijgt om desgewenst een gesprek met de dader te voeren. Afgezien van de internationale verplichting wogen nog minstens twee motieven mee: een

victimologisch en een pedagogisch argument. Het is wenselijk de jonge dader met zijn gedrag te confronteren en voor een slachtoffer belangrijk om een gesprek te kunnen hebben (Wimmers, 2006).

Na en naast de eerste ervaringen in Tilburg en Utrecht zijn nog vijf vergelijkbare projecten onderzocht. Het merendeel van de projecten had een conferencing-praktijk als uitgangspunt. De ervaringen uit alle projecten tot dan toe laten zien, dat hierdoor de kans op recidive positief wordt beïnvloed, maar vooral dat zowel betrokken daders als slachtoffers erg tevreden zijn over de geboden gelegenheid van het gesprek. De opvattingen bij Slachtofferhulp Nederland tegenover daders van delicten en bemiddeling kantelden: het zorgende perspectief nam af, de rechtspositie van slachtoffers kreeg meer aandacht. Uitvoering van dergelijke gesprekken ligt in handen van de stichting 'Slachtoffer in Beeld', werkend onder de vleugels van Slachtofferhulp Nederland. In de loop van dit jaar wordt een uitvoeringsorganisatie voorbereid. Herstelgerichte activiteiten blijven echter slechts een aanvulling op het strafrecht en de resultaten ervan kunnen eventueel meegewogen worden in de strafprocedure mits ze op een open, vrijwillige, transparante en zorgvuldige manier tot stand zijn gekomen (Berghuis, 2002). In de wet zal de mogelijkheid tot het voeren van herstelgesprekken worden opgenomen.

Met het oog op de aanwijzingen die daarvoor zullen worden ontwikkeld, heeft een aantal personen, werkzaam bij justitiële en parajustitiële organisaties, universiteiten en in de bemiddelingspraktijk in 2005 het initiatief genomen tot het oprichten van een 'Platform Mediation in strafzaken'. Op grond van overwegingen, ontleend aan het Europese kaderverdrag (2001), de voorbereidende verklaringen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa over restorative justice in strafzaken (1999) en het 'Statement' over de positie van slachtoffers van het Europese Forum voor Slachtofferhulp (2003) stelde deze particuliere initiatiefgroep een aantal beginselen op over bemiddeling, de deelnemende partijen, de beoogde rechtsgevolgen en de uitvoerders. (Blad, 2006). In de toelichting staat, dat de term 'mediation' in de voorgestelde beginselen breder is dan de gebruikelijke Nederlandse praktijk. Nederlandse bemiddeling houdt vooral verband met civielrechtelijke kwesties en bestuursrechtelijke conflicten. Hier gaat het meer om een algemene dienst die beschikbaar is voor samenlevingsconflicten 'die overigens (nog) niet zijn gejuridiseerd'.

Daarmee ligt er de wens om wetgeving te ontwikkelen die bemiddeling ruimer stimuleert dan nu door de overheid wordt voorgesteld: niet alleen als gesprek tussen slachtoffer en dader, ook als transformatie van 'samenlevingsconflicten, de conflicten die in delicten besloten liggen'. Het is, aldus de toelichting, een oplossingsstrategie die burgers zeer waarderen door de mogelijkheid van hun persoonlijke deelname en inbreng van eigen denkbeelden en kracht. Het gaat dan ook niet uitsluitend om de traditionele pendelbemiddeling, of een individueel face-tot-face contact, maar ook om herstelgericht groepsoverleg, zoals in de vorm van conferencing in de laatste jaren werd uitgeprobeerd.

Het Platform heeft de initiatiefnota uitdrukkelijk als een discussiestuk neergelegd.

Onderzoek naar de herstellende praktijk

In deze paragraaf geven we kort aandacht aan het onderzoek dat vanaf 2001 is gedaan naar herstelgerichte praktijken in Nederland. Het geringe aantal onderzoeken is uitgebreid per onderzoek besproken in een bijlage bij deze notitie.

Beperkte omvang onderzoek

Voor Nederland beschikken we niet over ouder materiaal dan vanaf 2001, omdat de oudste projecten van herstelgerichte praktijken vanaf 1997 zijn gestart. Het gaat vrijwel steeds om onderzoek naar ervaringen in experimenten. Het nadeel daarvan is, dat in wetenschappelijk opzicht de kleinschaligheid harde conclusies over de herstelpraktijk nauwelijks mogelijk zijn. Het gaat om exploratie van de betekenis en de positionering van herstel door middel van conferencing, op een enkele uitzondering na: het eerste project concentreerde zich op één-op-één-bemiddeling.

Korte beschrijving

Het onderzoek 'Herstelbemiddeling. Een brug tussen slachtoffer en dader. Een methode van werken' (Frijs, 2004) bespreekt vooral de resultaten van 404 aanmeldingen voor een bemiddeling tussen dader en slachtoffer. Het behandelt vooral de verwerking van ernstige delicten en heeft geen rechtstreeks verband met herstelrechtelijke praktijken. Maar het maakte wel de weg vrij om over dat onderwerp in relatie tot het strafrecht verder te denken.

De eerste gegevens over confrontaties tussen daders en slachtoffers met precies de bedoeling te beschrijven wat 'conferencing' inhoudt staan in het onderzoek 'Echt recht-conferenties in Nederland, de eerste ervaringen' (Van Beek, 2002). De weergave van een flink aantal geregistreerde gegevens over 35 conferenties zijn bedoeld

om inzicht te geven in de mogelijkheden van deze aanpak voor het strafrecht. De feiten waren zo overtuigend en boeiend, dat een tweede onderzoek volgde om na te gaan wat ‘conferencing’, overleg tussen daders, slachtoffers en hun beider netwerken zou kunnen betekenen voor het jeugdstrafrecht. Dat is beschreven in ‘Herstelrecht in jeugdstrafzaken. Een evaluatieonderzoek van zeven experimenten in Nederland’ (Hokwerda, 2004). Nu ging het over 50 zaken in het verlengde van de eerste 35 geregistreerde conferenties. Opnieuw waren de feiten boeiend wegens hun de meningen van de onderzochte deelnemers over de zinvolle gesprekken. Maar nu werden ook veel vragen vastgelegd over de conferenties in relatie tot eisen vanuit de officiële strafrechtprocedures. Intussen waren in belangrijke mate ook niet-justitiële organen betrokken geraakt bij het model, met name scholen. In België vormde ‘conferencing’ volgens het Nederlandse model een aanvulling op de aanpak in scholen om jongeren na wangedrag te schorsen of te verwijderen. De proef die daar met het conferentiemodel werd uitgevoerd, is vastgelegd in ‘Herstelgericht groepsoverleg. Nieuwe wegen in de aanpak van jeugd-delinquentie en tuchtproblemen’ (Vettenburg, 2006). Opnieuw een bevestiging van het belang van deze herstellende praktijken aan de hand van 16 onderzochte situaties. Vastgesteld werd, dat er communicatief te weinig voordeel wordt gehaald uit de ervaringen om het schoolsysteem als geheel te beïnvloeden. Het onderzoek was voor de Belgische regering aanleiding om het model verder te exploreren in schoolverband.

Omdat ontegenzeggelijk de herstellende praktijken voor jongeren die in de fout waren gegaan een interessant werkterrein bleken, werd onder dezelfde projecten als voorheen een nieuw onderzoek verricht. De voortschrijdende praktijk werd opnieuw geëvalueerd. Dit maal 237 aanmeldingen, waaruit 87 conferenties waren voortgekomen. Ook nu werd vastgesteld, dat de communicatieve betekenis van de gebeurtenissen in de conferenties onderschat werden en wellicht te weinig benut. Opnieuw werden suggesties toegevoegd om het bij het strafrecht voor jeugdigen aan te haken, mits in een aantal voorwaarden voorzien zou worden: afstemming op het jeugdstrafrecht. Het onderzoek ‘Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland. Een evaluatieonderzoek naar zes projecten’ (Steketee, 2006). Heeft mogelijk een rol gespeeld bij het internationaal aanpassen van het Nederlandse beleid jegens slachtoffers in het kader van de Europese richtlijn daarover van 2001.

In de afgelopen jaren werd ook het beleid van de alternatieve sancties, de taak- en werkstraffen voor jongeren, geëvalueerd. In ‘Halt: het alternatief? De effecten van Halt beschreven’ (Ferwerda, 2006) staat, dat in feite de alternatieve straffen niet effectief het verschil maken, maar wel de communicatieve aspecten ervan, wanneer contact tussen dader en slachtoffer ontstaat en wanneer voor de jonge dader belangrijke anderen meedoen in het gesprek over hun gedrag.

De overige onderzoeken hebben vrijwel uitsluitend betrekking op de communicatieve betekenis van ‘conferencing’, omdat ze maar beperkte relatie hebben met strafrecht. In ‘Eigen kracht en Vrouwenopvang Amsterdam’ (Eigen Kracht, Centrum voor herstelgericht werken, 2004) gaat het weliswaar sterk over de relatie tussen dader en slachtoffer bij huiselijk geweld, maar is de essentie het maken van een plan voor de (nabije) toekomst met steun van het eigen sociale netwerk. Voor de kindbescherming zijn uitgebreid allerlei cijfers te vinden in de ‘Jaarrapporten Eigen Kracht-conferenties’ (Van Beek, 2006). Vanaf 2001 zijn systematisch alle conferenties in Nederland gevolgd en samenvattend gerapporteerd. De trend blijft door de loop der jaren dezelfde. Conferenties werken: sociale netwerken nemen, daartoe uitgenodigd, de verantwoordelijkheid voor het oplossen van misstanden en maken een plan met afspraken om het op te lossen. In ‘Op de grens tussen bemoeizucht en zorg’ (Van Beek, 2006) zijn de conclusies over de Eigen Kracht-conferenties afgezet tegen huidige werkwijze van de organisaties voor jeugdhulpverlening en kindbescherming en is getoetst in hoeverre ‘conferencing’ binnen de bestaande wetgeving kan worden uitgevoerd.

Cruciale fase

De nog beperkte onderzoeken krijgen nog een vervolg. Het belangrijkste deel gaat over de effecten van de familieplannen op de lange termijn. Onderzoeksresultaten daarover zijn wat de kindbescherming betreft in 2008 te verwachten. De tot nu toe vooral descriptieve en explorerende onderzoeken vragen om een volgende stap. Nu proefondervindelijk de betekenis van ‘conferencing’ is beschreven zullen overheid en organisaties keuzes gaan maken over het gebruik van dit middel.

Bruikbare voorbeelden

In deze paragraaf zijn enkele voorbeelden opgenomen van herstellende praktijken. In feite is er een veelvoud van betekenisvolle projecten, maar het gaat vaak om onafhankelijk van elkaar werkzame initiatieven. Zeker op het terrein van de jeugdcriminaliteit heerst op dit moment een zekere windstilte. De verbinding tussen een

omvattend kader, een uitvoeringspraktijk en een omschreven plan voor de komende jaren is daar niet voorhanden. In de gekozen voorbeelden is dat wel voorhanden. Dat betekent, dat inzake jeugdcriminaliteit is gekozen voor 'Eigen Kracht in Overijssel'. Voor het terrein van het huiselijk geweld volgt de beschrijving van een Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld, in combinatie met een voorbeeld van een convenant uit een andere regio over samenwerking. Voor de scholen is de keuze gevallen op het Veiligheidsbeleid in en om de school en voor het democratisch offensief: opvoeden tot burgerschap en sociale cohesie. Hieronder volgt toelichting waarbij voortdurend de tekst van de verschillende projecten is gebruikt.

Veilig in en om school

Criminaliteit en agressie zijn uit scholen niet uit te bannen. Wel binnen redelijke grenzen te brengen. In Amsterdam zijn de scholen voor voortgezet onderwijs bijeen gekomen om gezamenlijk een aanpak te kiezen. Geen losse, geïsoleerde projectjes, maar één lijn vanuit veertig verschillende scholen. Met behulp van leerlingen, leraren, ondersteunend personeel, directies en speciale functionarissen voor veiligheid. Deze samenwerking is in de Nederlandse verhoudingen bijzonder, maar een absolute voorwaarde voor het succes van het project: scholen bespreken open het geweld in hun eigen gelederen zonder dat de concurrentie over publieke beeldvorming en het werven van leerlingen toeslaat.

Financiële middelen voor een gezamenlijke aanpak kwamen na 1998 beschikbaar: de rijksoverheid wilde de veiligheid in scholen verbeteren. In Amsterdam ging dat geld niet naar de afzonderlijke scholen, maar naar een gezamenlijk gedragen organisatiebureau. Van daar uit volgde onderzoek naar de mening van personeel en leerlingen om verbeterplannen samen te stellen. De locale overheid stelde voor het realiseren van keuzes in die plannen geld beschikbaar. Uitgangspunt bleef, dat leerlingen en medewerkers veel deskundigheid hebben om scholen veiliger te maken. Meestal worden hun gesprekken daarover op de verkeerde plaats gehouden of geven schoolleiders er, als ze de suggesties al horen, er niet zomaar gevolg aan. Het komt aan op het hervreiden van macht en het toekennen van vertrouwen: leerlingen kunnen meer dan vaak wordt gedacht. Centrale en integrale opdracht was: het gaat om leerlingen en personeel: maak er hun school van.

De bedoeling was, dat in 2004 de doelen van deze operatie in het alledaagse leven van de scholen zou zijn geland. Maar de structuur van het project is blijven bestaan en voorziet in een voortdurende ontwikkeling in het vergroten van veiligheid bij steeds weer nieuwe problematiek.

Tot de activiteiten in het project behoorde het (leren) bespreken van incidenten en de effecten ervan. Dat leidde tot training in het beheersen van agressie. Leerlingen werden opgeleid als mediators en bemiddelaar bij conflicten. Het leidde ook tot een op gelijke wijze opgezette en gedeelde incidentenregistratie. Zo kon structureel het veiligheidsniveau gevolgd worden. Scholen benoemden in hun staf veiligheidscoördinatoren die regionaal en periodiek bijeen komen.

Het ging niet alleen om interne veiligheid. Daarom is ook een relatie gezocht met het bestuur van de verschillende stadsdelen, met de politie en de dienst openbaar vervoer: er gebeurt veel in de tijd van en naar school. De verschillende scholen leren van elkaar en bouwen integraal voortdurend verder aan het vergroten van de veiligheid.

Uit dezelfde bron van rijksbeleid dat veiligheid in scholen in 1998 tot thema maakte, zijn ook andere initiatieven ontstaan. In de stad Utrecht bijvoorbeeld: de Vreedzame School. Het is meer een visie dan een programma. Scholen die de visie delen sluiten nauw aan bij het wettelijk kader uit 2006, dat opvoeding van leerlingen beoogt in het actieve burgerschap en denkt in termen van cohesie. Centraal staat, dat leerlingen en medewerkers zich 'eigenaar voelen' van hun school, met alle problemen die daar spelen en ook eigenaar zijn van de gekozen oplossingen. Ook ouders spelen daarbij een rol.

Dit initiatief richt zich vooral op scholen van het lager onderwijs: kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar. Het is normaal dat kinderen elkaar en hun leraar begroeten bij het begin van de dag. Ze kennen hun dagindeling en weten per week wat er gaat gebeuren. Door hen gewenste wijzigingen daarin leren ze bespreken, maar wel binnen het (wettelijk) kader waaraan een school gebonden is. Gedurende een heel jaar zijn alle leeftijdsgroepen met een reeks van dezelfde thema's bezig: de klas, conflicten oplossen, communicatie, gevoelens, mediatie. Een belangrijke doelstelling is het leren nemen van verantwoordelijkheid. Dat begint met opruimen in het lokaal, maar op twaalfjarige leeftijd doen kinderen ook taken in de wijk: bij voorbeeld het opknappen van de speeltuin. De Vreedzame School maakt gebruik van mediators. Als kinderen tien of elf jaar oud zijn, kunnen ze solliciteren naar die functie. Ze kunnen die twee jaar uitoefenen. Ze krijgen een training. Dagelijks zijn er in de school tijdens de pauzes twee aan het werk, herkenbaar voor de andere kinderen. Ze spelen net als alle andere kinderen, maar bij spanningen of het ontstaan van een conflict kunnen ze ingrijpen. Ze nemen kinderen even apart, luisteren naar hun verhaal, bevragen de betrokkenen en vragen naar een gewenste oplossing. Soms hebben scholen voor dergelijke gesprekken een apart hoekje ingericht, waar kinderen naar toe gaan.

Zoals een van de leraren zegt: 'Alle leerlingen zijn op de hoogte van de mediators. En krijgen ook zelf les in mediatie. De afspraak bij ons op school is namelijk: conflicten los je op, en voordat je naar huis gaat.' Op deze manier is een groep scholen structureel samen aan het werk om oefenplaats voor burgerschap te worden. De scholen nemen voor het experiment een aantal jaren de tijd.

Geweld in huis

Naar aanleiding van overheidsbeleid vanaf 2002 gaan ongeveer veertig steden en Advies- en Steunpunt voor Huiselijk Geweld inrichten. Een van die voorbeelden is gevestigd in een weinig verstedelijkt gebied in het Noordwesten van Nederland. Dat steunpunt heeft er voor gekozen om bij de aanpak van geweld conferencing in te zetten.

Veertien instellingen in de regio verbinden zich samen om op een sluitende manier het geweld aan te pakken. Er is een regiegroep, een platform voor hulpverlening en een platform voor deskundigheidsbevordering. In eerste instantie richten de organisaties zich op geweld tussen partners of mishandeling van ouderen in huis. Later zullen ze zich ook richten op kindermishandeling en de jeugdzorg als mede-organisatie in de keten opnemen.

Het Steunpunt kent een 'frontoffice' voor informatie, advies en snel realiseerbare, kortdurende hulp. Daarin past ook het voorleggen van de mogelijkheid via een conferentie een plan te maken voor het stoppen van het geweld en de relatie eventueel te herstellen.

In de 'backoffice' is een gezamenlijke aanpak nodig, omdat gescheiden instellingen zich richten op hetzij de dader, hetzij het slachtoffer, hetzij de kinderen. De hulp overstijgt dat instellingsniveau en dat vraagt een vervlochten aanpak, waarbij elke instelling de eigen professionele verantwoordelijkheid blijft behouden. In conferenties vragen families juist voor de hen bekende samenhangende problemen een vorm van hulpverlening die samenhangt en met elkaar vervlochten kan zijn.

De gedachte is, dat vanuit het Steunpunt zowel in de 'frontoffice' als bij een crisis (ook via de politie) aan het begin van het contact met hulpverleners en Justitie een conferentie mogelijk is. Maar ook in situaties waarin hulpverlening is vastgelopen en de cirkel van geweld doorbroken moet worden, kan een conferentie uitkomst brengen: zowel ruimte voor herstel als voor een nieuw perspectief.

Het steunpunt zal in alle betrokken instellingen een medewerker benaderen die specifiek aandacht zal besteden aan de optie om de eigen krachten in het familiesysteem met behulp van een onafhankelijke buitenstaander te activeren. Tegelijkertijd werken deze aandachtsfunctionarissen mee aan het standaard inbrengen van deze optie in de zorg.

Het is de bedoeling dat de ketens van bij het geweld betrokken instellingen niet vrijblijvend opereren en hun onderlinge afspraken over samenwerking vastleggen in zogenoemde Convenanten.

Hieronder volgt een voorbeeld van het Amsterdamse convenant uit 2004. Het heeft de titel 'Stop huiselijk geweld in Amsterdam'. Het gemeentebestuur van de stad, de politie, de reclassering en een behandelcentrum voor plegers van geweld geven in een inleiding hun visie op de huidige ontwikkelingen. Ze wijzen er op, dat het om een ernstig strafbaar feit gaat en dat niet zozeer de locatie, het privé-domein, van belang is, als wel de integriteit van personen die een relatie met elkaar hebben en die de relatie niet altijd, ondanks het geweld willen verbreken. De kern van het convenant volgt hier.

'Deze partijen overwegen:

...dat huiselijk geweld een groot maatschappelijk probleem is dat zorg behoeft en (strafrechtelijk) aangepakt moet worden;

...dat het noodzakelijk is dat de daderhulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium wordt geïntegreerd in de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld;

...dat daderhulpverlening effectief is, indien op korte termijn acuut geweld stopt en recidive wordt voorkomen;

...dat samenwerking tussen partijen noodzakelijk is voor de bestrijding van huiselijk geweld.

Partijen komen overeen:

...dat zij, ieder vanuit de eigen deskundigheid, in het samenwerkingsverband participeren:

Gemeente Amsterdam op het gebied van regie en coördinatie middels het aanstellen van een projectleider;

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland op het gebied van opsporing, signalering en verwijzing van gevallen van huiselijk geweld;

Openbaar Ministerie op het gebied van opsporing, vervolging en het initiëren van Justitiële hulpverlening;

Reclassering Nederland op het gebied van onderzoek, diagnose en (advies)rapportage,

begeleiding in een justitieel kader (toeleiding zorg, toezicht, training en reïntegratieprogramma's) en het afhandelen van taakstraffen (werk/leerstraffen);

De Waag op het gebied van gespecialiseerde daderhulpverlening.

...dat zij zich zullen inzetten om de aanpak van geweld in huiselijke kring te laten verlopen overeenkomstig de uitgangspunten, die in bijgaande protocollen per organisatie nader zijn uitgewerkt;

...dat zij eenmaal per jaar de bij dit convenant behorende protocollen zullen evalueren en desgewenst, bij gezamenlijk besluit, bijstellen.'

De gemeente Amsterdam, de politie en de betrokken hulpverlenende organisaties ondertekenen en sluiten de protocollen van de werkwijze van hun instelling bij.

Eigen Kracht in Overijssel

Overijssel, een van de twaalf Nederlandse provincies, fungeerde in de afgelopen vijf jaar als een interessante proeftuin voor conferencing. Niet alleen om na te gaan hoe het middel zich inpast in de praktijk, ook om na te gaan hoe het past binnen het landelijke wettelijke kader. Cliënten krijgen binnen de wettelijke regels een maximale kans om bij het krijgen van hulp zelf de touwtjes in handen te houden. Hun eigen kracht kan in de letterlijke betekenis een aanwijzing zijn voor de benodigde hulp.

Het bestuur van de provincie maakte een apart budget vrij om op het terrein van de jeugdhulpverlening de organisaties te stimuleren. Voor het tegengaan van jeugdcriminaliteit werd gezocht naar middelen uit het landelijke programma 'Jeugd en Veiligheid'. Het ministerie van Zorg en Welzijn steunde het initiatief met extra onderzoek.

Om samenhang in de organisatie tot stand te brengen sloten vijf betrokken organisaties met de overheid een convenant om concreet en slagvaardig intenties en doelen te kunnen realiseren.

Zij stelden zich garant voor het benutten van het model en het uitvoeren van de door families gekozen plannen. Ze maakten afspraken over de voorwaarden daartoe. Een van de gevolgen daarvan was deskundigheidsbevordering: hulpverleners kregen te maken met een verandering in hun professionele rol.

De uitvoeringspraktijk volgde het landelijke beeld. Vanaf 2003 verdubbelde het aantal conferenties aanvankelijk en groeide daarna jaarlijks met 35%. Na het succes van de eerste jaren hernieuwden de vijf partijen hun intentieverklaring in 2006. Een nieuwe deelnemer sloot vanuit een ander terrein van de zorg sloot zich aan.

Wat de jeugdzorg betreft wilde de provincie Overijssel in 2007 de vanzelfsprekende verbinding met de algemene doelen voor jongeren geregeld hebben: gezondheid, meedoen, spelen, een podium om zich te uiten, een diploma, een baan en zorg of bescherming zijn onlosmakelijk verbonden. De vragen van hen en hun ouders bepalen de richting van het aanbod van voorzieningen. Het is de bedoeling dat in 2010 of zoveel eerder als mogelijk is conferencing bij het ontstaan van problematiek aan hen wordt aangeboden. De doelstellingen zijn opgenomen in het provinciale overheidsprogramma, dat tot 2008 loopt.

Daarmee geeft de provincie aan dat een omslag in het denken en doen in de jeugdzorg in nodig is: 'Niet het aanbod, maar de vraag en de potenties van de cliënt moeten het uitgangspunt vormen'. In feite is dat een omkering van bestaande paradigma's, geheel in overeenstemming met de Nederlandse wetgeving die de positie van de hulpvrager wil versterken. De provincie ziet conferencing daarvoor als een middel dat in de structuur van de instituties past. Het vraagt van organisaties een beweging naar de jeugd en hun ouders toe. De behoefte ligt er: rottigheid en criminaliteit in de openbare ruimte, uitvallers in sportclubs en onderwijs, bij de consultatiebureaus of meldpunten voor geweld, de wijkcentra, (wijk)politie, en woningbouwcorporaties, als het overlast in de straat gaat.

Vanaf 2007 zijn er afspraken gemaakt over de prestaties die de betrokken organisaties gezamenlijk gaan leveren.

Het vuur van de eerwraak doofde

Verslag van een conferentie

Met de instelling van de jaarlijkse 'Maryška Jansen-Schwartz onderscheiding' voor een periode van minimaal vijf jaren (2004 – 2009) wordt een bijdrage geleverd aan het versterken van de sociale structuur in de samenleving door burgers te activeren tot keuzes voor het inrichten van hun leven.

De onderscheiding werd ingesteld door de nabestaanden van Maryška Jansen-Schwarz. Ter nagedachtenis aan haar wilden haar man, zoon en dochter een bijdrage leveren aan het werk van Eigen Kracht. Maryška droeg dat werk een warm hart toe. Zij had juist de training om coördinator te worden afgerond toen ze in 2002 plotseling overleed.

In dat jaar, vier jaar na het beëindigen van haar loopbaan hoorde zij over Eigen Kracht. Ze herkende het als iets waar ze haar hele werkzame leven naar op zoek geweest was: een manier om de kracht van 'gewone' families te benutten om een hen dierbaar kind te kunnen helpen. Zij heeft de opleiding tot Eigen-kracht

coördinator gevolgd en was er trots op dat ze als coördinator aan dit werk kon gaan bijdragen. Helaas heeft het niet zo mogen zijn.

In 2004 koos een jury uit een aantal plannen die door conferencing tot stand waren gekomen het volgende voorbeeld om het model te illustreren en te onderscheiden.

Een ernstig conflict

Al meer dan een jaar ging het niet goed met de kinderen, een meisje van zestien, een meisje van veertien en twee jongens van twaalf en negen jaar. Hun tante zag het. Vooral de ruzies tussen de vader en zijn oudste dochter beheersten de sfeer. De situatie in het gezin verslechterde zo, dat de dochter besloot van huis weg te lopen. Zij belandde op een geheim adres. Haar ouders werden daarover geïnformeerd door een medewerker van Jeugdzorg, die ook een gesprek arrangeerde bij hem op kantoor, neutraal terrein. Dat gesprek liep niet goed; vader werd erg boos en verweet Jeugdzorg partij te kiezen vóór zijn dochter en daarmee tegen hem, als vader. Hij kreeg zijn dochter niet mee naar huis.

Niemand kon de vader afremmen. Binnen een dag vond hij zijn dochter op het geheime adres en nam haar met geweld mee naar huis om alles uit te praten.

Toen is er iets kapot gegaan. Het meisje wil niet meer met haar ouders praten. Haar ouders deden naar hun idee alles om contact te krijgen met haar. Maar niets hielp.... Ze liep weer weg, opnieuw naar een geheime plek. De volgende gesprekken bij Bureau Jeugdzorg leverden niets op. Volgens de vader was de hulpverlener een Nederlandse man die de gevoeligheid van de Turkse cultuur en eerproblematiek niet kende. Volgens de vader zag hij het meisje als een zielige minderjarige en hem, de vader, als een agressieve man die zijn dochter mishandelt. Na vier gesprekken met Jeugdzorg geeft vader te kennen dat hij de hulp van die kant niet meer wil.

Escalatie: een dreigend delict

Inmiddels durft de vader de straat niet meer op omdat zijn dochter weg is gelopen. Na spoorwerk is hij erachter gekomen dat ze in een crisiscentrum voor jongeren verblijft. Hij belt daarheen en wil contact over zijn dochter, om aan te geven dat hulp op die manier niet werkt. Maar hij vindt er geen gehoor en hij krijgt ook zijn dochter niet te spreken. Ook toen hij aan de deur kwam werd hij weggestuurd. Hij voelt zich in zijn eer aangetast.

De moeder, op haar beurt, wendt zich af van de mensen in haar omgeving. Zij wil zelfs verhuizen naar het oosten van Nederland, waar ze geen Turkse mensen kent, uit schaamte. Steeds meer vermijden ze het contact met hun familieleden, uit angst dat die een idee krijgen van wat er aan de hand is in het gezin. De schande zou groot zijn.

Voor de vader loopt de spanning zo hoog op, dat hij van plan is om met een wapen op zak naar het crisiscentrum te gaan en zijn dochter te dwingen mee terug naar huis te gaan. Wil ze dat niet, dan wil hij de schande niet langer en zal hij haar vermoorden. Hij kan er niet mee leven als zijn dochter zich aan zijn gezag onttrekt en risico's loopt. Daarmee loopt het hele gezin het gevaar nagekeken te worden in hun eigen gemeenschap. De moeder van het meisje is heel bang dat zij binnenkort haar dochter gaat verliezen en dat haar man in de gevangenis komt. De moeder heeft uiteindelijk haar zus in vertrouwen genomen.

Het toeval wilde, dat deze zus, de tante van de kinderen, enige tijd eerder aan een Eigen-kracht conferentie had deelgenomen. Zij had toen als buurvrouw van een andere familie gezien hoe dat daar toeling. Na het gesprek met haar zus zoekt zij eigener beweging contact met Eigen Kracht en bespreekt de zorgen die zij heeft om haar nichtje.

Per direct is er een coördinator beschikbaar die kan helpen een conferentie voor te bereiden.

Het organiseren van eigen kracht

De tante blijkt een belangrijke bron. Ze heeft samen met de coördinator de voorbereiding in snel tempo geregeld. Ze legde vast contact met de familieleden en zorgde ervoor dat de coördinator op korte termijn met iedereen kon spreken.

Er was al lange tijd geen contact meer tussen de vader van het meisje en zijn ouders; de coördinator vond hen echter bereid om te komen en mee te denken in een oplossing voor het gezin. Zo ook werden de tantes en ooms van zowel moeders als vaders kant benaderd en uitgenodigd om in de zorgelijke situatie mee te denken. In die gesprekken bleek dat de meeste familieleden wel hadden gemerkt dat er spanningen waren, maar het gezin had zich steeds meer teruggetrokken uit het contact.

De coördinator legt ook contact met de hulpverlener van Jeugdzorg, met de vraag om informatie te geven aan het begin van de conferentie. Deze man voelt niet veel voor een conferentie. Hij ziet meer in het isoleren van het meisje ten opzichte van haar vader: ze loopt anders veel te veel risico. De tante heeft een brief meegegeven voor haar nichtje. Daarin staat dat ze haar graag wil helpen bij het vinden van een oplossing en

dat ze daarvoor een conferentie aan het organiseren is. Het meisje zegt dat ze daar zelf bij durft te zijn, maar dat ze een conferentie wel graag wil. Daarop zegt ook de hulpverlener van Jeugdzorg zijn medewerking toe. De ouders zijn zo boos op Jeugdzorg dat zij de hulpverlener niet op de conferentie willen hebben. De coördinator bemiddelt hierin en zorgt ervoor dat de hulpverlener zijn informatie schriftelijk inbrengt. Hij is telefonisch beschikbaar gedurende de conferentie. Mocht de familie alsnog gebruik willen maken van de mogelijkheden van Jeugdzorg, dan zegt hij toe hulp te regelen.

Binnen twee weken is alles voorbereid en kan de conferentie plaatsvinden.

De conferentie: privaat terrein

Bij de start van de conferentie legt de coördinator kort uit wat de bedoeling is. Daarop neemt de tante het woord. Zij geeft aan hoe zij betrokken is geraakt bij de problemen in het gezin, hoezeer zij gelooft in de mogelijkheden van de hele familie bij elkaar om tot een goede oplossing te komen. Ze vertelt dat ze uitgebreid met haar nichtje heeft gesproken, die een conferentie een goed plan vindt, maar niet aanwezig wilde zijn. De coördinator legt de informatie van Jeugdzorg voor aan de deelnemers en legt uit waarom de hulpverlener niet zelf aanwezig is. Daarop verlaat de coördinator de ruimte en gaan de familieleden met elkaar in gesprek.

Een plan voor de toekomst

De tante kwam vertellen dat ze een plan hebben gemaakt. Na veel verdriet en brainstormen waren er veel beslissingen genomen. Ze heeft nadat ze het als familie eens waren met het plan gebeld met haar nichtje. Die toonde zich enorm opgelucht dat er nu een oplossing komt. Ze stemt in met de gekozen weg.

In het plan staat als eerste genoemd dat de vader niet hoeft te twijfelen aan zijn vaderschap; hij is gewoon een goede vader voor zijn dochter en de rest van zijn kinderen. De vader geeft aan dat hij veel van zijn kinderen houdt en dat ze wat hem betreft alle kansen mogen nemen die het leven hen geeft. Dan volgen concrete afspraken.

Het meisje gaat bij haar oma wonen. Vader komt daarbij zijn financiële verplichtingen na.

In de maand mei 2004 gaat het meisje met opa en oma voor drie maanden naar Turkije om tot rust te komen. Vader gaat hulp zoeken voor zijn agressie. Er wordt een beroep gedaan op het Riagg. Vader, geruime tijd werkloos, gaat ook werk zoeken.

Het geweld tegenover het meisje stopt. In de komende periode moet eerst alles herstellen. Ze zullen elkaar met rust laten en elkaar tijd gunnen.

Met dank en zelfvertrouwen

Tante bedankte iedereen, ook de coördinator en zei heel blij te zijn met de uitkomst: 'We hadden het vuur verdoofd. Het vuur is niet heet meer. We hebben allen heel hard gewerkt om tot een plan te komen en het vuur te blussen. Het is ons zonder hulpverlenende instellingen gelukt. Dat geeft ons veel zelfvertrouwen. We hebben nu meer hoop en we hebben toch een perspectief'.

Tenslotte

In deze paragraaf volgt de afsluiting. Een samenvatting van het totale beeld in een paar woorden en de woorden vanuit een nieuwe regering in 2007 als slotakkoord.

De komende jaren staat Nederland met het aangaan van herstelgerichte praktijken voor een paradigmaverschuiving. Nederland heeft zijn wortels in liberaal denken, dat legitimatie heeft verschaft aan een interventiestaat. Professioneel handelen vanuit belangrijke instituties van zorg, welzijn en het recht is in een verticale hiërarchie dominant geworden als normenpatroon voor het regelen en ordenen van de samenleving.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw is daar intensief protest tegen ontstaan. Aanvankelijk als afwijzing van het professionalisme, en het machtsaspect dat de status quo diende en de kansrijken bevoordeelde. Het protest wees op ongelijkheid van kansen en macht en wilde met een zelfbeschikkingsmodel de professionele dominantie doorbreken, bijvoorbeeld in het onderwijs (Matthijsen, 1972).

In 2007 is dat bezwaar tegen professionele dominantie nog altijd aanwezig. De mens met beperkingen is niet alleen een mens met potenties geworden, maar vooral een mens met rechten en plichten. De professional is niet meer uitsluitend dokter, ook niet zozeer de begeleider, maar een medeburger, een naaste (Baart, 2004). Daarmee is de paradigmaverschuiving tegelijk van een andere orde. Er is een verschuiving gaande van verticale naar horizontale gestructureerde vormen van omgang en communicatie met afwijkende en falende opvoeding, met criminaliteit, met geweld (Kunneman, 2003).

Wat herstelgerichte activiteiten betreft is in de Nederlandse samenleving een begin gemaakt aan het vormgeven van deze nieuwe verticale wijze van communiceren. Daar is nog niets uitgekristalliseerd in de richting van nieuwe legitimatie. Wel is zichtbaar, dat de paradigmaverandering gebaseerd is op de verhouding tussen rechten en plichten en daarmee van cliënten of deelnemers is verschoven naar het algemeen burgerschap. Niet alleen worden in de nieuwe praktijken conflicten en normoverschrijding meer gezien en besproken vanuit een horizontale communicatieve vorm van moraliteit, het leidt er vooral toe anderen aan te spreken op gedrag en verantwoordelijkheid met behoud van de communicatieve relatie. Conferencing is een leerweg voor de gesocialiseerde burger die meende niet meer voor de publieke ruimte verantwoordelijk te hoeven zijn. Het leert de verplichtingen aan de publieke zaak weer te herkennen en te realiseren (Mijnhardt, 2006).

In de komende jaren staat het overheidsbeleid van Nederland in dat teken: een nieuwe verhouding tussen burgers onderling en een nieuwe verhouding tussen burgers en overheid. Daarin zijn de trefwoorden: zelf doen, meedoen, samen doen.

Literatuur

- Baart, A. (2004), *Klein pleidooi tegen grote distantiëring in de zorg*. Paul Creemerslezing. Utrecht: uitgave van het NIZW.
- Bazemore, G. en L. Walgrave (red.) (1999), *Restorative juvenile justice. Repairing the harm of youth crime*. New York: Criminal Justice Press (p. 48).
- Berghuis, B. (2002) 'Strafrecht en herstelrecht. OM-beleid in het licht van bemiddeling', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 2002, nr. 4 (p. 29-40).
- Beek, F. van (2002), *Echt Recht conferenties in Nederland. De eerste ervaringen*. Voorhout: WESP
- Beek, F. van (2006), *Op de grens tussen bemoeizucht en zorg*. Voorhout: WESP
- Beek, F. van (2007), *Eigen Kracht Conferenties. Jaarcijfers 2006*. Voorhout: WESP
- Blad, J. (2000), 'Strafrecht en bemiddeling: een oplosbare paradox'. Concept-tekst bij start *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg 1. (ongepubliceerd).
- Blad, J. en J. Pauwelsen (2003), *Rentray: De justitiële jeugdinstelling als rehabilitatiecentrum. Onderzoek naar de mogelijkheden van herstelgerichte detentie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, in opdracht van Rentray, Flevoland
- Blad, J. (2006), 'Beginselen bemiddeling in strafzaken'. *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 6, nr. 2, (p. 45-59).
- Bootsma P. en W. Breedveld (1999), *De verbeelding aan de macht*. Den Haag: Sdu (p. 284).
- Bouma, Japke-d (2006) 'Zin en onzin van taakstraffen voor ontsporende jongeren', *NRC*, 2 augustus 2006.
- Boutellier, H. (2001), 'Echt-recht doet beide partijen goed', *NRC*, 22 mei 2001
- Boutellier, H. (2002), *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005), *Veiligheid en de rol van het onderwijs*. Paper, gepresenteerd voor de Nederlandse vereniging leraren maatschappijleer.
- Bruins, J. (2002), 'Het Nederlandse jeugdstrafrecht na 1995', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 2, nr. 1 (p.27-40).
- Brunt, D. en M. van der Werf (2002), 'De kracht van mediation. Ervaringen en perspectieven in het onderwijs.' *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 2, nr. 3. (p. 6-13).
- Defence for Children International (2000), *Van jeugdsanctierecht naar jeugdherstelrecht. Een rechtsvergelijkende studie naar vormen van herstelrecht voor jeugdigen*. Uitgave afdeling Nederland.
- Defence for Children Nederland (2005), *100 Years of Child Protection*. Document presented at an International Conference, 29-30 November 2005, Amsterdam (draft).
- Deur, H. van en J. van Lieshout (1990), *De eigen wijze van het JAC*. Amsterdam: Jongeren Advies Centrum. (p. 7).
- Donker-Rutgers, I.M.A. (1973), 'Geen behoefte aan vrij en willig'. In: Hoefnagels, G.P. (red.) *Help ik word geholpen. Na 150 jaar reclassering*. Deventer: Van Loghum Slaterus (p.177).
- Dijkstra, S. (2002), *Kinderen die getuige zijn geweest van geweld tussen hun ouders – een basisverkenning van korte en lange termijneffecten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Eigen Kracht, Centrum voor Herstelgericht werken (2004), *Eigen Kracht en Vrouwenopvang Amsterdam. Verslag van een project*. Voorhout: WESP.
- Europees Forum voor Slachtofferhulp (2003), *Statement on the position of the victim within the process of mediation*.
- Ferwerda, H. en anderen, onderzoeksgroep Beke (2006), *Halt: het alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Den Haag: WODC, ministerie van Justitie.
- Frijns, J. en J.H. Mooren (2004), *Herstelbemiddeling. Een brug tussen slachtoffer en dader*. Utrecht: Uitgeverij de Graaff.
- Frijns, J. (2005), *Herstelgerichte detentie*. Paper, gepresenteerd voor het Platform herstelgerichte detentie, 2 maart 2005.
- Garsse, L. van (2002), 'Het fonds als instrument in herstel'. In: *Het Provinciaal vereffeningfonds, Een pittig melodietje op zoek naar samenklank*. Leuven: Provincie Vlaams-Brabant & VGC.
- Geudens, H. (2005), 'Nieuw jeugdrecht in België. Vierde poging, goede poging', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 5, nr. 4 (p. 17-38)

- Hokwerda, Y.M. (2004), *Herstelrecht in jeugdstrafrechtzaken. Een evaluatieonderzoek van zeven experimenten in Nederland*. Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen i.s.m. Dn Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hoogenhuis, S., A. Pruijt en B. Peper (2002), 'Ruzie op school. Introductie peermediation in Rotterdam.' *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 2, nr. 3. (p. 29-38).
- Horst, H. van der (2005), *Het beste land van de wereld. Waar komen onze normen en waarden vandaan?* Amsterdam: Bert Bakker (p.74, 77).
- Hudig, J.C. (1955), 'De ontwikkeling van het Kinderrecht.' In: *50 Jaar kinderwetten. Geschriften van de Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming, nr. 24*. Alphen aan den Rijn: N. Samsom nv (p.22).
- Inspectie ministerie van Onderwijs (2006), 'Veiligheid'. In: *De staat van het onderwijs. Jaarverslag 2004/2005*, hfd. 4. Den Haag, ministerie van Onderwijs.
- Intomart (1997, 2002), *Huiselijk geweld – aard, omvang en hulpverlening*. Onderzoeken in opdracht van het ministerie van Justitie, Den Haag. Het onderzoek in 2002 had speciaal betrekking op allochtone bevolkingsgroepen.
- Jansen, J. (2003), 'De Echt-recht conferentie binnen gevangeniswanden', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 3, nr. 3 (p. 36-45).
- Jansen, J. (2007), 'Herstelgerichte ontwikkelingen in Nieuwegein', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 3, nr. 3 (p. 36-45).
- Janssen, H. (2006) *Geweld achter de voordeur. Aanpak van huiselijk geweld*. Amsterdam: Uitgeverij Boom (p. 56, 71-83).
- Jonge, G. de (2002) 'Herstelgerichte activiteiten tijdens jeugddetentie', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 7, nr. 2 (p. 54-62).
- Justitie in de Buurt Maastricht (1998), 'Dading in de Buurt'. *Interne handleiding*. Arrondissementsparket Maastricht.
- Kloek, J. en W. Mijnhardt (2001), *Blauwdrukken voor een samenleving*. Den Haag: Sdu Uitgevers (p. 50).
- Kool, R. (2001), 'Herstelrecht: echt (straf)recht?; overdenkingen rondom het thema herstelrecht en slachtoffers.' *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 1, nr. 2. (p. 13-25)
- Kunneman, H. (2001), 'Moraliteit en strafrecht in een postmoderne cultuur'. In: H. Boutellier e.a., *De straf voorbij. Morele praktijken rondom het strafrecht*. Amsterdam: SWP, (p.12-19).
- Leer, M. van der, en A. van Egeraat (2001) 'Halt: schadeherstel door jongeren'. *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 1, nr. 3 (p. 20-23).
- Mak, G. (2005), *Gedoemd tot kwetsbaarheid*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas (p.36).
- Marshall. T. (1996), 'The evolution of restorative justice in Britain'. In: *European Journal on Criminal Policy Research*, Kugler Publications, Amsterdam (p.21).
- Matthijssen, M.A.J.M. (1972) *Klasse-onderwijs. Sociologie van het onderwijs*. Deventer: Van Loghum Slaterus. (p.140).
- McCold, P. and T. Wachtel (2000), *Restorative Justice Theory Validation*. Paper presented at the 4th International Conference on Restorative Justice for Juveniles, Tübingen.
- Meer, B. van der (1982), *Gesprekken met gepeste kinderen en pesters van een school voor lhno in Amsterdam-West*. Rosmalen: Europees Expertisecentrum voor veiligheid.
- Milikowski, H.Ph. (1970), *Lof der onaangepastheid*. Meppel: Boom & zoon, uitgevers (p. 31, 78).
- Ministerie van Justitie (2006), *Beleidsbrief Slachtoffer-dadergesprekken*. Den Haag, 18 augustus 2006.
- Ministry of Health, Welfare and Sport (1998), *The Netherlands. Review of National Youth Policy*. Council of Europe. Den Haag: Ministerie van VWS (p. 20).
- Ministerie van Onderwijs (2002), *Wet op het onderwijstoezicht*. Den Haag.
- Mooij, T. (1991), *Pesten in het basisonderwijs*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Moore D.B. en J.M. McDonald (2000), *Transformation Conflict in workplaces and other communities*. Mayborough Australia: Australian Print Group (p. 26).
- Mijnhardt, W.M. (2004), *Cultuur tussen competentie en competitie*. Paper, gepresenteerd voor de vereniging van museumdirecties (niet gepubliceerd).

- Mijnhardt, W.M. (2006), 'Burgerschap en interventie. Over verleden en toekomst van de zorgzame samenleving.' *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg 6, nr. 3 (p. 39-45).
- Ness, D. van (2000), *Towards a Restorative Justice System*. Paper, presented on the 4th International Conference on Restorative Justice for Juveniles, Tübingen, 2000.
- Pagé, R. van (2003), *Eigen Kracht. Family Group Conference. Van model naar invoering*. Amsterdam: SWP.
- Peeters, J.M. en Cl. Woldring (1994), *Leefsituatie van kinderen in Nederland van 0 tot 12 jaar*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Pemberton, A. (2004), '2014: Dertig jaar Slachtofferhulp Nederland'. *Jubileumbundel Slachtofferhulp Nederland*. (website)
- Pessers, D. (2003), *Big Mother. Over de personalisering van de publieke sfeer*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers (p.11).
- Raad van Europa (1999), *Recommendation R (99) 19 of the Committee of Ministers to Member States concerning Mediation in Penal Matters*.
- Rhijn, A. van, en M. van Genabeek (2007), 'Forensisch centrum Teylingereind. Op weg naar een restoratieve inrichting?', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 7, nr. 2 (p. 63-71).
- Röling, H.Q., (1982) 'Onderwijs in Nederland'. In: Kruithof. B. e.a. (red.), *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs*. Nijmegen: SUN (p.82).
- Römkens, R. (1989), *Geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties. Een landelijk onderzoek naar de omvang, de aard en de achtergronden*. Amsterdam: Stichting tot wetenschappelijk onderzoek bij de Universiteit van Amsterdam omtrent seksualiteit en geweld.
- Rooy, P. de, (1982) 'Kinderbescherming in Nederland'. In: Kruithof. B. e.a. (red.), *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs*. Nijmegen: SUN (p.109).
- Schuyt, C.J.M. (1981) *Recht en samenleving*. Assen: Van Gorkum (p.100).
- Snel, G. (1972) *Helpen (z)onder dwang*. Assen: Van Gorkum & Comp. Nv (p. 149).
- Spinder, S. e.a. (red.) (2007), *Krachten en kansen. Initiatieven voor vernieuwing in zorg en welzijn*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum (p. 170).
- Steketee M. en H. Boutellier (2006), 'Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 6, nr. 3 (p. 9-25)
- Thames Valley Police (2003), 'Restorative Policing. A New Philosophy', *brochure van het Territorial Policing Dept.*, Kidlington, Oxon.
- Tijdschrift voor herstelrecht* (2007) 'Herstelgerichte detentie'. *Themanummer Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 7, nr. 2.
- Vanfraechem, I. (2003), 'Herstelgericht groepsoverleg: een eerste proef', *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 3, nr. 3 (p.32-45)
- Vanfraechem, I. en L. Walgrave (2006), 'Hergo voor ernstige jeugddelinquentie. Op zoek naar herstel na een 'als misdrijf omschreven feit'. In: L. Walgrave & N. Vettenburg, *Herstelgericht Groepsoverleg. Nieuwe wegen in de aanpak van jeugddelinquentie en tuchtproblemen*. Leuven: LannooCampus.
- Verenigde Naties (1989), 'Verdrag inzake de Rechten van het Kind', *officiële tekst en korte samenvatting*, uitgave van Defence for Children International.
- Verenigde Naties (1999), *Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*
- Vettenburg, N. en L. Walgrave (2006) *Herstelgericht Groepsoverleg. Nieuwe wegen in de aanpak van jeugddelinquentie en tuchtproblemen*. Leuven: LannooCampus. (p. 71-97).
- VIOS (2003), *Veilig in en om school*. Voorlichtingsbrochure. Amsterdam: VIOS-secretariaat. (website).
- Wachtel, T. (1997), *Real Justice*. Pipersville, Pennsylvania: The Piper's Press (p.58).
- Weijers, I. (2005), 'Herstel in het Nederlandse jeugdstrafrecht', *Tijdschrift voor herstelrecht* jrg. 5, nr. 4 (p. 39-49).
- Wimmers, M. (2006), 'Memo ten behoeve van discussie invoering herstelgesprekken'. Bij: *Brief Tweede Kamer, 2005-2006, 30 300 VI, nr, 46*. Ministerie van Justitie, 5 april 2006.
- Winter, M. de (2004), 'Democratie moet je leren – wanneer beginnen we?' *NRC, Opinie & Debat*, 9 oktober 2004.
- Wolthuis, A. (2002), 'Europa verplicht zich tot bemiddeling in strafzaken. Nieuwe internationale instrumenten.' *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg. 2, nr. 4 (p. 6-16).

Zehr, H. (1990), *Changing lenses*. Scottsdale: Herald Press.

Bijlage Onderzoek

Herstelbemiddeling. Een brug tussen slachtoffer en dader. Een methode van werken (Frijns, 2004).

Deze evaluatie beslaat een periode van ruim zes jaar. De herstelbemiddeling startte in 1997 en werd aan het einde van 2003 afgesloten. Na de eerste drie jaar is de proef met twee jaar verlengd en met een tweede locatie in het land uitgebreid en tenslotte op politieke instigatie nog een jaar doorgezet. Daarna stelde het ministerie van Justitie geen middelen meer ter beschikking.

In deze totale periode zijn 404 meldingen voor bemiddeling verwerkt. Driekwart van de meldingen kwam vanuit de reclassering, van daderzijde. 70% van hen verbleef op dat moment in een gevangenis. De bemiddeling vond in alle gevallen plaats na afstraffing en was uitdrukkelijk gericht op het betekenis geven aan de gebeurtenis van het delict: leedverwerking bij het slachtoffer en schuldverwerking bij de dader.

Omdat de optie tot bemiddeling niet in het detentieregime is ingebed, wijst de wens van zoveel daders op een behoefte. Het ging steeds over persoongerichte delicten: ernstige vormen van geweld en later ook verkeersongevallen met dodelijke afloop.

De auteur van de evaluatie, projectleider van het project, beschrijft hoe bemiddeling niet is ingezet als alternatief voor justitieel ingrijpen en zich in die zin niet laat omschrijven als herstelrecht. De doelstelling was vooral om de behoefte aan bemiddeling te leren kennen en na te gaan hoe die methodisch paste in de werkwijzen van reclassering, respectievelijk slachtofferhulp. Verwerking en het hervinden van zelfrespect op het persoonlijke vlak van slachtoffer en dader paste in die aanpak. En bijkomend het daarmee humaniseren van het detentieklimaat. De opgedane ervaring heeft wel geleid tot een methodiek, waarin de bemiddelaar een actieve, soms pendelende rol heeft, in het uitzoeken of de betrokkenen geschikt zijn voor bemiddeling en voldoende indicatie vindt, dat luisterbereidheid, motivatie en controle over persoonlijke emoties aanwezig zijn. De methodiek kent fasen: oriëntatie, het contact zoeken met de ander, meestal het slachtoffer, de eenmalige ontmoeting en de nazorg: de evaluatie van de impact.

In een terugblik heeft de projectleider (Frijns, 2005) te kennen gegeven, dat na de eerste successen van de bemiddelingspraktijk zonder halt te houden voort is gegaan. Een pas op de plaats om een betere inbedding te realiseren in de reclassering en slachtofferhulp wordt nu betreurd. Een belangrijke les is, dat binnen de structuur van justitie, detentie en zorg 'medeplichtigheid' gaat ontstaande aan de herstelgerichte praktijk.

Echt recht-conferenties in Nederland, de eerste ervaringen (Van Beek, 2002)

In 2002 zijn de gegevens van de eerste 35 geregistreerde conferenties beschreven, die werden uitgevoerd volgens het model van 'Real Justice': het draaiboek voor de gesprekken tussen dader, slachtoffer en deelnemers uit beider netwerk of anderen die persoonlijk geraakt zijn door een omschreven incident: een delict of vorm van wangedrag. Degenen die een dergelijke bijeenkomst faciliteerden hadden in het kader van hun certificering de opdracht om een aantal gegevens over de conferentie te registreren. Ook gaven zij aan de deelnemers enqueteformulieren mee, die later naar een centraal adres werden geretourneerd. Het verslag bevat louter feitelijke gegevens.

54% van deze eerste conferenties werden uitgevoerd binnen het kader van de alternatieve afdoening, het HALT-bureau. 14% door leraren in school, 11% door de politie, die zelf de grootste verwijzer was voor de conferenties in het algemeen.

In de 35 conferenties kwamen 47 delicten ter sprake. 40% daarvan omvatte lichamelijke mishandeling. In de meeste gevallen (70%) kenden dader en slachtoffer elkaar, meestal van school of de sportclub, soms via de woonbuurt. In de eerste jaren namen vooral autochtone daders en slachtoffers deel. Van 57% van de daders waren beide ouders Nederlands, bij de slachtoffers was dat 72%.

Gemiddeld namen tien personen aan de conferentie deel, in een verhouding 6 (daderkant) : 4 (slachtofferkant). Aan beide kanten doen in de eerste plaats ouders mee, maar ook broers en zussen, overige familie, vrienden, collega's, vertegenwoordigers van school, anderen zoals een wijkagent.

In 80% van de bijeenkomsten werd een herstelplan vastgelegd. De inhoud van 21 plannen onderzocht. Plannen bevatten intenties (gemiddeld één of twee per conferentie) en afspraken (gemiddeld twee tot drie per conferentie). Intenties zijn bijvoorbeeld 'Niet meer roddelen en anders navragen wat er gebeurd is' of 'Weer gewoon met elkaar omgaan'. Voorbeelden van afspraken: 'Dader vergoedt de schade' of 'Een per week contact tussen moeder en mentor op school over gedrag dader' of 'Dader zegt tegen meelopers dat zij het slachtoffer met rust moeten laten'.

In dezelfde periode van de registratie zijn 25 zaken wel in voorbereiding genomen, maar hebben niet tot een conferentie geleid. Dat ging in totaal over 44 daders en 36 slachtoffers. Ook in deze situaties veel mishandeling (30%), maar ook bedreiging en intimidatie (20%) en pestgedrag (10%). De conferentie ging niet door wegens het ontbreken van verantwoordelijkheid voor gedrag bij dader (24%), omdat de zaak al was opgelost (16%) of

te onveilig door de complexe problematiek van de dader (16%). Soms ontbreekt de tijd bij het slachtoffer: de bestolen winkelier (12%).

De tevredenheid bij de deelnemers is hoog. Van de enquetes kwam 60% retour. Van de reagerende deelnemers heeft 95% iets gezegd over het uitkomen van de verwachtingen. Bevestigd in de positieve verwachtingen? Ja (78%), ten dele (22%). Bevestigd in de negatieve verwachtingen? Ja (4%), ten dele (14%), nee (82%). Een buurvrouw schreef: 'De conferentie was zelf al de oplossing. Hoefde niets te doen'.

Herstelrecht in jeugdstrafzaken. Een evaluatieonderzoek van zeven experimenten in Nederland (Hokwerda, 2004). Het ministerie van Justitie gaf in 2001 opdracht om te exploreren wat het jeugdstrafrecht kan leren van een herstelrechtelijke aanpak. In tijd gezien sluit dit onderzoek aan op de eerste ervaringen met conferencing, zoals zojuist beschreven. In dit evaluatieonderzoek is de voortgaande praktijk van de pioniers op dezelfde vier plaatsen in het land onder de loep genomen, en verder uitgebreid met drie andere praktijken. Twee daarvan gebruikte dezelfde wijze van conferencing. Deze twee projecten hadden meer dan de vier andere een binding met het Openbaar Ministerie, respectievelijk de politie. Een zevende project gebruikte een eigen, meer bemiddelende aanpak.

Het verzamelen van gegevens vond plaats vanaf het najaar van 2001 tot de laatste maand van 2002. In het onderzoek zijn vijftig zaken bekeken, waarbij 100 daders, 71 slachtoffers, 107 deelnemers vanuit het netwerk van de dader en 59 uit het netwerk van het slachtoffer betrokken waren.

De delicten hadden betrekking op lichamelijke mishandeling (39%), vernieling (25%), diefstal en pesterij (beide 14%) en diefstal met geweld (8%). Ook hier weer veel situaties, waarin dader en slachtoffer elkaar kenden. Uit de evaluatie blijkt grote tevredenheid over vrijwel alle aspecten van de herstelrechtelijke praktijk: deelnemers konden meedoen, oplossingen realiseren en bijdragen aan het herstel. Er is sprake van een belangrijk opvoedkundig effect door deelname van de ouders. Daarentegen is de professionele rol van de politie (soms standaard in een project aanwezig) onduidelijk. De verhouding ten opzichte van het sanctierecht in het algemeen (voor, naast of na rechtsprocedure?) blijkt onduidelijk. Het ontbreekt aan een duidelijke relatie met het strafrecht: welke status hebben de gemaakte afspraken als sanctie? Wie is aanspreekbaar op de afspraken en het (niet) nakomen daarvan? Hoe zit het met de rechtsbescherming en de proportionaliteit in de bejegening? Met de termijnen en doorlooptijd? De vragen zijn even zovele aandachtspunten die uit de evaluatie voortkomen.

De nieuwe projecten, zoals ook in het vorige onderzoek beschreven, lijken in die zin naast de thematiek uit de eerstgenoemde evaluatie van het oudste project gelegd. In die zin wordt in rapport gepleit voor meer randvoorwaarden bij het bepalen van geschiktheid voor deelname aan een conferentie, voor een meer individuele voorbereiding en sturing rond motivatie: eerst bemiddelen en dan een herstelgesprek. Het gebruikte script is in dat verband niet altijd functioneel en bij een flexibeler gebruik beter in overeenstemming te brengen met het strafrecht. Want de evidente gerichtheid op herstel, het nemen van verantwoordelijkheid, het leerelement door het luisteren naar effecten van gedrag, de participatie en de grote tevredenheid maken deze praktijken tot een wenselijke procedure in de handen van het Openbaar Ministerie.

Over recidive, een deel van de vraagstelling doet het rapport geen uitspraak op grond van de bescheiden gegevens. Weliswaar bleek inzake zes berovingen met geweld een jaar lang geen recidive, maar voor zinvolle een beschouwing is meer inzicht een langere termijn nodig.

Herstelgericht groepsoverleg. Nieuwe wegen in de aanpak van jeugddelinquentie en tuchtproblemen (Vettenburg, 2006).

In feite gaat het hier om een Belgische studie, maar het gaat om herstelgericht groepsoverleg in scholen, dat geheel is uitgevoerd conform het in Nederland gebruikte model. De gegevens dateren uit een periode vanaf 2002 tot begin 2004. In zes regio's is onderzocht of conferencing paste binnen de structuur waarmee scholen hun tuchtproblemen oplossen. Zoals in alle hier besproken studies ontbreekt door de bescheidenheid van het materiaal de statistische significantie van conclusies en gaat het vooral (nog) om kwalitatieve beschrijvingen. In zestien herstelgerichte groepsbijeenkomsten heeft een confrontatie plaatsgevonden tussen in totaal 22 daders en 25 slachtoffers. In het omringende netwerk deden 68 mensen mee. Een bezetting per conferentie van negen à tien personen.

Pesten en fysieke bedreigingen bepaalden de helft van de besproken incidenten. Voorts waren er enkele vechtpartijen (25%) aan de orde, een aantal vermogensdelicten (12%) en persistente ordeverstoring (13%). Opnieuw blijkt een zeer hoge tevredenheid met de werkwijze en het resultaat: de klas is weer genormaliseerd, wegzending van de dader vermeden, het slachtoffer opgelucht.

Een van de conclusies is dat de investering in conferencing in school opweegt tegen de bekommernis van een langdurig verziekt klimaat dat nu vaak blijft doorwoekeren. Scholen bouwen echter maar langzaam routine op met deze manier van conflictbeslechting. Ten eerste omdat het aantal ernstige incidenten beperkt is, maar

ook omdat de groeps gesprekken in een traditionele sfeer van pedagogische rehabilitatie van de dader plaatsvinden en de overstap naar een ander, een herstelgericht schoolklimaat veel tijd vraagt. De ervaring heeft nu geleerd, dat dit type oplossingsproces nergens in botsing kwam met schoolreglementen en organisatorisch vlot kan verlopen. In een time-outfase van schorsing kan een groepsoverleg worden voorbereid. In een van de conferenties kozen de deelnemers om de dader enkele dagen in een time-out van school te houden om eerst de rust te herstellen. In zeker 50% van de gemaakte plannen nemen niet alleen daders, ook slachtoffers en aanwezige leraren taken op zich. Maar nog slechts in minder dan 25% van de plannen werden activiteiten ondernomen die op het belang van de school als geheel waren gericht. Het ging daarbij bijvoorbeeld om deze manier van conflictbeslechting aan de anderen bekend te maken.

Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland. Een evaluatieonderzoek naar zes projecten Steketee (2006).

Vijf (van de in totaal) zes projecten in dit onderzoek waren in belangrijke mate de bron voor de eerste gegevens uit 2001 (zie hiervoor Van Beek). Ze werden daarna geëvalueerd in 2004 (zie hiervoor Hokwerda) en zijn opnieuw een jaar lang gevolgd in de periode vanaf najaar 2004. Het ging nu om 237 aanmeldingen, die resulteerden in 87 herstelgesprekken tijdens de fase dat de zaak ook bij het Openbaar Ministerie lag. In de 150 andere zaken kwam een andere (20) geen herstelpraktijk op gang (130). Dat bleken overwegend zaken die nog pas bij de politie bekend waren (geeft dat nog te weinig druk om tot herstel te komen?).

De aard van de delicten en het beeld van de betrokkenen verandert niet veel: lichamelijke mishandeling, bedreiging en het verstoren van de orde maken 82% van de onderwerpen uit. Daders, in de conferenties meer dan 70% 'first offenders' en slachtoffers kennen elkaar vaak. De projecten bereiken wel beter dan in 2004 de allochtone jongeren. Gemiddeld zijn vier tot vijf personen uit het sociale netwerk aanwezig, vooral rond de dader.

De doorlooptijd van de afwerking ligt tussen één en vijf maanden. Per 'dader' kost een zaak gemiddeld 8 tot 9 uur tijd, ongeacht het resultaat: wel of geen herstelgesprek. Als het tot een herstelgesprek komt, worden de doelen van participatie en resultaat behaald, zij het dat over recidive geen uitspraken mogelijk waren. De onderzoekers merken op, dat het familiesysteem, de ouders, hun verantwoordelijkheid nemen. Relatieherstel blijkt een van de belangrijkste genoemde resultaten. (Het herstel van) de band met de samenleving en de belangrijke andere personen is volgens de relationele criminaliteitsbenadering een belangrijke vorm van preventie van risicovol gedrag.

In tweederde van de gesprekken worden afspraken gemaakt, bij eenderde zijn die vastgelegd. Het gaat bijna steeds over gedragsregels, vergoeding of over signalering van nieuwe risico's. weinig of niet over de controle van de naleving. In 31 zaken is de follow-up gevolgd: deelnemers blijken nog positief, de beoogde gedragsverandering blijkt doorgezet, de angst bij slachtoffers verminderd.

Alle projecten blijken levensvatbaar en bieden bruikbare procedures, die op zich uiteenlopend zijn. Daarom doen de onderzoekers aanbevelingen. Van groot belang is om de relatie met de justitiële verwijzing en de relatie met de strafrechtprocedure duidelijk te expliciteren. Inzetten op herstel vanuit het slachtoffer is mogelijk: het calculerend gedrag van de dader wordt gecorrigeerd door de feitelijke emotionele impact van de bijeenkomst. Meer variatie in bijvoorbeeld indirecte acties is gewenst: ze leiden evenzeer naar herstelrechtelijke outcomes die passen in het justitiële stelsel. De participerende relevante anderen, de sociale netwerken, krijgen extra nadruk: zij spelen een grote rol in het bevestigen van de normen van de gemeenschap en in bespreken van passend gedrag. Deze communicatieve functie wordt in het huidige herstelrechtelijke debat onderschat, aldus de rapporteurs.

Zij geven een strategie voor het serieus inpassen van herstelpraktijken in een vorm van herstelrecht: breng de verwijzingen onder in het interventiestelsel van Justitie; richt een professionele organisatie die de herstelprotocollen uitvoert; organiseer een bemiddelingsorganisatie die ook op naleving toeziet, want zo ontstaan een compleet justitieel hersteldossier; laat dat dossier meewegen bij de Officier van Justitie of in het vonnis van de rechter; breidt het huidige aantal (veelbelovende) experimenten verder uit.

Halt: het alternatief? De effecten van Halt beschreven (Ferwerda, 2006)

Aansluitend op het voorgaande volgen in het kort enkele conclusies over een belangrijke diversie in het strafrecht: het alternatief door het opleggen van taak- en leerstraffen. Op zichzelf geen herstellende praktijk, maar in de loop van de afgelopen zes jaar is veel herstelgerichte activiteit, ook conferencing, in deze praktijk terecht gekomen. Zeker de helft van de hierboven besproken projecten (Van Beek, Hokwerda, Steketee) vindt binnen het HALT-kader plaats.

Uit het onderzoek blijkt geen onderscheidend effect van de HALT-afdoening te ontstaan op het recidivepatroon en op het gedrag. Wel of geen taakstraf, het maakt niet veel uit. Wel blijkt dat jongeren leren zien, vooral als ze meer dan alleen een werkstraf kregen opgelegd, dat ze de foute kant opgaan. Een belangrijk werkzaam deel van de alternatieve aanpak is een spijtbetuiging of excuses aan slachtoffers, eventueel verbonden met

schadebemiddeling. Vooral jongeren aan het begin van een criminele loopbaan, die sociaal aangepast zijn, op een positieve manier hun vrije tijd doorbrengen en geen of slecht lichte problematiek hebben zijn gevoelig voor deze aanpak. Hebben ze enig gevoel voor groepsdruk (veel jongeren voeren ze hun delict samen met anderen uit), dan neemt de kans op recidive af. Het onderzoek wijst uit, dat een inschatting van de type jongere belangrijk is om het effect te realiseren. In de loop der jaren was de alternatieve aanpak zo ‘succesvol’ dat in feite de doelgroep vervuild raakte. Het lijkt er op dat in elk geval ouders en andere belangrijke personen in het sociale netwerk (leeftijdsgroep) meer bij het afdoen op de alternatieve manier betrokken moeten worden.

Eigen kracht en Vrouwenopvang Amsterdam (Eigen Kracht, Centrum voor herstelgericht werken, 2004).

Een voorbeeld van de belangrijke communicatieve functie van de sociale netwerken in verband met herstelpraktijken, zoals boven door Steketee, aangestipt, is de vinden in een verslag over conferencing bij het bestrijden van huiselijk geweld.

In 2002 en 2003, met enige doorloop in 2004 is nagegaan of conferencing zou bijdragen aan het stopzetten van huiselijk geweld. In totaal zijn de ontwikkelingen in 42 zaken uit de vrouwenhulpverlening bekeken. Ook hier ging het om een experiment ten behoeve van exploratie: komt een veilige wijze van activeren tot stand? Leidt die tot verandering? Moet het conferentiemodel worden aangepast?

De conclusie was, dat degenen die de conferentie faciliteren op een aantal zaken scherper attent moeten zijn om hun onafhankelijkheid te bewaren, maar dat het model zelf krachtig werkt. Vooral door het activeren van het ondersteunende systeem rond dader en slachtoffer, wordt de kern van het voortdurende geweld, ‘de geheimhouding’, doorbroken. Daar ligt de bron voor het afstoppen van het gedrag: nabije anderen en ook hun gezonde visie op inzet van politie en justitie geeft ruimte aan het slachtoffer om het gedrag in de relatie te kantelen zonder direct de relatie zelf op het spel te zetten. Juist door dit communicatieve mechanisme kregen hulpverleners een andere visie op hun slachtofferhulp en zagen de slachtoffers zelf de conferentie meer als een ‘ultimum remedium’: er kwamen bijna evenveel plannen tot stand na de voorbereiding met als zonder conferentie. Deelname vanuit beide sociale netwerken (dader en slachtoffer) is van groot belang voor de werkzaamheid van een conferentie. Het leren denken in familiesystemen is een voorwaarde voor zowel hulpverlening als herstel.

Opmerkelijk was, dat in 81% van de gezinnen gemiddeld twee tot drie kinderen getuige waren van het geweld. Behalve herstel van de effecten, eventueel van de partnerrelatie, werd de positie van de kinderen steeds een onderwerp van de conferentie.

Heel belangrijk is een dekkend netwerk van voorzieningen. In eerste instantie hebben mishandelde vrouwen niet veel op met confrontatie en vluchten ze weg door te ‘shoppen’ bij andere voorzieningen, zodat het geheim blijft bestaan. Samenwerkingsverbanden zijn daarom essentieel. Daarover nog een volgende aanvulling. Zweeds onderzoek van ongeveer dezelfde datum (Sundell, 2004) evalueert de conferenties bij mishandeling (van kinderen) en concludeert dat het resultaat neutraal is of erger: er komt meer mishandeling voor. Het onderzoek was aanleiding voor brede discussie. De interpretatie van wat er op langere termijn aan meer geweld gebeurde hangt van enkele veronderstellingen af. De discussie leerde in elk geval, dat een conferentie vaak als interventie wordt gezien, terwijl hij dat niet is. Het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid voor een plan, waarin afspraken over wat er moet gebeuren. Wanneer bovendien de organisatorische context rondom deze besluitvorming niet meegaat in deze werkvorm (Baartman, 2005).

Het verslag over de Nederlandse vrouwenhulpverlening concludeert tenslotte tot een tekort aan publiciteit en invoeringskracht om bruikbare vormen van activering contra geweld in huis voldoende bekend te krijgen.

Jaarrapporten Eigen Kracht-conferenties (Van Beek, 2006)

Vanaf 2001 zijn de gegevens van conferenties op het terrein van jeugdzorg verzameld. Invalshoek is niet zozeer de criminaliteit van jongeren zelf, als wel hun risicovolle positie in hun gezin. Dat is aangrijpingspunt voor hulpverlening, die slechts ten dele een justitiële invalshoek (bescherming) kent. Het Nederlandse beleid op dat punt is gericht op een vorm van toezicht die de positie van ouders wil herstellen.

Deze conferenties zijn niet gericht op de relatie tussen daders en slachtoffers, maar op het herstel van een veilige en beschermde positie van kinderen om op te groeien. In de loop der jaren is het werkt terrein waarop dergelijke plannen worden gemaakt, verbreed: ook buiten jeugdzorg en ook voor (jong)volwassenen (6%).

Van de families aan wie het voorstel voor een conferentie wordt gedaan, gaat 71% daarop in. Een deel maakt na de voorbereiding, zonder dat een conferentie nodig blijkt zelf een plan (14%); Bij ongeveer 15% valt het stil en is van buiten af (justitiële) hulp nodig.

De netwerken die bijeen komen omvatten familieleden en kennissen, maar ook professionele deskundigen. Gemiddeld zijn dertien personen aanwezig. Na een eerste ronde van informatie-uitwisseling over de stand van zaken, diagnose en prognose, mogelijkheden van zorg en wettelijke ingrepen, blijft de familie in besloten sfeer

bijeen om een plan op te stellen. Alle externe deelnemers, waaronder professionals, wachten elders. Families worden zelf actief, dragen naast professionals bij met informatie (64%) en eigen bronnen bij het maken van afspraken (80%). In de plannen wordt vrijwel altijd een beroep gedaan op professionals.

De deelnemers blijken erg tevreden. Zij waarderen plan en procedure en organisatie met een bijna 8. Van hen zegt 90% dat ze konden zeggen en vragen wat ze wilden en hebben kunnen bijdragen aan een oplossing.

Kinderen zelf scoren vergelijkbaar of iets hoger. Voor hen is bepalend hoe of ze het eens zijn met de uitkomst, hoe de sfeer was en of ze hun mening konden zeggen. De onafhankelijke burger die de conferentie mee hielp organiseren krijgt van de kinderen een zeer dikke acht voor de bejegening, inzet en uitleg.

Door het jaarlijks verzamelen van vergelijkbare cijfers is een trend over zes jaar waarneembaar. Deze laat zien, dat de aanloopgroei van een verdubbeling in gebruik van het model (relatief kleine aantallen) intussen een stabiele jaarlijkse groei laat zien van 35%. Het aantal verzoeken om een conferentie op grond van het recht van burgers zelf die aanspraak willen maken op zorg van de overheid, neemt ook toe, maar ligt nog slechts op ongeveer 10%. (30 conferenties). De zeggenschap en de verantwoordelijkheid van de familie krijgt geleidelijk een plaats in een vroeg stadium van het contact tussen gezinnen in moeilijkheden en instanties: veelal in het eerste jaar, terwijl conferenties aanvankelijk na vele jaren hulp werden gebruikt als 'laatste strohalm'. Anders dan bij de justitiële herstelplannen inzake jeugdcriminaliteit maken families meestal een 'noodplan': in 2002 deed 25% dat, in 2006 gebeurde dat bij 83% van de conferenties. Ook een evaluatie als onderdeel van de afspraken wordt standaard: 87%. Desgevraagd neemt het sociale netwerk voor het herstellen van wat rond kinderen in hun kring fout dreigt te gaan, de verantwoordelijkheid en kiest ook voor een actieve uitvoering.

Op de grens tussen bemoeizucht en zorg (Van Beek, 2006)

Een speciale studie is gewijd aan 63 situaties binnen een beperkte regio van Nederland, waarin bij de voorbereiding van een conferentie over de opvoeding van minderjarigen, de voorgenomen professionele optie op zorg is vergeleken met het plan dat door families werd gemaakt. Van de helft van 36 conferenties uit 2004 en 2005 is de vergelijking gemaakt.

Daaruit blijkt dat families kiezen voor minder zware en minder intensieve vormen hulp. Families kiezen zorg 'dichter bij huis'. Bovendien kiezen professionals alleen zorg uit hun eigen aanbod, terwijl families integraal van verschillende instanties diensten combineren met wat ze zelf kunnen bieden. Er is sprake van substitutie van vaak kostbare professionele hulp in 83% van de gevallen.

Vervolgens is bij 15 betrokken professionals over deze 18 plannen nagevraagd welke effecten zij hebben waargenomen bij en na de conferentie. Tweederde van hen zegt, dat de netwerken rondom het kind actiever zijn geworden en een oplossing heeft gevonden voor de problemen. Professionals zien de steun voor ouders vanuit het netwerk toenemen en leren een veelzijdig hulparsenaal kennen. Zij bouwen daarmee een betere afstemming op: er ontstaat een beter draagvlak voor de gezamenlijke aanpak.

Door een- tot tweederde van de professionals wordt gesproken over verbetering van de situatie van kinderen en van de relaties in de familie. Theorie over criminaliteitsontwikkeling wijzen op het maatschappelijk belang van dergelijke cohesie bij de preventie van wangedrag en terugdringing van recidive (zie elders in deze paragraaf, Steketee).

Professionals geven aan, dat ze in deze condities effectiever kunnen werken en gaan hun rol heroverwegen: de familie en het sociale netwerk kunnen meer dan zij hadden gedacht en verwacht.