

RUBRIEK CRIMINOLOGIE EN METHODOLOGIE

WETENSCHAPPELIJKE EXPLOITATIE VAN SIPAR, DE DATABANK VAN DE JUSTITIEHUIZEN

Sinds 1 januari 2005 worden de justitieassistenten, die binnen de justitiehuizen belast zijn met het toezicht op en de begeleiding van daders van misdrijven, met de uitvoering van maatschappelijke enquêtes, met bemiddeling in strafzaken en met het onthaal van slachtoffers, verplicht om gebruik te maken van SIPAR (Système Informatique PARajudiciaire). SIPAR is een informaticatoepassing die *programma's* omvat om de dossiers van justitiabelen te beheren (registratie van elke genomen stap, automatische uitgifte van rapporten, etc.) en de werking van de justitiehuizen te organiseren (uurrooster van het personeel, vaststellen van de werklust, performantie-indicatoren, etc.). Daarnaast vormt SIPAR ook een *databank* waarin informatie betreffende justitiabelen, het personeel van de justitiehuizen, de personen en instanties waarmee de justitiehuizen samenwerken geregistreerd wordt en bevat het *interfaces* die het mogelijk maken andere databanken te raadplegen, zoals de databank die binnen de penitentiaire instellingen gebruikt wordt om de gevangenispopulatie te beheren.

Kader en opzet van het onderzoek

De exploitatie van gegevensbestanden met betrekking tot de strafrechtsbedeling vormt één van de centrale onderzoeks domeinen van het Departement Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC)¹. Naar aanleiding van de informatisering die binnen de 'parajustitiële' sector doorgevoerd werd², stelde het Departement aan de Minister van Justitie een permanent onderzoeksprogramma rond deze informaticatoepassing voor. Het project is nu lopend. Enerzijds heeft het als doelstelling te analyseren of en hoe de gegevens betreffende justitiabelen die in de databank

SIPAR geregistreerd werden, zinvol kunnen geëxploiteerd worden voor doeleinden op het vlak van het strafrechtelijk beleid. Anderzijds wordt hiermee beoogd een analyse te maken van de veranderingen die het sociale werk binnen justitie ondergaat door de introductie van vernieuwende beheersinstrumenten (de informaticatoepassing, maar ook BPR, dat staat voor Business Process Reengineering, een moderniseringsproces binnen de administratie waarvan SIPAR het implementatie- en controle-instrument vormt). In voorliggende bijdrage stellen we het eerste, eerder kwantitatieve luik van het onderzoeksprogramma voor³. Het tweede luik wordt verder uitgewerkt in ons doctoraatsproject in de criminologie dat aan de Universiteit van Louvain-La-Neuve loopt⁴.

Het onderzoeksproject ging begin mei 2004 van start, weliswaar in de vorm van een voornamelijk exploratief onderzoek gezien het informaticasysteem toen nog niet algemeen van toepassing was. Het is inderdaad zo dat een omzendbrief van 20 oktober 2004 het gebruik van SIPAR pas verplicht heeft gemaakt met ingang van 1 januari 2005⁵.

Methodologie

De analyse van SIPAR noodzaakt een gedegen kennis van het informaticasysteem (structuring, registratie- en productieproces, gebruik, etc.), van het werk dat binnen de justitiehuizen uitgevoerd wordt en van hun organisatorisch kader. Bovendien dienen ook de doelstellingen van het strafrechtelijk beleid en de criminologische kennis die terzake reeds verworven werd, gekend te zijn.

Het methodologische luik van het voorgestelde onderzoeksproject omvat dan ook interviews, observaties van het gebruik van het instrument door de justitieassistenten, een documentanalyse, deelname aan werkgroepen, etc. Het methodologische zwaartepunt bestaat er echter in de

1 Voor een overzicht van de onderzoeksprojecten van het NICC, zie <http://www.nicc.fgov.be>.
2 Er wordt gesteld dat de justitiehuizen werken binnen de 'parajustitiële' sector.

3 Promotor: Dr. C. Vanneste, Afdelingshoofd Criminologie (NICC).
4 Promotor: Prof. D. Kaminski (UCL).
5 Ministeriële omzendbrief n°1764 van 20 oktober 2004 inzake SIPAR.

geëxtraheerde gegevens, die het Directoraat-generaal Justitiehuisen ons verschaft, te analyseren aan de hand van variabelen die op voorhand geselecteerd worden door de onderzoekers⁶.

In de extracties worden de mandaten - de opdrachten die aan de justitiehuisen werden toegekend door de gerechtelijke autoriteiten - als voornaamste teleenheid gehanteerd. Voor 2006 - het jaar waarop de resultaten die we hier bespreken betrekking hebben - werden de mandaten onderverdeeld in de volgende categorieën: vrijheid onder voorwaarden, sociaal verweer, bemiddeling in strafzaken, burgerrechtelijke opdrachten, werkstraf, penitentiaire opdrachten (verloven, voorwaardelijke invrijheidstelling, etc.), probatie en dienstverlening. Het bestaan van deze laatste categorie (die sinds 1 januari 2007 afgeschaft is in SIPAR), brengt een aantal gevolgen voor de registratie met zich mee. Zo wordt een mandaat van zodra het een dienstverlening of vorming inhoudt, geregistreerd onder de categorie 'dienstverlening' en niet onder 'bemiddeling in strafzaken' of 'probatie'. Bovendien werden de gegevens inzake slachtofferonthaal in 2006 niet systematisch geregistreerd. Pas sinds 1 januari 2007 worden ze opgenomen in SOSIP, een informaticatoepassing die specifiek bedoeld is voor de registratie van deze gegevens. Ten slotte wordt eerstelijnsbijstand eveneens apart geregistreerd, maar dit is slechts sinds 1 januari 2008 verplicht.

Het feit dat mandaten als teleenheid gehanteerd worden, onderscheidt SIPAR van de andere databanken die binnen de strafrechtsbedeling in voege zijn. De sector van de werkstraf biedt hier een illustratie van: in de databanken van de justitiehuisen kan een feit in de vorm van meerdere mandaten geregistreerd worden, terwijl dit in andere bestanden met gerechtelijke gegevens

⁶ We wensen Dirk Verbinnen, attaché bij de FOD Justitie, te bedanken voor de ijver en zorg die hij aan de dag legt om ons de gevraagde gegevens over te maken. Deze gegevens blijven vanzelfsprekend anoniem; ze worden verwerkt via de computerprogramma's Excel en SPSS.

als één enkele zaak zou ingegeven worden. Wanneer aan de justitieassistent dan een verslag gevraagd wordt om de keuze voor een straf te onderbouwen, zal dit als een mandaat geregistreerd worden. Er zal echter ook een nieuw mandaat geopend worden als vervolgens aan de justitieassistent gevraagd wordt om de justitiabele, die intussen veroordeeld werd tot het uitvoeren van een werkstraf, op te volgen. Wanneer deze straf met gedeeltelijk probatiewitstel wordt uitgesproken, dan wordt een derde mandaat geopend. Als de werkstraf daarentegen samen gaat met een volledig probatiewitstel, zal alleen een probatiemandaat geopend worden, gezien de justitieassistent niet gemandateerd is bij de uitvoering van een werkstraf zolang het volledige uitstel niet herroepen werd.

Ten slotte bevat SIPAR ook enige informatie over de justitiabelen (geslacht, geboortedatum, geboorteplaats, maar ook - hoewel dit niet altijd geregistreerd wordt - beroeps- en familiale situatie).

Enkele resultaten

Wat het jaar 2006⁷ betreft, hebben we gekozen voor een globale analyse van de activiteiten van de justitiehuisen. Het is immers zo dat ze nog al te vaak het voorwerp uitmaken van een sectoriële benadering, waarbij een opdeling gemaakt wordt volgens de verschillende sectoren waarbinnen de justitieassistenten interveniëren⁸. Een dergelijke globale benadering maakt het ondermeer mogelijk de mobilisering van justitieassistenten per activiteitssector te relative-

⁷ Voor een analyse van de gegevens voor het jaar 2005, zie A. Jonckheere, C. Vanneste (prom.), *Onderzoek met betrekking tot de wetenschappelijke exploitatie van het gegevensbestand betreffende de justitiehuisen (SIPAR), Eerste rapport*, NICC, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2006, 80p. (beschikbaar op de site: <http://www.nicc.fgov.be>).

⁸ Zo geven de jaarlijkse activiteitenrapporten van de Dienst Justitiehuisen een versnipperd beeld, per activiteitssector. Voor een bespreking van deze rapporten, zie E. Maes, « Vijf jaar justitiehuisen. Enkele cijfers over de werking van de justitiehuisen tijdens de periode 1999-2002 », *Panopticon*, 2004, pp. 73-109.

ren in functie van geografische en tijdsriteria. Dit sluit aan bij de onderzoeksdoelstelling na te gaan in welke mate een wetgevend dispositief op gedifferentieerde wijze wordt toegepast. Binnen de voorliggende bijdrage kunnen we niet op een exhaustieve manier het potentieel van SIPAR voor dergelijke analyses voorstellen; vandaar dat we enkele onderzoeksresultaten geselecteerd hebben die het type van informatie dat voortaan beschikbaar is illustreren.

De analyse van de gegevens geeft aan dat de justitiehuisen 39.038 *nieuwe gerechtelijke mandaten* in de loop van 2006 toevertrouwd kregen. Wanneer we de mandaten toevoegen die de justitiehuisen vóór 2006 toegewezen kregen, maar die in deze periode nog steeds in uitvoering waren, dan gaat het om 71.834 mandaten⁹. In de loop van datzelfde jaar werden 36.918 mandaten afgesloten.

Het merendeel van de nieuwe mandaten had betrekking op de begeleiding van justitiabelen (20.322 mandaten, hetzij 52% van het totale aantal nieuwe mandaten). De andere mandaten betroffen de uitvoering van enquêtes of beknopte voorlichtingsrapporten, burgerrechtelijke opdrachten of bemiddeling in strafzaken¹⁰. Het aandeel van deze verschillende types mandaten varieert in functie van de betreffende activiteitensector, zoals Figuur 1 op de volgende bladzijde illustreert. Vooral op het vlak van enquêteopdrachten is variatie merkbaar¹¹.

- 9 Deze 71.834 mandaten betreffen niet evenveel justitiabelen; eenzelfde persoon kan inderdaad het voorwerp uitmaken van één of meerdere mandaten in de loop van dezelfde periode. Zo blijkt dan ook dat in 2006 slechts 58.652 personen betrokken waren bij een gerechtelijk mandaat uitgevoerd binnen een justitiehuis.
- 10 Een maatschappelijke enquête uitgevoerd in het kader van een bemiddeling in strafzaken wordt in SIPAR niet geregistreerd als zijnde een afzonderlijk mandaat.
- 11 Het onderscheid tussen beknopte voorlichtingsrapporten en enquêtes moet met de nodige voorzichtigheid bekeken worden in die mate dat de mandaterende autoriteiten niet steeds de aard van het mandaat dat ze aan justitieassistenten toevertrouwen preciseren, wat er soms toe leidt dat deze laatste zelf de categorie van registratie bepalen.

Het is binnen de sector van de werkstraf dat de justitieassistenten in 2006 het grootste aantal mandaten ten uitvoer brachten (26,1% van de lopende mandaten hebben er betrekking op), op de voet gevolgd door de probatiesector (25,2% van de mandaten). Wanneer we alleen de mandaten bekijken die in 2006 nieuw werden toegelikt, dan blijkt de werkstraf eveneens als eerste activiteitensector naar voor te komen (30,1% van de nieuwe mandaten¹²), gevolgd door de probatiesector en bemiddeling in strafzaken.

Hoewel de werkstraf globaal genomen de voornaamste activiteitensector van de justitiehuisen vormt, afgaande op het aantal mandaten dat hen in 2006 toevertrouwd werd, krijgen we een ander beeld wanneer we enkele justitiehuisen afzonderlijk bekijken. Zo registreerden de justitiehuisen van Tongeren, Leuven en Hasselt in 2006 vooral nieuwe mandaten op het vlak van bemiddeling in strafzaken¹³.

Wat de *lopende mandaten* binnen de verschillende justitiehuisen in 2006 betreft, blijkt het rechtsgebied van het hof van beroep van Luik het grootste aantal te kennen. Zo stonden de justitiehuisen van dat rechtsgebied in voor de uitvoering van 25,4% van het totale aantal mandaten dat in 2006 liep¹⁴. Wanneer we deze gegevens per justitiehuis bekijken, dan blijkt het justitiehuis van Brussel (Franstalige afdeling) het grootste aantal mandaten uitgevoerd te hebben in 2006 (12,2% van het totale aantal mandaten). Om deze bevindingen enigszins te contextualiseren, hebben we indicatoren opgesteld die het aantal strafrechtelijke mandaten¹⁵ in verband brengt met zowel de bevolking en de bevolkingsdichtheid van elk arrondissement als met het aantal nieuwe en heropende correctionele

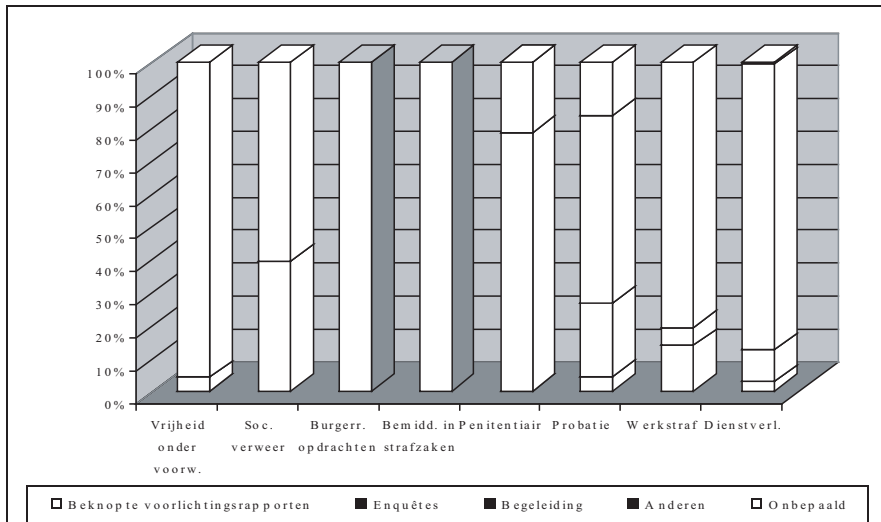
12 29,7% in 2005.

13 Respectievelijk 25,8%, 28,8% en 30% van het totale aantal nieuwe mandaten dat hen dat jaar werd toevertrouwd.

14 Hierna volgen de justitiehuisen van het rechtsgebied van het hof van beroep van Brussel (22,9% van de mandaten), van Antwerpen (20%), van Gent (19,5%) en van Bergen (12,2%).

15 Dus met uitsluiting van de burgerrechtelijke opdrachten.

Figuur 1: Aard van de nieuwe mandaten, per activiteitensector



zaken op de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg voor het jaar 2005¹⁶. Dergelijke analyses wijzen hoofdzakelijk op een zeer sterke correlatie tussen het aantal zaken dat in 2005 bij de correctionele parketten terecht kwam enerzijds en het aantal nieuwe mandaten dat aan de justitiehuisen in 2006 werd toevertrouwd anderzijds¹⁷. Dit verklaart tevens de elders geformuleerde vaststelling dat de parajuditiële sector relatief gezien intenser is in het zuiden van het land¹⁸.

Conclusie

Hoewel de databank van de justitiehuisen voornamelijk bestemd is voor managementdoeleinden, is haar bijdrage op het vlak van criminolo-

gisch onderzoek en strafrechtelijk beleid zeer belangrijk. Het is inderdaad zo dat we dankzij SIPAR een beter inzicht kunnen krijgen in de activiteiten van justitieassistenten en van andere actoren binnen de strafrechtsbedeling die aan hen voorafgaan, en dat, bijna *in real time*, dankzij een dagelijkse transfer van de gegevens die lokaal geregistreerd worden naar de centrale administratie. De exploitatie van de databank is ook veelbelovend voor de studie van de straffen, van de alternatieve maatregelen, van recidive, etc. Deze verdiensten werden kort geschetst in voorliggende bijdrage; het belang van SIPAR zal nog verder worden bevestigd door de analyses over het jaar 2006 die momenteel lopend zijn.

Alexia Jonckheere*

16 Bron : jaarstatistieken van het openbaar ministerie, gepubliceerd door de statistisch analisten van het College van Procureurs-generaal. Op te merken valt dat er een voorbehoud gemaakt wordt voor de arrondissementen Bergen en Doornik (overschatting van het aantal nieuwe zaken) en dat gegevens voor het arrondissement Eupen ontbreken.

17 Correlatiecoëfficiënt $R = ,966$.

18 Zie A. Jonckheere, C. Vanneste, « Vers une statistique du secteur parajudiciaire ? Un nouvel outil pour l'évaluation et l'élaboration de la politique criminelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2008, (te verschijnen).

TENDENSEN IN DE JAARSTATISTIEKEN VAN DE CORRECTIONELE PARKETTEN

De statistisch analisten bij het Openbaar Ministerie¹ publiceerden in juni 2008 de vijfde

* Onderzoeksassistente aan het Departement Criminologie van het NICC en Doctoranda in de criminologie aan de Universiteit van Louvain-La-Neuve (UCL).