

KATRIEN LAUWAERT^a

Bemiddeling in strafzaken. Een wispelturig debat

Médiation pénale. La diversité en débat

BECKERS, C., BURSENS, D., JONCKHEERE, A. & VAUTHIER, A. (eds.) (2014). *Bemiddeling in strafzaken. Een wispelturig debat. Médiation pénale. La diversité en débat*, Antwerpen – Apeldoorn: Maklu, 160p.



Panopticon, 37 (6), 564-568

© 2016 Maklu | ISSN 0771-1409 | December 2016

^a Senior researcher, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven en Bijzonder hoogleraar Bianchi leerstoel in restorative justice, Vrije Universiteit Amsterdam (Corresp. Katrien.Lauwaert@kuleuven.be)

In 2014 werd een conferentie gewijd aan de twintigste verjaardag van de invoering van de bemiddeling in strafzaken (BIS). Onderzoekers, justitieassistenten, magistraten en andere justitieprofessionals kregen er een terugblik op de geschiedenis van BIS en namen deel aan een doorlichting van BIS anno 2014. Het hier besproken boek is de schriftelijke neerslag van deze conferentie.

De bemiddeling in strafzaken werd in 1994 ingeschreven in het wetboek van strafvordering (art. 216ter Sv.) na een kort maar succesvol proefproject in het resort van het hof van beroep Gent (p. p.23). Het biedt de mogelijkheid aan het openbaar ministerie om zaken buitengerechtelijk af te handelen. De afhandeling betreft vier maatregelen die eventueel kunnen gecombineerd worden: het regelen of herstellen van de door het misdrijf veroorzaakte schade, eventueel via een bemiddeling tussen dader en slachtoffer; een geneeskundige behandeling of therapie van maximaal zes maanden; een dienstverlening van maximaal 120 uur of een vorming van eveneens maximaal 120 uur. Het aanbod wordt gedaan door de parketmagistraat. Een justitieassistent begeleidt het overleg met de partijen. Wanneer de dader of bij bemiddeling beide partijen met de uitkomst instemmen, worden de afspraken bevestigd op een bemiddelingszitting met de parketmagistraat. De justitieassistent volgt de uitvoering van de afspraken op. Bij correcte naleving vervalt de strafvordering. Bij een gestaakte procedure neemt het parket de zaak opnieuw in overweging (p. 10).

Bij de invoering in 1994 was BIS zonder enige twijfel vernieuwend, als consensuele en onderhandelde afhandeling, door zijn gerichtheid op het slachtoffer (via de bemiddeling) en door het gebruik op parketniveau van maatregelen die onderliggende problematieken bij de dader moesten aanpakken. Maar er zaten ook van bij aanvang een aantal ongerijmdheden in het wettelijk kader. Zo was er de veelheid aan soms tegengestelde doelstellingen en de combinatie van bemiddeling en dadergerichte maatregelen in éénzelfde procedure. Het vernieuwende karakter én de ongerijmdheden hebben de ontwikkeling van BIS parten gespeeld, zo lezen we doorheen het boek. De groei bleef beperkt. Het aantal mandaten voor BIS varieerde de voorbije twintig jaar tussen de 5500 en de 7000 per jaar (p. 17). Dat is

een klein aandeel van de afhandelingen op parketniveau. In 2011 bijvoorbeeld werden ongeveer 5% van de binnengekomen zaken afgehandeld via BIS (seponeringen buiten beschouwing gelaten) (p. 69-70). Men worstelde ook voortdurend met een (te) grote diversiteit in de toepassing van BIS, ondanks pogingen tot uniformisering, onder ander via omzendbrief COL8/99 (p. 57). Dit zijn meteen ook de twee hoofdthema's waar de meeste bijdragen in dit boek op één of andere manier op ingaan: de diversiteit in de toepassing en de kwantitatieve status quo. Ze worden vastgesteld vanuit de cijfers, geproblematiseerd en er worden verklaringen en mogelijke oplossingen voor aangedragen. Meermaals wordt opgeroepen tot de ontwikkeling van een duidelijke en gemeenschappelijke visie voor de toekomst (bijvoorbeeld p. 14, 62 en 143).

Het boek verscheen op een sleutelmoment in de geschiedenis van de bemiddeling in strafzaken, niet alleen omwille van diens twintigjarige bestaan. In juli 2014 werd de bevoegdheid over de justitiehuizen, die de uitvoering van BIS omkaderen, overgeheveld van de federale minister van justitie naar de gemeenschappen. In 2015 volgde ook de overheveling van de budgetten en het personeel. Aan Vlaamse kant kwamen de justitiehuizen terecht in het departement welzijn, volksgezondheid en gezin. Deze zogenaamde inkanteling heeft de afdeling justitiehuizen naar eigen zeggen voor de uitdaging geplaatst om een visie voor een welzijnsgerichte justitie te ontwikkelen, die zijn beslag zal krijgen in een Vlaams decreet justitiehuizen (JUSTITIEHUIZEN, 2015). Wat dit voor BIS zal betekenen is vooralsnog niet duidelijk. Hoewel de wetgeving rond de bemiddeling in strafzaken federale materie blijft, is het niet uitgesloten dat de uitvoering ervan in de beide landsgedeelten gevoelig andere accenten zal krijgen. Wat de datavergaring betreft laten de eerste gevolgen van de overheveling zich al voelen. Terwijl alle justitiehuizen in 2015 nog gebruik maakten van het gemeenschappelijke databestand SIPAR, wordt SIPAR in 2016 nog gebruikt in de Franse en Duitse gemeenschap, maar niet meer in de Vlaamse gemeenschap, die zijn eigen databestand heeft gecreëerd (JONCKHEERE, 2006). Het is dan ook te verwachten dat echte landelijke analyses, zoals gepresenteerd in het hier besproken tweetalige boek, in de toekomst moeilijker ter realiseren en daarom zeldzamer zullen worden. De Franstalige en Nederlandstalige beleidsmakers die samenwerkten in het federale directoraat-generaal justitiehuizen verdwenen elk in hun eigen, ééntalige administratie. Of zij binnen afzienbare tijd nog de reflex zullen hebben om gezamenlijke initiatieven te nemen en gemeenschapsoverschrijdend het debat aan te gaan, is te hopen, maar valt ook nog te bezien.

Tot zover de context waarin het boek is tot stand gekomen en zijn betekenis voor de toekomst. Hoe is het boek opgebouwd? In het eerste deel nemen vijf bijdragen de bemiddeling in strafzaken onder de loupe. Els PODEVEYN en Gilles DECORTE beschrijven de geschiedenis van twintig jaar BIS. Deze ervaren justitieassistenten leveren cruciale elementen aan die aan de basis liggen van knelpunten die later in het boek uitgebreider besproken worden. Zij wijzen bijvoorbeeld op de diversiteit in doelstellingen van de wet op BIS en het in parketten moeilijk binnen te brengen niet-directieve karakter van BIS: het is een aanbod aan de burger en het resultaat dient tot stand te komen op basis van onderhandeling. Andere voorbeelden zijn de verhuis van de justitieassistenten van het parket naar de justitiehuizen en het afgekalvde overleg tussen de justitieassistenten over de verschillende justitiehuizen heen.

Dan volgen twee meer beschouwende bijdragen. Magistraat en academicus Damien Vandermeersch looft de bemiddeling in strafzaken als een te volgen voorbeeld om te breken met de klassieke strafrechtelijke aanpak. Hij betreurt de beperkte kwantitatieve toepassing van BIS, ondanks zijn erkende effectiviteit en geloofwaardigheid. Men mag het geloof in de traditionele penale recepten niet onderschatten, zo schrijft hij, een ruimere toepassing van alternatieven wordt door de magistratelijke hiërarchie niet noodzakelijk aangemoedigd en gevaloriseerd (p. 42). Hij somt de vele voordelen van BIS op. Het is een echt alternatief

voor de gevangenisstraf. In geval van mislukking van de BIS procedure, maakt het parket opnieuw de balans op. Bij andere straffen zoals de autonome werkstraf, het elektronisch toezicht en de geldboete valt men bij inadequate uitvoering nog steeds terug op de gevangenisstraf die aldus de ultieme referentie blijft in het straffenarsenaal. Recidive verhindert de toepassing van BIS niet, in tegenstelling tot wat het geval is bij bijvoorbeeld uitstel, dat niet meer mogelijk is voor een recidivist. Bovendien leidt BIS niet tot de vernietigende effecten van de gevangenisstraf op de dader en zijn omgeving, die op hun beurt recidive verhogend werken. Hij pleit onomwonden voor de uitbreiding van BIS naar het niveau van de rechter, in navolging van de uitbreiding die doorgevoerd werd voor de minnelijke schikking. BIS kan volgens VANDERMEERSCH model staan voor de ontwikkeling van een meer participatieve justitie. Hij gaat daarbij uit van het postulaat dat een maatregel of straf die aanvaard of zelfs mee uitgewerkt wordt door de betrokkene, veel efficiënter is. In veel meer situaties zou de dader uitgenodigd dienen te worden om actor te worden van zijn eigen toekomst. Opdat de penale justitie ook een sociale justitie zou kunnen zijn, moet er flexibele antwoorden gezocht worden, zo sluit Vandermeersch af, die rekening houden met de individuele behoeften van de dader met het oog op re-integratie. Dat is ook in het belang van de samenleving.

Christophe MINCKE onderzoekt of bemiddeling in strafzaken wel zo vernieuwend is als voorstanders beweren. Hij concludeert dat vanuit het strafrechtstelsel gezien de aanpak in bemiddeling in strafzaken inderdaad nog steeds een breuk betekent met het dominante penale denken. Wanneer we echter vanuit een breder perspectief kijken, zo betoogt MINCKE overtuigend, blijkt de bemiddeling in strafzaken perfect aan te sluiten bij een 'mobiliteitsideologie' die twintig jaar na de invoer van BIS in vele andere maatschappelijke domeinen gemeenplaats geworden is. Actie, activering, participatie en aanpassingsvermogen zijn de norm geworden in de verwachtingen die men heeft ten aanzien van burgers en professionals in bijvoorbeeld de sector van de werkgelegenheid, in de bedrijfswereld, in de welzijnssector en zelfs in de familiale context. MINCKE geeft treffende voorbeelden. De burger dient een actieve houding aan te nemen. Meer zelfs, de verwachting is dat men zich proactief opstelt, en participeert aan de co-constructie van zowel het proces als van de oplossing voor een gegeven probleem. Daarbij moet men zich voortdurend heruitvinden en aanpassen aan de concrete omstandigheden van de situatie en de wensen en mogelijkheden van de betrokken partijen. Dat vraagt creativiteit en fluïde processen, die ingaan tegen de binaire categorieën en vastgelegde procedures en uitkomsten die men doorgaans hanteert in strafrechtelijke context.

Dan volgen twee bijdragen die starten van de cijfergegevens over BIS. Anne VAUTHIER en Carl BECKERS maken een analyse vanuit het (toenmalige) directoraat-generaal justitiehuisen. Alexia JONCKHEERE, Dieter BURSENS en Christophe MINCKE, onderzoekers aan het NICC, vulden hun eigen analyse van de SIPAR gegevens aan met informatie uit twaalf semi-gestructureerde interviews met justitieassistenten. Met de auteurs stellen we vast dat de analyse van de cijfers nogal wat weetjes oplevert. Zo leren we bijvoorbeeld dat slechts ongeveer de helft van de dossiers die naar BIS worden verwezen leiden tot een overeenkomst. Maar eens een akkoord gesloten, wordt het wel in ongeveer 85% van de gevallen succesvol uitgevoerd. Zowel de kans op een akkoord als de kans op een uitgevoerd akkoord is groter in Vlaanderen dan in Wallonië en Brussel. Jongvolwassenen sluiten vaker een akkoord dan de +25-jarigen, maar komen minder vaak tot een correcte uitvoering. Inkomen en herkomst van de betrokkenen spelen ook een rol: er is minder kans op een overeenkomst voor een niet-Europeaan en voor mensen zonder inkomen (p. 72-76). Dergelijke gegevens vragen echter vooral naar verdere verklaring en contextualisering. De gesprekken met de justitieassistenten leverden betrekkelijk weinig bijkomend inzicht op. Zij weten weinig over de praktijk van hun collega's in de andere arrondissementen en hebben slechts beperkt zicht op het bredere kader

waarin ze opereren. Uit deze twee empirische bijdragen blijkt ook dat men wel beschikt over cijfers over de toepassing van BIS en informatie heeft over hoe de professionals naar BIS kijken. Onderzoek naar het perspectief van de cliënt daarentegen ontbreekt nagenoeg compleet. De bestaande gegevens focussen met andere woorden op het systeem en de beleving en de (on)tevredenheid van de partijen blijven buiten beeld (p. 82). Dat is te betreuren voor een maatregel waarvan de doelstellingen verwijzen naar het versterken van de positie van het slachtoffer en het werken aan onderliggende problematieken bij daders.

De meeste thema's aangekaart in de bovengenoemde empirische analyses komen opnieuw aan bod in de acht korte bijdragen die de discussies op de studiedag samenvatten. Isabelle VANDERHOEVEN en Alexia JONCKHEERE geven het debat weer van de werkgroepen over de rol van het slachtoffer. Carine DEWULF en Florence L'HEUREUX verkennen de verklaringen van de kwantitatieve status quo. Carl BECKERS en Anne VAUTHIER doen verslag over de knelpunten die een efficiënte werking van BIS onder druk zetten. Martine VAN GIERDEGOM en Géraldine BELLEMANS tenslotte, rapporteren over de discussie omtrent de resultaten die bereikt worden met dienstverlening, vorming en therapie binnen BIS. Hoewel we hier moeilijk recht kunnen doen aan de vele dimensies van de discussie, belichten we toch een paar weerkerende thema's.

De rol toebedeeld aan het slachtoffer in BIS is doorheen de tijd een voortdurend onderwerp van discussie geweest, zo ook op de studiedag en in het boek. Moet een BIS stopgezet worden wanneer het slachtoffer niet wil deelnemen of onderweg zijn medewerking opzegt? Of kan men gewoon doorgaan met de dader? De meningen zijn verdeeld en de praktijk divers. Ook de vraag of men kan inzetten op slachtofferloze delicten (bijvoorbeeld slachtofferloze verkeerszaken of fraude inzake werkloosheidsuitkeringen), is stof voor discussie. In beide gevallen sluit de wet het beroep op BIS niet uit. Omzendbrief COL8/99 stelt wel dat bemiddeling de kerndoelstelling van BIS is en schuift een geïdentificeerd slachtoffer als bijkomend selectiecriteria naar voor. Desondanks is het aantal slachtofferloze delicten in BIS gestegen (cijfers 2009-2012). De justitiehuizen betreuren deze evolutie en verkiezen prioriteit te geven aan de bemiddeling. Vele parketmagistraten zijn echter vragende partij om meer slachtofferloze delicten via BIS af te handelen. Eén jaar na de publicatie van het boek, bracht minister van justitie Geens in zijn justitieplan duidelijkheid over zijn intenties: BIS zal via een wetsvoorstel verruimd worden naar slachtofferloze delicten (GEENS, 2015: 58).

Een tweede zone van onduidelijkheid en diversiteit betreft de houding van de parketmagistraten ten aanzien van BIS en hun samenwerking met de justitieassistenten. Aanhoudende sensibilisering ten spijt maken parketmagistraten over het geheel genomen weinig gebruik van de procedure. BIS kampt met een soft imago en wordt soms gezien als tijdsverlies. Bij een mislukte BIS moet in principe toch nog gedagvaard worden. De toepassing is bovendien divers. De parketten voeren een eigen lokaal beleid waarbij de richtlijnen van de COL 8/99 niet altijd worden gerespecteerd. Die diversiteit zit onder meer in de selectiemethode, het soort dossiers die naar BIS gaan en de vrijheid die gegeven wordt aan de justitieassistent in het onderhandelen met de partijen. Soms legt de parketmagistraat de richting van de afspraken al vast, soms krijgt de justitieassistent vrij spel. De verhuis van de justitieassistenten van het parket naar de justitiehuizen heeft de samenwerking moeilijker gemaakt. De fysieke en mentale afstand is vergroot.

De dienstverlening, de vorming en de therapie werden net als de bemiddeling als zinvolle interventies beschouwd. Daarover waren er geen dissonante stemmen. Vooral de vorming en het vormingsaanbod zijn doorheen de jaren sterk uitgebreid. Wel vond men het problematisch dat de gekozen maatregel sterk bepaald wordt door het aanwezige aanbod, dat bovendien niet uniform is in de verschillende regio's. Van een rechtsgelijk aanbod kan moeilijk gesproken worden. Bovendien zijn de dienstverlening, vorming en therapie

moeilijk toegankelijk voor anderstaligen. Voorts werd meermaals de lastige positie van de justitieassistent aangekaart. Die kan moeilijk een zuivere bemiddeling begeleiden en tegelijkertijd 'onderhandelen' over een extra maatregel, die vaak meer een opgelegde dan een echt onderhandelde maatregel is. De basisvoorwaarden voor een pure bemiddeling zijn niet gegarandeerd, zo werd gesteld. Er werd in de debatten tenslotte gepleit voor meer budgettaire middelen voor de projecten die deze maatregelen omkaderen, zeker indien de politiek echt het aantal opsluitingen wil terugdringen door meer in te zetten op deze alternatieve maatregelen.

Wie de bemiddeling in strafzaken de voorbije jaren heeft gevolgd, leest in dit jubileumboek geen grote nieuwigheden. Dat hoeft ook niet in een boek dat de balans wil opmaken van het twintigjarige bestaan. Het is geen hoogmis van de bemiddeling in strafzaken geworden, waarin vooral de loftrompet wordt geblazen. De perspectieven van beleidsmakers, justitieassistenten, onderzoekers en magistraten vullen elkaar mooi aan. In tegenstelling tot wat men zou kunnen verwachten, breekt net een magistraat in zijn bijdrage een lans voor meer bemiddeling in strafzaken en kijken de justitieassistenten en beleidsmedewerkers door een behoorlijk kritische lens. Indien de huidige minister van justitie de toepassing van BIS wil herzien, zoals hij heeft aangekondigd, dan doet hij er goed aan om niet zondermeer te focussen op een wettelijke verruiming naar slachtofferloze delicten, maar ook rekening te houden met de vele knelpunten die in dit boek overtuigend worden samengebracht.

REFERENTIES

GEENS, K. (2015). *Het justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Verkregen op 26 september 2016, via <https://www.koengeens.be/justitieplan>.

JONCKHEERE, A. (2006). *L'informatique dans la tourmente de la 6^{ème} réforme de l'état. Pyramides*. Verkregen op 26 september 2016, via <http://pyramides.revues.org/994>.

JUSTITIEHUIZEN (2015). *Naar een Vlaamse visie op de Justitiehuisen. Persbericht van de afdeling Justitiehuisen van 7 december 2015*. Verkregen op 25 september 2016, via <http://www.justitiehuisen.be/persbericht-naar-een-vlaamse-visie-op-de-justitiehuisen>.