

BEMIDDELING IN STRAFZAKEN: THEORIE EN PRAKTIJK IN 1999

Tom GOOSEN*

Met dit artikel willen we een overzicht geven van de praktijk en het theoretisch kader van de procedure bemiddeling in strafzaken. In eerste instantie zal een korte schets worden gegeven van de wetgeving en regelgeving. Vervolgens zullen de cijfergegevens van de bemiddeling in strafzaken in de vijf rechtsgebieden voor het werkingsjaar 1999 worden besproken. Ten slotte worden een aantal aandachtspunten voor de toekomst aangegeven.

1. Het wetgevend kader

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de bestaande wetgeving en regelgeving inzake de procedure van de bemiddeling in strafzaken. Enerzijds wordt verwezen naar de wet en het betreffende K.B. inzake de toepassing van een procedure van de bemiddeling in strafzaken. Anderzijds wordt het belang aangestipt van de gemeenschappelijke omzendbrief en het draaiboek inzake de bemiddeling in strafzaken. Tevens wordt melding gemaakt van de Wet betreffende de oprichting van de Dienst Justitiehuisen omdat deze toch wel ingrijpende gevolgen heeft voor de Dienst bemiddeling in strafzaken.

1.1. DE WET VAN 10 FEBRUARI 1994 BETREFFENDE DE BEMIDDELING IN STRAFZAKEN

Het basiskader van de bemiddeling in strafzaken wordt gerealiseerd met *de Wet van 10 februari 1994* waarin in het Belgische Strafprocesrecht een procedure voor de bemiddeling in strafzaken wordt ingevoerd. Deze wet creëert een nieuw artikel 216ter Sv. volgend op de regelgeving inzake de minnelijke schikking (art. 216bis Sv.). Toch mag dit toegevoegde artikel niet worden opgevat als een vorm van een minnelijke schikking. De enige gelijkenis bestaat in de mogelijkheid die aan de Procureur des Konings geboden wordt om de strafvordering te laten vervallen indien de dader bepaalde voorwaarden heeft nageleefd. Bij de minnelijke schikking bestaat de voorwaarde uit het betalen van een geldsom binnen een welbepaalde termijn. In het kader van de bemiddeling in strafzaken heeft de Procureur des Konings meerdere middelen ter zijne beschikking, zijnde de maatregelen dader-slachtoffer-bemiddeling, de geneeskundige behandeling, de dienstverlening en de vorming.

Het bijgevoegde artikel 216ter Sv. tracht het accent te leggen op de *rechtstreekse betrokkenheid van de dader en het slachtoffer in een strafprocedure en op het motiveren van beide partijen om zelf hun conflictsituatie aan te pakken.*

* Adjunct-adviseur (Rechtsgebied Antwerpen).

De wet heeft betrekking op volgende toepassingsvoorwaarden:¹

– Plafondstraf:

Strafbemiddeling is mogelijk voorzover het feit niet van die aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of met een zwaardere straf (art. 216ter § 1).

– Niet aanhangig zijn van de zaak:

Een tweede voorwaarde is dat de zaak nog niet aanhangig mag gemaakt zijn bij de strafrechter, hetzij door adiëring van de onderzoeksrechter door burgerlijke partijstelling (art. 63 en 70 Sv.), hetzij door rechtstreekse dagvaarding voor de correctionele rechtbank (art. 64, 2°, 145, 182 en 183 Sv.).

– Materiële voorwaarden:

Naast deze twee formele voorwaarden zijn er nog een aantal materiële voorwaarden die voortvloeien uit de finaliteit zelf van de wet en die men in acht zal nemen bij het selecteren van dossiers. De dader moet gekend zijn, meerderjarig zijn en hij moet bekend hebben. Het dient te gaan om vaststaande feiten die geen verder diepgaand onderzoek vereisen om elementen van schuld te verzamelen. De schade moet gemakkelijk vast te stellen zijn en mag geen aanleiding geven tot discussie. Als er een slachtoffer is moet het gekend zijn.

Vervolgens regelt de wet de bijstandsfunctie van de advocaat tijdens de procedure bemiddeling in strafzaken, de kosten en verbeurdverklaring en is er een beschrijving van de vier maatregelen (bemiddeling, geneeskundige behandeling, vorming en dienstverlening).

Volgend op de Wet van 10 februari 1994 werd een K.B. uitgevaardigd houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de procedure bemiddeling in strafzaken (*K.B. 24 oktober 1994*). Dit besluit maakt enerzijds melding van de functies van de toenmalige bemiddelingsadviseurs en -assistenten.² Anderzijds wordt vermeld wanneer een proces-verbaal en een maatschappelijk onderzoek dient te worden opgesteld. Ten slotte worden de regels bepaald die gerespecteerd moeten worden indien een dienstverlening het voorwerp is van een bemiddeling in strafzaken en wordt bepaald wat dient te gebeuren indien de dader van verblijfplaats verandert.

1.2. DE OPRICHTING VAN DE DIENST JUSTITIEHUIZEN (WET VAN 7 MEI 1999)

Met de *Wet van 7 mei 1999* werd de bemiddeling in strafzaken geherstructureerd en ondergebracht binnen de Dienst Justitiehuisen. Op dat ogenblik werd de dienst bemiddeling in strafzaken, die tot dan onder de bevoegdheid functioneerde van de parketten, samengevoegd met de voormalige dienst sociaal werk (nu Dienst Justitiehuisen). De bemiddelingsassistenten werden omgevormd tot justitieassistenten en zullen werken onder de directe verantwoordelijkheid van de directeur van het justitiehuis. De titel en het kader van de bemiddelingsadviseurs werd afgeschaft en enkele adjunct-adviseurs van de Dienst Justitiehuisen

1. V. DE SOUTER, "Strafbemiddeling 'de wet van 10 februari 1994'", *Jura Falc.* 1996-1997, afl. 3, blz. 511-540.

2. Wet van 17 februari 1997 tot wijziging van sommige bepalingen van het gerechtelijk Wetboek met betrekking tot het personeel van de griffies en parketten (*B.S.* 30 april 1997).

werden aangesteld om o.m. beleidsondersteunend werk uit te voeren in functie van de bemiddeling in strafzaken.

Door de reorganisatie van de bemiddeling in strafzaken ingevolge de Wet van 7 mei 1999, werd de toepassing van de Wet van 10 februari 1994 niet gewijzigd. Wel rezen er vragen bij de verantwoordelijke magistraten en justitieassistenten. In welke mate kan de verbindingsmagistraat een rechtstreekse band hebben met de justitieassistent? Kan de magistratuur nog een duidelijk beleid uitwerken voor de bemiddeling in strafzaken nu zij niet meer beschikken over een duidelijk omschreven personeelskader van bemiddelingsassistenten? Wat is de nieuwe positie van de justitieassistent t.a.v. de verantwoordelijke magistraat en t.a.v. de betrokken partijen, ...

Vele vragen dienden dus nog te worden beantwoord. Voor de betrokkenen (magistraten en justitieassistenten) was het immers geen evidentie dat de bemiddeling in strafzaken werd overgeheveld naar de Dienst Justitiehuisen. Dit had vooral te maken met de voorgeschiedenis van de dienst bemiddeling in strafzaken die bepalend is geweest voor de behaalde realisaties. Het is juist omdat de dienst bemiddeling in strafzaken is ontstaan vanuit de structuur waar ook de opdrachtgevers deel van uitmaken (rechterlijke orde), dat zij geëvolueerd zijn naar een 'justitiële' uitvoering van de opdrachten voor dewelke zij worden gemandateerd. Dit in tegenstelling tot de vroegere Dienst Sociaal Werk (nu Dienst Justitiehuisen) die een totaal andere voorgeschiedenis hebben. Zij hebben meer dan de diensten bemiddeling in strafzaken een werkwijze uitgebouwd die meer autonoom is ten aanzien van het gerechtelijk apparaat. Het samenvloeien van deze twee zienswijzen op justitie is een proces dat heden wordt gerealiseerd. Toch zullen de betrokken partijen (opdrachtgevers, Dienst Justitiehuisen, Vlaamse Gemeenschap) nog veel onderling overleg met elkaar moeten hebben vooraleer de Dienst Justitiehuisen zich naar buiten toe éénduidig kan profileren.

1.3. DE GEMEENSCHAPPELIJKE OMZENDBRIEF BEMIDDELING IN STRAFZAKEN

Na vier jaar ervaring inzake de bemiddeling in strafzaken werd vastgesteld dat in de parketten verschillende praktijken ontstonden met betrekking tot de finaliteit, de selectie van dossiers of nog met betrekking tot de procedure op zich.

Teneinde tot een harmonisering van deze verschillende praktijken te komen werd door de toenmalige Minister Van Justitie (Van Parys), in overleg met het College van Procureurs-Generaal, een gemeenschappelijke omzendbrief inzake de bemiddeling in strafzaken uitgewerkt.³

Concreet is het streefdoel om via de omzendbrief een aantal prioriteiten binnen de bemiddeling in strafzaken vast te leggen. De Wet van 10 februari 1994 werd immers door de betrokken magistraten en justitieassistenten verschillend geïnterpreteerd. De prioriteiten werden als volgt omschreven:

- de procedure van de bemiddeling in strafzaken is in het bijzonder aangewezen voor dossiers met een geïdentificeerd slachtoffer;
- het herstel van de materiële en morele schade aan het slachtoffer en aan de

3. Gemeenschappelijke omzendbrief nr. COL 8/99 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep (in werking op 17 mei 1999).

samenleving is de kerndoelstelling van de procedure. De doelstelling van de procedure bestaat er in de partijen en eventueel hun directe omgeving voldoende ruimte te bieden opdat zij zelf hun conflict zouden kunnen oplossen. De procedure maakt immers deel uit van een herstelrechtelijke en onderhandelende justitie. Dit biedt de mogelijkheid aan de partijen om hun verantwoordelijkheid op te nemen ten aanzien van de gepleegde feiten.

Het is één van de doelstellingen van de bemiddeling in strafzaken om via de toepassing van alternatieve maatregelen de dader te responsabiliseren met betrekking tot het slachtoffer en/of de maatschappij.

- De geselecteerde dossiers moeten een alternatief voor de vervolging vormen zodat de toepassing van de gevangenisstraf waar mogelijk teruggedrongen kan worden.
- Rekening houdend met de wettelijke omkadering moet de procedure van de bemiddeling in strafzaken voor elke dader en slachtoffer op een gelijkwaardige manier toegankelijk zijn.

Naast de realisatie van deze gemeenschappelijke omzendbrief was een behoefte aanwezig om deze omzendbrief in zijn toepassing verder te concretiseren. Daarom werd in 1999 een *draaiboek* ontworpen om de verschillende manieren van werken die doorheen de tijd naast elkaar zijn ontstaan, maar die toch passen binnen de globale visie, te beschrijven. Het draaiboek bemiddeling in strafzaken geeft een duidelijke visie weer inzake het interpreteren van de wet en de gemeenschappelijke omzendbrief. Het proceduraal verloop van een bemiddeling in strafzaken wordt uitvoerig weergegeven en er wordt vermeld op welke wijze brieven, processen-verbaal, verslagen, enz. opgesteld moeten worden.

2. Theoretische beschrijving van de procedure bemiddeling in strafzaken⁴

De procedure van een bemiddeling in strafzaken wordt uitgevoerd vanuit een herstelrechtelijke visie op justitie. Vanuit de strafrechtelijke context waarin wordt gewerkt worden echter een aantal beperkingen opgelegd aan de herstelrechtelijke visie. In principe wordt het slachtoffer niet betrokken bij de beslissing over de strafvordering. Dit betekent dat de partijen binnen de bemiddeling in strafzaken niet in een positie zijn om het conflict volledig autonoom af te handelen. In feite is er sprake van een dubbel proces, nl. enerzijds een bemiddelingsproces tussen dader en slachtoffer over alle mogelijke modaliteiten die kunnen leiden tot een pacificatie van het conflict tussen de partijen (excuses, een wederzijdse uitleg, vergoeding van de schade, herstel in natura, ...) en anderzijds een tweede proces onder de vorm van een onderhandelen tussen de dader en het parket over een maatregel op maat van de dader. De houding van de justitieassistent zal tijdens beide processen zeer verschillend zijn. Tijdens de bemiddeling zelf stelt hij zich eerder gereserveerd op, doet een aanbod en laat de partijen zelf de keuze maken. Wat de bijkomende maatregelen betreft (dienstverlening, vorming, therapie en geneeskundige behandeling) stelt de justitieassistent zich actiever op en bevraagt de dader. Hij confronteert de dader ook met de door hem erkende problemen via

4. C. DEWULF, E. FIEUWS., T. GOOSEN, P. SMOLDERS en K. VERMEIREN, *Draaiboek voor de bemiddeling in strafzaken*.

de hulpverlening, vorming of via het verrichten van een aantal uren dienstverlening.

2.1. SELECTIE VAN DOSSIERS

De wijze waarop dossiers geselecteerd worden is afhankelijk van het beleid van het parket. Naarmate de justitieassistent reeds bij aanvang betrokken is bij de selectie van dossiers, kan er meer gestuurd worden. Deze voorselectie moet niet zozeer gezien worden als een manier om zelf dossiers te selecteren en zelf de input aan dossiers te bepalen. Deze voorselectie functioneert eerder als een manier van sensibiliseren.

De selectie is de zaak van de magistratuur. Uiteindelijk is het de magistraat die zal bepalen welke dossiers geselecteerd worden. Het is de opdracht van het parket om op basis van de gemeenschappelijke omzendbrief een beleid te voeren m.b.t. bemiddeling in strafzaken.

2.2. DE VOORBEREIDENDE FASE

In deze fase van de procedure zal de justitieassistent de nadruk leggen op een uitwisseling van informatie en op het stimulerend werken in de richting van een directe of indirecte bemiddeling. Om tot een geslaagde bemiddeling te komen moet in de eerste plaats gewerkt worden in de richting van een oplossing van het conflict tussen dader en slachtoffer. In deze context stelt de bemiddelaar zich op als bemiddelaar en doet hij vooral een vrijblijvend aanbod aan de partijen. Tevens kan er een onderhandelingsproces op gang gezet worden tussen de dader en het parket over de andere maatregelen (dienstverlening, vorming en geneeskundige behandeling).

Een eerste opdracht van de justitieassistent is een verplichting tot het verstrekken van de nodige *basisinformatie* (rolverklaring justitieassistent, situeren van de bemiddeling in strafzaken binnen de gerechtelijke procedure, de mogelijkheid om beroep te doen op een advocaat, het wijzen op de burgerlijke gevolgen van het aanvaarden van de bemiddeling in strafzaken en het bespreken van de concrete voorstellen van de betrokken partijen, ...).

Wanneer de justitieassistent meent de meest noodzakelijke informatie te hebben overgebracht, dient aandacht geschonken te worden aan het verhaal van de dader en het slachtoffer (*verhaalvertelling*). In eerste instantie wordt ingegaan op het feit/gebeuren zelf en de betekenis die dit heeft voor de betrokken persoon, om dan te vernemen hoe het zover is kunnen komen (aanleiding van het misdrijf). Verder dient de justitieassistent ook zicht te hebben op de gevolgen van de feiten op materieel, lichamelijk, emotioneel en relationeel vlak. Reeds tijdens deze voorbereidende fase moet de justitieassistent met de dader een discussie aangaan over de zin of onzin van een andere maatregel dan de dader-slachtoffer-bemiddeling. De bemiddeling in strafzaken heeft ook op vlak van de maatregelen tot doel te komen tot een meer *onderhandelende justitie*. De partijen moeten actief kunnen participeren aan de afhandeling van hun zaak. Het vrijwillig karakter van de procedure blijft hier steeds een belangrijk aandachtspunt.

Tevens is het de doelstelling dat in elk dossier, waar een dader en een slachtoffer aanwezig zijn, de betrokken partijen geïnformeerd worden over de mogelijkheid om deel te nemen aan een gezamenlijk gesprek.

Niettegenstaande slachtoffers zich niet hebben uit te spreken over de strafvordering kan in het voorbereidend gesprek toch gepeild worden naar hun mening. De discussie over de opportuniteit en de aard van een straf of sanctie kan niet uit de weg worden gegaan. Men moet wel vermijden dat het slachtoffer de indruk krijgt dat hij beslist over de strafvordering. Het slachtoffer heeft het recht om zich hierover te uiten. Het standpunt van het slachtoffer moet mee opgenomen worden in de overeenkomst of het verslag aan de verbindingsmagistraat samen met het standpunt van de dader en in uitzonderlijke gevallen van de justitieassistent.

2.3. DE ZITTINGSFASE

De zitting is het moment waarop het akkoord dat werd bereikt wordt geformaliseerd. De overeenkomst die werd bereikt, wordt op de zitting officieel gemaakt in aanwezigheid van de dader onder de vorm van een proces-verbaal.⁵

De justitieassistent die het dossier heeft opgestart, dient steeds aanwezig te zijn op de zitting. Hij heeft hier een *ondersteunende functie* ten aanzien van de betrokken partijen. Hij zal ingrijpen indien hij het gevoel heeft dat de dader of het slachtoffer de zaak niet kan vatten.

De dader van strafbare feiten wordt terechtgewezen op de zitting en dient zich te verantwoorden voor de feiten die hij heeft gepleegd. Hij moet de nodige ruimte krijgen om zich op een authentieke wijze te uiten. Een moraliserende houding van de verbindingsmagistraat lijkt hier niet opportuun. Het lijkt aangezien dat de verbindingsmagistraat het gesprek op een ondersteunende wijze zal afronden en dat hij doorheen het gesprek ook enige waardering zal uitspreken voor de inzet en de actieve participatie van de partijen aan het bemiddelingsproces.

2.4. DE OPVOLGINGS- EN AFSLUITINGSFASE

De *zelfwerkzaamheid* van de dader staat hier voorop. Het is in principe de dader die zelf zorgt dat het bewijs regelmatig wordt geleverd dat hij zijn engagementen is nagekomen.

Tijdens de opvolgingsfase worden door de justitieassistent in eerste instantie de afspraken die werden gemaakt in het kader van de schadeloosstelling van de slachtoffers en de andere modaliteiten van de dader-slachtoffer-bemiddeling opgevolgd. In het kader van de opvolging van de begeleidingen en vormingen verstuurt de justitieassistent na de zitting een brief naar de externe dienst. Deze brief geeft informatie over het tijdstip waarop de uitvoeringstermijn voor de maatregel van start gaat (max. 6 maanden). Tevens wordt aan de dienst gevraagd om na 6 maanden te rapporteren. Bij deze rapportage wordt rekening gehouden met

5. De wettelijke grondslag van dit proces-verbaal is terug te vinden in art. 5 en 6 van het K.B. van 24 april 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de procedure voor de bemiddeling in strafzaken.

de mate waarin de dader zich aan de gemaakte afspraken bij de hulpverlening heeft gehouden. In principe wordt er niet inhoudelijk gerapporteerd. Deze werkwijze maakt een soepele samenwerking met de hulpverlening mogelijk omdat het nodige respect wordt gebracht voor de therapeutische vrijheid en het beroepsgeheim van de hulpverleners. Binnen het samenwerkingsakkoord inzake begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik (art. 4) wordt in het kader van de prestatieverbintenis gerapporteerd over de mate waarin de dader een inspanning levert om nuttig gebruik te maken van de consultaties. Wat de opvolging van de maatregel dienstverlening betreft, zal deze volledig gebeuren door de collega justitieassistent bevoegd voor de dienstverlening en /of probatie en dit onder het toezicht van de probatiecommissie.

3. Bemiddeling in strafzaken in de praktijk

Onderstaande tabellen hebben betrekking op het werkingsjaar 1999 van de diensten bemiddeling in strafzaken (rechtsgebieden Antwerpen, Brussel, Gent, Bergen en Luik).⁶ In tegenstelling tot voorgaande jaren (1994-1998) kunnen vanaf 1999 geen uitvoerige jaarrapporten⁷ meer worden opgesteld door de bemiddelingsadviseurs. De voornaamste reden is dat de functie van bemiddelingsadviseur met de Wet van 12 april 1999 (oprichting Dienst Justitiehuisen) werd afgeschaft. De bemiddelingsadviseur, die vroeger een personeelslid was van de rechterlijke orde, werd adjunct-adviseur van de Dienst Justitiehuisen. Dit had als gevolg dat hij beleidsmatige opdrachten diende te vervullen voor de bestaande parajustitiële initiatieven van het Ministerie van Justitie. Terwijl elk Parket-Generaal voor de oprichting van de Dienst Justitiehuisen over 2 bemiddelingsadviseurs kon beschikken, zien we dat zij nu maximaal beroep kunnen doen op één adjunct-adviseur. Daarenboven wordt deze adjunct-adviseur ingeschakeld voor verschillende parajustitiële opdrachten (minimaal bemiddeling in strafzaken en slachtofferonthaal). Vanaf 1999 zijn er dan ook problemen ontstaan voor de opmaak van uniforme en volledige jaarrapporten voor de bemiddeling in strafzaken. Onderstaande tabellen hebben betrekking op de cijfergegevens die voor elk rechtsgebied uniform werden verzameld.⁸

Tabel 1: aantal ontvangen en totaal aantal behandelde dossiers in 1999

	Antwerpen	Brussel	Gent	Luik	Mons	Totaal
Ontvangen dossiers	1095 17 %	1979 30 %	953 14 %	1642 25 %	914 14 %	6583 100 %
Behandelde dossiers	1897 17 %	3003 27 %	1798 16 %	3180 28 %	1385 12 %	11263 100 %

6. De cijfergegevens van het jaar 2000 voor de bemiddeling in strafzaken zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

7. De opeenvolgende jaarrapporten van de adviseurs bemiddeling in strafzaken, 1995-1998.

8. Voor 1999 werden ook afzonderlijke jaarrapporten opgemaakt voor de vijf rechtsgebieden (Antwerpen, Brussel, Bergen, Gent en Luik). Deze jaarrapporten liggen ter inzage op het secretariaat van het College van Procureurs-generaal.

Tabel 2: fasen van afhandeling van de dossiers in 1999

	<i>Antwerpen</i>		<i>Brussel</i>		<i>Gent</i>		<i>Luik</i>		<i>Mons</i>		<i>Totaal</i>	
<i>Stopgezette dossiers</i>	441	29 %	994	36 %	384	26 %	804	32 %	466	41 %	3089	33 %
<i>Dossiers op zitting</i>	644	43 %	724	26 %	532	36 %	815	32 %	356	31 %	3071	32 %
<i>Vorbereidende fase</i>	417	28 %	1073	38 %	553	38 %	927	36 %	322	28 %	3292	35 %
<i>Totaal</i>	1502	100 %	2791	100 %	1469	100 %	2546	100 %	1144	100 %	9452	100 %
<i>Dossiers in opvolging op 31/12</i>	380		746		346		358		241		2071	

Tabel 3: percentage slachtofferloze dossiers in 1999

	<i>Antwerpen</i>	<i>Brussel</i>	<i>Gent</i>	<i>Luik</i>	<i>Mons</i>	<i>Totaal</i>
<i>Slachtofferloze dossiers</i>	12 %	15 %	12 %	/	/	14 %

Tabel 4: aantal maatregelen in 1999

	<i>Antwerpen</i>		<i>Brussel</i>		<i>Gent</i>		<i>Luik</i>		<i>Mons</i>		<i>Totaal</i>	
<i>Dossiers met één maatregel</i>	410	64 %	581	80 %	360	68 %	632	78 %	314	88 %	2297	75 %
<i>Dossiers met combinatie maatregelen</i>	234	36 %	143	20 %	172	32 %	183	22 %	42	12 %	774	25 %
<i>Waarvan combinatie + bemiddeling</i>	214	33 %	139	19 %	145	27 %	127	16 %	23	6 %	648	21 %
<i>Waarvan combinatie – bemiddeling</i>	20	3 %	4	1 %	27	5 %	34	4 %	19	5 %	104	3 %
<i>Totaal Dossiers</i>	644	100 %	724	100 %	532	100 %	815	100 %	356	100 %	3071	100 %

Tabel 5: aard van de maatregelen in 1999

	<i>Antwerpen</i>		<i>Brussel</i>		<i>Gent</i>		<i>Luik</i>		<i>Mons</i>		<i>Totaal</i>	
AANTAL DOSSIERS	644		724		532		815		356		3071	
AANTAL MAATREGELEN	882	100 %	871	100 %	707	100 %	958	100 %	398	100 %	3816	100 %
<i>Bemiddeling</i>	344	39 %	319	37 %	251	36 %	405	42 %	247	62 %	1566	41 %
<i>Therapie</i>	103	12 %	100	11 %	172	24 %	57	6 %	17	4 %	449	12 %
<i>Dienstverlening</i>	185	21 %	160	18 %	43	6 %	230	24 %	42	11 %	660	17 %
<i>Vorming</i>	144	16 %	263	30 %	164	23 %	260	27 %	59	15 %	890	23 %
<i>Minnelijke schikking</i>	1	0 %	2	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	3	0 %
<i>Berisping</i>	72	8 %	15	2 %	49	7 %	1	0 %	29	7 %	166	4 %
<i>Andere</i>	33	4 %	12	1 %	28	4 %	5	1 %	4	1 %	82	2 %

Uit de eerste tabel kunnen we concluderen dat de *totale dossierlast* rekening houdend met de overdracht van dossiers van de vorige jaren (betreft dossiers hetzij in de voorbereidende fase, hetzij in de opvolgingsfase) 11.263 dossiers bedraagt, of zo'n 180 dossiers per justitieassistent.⁹

Wat betreft het aantal dossiers dat in de loop van 1999 aan de bemiddelingsdiensten werd overgemaakt, komen we aan 6583 dossiers. Vergelijken we deze gegevens met deze van 1998 dan stellen we over de ganse lijn een daling vast (7060 dossiers). Hoewel de daling in de verschillende rechtsgebieden, uitgezonderd Brussel, terug te vinden is, is deze toch het opmerkelijkst in de twee grootste rechtsgebieden van het land, zijnde Gent en Luik.

In het rechtsgebied Luik wordt deze terugval in een aantal arrondissementen toegeschreven aan het vertrek van parketmagistraten die goed vertrouwd waren met de procedure van de bemiddeling in strafzaken enerzijds en met het terugdringen van drugdossiers binnen de procedure anderzijds. In het rechtsgebied Gent hangt de daling in een aantal arrondissementen nauw samen met personeelskwesties, zoals zwangerschapsverloven en personeelsswissels. Dit belet ons evenwel niet om op te merken dat dit facet in de toekomst de nodige aandacht vergt teneinde te verhinderen dat deze neerwaartse spiraal zich verder zet.

De ontwikkelingen in 1999 inzake de overheveling van de diensten bemiddeling in strafzaken naar de dienst justitiehuisen hebben evenzeer gewogen op de goede werking van de diensten. In eerste instantie heeft de overdracht heel wat onzekerheden en ongemakken met zich meegebracht en ten tweede worden de justitieassistenten meer dan vroeger uitgenodigd om te participeren aan (sub-) teamvergaderingen, overlegmomenten, e.d.m.

Niettegenstaande er minder nieuwe dossiers geselecteerd werden, stellen we vast dat de nagestreefde objectieven van de procedure van de bemiddeling in strafzaken bereikt worden. Hierbij doelen we niet enkel op het gegeven dat de dossiers meestal een geïdentificeerd slachtoffer kennen, maar tevens een alternatief vormen voor de vervolging. Bovendien wordt de dader-slachtoffer-bemiddeling alsmar verder ontwikkeld en gedifferentieerd.

Hoewel er geen tabel betreffende *de aard van de misdrijven* beschikbaar is, kunnen we uit de besprekingen van de rechtsgebieden Antwerpen, Brussel en Gent afleiden dat persoons- en eigendomsdelicten de hoofdmoot van de misdrijven uitmaken.¹⁰ De drugsmisdrijven zijn in de meeste arrondissementen weggevallen of in elk geval in aantal gedaald. Deze ommekeer menen we te kunnen toeschrijven aan de Drugscirculaire van 8 mei 1998 enerzijds en aan de gemeenschappelijke Omzendbrief inzake de bemiddeling in strafzaken van 7 mei 1999 anderzijds. Slechts enkele parketten blijven de procedure van een bemiddeling in strafzaken beschouwen als het aangewezen kanaal om deze slachtofferloze

9. – De cijfergegevens van een aantal Franstalige arrondissementen zijn met betrekking tot dit aspect niet volledig gekend, zodat we er redelijkerwijze mogen van uitgaan dat het aantal behandelde dossiers nog hoger ligt.

– Bij de berekening van het aantal justitieassistenten werd rekening gehouden met het aantal justitieassistenten die op 1 januari 1999 aan het werk waren, verhoudingsgewijs vermeerderd met de justitieassistenten die in de tweede helft van het jaar aangeworven werden.

10. Door een acuut gebrek aan adjunct-adviseurs bij de Dienst Justitiehuisen zijn er geen volledige tabellen beschikbaar van de rechtsgebieden Luik en Mons inzake de aard van de misdrijven voor het werkingsjaar 1999.

misdrijven af te handelen. De bevoegde adjunct-adviseurs hebben steeds aangedrongen om geen drugdossiers te selecteren voor een procedure bemiddeling in strafzaken. Het selecteren van dergelijke dossiers is immers niet in overeenstemming met de beoogde doelstellingen die in de gemeenschappelijke omzendbrief werden geformuleerd. Enerzijds werd geformuleerd dat de procedure bemiddeling in strafzaken in het bijzonder is aangewezen voor dossiers met een geïdentificeerd slachtoffer. En anderzijds is het herstel van de materiële schade en morele schade aan het slachtoffer en de samenleving de kerndoelstelling van de procedure. Deze doelstellingen kunnen uiteraard niet worden bereikt indien veelvuldig drugdossiers worden geselecteerd.

Opvallend is wel dat verkeersmisdrijven nog steeds het voorwerp uitmaken van een bemiddelingsprocedure. In enkele arrondissementen heeft dit soort misdrijven zelfs een forse groei gekend in het jaar 1999.

Indien we de *verschillende fasen van de procedure* onder de loep nemen, valt het op dat de meeste dossiers zich op 31 december 1999 in de voorbereidende fase bevinden (nl. 35 %). Dit is uiteindelijk niet zo verwonderlijk indien men ervan uit gaat dat de kern van de procedure zich in deze fase afspeelt. Eénmaal een akkoord bereikt is tussen dader en slachtoffer, is het zwaarste gedeelte van de procedure achter de rug.

Vroeger werden meer drugdossiers geselecteerd. Omdat deze dossiers doorgaans een vlottere afhandeling kennen, konden ze ook sneller op een bemiddelingszitting gebracht worden. De huidige selectie betreft echter zwaardere en complexere dossiers, vaak met meerdere slachtoffers, die dan ook de nodige tijd en energie van de justitieassistent vergen om een akkoord of een overeenkomst te bereiken: meerdere gesprekken met de partijen afzonderlijk en meer gezamenlijke gesprekken, contacten met advocaten en gesubrogeerde derden (verzekeringsmaatschappijen en mutualiteiten), contacten met externe diensten in functie van de uitwerking van een concrete bemiddelingsmaatregel, overleg met de verbindingsmagistraat, het opstellen van verslagen, bemiddelingsovereenkomsten en maatschappelijke enquêtes, ...

Tevens is er een stijgende trend in het aantal stopzettingen (variërend tussen 26 en 43 %). De stopzettingen doen zich het vaakst voor bij de opstart van de procedure. Het niet-reageren op de uitnodigingen of het niet (verder) willen meewerken aan de procedure zijn de redenen die het meest aangedragen worden. In feite heeft het echte bemiddelingsproces tussen de beide partijen op dat ogenblik nog geen kans tot ontplooiing gekregen.

Uit de cijfergegevens van de afzonderlijke jaarrapporten van de rechtsgebieden Antwerpen, Brussel en Gent kunnen we afleiden dat sommige parketten nog vaak dossiers afsluiten met een sepotbeslissing nadat deze in de bemiddelingsprocedure stopgezet werden. Een dergelijk juridisch gevolg strookt niet met het strafrechtelijk beleid dat inzake de bemiddeling in strafzaken beoogd wordt. Indien de bemiddelingsprocedure als een alternatief voor vervolging gehanteerd wordt, mogen we logischerwijze stellen dat er met een dagvaarding gereageerd dient te worden indien een procedure, om één of andere reden, niet verder gezet kan worden.

Vanuit deze veronderstelling is het dan ook belangrijk dat de geselecteerde dossiers van bij het begin een reëel alternatief voor vervolging vormen. Indien de parketten toch beslissen om een dossier te selecteren dat 'normalerwijze' ge-

seponeerd wordt en dit dossier wordt om één of andere reden stopgezet, zou men in principe de persoon moeten dagvaarden (net-widening). In het verlengde van deze problematiek is het ook aangewezen dat het registratieschema van de justitieassistenten bemiddeling in strafzaken rechtstreeks wordt aangesloten op het registratiesysteem van het parket. Op die wijze is het mogelijk om een volledig beeld te krijgen van de juridische afhandeling (en ook het eventuele resultaat van het vonnis of arrest) van een stopgezet en mislukt dossier.

Tabel 3 (enkel voor de Nederlandstalige rechtsgebieden en Brussel) toont aan dat 14 % van de dossiers *geen slachtoffer* heeft. De dalende trend die zich in 1998 had ingezet, loopt in 1999 verder. Nochtans merken we tussen de gerechtelijke arrondissementen onderling grote verschillen. Aan de ene zijde zijn er een zestal parketten die nog zelden slachtofferloze dossiers aan de bemiddelingsdienst overmaken. En anderzijds zien we dat de arrondissementen Nijvel en in tweede orde Kortrijk het meest slachtofferloze dossiers tellen (44 %, respectievelijk 27 %). Dit aspect blijft een oud zeer en is moeilijk te verzoenen met de idee van de bemiddeling tussen dader en slachtoffer waarvoor de procedure eigenlijk in het leven geroepen werd.

Wat betreft *het aantal maatregelen* komen we op nationaal vlak aan een verhouding van 75 % dossiers met een enkelvoudige maatregel tegenover 25 % combinaties. We zien dat in de Nederlandstalige rechtsgebieden dossiers frequenter worden afgehandeld met twee of meer maatregelen dan in de Franstalige rechtsgebieden. We dienen wel te vermelden, en dit is te ervaren als een positieve evolutie, dat de combinaties meer dan vroeger bestaan uit een dader-slachtoffer-bemiddeling en een andere 'alternatieve' maatregel. Slechts in een minderheid (nl. 3 %) worden therapie, dienstverlening en vorming onderling gecumuleerd.

In tweede orde buigen we ons over de *aard van de maatregelen*. De nummer 1 van de maatregelen is zonder meer de dader-slachtoffer-bemiddeling (41 %). Deze maatregel wordt gevolgd door de vorming (23 %) en de dienstverlening (17 %). De therapie of medische behandeling sluit ten slotte de rij van de wettelijke maatregelen af met 12 %.

De dienstverlening is de maatregel die het moeilijkst ligt binnen de bemiddeling in strafzaken. De visies met betrekking tot deze maatregel zijn nogal verdeeld, niet alleen tussen de justitieassistenten onderling, maar eveneens tussen de magistraten enerzijds en de justitieassistenten anderzijds. Dit heeft als gevolg dat er niet echt één lijn in de toepassing van de dienstverlening terug te vinden is. Een aantal justitieassistenten en magistraten zijn vanuit praktische overweging van mening dat de dienstverlening moet worden toegepast vanuit een 'repressief' kader omdat het ondergaan van een dienstverlening door de persoon wordt ervaren als een straf (althans dat is de ervaring van een aantal justitieassistenten). Vanuit deze benaderingswijze zal de dienstverlening veelal op vraag van de magistraat door de justitieassistenten aan de dader worden voorgesteld. Een minderheid van de justitieassistenten zal zelf een dienstverlening adviseren aan de magistraat om op die wijze het symbolisch herstel ten aanzien van de maatschappij door de dader te kunnen realiseren.

In een aantal arrondissementen in Wallonië staan de justitieassistenten bemiddeling in strafzaken, sinds de overheveling naar de dienst justitiehuisen (juli 1999), eveneens in voor de uitvoering van de dienstverlening. De Wet van

10 februari 1994 bepaalt nochtans dat de uitvoering van de dienstverlening dient te geschieden volgens de regels van de Wet op de probatie.

Ten slotte rest ons tabel 6 waarin een overzicht wordt geboden van de inhoud of *de modaliteiten* van een overeenkomst tussen dader en slachtoffer. Hoewel de regeling van de financiële aspecten nog steeds primeert, krijgt de maatregel dader-slachtoffer-bemiddeling een gedifferentieerdere en ruimere toepassing. Naast de schadevergoedingen vinden we o.a. het aanbieden van verontschuldigheden (vooral in de rechtsgebieden Antwerpen en Gent) wederzijdse uitleg en samenlevingsvoorwaarden (rechtsgebieden, Luik, Brussel en Bergen).

Op vijf jaar tijd merken we een verschuiving van de louter materiële naar de meer 'morele' vormen van schadeherstel. De dader en het slachtoffer krijgen binnen de procedure de gelegenheid om creatieve en geïndividualiseerde oplossingen voor hun conflict uit te werken. Tevens vinden we hierin het resultaat terug van de knowhow en de ervaring die de justitieassistenten gaandeweg met betrekking tot de bemiddelingstechnieken en -vaardigheden hebben opgebouwd.

4. Aandachtspunten voor de toekomst

Niettegenstaande de verspreiding van de gemeenschappelijke omzendbrief bemiddeling in strafzaken en de aanhoudende sensibilisering stellen we vast dat de werking in de verschillende parketten nog zeer uiteenlopend is. Deze verschillen zien we in de case-load, in de ernstgraad van de dossiers, in de werkwijze, in het aanwenden van de maatregelen, in het al dan niet selecteren van slachtofferloze dossiers, in het bepalen van het aantal uren dienstverlening en vorming, ...

Uit de bespreking van de kwantitatieve gegevens blijkt dat er ondanks de gemeenschappelijke Omzendbrief van 7 mei 1999, waarin uitdrukkelijk gestipuleerd wordt bij voorkeur geen slachtofferloze dossiers te selecteren en een alternatief voor de vervolging te vormen zodat de toepassing van de gevangenisstraf waar mogelijk teruggedrongen kan worden, nog steeds verkeersdelicten via de procedure van bemiddeling in strafzaken afgehandeld werden. Om de herstelrechtelijke visie binnen de procedure van een bemiddeling in strafzaken zuiver uit te bouwen waarbij een onderhandelingsproces tussen de partijen op gang gebracht wordt, zou het wellicht de voorkeur verdienen een afzonderlijke procedure (pretoriaanse probatie of een administratieve afhandeling¹¹) te voorzien voor slachtofferloze verkeersdelicten. Dezelfde redenering kan gemaakt worden voor drugdossiers. Alhoewel het aantal drugdossiers het laatste jaar spectaculair gedaald is binnen de bemiddelingsprocedure, blijft de druk groot om toch dergelijke dossiers op te nemen. De federale beleidsnota drugs van de regering legt enkel maar meer druk op de parketten om toch drugdossiers te laten passeren via de bemiddelingsprocedure. In deze nota wordt meermaals verwezen naar een

11. Het eindrapport *Blauwdruk* van het Belgisch Instituut voor verkeersveiligheid suggereert dat de Procureur des Konings de mogelijkheid zou moeten hebben om rechtstreeks via een eenvoudig aangetekend schrijven een voorstel te doen aan de verdachte. Indien de overtreder de educatieve maatregel daadwerkelijk uitvoert, moet hij hiervan een bewijs leveren aan de griffie en wordt dan uitgesloten van verdere vervolging.

mogelijke toepassing van de procedure bemiddeling in strafzaken inzake inbreuken op de drugwetgeving.

Niet alle verbindingsmagistraten zijn heden doordrongen van de filosofie van de gemeenschappelijke Omzendbrief bemiddeling in strafzaken van 7 mei 1999. Voor hen is de bemiddeling in strafzaken de enige wettelijke alternatieve afhandelingswijze op het niveau van het opsporingsonderzoek waar zij een beroep op kunnen doen. Moeten we daarom pleiten voor een opsplitsing van de wet in enerzijds “de bemiddeling” en anderzijds “de verwettelijking van de preto-riaande probatie”? Ik denk dat dit niet aangewezen zou zijn omdat het openbaar ministerie zich nog dient bezig te houden met zijn hoofdtak (opsporings- en vervolgingsbeleid). Het principe van ‘schoenmaker blijf bij je leest’ is hier van toepassing. Het is tenslotte de zittende magistratuur die bepaalt welke straf iemand opgelegd krijgt. Daarom is enkel een verfijning van de bestaande Wet van 10 februari 1994 noodzakelijk. Deze wet zou garanties moeten bieden om meer dan nu herstelrechtelijk te kunnen werken. De verplichting van het selecteren van dossiers met een geïdentificeerd slachtoffer zou hierbij een verbetering zijn. Het schrappen van de dienstverlening uit de Wet houdende de procedure van een bemiddeling in strafzaken zou ook overwogen kunnen worden. Rekening houdend met de structurele positie van de justitieassistent bemiddeling in strafzaken moeten we vaststellen dat de gemeenschapsdienst niet vanuit een herstelrechtelijk perspectief wordt ingevuld. Enerzijds heeft het slachtoffer geen gelijkwaardige rol indien een onderhandelingsproces wordt opgestart tussen parket en dader betreffende de toepassing van een gemeenschapsdienst. Anderzijds is het niet steeds mogelijk om een symbolisch herstel ten aanzien van de gemeenschap te realiseren omdat het herstel wordt gereduceerd tot een voor de dader abstract gegeven, omdat de dienstverlening niet onmiddellijk aansluit bij het gepleegde misdrijf of omdat de dienstverlening eerder wordt opgelegd door het parket dan dat er ruimte is om een tegenvoorstel te formuleren. Vanuit deze beschouwingen mogen we dan ook afleiden dat de gemeenschapsdienst binnen de bemiddeling in strafzaken steunt op een repressief en resocialiserend perspectief waarbij het herstel eerder een abstract gegeven is dat voor de betrokken partij geen directe doorleefde realiteit is.

Ten slotte zal de verdere ontwikkeling van de bemiddeling in strafzaken uiteraard afhankelijk zijn van het gevoerde beleid van de Dienst Justitiehuisen. Reeds bij de beschrijving van het wettelijk kader werd aangegeven dat de dienst bemiddeling in strafzaken nog op zoek is naar zijn identiteit binnen de Dienst Justitiehuisen. Dit kan maar gebeuren indien wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden:

- *het beschikbaar zijn van jaarlijkse evaluatierapporten inzake de bemiddeling in strafzaken om het beleid te evalueren en waar nodig aan te passen in functie van de ontwikkeling van een herstelrechtelijke visie binnen justitie.* In de periode 1994-1999 hebben de toenmalige adjunct-adviseurs steeds dergelijke rapporten kunnen opmaken voor de beleidsverantwoordelijken (College van Procureurs-Generaal). Omwille van het heroriënteren van de functie van bemiddelingsadviseur tot adjunct-adviseur is het niet meer evident dat dergelijke rapporten worden opgemaakt. Daarom wordt heden gewerkt aan een nieuw en efficiënter registratiesysteem waarmee men de gegevens volledig geïnformateerd kan verwerken;

- *in vele gerechtelijke arrondissementen werd nog geen coördinator aangesteld.* Een coördinator heeft o.m. als opdracht vormingsprojecten voor te stellen die werkelijk aansluiting vinden bij de noden van de justitieassistenten (ook bemiddeling in strafzaken). Een herstelgerichte visie kan maar worden ontwikkeld indien de dader wordt verwezen naar projecten die onmiddellijk aansluiting vinden bij de persoonlijke problemen van de dader. Op dit moment is het eerder het aanbod van projecten dat de vraag op het werkteerrein bepaalt;
- *de oprichting van de commissies strafrechtstoepassingen.*¹² *Tot op heden werden deze commissies nog niet opgericht (uitgezonderd gerechtelijk arrondissement Antwerpen). Deze commissies kunnen een instrument zijn om het beleid te sturen inzake de bemiddeling in strafzaken. Dergelijke overlegorganen zouden een uitbreiding moeten krijgen op het niveau van de rechtsgebieden;*
- *het uitbouwen van een specifiek vormingspakket voor de justitieassistenten bemiddeling in strafzaken.* Uiteraard zijn er in de methodologie en deontologie van de justitieassistenten van het justitiehuis gemeenschappelijkheden. Toch heeft elke sector zijn eigen specificiteit die voldoende aandacht moet krijgen in het vormingsaanbod van de Dienst Justitiehuisen. Een herstelgerichte invulling van de procedure bemiddeling in strafzaken kan dan ook maar slagen indien de bevoegde justitieassistenten blijvend gevormd worden om een dergelijke professionele attitude aan te nemen.

12. K.B. houdende organisatie van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie, art. 4 en 7 betreffende de oprichting van de commissies strafrechtstoepassingen in de gerechtelijke arrondissementen.