

Communicatie en participatie: bouwstenen voor een geïntegreerd strafrechtelijk beleid

MARIANNE REGELBRUGGE^a

Reflecties bij de communautarisering van de justitiehuizen



Panopticon, 35 (3), 219-223
© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | MEI 2014

- ^a Coördinator, Suggnomè Forum voor herstelrecht en bemiddeling vzw (Corresp.: Marianne.Regelbrugge@Suggnome.be).

Ingevolge de zesde staatshervorming wordt de bevoegdheid inzake de organisatie en opdrachten van de Justitiehuizen m.b.t. de uitvoering van niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen en m.b.t. slachtofferonthaal, eerstelijns hulp en betoelaagde opdrachten overgedragen aan de gemeenschappen.

Als organisatie die aan Vlaamse kant instaat voor de bemiddeling tussen slachtoffers en daders van een misdrijf zijn wij, als één van de 'betoelaagde opdrachten', betrokken partij in deze bevoegdheidsoverdracht.

De bekommernissen die wij in het licht van deze evolutie willen meegeven, zijn met name gebaseerd op de ervaring opgedaan in het kader van de praktijk slachtofferdaderbemiddeling, een praktijk die zich positioneert op het raakvlak tussen Justitie en Welzijn.

In het perspectief van de overdracht gaat een grote bezorgdheid uit naar het behoud van de conceptuele uitgangspunten van de bemiddelingspraktijk. Deze uitgangspunten vinden hun neerslag in de Wet van 22 juni 2005¹ en liggen volledig in de lijn van de internationale aanbevelingen² ter zake.

Toch willen wij het forum, dat ons door het Tijdschrift Panopticon wordt aangeboden, niet louter vanuit het eigen perspectief invullen.

Veeleer willen wij alle betrokkenen oproepen deze beleidsontwikkeling aan te grijpen als kans om ons te engageren in een *gezamenlijk* nadenken over hoe wij als samenleving wensen om te gaan met criminaliteit en met de slachtoffers en daders hierbij betrokken.

¹ Wet tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering en in het Wetboek van strafvordering, BS 27 juli 2005.

² Raad van Europa, Recommendation No.R (99)19 d.d. 15 september 1999, Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, published in the Official Journal of the European Union on 14 November 2012.

Het basisprincipe dat wij voorstaan bij de uittekening van het strafrechtelijk beleid is dat de strafrechtsbedeling zoveel meer is *‘dan enkel een juridisch actieveld. Het is een spanningsveld waar fundamentele maatschappelijke machten, mechanismen en oplossingsstrategieën van collectieve en individuele problemen zich op een heel bijzondere wijze verdichten’* (DUPONT, 1980 in FOQUÉ, 2001, 131). Dit houdt meteen in dat wij pleiten voor een geïntegreerde maatschappelijke benadering van criminaliteit, die de ontmoeting tussen de veelheid aan percepties en ervaringswerelden n.a.v. een misdrijf faciliteert. Dergelijke benadering biedt aan slachtoffers en daders van misdrijven de mogelijkheid zich t.a.v. zichzelf, de andere, de omgeving en de samenleving te her-stellen. Aan de samenleving biedt ze de mogelijkheid zich t.a.v. het gebeuren en de betrokkenen bij het gebeuren te her-stellen.

In voorliggende denkoefening mogen we niet voorbijgaan aan wat de geschiedenis ons leert. Specifiek aan de Belgische context is dat de bevoegdheden m.b.t. het te voeren strafrechtelijk beleid niet eenzijdig aan één overheid zijn toegewezen. Justitie en de gemeenschappen hebben in dit verband onderscheiden maar niet van elkaar te scheiden deelbevoegdheden en aldus een gezamenlijke verantwoordelijkheid m.b.t. het uittekenen van een beleid inzake de maatschappelijke omgang met criminaliteit en burgers hierbij betrokken.

Zo werden ten gevolge van de bijzondere Wet van 8 augustus 1980³ de tot dan toe door Justitie gesubsidieerde reclasseringsdiensten overgeheveld naar de gemeenschappen. Deze private diensten grepen deze ontwikkeling aan als kans om een autonome invulling te geven aan de hulpverlening t.a.v. personen die n.a.v. een misdrijf gevat worden in een strafrechtelijke context. Uitgangspunt was dat justitiabelen, niettegenstaande de strafrechtelijke interventie, het recht blijven behouden op maatschappelijke ondersteuning en dienstverlening zodat ze de mogelijkheid krijgen een menswaardig leven te leiden. Een en ander gaf aanleiding tot vernieuwende praktijken waarbij, mede onder impuls van de wetenschappelijke evoluties, ook de slachtoffers erkend werden als betrokken partij.

Op beleidsvlak resulteerde dit in 1985 in het Besluit van de Vlaamse Executieve houdende erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnszorg. Krachtlijnen waren: hulpverlening op vraag van betrokkene, aan een ruime doelgroep (eenieder die als dader, slachtoffer of naastbestaande gevat wordt of dreigt te worden door een strafrechtelijk ingrijpen) en in elke fase van de strafrechtsgang. De individuele oriëntatie werd gekoppeld aan een structurele oriëntatie, in de zin dat betrokkenen werden uitgenodigd het eigen verhaal binnen te brengen in het debat inzake de maatschappelijke reactie op het gebeuren en strafrechtelijke instanties werden uitgenodigd hiertoe de ruimte te bieden. Bovendien zag de hulpverlener het als zijn verantwoordelijkheid knelpunten in het functioneren van maatschappelijke instituties, die in het kader van de begeleiding van justitiabelen aan het licht kwamen, te signaleren en instanties uit te nodigen tot debat met als doel structurele veranderingen door te voeren.

Het ‘forensisch welzijnswerk’ ontwikkelde zich naast en onderscheiden van ‘de justitiële hulpverlening’, die meer specifiek gelieerd is aan de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Deze hulpverlening bleef tot de bevoegdheid behoren van Justitie en kreeg met de oprichting en uitbouw van de Justitiehuizen in de jaren ’90 ook een duidelijk omkaderde structuur.

³ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, gewijzigd bij Wet van 8 augustus 1988.

Ondertussen ontwikkelden zich op het terrein Justitie-Welzijn allerlei werkvormen die methoden en inhouden, gegroeid uit het welzijnsdenken, hanteerden in de benadering van personen gevat in een justitiële context. Deze werkvormen werden ingezet in het kader van de uitvoering van niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen. Hierbij was het zeker voor de cliënt niet altijd even duidelijk of deze werkvormen zich inschreven in een welzijnsgerichte finaliteit dan wel in een strafrechtelijke finaliteit. Een deel van deze werkvormen betreffen de zogenaamde '*betoelaagde opdrachten*' en zijn dus ook voorwerp van de communautarisering.

Mede onder impuls van internationale ontwikkelingen, ervaringen binnen de bijzondere jeugdzorg en wetenschappelijke inzichten werd in de jaren negentig een praktijk slachtoffer-daderbemiddeling opgestart die in 2005 een wettelijke omkadering kreeg en zich uitdrukkelijk positioneert op het raakvlak Justitie-Welzijn.

Eind jaren '90 tekent de hulp- en dienstverlening op het raakvlak Justitie-Welzijn zich af als een continuüm tussen enerzijds de *strafrechtelijke* interventie gericht op normconformiteit en gekenmerkt door de geanaliseerde uitoefening van maatschappelijke dwang en anderzijds de *welzijnsgerichte* interventie gericht op het realiseren van de mogelijkheid voor eenieder een menswaardig bestaan te leiden. Op dit continuüm positioneren zich verschillende werkvormen die – vanuit het gegeven dat hun interventie zich voltrekt t.a.v. personen die n.a.v. een misdrijf gevat zijn in een strafrechtelijke context – elk in een specifieke verhouding staan t.a.v. de strafrechtelijke rationaliteit enerzijds en de welzijnsrationaliteit anderzijds.

Vanuit de praktijk werd de noodzaak gevoeld tot een coördinerend initiatief. De verschillende betrokken werkvormen gingen met elkaar in gesprek en met de steun van de Vlaamse overheid engageerden zij zich in 2001 in het project Kruispunt-initiatieven. Opzet was de specificiteit van de verhouding t.a.v. de strafrechtelijke interventie respectievelijk de welzijnsinterventie voor de verschillende werkvormen uit te klaren alsook het onderlinge onderscheid te duiden. Tegelijkertijd betrachtte men ook wat hen bindt, met name het feit dat zij zich op dit continuüm positioneren en van daaruit ook een stem hebben in het debat inzake een kwaliteitsvolle maatschappelijke reactie op criminaliteit in het licht te stellen. De werkzaamheden in het kader van dit project leidden tot een oproep t.a.v. de verschillende beleidsverantwoordelijken en actoren werkzaam op het terrein om zich te engageren in een aangehouden kritisch-constructieve dialoog met als doel het gezamenlijk uittekenen van en uitvoering geven aan een strafrechtelijk beleid waarbij de verschillende invalshoeken evenwaardig en evenwichtig aan bod zouden komen.

Uiteindelijk vond deze oproep tot op heden geen gehoor, noch bij de beleidsverantwoordelijken noch bij de actoren op het terrein.

Men kon nochtans verwachten dat de ontubbeling van het beleid ten gevolge van de staatshervorming van 1980 de aanzet zou zijn tot een 'dubbelbeleid' waarbij betrokken overheden vanuit evenwaardigheid, een stem zouden opnemen in het debat inzake de maatschappelijke benadering van criminaliteit en van daaruit ook de actoren op het terrein zouden aansturen. Men zou ook verwachten dat op het terrein de verschillende actoren met elkaar in debat zouden gaan over hoe uitvoering te geven aan dit strafrechtelijk beleid en wie welke rol hierin zou opnemen, met respect voor ieders autonome opdrachtbepaling. Hoewel hier zeker stappen zijn gezet, getuige de verschillende samenwerkingsakkoorden die werden afgesloten tussen staat en gemeenschappen alsook de verschillende lokale overlegplatforms die m.b.t. allerlei aan het strafrechtelijk beleid gelieerde thematieken werden geïnstalleerd, zijn deze

ons inziens te weinig georiënteerd op het gezamenlijk uittekenen van beleid. Tot daar het stukje geschiedenis.

Met de overheveling van 'de Justitiehuisen' worden de gemeenschappen nu ook bevoegd voor de uitvoering van niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen.

Ter voorbereiding van de politieke besluitvorming in dit verband werden m.b.t. het justitieel beleid en meer bepaald m.b.t. de Justitiehuisen enkele mogelijke beleidsopties uitgetekend in een Groenboek Zesde staatshervorming⁴. Vooral de eerste optie, de zogenaamde nuloptie werd verder uitgewerkt en betreft het behoud en de consolidatie van wat is en een ongewijzigde overname van de federale beleidsvisie en de federale beleidsinstrumenten. Toch stelt men ook dat de overheveling uitnodigt tot het ontwikkelen van visie op waar Vlaanderen naartoe wil met de nieuwe bevoegdheid en ziet men opportuniteiten om een meer integraal beleid te voeren t.a.v. het 'forensisch cliënteel'.

Ondertussen werd door de verschillende betrokken federale en gemeenschapsministers een samenwerkingsakkoord⁵ afgesloten m.b.t. de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen. Dit akkoord voorziet in een aantal overlegstructuren op verschillende niveaus en met als belangrijkste doel het 'veilig stellen van de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen en het behoud van hun specifieke karakter en meerwaarde'.

Dat men in dit stadium vooral opteert voor consolidatie van de dienstverlening is begrijpelijk. Valkuil is echter dat het hierbij blijft, en dat de Vlaamse overheid wel zal voorzien in de middelen noodzakelijk om de dienstverlening te continueren maar deze evolutie niet aangrijpt als kans om een stem op te eisen in het debat betreffende de maatschappelijke benadering van criminaliteit, dit niettegenstaande de jarenlange betrokkenheid op het terrein.

Zodoende ook riskeert de Vlaamse overheid op het terrein de 'verkokering' verder in de hand te werken. De focus wordt gericht op wat de verschillende werkvormen op het raakvlak Justitie Welzijn onderscheidt en er wordt voorbijgegaan aan wat hen verbindt. Hier dreigt een gemiste kans om de brug te slaan tussen de verschillende werkvormen op het raakvlak Justitie-Welzijn en van daaruit de brug te slaan naar de gerechtelijke actoren enerzijds en de oplossingscapaciteit voorhanden in de samenleving anderzijds. Het perspectief op een 'participatieve' invulling van de maatschappelijke reactie op criminaliteit dreigt verloren te gaan. Bovendien dreigen de praktijken, indien niet ingeschreven in een duidelijke beleidsvisie herleid te worden tot individuele interventiemethodieken met ook een zeer onduidelijk profiel t.a.v. de gebruikers van de 'dienstverlening'.

Wij willen de Vlaamse verkozenen uitdrukkelijk oproepen om verder te gaan dan het louter consolideren van de dienstverlening. Vlaanderen *'moet niet zo maar ontvangen wat komt, maar er actief mee omgaan'* (AERTSEN, 2013).

Wij verwachten dat de Vlaamse overheid, in samenspraak met de praktijk, een visie ontwikkelt over waar zij met haar bevoegdheid op het raakvlak Justitie-Welzijn naartoe wil. Wil zij aan de zijlijn blijven staan of wil zij zich engageren samen met de federale beleidsverantwoordelijken na te denken over de richting waarin de strafrechtsbedeling dient aangestuurd? Wil zij zich inschrijven in een strafrechtelijk beleid eenzijdig gericht op controle en risicobestrijding of wil zij pleitbezorger zijn voor een meer op communicatie en participatie gerichte strafrechtsbedeling waarin actief ruimte wordt

⁴ Groenboek Zesde Staatshervorming Deel 6 Justitieel beleid 16 september 2013.

⁵ Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap m.b.t. de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen.

gecreëerd voor een rijkdom aan invalshoeken en ook de samenleving actief wordt aangesproken op haar oplossingscapaciteit?

Wij roepen de Vlaamse overheid ook op vanuit een duidelijke beleidsvisie de praktijken die onder haar bevoegdheid ressorteren aan te sturen. Het gaat hierbij voor ons over meer dan voorzien in reglementeringen, erkenningen en middelen. Wij verwachten een actief engagement waarbij ook de praktijk wordt gestimuleerd om haar verantwoordelijkheid op te nemen en zich te engageren in het debat en uitvoering te geven aan de beleidsmatige opties.

Wij roepen de federale en Vlaamse overheid op om zich m.b.t. hun gezamenlijke bevoegdheid onderling te verhouden met het oog op het ontwikkelen van een geïntegreerd strafrechtelijk beleid. Dit veronderstelt een permanent gestructureerd overleg zowel bovenlokaal als lokaal, met gelijkwaardige vertegenwoordiging van de verschillende betrokken actoren en met participatie van het werkveld.

Ten slotte nodigen wij alle betrokkenen uit zich in hun fundamentele denkoefening te laten inspireren door wat de wetenschap de voorbije decennia aan inzichten heeft bijgebracht inzake de ontwikkeling van een kwaliteitsvolle strafrechtsbedeling.

REFERENTIES

- AERTSEN, I. (2013). Kansen voor een responsieve gemeenschapsjustitie. Beschouwingen bij de zesde staatshervorming. *Panopticon*, 34(4), 237-244.
- DUPONT, L. (1980) tijdens de 'Persconferentie Panopticon', *Panopticon* 1980, 104.