

De gele duikboot

TOM VANDER BEKEN^a

De beleidsintenties van de Vlaams minister van Justitie en Handhaving



Panopticon, 40 (5), 339-343

© 2019 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2019

^a Gewoon Hoogleraar, Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht en Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Universiteit Gent (Corresp.: tom.vanderbeken@ugent.be)

Op het moment van het schrijven van dit editoriaal zijn de federale, Vlaamse en Europese verkiezingen in België precies zes maanden achter de rug. Toen het stuk enkele maanden geleden werd ingepland dacht ik eraan dat het misschien mogelijk zou zijn om te reflecteren over de voornemens en ambities van een nieuwe federale regering op het vlak van justitie. Misschien was er zelfs al een eerste beleidsnota van de nieuwe minister om tegen het licht te houden. Van een nieuwe federale regering is evenwel nog geen sprake waardoor ik het wellicht wat naïeve plan heb moeten opbergen.

Maar dat betekent niet dat er geen nieuwe beleidsintenties op het vlak van justitie zijn. We hebben ondertussen immers wel regionale regeringen met eigen akkoorden en intenties die voor de lezers van dit tijdschrift erg relevant kunnen zijn. De opeenvolgende staatshervormingen hebben heel wat bevoegdheden van het federale naar het regionale niveau doorgeschoven. Die beweging is al decennia aan de gang en we zijn ondertussen vertrouwd geraakt met de afkalving van federale justitieaangelegenheden ten voordele van de deelstaten. Sommige verschuivingen lagen in de lijn van de verwachtingen en kunnen gezien worden als een (constitutionele) verankering van het onderscheid tussen recht en hulpverlening. Zo bleef het straffen een onderdeel van een federale justitie, terwijl de hulp- en dienstverlening aan de gestrafden en hun omgeving een plaats kreeg in de welzijnsbevoegdheden van de deelstaten.

De laatste jaren heeft die evolutie zich verdergezet en ook domeinen die destijds wellicht veel dichterbij de straf en bij bevoegdheden van de federale overheid werden gesitueerd bij de deelstaten ondergebracht. Dat justitiehuisen en elektronisch toezicht regionale materie zouden worden, hadden velen enkele jaren geleden wellicht dan ook niet meteen zien aankomen.

Ik maak mij sterk dat de inhoud van het nieuwe Vlaams Regeerakkoord heel wat lezers op-nieuw heeft verrast. Hoewel geen verdere staatshervorming is doorgevoerd, lijkt Vlaanderen heel steile ambities te koesteren om op het vlak van justitie (en veiligheid) nog heel wat meer naar zich toe te trekken dan tot nog toe het geval was. Dat het Vlaanderen op dat vlak menens is, wordt onderstreept door de beslissing om voor het eerst een eigen minister van Justitie en Handhaving (Zuhal Demir, N-VA) aan te duiden. Die nieuwe minister van Justitie en Handhaving (die ook Omgeving, Energie en Toerisme in haar portefeuille heeft) heeft

haar beleidsintenties enkele weken geleden bekendgemaakt in een beleidsnota “Justitie en Handhaving 2019-2024”.

In de inleiding van die nota geeft de minister onmiddellijk aan waar het op staat. Ze wil de bestaande Vlaamse bevoegdheden inzake justitie en handhaving bundelen en op die manier de fundamenteen leggen voor een gemeenschapsgerichte justitie die vertrekt van een snelle, kordate en consequente opvolging van wie de regels overtreedt. De focus zal daarbij vooral komen te liggen op responsabilisering en het beperken van recidive. Anders gezegd: Vlaanderen wil regelovertreders kort en kordaat op de huid zitten en hen mee verantwoordelijk stellen voor wat er met hen kan of zal gebeuren. Het doel daarvan is om op die manier het risico op nieuwe regelovertredingen te beperken.

Dit is opmerkelijke taal voor een minister zonder expliciete ‘strafbevoegdheden’. Het organiseren van de strafrechtelijke reactie op een misdrijf en de uitvoering van de straf is immers een federale bevoegdheid die nog steeds in handen is van politiediensten, parket-magistraten, onderzoekrechters, rechters uit de strafuitvoeringsrechtbank en een federale minister van Justitie. Dat na het Vlinderakkoord van 2011 de justitiehuizen werden gecommunautariseerd en is beslist om de gemeenschappen en de gewesten nader te betrekken bij het strafuitvoerings- en vervolgingsbeleid, verandert op een aantal vlakken veel, maar niet alles. Het Vlaamse beleid na de zesde staatshervorming bracht de justitiehuizen onder bij haar bevoegdheden inzake welzijn en trachtte van daaruit de brug naar justitie en de straf te maken. De toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen (CD&V) omschreef de nieuwe bevoegdheden in zijn beleidsnota 2014-2019 als een kans om *“te investeren op het raakvlak tussen hulpverlening en justitie, een samenspel met een toenemend maatschappelijk belang”* (p. 7). De nieuwe minister van Justitie en Handhaving gebruikt het woord “welzijn” in haar nota bijna alleen nog om naar de bevoegdheden van de minister van Welzijn te verwijzen. “Hulpverlening” is amper goed voor acht hits in de beleidsnota, terwijl “recidive” niet minder dan 19 keer opduikt. Jo Vandeurzen gebruikte het in 2014 amper tweemaal.

De nieuwe minister geeft aan zich in de eerste plaats tot de slachtoffers te richten. Slachtoffers hebben immers *“al zoveel [...] moeten meemaken”* en voelen *“zich toch vaak in de kou gelaten [...] door onze maatschappij”* (p. 6). Daarom hebben zij behoefte aan bijstand en steun. De minister ziet het als een belangrijke taak voor de Vlaamse Justitie om ook te voorkomen dat nieuwe slachtoffers worden gemaakt. Daarom moet op de daders gewerkt worden via een *“stevige begeleiding van delinquenten, binnen en buiten de gevangenis”*. Er zal worden ingezet op dadertherapie *“niet enkel om de re-integratie van daders in onze maatschappij te bevorderen, maar vooral om te voorkomen dat ze hervallen. Het meten van de risico’s op recidive moet dan ook de standaard zijn in het kader van een nauwere opvolging, zodat we een begeleiding op maat kunnen bieden voor delinquenten met het oog op re-integratie.”* (p. 6). Daders worden in de nota zeer expliciet in termen van risico’s omschreven waarbij de (Vlaamse) overheid de taak op zich neemt om die risico’s te evalueren, op te volgen en eventueel te verminderen via een begeleiding op maat. Het oog is daarbij sterk gericht op het beperken van recidive of hervall als misdrijfpleger. Voor de gedachte dat wetsovertreders ook niet alleen als risico kunnen worden gezien maar ook als mensen met sterktes waar aanknopingspunten kunnen worden gevonden om een re-integratietraject op te zetten met expliciete aandacht voor processen van desistance en herstel lijkt in de beleidsnota weinig of geen plaats.

Deze minister van Justitie is duidelijk ook een minister van Handhaving. De minister handhaaft de strafwet door te zorgen dat ze haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t.

de strafuitvoering kordaat, consequent en vanuit een risicoperspectief opneemt. De minister is evenwel ook bevoegd om de naleving van Vlaamse regels – en in sommige gevallen ook die van andere overheden, de federale inclus – te verzekeren via een bestuurlijk handhavingsapparaat. Op 22 maart 2019 (*Staatsblad* 13 mei 2019) kwam al een Vlaams kaderdecreet betreffende de bestuurlijke handhaving tot stand met procedures en regels voor een eengemaakte en gestroomlijnde (bestuurlijke) handhaving van Vlaamse regels. Dit “sancatieprocesrecht” heeft volgens de (vorige) Vlaamse regering het voordeel dat gemeenschappen en gewesten niet langer afhankelijk zijn van het federale openbaar ministerie en van de federale justitie om overtredingen van hun regels te sanctioneren. Voor sommigen is dit decreet een Vlaams wetboek van bestuurlijke handhaving dat qua opzet en ambities nog in weinig verschilt van wat het federale wetboek van strafvordering regelt. Zij zien dit als een Vlaams wetgevend arsenaal dat niet alleen naast, maar ook op heel wat punten tegen de federale strafvordering lijkt in te gaan. Wat er ook van zij, als dit geïmplementeerd wordt zullen we ons vertrouwd moeten leren maken met nieuwe concepten als een bestuurlijk opsporingsonderzoek, een bestuurlijke opsporingsagent, een bestuurlijk sanctiedossier, Vlaamse vervolgings- en beboetingsinstanties.

Blijkens haar beleidsnota wil de minister van Justitie en Handhaving dat bestuurlijk kader verder uitbouwen zodat Vlaanderen zelf, en beter dan de federale overheid, haar regels kan handhaven: *“Waar de strafrechtshetel keten verzadigd is, zal bestuurlijke handhaving een tijds- en kostenbesparend alternatief bieden om een Vlaams bestaftsingsbeleid door te voeren. Als we Vlaanderen veilig en welvarend willen houden, is een krachtdadige Vlaamse Justitie noodzakelijk.”* (p. 6)

Maar dat is nog niet alles. De minister van Justitie en Handhaving wil niet alleen de federale straffen kordaat en consequent mee uitvoeren en de handhaving van Vlaamse regels meer in eigen handen nemen. Blijkens haar beleidsnota, die ook hier een expliciet punt uit het Vlaams regeerakkoord overneemt, wil zij zich ook bezighouden met het voorkomen van georganiseerde misdaad, ondermijnende criminaliteit en criminele bendes. Zij wil vermijden dat zij die dergelijke vormen van criminaliteit plegen, misbruik maken van Vlaamse en lokale maatregelen en procedures en hen treffen waar dit het meeste pijn doet: hun geld en hun uitvalbasis. De minister kondigt daarom de opmaak van een decretaal kader aan *“waarvan ook de lokale besturen gebruik kunnen maken voor de weigering, schorsing of intrekking van (omgevings)vergunningen, subsidies, concessies en overheidsopdrachten indien blijkt dat een burger of onderneming crimineel is”*. Op die manier wil de minister voorkomen dat criminele bendes hun activiteiten kunnen uitvoeren door *“het hen ontnemen van vergunningen, subsidies, concessies, aanbestedingen, enzovoort.”* (p. 6)

Dit is een zeer opmerkelijke beleidsintentie. De minister kondigt hier immers expliciet de uitbouw van een Vlaams gewapend bestuursrecht aan. Het gewapend bestuur, of minstens de intenties om dat te realiseren en daarvoor regelgevende initiatieven te nemen, kent een lange geschiedenis. Toen de New Yorkse economie in de jaren '80 en '90 van vorige eeuw nagenoeg volledig in de greep van de maffia was geraakt, werd gekozen voor een beleid waarbij de stad erop zou toezien geen zaken (meer) te doen met criminelen en hen het leven in de legale wereld zo moeilijk mogelijk te maken door hen o.m. vergunningen af te nemen of te weigeren of uit te sluiten van openbare aanbestedingen. Dit beleid werd vorm gegeven toen Rudolph Giuliani – nu vooral bekend als raadsman van Donald Trump – burgemeester was van New York (1994-2001). Cyrille Fijnaut bestudeerde deze aanpak in New York en inspireerde de Nederlandse overheid om eenzelfde strategie ook toe te passen in de strijd tegen misdaadgroepen die ondertussen ook in Nederland vaste voet hadden gekregen. In

1994 omschreef de Nederlander Struiksma dit voor het eerst als gewapend bestuur. Zoals de ijzeren staven het beton steviger maken, moest deze aanpak ook het bestuur kunnen wapenen. Het gewapend bestuursrecht maakt het bestuursrecht (en dan in het bijzonder vergunningstelsels en aanbestedingsbeslissingen) steviger zodat het minder vatbaar zou worden voor misbruik door criminele groepen en misdaadondernemers. In 2002 stemde Nederland de wet bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) waarbij een instantie in het leven werd geroepen die toegang heeft tot allerlei informatiebronnen en op basis daarvan lokale overheden advies kan geven over de risico's op criminele infiltratie bij het nemen van beslissingen over vergunningen of aanbestedingen. In 1996 wordt de term gewapend bestuursrecht voor een eerste keer gebruikt in een actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit. Sindsdien is het gewapend bestuursrecht vaste prik in federale beleidsdocumenten. De federale Kadernota's Integrale Veiligheid van 2004 en 2016 en nationale veiligheidsplannen voorzien allemaal in een uitbouw van het gewapend bestuursrecht en in de uitwerking van een wettelijk kader dat een specifieke en gestructureerde informatiedoorstroming (voornamelijk tussen bestuurlijke en gerechtelijke overheden) mogelijk maakt. Ook de vorige federale regering maakte van de uitwerking van een dergelijk wettelijk kader een belangrijk beleidspunt. Een en ander verliep evenwel niet van een leien dakje. Gewapend bestuursrecht vergt het opmaken van regels voor informatie-uitwisseling en besluitvorming die hoe dan ook op gespannen voet staan met regels en principes uit het gegevensbeschermingsrecht (o.m. finaliteitsbeginsel), strafprocedure (geheim van onderzoek), administratief en grondwettelijk recht (bevoegdheden gemeenten),... Het enthousiasme om regels voor gewapend bestuur te ontwerpen is bovendien ongelijk verdeeld in het land. In Vlaanderen is het Nederlandse systeem goed gekend en wordt het veelal gezien als een voorbeeld dat navolging verdient. Een aantal gemeentes of bovengemeentelijke verbanden tracht expliciet het Nederlandse model toe te passen (al dan niet) binnen de contouren van wat het Belgische recht op dat vlak momenteel toelaat. Aan Waalse zijde is het geloof in de noodzaak van een gewapend bestuursrecht veel minder groot. De principiële (juridische) bezwaren tegen de invoering van een kader voor gewapend bestuur lijken daar ook zwaarder te wegen. Niettemin zijn de toenmalige federale minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon en minister van Justitie Koen Geens erin geslaagd om voorontwerpen van federale wetgeving op de ministerraad goedgekeurd te krijgen. Een eerste ontwerp had tot doel om (gemeentelijke) wetgeving aan te passen zodat de gemeenten meer mogelijkheden krijgen om aan gewapend bestuur te doen, met o.m. de mogelijkheid om een administratief onderzoek naar de financiële situatie en moraliteit te voeren. Een tweede ontwerp voorzag in de oprichting van een Belgische Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB) die allerhande informatie zou kunnen verzamelen en gemeenten een advies verlenen over de risico's van criminele betrokkenheid wanneer zij beslissingen nemen over overheidsopdrachten, subsidies, vergunningen en vastgoedtransacties. Deze ontwerpen werden evenwel pas in de zomer van 2018 en in maart 2019 ingediend en werden uiteindelijk niet meer in het parlement behandeld.

De Vlaamse regering en haar minister van Justitie en Handhaving lijken er weinig vertrouwen in te hebben dat er van dat gewapend bestuur op federaal niveau iets terecht zal komen. Ze kiezen er nu resoluut voor om wat federaal ter tafel lag op Vlaams niveau op te nemen en een eigen Vlaams gewapend bestuursrecht uit te werken. En zo komt het aanpakken van georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en criminele (motor) bendes nu ook op een Vlaams prioriteitenlijstje. Vlaanderen wil bij decreet regels maken voor een gewapend bestuursrecht waarbij dus o.m. veranderingen aangebracht zullen moeten worden aan het instrumentarium dat betrekking heeft op informatiedoorstroming tussen gerechtelijke en bestuurlijke actoren. Dit belooft een forse klus te worden en het zal de

relatie met de federale overheid ongetwijfeld op scherp zetten. Het is hoe dan ook straf dat een materie waarvoor de ene dag een federaal kader noodzakelijk wordt geacht, de andere dag plots decretaal geregeld zal worden.

Hoe en in welke mate de intenties uit dit beleidsplan geconcretiseerd en gerealiseerd zullen kunnen worden is koffiedik kijken. Spanning tussen de verschillende beleidsniveaus lijkt evenwel verzekerd, wat ook de samenstelling van de federale regering zal zijn. En wat zullen de gerechtelijke overheden van dit plan denken? Zal het openbaar ministerie meestappen in een dergelijk verhaal en dit Vlaams beleid mee uitvoeren? En wie zal dat allemaal betalen? Bestuurlijke handhaving en gewapend bestuur vereisen immers niet alleen de inzet van Vlaamse middelen en capaciteit. Zal de door de lokale en federale overheden gefinancierde politie zomaar ingezet kunnen worden voor Vlaamse prioriteiten en handhavingsprojecten?

Toen Brice De Ruyver bijna vijf jaar geleden in dit blad de beleidsintenties van de toenmalige federale regering en van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie onder de loep had genomen (2015, 81-87), vatte hij zijn bevindingen samen in de titel *“Aan uitdagingen geen gebrek!”*. Die titel zou ook dit stuk kunnen sieren. Al zou *“Aan ambities geen gebrek!”* het beleid van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving misschien beter samenvatten. Ik koos intuïtief evenwel voor een heel andere titel. Wanneer over justitie wordt gereflecteerd, worden niet zelden metaforen uit de zeevaart gebruikt. Bij justitie hoort dan vaak het beeld van een oud en roestig schip. Een grote tanker die door de kapitein moeilijk van richting te veranderen valt en traag een eigen gangetje tuft. Een schip ook dat op verschillende plaatsen lekken vertoont waardoor het water naar binnen stroomt. Er wordt gehoozd met pompen en soms zelfs met emmertjes. Hoewel het justitieschip met Octopusarmen wat werd opgelapt en extra structuur heeft gekregen, kraakt de grote onder federale vlag varende boot in al zijn voegen. En nu zien we plots een glimmende gele duikboot aan de oppervlakte komen. Het nieuwe Vlaamse vaartuig positioneert zich naast de grote tanker en vaart een eindje mee. De vrouwelijke kapitein komt op dek en zwaait fier naar haar collega op de brug van de grote tanker. Ze roept hem toe dat ze vanaf nu niet langer naast of achter hem zal varen. Haar boot is moderner en sneller. Zij zal vanaf nu, afwisselend onder en boven water, een eigen koers uitzetten. Ze voegt eraan toe dat het goed zou zijn om haar zoveel mogelijk te volgen. Ze weet welke koers moet worden gevaren. En als de grote tanker in de buurt blijft, kan ze daar ook graag af en toe eens komen bijtanken. Zo doen we dat op zee toch?