

**GROENBOEK
ZESDE
STAATSHERVORMING**

**DEEL 6
JUSTITIEEL BELEID**

16 SEPTEMBER 2013

Inhoud

HOOFDSTUK 1. VERVOLGINGSBELEID	3
Afdeling 1. Injunctierecht	3
Afdeling 2. Deelname aan strafrechtelijk en veiligheidsbeleid (Samenwerkingsakkoord)	7
HOOFDSTUK 2. JUSTITIEHUIZEN.....	16
HOOFDSTUK 3. JEUGDSANCTIERECHT	29
HOOFDSTUK 4. EERSTELIJS JURIDISCHE RECHTSBIJSTAND	40

HOOFDSTUK 1. VERVOLGINGSBELEID

Afdeling 1. Injunctierecht

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

▪ Vóór de zesde staatshervorming

- Via het injunctierecht kan de minister van justitie het openbaar ministerie bevelen om, in individuele gevallen, een dossier strafrechtelijk te vervolgen of om een rechtsmiddel aan te wenden. Dit is echter geen courante of alledaagse praktijk. Het is een recht dat pas in laatste instantie en enkel in uitzonderlijke gevallen gebruikt wordt, omdat het de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in gevaar brengt. Het injunctierecht houdt enkel in dat de minister de opsporing en vervolging kan bevelen (i.e. positief injunctierecht). Een negatief injunctierecht (minister kan opsporing en vervolging verbieden) is niet mogelijk. Deze twee uitgangspunten (i.e. injunctierecht is uitzonderlijk + enkel een positief injunctierecht) blijven behouden na de overdracht.
- Enkel de federale minister van justitie heeft momenteel een injunctierecht (art 151 § 1 Grondwet + art.364 Wetboek Strafvordering).
- De Grondwet voorzagt reeds een mogelijkheid om deze regeerperiode injunctierecht toe te kennen aan de deelstaten (art. 195 12° staat toe om art.151 § 1 van de Grondwet te wijzigen zodanig dat “de gemeenschappen en de gewesten in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, beschikken over het recht om de vervolging te bevelen, via de federale Minister van Justitie die de uitvoering onmiddellijk verzekert”). Het huidige art.151 van de Grondwet moet dus aangepast worden conform artikel 195 12° van de Grondwet.

▪ Na de zesde staatshervorming

Tekst institutioneel akkoord (p. 37):

“De deelstaten zullen, via een door de deelstaatregering afgevaardigde minister, over een positief injunctierecht beschikken voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn. De afgevaardigde minister van de deelstaat zal zijn aanvraag aan de federale minister van Justitie bezorgen die haar onmiddellijk zal laten uitvoeren.

- In de materies die tot hun bevoegdheden behoren zullen de deelstaten met de federale staat een samenwerkingsakkoord sluiten dat betrekking zal hebben op:

- *het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en het opstellen van richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid;*
- *het formaliseren van de vertegenwoordiging van de deelstaten in het College van procureurs-generaal;*
- *de kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal veiligheidsplan.”*

Voorgestelde wetteksten:

- ✓ Nieuw artikel 151, § 1, tweede en derde lid:

“Via de in het eerste lid bedoelde minister beschikken de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, elk wat hen betreft, bovendien over het recht om de vervolging te bevelen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren. Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid legt de uitoefeningsmodaliteiten van dit recht vast.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, bepaalt de deelname van de gemeenschappen en gewesten, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, aan de uitwerking van de in het eerste lid bedoelde richtlijnen en aan de planning van het veiligheidsbeleid, evenals de deelname, wat dezelfde aangelegenheden betreft, van hun vertegenwoordigers aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal.”

✓ Nieuw artikel 11bis BWHI:

“Indien het daartoe aangeduide lid van de regering de in artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet bedoelde minister verzoekt om vervolgingen te bevelen, beveelt hij deze vervolgingen zonder verwijl en maakt hij de vraag over aan het openbaar ministerie.

Voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, nemen de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, elk wat hen betreft, deel aan de uitwerking van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, alsook aan de Kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan.

De gemeenschappen en de gewesten nemen, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, deel aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal, met inbegrip van de prioritisering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen.”

✓ Nieuw artikel 92bis, § 4decies:

“De federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten sluiten in elk geval een Samenwerkingsakkoord om de modaliteiten met betrekking tot de in artikel 11bis, tweede en derde lid, bedoelde aangelegenheden nader te regelen.”

De uitoefeningsmodaliteiten van het injunctierecht worden ook beschreven in de memorie van toelichting bij het voorstel tot herziening van art.151 §1 Grondwet¹:

“1^o) Voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een positief injunctierecht. De bijzondere wet legt de uitoefeningsmodaliteiten van dit recht vast. Het tegelijkertijd ingediende voorstel van bijzondere wet (Parl. St. Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1) voorziet erin dat de afgevaardigde minister van de deelstaat zijn aanvraag aan de federale minister van Justitie zal bezorgen die haar zonder verwijl zal laten uitvoeren. De minister wordt daartoe aangesteld door de regering van de bevoegde gemeenschap of het bevoegde gewest bij de opmaak van de taakverdeling in zijn schoot. Bijgevolg behoort het positief injunctierecht tot de bevoegdheden van deze minister. Hij richt zijn vraag tot de federale minister van Justitie nadat een beslissing in die zin werd genomen binnen de regering waar hij deel van uitmaakt. Hij motiveert deze vraag vanuit de eigen bevoegdheden van de deelstaat, en verduidelijkt de bepaling in het decreet of de ordonnantie die de inbreuk voorziet dewelke hij op grond van zijn positief injunctierecht wenst te laten vervolgen. De federale minister van Justitie oefent een marginale legaliteitscontrole uit door na te gaan of deze voorwaarde is vervuld. De federale minister van Justitie beveelt de vervolging zonder verwijl door het overmaken van de vraag aan het parket.

Voor het overige doet dit voorstel tot herziening van de Grondwet geen afbreuk aan de huidige bevoegdheid van de federale minister van Justitie om een vervolging te bevelen.”

▪ **Aandachtspunten**

De federale minister van justitie oefent een marginale legaliteitscontrole uit. De federale minister gaat na of er een motivering en decretale grondslag is voor de injunctie. Het is belangrijk dat de federale minister geen appreciatiebevoegdheid heeft: de vraag van de deelstaten moet altijd uitgevoerd worden.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen?

Optie 1 (Nuloptie): één minister bevoegd voor injunctierecht, met maximale autonomie: het injunctierecht wordt toegekend aan een door de Vlaamse Regering aangeduide bevoegde minister en dit recht is een privilege van de minister.

Optie 2: één minister bevoegd voor injunctierecht, met beperkt kader om injunctierecht in te bedden: het injunctierecht wordt toegekend aan een door de Vlaamse Regering aangeduide bevoegde minister en er worden een beperkt aantal drempels ingebouwd om te vermijden dat het recht te vaak wordt gebruikt. Diverse subopties zijn mogelijk.

¹ St. Senaat, 2012-2013, 5-2243/1

▪ Eerste optie

Wat houdt deze optie in?

De nuloptie is analoog aan het huidige beleid op federaal niveau:

- De Vlaamse Regering duidt een Vlaamse minister aan die bevoegd is voor het injunctierecht. De vakministers van de verschillende beleidsvelden kunnen aan de bevoegde vakminister vragen om het injunctierecht uit te oefenen.
- Het injunctierecht is een voorrecht van de aangeduide vakminister. Er zijn geen voorschriften met betrekking tot hoe dit recht wordt uitgeoefend.
- De voordelen hiervan zijn dat het voldoende duidelijk is wie het injunctierecht kan uitoefenen, dat dit een rem vormt op het veelvuldig gebruik van het injunctierecht, dat het geheim van het onderzoek zo veel mogelijk gewaarborgd wordt en dat er één aanspreekpunt, één contactpersoon is in relatie tot het College van Procureurs-generaal.
- De Vlaamse minister, bevoegd voor het injunctierecht, zal meestal niet functioneel bevoegd zijn. Dit kan enerzijds een nadeel zijn omdat de minister onvoldoende voeling zal hebben met de individuele dossiers. Anderzijds kan het ook voordelen hebben om bepaalde strafrechtelijke aspecten van beleid los te koppelen van de inhoudelijke aspecten van een materie. Het strafbeleid (met inbegrip van het injunctierecht) wordt dan op afstand geplaatst van individuele dossiers.

Wat zijn de effecten?

- Effecten voor het openbaar ministerie:
 - ✓ er is nog steeds een risico dat het injunctierecht te vaak zal gebruikt worden. Dit zou leiden tot een groot wantrouwen tussen de minister en het openbaar ministerie. Op federaal niveau wordt dit recht zelden gebruikt. Er zijn echter enkele verschillen met het regionale niveau:
 - op federaal niveau zal het injunctierecht enkel gebruikt worden voor zaken die al tot de bevoegdheid behoren van de federale minister van justitie. Op Vlaams niveau zal dit wellicht gevraagd worden door de verschillende vakministers, waardoor het risico ontstaat dat er teveel vragen komen.
 - op federaal niveau is reeds vele jaren ervaring met deze bevoegdheid en heeft men geleerd om deze bevoegdheid spaarzaam te gebruiken.
- Effecten voor de Vlaamse overheid:
 - ✓ in deze optie neemt één minister de beslissing. Er is geen voorafgaand overleg nodig.
- Effecten voor de federale overheid:
 - ✓ moet het injunctierecht onmiddellijk overmaken aan het openbaar ministerie.

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

Er moeten afspraken gemaakt worden over het mandaat van de Vlaamse minister die de bevoegdheid van het injunctierecht krijgt. Indien deze minister verplicht is om gevolg te geven aan elk verzoek van een Vlaamse vakminister, ontstaat het risico dat het injunctierecht teveel gebruikt wordt. Indien de minister een appreciatiebevoegdheid heeft, verkleint het risico op veelvuldig gebruik. Anderzijds ontstaat het risico dat de minister zeggenschap krijgt over de handhaving van een bevoegdheid van een andere vakminister.

▪ Tweede optie

Wat houdt deze optie in?

Ook in de tweede optie gaat het uitsluitend om een positief injunctierecht, dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruikt wordt.

Deze optie houdt het volgende in:

- De Vlaamse Regering duidt een Vlaamse minister aan die bevoegd is voor het injunctierecht. Het injunctierecht wordt toegekend aan deze minister. De ministers van de verschillende beleidsvelden kunnen aan deze minister vragen om het injunctierecht uit te oefenen.
- Om te garanderen dat het zelden gebruikt wordt, worden in deze optie bepaalde drempels ingevoerd. Deze drempels mogen echter niet te strikt zijn, waardoor de minister teveel gebonden zou zijn. De tweede optie houdt daarom in dat een beperkt kader gecreëerd wordt om het injunctierecht in te bedden:

Het gebruik van het injunctierecht vereist een beslissing van de Vlaamse Regering. Een combinatie met de nuloptie is ook mogelijk, waarbij het injunctierecht een beslissing vereist van de voltallige Vlaamse Regering maar waarbij de één minister gelast wordt om de beslissing uit te voeren (i.e. het injunctiebevel overmaken aan de federale regering)

Wat zijn de effecten?

- Effecten voor het openbaar ministerie:
 - ✓ door het recht op zo hoog mogelijk niveau te plaatsen verkleint de kans dat het te veel gebruikt wordt
 - ✓ er is een risico dat individuele dossiers te veel gepolitiseerd worden
 - ✓ het is onduidelijk of de vertrouwelijkheid van het dossier kan gegarandeerd worden in deze optie.
- Effecten voor de Vlaamse overheid:
 - ✓ het gebruik van het injunctierecht is erg delicaat wordt makkelijk gemediatiseerd. Door de beslissing te plaatsen op het niveau van de Vlaamse Regering is de beslissing voldoende politiek gevalideerd
 - ✓ in gevallen van hoogdringendheid moet een versnelde besluitvormingsprocedure gebruikt worden in de Vlaamse Regering.
 - ✓ de minister heeft geen volledige vrijheid om het injunctierecht te gebruiken.
- Effecten voor de federale overheid:
 - ✓ moet het injunctierecht onmiddellijk overmaken aan het openbaar ministerie (cfr. nuloptie)

Afdeling 2. Deelname aan strafrechtelijk en veiligheidsbeleid (Samenwerkingsakkoord)

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

- **Vóór de zesde staatshervorming**
- Richtlijnen strafrechtelijk beleid:
 - ✓ Strafrechtelijk beleid is het geheel van maatregelen die het vervolgen van misdrijven, het straffen van daders en het begeleiden van slachtoffers betreffen. De richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid zijn een belangrijk instrument om dit beleid vast te leggen. Deze richtlijnen moeten ervoor zorgen dat een uniform opsporings- en vervolgingsbeleid tot stand komt en dat prioriteiten geselecteerd worden. Ze bevatten, per handavingsdomein, een aantal criteria om de strafvordering van het openbaar ministerie te structureren (vb. in welke gevallen zal gedagvaard worden? Wanneer wordt een minnelijke schikking voorgesteld; welke strafmaat zal gevorderd worden...).
 - ✓ Art. 143quater Ger W bepaalt dat de minister van Justitie deze vastlegt, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen. Deze richtlijnen zijn bindend voor alle leden van het openbaar ministerie. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep staan in voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen binnen hun rechtsgebied. Het opstellen van deze richtlijnen is tot op heden een louter federale bevoegdheid.
 - ✓ Vlaamse administraties worden in de praktijk reeds sporadisch betrokken bij het voorbereiden van dit beleid (zie bijlagen, p. 1), voor een overzicht per beleidsdomein). Deze betrokkenheid is echter vaak ad hoc en steeds gebaseerd op goodwill van het federale niveau. Formeel kan Vlaanderen niet wege op de voorbereiding van de richtlijnen.
- Werking van het college procureurs-generaal:
 - ✓ Het college adviseert de minister van justitie over de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid. Het is ook bevoegd voor de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid en voor de goede werking van het Openbaar Ministerie. Het evalueert o.a. de wijze waarop de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid door de federale procureur worden uitgevoerd. Het licht de minister bovendien in over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.
 - ✓ Over de werking is het volgende vastgelegd:
 - art 143bis§2 Ger W waarin wordt bepaald dat het college bij consensus beslist;
 - art 143bis§3 Ger W waarin wordt bepaald dat het college expertisenetwerken kan oprichten en de werking ervan regelt: Het college van procureurs-generaal kan expertisenetwerken instellen, waarvan magistraten en andere experts deel uitmaken. Deze netwerken vervullen een belangrijke rol bij het voorbereiden van het strafrechtelijk beleid. Ze zorgen ervoor dat de informatiedoorstroming tussen de leden van het openbaar ministerie wordt bevorderd. Ze melden allerlei juridische en praktische problemen aan het college procureurs-generaal (zoals inzake de praktische toepassing van de richtlijnen strafrechtelijk beleid), werken daarvoor oplossingen uit, formuleren aanbevelingen en maken ontwerpomzendbrieven en –adviezen. De deelname aan een

vertegenwoordigers aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal.”

✓ **Nieuw artikel 11bis BWHI:**

“Indien het daartoe aangeduide lid van de regering de in artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet bedoelde minister verzoekt om vervolgingen te bevelen, beveelt hij deze vervolgingen zonder verwijl en maakt hij de vraag over aan het openbaar ministerie.

Voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, nemen de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, elk wat hen betreft, deel aan de uitwerking van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, alsook aan de Kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan.

De gemeenschappen en de gewesten nemen, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, deel aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal, met inbegrip van de prioritisering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid in het algemeen.”

✓ **Nieuw artikel 92bis, § 4decies:**

“De federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten sluiten in elk geval een Samenwerkingsakkoord om de modaliteiten met betrekking tot de in artikel 11bis, tweede en derde lid, bedoelde aangelegenheden nader te regelen.”

De memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming verduidelijkt wat er in het samenwerkingsakkoord, vermeld in het nieuwe artikel 92bis, § 4decies, kan staan:

“Dit Samenwerkingsakkoord heeft onder meer als doel de procedure te organiseren die moet leiden tot het nemen van bindende richtlijnen inzake strafrechtelijk beleid (met inbegrip van de prioritisering in het algemeen), inclusief het opsporings- en vervolgingsbeleid en de richtsnoeren inzake veiligheid in de materies die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten vallen, alsmede het formaliseren van de deelname van de gemeenschappen en de gewesten aan de vergaderingen van het college van procureurs-generaal.

Met betrekking tot dit laatste punt, zal het Samenwerkingsakkoord meer in het bijzonder de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten regelen in de vergaderingen van het college van procureurs-generaal en kan het bijvoorbeeld voorzien dat de minister die deelneemt aan de vergaderingen van het college van procureurs-generaal de minister is die aangeduid werd om vervolgingen te bevelen, of nog de functioneel bevoegde minister dan wel dit punt over laten ter ieders beoordeling. Het regelt de gevallen waarin de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten deelnemen aan de vergaderingen van het College van Procureurs-generaal, indien deze betrekking hebben op het vastleggen van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid alsmede de maatregelen die nodig zijn voor de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid vastgelegd door deze richtlijnen (artikel 143quater en artikel 143bis, § 2, 1 van het Gerechtelijk Wetboek).

Het kan tevens de deelnamemodaliteiten van de gemeenschappen en de gewesten aan de vergaderingen van het college van procureurs-generaal bepalen, zoals met betrekking tot de bijeenroeping van het college. Het voorzitterschap van het college wordt in alle geval verder verzekerd door de federale minister van Justitie.

Dit Samenwerkingsakkoord heeft aldus als voorwerp het wijzigen of aanvullen van de actuele bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op dit college van procureurs-generaal (cf. artikel 143bis, § 5 van het Gerechtelijk Wetboek). Gezien deze wijzigingen rechtstreeks van toepassing zijn, is een wijziging van het Gerechtelijk Wetboek niet noodzakelijk, voor zover de betrokken parlementen hun voorafgaande goedkeuring hebben gegeven.

De deelname van de gewesten en de gemeenschappen wat hun bevoegdheden betreft, past in een globaal coherent strafrechtelijk beleid, waarbinnen de efficiëntie van het preventie- en vervolgingsbeleid vooropstaat ongeacht of het de federale bevoegdheden enerzijds en de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen anderzijds betreft.”

▪ Wat moet nog besproken worden?

Het blijft momenteel nog onduidelijk in welke mate het Gerechtelijk Wetboek zal aangepast worden (zie ook hieronder bij 'aandachtspunten'). Om de rol van de deelstaten in het strafrechtelijk beleid te verzekeren zijn volgende aanpassingen noodzakelijk:

- Art 143bis §2 om de noodzaak van consensus binnen het college van procureurs-generaal op te heffen wanneer het gaat om gemeenschaps-/gewestmateries;
- Art 143bis §3 om op te leggen dat de deelstaten deel uitmaken van de expertisenetwerken voor gemeenschaps- en gewestmateries;
- Art 143bis §5-7 om de vertegenwoordiging van de deelstaten in het college van procureurs-generaal te garanderen, om de regeling rond het voorzitterschap van de vergadering te bepalen en om een regeling rond het jaarlijks verslag aan de minister uit te werken;
- Art 143 bis-quater (en art 146bis) om de input van de deelstaten te garanderen bij de opmaak van richtlijnen voor strafrechtelijk beleid;

Het samenwerkingsakkoord voorziet in een 'gemeenschappelijke ondersteuningsdienst'. Het is voorlopig onduidelijk wat dit precies inhoudt, wat de samenstelling en de rol van deze dienst is.

▪ Aandachtspunten

Om het institutioneel akkoord uit te voeren zijn enkele aanpassingen vereist, die best in het samenwerkingsakkoord opgenomen worden.

Vervolgingsbeleid en richtlijnen strafrechtelijk beleid:

- Hoewel het institutioneel akkoord focust op een samenwerkingsakkoord met het federale niveau, is het ook belangrijk dat Vlaanderen investeert in een goede samenwerking met het openbaar ministerie. Hoewel de minister algemene richtlijnen kan vastleggen, blijft het openbaar ministerie onafhankelijk in de opsporing en vervolging van individuele dossiers. De mate van effectieve toepassing van de algemene richtlijnen is dus afhankelijk van de mate van draagvlak bij het openbaar ministerie. Daarom worden in deze fiche ook enkele aandachtspunten vermeld mbt deze samenwerking.
- Naarmate het beleid in de verschillende deelstaten divergeert, wordt het moeilijker om per materie overeenstemming te vinden mbt prioriteiten over alle overheden. Wanneer de richtlijnen niet meer samenhangend zijn, ontstaat het risico dat ze in de praktijk weinig of niet worden toegepast. Anderzijds is divergentie bijna onvermijdelijk, aangezien regionalisering inhoudt dat elke deelstaat een eigen beleid kan en mag voeren voor de eigen materies.
- De capaciteit van het openbaar ministerie om bijkomende prioriteiten op te nemen is beperkt. Het strafrechtelijk beleid van Vlaamse administraties zal daarom moeten passen in een breder perspectief van handhaving. Er is overleg nodig met de parketten. Strafrechtelijke vervolging wordt best enkel gevraagd voor de meest strafwaardige overtredingen (strafrecht als ultimum remedium). Voor materies waarin de regelgeving voorziet in alternatieve bestuurlijke sanctionering moet ook overleg mogelijk zijn tussen administraties en het openbaar ministerie, hoewel er uiteraard verschillen kunnen zijn tussen rechtshandavingsdomeinen.

Vertegenwoordiging in College Procureurs-generaal:

- Expertisenetwerken:
 - ✓ De besluitvorming moet zodanig gebeuren dat Vlaanderen reëel kan wegen in deze netwerken (vb. regeling voor gevallen waarbij geen consensus bereikt wordt).
 - ✓ Het louter uitbreiden van expertisenetwerken met vertegenwoordigers van de deelstaten is niet voldoende om een eigen deelstatelijk strafrechtbeleid te kunnen voeren. Het strafbeleid in één materie kan omwille van verschillen in de regelgeving

en de beleidskeuzes sterk uiteenlopen per deelstaat. Dit moet mogelijk zijn. Indien er per materie slechts één expertisenetwerk bestaat, waar alle deelstaten aanwezig zijn, ontstaat het risico dat deze uiteenlopende beleidskeuzes 'uitgevlakt' worden.

- ✓ Er wordt best ook onderzocht hoe de Vlaamse administraties kunnen samenwerken met de individuele parketten.
- Vergaderingen met het college:
 - ✓ Na de staatshervorming moet erover gewaakt worden dat het college nog efficiënt kan blijven functioneren. Binnen één bepaald handhavingsdomein zullen de deelstaten wellicht verschillende regels, beleidsopties en prioriteiten ontwikkelen. Het college moet zich zodanig organiseren dat het kan omgaan met deze verschillen. Er moet onderzocht worden:
 - hoe de bevoegdheden verdeeld worden over de procureurs-generaal: naarmate het beleid en de regelgeving verschillen tussen deelstaten, zal het moeilijker worden om één coherente visie te ontwikkelen voor alle overheidsniveaus. Daarom is het misschien nodig om de Vlaamse bevoegdheden toe te wijzen aan de procureurs-generaal van Gent, Antwerpen en eventueel Brussel.
 - hoe het college zal beslissen over deelstatelijke materies: richtlijnen die uitsluitend over Vlaamse materies gaan kunnen enkel goedgekeurd worden door de procureurs-generaal van Gent, Antwerpen en eventueel Brussel. Een mogelijkheid is dat het college, indien het gaat om deelstatelijke materies, afzonderlijk met elke deelstaatregering vergadert.
 - of de ministers van de deelstaten en het federale niveau standpunten onderling moeten afstemmen, voorafgaand aan vergaderingen met het college.
 - ✓ De deelstaten moeten wat hun eigen bevoegdheden betreft effectief (beslissende) invloed kunnen uitoefenen op het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie of op de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid. Momenteel is enkel de minister van justitie bevoegd om voor alle aangelegenheden deze bindende richtlijnen vast te leggen. Het samenwerkingsakkoord moet een procedure voorzien voor het geval waarin geen overeenstemming bereikt worden tussen de overheidsniveaus mbt richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid. Zo kan bepaald worden dat de zaak aanhangig gemaakt wordt bij de Interministeriële Conferentie inzake het Veiligheids- en Handhavingsbeleid.
 - ✓ In het huidig ontwerp van samenwerkingsakkoord wordt art. 143 bis van het Gerechtelijk Wetboek niet gewijzigd. Deze aanpassing zou niet nodig zijn omdat het samenwerkingsakkoord de bepalingen van Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op het college van procureurs-generaal zou wijzigen of aanvullen en deze wijzigingen "rechtstreeks van toepassing zijn" (p. 7/14 van de toelichting). De huidige tekst van het samenwerkingsakkoord gaat op dit ogenblik echter niet ver genoeg. Op basis van de voorliggende tekst zullen de deelstaten eigenlijk enkel "aanwezig" kunnen zijn in het college zonder een echte rol van betekenis te kunnen spelen. De ultieme beslissingsbevoegdheid blijft bij de federale minister van justitie liggen. Wanneer in het college geen unanimitieit kan worden bereikt behoudt de federale minister van justitie het laatste woord. Het samenwerkingsakkoord moet een procedure voorzien voor het geval waarin geen overeenstemming bereikt worden tussen de overheidsniveaus. Zo kan bepaald worden dat de zaak aanhangig gemaakt wordt bij de Interministeriële Conferentie inzake het Veiligheids- en Handhavingsbeleid.

Veiligheidsplannen:

- In het samenwerkingsakkoord moet de rol van Vlaanderen bij de opmaak van deze plannen uitgewerkt worden. In de toekomst is het belangrijk dat de betrokkenheid van de deelstaten meer omvat dan enkel een vrijblijvende consultatie: er moet structureel overleg komen met de deelstaten. Zeker voor de deelstatelijke materies moeten de deelstaten al betrokken worden bij het opstellen van de eerste ontwerpnota. Het samenwerkingsakkoord moet een transparant proces uittekenen voor het opstellen van

de plannen. Het samenwerkingsakkoord zal ook moeten bepalen of de plannen ook moeten goedgekeurd worden door de deelstaatregeringen.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen?

De elementen m.b.t. het vervolgingsbeleid die op basis van het institutioneel akkoord moeten uitgewerkt worden in een samenwerkingsakkoord zijn de volgende:

- de deelname aan de voorbereiding van de richtlijnen om het strafrechtelijk beleid vast te leggen;
- de vertegenwoordiging van de deelstaten in het College Procureurs-generaal;
- de deelname aan de voorbereiding van de federale veiligheidsplannen en de kadernota Integrale Veiligheid;

Het federale niveau behoudt haar bevoegdheid over deze aspecten. De bestaande instrumenten en structuren binnen het openbaar ministerie blijven behouden na de staatshervorming. De staatshervorming heeft wel als gevolg dat de regionale diensten meer actief betrokken worden bij deze instrumenten en dus meer zullen kunnen wegen op (de voorbereiding van) het strafrechtelijk beleid.

Aangezien er geen bevoegdheden afgesplitst worden van het federale niveau wordt voor de aspecten van het samenwerkingsakkoord geen inhoudelijke nuloptie beschreven in dit groenboek. Vlaanderen zal geen volledige autonomie krijgen over de invulling van deze bevoegdheden, aangezien dit moet onderhandeld worden in een samenwerkingsakkoord. Daarom kunnen op dit ogenblik ook nog geen echte inhoudelijke alternatieve opties besproken worden. Het groenboek bespreekt wel een aantal inhoudelijke aandachtspunten die zeker in het samenwerkingsakkoord moeten opgenomen worden (zie hierboven onder aandachtspunten). In het kader van het samenwerkingsakkoord kan een Interministeriële Conferentie inzake vervolgingsbeleid en veiligheid opgericht worden. Het samenwerkingsakkoord kan voorzien in de oprichting van werkgroepen, met vertegenwoordigers van alle overheidsniveaus, om de veiligheidsnota's voor te bereiden. Indien de werkgroepen geen gemeenschappelijk standpunt zouden bereiken, kan voorzien worden dat de interministeriële conferentie een standpunt bepaalt. Eventueel kunnen ook nog andere werkgroepen opgericht worden (vb. inzake strafuitvoering).

De Vlaamse Overheid heeft uiteraard wel de volledige autonomie om te kiezen hoe de bevoegdheden voor de gemeenschaps- en gewestmateries worden ingekanteld in de Vlaamse Overheid. Inzake strafrechtelijk beleid moeten een aantal nieuwe taken inzake beleidsondersteuning en coördinatie opgenomen worden, om de coherentie van het beleid te bewaren. Bij het bespreken van de opties beperken we ons tot de opties voor de inkanteling. Deze opties zijn:

Optie 1 (Nuloptie): Beleidscoördinatie gebeurt door de federale Dienst voor Strafrechtelijk Beleid.

Optie 2: Beleidscoördinatie via materieclusters.

Optie 3: Beleidscoördinatie via beperkte horizontale structuur en onder verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister, bevoegd voor de coördinatie van de Vlaamse bevoegdheden inzake het vervolgings- en veiligheidsbeleid.

- **Eerste optie (nuloptie): Beleidscoördinatie gebeurt door de federale Dienst voor Strafrechtelijk Beleid**

Wat houdt deze optie in?

In de huidige situatie wordt de beleidscoördinatie verzorgd door de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid. De Dienst voor Strafrechtelijk Beleid is een federale dienst die de minister van justitie ondersteunt bij het vastleggen en het evalueren van het strafrechtelijk beleid. Het ondersteunt ook het openbaar ministerie (vb. door middel van deelname aan de expertisenetwerken). Het heeft ook een coördinerende taak, waarbij het verschillende partners inzake veiligheidsbeleid samen brengt, met het oog op een meer integrale benadering van veiligheid.

De nuloptie betekent dus dat deze dienst in de toekomst de beleidscoördinatie doet voor alle federale en Vlaamse materies.

Wat zijn de effecten?

- Effecten voor Vlaamse overheid:
 - De Vlaamse overheid kan gebruik maken van de ervaring van de Dienst voor strafrechtelijk beleid. Ze zijn al lange tijd lid van bijna alle expertisenetwerken en hebben een goede relatie met het college van procureurs-generaal. De dienst heeft kennis inzake veiligheidsfenomenen en de organisatie van het strafrechtelijk beleid. Ze hebben een duidelijk zicht op alle beschikbare middelen van het strafrechtelijk beleid.
 - In deze optie bepaalt het samenwerkingsakkoord hoe de DSB in de toekomst zal aangestuurd worden. De DSB wordt momenteel aangestuurd door de federale minister van justitie. In elk geval moet de aansturing voor wat betreft het strafrechtelijk beleid van de Vlaamse materies zeker bij de Vlaamse Overheid liggen.
 - Voor zuiver regionale materies lijkt het logisch dat Vlaanderen zich rechtstreeks kan wenden tot het openbaar ministerie om de eigen beleidsprioriteiten over te maken. Voor gemengde bevoegdheden kan de coördinerende positie van de DSB ook onder druk staan wanneer de verschillende overheidsniveaus andere prioriteiten hebben. Het is voor Vlaanderen in deze optie potentieel moeilijker om een eigen vervolgingsbeleid te ontwikkelen.
- Effecten voor het openbaar ministerie:
 - ✓ Openbaar ministerie heeft één centraal aanspreekpunt met de administratie.
- Effecten voor federale overheid:
 - ✓ Kan haar beleidscoördinerende rol blijven spelen
 - ✓ Heeft wellicht meer capaciteit nodig, zeker inzake regionale materies

- **Tweede optie: Beleidscoördinatie via materieclusters**

Wat houdt deze optie in?

- In deze optie bereiden de Vlaamse beleidsdomeinen zelf de input van hun eigen strafrechtelijk beleid voor: ze vragen zelf toegang tot de expertisenetwerken die voor hen relevant zijn, stellen zelf richtlijnen op voor hun eigen handhavingsdomein en bereiden zelf hun input voor de kadernota en het veiligheidsplan voor.
- De Vlaamse beleidsdomeinen leggen zelf contacten met de relevante actoren in andere beleidsdomeinen en in het openbaar ministerie, om hun prioriteiten over te maken.

Wat zijn de effecten?

- Effecten voor de Vlaamse overheid:
 - ✓ Deze optie maakt maximaal gebruik van de expertise die in de verschillende beleidsdomeinen aanwezig is. De administraties weten zelf het beste welke problemen er zijn inzake de vervolging van hun materies.
 - ✓ Het is voor een Vlaamse vertegenwoordiger in het college van procureurs-generaal moeilijker om op de hoogte te blijven van de dossiers in de verschillende beleidsdomeinen.
 - ✓ Er is geen mechanisme om de Vlaamse beleidsprioriteiten te bepalen voor de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan
 - Effecten voor de federale overheid en het openbaar ministerie:
 - ✓ Er is een risico dat er teveel nieuwe richtlijnen strafrechtelijk beleid gecreëerd zullen worden en dat er onvoldoende aandacht besteed wordt aan het kiezen van prioriteiten.
 - ✓ Er is weinig of geen afstemming op Vlaams niveau. Er is geen duidelijk aanspreekpunt met de Vlaamse administratie (bv. inzake kadernota integrale veiligheid en nationaal veiligheidsplan).
- **Derde optie: Beleidscoördinatie via beperkte horizontale structuur en onder verantwoordelijkheid van een Vlaamse minister**

Wat houdt deze optie in?

- In deze optie bereiden de Vlaamse beleidsdomeinen het strafrechtelijk beleid voor inzake hun eigen materies: bepalen van welke expertisenetwerken ze lid willen worden, voorbereiden van richtlijnen voor hun eigen handhavingsdomein en voorbereiden van de input voor de kadernota en het nationaal veiligheidsplan.
- Om de afstemming tussen beleidsdomeinen te verzekeren wordt een coördinatieplatform opgericht dat belast is met:
 - ✓ Coördinatie met het college procureurs-generaal: het platform ondersteunt de Vlaamse vertegenwoordiger in het college. Het staat in voor de informatiedoorstroming tussen de Vlaamse administraties en het college (i.e. voorbereiden van gemeenschappelijke vergaderingen met het college, Vlaamse richtlijnen voorleggen aan het college, synthese maken van de Vlaamse prioriteiten, beslissingen en informatie van het college verspreiden naar de Vlaamse administraties).
 - ✓ Coördinatie met het federale niveau: het platform coördineert de Vlaamse standpunten tijdens de voorbereiding van het samenwerkingsakkoord, de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan.
 - ✓ Coördinatie op Vlaams niveau: het platform organiseert het overleg tussen de betrokken actoren in de verschillende beleidsdomeinen met betrekking tot de voorbereiding van het strafrechtelijk beleid (bepalen van de prioriteiten, voorbereiden van richtlijnen strafrechtelijk beleid, coördineren van de standpunten die de Vlaamse vertegenwoordiger in het college inneemt). Indien Vlaamse richtlijnen eerst moeten goedgekeurd worden door de Vlaamse Regering, vooraleer ze voorgelegd worden aan het college, dan zal het platform deze beslissing voorbereiden.
- Het platform wordt gevoed door de verschillende beleidsdomeinen, maar wordt toegewezen aan één Vlaamse minister, bevoegd voor de coördinatie van de Vlaamse bevoegdheden inzake het vervolgings- en veiligheidsbeleid.. Dit is vergelijkbaar met de situatie op federaal niveau, waar de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid een aparte dienst is en rechtstreeks onder de minister van justitie valt.

Wat zijn de effecten?

- Effecten voor de Vlaamse overheid
 - ✓ Deze optie maakt gebruik van de expertise die aanwezig is in de Vlaamse beleidsdomeinen: het zijn de beleidsdomeinen die inhoudelijk de input aanleveren voor de strafrechtelijke handhaving in hun materie (vb. via een cel 'vervolging' in het beleidsdomein).
 - ✓ Deze optie laat toe om horizontale aspecten te behandelen mbt de relatie met het openbaar ministerie. Het kan daarbij gaan om informele kennisuitwisseling (vb. over gebruik van injunctierecht) en om het verzamelen en afstemmen van de verschillende prioriteiten van de beleidsdomeinen, zowel voor het opstellen van Vlaamse richtlijnen als voor de nationale veiligheidsplannen. De standpunten die de Vlaamse vertegenwoordiger in het college inneemt, zullen vooraf overlegd en gevalideerd zijn binnen de administratie.
 - ✓ Inzake de voorbereiding van het strafrechtelijk beleid is vooral de vertegenwoordiging van de beleidsdomeinen in de expertisenetwerken belangrijk. De Vlaamse vertegenwoordiging in het college zal in de praktijk enkel belangrijk zijn voor de vaststelling van dit beleid.
 - ✓ Zo'n horizontaal platform moet een lichte structuur blijven, het heeft een louter coördinerende rol. Dit zou echter wellicht betekenen dat deze structuur een beperkte eigen staf nodig heeft.

- Effecten voor de federale overheid en het openbaar ministerie
 - ✓ Er is een centraal aanspreekpunt met de Vlaamse administratie (bv. inzake kadernota integrale veiligheid en nationaal veiligheidsplan)
 - ✓ Er ontstaan mogelijk 2 'kanalen' bij sommige beleidsdomeinen, wat voor een extra vergader- en rapporteringslast zorgt

HOOFDSTUK 2. JUSTITIEHUIZEN

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

▪ Vóór de zesde staatshervorming

De Grondwet (art. 40) bepaalt dat de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken. De arresten en vonnissen worden in naam des Konings ten uitvoer gelegd. De bevoegdheden inzake justitie behoren toe aan de federale overheid met uitzondering van wat ter zake bepaald is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (art. 5, §1, II, 6° en 7°; art.11).

Justitiehuizen houden zich – in opdracht van gerechtelijke en administratieve overheden - bezig met de begeleiding van en het toezicht op daders van misdrijven; het onthaal en de informatie van slachtoffers en rechtszoekenden; voorlichtingsopdrachten in het kader van gerechtelijke of administratieve besluitvorming.

▪ Na de zesde staatshervorming

Tekst institutioneel akkoord (p. 37):

“Justitiehuizen:

Communitarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafuitvoering, slachtofferonthaal, eerstelijns hulp en betoelaagde opdrachten. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de deelstaten zal, ieder voor wat zijn bevoegdheden betreft, gesloten worden om het partnership te organiseren”.

Voorgestelde wetteksten:

- ✓ Nieuw artikel 5, § 1, II, 8°, BWHI:

*“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet, zijn: Wat de bijstand aan personen betreft:
8° de juridische eerstelijnsbijstand”*

- ✓ Nieuw artikel 5, § 1, III, BWHI:

“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet, zijn: III. De organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen. Niettemin bepaalt de Federale Staat de opdrachten die de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen.”

- ✓ Wijziging artikel 6, § 3bis, 4°, BWHI:

§ 3bis. Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over:

~~4° de opgave en de opvolging van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;~~

4° de wijziging van de opdrachten bedoeld in artikel 5, § 1, III, tweede lid”

- ✓ Nieuw artikel 92bis, § 4undecies, BWHI:

“De federale overheid en de gemeenschappen sluiten in ieder geval een Samenwerkingsakkoord voor de uitoefening van de in artikel 5, § 1, III, tweede lid bedoelde opdrachten”

- ✓ Nieuw artikel 47/10, BFW dat een dotatie toekent aan de Vlaamse Gemeenschap omwille van de overheveling van de bevoegdheden m.b.t. de justitiehuizen.

De gemeenschappen worden volledig bevoegd om regels uit te vaardigen inzake de organisatie, de werking en de wijze van opdrachtvervulling van de justitiehuizen. De gemeenschappen zullen ook eigen opdrachten kunnen toekennen aan de justitiehuizen in de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen. Zij zullen ook subsidies kunnen

toekennen aan instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure (de zgn. betoelaagde opdrachten in het kader van het KB van 17 december 2003). De Federale Staat blijft bevoegd voor de procedure voor de rechtbanken, voor de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en voor de bepaling van de gevallen waarin een opdrachtgevende gerechtelijke of administratieve overheid de mogelijkheid heeft om een onderzoek te laten uitvoeren in de vorm van een maatschappelijk onderzoek of een beknopt voorlichtingsrapport of een persoon aan een controle te onderwerpen of een opleiding te doen volgen. De justitiehuizen nemen aldus door hun opdrachtvervulling deel aan het tot stand brengen of aan de uitvoering van een gerechtelijke beslissing.

Om een en ander in goede banen te leiden, wijzigt artikel 42 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming² art. 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen teneinde de federale overheid en de gemeenschappen te verplichten een Samenwerkingsakkoord af te sluiten over de uitoefening van de opdrachten van de justitiehuizen.

Artikel 28 van het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming wijzigt art. 6, §3bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 teneinde in verplicht voorafgaand overleg te voorzien tussen de Staat en de gemeenschappen bij een wijziging van de opdrachten van de justitiehuizen.

Gelet op de bepalingen in het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming over het vervolgings- en het strafrechtelijk beleid, zal ook vanuit het welzijns- en gezondheidsbeleid een bijdrage kunnen geleverd worden tot de richtlijnen voor het vervolgings-, het strafrechtelijk en het veiligheidsbeleid. Dit is des te belangrijker nu de gemeenschappen met de justitiehuizen een belangrijke partner worden in de uitvoering en omkadering van straffen en maatregelen.

Er wordt tenslotte voorzien in een betrokkenheid van de gemeenschappen bij de strafuitvoering door de deelname te voorzien van de directeurs-generaal van de justitiehuizen aan de selectie van de assessoren van de strafuitvoeringsrechtbanken. Voor de evaluatie van de assessoren wordt in een soortgelijke betrokkenheid voorzien.

▪ **Wat moet nog besproken worden?**

De bevoegdheidsoverdracht betreft de opdrachten van de justitiehuizen in het kader van de strafuitvoering (probatie, werkstraffen, voorwaardelijke invrijheidstelling, elektronisch toezicht,...), het slachtofferonthaal en het eerstelijns onthaal van rechtzoekenden. Uit de memorie van toelichting bij art. 9 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming (p. 52 e.v.) blijkt duidelijk dat ook de zgn. burgerrechtelijke opdrachten van de justitiehuizen mee overgeheveld worden.

Het was in eerste instantie niet duidelijk of de eerstelijns juridische bijstand (georganiseerd door de Commissies voor Juridische Bijstand die in de justitiehuizen zijn gevestigd) onder de noemer over te hevelen opdrachten valt. Het budgettair overzicht bij het institutioneel akkoord vermeldde in ieder geval 1,7 mio euro over te dragen middelen voor juridische bijstand.

Uit het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming valt af te leiden dat de normatieve bevoegdheid en de subsidie-enveloppe inzake de juridische eerstelijnsbijstand overgedragen wordt aan de gemeenschappen. Daartoe voegt art. 10 van het voorstel een punt 8° ('de juridische eerstelijnsbijstand') toe aan art. 5, §1, II van de

² St. Senaat, 2012-2013, 5-2232/1.

bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De toelichting vermeldt wel dat de Federale Staat bevoegd blijft wat de juridische tweedelijnsbijstand betreft. In het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de financiering van de gemeenschappen en gewesten³, is geen bepaling terug te vinden die de vereiste financiële middelen overdraagt en a fortiori niet van de verdeling van deze middelen over de gemeenschappen. Gelet op verduidelijking dat de juridische eerstelijnsbijstand en de financiering daarvan gecommunautariseerd wordt, verdient het aanbeveling hieromtrent specifiek informatie in te winnen bij de FOD Justitie.

In de memorie van toelichting bij art. 9 van het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming wordt gesteld dat naast de financiële middelen voor de werking van het directoraat-generaal justitiehuizen, ook de subsidies die momenteel toegekend worden door het directoraat-generaal in het kader van het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, overgedragen worden aan de gemeenschappen. Het betreft hier de zgn. 'nationale projecten', gefinancierd op de begroting van Justitie.

Maar wat met de 'globaal planprojecten' gefinancierd met middelen uit het Veiligheidsfonds van Binnenlandse Zaken? Worden deze middelen overgeheveld of zal de Vlaamse minister bevoegd voor de justitiehuizen deze middelen kunnen aanwenden? Noch in het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, noch in het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de financiering is hieromtrent enige informatie terug te vinden. Echter, dit vertegenwoordigt een belangrijk pakket middelen en programma's (72 projecten in Vlaanderen en Brussel waarin 101 VTE te werk gesteld worden) dat essentieel is voor een goede opdrachtvervulling door de justitiehuizen.

Het Verkeersveiligheidsfonds wordt overgeheveld naar de Gewesten behalve de middelen die verband houden met federale bevoegdheden. Dit wordt geregeld in het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet⁴. Echter, zal een deel van de overgehevelde middelen ook aangewend blijven voor de omkadering van alternatieve gerechtelijke straffen en maatregelen? Daaromtrent is geen bepaling terug te vinden in de ingediende wetteksten. Zo nodig moet dit intern Vlaams geregeld worden.

▪ Aandachtspunten

- Het overdragen van de bevoegdheden inzake de uitvoering van niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen, slachtofferonthaal, eerstelijns hulp, burgerrechtelijke opdrachten en betoelaagde opdrachten naar een ander (niet-justitieel) bevoegdheidsniveau, kan vanwege de magistratuur een verminderd vertrouwen in de zekere en correcte uitvoering van de opgelegde straffen en maatregelen tot gevolg hebben. Door de communautarisering ontstaat immers een zekere cesuur tussen de bevoegdheden tot het opleggen van straffen en maatregelen, waaronder de vrijheidsberovende sancties, en de bevoegdheid voor de uitvoering en omkadering daarvan. In de uitvoering en omkadering kunnen de gemeenschappen verschillende accenten leggen en op een andere manier evolueren.
- Een risico bestaat er verder in dat bepaalde faciliteiten – die verworven of vanzelfsprekend waren ten aanzien van personeelsleden behorend tot de FOD Justitie – niet meer verleend zouden worden aan personeelsleden behorend tot de gemeenschappen. Te denken valt aan de toegang tot federale databanken (strafregister, bevolkingsregister, detentiegegevens, parketgegevens...) en tot strafdossiers, aan het

³ St. Kamer, 2012-2013, 2974/1

⁴ St. Senaat, 2012-2013, 2234/1

gebruik van infrastructuur in de rechtbanken, aan de directe communicatie met magistraten-titularissen, aan de informatiedeling en – doorstroming, ...
In het inmiddels ter beschikking gestelde ontwerp van samenwerkingsakkoord worden afspraken gemaakt over overleg en samenwerking tussen de justitiehuizen, de magistratuur en de penitentiaire administratie, over informatie-uitwisseling en over toegang tot gerechtelijke en administratieve dossiers.

- De uitvoering van straffen en maatregelen betreft tenslotte een maatschappelijk gevoelige materie. Problemen in de uitvoering (gebrekkige opvolging, afwezigheid van opvolging,...) kunnen kritische maatschappelijke reacties uitlokken.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen?

Optie 1 (Nuloptie): De federale beleidsvisie en de federale beleidsinstrumenten worden ongewijzigd overgenomen. In een later stadium gebeuren aanpassingen ervan aan de Vlaamse beleidsprioriteiten.

Optie 2: Optimalisering van de samenwerking tussen justitiehuizen, magistratuur en de hulp- en dienstverlening georganiseerd door de Vlaamse gemeenschap.

Optie 3: Optimalisering van de opdrachtvervulling van de justitiehuizen, resp. van de hulp- en dienstverlening.

Optie 4: Ontwikkelen van onderscheiden domein 'justitiële zorg' binnen WVG

▪ Eerste optie: nuloptie

Wat houdt deze optie in?

De overheveling van de organisatie en de bevoegdheden van de justitiehuizen, betreft voor Vlaanderen een nieuwe bevoegdheid die echter wel aansluiting vindt bij bestaand sectoraal beleid door de sterke raakvlakken met het beleid inzake de bijstand aan personen en met de in dat kader ontwikkelde samenwerking met Justitie.

De maatschappelijke verwachting in deze context is ongetwijfeld dat de opgelegde straffen en maatregelen zeker en correct uitgevoerd worden en dat de inspanningen voor een toegankelijke justitie (eerstelijns hulp, slachtofferonthaal, herstellbemiddeling...) verder gezet worden.

Het dossier gaat gepaard met de overheveling van een belangrijke groep personeelsleden (meer dan 500 VTE in de justitiehuizen en 160 VTE in de betoelaagde projecten).

Dit zijn redenen genoeg om er voor te opteren het huidige beleid met het huidige beleidsinstrumentarium verder te zetten. Continuïteit en rechtszekerheid zijn ook geboden t.a.v. alle belanghebbenden (justitiabelen, magistratuur, advocatuur, justitieassistenten, partnerorganisaties).

In Vlaanderen en Brussel zijn 14 justitiehuizen operationeel, één in elk gerechtelijk arrondissement⁵. Er werken 507,89 VTE personeelsleden (directie, justitieassistenten, administratie, schoonmaak). Op het hoofdbestuur (directoraat-generaal Justitiehuizen) werken 49,15 VTE personeelsleden waarvan 25,40 VTE Nederlandstaligen. Aan het Nationaal centrum voor elektronisch toezicht zijn 38,40 VTE (NL) verbonden.

⁵ In uitvoering van het BHV-akkoord zal een bijkomend justitiehuis opgericht worden in Halle-Vilvoorde.

De justitiehuisen zijn belast met:

- de justitiële begeleiding van en het toezicht op daders van misdrijven in opdracht van de gerechtelijke en/of administratieve overheden, gericht op het voorkomen van recidive;
- het onthaal, het informeren, het bijstaan en doorverwijzen van slachtoffers;
- het informeren en eventueel doorverwijzen van burgers die betrokken zijn bij een conflict of geconfronteerd worden met een gerechtelijke procedure;
- het verstrekken van informatie aan de gerechtelijke en/of administratieve overheden die vereist is voor hun besluitvorming,
- het ondersteunen van een coherent beleid met betrekking tot alternatieve wijzen van conflicthantering en sanctionering.

De opdrachtbepaling van de justitiehuisen vloeit voort uit federale wetgeving (wetboeken strafrecht en strafvordering, gerechtelijk wetboek, burgerlijk wetboek, probatiewet, interneringswet, voorlopige hechteniswet, wet externe rechtspositie veroordeelden). Deze regelgeving moet onder Vlaamse vleugels verder toegepast en uitgevoerd worden. De organisatie en werking van de justitiehuisen wordt bepaald door koninklijke en ministeriële besluiten en omzendbrieven.

De justitiehuisen behandelden in 2012 (vergeleken met 2006):

- nieuwe dossiers:
 - ✓ maatschappelijke enquêtes en beknopte voorlichtingsrapporten: 10881 (2006: 8875)
 - ✓ begeleidings-, opvolgings- en bemiddelingsopdrachten: 31594 (2006: 25621)
 - ✓ slachtofferonthaal: 13379 (2006: 3081)
 - ✓ burgerrechtelijke opdrachten: 3118 (2006: 2840)
 - ✓ eerstelijnswerking: 6690 (2006: 12453)
- nieuwe begeleidingsmandaten volgens sector:
 - ✓ vrijheid onder voorwaarden: 4506 (2006: 4098)
 - ✓ probatie: 6216 (2006: 4027)
 - ✓ autonome werkstraf: 9564 (2006: 9490)
 - ✓ penitentiaire begeleidingen: 1717 (2006: 1310)
 - ✓ elektronisch toezicht: 3239 (2006: 2)
 - ✓ bemiddeling in strafzaken: 6352 (2006: 6694)

De workload is in de loop der jaren aanzienlijk gestegen. Tussen 1999 en 2009 steeg het aantal voorlichtingsopdrachten met 45%, het aantal begeleidingsopdrachten met 108%. De toepassing van elektronisch toezicht en autonome werkstraf vertoont een grote stijging.

In hun respectieve gerechtelijke arrondissementen maken de justitiehuisen gebruik van het aanbod alternatieve gerechtelijke maatregelen (werkstraffen, leermaatregelen, behandeling) en van het aanbod bemiddeling dader-slachtoffer, verstrekt door de door de FOD Justitie (directoraat-generaal Justitiehuisen) gesubsidieerde initiatieven (de zgn. 'betoelaagde opdrachten') en door vrijwillig meewerkende aanbieders van plaatsen voor het uitvoeren van werkstraffen. Daarnaast is er ook een aanbod werkplaatsen afgesproken met de FOD Defensie en de FOD Binnenlandse Zaken.

De subsidiëring van de betoelaagde opdrachten is voorzien in een specifiek koninklijk besluit ('nationale projecten') en in de wetgeving betreffende het globaal plan ter vrijwaring van het concurrentievermogen en betreffende het verkeersveiligheidsfonds.

Initiatiefnemers van de betoelaagde opdrachten betreffen:

- Nationale projecten: Centra Algemeen Welzijnswerk (3 projecten; 26,05 VTE), Suggnomè (21,50 VTE), Centrum Geestelijke Gezondheidszorg Vagga (1 VTE).
Totaal 47,55 VTE

- Globaal plan: steden en gemeenten (72 projecten in Vlaanderen en Brussel; 101 VTE)
- Verkeersveiligheidsfonds: Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid (1 project; 20 VTE NL+FR).

Wat zijn de effecten?

- Effecten op Vlaamse beleidsontwikkeling

De nieuwe bevoegdheid heeft heel wat raakvlakken met het Vlaamse hulp- en dienstverleningsaanbod en biedt van daar uit de opportuniteit om een meer integraal beleid te voeren t.a.v. het forensische cliënteel.

De overheveling nodigt er toe uit (op korte termijn) een visie te ontwikkelen op waar Vlaanderen naartoe wil met de nieuwe bevoegdheid. Zo zal het nodig zijn te expliciteren – in overleg met de magistratuur en de penitentiaire administratie - welke doelstellingen nagestreefd worden bij de uitvoering van de opgelegde straffen en maatregelen. Naast de evidente punitieve doelen, maatschappijbeveiliging en preventie van recidive, zijn er de meer op herstel en integratie gerichte doelen (schadeherstel, re-integratie in het gewone maatschappelijke verkeer,...).

Ook de strategieën om de doelen te bereiken moeten helder en extensief geformuleerd worden:

- ✓ het belang van risico- en behoeften inschatting;
- ✓ de inhoudelijke aspecten van 'begeleiding' en 'controle';
- ✓ de rol van herstelbemiddeling;
- ✓ de bijdrage van en de toegang tot de brede maatschappelijke hulp- en dienstverlening;
- ✓ de plaats die gegeven wordt aan communicatie en participatie;
- ✓ het belang van een ondersteunend maatschappelijk draagvlak voor niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen;....
- ✓ de rechtspositie van daders en slachtoffers in de context van de strafuitvoering.

Het zal tenslotte ook nodig zijn te verduidelijken welke plaats en opdracht aan de justitiehuisen gegeven wordt in het onthaal van rechtszoekenden en dit in verhouding tot andere actoren in de globale maatschappelijke dienstverlening.

Een en ander zou kunnen gevat worden in een beginselendecreet. Hiervoor kan o.m. nuttig gebruik gemaakt worden van de *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (de Tokyo-rules)* en een set aanbevelingen van de Raad van Europa inzake gemeenschapsgerichte straffen en maatregelen en inzake bemiddeling (In de bijlage p.11, vindt u meer informatie).

Er zijn daarnaast ook Kaderbesluiten van de Europese Unie waarmee verplicht rekening moet worden gehouden: besluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (15 maart 2001); besluiten inzake de wederzijdse erkenningen van en toezicht op alternatieve straffen en maatregelen (27 november 2008 en 23 oktober 2009).

Daarnaast kan ook teruggevallen worden op de ervaringen opgedaan met de diverse samenwerkingsakkoorden tussen de Vlaamse gemeenschap en de Staat.

Er is nood aan degelijke wetenschappelijke onderbouwing van het werk van de justitiehuisen.

- Effecten op de samenwerking Vlaamse overheid – federale overheid

Het institutioneel akkoord voorziet in een verplicht samenwerkingsakkoord tussen de staat en de gemeenschap 'om het partnership te organiseren'. Artikel 42 van het voorstel van

bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming wijzigt daartoe art. 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Artikel 28 van het voorstel wijzigt art. 6, §3bis van de bijzondere wet teneinde verplicht voorafgaand overleg te voorzien over federale beleidsbeslissingen die een impact hebben op de aard en de omvang van de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden.

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet in de oprichting van een Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen waarin de respectieve betrokken overheden zich er toe verbinden overleg te plegen over de problemen die verband houden met de uitoefening van de opdrachten van de justitiehuisen. Ze verbinden zich er eveneens toe voorafgaand overleg te plegen over de wijziging van de opdrachten van de justitiehuisen en over alle initiatieven van de betrokken partijen die een impact hebben of kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de justitiehuisen in de uitoefening van hun opdrachten. Verder wordt in het ontwerp van samenwerkingsakkoord structureel overkoepelend en lokaal overleg voorzien tussen de respectieve overheden en de magistratuur om de samenwerking te evalueren en te optimaliseren.

Dergelijk overleg is thans reeds voorzien op federaal, regionaal en lokaal niveau tussen de magistratuur, het gevangeniswezen en de justitiehuisen op basis van KB's van 1 oktober 2008. Het is echter aan re-activering én evaluatie toe.

Thema's voor het overleg betreffen o.m.:

- ✓ afstemming vraag (input van opdrachten) en aanbod (verwerkingscapaciteit van justitiehuisen en betoelaagde opdrachten). Cfr. evoluties in toepassing elektronisch toezicht en autonome werkstraf, de controle op de uitvoering van straffen van minder dan 3 jaar;
- ✓ toepassingsmogelijkheden (indicaties) van de verschillende maatregelen;
- ✓ overleg over wetgeving die impact heeft op justitiehuisen;
- ✓ gewenste informatie-uitwisseling en rapportage;
- ✓ regeling van conflicten;
- ✓ toegang tot en beheer van databanken, gegevensuitwisseling;
- ✓ gebruik van infrastructuur;
- ✓ ter beschikking stelling van werkplaatsen voor autonome werkstraf (cfr. overeenkomsten met Defensie en Binnenlandse Zaken);
- ✓ implementatie Europese regelgeving;

In het ontwerp van samenwerkingsakkoord verbindt de Federale Staat zich er toe om in samenspraak met de gerechtelijke overheid een vertegenwoordiging te voorzien van de justitiehuisen in de expertisenetwerken van het College van procureurs-generaal, bedoeld in art. 143bis, §3, 7^{de} lid, Ger. Wb; die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de opdrachten van de justitiehuisen.

Tussen het directoraat-generaal justitiehuisen en het directoraat-generaal penitentiaire instellingen werd een *service level agreement* gesloten.

- Effecten op de samenwerking Vlaamse overheid – lokale besturen – maatschappelijke organisaties

Voor de uitvoering van gemeenschapsgerichte straffen en maatregelen is medewerking nodig van lokale besturen (gemeenten, OCMW's) en maatschappelijke organisaties (welzijn, gezondheid, cultuur, jeugd, sport, natuur, erfgoed, civiele bescherming,...) voor de ter beschikking stelling van werkplaatsen voor de autonome werkstraf en/of voor maatregelen van begeleiding of opleiding.

- Effecten op het vlak van het beheer van personeel, ICT en infrastructuur

De communautarisering van de justitiehuisen heeft een belangrijke impact op het vlak van administratie, onthaal en omkadering van personeel (533 VTE, méér dan 600 personen) en de voor hen benodigde infrastructuur (14 locaties), werkingsmiddelen, ICT, vorming. Voor de betoelaagde projecten in Vlaanderen en Brussel moet een budget van 7,5 mio euro beheerd worden waarmee 161 VTE te werk gesteld worden. Waarschijnlijk zullen de beschikbare middelen aangewend moeten worden voor 15 locaties, gezien er ook in Halle-Vilvoorde een justitiehuis komt n.a.v. de splitsing van het gerechtelijk arrondissement.

Personeel

Het personeelsbestand van de centrale diensten bestaat op 31 december 2012 uit:

- ✓ 1 directeur-generaal
- ✓ 1 adviseur-generaal A4
- ✓ 5 adviseur A3
- ✓ 19,85 attaché A2-A1
- ✓ 10,20 niveau B
- ✓ 11,10 niveau C
- ✓ 1 niveau D

Totaal 49,15 VTE (NL + FR)

Er moet nagegaan worden of ook personeel van de centrale diensten van de FOD Justitie (P&O, ICT, Begroting,...) overgeheveld moet worden.

Het personeel van de Nederlandstalige Justitiehuisen + directie regio Noord bestaat uit:

- ✓ regionaal directeur + attaché + administratief deskundige
- ✓ adviseurs-directeuren + kernprocesmanagers (leidinggevenden justitiehuisen)
- ✓ justitieassistenten
- ✓ administratieve personeelsleden
- ✓ schoonmaakpersoneel

Totaal 507,89 VTE (tegenover 550,46 VTE aan Franstalige kant).

Het is erg belangrijk de personeelsleden goed mee te hebben in de mutatie naar Vlaanderen. Er zal royaal moeten geïnvesteerd worden in informatie over alle wijzigingen die de opdrachten en het statuut betreffen.

Een voorhoede van overkomende personeelsleden – waarvan sprake in de interfederale taskforce - zou zinvol kunnen bestaan uit een directeur van een justitiehuis en twee beleidsmedewerkers (1 directie personeel en organisatie, 1 directie expertise) van het directoraat-generaal justitiehuisen.

Budget

Het directoraat-generaal hangt voor zijn budget af van het budget van de centrale administratie van de FOD Justitie.

Voor de justitiehuisen was in 2012 een initieel globaal begrotingskrediet van 70.854.000 euro beschikbaar (bron Jaarverslag 2012). Dit dekt de personeels-, werkings- en ICT-kosten van de justitiehuisen en van het nationaal centrum voor elektronisch toezicht.

Uit het antwoord op schriftelijke vraag nr. 5-5803 van Senator Bart Laeremans aan de minister van Justitie (5 maart 2012) kan afgeleid worden dat in 2011 een bedrag van 34.770.600 euro werd besteed voor de Franstalige justitiehuisen, een bedrag van 32.325.071 euro voor de Nederlandstalige justitiehuisen en een bedrag van 450.687 euro

voor het Duitstalige justitiehuis. Een bedrag van 5.994.226 euro is besteed voor het geheel van de justitieuhuizen zonder dat het aan één justitiehuis specifiek kan worden toegewezen.

De begrotingstabel bij het institutioneel akkoord vermeldt voor de justitieuhuizen het (nationaal) bedrag van 79 mio euro.

Voor de financiering van de betoelaagde opdrachten zijn volgende (nationale) bedragen voorzien (2013):

- ✓ Nationale projecten (aangerekend op de begroting van de FOD Justitie): 6.539.274 euro
- ✓ Globaal Planprojecten (aangerekend op Veiligheidsfonds FOD BiZa): 6.236.381 euro
- ✓ Verkeersveiligheidsprojecten (aangerekend op Verkeersveiligheidsfonds): 1.505.415 euro

Voor Vlaanderen en Brussel gaat het om een budget van 7,5 mio euro.

Het nieuwe artikel 47/10 BFW stelt de dotatie vast die met ingang van het begrotingsjaar 2015 aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap jaarlijks wordt toegekend omwille van de overheveling door de federale Staat van de bevoegdheden inzake justitieuhuizen.

In de memorie van toelichting (p. 59) wordt daaromtrent het volgende vermeld:

“De vastgestelde middelen voor het begrotingsjaar 2015 bedragen 52 123 994 euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 34 868 958 euro voor de Franse Gemeenschap. Die verdeling is gebaseerd op de vooruitzichten inzake het aandeel van elke gemeenschap in het totaal aantal inwoners van het Rijk op 1 januari 2015. Het aandeel van de Vlaamse Gemeenschappen de Franse Gemeenschap in de totale bevolking van het Rijk is gelijk aan het aandeel van het Nederlandse taalgebied in het totaal aantal inwoners van het Rijk verhoogd met 20 % van het aandeel van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad respectievelijk het aandeel van het Franse taalgebied in de totale bevolking van het Rijk verhoogd met 80 % van het aandeel van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Vanaf het begrotingsjaar 2016 worden de middelen bekomen voor het vorige begrotingsjaar, eventueel verhoogd in functie van de evolutie van het aantal opdrachten zoals hierna toegelicht, jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijsen en aan de reële groei van het bruto binnenlands product van het betrokken begrotingsjaar.

Er wordt een veiligheidsnet ingevoegd zodat de groei van de toegekende middelen wordt aangepast in functie van de groei van het aantal opdrachten, voor het geval het aantal opdrachten dat door elke gemeenschap wordt uitgevoerd in toepassing van federale beslissingen sneller toeneemt dan de evolutie van de toegekende middelen.

Een opdracht dient in de context van deze bepaling begrepen te worden als een beslissing van een gerechtelijke of administratieve overheid, voorzien in een wettelijke kader, die aan een justitie-assistent een individuele opdracht ten opzichte van een rechtsonderhorige toevertrouwt, die kan bestaan uit hetzij het uitvoeren van een sociaal onderzoek, hetzij de opvolging van en informatieverstrekking aan een slachtoffer of een burger, hetzij de opvolging van de uitvoering van een straf of maatregel.

Daartoe wordt door het Rekenhof, elke drie jaar, en voor de eerste maal in 2019, de evolutie over de drie voorbije jaren nagegaan van het aantal opdrachten dat in toepassing van de federale wetgeving per gemeenschap werden uitgevoerd.

De evolutie van de toegekende middelen over de drie voorbije jaren wordt uitgedrukt als het rekenkundig gemiddelde van de jaarlijkse nominale groeipercentages waargenomen in de beschouwde periode.

De evolutie van de opdrachten over de drie voorbije jaren wordt uitgedrukt als het rekenkundig gemiddelde van de jaarlijkse groeipercentages waargenomen in de beschouwde periode.

De evolutie wordt per gemeenschap opgevolgd en bijgevolg wordt het veiligheidsnet per gemeenschap toegepast, los van de andere gemeenschap.

In dit kader zal het Rekenhof een drie jaarlijks telling van het aantal opdrachten uitvoeren.

Zodoende zal in 2019 de evolutie over de periode 2016 – 2018 worden nagegaan. In 2022 zal de volgende verificatie doorgaan met betrekking tot de periode 2019 – 2021.”

Met betrekking tot de in het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de financiering vastgestelde dotatie dient verduidelijkt te worden waar het aandeel van de Duitstalige Gemeenschap zit

en welke elementen – naast de financiering van de werking van de justitiehuisen en het directoraat-generaal – al dan niet opgenomen zijn in de bedragen (subsidies betoelagde opdrachten? Subsidies commissies voor juridische bijstand? Andere?).

ICT en informatiebeheer

Het directoraat-generaal justitiehuisen beschikt over meerdere informaticasystemen (SIPAR – Système Informatique Parajudiciaire – voor alle strafrechtelijke opdrachten, SOSIP voor de opdrachten slachtofferonthaal en PROGSEET voor het elektronisch toezicht) waarin gegevens verzameld en geanalyseerd worden met het oog op de ontwikkeling van beheers- en analysetools en tools ter ondersteuning van de besluitvorming (data warehouse, resource planning, beheer van de achterstand, ad-hoc simulaties,...).

De ICT-dienst van de justitiehuisen ontwikkelde recent een interactief informatieportaal dat aan de directie en experts toelaat om vanaf nu permanent te kunnen beschikken over werkingscijfers van de justitiehuisen. De informatie op dit portaal wordt alvast uitvoerig gebruikt door de managers om de wachtlijsten in het elektronisch toezicht op te volgen en de uitbreiding van het aantal veroordeelden met een enkelband te beheersen.

De toegang tot en de verdere ontwikkeling van deze systemen moet verzekerd blijven.

Recent werd door de FOD Justitie een uitvoerig antwoord verstrekt op de door de Vlaamse overheid gestelde vragen i.v.m. ICT.

Zeer belangrijk voor de opdrachtvervulling van de justitieassistenten is de continuïteit in de toegang tot federale databanken (strafregister, bevolkingsregister, SIDIS) en tot gerechtelijke dossiers. Hierover werden afspraken geformuleerd in het ontwerp van samenwerkingsakkoord.

Infrastructuur

Het DG Justitiehuisen beschikt voor Vlaanderen en Brussel over 14 gebouwen waarin de personeelsleden hun kantoor hebben en waar ook gesprekslokalen en vergaderruimtes voorhanden zijn. In deze materie moet voor huur, aanpassingswerken, enz. onderhandeld worden met de Regie der Gebouwen.

Te noteren valt dat sommige justitieassistenten hun kantoor hebben in de rechtbanken van eerste aanleg (justitieassistenten voor slachtofferonthaal en voor bemiddeling in strafzaken). Het lijkt aangewezen deze faciliteiten te behouden en daartoe afspraken te maken in het af te sluiten samenwerkingsakkoord.

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

Gelet op de inhoudelijke raakvlakken en de ontwikkelde samenwerkingsverbanden (samenwerkingsakkoorden hulp- en dienstverlening aan gedetineerden; slachtofferzorg; begeleiding/behandeling seksuele delinquenten; protocol kindermishandeling; nationaal actieplan partnergeweld; herstelgerichte en constructieve afhandeling;...), lijkt een inkanteling in het beleidsdomein WVG verantwoord en een meerwaarde.

Tegelijk is het wenselijk het werk van de justitieassistenten (motiverende begeleiding, toezicht en rapportage in een dwingend kader) te blijven onderscheiden van het werk van de vraaggestuurde hulp- en dienstverlening waarop elke persoon vrijwillig aanspraak mag maken.

- **Tweede optie: Optimalisering van de samenwerking tussen justitiehuizen, magistratuur en de hulp- en dienstverlening georganiseerd door de Vlaamse gemeenschap**

Wat houdt deze optie in?

De overheveling van de organisatie en de opdrachten van de justitiehuizen naar de gemeenschappen, biedt de mogelijkheid om de verhouding en de samenwerking tussen de justitiehuizen, de magistratuur en het hulp- en dienstverleningsaanbod van de Vlaamse gemeenschap te analyseren, verder uit te klaren en te verfijnen. Zo is het belangrijk:

- het onderscheid te (blijven) maken tussen de taken die verband houden met de uitvoering van straffen en maatregelen (voorbereiding, opvolging, controle en rapportage van de opgelegde voorwaarden) en het aanbieden van hulp- en dienstverlening;
- het correcte en effectieve samenspel uit te tekenen tussen de opdracht van de justitieassistenten en de opdracht van de hulp- en dienstverlening onder meer op het vlak van uitwisseling van gegevens, rapportage en beroepsgeheim.

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake de 'hulp- en dienstverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen' kan ter zake als richtinggevend document gehanteerd worden (in de bijlage 36, vindt u meer informatie).

De principes en modaliteiten van samenwerking lijken in ieder geval onderzocht te moeten worden inzake:

- bemiddeling in strafzaken (afstemming met dader-slachtofferbemiddeling)
- elektronisch toezicht (afstemming met reguliere hulp- en dienstverlening)
- sociaal onderzoek in burgerlijke zaken (afstemming met – nieuwe – verwachtingen magistratuur)
- eerstelijnsinformatie (afstemming met eerstelijnsopdracht CAW, OCMW,...)
- slachtofferonthaal (afstemming met slachtofferhulp).

Wat zijn de effecten?

- Onderscheid straf – hulp blijft helder voor cliënten, assistenten, magistraten;
- Samenwerking (justitieassistenten – magistraten – hulpverlening) wordt verduidelijkt.
- **Derde optie: Optimalisering van de opdrachtvervulling van de justitiehuizen, resp. van de hulp- en dienstverlening**

Wat houdt deze optie in?

De overheveling van de justitiehuizen naar de gemeenschappen, biedt de mogelijkheid om hun opdrachten te analyseren en ze indien wenselijk te heroriënteren en/of anders te organiseren. In het verlengde hiervan kunnen/dienen ook de opdrachten van de hulp- en dienstverlening aangepast (te) worden. Richtinggevende principes hierbij kunnen zijn:

- bepalen wat tot de kerntaken van de overheid behoort en wat desgevallend aan private initiatiefnemers kan toevertrouwd worden;
- duidelijke scheiding tussen het strafrechtelijke mandaat (voorbereiding, opvolging, controle en rapportage van de opgelegde voorwaarden) en het hulpverleningsmandaat (mandatering door de cliënt);
- heldere afspraken over de samenwerking, de uitwisseling van gegevens en het beroepsgeheim;
- toepassing van vernieuwende concepten en methodieken.

Op het vlak van vernieuwing van de concepten en methodieken kan – bijvoorbeeld - gedacht worden aan:

- De uitbouw - naar analogie met de toegangspoort in de jeugdhulp - van een multidisciplinair diagnostisch team dat de magistratuur op een wetenschappelijk onderbouwde manier adviseert (in de straftoemings- én in de strafuitvoeringsfase) inzake 'needs' en 'risks' en de op grond daarvan meest aangewezen straf of maatregel;
- De vorming van netwerken van hulp- en dienstverlening voor niet-gedetineerde justitiabelen en gedetineerden onder elektronisch toezicht, waarbij ook ruimte gegeven wordt voor innovatie op het vlak van de methoden van probleembenadering en hun toepassingsgebied;
- Vernieuwende aanwending van de financiële middelen uit fondsen (vb. middelen verkeersveiligheidsfonds ook aanwenden voor hulp- en dienstverlening aan slachtoffers van verkeersongevallen);
- De valorisatie van de beleidssignalerende en beleidsondersteunende opdracht van de justitiehuisen.

Op het vlak van de concrete opdrachtvervulling kan gedacht worden aan heroriëntatie en desgevallend herverkaveling van taken inzake:

- Bemiddeling tussen dader en slachtoffer en uitvoering van alternatieve straffen door private diensten, waarbij synergieën kunnen gezocht worden met de HCA –diensten
- Inventarisatie en promotie van alternatieve vormen van conflictafhandeling
- Sociaal onderzoek in burgerlijke zaken (eenvormige kwaliteitscriteria; toevertrouwen aan één dienst onderscheiden van de hulpverlening)
- Slachtofferonthaal/slachtofferhulp: toevertrouwen aan één dienst met duidelijke samenwerkingsafspraken met de magistratuur (o.m. parket eerste aanleg, strafuitvoeringsrechtbank,...)
- Initiatieven inzake eerstelijnsrechtshulp (justitiehuisen, sociale huizen, OCMW's, CAW's, advocatuur, notarissen...) evalueren, ze beter afstemmen en beter ontsluiten.

Wat zijn de effecten?

- Betere samenwerking en transparante taakverdeling tussen de actoren met het oog op een betere bejegening van de justitiabelen
 - Innovatie en kwaliteitsverbetering
 - Efficiëntere organisatie van de opdrachtvervulling
- **Vierde optie: Ontwikkelen van onderscheiden domein 'justitiële zorg' binnen WVG**

Wat houdt deze optie in?

In deze optie pleiten we voor een beleids- en beheersmodel op de lange termijn, dat focust op afgestemde en geïntegreerde zorg en ondersteuning voor de justitiabele in functie van het bewerkstelligen van maximale kansen op re-integratie en een doorgedreven samenwerking tussen justitie en de betrokken welzijns- en gezondheidsactoren zowel op forensisch als burgerrechtelijk vlak.

Idealiter wordt hierbij het beleidsdomein welzijn, gezondheid en gezin aangevuld met de bevoegdheid inzake vervolgingsbeleid gerelateerd aan bijstand aan personen, justitiehuisen, jeugdsanctierecht. De juridische bevoegdheden zomaar integreren in een Vlaams sectoraal zorgbeleid houdt het gevaar op ongewenste 'vermenging' in, tenzij men als alternatief een herkenbaar element justitie maakt, als aanvulling op de huidige drie elementen welzijn, volksgezondheid en gezin. De andere onderdelen van dit brede

beleidsdomein moeten dan met dit nieuwe onderdeel samenwerken en afstemmen, zo dat elk zijn wetgevende, uitvoerende ... bevoegdheid behoudt en de scheiding der machten gerespecteerd blijft. Op die manier kan wel een geïntegreerde en afgestemde aanpak gebeuren van zowel de justitiële als de zorgaspecten van het individueel traject van de burger met justitieel statuut.

Wat zijn de effecten?

Positieve punten:

- De huidige bevoegdheid Justitie blijft na inkanteling in Vlaanderen een homogeen geheel.
- Het onderscheid tussen zorg en justitie is helder voor de burger.
- Werkingsprincipes en expertise kunnen verdiept worden.
- Justitiële bevoegdheden hebben een ruimere verbinding dan enkel met WVG. Als herkenbaar onderdeel in een groter domein kan zowel beleidsdomeininterne als beleidsdomeinexterne samenwerking ontwikkeld worden.
- Respect voor de scheiding der machten.
- Beleid: samenwerking en afstemming van beleidsvoering blijft mogelijk.

Risico's:

- Een bijkomend nieuw onderdeel ontwikkelen binnen het huidige WVG.
- Ingroeien in Vlaamse overheidscultuur.
- Expliciete afstemming inzake beleidslijnen en opdrachten noodzakelijk.

HOOFDSTUK 3. JEUGDSANCTIERECHT

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

▪ Vóór de zesde staatshervorming

Artikel 5, §1, II, 6° van de BWHI bepaalt:

“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet, zijn:

(...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft:

(...)

6° De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van:

- a) de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan;*
- b) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11;*
- c) de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten;*
- d) de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;*
- e) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.”*

▪ Na de zesde staatshervorming

Tekst institutioneel akkoord (p. 37):

“Communitarisering van volgende materies:

- Het bepalen van de aard van de maatregelen ten aanzien van de minderjarigen die een als strafbaar omschreven feit hebben gepleegd;*
- De regels inzake de uithandengeving;*
- De regels inzake de plaatsing in een gesloten instelling;*
- De gesloten instellingen, volgens nader te bepalen uitvoeringsregels.”*

Voorgestelde wetteksten:

✓ Wijziging artikel 5, § 1, II, 6°, BWHI:

“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet, zijn:

Wat de bijstand aan personen betreft:

6° De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van:

- a) de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan;*
- b) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11 **en artikel 11bis**;*
- c) de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten;*
- ~~d) de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd; ...~~*
- e) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.”*

▪ **Wat moet nog besproken worden?**

In de memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming wordt gesteld dat de overdracht van de bevoegdheden tot bepalen van de maatregelen ook de overheveling inhoudt van de infrastructuur waar (een gedeelte van) deze maatregelen worden uitgevoerd, met name de federale centra van Everberg en Tongeren. De gevangenis van Tongeren heeft echter een hybride structuur van zowel federaal centrum als strafinrichting. Er dient dus een geëigende oplossing gevonden te worden voor de opdeling veroorzaakt door een gedeeltelijke overdracht.

▪ **Aandachtspunten**

De communautarisering betreft hoofdzakelijk een wetgevende bevoegdheid met betrekking tot het bepalen van de maatregelen. Echter, aanpassingen aan de procedure of gerechtelijke organisatie die volgen uit de aanpassing van het maatregelenpakket blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Daardoor is overleg noodzakelijk. Een ander risico gaat over de onduidelijkheden in de wijze waarop de gerechtelijke overheid komt tot vordering van de gerechtelijke maatregelen. Dit maakt deels voorwerp uit van een ander thema in het kader van deze staatshervorming, nl. het vervolgingsbeleid. Een derde risico betreft de onduidelijkheid van de impact die de bevoegdheidsoverdracht zal hebben op de minderjarigen in het gerechtelijk arrondissement Brussel. Ook hier is overleg aangewezen om zo de mogelijke rechtsongelijkheid te beperken. Hierbij moeten we opmerken dat jongeren die een beschikking van de jeugdrechter krijgen omdat ze een als misdrijf omschreven feit gepleegd hebben ook toegewezen kunnen worden aan de kinder- en jeugdpsychiatrie (IBE, FOR-K,...). Deze laatste blijven federale bevoegdheid. Een intensieve samenwerking is aan de orde.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen met betrekking tot het maatregelenpakket?

Optie 1 (Nuloptie): Behoud van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade.

Optie 2: Optimaliseren van de regelgeving binnen de huidige federale beleidsvisie en het in werking stellen van de reeds bestaande beleidskeuzes.

Optie 3: De wet aanpassen aan een nieuwe beleidsvisie op jeugddelinquentie.

▪ **Eerste optie (nuloptie)**

Wat houdt deze optie in?

De wet van 8 april 1965 bepaalt de maatregelen die de jeugdrechter kan nemen wanneer jongeren delicten plegen. Sinds de hervorming van het jeugdrecht in 2006⁶ werden de mogelijke maatregelen die de jeugdrechter kan nemen uitgebreid. De exclusief beschermende finaliteit van de wet werd vervangen door een waaier van herstellende,

⁶ Wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, *BS* 19 juli 2006; Wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het Wetboek van strafvordering, het Strafwetboek, het Burgerlijk Wetboek, de nieuwe gemeentewet en de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, *BS* 2 juni 2006.

sanctionerende, responsabiliserende en pedagogische mogelijkheden, met prioriteit voor het herstelrecht.

Een aantal van de mogelijke maatregelen is tot op heden nog niet in werking getreden. Het gaat om de mogelijkheid voor de rechter om een intensieve educatieve begeleiding, een ambulante of residentiële behandeling van een verslavingsproblematiek of psychiatrische problematiek en een plaatsing met het oog op een positieve prestatie op te leggen. Tevens is de voorziene verlenging tot 23 jaar niet uitgevoerd en wordt ook de mogelijkheid om ouders een ouderstage op te leggen niet toegepast. Hiervoor werden niet de nodige middelen en samenwerkingsakkoorden voorzien.⁷

De bestaande beleidsopties die voortvloeien uit deze wet, kunnen ongewijzigd overgenomen worden zonder de bevoegdheidsgrenzen te overschrijden. De maatregelen opgesomd in de wet van 65 worden immers al uitgevoerd door de Vlaamse Gemeenschap.

De doelgroep van deze wet bestaat uit jongeren die worden vervolgd wegens een als misdrijf omschreven feit, gepleegd vóór de leeftijd van 18 jaar.⁸ Andere personen die bij de rechtspleging worden betrokken, zijn de ouders van de minderjarigen en, in voorkomend geval, het slachtoffer.

De bestaande stakeholders van het beleid ten aanzien van jeugddelinquentie zijn de jeugdadvocatuur, de jeugdmagistratuur, de sociale dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand, de (jeugd)politie en de voorzieningen met begeleidingsopdracht, met name private voorzieningen zoals de diensten voor Herstelgerichte en Constructieve Afhandeling (HCA), alle sectoren gevat door de integrale jeugdhulp, de geestelijke gezondheidszorg, de gemeenschapsinstellingen en de gesloten federale centra. Er is momenteel structureel overleg voorzien in het kader van de uitvoering van de maatregelen:

- Overleg met de FOD justitie, vertegenwoordigers van de jeugdrechters en de parketten;
- Overleg met de koepels van de private voorzieningen;
- De koepels maken ook deel uit van het Raadgevend Comité van het Agentschap Jongerenwelzijn.

Wat zijn de effecten?

- Voordelen:
 - ✓ Rechtszekerheid en continuïteit in wetgeving en begeleiding.
- Nadelen:
 - ✓ In de huidige situatie zijn een aantal maatregelen niet in werking getreden;
 - ✓ De rechtswaarborgen van daders en slachtoffers worden niet voldoende gewaarborgd;
 - ✓ De mix van finaliteiten leidt tot een zeer diverse besluitvormingspraktijk, afhankelijk van de interpretatie van de jeugdmagistraten.
- De bevoegdheidsoverdracht vereist de overdracht van een aantal middelen:
 - ✓ Middelen voor een adjunct van de directeur die belast is met de opvolging van de wetgeving, zoals dat nu ook voorzien is binnen de FOD Justitie;
 - ✓ Middelen voor de uitvoering van het samenwerkingsakkoord betreffende het herstelrechtelijk aanbod (3.000.000 euro aan spilindex 104,68).

⁷ Voor de ouderstage werd oorspronkelijk wel een samenwerkingsakkoord voorzien dat in werking trad op 2 april 2007. Op initiatief van de toenmalige minister van Justitie werd de uitvoering van het samenwerkingsakkoord stopgezet op 2 april 2010.

⁸ Jongeren die ernstige feiten plegen na de leeftijd van 16 jaar waarbij jeugdrechtmaatregelen onvoldoende impact hebben, kunnen uit handen gegeven worden, waarna ze volgens de regels van het strafrecht vervolgd worden.

- Latente effecten op andere beleidsthema's:
 - ✓ Werking van het gerecht met inbegrip van het vervolgingsbeleid
 - ✓ Integrale veiligheid
 - ✓ Jeugdhulp/Bijzondere Jeugdzorg
 - ✓ Onderwijs voor jongeren in de residentiële jeugdzorg

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

De opmaak van de wetgeving met betrekking tot jeugdsanctierecht kan geïntegreerd worden in het departement WVG of overgeheveld worden naar het agentschap Jongerenwelzijn daar dit agentschap nu reeds belast is met de uitvoering van de maatregelen opgesomd in die wetgeving en de organisatie van de nauw bij het thema aansluitende jeugdhulpverlening.

- **Tweede optie: Optimaliseren van de regelgeving binnen de huidige federale beleidsvisie en het in werking stellen van de reeds bestaande beleidskeuzes.**

Wat houdt deze optie in?

De huidige wet kent een mix van verschillende finaliteiten die de jeugdrechter afhankelijk van het dossier kan inzetten. De wet is operationeel en de onderliggende visie kan behouden blijven. Tegelijkertijd kan het beleid ten aanzien van jeugddelinquentie geoptimaliseerd worden op 4 vlakken:

- De huidige wet is onoverzichtelijk en bevat fouten;
- Niet alle maatregelen zijn heden in werking getreden. De nodige samenwerkingsakkoorden om dit te realiseren moeten uitgewerkt worden;
- De uitvoering van de huidige wet kan geoptimaliseerd worden, zoals het gebruik van HCA aanmoedigen bij jeugdrechters, de band met de jeugdhulp versterken of in overleg met de gemeenten de GAS-wetgeving voor minderjarigen afstemmen op het jeugdrecht;
- Aantal tekortkomingen die relatief eenvoudig gewijzigd kunnen worden, zoals een ondergrens vastleggen op 12 jaar⁹ of het verwettelijken van de differentiatienota¹⁰.

Wat zijn de effecten?

- Voordelen:
 - ✓ Rechtszekerheid en continuïteit in wetgeving en begeleiding;
 - ✓ Mogelijkheid tot realisatie van een geïntegreerd beleid;
 - ✓ De inwerkingtreding van alle voorziene maatregelen creëert bijkomende mogelijkheden om gediversifieerd te reageren op delicten, zeker voor jongeren met specifieke zorgbehoeften zoals psychiatrische problemen (in het bijzonder drugsproblemen).
- Nadelen:
 - ✓ De rechtswaARBorgen van daders en slachtoffers worden niet voldoende gewaarborgd;
 - ✓ De mix van finaliteiten leidt tot een zeer diverse besluitvormingspraktijk, afhankelijk van de interpretatie van de jeugdmagistraten;

⁹ In overeenstemming met internationale richtlijnen is een ondergrens van 12 jaar wenselijk omdat onder de 12 jaar jeugdhulpmaatregelen het meest aangewezen zijn. De ondergrens is nu niet ingeschreven in de wet, maar de mogelijkheden voor de jeugdrechter bij kinderen onder de 12 jaar zijn beperkt (i.e. enkel toepassing van berisping, ondertoezichtstelling en intensieve educatieve begeleiding (niet in werking)). De facto wordt bij de kleine groep kinderen onder de 12 jaar dus ook voornamelijk via jeugdhulpmaatregelen gereageerd.

¹⁰ <http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/onze-hulpverlening/publieke-jeugdinstellingen/differentiatienota/>

- ✓ Wanneer gestreefd wordt naar de inwerkingtreding van het volledige pakket maatregelen, zijn bijkomende middelen noodzakelijk.

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

Zie de nuloptie.

- **Derde optie: De wet aanpassen aan een nieuwe beleidsvisie op jeugddelinquentie**

Wat houdt deze optie in?

In een eerste consultatie van de sector naar aanleiding van het opstellen van dit groenboek werden de krachtlijnen van de Vlaamse Regering over het jeugdsanctierecht geactualiseerd in volgende beleidsvisie:

Een Vlaams jeugdrecht reageert gepast op misdrijven gepleegd door minderjarigen ouder dan 12 jaar opdat de schade veroorzaakt door het misdrijf hersteld wordt, de maatschappelijke norm herbevestigd wordt en de jongere ondersteund wordt in zijn ontwikkeling. Hiertoe ontwikkelen we een gedifferentieerd aanbod van duidelijke en constructieve reacties.

Een duidelijke reactie geeft het signaal dat er een norm overtreden is en dat dit de samenleving en het slachtoffer in meer of mindere mate schade berokkent. De jongere wordt gewezen op zijn verantwoordelijkheid en ondersteund in het zoeken naar manieren om verantwoordelijkheid te leren nemen voor zijn gedrag. Dit vereist ook bijkomende rechtswaarborgen, zoals proportionaliteit, legaliteit en vermoeden van onschuld.

Een constructieve reactie is erop gericht om tegemoet te komen aan de belangen en behoeften van alle betrokken partijen: de dader (en zijn ouders), het slachtoffer en de samenleving. Voor de dader bijvoorbeeld moet de invulling van de reactie aangepast zijn aan zijn mogelijkheden om verantwoordelijkheid te nemen – op het moment van de toemeting – en gericht zijn op de verdere ontplooiing van die capaciteiten. Het slachtoffer wordt erkend in zijn slachtofferschap, krijgt als dusdanig inspraak in de procedure en wordt zoveel mogelijk betrokken in de reactie op het delict. De norm die bestaat in de samenleving wordt door de duidelijke reactie herbevestigd. Waar mogelijk houdt de constructieve reactie ook een symbolisch herstel in van de schade toegebracht aan de samenleving (bv.

gemeenschapsdienst) en waar nodig houdt de reactie een beveiliging van de samenleving in. Een constructief jeugdrecht kadert binnen een breder sociaal beleid dat ook structurele oorzaken van delinquentie aanpakt en de tolerantie ten aanzien van jongeren verhoogt. Een gedifferentieerd aanbod voorziet voldoende mogelijkheden om de reactie aan te passen aan de ernst van de feiten, de persoonlijke situatie van de minderjarige, de schade van het slachtoffer en de veiligheid van de samenleving. De herstelgerichte afhandeling krijgt prioriteit binnen dit aanbod. Gesloten opvang wordt slechts uitzonderlijk toegepast, wanneer de veiligheid van de samenleving dit vereist. Maatregelen kunnen gecombineerd worden om trajecten te bouwen rond de betrokkenen.

Bij de ontwikkeling van het aanbod wordt rekening gehouden met internationale rechtswaarden en vernieuwende inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en innoverende praktijken in het omgaan met jonge delinquenten. We evalueren de kwaliteit van de besluitvorming en van de interventies en sturen bij waar nodig.

Vanuit deze beleidsvisie, zijn verschillende scenario's mogelijk, bijvoorbeeld:

- Het afschaffen van uithandengeving mits alternatieven voor deze kleine groep jongeren *binnen* het jeugdrecht, bijvoorbeeld een langere duurtijd van gesloten opvang in bepaalde gevallen;
- Een snellere reactie op jeugddelinquentie omdat jongeren snel evolueren;

- Delictspecifieke reacties waarbij de aard van het feit een belangrijkere leidraad is voor de reactie op het feit dan de problematische situatie van de jongere (zonder dat de aard van het feit de enige leidraad wordt);
- Voorwaardelijke maatregelen, vergelijkbaar met probatie in het strafrecht.

Wat zijn de effecten?

- Voordelen:
 - ✓ Er wordt een duidelijk kader gecreëerd waarbinnen jeugdrechters meer eenduidige beslissingen kunnen nemen;
 - ✓ De rechtswaARBorgen van daders en slachtoffers worden verhoogd;
 - ✓ In het scenario dat uithandengeving afgeschaft wordt, kunnen jongeren nooit verwezen worden naar het reguliere strafrecht, wat een pijnpunt is in het huidige jeugdrecht;
 - ✓ Een nieuw decreet creëert bijkomende mogelijkheden om gediversifieerd te reageren op delicten, zeker voor jongeren met specifieke zorgbehoeften zoals drugsverslaving of psychiatrische problemen;
 - ✓ In de nieuwe beleidsvisie zijn de richtinggevende principes voor de jeugdhulp geïntegreerd. De reactie op delicten is zo complementair met de reactie op problematische situaties. Dit maakt dwarsverbanden, continue trajecten en vermaatschappelijking van de zorg mogelijk;
 - ✓ De wetenschappelijke onderbouw draagt bij tot kwaliteit van de maatregelen.
- Nadelen:
 - ✓ Om deze beleidsvisie volledig te implementeren, zijn er op sommige vlakken wijzigingen aan de procedure van rechtspleging nodig zoals snellere procedures, aandacht voor het slachtoffer, etc.. Behoudens uitzonderingen, blijft dit een federale bevoegdheid, waardoor het decreet in overleg met de FOD Justitie zal moeten uitgewerkt worden;
 - ✓ De voorgestelde aanpassingen vergen een grondige implementatie die op een aantal vlakken verschilt van de huidige uitvoering. Hier moeten de nodige middelen tegenover staan.

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

Zie de nuloptie.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen met betrekking tot de gesloten instellingen?

Optie 1 (Nuloptie): Overname van de federale detentiecentra.

Optie 2: Uniformiseren van de werking van de federale centra met die van de gemeenschapsinstellingen.

Optie 3: De capaciteit van de gesloten federale centra heroriënteren volgens principes die vastgelegd worden in de nieuwe Vlaamse regelgeving.

- **Eerste optie: nuloptie**

Wat houdt deze optie in?

De federale detentiecentra worden overgenomen. Op basis van zijn residuaire bevoegdheid heeft de federale overheid federale detentiecentra opgericht die instaan voor de opvang van minderjarige delictplegers. Deze detentiecentra functioneren volgens twee groepen bepalingen:

1. De wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (BS van 1 maart 2002), en het bijhorende koninklijk besluit van 1 maart 2002 tot oprichting van een Centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (BS van 1 maart 2002) leidden tot de oprichting van het federale detentiecentrum in Everberg (huidige capaciteit: 40). Het verblijf in Everberg is in tijd beperkt tot maximaal 2 maanden en 5 dagen, waarbij de jeugdrechter de plaatsing moet herzien na 5 dagen en na 1 maand en 5 dagen.

Er loopt een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de Vlaamse gemeenschap die de uitbating van het federale detentiecentrum regelt.¹¹ De federale overheid is verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van de infrastructuur, en voor de interne en externe veiligheid. De Vlaamse gemeenschap levert de pedagogische equipes en organiseert het onderwijs.

Het huishoudelijk reglement, dat onder meer de klachtenregeling en interne sanctiemogelijkheden bepaalt, werd goedgekeurd door alle bevoegde ministers, bij ministerieel besluit (BS van 27 maart 2006).

Sinds 20 november 2009 wordt de wet van 2002 ook uitgevoerd in het federaal detentiecentrum in Tongeren, wanneer er geen plaats is in het federaal detentiecentrum van Everberg en de jongere minstens 16 jaar oud is (capaciteit: 4).

2. Bij KB en MB van 12 november 2009¹² werd een gesloten federaal centrum in Tongeren opgericht dat belast is met de uitvoering van art. 606 van het wetboek van strafvordering (capaciteit: 30). Dat artikel voorziet in een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die uit handen gegeven zijn/zullen worden.

De dienstverlening aan de geplaatste jongeren verloopt naar analogie met het samenwerkingsakkoord dat werd opgesteld volgend op de wet van 1 maart 2002 en naar analogie met het Strategisch Plan voor Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden.¹³

De doelgroep van de federale detentiecentra is gelimiteerd. Voor de wet van 1 maart 2002 bestaat de doelgroep uit jongeren tussen 14 en 20 jaar oud die een ernstig als misdrijf omschreven feit gepleegd hebben of hiervan verdacht worden. Bijkomend is de plaatsing noodzakelijk voor de bescherming van de openbare veiligheid en is er geen geschikte gesloten plaats vrij elders. Voor art. 606 Sv. bestaat de doelgroep uit jongeren die geplaatst worden na de dagvaarding tot uithandengeving of die na uithandengeving aangehouden worden of veroordeeld tot een gevangenisstraf.

¹¹ Wet van 13 maart 2003 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 april 2002 tussen de Federale Staat, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende het gesloten centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, BS 28 april 2003.

¹² Koninklijk besluit van 12 november 2009 tot oprichting van een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, gewijzigd op 8 januari 2013, BS 18 november 2009; Ministerieel besluit van 12 november 2009 houdende de organisatie van het gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd te Tongeren, BS 18 november 2009.

¹³ Zie <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie/Paginas/default.aspx>.

Stakeholders voor de gesloten federale centra zijn de jeugd magistratuur, de jeugdadvocatuur, de (jeugd)politie en het gevangeniswezen. De huidige organisatie van het overleg stemt overeen met wat vermeld is onder de beschrijving van de nuloptie in het maatregelenpakket (zie hoger). Daarnaast bestaat er een syndicale vertegenwoordiging van het Vlaamse en federale personeel van deze centra in de reglementair opgerichte overlegcomités.

Wat zijn de effecten?

- Voordelen:
 - ✓ Rechtszekerheid en continuïteit van de dienstverlening.
- Nadelen:
 - ✓ De knelpunten zoals gekend in de uitbating van de federale centra te wijten aan de huidige bevoegdheidsverdeling blijven bestaan;
 - ✓ Het huidige federale personeel past niet in het pedagogisch beleid dat de Vlaamse Gemeenschap hanteert inzake gesloten opvang. We pleiten er dan ook voor om alleen de middelen voor het personeel over te hevelen;
 - ✓ De infrastructuur in Everberg en Tongeren is niet voldoende aangepast aan de gesloten opvang van minderjarige delictplegers;
 - ✓ Het is tot op heden onduidelijk wiens bevoegdheid de bijstand aan de uit handen gegeven jongeren die in Tongeren geplaatst zijn, is. Er blijft een opdracht voor de federale overheid in het kader van het gevangeniswezen, aangezien het hier in hoofdzaak gaat om meerderjarige jongeren, die veelal na hun meerderjarigheid veroordeeld werden door de strafrechter voor feiten die ze tijdens de minderjarigheid gepleegd hebben;
 - ✓ Er heerst rechtsongelijkheid tussen de verschillende vormen van gesloten opvang in de voorlopige fase:
 - De termijnen van voorlopige plaatsing in de gemeenschapsinstellingen en de federale detentiecentra (op basis van de wet van 1 maart 2002) zijn verschillend;
 - De voorwaarde voor voldoende aanwijzingen van schuld is gecontesteerd en niet van toepassing voor jongeren die geplaatst worden in de gemeenschapsinstellingen;
 - ✓ Er heerst rechtsongelijkheid op basis van geslacht, in die zin dat enkel jongens geplaatst kunnen worden in de federale detentiecentra.
- De bevoegdheidsoverdracht vereist de overdracht van de middelen die de federale overheid nu inzet voor de uitbating van de gesloten federale centra.
- Latente effecten op andere beleidsthema's:
 - ✓ Werking van justitie en politie
 - ✓ Beleid inzake uithandengeving en strafuitvoering(cf. supra)
 - ✓ Onderwijs in gesloten centra (samenwerking met departement onderwijs)
 - ✓ Integrale veiligheid
 - ✓ Gevangeniswezen
 - ✓ De ontwikkeling van het GGZ-zorgprogramma voor kinderen en jongeren

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

De uitbating van de federale centra kan best overgedragen worden naar de afdeling Gemeenschapsinstellingen van het agentschap Jongerenwelzijn aangezien deze afdeling nu reeds het Vlaamse personeel in de federale centra te werk stelt en de andere gesloten centra in Vlaanderen beheert.

- **Tweede optie: Uniformiseren van de werking van de federale centra met die van de gemeenschapsinstellingen.**

Wat houdt deze optie in?

Wanneer de Vlaamse gemeenschap de bevoegdheid krijgt over de werking van de federale centra, is het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de Vlaamse overheid dat nu loopt (in het kader van de wet van 1 maart 2002) niet langer nodig. De opsplitsing tussen federale bewakingsequipes en Vlaamse pedagogische equipen blijkt in de praktijk ook niet vanzelfsprekend. Dit geeft de mogelijkheid om de gesloten regimes in zowel de gemeenschapsinstellingen als de federale centra op elkaar af te stemmen. We maken gebruik van de positieve elementen uit de regimes van beide. De differentiatienota die ontwikkeld werd binnen de gemeenschapsinstellingen kan daarbij als uitgangspunt gebruikt worden.

Wat de werking in Tongeren (in het kader van art. 606 Sv.) betreft, dient eerst uitgeklaard te worden onder welk regime uit handen gegeven jongeren juridisch gezien vallen. Afhankelijk van dit kader kan ook daar de werking geoptimaliseerd worden, op basis van de ervaring in de gemeenschapsinstellingen.

Het wegvallen van het samenwerkingsakkoord verandert niets aan de voorwaarden die wettelijk bepaald zijn voor de instroom in de federale centra, waardoor de doelgroep dezelfde is als in de nuloptie.

De stakeholders voor de gesloten federale centra zijn dezelfde als in de nuloptie, alleen valt het syndicaal overleg met het federale personeel weg.

Wat zijn de effecten?

- Voordelen
 - ✓ Hoewel de voorwaarden voor plaatsing in de voorlopige fase niet wijzigen, is de uniformiteit van de werking in de verschillende gesloten settings voordelig voor de rechtsgelijkheid van de jongeren, daar het pedagogische regime en de sanctie- en klachtenregeling gelijk zijn;
 - ✓ De knelpunten zoals gekend in de uitbating van de federale centra die te wijten zijn aan de huidige bevoegdheidsverdeling zullen verdwijnen;
 - ✓ Het interne beleid van de gesloten federale centra kan beter afgestemd worden op het beleid in de gemeenschapsinstellingen;
 - ✓ Het interne beleid van de gesloten federale centra kan beter afgestemd worden op het integrale beleid inzake de jeugdhulp in Vlaanderen.
- Nadelen
 - ✓ De wettelijke voorwaarden die rechtsongelijkheid installeren, volgens aanbod in de voorlopige fase en geslacht, blijven bestaan;
 - ✓ Voor de uit handen gegeven jongeren die voor langere termijnen geplaatst worden, dienen overgangsmaatregelen voorzien te worden wanneer de werking van Tongeren verandert;
 - ✓ De omvorming van het pedagogische regime in de federale detentiecentra vereist tijdelijk ondersteuning van het personeel en heeft minstens beperkte implicaties voor de bestaande infrastructuur. De infrastructuur in Everberg en Tongeren is niet voldoende aangepast aan de gesloten opvang van minderjarige delictplegers.
- Realisatie geïntegreerd sectoraal beleid
De pedagogische omkadering, logistiek, beveiliging, klachtenrecht en sanctieregeling kunnen uniform gemaakt worden aan de andere gesloten settings in Vlaanderen. Op

termijn kunnen de federale centra ook instappen in het veranderingstraject van de gemeenschapsinstellingen.

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

Zie de nuloptie.

- **Derde optie: De capaciteit van de gesloten federale centra heroriënteren volgens principes die vastgelegd worden in de nieuwe Vlaamse regelgeving**

Wat houdt deze optie in?

De aanpassingen aan het maatregelenpakket zullen op termijn een aanpassing van de wetgevende basis voor de detentiecentra teweeg brengen:

1. De wet van 1 maart 2002 werd gestemd als een 'noodwet' om een dringende situatie recht te zetten. Bij een herziening van de wet van 8 april 1965, herzien we ook de wet van 1 maart 2002 en creëren we een geïntegreerd kader voor de mogelijkheid van gesloten opvang in de voorlopige fase;
2. De afschaffing van de uithandengeving kent veel voorstanders in het werkveld. Als dit doorgevoerd wordt, is art. 606 Sv. niet langer nodig. Er blijft waarschijnlijk wel nood aan gesloten capaciteit voor de uitvoering van het alternatief op uithandengeving, waardoor de capaciteit anders ingezet zal worden.

Wat zijn de effecten?

- Voordelen:
 - ✓ Zowel de wet van 65 als de wet van 2002 worden geïntegreerd in één nieuw decreet, waardoor alle maatregelen in één wettelijk kader uitgevoerd kunnen worden;
 - ✓ De huidige rechtsongelijkheid verdwijnt volledig;
 - ✓ Het interne beleid van de gesloten federale centra is uniform met het beleid in de gemeenschapsinstellingen;
 - ✓ De knelpunten zoals gekend in de uitbating van de federale centra te wijten aan de huidige bevoegdheidsverdeling verdwijnen;
 - ✓ Het interne beleid van de gesloten federale centra kan beter afgestemd worden op het integrale beleid inzake de jeugdhulp in Vlaanderen.
- Nadelen:
 - ✓ Voor de uit handen gegeven jongeren die voor langere termijnen geplaatst worden, dienen overgangsmaatregelen voorzien te worden wanneer de werking van Tongeren verandert;
 - ✓ De infrastructuur in Everberg en Tongeren is niet voldoende aangepast aan de gesloten opvang van minderjarige delictplegers. Tegenover de heroriëntatie van de infrastructuur moeten de nodige middelen staan;
 - ✓ De afschaffing van uithandengeving heeft als tegenhanger de verlenging van de gesloten opvang, tot bijvoorbeeld 23 jaar. Dit kan effect hebben op de nodige gesloten capaciteit.
- Realisatie geïntegreerd sectoraal beleid
In dit scenario bestaat er één geïntegreerd wetgevend kader voor alle reacties op jeugddelinquentie dat volledig afgestemd is op het integrale beleid inzake de jeugdhulp in Vlaanderen

Hoe wordt dit organisatorisch uitgewerkt?

Zie de nuloptie.

HOOFDSTUK 4. EERSTELIJNS JURIDISCHE RECHTSBIJSTAND

Wat zal er veranderen aan de Vlaamse bevoegdheid?

▪ Vóór de zesde staatshervorming

De federale overheid organiseert de juridische eerstelijns bijstand op basis van de wet van 23 november 1998. Onder eerstelijns bijstand wordt in art. 4 van de wet verstaan de juridische bijstand die verleend wordt in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie. De eerstelijns bijstand wordt verleend door advocaten.

De juridische eerstelijnsbijstand biedt een antwoord op eenvoudige juridische vragen zoals:

- Moet ik antwoorden op deze deurwaardersbrief, op deze brief van mijn eigenaar?
- Welke dienst kan mij verder helpen?
- Moet ik aanwezig zijn op de zitting?
- Is het de moeite waard een advocaat te raadplegen?
- Zit ik op het juiste spoor?
- In welke richting moet ik verder?
- Kan ik nog iets ondernemen?

De juridische eerstelijnsbijstand stelt de rechtzoekende niet in staat om zijn zaak onmiddellijk te regelen. Hij krijgt wel een eerste oriëntatie om hem verder te helpen.

De juridische eerstelijnsbijstand omvat dus niet:

- het onderzoek en de behandeling van het dossier;
- de controle van de advocaat;
- het opstellen van een brief of akte;
- een advies in een ingewikkelde zaak;
- langdurige gesprekken

De organisatie van de juridische eerstelijnsbijstand is in handen van de commissies voor juridische bijstand. In elk gerechtelijk arrondissement is er een dergelijke commissie, paritair samengesteld uit enerzijds vertegenwoordigers van de balie en anderzijds vertegenwoordigers van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en erkende organisaties voor juridische bijstand. Deze commissie heeft tot taak:

- De zitdagen voor juridische eerstelijns bijstand van advocaten te organiseren en ervoor te zorgen dat die diensten indien nodig worden gedecentraliseerd;
- Het overleg en de coördinatie te bevorderen tussen de organisaties voor juridische bijstand en de doorverwijzing naar gespecialiseerde organisaties te vergemakkelijken, zulks onder meer door het sluiten van overeenkomsten in de hand te werken;
- Te zorgen voor verspreiding van informatie over het bestaan van en de toegangsvoorwaarden tot de juridische bijstand, in het bijzonder bij de meest kwetsbare groepen;
- De aanbevelingen te doen aan de minister van Justitie die zij nodig acht rekening houdend met de verslaggeving van de advocaten over de door hen geleverde prestaties.

De commissies ontvangen subsidies van het Rijk.

De commissies zijn gevestigd in de justitiehuisen. Er vinden zitdagen plaats in de gerechtshoeven, de vrederegerechten en de justitiehuisen, en bij sommige gemeentelijke administraties, OCMW's of vzw's die over een juridische dienst beschikken.

De juridische eerstelijnsbijstand is gratis en voor iedereen toegankelijk, zonder voorwaarden op het gebied van inkomen.

De eerstelijns juridische bijstand staat tegenover de juridische tweedelijnsbijstand die wordt verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in de zin van art. 728 Ger Wb.

▪ Na de zesde staatshervorming

Voorgestelde wetteksten:

- ✓ Nieuw artikel 5, § 1, II, 8°, BWHI:

“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet, zijn:

Wat de bijstand aan personen betreft:

8° de juridische eerstelijnsbijstand”

De memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming vermeldt wel dat de Federale Staat bevoegd blijft wat de juridische tweedelijnsbijstand betreft.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming (p. 65) wordt weliswaar herhaald dat het institutioneel akkoord een overdracht van de middelen voor de juridische eerstelijns bijstand voorziet (1,7 mio euro) in een afzonderlijk budget van dat van de justitiehuisen, echter in het voorstel van bijzondere wet m.b.t. de financiering, is geen bepaling terug te vinden die de vereiste financiële middelen overdraagt en a fortiori niet van de verdeling van deze middelen over de gemeenschappen.

▪ Wat moet nog besproken worden?

Er werd tot dusver geen specifieke informatie ontvangen van de FOD Justitie m.b.t. de praktijk inzake eerstelijns juridische bijstand: aantal en aard van de vragen, spreiding over de gerechtelijke arrondissementen, criteria voor de verdeling van de subsidies, aanbevelingen gedaan aan de minister van Justitie, enz. Deze informatie zal worden opgevraagd.

Welke nieuwe beleidsopties kan Vlaanderen nemen?

Optie 1 (Nuloptie): Overname van de organisatie en de financiering van de federale eerstelijns juridische bijstand.

Optie 2: Optimalisering van de werking en de opdrachtvervulling van de commissies voor juridische bijstand.

▪ Eerste optie: nuloptie

Om continuïteit in deze belangrijke maatschappelijke dienstverlening te garanderen, zou de nuloptie er kunnen in bestaan de grote lijnen van organisatie en financiering van de eerstelijns juridische bijstand te behouden, met inbegrip van de rol van de justitiehuisen tot huisvesting en ondersteuning van de werking van de commissies.

- **Tweede optie: optimalisering**

Een tweede optie zou er kunnen in bestaan de werking en de opdrachtvervulling van de commissies voor juridische bijstand te optimaliseren middels een nader te bepalen betere afstemming met bestaande rechtshulpinitiatieven in de onderscheiden Vlaamse beleidsdomeinen, resp. door bepaalde bestaande initiatieven te integreren of ze op een nieuwe leest te schoeien.