



Onderzoek naar bemiddelingspraktijken in het kader van gemeentelijke administratieve sancties

Abstract

Onderzoekers: Sofie Gotelaere en Elodie Schils

Promotor: Alexia Jonckheere

In België hebben steden en gemeenten de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, administratieve sancties te bepalen voor inbreuken op de door hun gemeenteraad goedgekeurde reglementen of verordeningen. Deze administratieve sancties kunnen onder meer de vorm aannemen van een administratieve geldboete of een alternatieve maatregel, met name de gemeenschapsdienst of de lokale bemiddeling. Voor de uitvoering van de lokale bemiddeling wordt mede gerekend op de Dienst Grootstedenbeleid van de POD Maatschappelijke Integratie, die op dit moment ongeveer dertig lokale bemiddelaars ondersteunt die actief zijn in het hele land.

De Operationele Directie (OD) Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) heeft in dit verband een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie. Het doel van dit onderzoek is het documenteren van de huidige lokale bemiddelingspraktijken, inclusief de “goede praktijken”, maar ook de moeilijkheden die de lokale bemiddelaars ondervinden bij de uitoefening van hun functie. Hierbij werden in het bijzonder twee thema’s benadrukt: enerzijds de gevolgen van het invoeren van gemengde inbreuken in de procedure van gemeentelijke administratieve sancties (GAS) en anderzijds de kwaliteit van de relatie tussen lokale bemiddelaars en sanctionerend ambtenaren. Dit laatste punt laat toe de nodige aandacht te besteden aan de mogelijke belemmeringen die deze verhoudingen kunnen opleveren bij de toepassing van lokale bemiddeling.

De studie werd uitgevoerd tussen 1 maart en 31 december 2020. Het onderzoek werd bijgevolg gevoerd tijdens de COVID-19-pandemie, waarover in het eindrapport van het onderzoek¹ gerapporteerd wordt. In totaal hebben 23 bemiddelaars (van de dertig die tijdens deze periode in dienst waren) een vragenlijst beantwoord. Er werden zeventien interviews

¹ S. Gotelaere, E. Schils, A. Jonckheere (prom.), *Onderzoek naar bemiddelingspraktijken in het kader van gemeentelijke administratieve sancties. Eindrapport*, Brussel, NICC, 117p.

afgenomen, zowel in het noorden als in het zuiden van het land, waaronder vijf bemiddelaars, tien sanctionerend ambtenaren en vijf GAS-referentiemagistraten. Daarnaast werden er twee soorten focusgroepen georganiseerd: enerzijds focusgroepen waar uitsluitend bemiddelaars aan deelnamen, en anderzijds gemengde focusgroepen waar zowel bemiddelaars, sanctionerend ambtenaren, GAS-referentiemagistraten en politieagenten aanwezig waren (zonder professionele hiërarchische relatie tussen voornoemde deelnemers). Aan de vier focusgroepen hebben in totaal negen bemiddelaars, één sanctionerend ambtenaar, drie GAS-referentiemagistraten en twee politieagenten deelgenomen. Ten slotte werd ook een documentanalyse uitgevoerd, wat de laatste fase was van onze dataverzameling.

Hieronder worden de voornaamste resultaten gepresenteerd en vervolgens enkele aanbevelingen gedaan die uit onze analyses voortvloeien.

Voornaamste resultaten

Het onderzoek heeft in belangrijke mate de grote verscheidenheid aan lokale bemiddelingspraktijken en de verschillende logica's die ten grondslag liggen aan de communicatie en samenwerking tussen de actoren aan het licht gebracht. Deze praktijken en logica's vormden de kern van ons onderzoek. Ze zijn geanalyseerd en beschreven aan de hand van vijf thema's die uit ons onderzoek als bijzonder relevant naar boven zijn gekomen; met name de plaats van het slachtoffer in de GAS-procedure, de werklast van de actoren die bij deze procedure betrokken zijn, de professionele relaties tussen de verschillende actoren, (i.e. bemiddelaars, GAS-referentiemagistraten en sanctionerend ambtenaren), de rol van de politiediensten en de lokale overheden, en ten slotte de problematiek van de gemengde inbreuken. Aan deze thema's zijn een aantal bijkomende transversale aandachtspunten toegevoegd. Het onderzoek doet ook verslag van de vele suggesties die door de actoren in het veld werden aangebracht. Deze suggesties getuigen van de bereidheid om het bemiddelingsproces voortdurend te verbeteren, terwijl ze in veel opzichten ook verwachtingen vormen die geïnterpreteerd kunnen worden als een eis voor (meer) erkenning van een praktijk die nog al te vaak in de schaduw staat. Op basis van deze verwachtingen en suggesties willen we zowel publieke actoren alsook professionals op het terrein uitnodigen om na te denken over de huidige bemiddelingspraktijken en deze, waar nodig, verder te ontwikkelen.

Een eerste thema betreft de plaats van het slachtoffer in de GAS-procedure. Het onderzoek moedigt aan tot het herzien en verbeteren van de positie van het slachtoffer binnen deze procedure, en meer in het bijzonder van zijn/haar recht op informatie en de optie(s) die hij/zij heeft voor het bekomen van een schadeloosstelling. Het onderzoek belicht als tweede thema de classificatie van dossiers die naar de bemiddeling worden doorverwezen. Een analyse van de werklast van de betrokken actoren wijst op de moeilijkheden te situeren bij de doorverwijzing/selectie van dossiers die naar de lokale bemiddeling worden gestuurd. Hierop formuleert dit onderzoek een aantal voorstellen om, in nauwe samenspraak tussen de lokale bemiddelaar en de sanctionerend ambtenaar, te komen tot een verbeterde doorverwijzing. Een derde thema behandelt het bevorderen van de kwaliteit van de relatie tussen de

betrokken actoren met het oog op het versterken van hun samenwerking. In dit verband heeft de studie geleid tot een aantal voorstellen, onder meer met betrekking tot het ontwikkelen van het statuut van de lokale bemiddelaar en van de sanctionerend ambtenaar (rekening houdende met de hiermee gepaard gaande mogelijkheden met betrekking tot transparantie, zichtbaarheid en (gepercipieerde) erkenning bij de uitoefening van hun functie), de uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de actoren, maar evengoed de deelname van mogelijke andere actoren aan de GAS-procedure. Uit het onderzoek komt verder het belang van de rol van de politie en de lokale overheden naar boven, wat de basis vormde voor het vierde thema. De rol van de politie valt voornamelijk op bij het verzamelen en uitwisselen van informatie doorheen de GAS-procedure. Het onderzoek suggereert een aantal initiatieven om de rol van de politie binnen de bemiddelingsprocedure beter te structureren, door de uit te voeren taken te specificeren, te omkaderen en te faciliteren. De rol van de lokale overheden uit zich voornamelijk via de rol van steden en gemeenten bij het bepalen van het beleid, investeringen en ondersteuning. Het onderzoek moedigt daarom aan tot voldoende samenwerking tussen verschillende steden en gemeenten (bijvoorbeeld aan de hand van het opstellen van een gemeenschappelijke politiereglement binnen eenzelfde gerechtelijk arrondissement, althans wat GAS betreft) en wijst op het belang van voldoende ruimte voor initiatieven die de lokale overheden moeten informeren en sensibiliseren in het kader van de lokale bemiddeling (bijvoorbeeld gezien hun belangrijke rol bij het organiseren en begeleiden van de herstelprestaties). Een laatste thema kadert de betrokkenheid van de verschillende actoren bij het beleid van de gemengde inbreuken. Het onderzoek geeft een aantal suggesties over de procedure bij de gemengde inbreuken, met een bijzondere aandacht voor het gebruik van protocolakkoorden, en de impact van de toevoeging van gemengde inbreuken op het takenpakket van en de samenwerking tussen de betrokken actoren.

Naast de vijf thema's werden in het kader van het onderzoek nog een aantal aandachtspunten geformuleerd om het GAS-beleid in zijn geheel te consolideren. Uit de ervaringen en verwachtingen van de betrokkenen werden tijdens dit onderzoek suggesties gehaald op het gebied van het herzien van de opleidingsvereisten van de actoren, de richtlijnen in het kader van de professionele identiteit van de actoren, de mogelijkheden tot procedurele aanpassingen en, ten slotte, de initiatieven met betrekking tot bewustmaking en voorlichting van de bevolking in het algemeen.

Aanbevelingen

In het licht van bovenstaande achten wij het passend om een aantal wettelijke aanbevelingen te doen die, indien in aanmerking genomen, enkele positieve veranderingen in de huidige aanpak tot gevolg kunnen hebben. Deze aanbevelingen gaan over de uitwisseling van informatie tussen de betrokken actoren, de plaats van het slachtoffer binnen de administratieve procedure en het belang van de rol van de lokale bemiddelaar.

Met betrekking tot de uitwisseling van informatie benadrukken wij de noodzaak aan een duidelijk wettelijk kader om de overdracht van informatie tussen de politie en de lokale bemiddelaar buiten het PV van de vaststelling te regelen. Het valt voor dat, omwille van

onnauwkeurigheden of omdat bepaalde informatie bij het opstarten van de procedure nog niet beschikbaar was, belangrijke informatie niet opgenomen is in het PV van de vaststelling. De lokale bemiddelaars zijn in deze situatie genooddaakt om terug te koppelen naar de politie zodoende ontbrekende informatie, bijvoorbeeld de contactgegevens van het slachtoffer of de getuige, te verkrijgen. Er heerst echter onduidelijkheid omtrent de rechtmatigheid van de overdracht van deze gegevens door de politie aan de lokale bemiddelaar. Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid om latere PV's door te sturen, zoals diegene met betrekking tot het verhoren van de dader en/of het slachtoffer, niet voorzien binnen de GAS-procedure. Wij raden dan ook aan dat de informatieoverdracht tussen de politie en de lokale bemiddelaars buiten het PV van de vaststelling wettelijk geregeld wordt, bijvoorbeeld door dit neer te schrijven in een omzendbrief van het College van procureurs-generaal, zoals dit bijvoorbeeld gedaan is met het oog op de uitwisseling van informatie in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling (COL11/2013 van 7 juni 2013). Het is aangeraden dat de mogelijkheden voor de uitwisseling van informatie tussen alle actoren in de GAS-procedure, met name de politiediensten, lokale bemiddelaars, sanctionerend ambtenaren en GAS-referentiemagistraten, in zekere zin uitgebreid wordt. Het aldus gecreëerde normatieve kader zou niet alleen het uitwisselen van informatie faciliteren, maar zou ook de procedure standaardiseren. Deze standaardisering zou de praktijken van de actoren legitimeren en zou het ten slotte mogelijk maken om de dader en het slachtoffer naar behoren te informeren over de uitwisseling van gegevens die op hen betrekking hebben.

In het kader van de plaats van het slachtoffer binnen de administratieve procedure willen we graag een drietal aanbevelingen formuleren. Ten eerste stellen we voor dat er richtlijnen worden opgesteld voor het opnemen van de gegevens van het slachtoffer of de getuige in het PV. Ook wanneer de getuige of het slachtoffer anoniem wenst te blijven, raden wij aan om deze wens uitdrukkelijk in het PV op te nemen. Zo zijn de bemiddelaars op de hoogte dat ze hiervoor geen contact meer dienen op te nemen met de politiezone. Deze richtlijnen kunnen bijvoorbeeld neergeschreven worden in de ministeriële omzendbrief die de elementen van het PV beschrijft of in de circulaire die door het College van procureurs-generaal in onderling overleg wordt vastgesteld (zie hierboven). Ten tweede wijzen wij op de noodzaak aan procedurele regels die het recht van het slachtoffer op informatie in de verschillende stadia van de administratieve procedure regelt, en meer in het algemeen garandeert dat het slachtoffer, ongeacht de strafrechtelijke of administratieve oriëntatie van de behandeling van de inbreuk tegen hem of haar, dezelfde rechten heeft. Als laatste willen wij de noodzaak benadrukken van een toegankelijker rechtssysteem voor burgerrechtelijke vorderingen tot schadevergoeding. Er zijn verschillende voorstellen ontwikkeld met betrekking tot het overwegen en ontwikkelen van bepaalde initiatieven om de schadeloosstelling van slachtoffers op het administratieve niveau te garanderen, zoals de oprichting van een schadevergoedingsfonds voor slachtoffers, dat door de gemeenten wordt beheerd.

Tot slot willen wij, gezien het belang van de rol van de bemiddelaar, graag een tweetal suggesties formuleren, enerzijds rond de opleiding en anderzijds met betrekking tot de professionele identiteit van deze actor. Tijdens het onderzoek gaven de lokale bemiddelaars aan dat ze het wenselijk vinden dat de vereisten in het kader van de specifieke opleiding die de lokale bemiddelaars moeten volgen aangepast worden. Ten eerste mag de huidige

minimumduur van 20 uur opgetrokken worden. Daarnaast is het ook wenselijk dat de inhoud van deze opleiding specifiek op de lokale bemiddeling binnen GAS gericht is en geüniformeerd wordt, zodat alle lokale bemiddelaars eenzelfde opleiding genieten. Als laatste suggereren wij dat de opleiding door de POD Maatschappelijke Integratie wordt georganiseerd die, desgevallend, ook voorziet in het organiseren van vervolgoopleidingen. Als tweede suggestie in het kader van het belang van de rol van de bemiddelaar, wijzen wij op het nut van een gemeenschappelijke deontologie voor de lokale bemiddelaar. Een gemeenschappelijke deontologie helpt richting geven aan de functie van de lokale bemiddelaar en heeft een onmiskenbare waarde in het kader van de erkenning van het werk van de bemiddelaars en hun werktevredenheid. Een gemeenschappelijke deontologie, samen met een aangepaste opleiding, kunnen bijdragen aan de opbouw van een gedeelde basis van kennis en vaardigheden en helpen bij het waarborgen van de kwaliteit van de diensten van de lokale bemiddelaar. Deze voordelen dragen op hun beurt dan weer bij tot de waardigheid en integriteit van de functie van de lokale bemiddelaar.