



ONDERZOEK BETREFFENDE DE WETENSCHAPPELIJKE EXPLOITATIE VAN DATABANKEN IN HET KADER VAN DE JUSTITIEHUIZEN

VOORSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Nota geactualiseerd in november 2009

Promotor

Dr. Charlotte VANNESTE

Onderzoekers

Alexia JONCKHEERE, voltijds (FR)
Dieter BURSSSENS, halftijds (NL)

I. Voorwerp van het onderzoek

Het onderzoek beoogt de wetenschappelijke exploitatie van gegevens met betrekking tot de justitiehuisen. Meer precies gaat het om gegevens die worden geregistreerd in de databank SIPAR (Système Informatique PARajudiciaire). Dit onderzoek wil bijdragen tot een sterk strafrechtelijk beleid.

De uitvoering van het onderzoeksproject maakt deel uit van een meer omvattend programma binnen het departement Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC). Dat is er op gericht wetenschappelijke expertise uit te bouwen met betrekking tot diverse databanken ontwikkeld onder de vleugels van de FOD Justitie. Andere lopende projecten binnen dit kader betreffen onder meer de penitentiaire databank SIDIS-GREFFE, de databank van het strafregister, de databank van de jeugdrechtbanken, de databank van de gerechtskosten, enzovoort.

De onderzoeksresultaten laten tevens toe om de informaticatoepassingen van de justitiehuisen op punt te stellen. Daarbij wordt onder meer de validiteit van gegevens nagegaan, worden registratievelden uitgeklaard, en wordt de handleiding van SIPAR verbeterd.

En de resultaten vormen bovendien een basis voor de uitwerking van nieuwe informaticasystemen binnen het Directoraat-Generaal van de Justitiehuisen. Er wordt gewerkt aan een nieuwe SIPAR, zowel als aan een nieuwe datawarehouse.

Tevens loopt er een doctoraatsproject in de criminologie met een specifieke focus op SIPAR. Het project bestudeert de informaticatoepassing als een instrument dat de managementbenadering veruitwendigt, zoals die zich ontvouwt binnen de justitiehuisen, maar ook elders binnen de FOD Justitie en binnen publieke diensten in België en Europa.

II. Algemeen kader en doel van het onderzoek

Een tendens tot informatisering doet zich reeds geruime tijd voor binnen alle domeinen van het sociale leven, en zo ook worden nieuwe informaticatoepassingen geïntroduceerd in diverse sectoren van de strafrechtsbedeling. Dit is ook het geval voor de zogenaamde parajuditiële sector, die het laatste decennium, met de komst van de justitiehuisen, overigens volledig is gereorganiseerd.

Voorheen bestond het landschap van het sociaal werk binnen justitie uit een versnippering van organisaties die praktijken ontwikkelden binnen het strafrechtelijk domein, en waar men slechts gedeeltelijk en los van elkaar zicht op had. De reorganisatie heeft plaats gevonden laat nu toe een globale visie te ontwikkelen op de activiteiten die door de sector worden opgenomen. Het samenbrengen van justitieassistenten binnen één structuur, en het verplicht gebruik van één en dezelfde informaticatoepassing (vanaf 1 januari 2005) bood nieuwe perspectieven op een beter



inzicht en begrip van wat zich afspeelt op verschillende momenten van het strafrechtelijk traject van een justitiabele.

SIPAR is echter niet ontwikkeld als onderzoeksinstrument. Het is voornamelijk ontworpen in functie van beheersdoelstellingen: opvolging van de personen waar justitieassistenten verantwoordelijkheid over hebben, het publiceren van rapporten of ramingen maken voor een efficiënt tijdsgebruik, controle op de uitvoering van de genomen maatregelen, enzovoort. De produktie van statistieken was wel voorzien, maar werd niet specifiek uitgewerkt. Welnu, men mag er redelijkerwijze van uitgaan dat het gebruik van het computersysteem voor administratieve en beheersdoeleinden tegemoet komt aan behoeften van plaatselijke, regionale of centrale administratieve overheden - de belangrijkste gebruikers van het systeem. Maar dat ligt heel anders voor een wetenschappelijke exploitatie in functie van het strafrechtelijk beleid. De behoeften terzake en het mogelijke gebruik van de applicatie moeten oordeelkundig geïdentificeerd worden in het licht van de globalere doelstellingen van het strafrechtelijk beleid. Dat is precies waar het onderzoek van de afdeling Criminologie van het NICC om draait.

De wetenschappelijke benadering van het strafrechtelijk beleid veronderstelt een perspectief van “geïntegreerde” analyse waarbij afstand wordt genomen van de versnippering die inherent is aan de opsplitsing van functies (gerechtelijk, psychosociaal, administratief...) binnen de verschillende organen die deel uitmaken van de werking van het strafrechtelijk systeem. De interventies van de justitieuizen maken deel uit van een ruimer geheel. Op individueel niveau vormen ze meestal een fase in een traject waar een beslissing of een reeks van beslissingen aan voorafgaat en die wordt gevolgd door weer andere beslissingen in een later stadium. De analyse, die wordt gerealiseerd op collectief niveau voor doeleinden inzake strafrechtelijk beleid, veronderstelt dus dat er, om relevant te zijn, rekening wordt gehouden met de informatie die wordt ingevoerd op andere niveaus van de strafrechtsbedeling, in andere databanken die momenteel bestaan en/of die worden ontwikkeld¹. Met andere woorden, de praktijk die onder de bevoegdheid valt van de justitieuizen moet worden geanalyseerd in haar interactie met de vervolgings-, straftoemings- en penitentiaire strafuitvoeringspraktijk.

Het onderzoek naar de mogelijke exploitatiemogelijkheden van de gegevens uit SIPAR moet uiteraard rekening houden met de recente ontwikkelingen met betrekking tot verschillende databanken. De mogelijkheden moeten geëvalueerd worden in relatie tot de informatie die aanwezig is in de databanken van de parketten (REA-TPI), de databank van het strafregister, de databank van de onderzoeksrechters (JIOR), de penitentiaire databank (SIDIS-GREFFE) en de databank van de strafuitvoeringsrechtbanken (SURTAP). Op termijn zou het gebruik van een gemeenschappelijk identificatienummer het mogelijk moeten maken SIPAR te doen aansluiten bij het opvolgingsproces van de *flow* van personen die in contact komen met de justitieuizen en van de strafrechtelijke trajecten die ze volgen. Het feit dat dergelijk identificatienummer momenteel nog niet bestaat, verhindert echter niet dat de gegevens die in SIPAR geregistreerd worden, in perspectief kunnen worden geplaatst met deze die zijn geregistreerd in andere databanken. Op dat vlak werd reeds een eerste oefening gemaakt². Zo kunnen analyses worden

¹ Het principe sluit aan bij datgene dat in het kader van het reeds vele jaren geleden opgestarte project aangaande de geïntegreerde criminologische statistiek wordt geformuleerd als “verticale” integratie.

² A. JONCKHEERE, C. VANNESTE, « Vers une statistique du secteur parajudiciaire ? Un nouvel outil pour l'évaluation et l'élaboration de la politique criminelle », *Rev. dr. pén.*, 2008, n°6, pp.626-654.



gedaan die een kijk geven op de doorstroming doorheen de strafrechtsbedeling teneinde te begrijpen of en op welke wijze er, al dan niet bewust, een differentieel beleid wordt gevoerd. Dat kan bijvoorbeeld te maken hebben met de aard van de strafrechtelijke inbreuken, lokale bijzonderheden, socio-demografische kenmerken van de cliënten, enzovoort. Er kan worden nagegaan of en hoe de nieuwe gerechtelijke reactiemodaliteiten waarvan de opvolging wordt verzekerd door de justitiehuisen, bijdragen tot het vermijden van opsluiting; of en hoe justitiabelen met vergelijkbaar profiel een verschillend parcours afleggen na uitvoering van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf enerzijds en de uitvoering van een zogeheten alternatieve straf; enzovoort.

Op zichzelf biedt de databank van de justitiehuisen ook de mogelijkheid om de evolutie op te volgen van taken die aan justitieassistenten worden toevertrouwd: aantal en aard van de mandaten die zijn toevertrouwd in de verschillende sectoren, algemene kenmerken van de justitiabelen (per sector, arrondissement, misdrijftype, en andere), enzovoort. Dankzij een algemene en systematische registratie van deze informatie maakt SIPAR het bovendien mogelijk op verschillende terreinen verschillen in toepassing van wetgeving te detecteren (gerechtelijke arrondissementen, jurisdicties, enz.) waardoor ze als zodanig bijdraagt aan de analyse van de diversiteit tussen praktijken. Dergelijke analyse laat de actoren van het systeem (de praktijkwerkers, maar ook de beleidsmakers) toe de resultaten van hun acties te zien, en kan dan ook aanleiding geven tot wat we “het spiegeleffect van de praktijk” kunnen noemen³. De vaststellingen die aldus werden gedaan inzake diversiteit kunnen een katalysatoreffect hebben voor veranderingen en verbeteringen van de praktijk. Eventuele verschillen onderkennen en begrijpen: dat zijn tenslotte twee sleutelementen voor het strafrechtelijk beleid. Vooral als men wil nagaan of de genomen maatregelen de verhoopde effecten hebben, en of andere - onverwachte - effecten tot ongerustheid of tevredenheid stemmen, en in het verlengde daarvan of corrigerende maatregelen nodig of opportuun zijn.

III. Methodologie

Aangezien de databank reeds in volle ontwikkeling was bij aanvang van het onderzoek, en de algemene verspreiding opstartte, werd beslist om het onderzoek te beginnen met een verkennende fase (2004-2005). In deze fase was het vooral de bedoeling om het registratie- en productieproces van de gegevens te leren kennen. Een dubbele methodologie werd gevolgd: de analyse van extracties van in SIPAR geregistreerde gegevens en het interviewen van sleutelfiguren. Deze informatie werd aangevuld met een analyse van de wetenschappelijke literatuur, met het oog op de identificatie van behoeften in termen van strafrechtelijk beleid, het verwerven van expertise van onderzoeken die op dit vlak reeds werden gevoerd, en een adequate conceptualisering van het bestudeerde onderzoeksdomein.

In de loop van 2006 werd deze verkennende fase verder afgerond en kon een kader worden uitgewerkt dat enerzijds toelaat om de gegevens uit SIPAR te bestuderen, en anderzijds nagaat

³ M.C. KESSLER, P. LASCOUMES, M SETBON, J.C. THOENIG, (dir.) *Evaluation des politiques publiques*, L’Harmattan, 1998, 350p.



op welke manier zij bijkomende inzichten geven bij bestaande uitdagingen van het strafrechtelijk beleid. Om dit te kunnen doen is er nood aan:

- kennis over de informaticatoepassing (interne structurering, registratie- en productieproces...) en de statistische analyse;
- kennis van het door de justitieassistenten uitgevoerde werk binnen de justitiehuizen: organisatiel kader, interventiesectoren, methode van het sociaal werk...;
- kennis van bestaand criminologisch onderzoek en de achtergrond en evoluties binnen het strafrechtelijk beleid.

Om de noodzakelijke kennis op deze domeinen te verwerven, dienden zich telkens bijkomende methodologische opties aan: zo hebben we het informaticasysteem op regelmatige tijdstippen uitgetest, namen we deel aan vormingen voor de belangrijkste gebruikers van SIPAR (justitieassistenten en administratieve assistenten), woonden we interne werkvergaderingen op het Directoraat-Generaal Justitiehuizen bij (de maandelijkse bijeenkomsten van de SIPAR-werkgroep, een werkgroep die de vragen die vanuit de justitiehuizen gesteld worden inzake het dagelijks gebruik van SIPAR dient te beantwoorden, woonden we voornamelijk als observator bij, terwijl we aan tal van vergaderingen inzake de informatisering van de parajustitiële sector, zoals bijvoorbeeld inzake de uitwerking van een datawarehouse⁴, meer gericht deelnamen), observeerden we het gebruik van SIPAR bij de justitiehuizen gedurende een periode van elf weken, interviewden we justitieassistenten, enzovoort.

Dat vormde een stevige basis om de kwantitatieve gegevens verkregen uit SIPAR aan een eerste analyse te onderwerpen. Dit met het oog op verwerven van relevante data die een belangrijke bijdrage kunnen zijn voor onderzoek in functie van het strafrechtelijk beleid. Het is met andere woorden de bedoeling om na te gaan in welke mate de databank systematische fouten of scheeftrekkingen bevat die ertoe leiden dat de praktijk van het sociaal werk in plaats van verhelderd te worden nog minder inzichtelijk wordt. Deze controlefunctie veronderstelt dat wat de informaticatoepassing te zien geeft, stap voor stap wordt geanalyseerd.

De expertise die binnen het departement Criminologie verworven wordt inzake het SIPAR-project, wordt op verschillende manieren overgedragen: de onderzoekers die belast zijn met het onderzoek, nemen deel aan tal van interne vergaderingen van het Directoraat-Generaal Justitiehuizen, geven toelichting bij onderzoeksresultaten, onderhouden rechtstreekse contacten met de personen die verantwoordelijk zijn voor het gebruik van de informaticatoepassing, enzovoort. Bovendien werden de eerste resultaten van het onderzoek in 2007 voorgesteld aan alle personeelsleden van niveau A van het Directoraat-Generaal Justitiehuizen, zowel van de externe diensten als van de centrale administratie, evenals aan de leden van verschillende werkgroepen die specifiek op SIPAR betrekking hebben. Door de onderzoeksresultaten terug te koppelen naar verschillende actoren op het terrein en hun reacties en feedback te vragen wordt

⁴ Doelstelling van de creatie van een dergelijke datawarehouse is de informatie te uniformiseren; dit houdt in dat de gegevens, eens ze geïntegreerd zijn in het systeem, niet gewijzigd of gewist worden, dat eenzelfde zoekopdracht meerdere malen wordt uitgevoerd en dat dit, na een aantal maanden, dezelfde resultaten moet voortbrengen. Het Departement Criminologie werd betrokken bij verschillende bijeenkomsten omtrent de uitwerking van een datawarehouse binnen de FOD Justitie, om op basis van zijn ervaring op het vlak van de exploitatie van databanken toe te lichten wat de vereisten zijn van onderzoek dat ten dienste staat van het strafrechtelijk beleid (bijvoorbeeld inzake de stabilisatie van gegevens of de uitklaring van concepten).



een nieuwe bron van informatie aangesproken. De confrontatie van uiteenlopende standpunten, van praktijken die verschillen naargelang het gerechtelijk arrondissement, zijn een belangrijke verrijking van dit project.

IV. Stand van zaken van het project

Nadat de explorerende fase hoofdzakelijk plaats vond in 2004 en 2005, kon in 2006 een extractie van gegevens geanalyseerd worden die betrekking hadden op een volledig jaar, namelijk het jaar 2005. Dat is het jaar waarin de registratie in SIPAR voor het eerst algemeen verplicht werd. Er vond een globale analyse plaats van de zaken die in dat jaar aan de justitieuizen overgemaakt werden. Daarnaast werd één specifieke sector, met name die van het sociaal verweer, verder uitgediept. Die sector had er belang bij dat de mogelijkheden, maar ook de zwakheden, van het informaticasysteem in kaart gebracht werden. Het sociaal verweer was in die tijd immers vaak het voorwerp van discussies op het vlak van strafrechtelijk beleid en kreeg voorheen weinig aandacht in criminologisch onderzoek.

In 2007 werd een nieuwe extractie verkregen met de geregistreerde gegevens van het jaar 2006, het tweede jaar waarin SIPAR algemeen verplicht te gebruiken was. De focus van het onderzoek lag ditmaal op een globale analyse van de strafrechtelijke maatregelen waarin justitieassistenten interveniëren.

De analyse van de gegevens inzake de eerste twee volledige registratiejaren had als belangrijkste doelstelling vast te stellen of en hoe de informaticatoepassing zinvol geëxploiteerd kan worden voor doeleinden op het vlak van strafrechtelijk beleid. Het is dan ook in die optiek dat in de twee opeenvolgende activiteitenrapporten kritisch wordt stilgestaan bij talrijke gegevens die in de databank worden opgenomen. Zo wordt duidelijk op welke manier de databank mogelijkheden biedt voor wetenschappelijk onderzoek.⁵ Nu deze mogelijkheden intussen bekend zijn, kan het project een nieuwe fase ingaan. Het onderzoek kan nu vertrekken van bestaande vraagstukken binnen het strafrechtelijk beleid, om daaraan gerichte analyses met betrekking tot de problematiek te koppelen.

In 2008 en 2009 zijn op die manier volgende thema's aan bod gekomen:

- Een simulatie van werklastmeting voor strafuitvoeringsrechtbanken wanneer de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis in voege zou treden. In deze simulatie-oefening werd een inventaris opgemaakt van alle dossiers met betrekking tot personen die gevat worden door een interneringsmaatregel, en die in de toekomst gevat en beheerd zouden worden door de strafuitvoeringsrechtbanken.

⁵ Jonckheere A., Vanneste C. (prom.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice. Analyse de données relatives à l'année 2006*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Departement Criminologie, Brussel, juli 2008, 141p. en A. Jonckheere, C. Vanneste (prom.), *Onderzoek met betrekking tot de wetenschappelijke exploitatie van het gegevensbestand betreffende de justitieuizen (SIPAR), Eerste rapport*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Departement Criminologie, Brussel, december 2006, 83p.



Drie informatiebronnen werden aangesproken bij de samenstelling van de inventaris: de databank SIPAR, de databank van de penitentiaire inrichtingen SIDIS-GREFFE, en gegevens verzameld aan de hand van een vragenlijst die werd verstuurd naar alle commissies tot bescherming van de maatschappij met het oog op het samenstellen van een lijst van alle actieve dossiers die door hen worden beheerd. Deze studie gebeurde op vraag van het College van Procureurs-Generaal. En het werd uitgevoerd in samenwerking met Eric Maes die binnen het NICC bevoegd is voor onderzoek met betrekking tot de databanken van de penitentiaire inrichtingen (SIDIS-GREFFE).

- De haalbaarheid van een analyse van de aanpak van seksuele delinquenten door justitiehuizen, op basis van gegevens geregistreerd in SIPAR. De interesse voor een studie met betrekking tot dit thema werd aangegeven door het begeleidingscomité van het onderzoek, alsook door de verantwoordelijken van de cel Conceptuele Aansturing en Beleidsondersteuning van de dienst Expertise van het Directoraat-generaal Justitiehuizen. De analyse gebeurde op basis van gegevens uit de databank SIPAR, én met het doornemen van dossiers (op papier) binnen een justitiehuis.

- De profielbeschrijving van personen die in 2007 voorwerp waren van een maatschappelijke enquête of die door een justitieassistent begeleid werden voor een interventie binnen volgende sectoren: probatie, werkstraffen, bemiddeling in strafzaken, penitentiaire opdrachten (voorwaardelijke invrijheidsstelling, penitentiair verlof,...), de alternatieve maatregelen voor voorlopige invrijheidsstelling, burgerrechtelijke opdrachten, sociaal verweer en dienstverlening. Deze studie gebeurt in het verlengde van de activiteiten uitgevoerd in 2005 en 2006;

- Het in perspectief plaatsen van een het profiel van personen onder aanhoudingsbevel in 2008 met dat van personen die in datzelfde jaar van een alternatieve maatregel voor de voorlopige hechtenis genoten. Deze studie sluit aan bij eerder onderzoek binnen het NICC met betrekking tot de voorlopige hechtenis, en bij het nieuwe onderzoeksprogramma waaronder bijvoorbeeld het onderzoek naar de mogelijkheden van elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis. Deze studie gebeurde in samenwerking met Eric Maes.

Parallel met de analyses van de in SIPAR geregistreerde gegevens ging een ander luik van het onderzoek van start, een luik dat hoofdzakelijk kadert binnen een doctoraatsproject in de criminologie (cfr. supra). Zoals eerder al beschreven wordt in dit onderzoek ingegaan op de veranderingen die het sociaal werk binnen justitie ondergaat onder invloed van een groeiende managementvisie, waarbij hoofdzakelijk wordt gefocust op de impact van SIPAR. De dagelijkse praktijk van de justitieassistenten wordt bestudeerd vanuit de vraag hoe zij hun beroep nu uitoefenen, nu hen het gebruik van een specifieke informaticatoepassing is opgelegd? Op basis van een observatie van deze praktijken tonen zich verschillende manieren van aanpassing. Die aanpassingen worden ingevuld door justitieassistenten in functie van enerzijds de graad van instemming met de beheersdoelstellingen van het instrument, en anderzijds de mate waarin zij het instrument hanteren conform de voorgeschreven gebruiksregels. De analyses tonen aan dat de positie van de justitieassistenten niet blijvend vast staat op deze dimensies. Ze evolueert in functie van hun opvattingen met betrekking tot de grondregels van hun sociaal werk.



V. Enkele resultaten

Bij de studie van de informaticatoepassing stellen we vast dat de creatie en ontwikkeling van de ervan nauw gerelateerd zijn aan de geschiedenis van de justitiehuizen en hun institutionalisering. SIPAR is daarom een instrument dat zich uitstekend leende om het op BPR (« Business Process Reengineering », wat kan vertaald worden als « Herontwerpen van Bedrijfsprocessen»⁶) gebaseerde moderniseringsproces binnen de justitiehuizen te implementeren. Het feit dat de geïnformatiseerde gegevens omwille van beheersdoelstellingen werden geselecteerd, geregistreerd, geproduceerd, verspreid en gebruikt, heeft zijn weerslag op deze gegevensbank. Dat vraagt de nodige voorzichtigheid in interpretatie wanneer dergelijke data voor andere doeleinden aangewend worden, met name op het vlak van strafrechtelijk beleid.

De resultaten die de analyses van de extracties voor de jaren 2005 en 2006 opleveren, tonen aan dat de databank tal van mogelijkheden biedt. Zo maakt SIPAR het mogelijk een globale profielschets op te stellen van de justitiabelen die het voorwerp uitmaken van een mandaat binnen de parajustitiële sector, wat relatief uniek is. Tot nu toe werd het profiel van de personen die een niet-vrijheidsberovende gerechtelijke maatregel opgelegd krijgen, bijgehouden door elk strafrechtelijk dispositief dat de maatregel oplegt. Aan de hand van criminologisch onderzoek slaagde men er toch in om het profiel te schetsen van personen die naar bemiddeling in strafzaken doorverwezen werden, een probatiemaatregel opgelegd kregen of veroordeeld werden tot een werkstraf, enzovoort. Met SIPAR kan men een stap verder gaan, en is het mogelijk om een ruimere benadering te kiezen en globale analyses uit te voeren, bijvoorbeeld op de 58.652 personen die in 2006 het voorwerp uitmaakten van minstens één mandaat uitgevoerd door één van de 28 Belgische justitiehuizen. Hoewel voorlopig slechts drie variabelen (geslacht, leeftijd en geboorteland) in hun globaliteit kunnen worden bestudeerd, heeft SIPAR de intrinsieke mogelijkheid om in de toekomst tal van bijkomende analyses toe te passen, al was het maar op lokaal niveau. Het gaat daarbij om sociodemografische gegevens zoals de burgerlijke stand, de beroepssituatie of de opleiding van de justitiabelen.

De analyse van de extractie van gegevens met betrekking tot 2006 leidt eveneens tot een aantal unieke vaststellingen voor wat betreft de opdrachten die door de gerechtelijke autoriteiten aan de justitiehuizen toevertrouwd worden. Zo kon bijvoorbeeld de termijn tussen het ogenblik waarop de gerechtelijke autoriteit besluit door te verwijzen naar de justitiehuizen en het ogenblik waarop het mandaat er effectief ontvangen wordt, nagegaan worden.

De gegevens tonen aan dat 11% van de nieuwe mandaten die in 2006 naar de justitiehuizen doorverwezen werd, de dag zelf nog door hen ontvangen werd. 37,9% van de mandaten werd binnen de 5 dagen ontvangen, 50,3% binnen de 10 dagen en na 3 maanden was meer dan 90% toegekomen op de justitiehuizen. Uit meer diepgaande analyses blijkt verder dat de duur van de effectieve aanhangigmaking bij de justitiehuizen gevoelig verschilt in functie van het strafrechtelijk dispositief waarin het mandaat zich inschrijft of in functie van de aard van de opdracht die toevertrouwd wordt aan de justitiehuizen (uitvoering van een enquête over of begeleiding van de justitiabele). De gegevens tonen bijvoorbeeld aan dat bij 89,2% van de mandaten uit de sector van de alternatieven voor de voorlopige hechtenis de termijn van de aanhangigmaking bij de justitiehuizen maximum 10 dagen bedraagt; binnen de sector van de

⁶ Deze BPR van de justitiehuizen werd officieel afgesloten in april 2008.



werkstraf wordt slechts 16,1% van de mandaten binnen die termijn door de justitiehuizen ontvangen. Wanneer alleen de enquêteopdrachten in rekening genomen worden, blijkt dat 50% van de enquêtes met het oog op een alternatief voor de voorlopige hechtenis nog de dag zelf dat de beslissing van de mandaterende autoriteit viel, toekomt op de justitiehuizen, terwijl voor de werkstraf slechts 10,4% van de vragen om een enquête de dag zelf op het justitiehuis toekomt.

De hypothese die we kunnen formuleren zegt dat de tijd die nodig is voor een aanhangigmaking afhangt van het voorwerp van het mandaat (zo vraagt bijvoorbeeld een enquêtemandaat met het oog op invrijheidstelling onder voorwaarden van een persoon die in voorlopige hechtenis zit de nodige spoed), van de wijze waarop de gerechtelijke autoriteit de beslissing overdraagt (in de penitentiaire sector worden bepaalde vragen om een enquête met het oog op penitentiair verlof per fax doorgegeven) of zelfs van de nabijheid van de justitieassistenten ten opzichte van de mandaterende autoriteit (bij bemiddeling in strafzaken wordt 33,2% van de mandaten op de dag van de beslissing door de magistraat toevertrouwd aan de justitiehuizen: hier kan de hypothese geformuleerd worden dat deze snelle overdracht deels te verklaren valt door het feit dat bepaalde justitieassistenten belast met bemiddeling in strafzaken, gehuisvest zijn in de bureaus van de parketten).

In bepaalde gevallen lijken structurele problemen aan de oorzaak te liggen van een vertraagde overdracht van de mandaten naar de justitiehuizen. De SIPAR-gegevens zijn op dat vlak vrij opvallend voor wat betreft de sector van de probatie: uit deze gegevens blijkt dat meer dan 300 vragen pas meer dan een jaar na de beslissing van de gerechtelijke autoriteit zijn aangekomen op de justitiehuizen. Dit doet vragen rijzen bij de opvolging door de griffies en/of de probatiecommissies. Van zodra een rechterlijke beslissing een probatiemaatregel gelast, heeft de griffier immers in principe 24 uur de tijd vanaf het moment dat deze maatregel in kracht van gewijsde is gegaan⁷ om een uitgifte ervan over te maken aan de voorzitter van de bevoegde probatiecommissie. Vervolgens mag opnieuw een maximale termijn van 24 uur verstrijken tussen het moment waarop de probatiecommissie de rechterlijke beslissing ontvangt en het moment waarop ze deze overmaakt aan het justitiehuis van het arrondissement⁸.

De gegevens die SIPAR beschikbaar stelt, zouden systematisch kunnen worden geanalyseerd om op die manier bij te dragen tot de uitwerking en opvolging van een strafrechtelijk beleid waarin de snellere afhandeling van strafzaken centraal staat.

Het voorbeeld dat hierboven aangehaald werd, toont aan tot welke resultaten een inductieve benadering van de SIPAR-gegevens kan leiden. Een dergelijke benadering legt de vinger op problematieken waarover intuïtieve kennis bestaat, kennis die vervolgens objectief getoetst kan worden door middel van informatie uit de databank en eventueel, in tweede instantie, door middel van gegevens die op een meer kwalitatieve manier vergaard werden (bijvoorbeeld door de bekomen resultaten met de betrokken actoren te bespreken, of door gerechtelijke dossiers te raadplegen). Andere voorbeelden worden toegelicht in het onderzoeksrapport betreffende de mandaten lopende in 2006.

⁷ Een beslissing gaat in kracht van gewijsde van zodra ze niet meer vatbaar is voor verzet of hoger beroep, behalve bij de uitzonderingen voorzien door de wet en onverminderd de gevolgen van de buitengewone rechtsmiddelen (artikel 28 van het Gerechtelijk Wetboek).

⁸ Artikel 11 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie.



VI. Organisatie en het begeleidingscomité

Het onderzoek begon eind mei 2004, op verzoek van de toenmalige Minister van Justitie L. Onkelinx en op basis van voorstellen die werden geformuleerd door de hoofdafdeling Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC). Het past in een programma dat een antwoord wil bieden op permanente behoeften.

In een eerste fase werkten twee onderzoeksters halftijds aan het onderzoek: Alexia Jonckheere (FR) en Eef Goedseels (NL). Van mei 2005 tot augustus 2009 bleef enkel Alexia Jonckheere, op voltijdse basis, belast met het onderzoek. Vanaf 1 september 2009 heeft Dieter Burssens (NL) haar vervoegd die halftijds op dit onderzoek werkt.

Er werd een begeleidingscomité opgericht om het verloop van het onderzoek op te volgen. Dit comité kwam sinds mei 2004 zes keer samen.

De huidige Minister van Justitie, S. De Clerck, wordt vertegenwoordigd door Hans Dominicus, adviseur bij de Strategische cel. Hij volgt Sara Goossens op. Zij vertegenwoordigde toenmalig Minister van Justitie J. Vandeurzen en was eveneens adviseur bij de Strategische cel.

Tot december 2007 werd Minister L. Onkelinx vertegenwoordigd door Monique Beuken, adviseur, Stéphane Davreux, adviseur (vanaf 1 oktober 2005) en Annemie Deckers, adviseur (tot en met 30 september 2005).

Het Directoraat-Generaal van de Justitiehuisen wordt vertegenwoordigd door Annie Devos, Directeur-Generaal van het Directoraat-Generaal Justitiehuisen (sinds 20 september 2006). Voor de inwerkingtreding van dit Directoraat-Generaal werd de parajustitiële sector vertegenwoordigd door John Vanacker (Directeur-Generaal van het Directoraat-Generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen, tot 1 maart 2006) en Claude Cheruy (Directeur-Generaal van het Directoraat-Generaal Rechterlijke Organisatie). Ook Chantal Alberty, directrice van het Justitiehuis te Nijvel, en Anabelle Rihoux, attaché bij de Dienst Data analyse en kwaliteit van de Directie Ondersteuning van het management, zijn lid van het begeleidingscomité. Patrick Smolders, directeur van het Justitiehuis te Leuven, zetelde in het begeleidingscomité tot aan zijn benoeming tot assessor bij de strafuitvoeringsrechtbank. Hij werd vervangen door Annemie Deckers, Voorzitster van de werkgroep SIPAR en regionaal directrice van de Nederlandstalige Justitiehuisen, tot haar vertrek in 2009. Tenslotte zetelde ook Dirk Verbinnen, attaché bij de Stafdienst ICT van de FOD Justitie en administrateur van SIPAR, in het comité van bij de start tot mei 2009.

Het begeleidingscomité bestaat eveneens uit vertegenwoordigers van de gerechtelijke wereld, afkomstig van het College van Procureurs-generaal: Lucien Nouwynck, advocaat-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel, en Guide Vermeiren, substituut van de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen, die in 2008 André Van Ingelgem, advocaat-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen, vervangt. Ook Ellen Van Dael, technisch coördinator van de statistische analisten bij het College van procureurs-generaal, is lid van het comité. Zij vervangt sinds eind 2007 Valérie Dupire, statistisch analiste bij het College. Eerder maakte ook Serge Van Diest, toenmalig algemeen coördinator van de statistische analisten bij het College van Procureurs-generaal deel uit van het begeleidingscomité.



Twee leden van het begeleidingscomité komen uit de academische wereld: Kristel Beyens (professor aan de VUB) en Philippe Mary (professor aan de ULB) - loco Yahyâ Hachem Samii (doctorandus aan de ULB).

Ten slotte zetelt, naast de onderzoekers en de promotor van het project, ook Eric Maes van het NICC in het begeleidingscomité. Hij is als onderzoeker belast met projecten inzake de wetenschappelijke exploitatie van SIDIS/GREFFE en SURTAP.

VII. Communications scientifiques réalisées dans le cadre du projet de recherche

I. Onderzoeksrapporten

Jonckheere A., Vanneste C. (prom.), *Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuisen. Analyse van de gegevens betreffende het jaar 2006* (vertaling uit het Frans), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, februari 2009, 111 p.

Jonckheere A., Vanneste C. (prom.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice. Analyse de données relatives à l'année 2006*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2008, 141 p.

Jonckheere A., Vanneste C. (prom.), *Onderzoek met betrekking tot de wetenschappelijke exploitatie van het gegevensbestand betreffende de justitiehuisen – SIPAR, Eerste rapport* (vertaling uit het Frans), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2006, 83 p.

Jonckheere A., Vanneste C. (prom.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des bases de données existantes au sein des Maisons de justice – SIPAR, Premier rapport*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2006, 77 p.

II. Bijdragen in tijdschriften of verzamelwerken

Jonckheere, A., « L'informatisation des maisons de justice : une réponse à l'enjeu d'uniformisation du travail social ? », in *Le management des organisations judiciaires*, B. Bernard (coord.), Les dossiers de performance publique, Larcier, novembre 2009, pp. 137-152

Jonckheere, A., “Les assistants de justice aux prises avec SIPAR, un outil de gestion informatique”, *Pyramides*, 2009/1, n°17, pp.93-109



Jonckheere, A., “Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuisen”, *Panopticon*, 2008, n°4, pp. 95-98 (aanvulling in *Panopticon*, 2008, n° 8, p. 123)

Jonckheere, A., Vanneste, C., « Vers une statistique du secteur parajudiciaire ? Un nouvel outil pour l'évaluation et l'élaboration de la politique criminelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2008, n°6, pp.626-654

Jonckheere, A., « SIPAR, un système informatique emblématique des transformations observables au sein des maisons de justice », *Champ pénal*, mis en ligne le 31 octobre 2007. URL : <http://champpenal.revues.org/document2943.html>.

Vanneste, C., en coll. avec S. Deltenre, I. Detry, E. Goedseels, A. Jonckheere, E. Maes, « De la production scientifique à l'exploitation statistique : l'intervention scientifique dans tous ses états », in *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, F. Vesentini (dir.), Academia Bruylant, 2005, pp.193-216

