

Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Academiejaar 2010-11

HET GEVANGENISBELEID ONDER MINISTER DE CLERCK

Van reductionisme naar expansie

Masterproef van de opleiding
'Master in de rechten'

Ingediend door

Quinten Ouvry

(studentennr. 20044873)
(major: Burgerlijk recht en Strafrecht)

Promotor: Prof. Dr. Brice De Ruyver
Commissaris: Prof. Dr. Freya Vander Laenen

DANKWOORD

Het tot stand komen van dit eindwerk heeft veel bloed, zweet en tranen gekost. Gedurende die periode heb ik stevast kunnen rekenen op de hulp en motivatie van verschillende vrienden en familieleden. Zonder deze mentale en praktische steun was ik er niet in geslaagd dit tot een goed einde te brengen. Naast mijn promotor Brice De Ruyver ben ik dan ook mijn dank verschuldigd aan een hele reeks mensen:

In de eerste plaats wens ik mijn ouders te bedanken. De enerzijds systematische aansporing om mijzelf en mijn werk in vraag te stellen, en anderzijds om het te relativieren, heeft een wereld van verschil betekend. Daarenboven bedank ik mijn vader om met veel oog voor detail mijn werk na te lezen en te zuiveren van archaïsch en krom taalgebruik.

In dit opzicht wens ik ook heel oprecht mijn dank uit te spreken aan Maja De Cort, die mijn werk met een meer inhoudelijke kijk heeft nagelezen en becommentarieerd.

Vervolgens dank ik Lieselot Bleyenbergh, adjunct-woordvoerder op het kabinet Justitie, die mij steeds kon helpen bij het verkrijgen van bepaalde informatie.

Tot slot heb ik veel gehad aan mijn gesprekken met Dirk Leestmans, Freddy Pieters, Renaat Landuyt, en niet in het minst, Stefaan De Clerck zelf. Hierdoor kon ik vanuit een ruimere kijk de problematiek rond de gevangenissen benaderen.

INHOUDSTAFEL

Dankwoord

Inhoudstafel

Inleiding

Korte situering.....	1
Onderzoeksvraag en methodiek	2

Deel I: Context

Hoofdstuk 1: 25 jaar overbevolking in de Belgische gevangenissen: de cijfers.....	4
Inleiding.....	4
1.1 Mogelijke oorzaken van de overbevolking.....	5
1.2 Samenstelling van de Belgische gedetineerden.....	5
1.2.1 De relatie tussen het aantal opsluitingen en de duur van de detentie.....	6
1.2.2 Langgestraften en beklaagden.....	7
1.2.2.1 Definitief veroordeelden.....	7
1.2.2.2 Beklaagden	8
1.2.2.3 Geïnterneerden	8
1.3 Het profiel van de Belgische gedetineerde	9
1.4 Vergelijking met de Europese gevangenisbevolking	9
 Hoofdstuk 2: Ruim 20 jaar verslagen van het CPT in België: een overzicht.....	11
Inleiding.....	11
2.1 1993 - 2005.....	12
2.2 2009.....	13
2.2.1 Overbevolking	13
2.2.2 Stakingen van het penitentiair personeel en het geweld tussen de gedetineerden.....	14
2.2.3 Inwerkingtreding van de Basiswet Gevangeniswezen.....	15

Conclusie.....	16
Hoofdstuk 3: Mogelijke beleidsreacties op overbevolking.....	18
3.1 Reductionisme.....	18
3.2 Expansionisme	19
3.3 Stilstandbeleid.....	20

Deel II: Gevangenisbeleid vanaf de Oriëntatienota

Hoofdstuk 1: Oriëntatienota 1996.....	21
1.1 Ontstaan.....	21
1.2 Algemene visie en inhoud.....	23
Hoofdstuk 2: Alternatieve straffen en maatregelen.....	26
Inleiding.....	26
2.1 Oriëntatienota	28
2.1.1 Bestaande alternatieven.....	28
2.1.2 Uitbreiding	29
2.1.3 Bemerkingen	30
2.1.4 Evaluatie & Analyse.....	31
2.1.4.1 Publieke opinie	31
2.1.4.2 Vrijheidsbeperkende straffen.....	32
2.1.4.3 Effectieve implementatie	32
2.2 De verdere ontwikkeling van de alternatieve straffen.....	34
2.2.1 Van dienstverlening naar werkstraf	34
2.2.1.1 Ontstaan van de werkstraf als autonome straf.....	34
2.2.1.2 Bemerkingen betreffende het wettelijk kader van de werkstraf.....	35
2.2.1.3 Bemerkingen betreffende de uitvoering van de werkstraf.....	36
a. Beperkt aantal plaatsen.....	36
b. Potentiële vrijgeleide naar straffeloosheid.....	37
c. Versnippering binnen de uitvoering	37
2.2.1.4 Van alternatief naar primaire straf.....	38
2.2.1.5 De werkstraf onder het strafuitvoeringsbeleid van De Clerck II.....	39
2.2.2 Elektronisch Toezicht.....	40

2.2.2.1	Opstart onder De Clerck I	40
2.2.2.2	Het ET onder een sociaal perspectief.....	41
2.2.2.3	Het ET onder een systemisch perspectief	42
2.2.2.4	Het ET onder De Clerck II.....	44
2.2.2.5	Heetst van de naald: de thuisdetentie	45
2.2.2.6	Het ET in het kader van de voorlopige hechtenis.....	46
2.2.3	Justitiehuizen.....	47
2.2.3.1	Opstart onder De Clerck I	47
	Conclusie	49
Hoofdstuk 3: Ontwerp beginselenwet gevangeniswezen en strafuitvoering.....		51
	Inleiding.....	51
3.1	Interne rechtspositie.....	53
3.1.1	Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van Vrijheidsstraffen en de Commissie Dupont.	53
3.1.1.1	Inhoud.....	54
3.1.2	De Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden van 2005..	55
3.1.3	Aanpassingen en geleidelijke invoering van de Basiswet.	57
3.2	Het invrijheidstellingsbeleid, de externe rechtspositie en de strafuitvoeringsrechtbanken	61
	Inleiding.....	61
3.2.1	Het invrijheidstellingsbeleid.....	61
3.2.1.1	Voorstellen uit de Oriëntatienota	63
a.	Voorlopige invrijheidstelling.....	63
b.	Voorwaardelijke invrijheidstelling	63
c.	Beslissingsmacht.....	64
d.	De tussenstap	65
3.2.2	De commissie Holsters.....	67
3.2.2.1	De subcommissie externe rechtspositie.....	67
3.2.2.2	De subcommissie Strafuitvoeringsrechtbanken.....	68
3.2.3	Wet externe rechtspositie en Wet strafuitvoeringsrechtbanken	69
3.2.3.1	Enkele bemerkingen.....	69
3.2.3.2	Inwerkingtreding en correcties.....	71
3.2.4	Ondertussen: de voorlopige invrijheidstelling.....	71

3.2.5	Onder het beleid van De Clerck II.....	72
3.3	De straftoemeting	74
3.3.1	Legitimiteitscrisis in de straftoemeting	75
3.3.2	Onder het beleid van De Clerck II.....	76
	Conclusie	78
Hoofdstuk 4: Een herstel- en re-integratiegerichte invulling van de detentie		80
4.1	Oriëntatienota 1996	80
4.2	Herstelgerichte detentie.....	82
4.2.1	De Clerck I	82
4.2.2	Verwilghen	83
4.2.3	Herstelbemiddeling en bemiddeling in strafzaken	84
4.3	Samenwerking met de Vlaamse Gemeenschap	86
4.3.1	Het Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.	86
4.3.1.1	Totstandkoming.....	86
4.3.1.2	Problemen in de uitvoering.....	88
4.3.2	Onder het beleid van De Clerck II.....	90
Hoofdstuk 5: Optimalisering van het gebruik van de strafinrichtingen		91
5.1	Oriëntatienota 1996	91
5.2	Evolutie na de Oriëntatienota.....	93
5.2.1	De Clerck I & Van Parys	93
5.2.2	Verwilghen & Onkelinx.....	93
5.2.3	Vandeurzen & De Clerck II: Het Masterplan	95
5.2.3.1	Ultimum remedium: vermelding pro forma	95
5.2.3.2	De concrete bouwplannen.....	97
a.	Het model Ducpétiaux.....	98
b.	De gevangenis voor de 21 ^{ste} eeuw	99
Besluit		
	De legaliteitscrisis.....	103
	Herstel- en re-integratiegerichte uitvoering van straffen	103
	Legitimiteitscrisis.....	104

Bibliografie

1. Wetgeving en overheidsdocumenten	107
Wetgeving.....	107
Vorbereidende documenten	108
Parlementaire handelingen en vragen.....	109
Beleidsdocumenten	109
Andere overheidsdocumentatie	111
 2. Rechtsleer.....	 112
Boeken.....	112
Bijdragen in verzamelwerken.....	112
Bijdragen in tijdschriften	115
Onderzoek	118
Internet.....	118
Eigen interviews	119
1. Interview met Dirk Leestmans.	119
2. Interview met Renaat Landuyt.....	124
3. Interview met Freddy Pieters	127
4. Interview met Stefaan De Clerck	133

INLEIDING

Korte situering.

In de rechtsstaat vervult het strafrecht een dubbele functie: de normeringsfunctie en de handhavingsfunctie. De laatste wordt veruiterlijkt langs het formeel strafrecht en het strafrechtelijk beleid.¹ Als 'handhaving' van het overbevolkingsprobleem dat ons penitentiair systeem reeds anderhalf decennium corrumpeerde, verscheen in juni 1996 onder de kersverse Minister van Justitie Stefaan De Clerck (CVP) een oriëntatienota 'Straf- en gevangenisbeleid'. De nota bevatte vernieuwende en coherente wijze oplossingen voor de problemen die de Belgische strafuitvoering in hun greep hadden. De reductionistische nota, die aandacht had voor herstel en re-integratie werd (en wordt nog steeds) op academisch niveau gelauwerd.

In augustus 1996 echter ontploft de zaak Dutroux, en de oriëntatienota, die normaal in september 1996 had moeten worden besproken in het parlement, zou nooit dit stadium bereiken. De prioriteiten worden verlegd naar de punten die rechtstreeks verband houden met de Dutrouxcrisis: de verhoogde aandacht voor slachtoffers, de aanpak van seksuele delinquenten, en de hervorming van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling.²

Desondanks heeft de oriëntatienota een bijzonder grote invloed gehad op de heraanleg van het strafuitvoeringslandschap gedurende de voorbije 15 jaar. Een aantal voor die tijd revolutionaire bakens werd namelijk hier uitgezet, waarvan er een heel aantal zijn gerealiseerd door de opvolgers van Minister De Clerck.³ Zo zien we nu onder meer de creatie van een pakket wetten die de legaliteitscrisis van de strafuitvoering (min of meer) heeft verholpen, zowel binnen als buiten de gevangenis. Daarbij zijn strafuitvoeringsrechtbanken opgericht die de bevoegdheid om te beslissen omtrent het (interne en externe) regime van de gedetineerden overgenomen hebben van de uitvoerende macht. Daarnaast zijn de alternatieve straffen, met in het bijzonder de autonome werkstraf en het elektronisch toezicht geëvolueerd naar primaire en niet meer weg te denken sancties in ons strafsysteem. Ook de oprichting van de justitiehuisen is een rechtstreeks gevolg van het beleid onder De Clerck I.

Dat is de ene kant van het verhaal. Aan de andere kant zien we dat de overbevolking niet is gedaald maar daarentegen is toegenomen. In februari dit jaar kregen we een

¹ DE RUYVER, B., "Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving" in BALTHAZAR, T., CHRISTIAENS, J., COOLS, M., DECORTE, T., DE RUYVER, B., HEBBERECHT, P., PONSAERS, P., SNACKEN, S., TRAEST, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (eds.), *Update in de criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2004, 155.

² SNACKEN, S., "Inleiding", in SNACKEN, S. (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPRESS, 2002, 9 – 10.

³ BEYENS, K., "De Stefaan De Clerck van 1996 en die van 2009", *De Morgen*, 30 januari 2009, www.demorgen.be.

dagpopulatierecord van ruim 11000 gedetineerden, bij een capaciteit van ongeveer 9000 cellen (inclusief de gehuurde cellen in Tilburg). Vijftien jaar na een poging tot het lanceren van een reductionistisch beleid is het toevallig opnieuw Stefaan De Clerck die aan de touwtjes van de Justitie trekt. Deze keer wordt echter een compleet andere (expansionistische) koers gevaren, waarbij volledig wordt ingezet op het uitbreiden van de gevangenis capaciteit. Hij ondersteunt hiermee het Masterplan 2008 – 2012 – 2014 van zijn voorganger Vandeuren (CD&V), waarmee een totale bouw van 2500 extra cellen wordt voorzien. Hiermee lijkt definitief afgestapt te worden van het werk dat 15 jaar eerder pleitte voor een spaarzaam gebruik van de vrijheidsberoving.

Onderzoeksvraag en methodiek

Als je het uitvoerige discours aan het begin van de Oriëntatienota van Minister De Clerck leest over de (on)zin van bijkomende capaciteit is dit toch een eigenaardige kronkel in het beleid. Want op 15 jaar tijd werden door dezelfde Minister van Justitie twee volledig tegenovergestelde beleidsvisies gehanteerd voor eenzelfde probleem. Dat is de reden waarom dit onderwerp mij zo aansprak en waarom ik het gekozen heb voor mijn masterproef. De onderzoeksvraag die ik hierbij stel en probeer te beantwoorden is:

Hoe is het gevangenisbeleid onder en tussen de beleidstermijnen van Minister van Justitie Stefaan De Clerck geëvolueerd van reductionisme naar expansie?

Om op deze vraag een antwoord te formuleren ga ik dieper in op de evolutie van enkele specifieke vernieuwingen in de strafuitvoering die het rechtstreeks gevolg zijn van de voorstellen uit de oriëntatienota van De Clerck van 1996. Daarbij kijk ik systematisch hoe zij langs de verschillende Ministers van Justitie zijn ontwikkeld en intrinsiek zijn geëvolueerd, met vanzelfsprekend een bijzondere aandacht voor de hedendaagse visie van De Clerck. Het moet hierbij wel duidelijk gezegd dat het strafuitvoeringsbeleid vanzelfsprekend veel breder is dan de aspecten die ik in mijn masterproef aanhaal. Er zijn natuurlijk verschillende andere hete hangijzers binnen de penitentiaire crisis, zoals bijvoorbeeld de problematiek rond de geïnterneerden, de voorlopige hechtenis, of de onvrede bij het penitentiair personeel, met de verschillende stakingen tot gevolg. In zijn geheel is de evolutie van een strafuitvoeringsbeleid dan ook té ruim om te gaan bespreken binnen het bestek van één masterproef. Ik heb juist voor deze items gekozen ofwel omdat zij een bijzondere bijdrage hebben geleverd aan de hedendaagse strafuitvoering, ofwel omdat zij juist die bijzondere evolutie hebben doorgemaakt, waarbij de overbevolking steeds een belangrijke rol heeft gespeeld.

Meer concreet wordt in **deel I** de context weergegeven waarbinnen het gevangenisbeleid de voorbije 25 jaar de overbevolking heeft bestreden. In het eerste hoofdstuk beschrijf ik dan ook een beknopte cijfermatige evolutie van de penitentiaire bevolking. In het tweede hoofdstuk wordt de overbevolking weergegeven vanuit de kritiek die door het CPT, het Antifoltercomité van de Raad van Europa, in de voorbije twintig jaar aan de Belgische overheid werd geuit met betrekking tot de penitentiaire instellingen. Ten slotte wordt een

overzicht gegeven van enkele door de rechtsleer besproken mogelijke beleidsreacties op overbevolking.

In **deel II** wordt er dieper ingegaan op de concrete beleidsmaatregelen die genomen werden in de oriëntatienota. Om hier een meer algemene duiding aan te geven wordt eerst het ontstaan van de nota en de algemene visie van De Clerck in 1996 besproken. (hoofdstuk 1) Vervolgens worden de invoering van enkele nieuwe alternatieve straffen (hoofdstuk 2) besproken, meer bepaald het elektronisch toezicht, en de autonome werkstraf. Er wordt gekeken naar de evoluerende doelstellingen, en de problemen bij deze uitvoering. Hierbij spelen de justitiehuizen een belangrijke rol en daarom worden zij ook kort besproken. Hoofdstuk 3 gaat over de zeer belangrijke ontwikkeling van een beginselenwet met betrekking tot het gevangeniswezen. Er wordt opgesplitst in enerzijds de interne rechtspositie, anderzijds de externe rechtspositie (hierin komt ook het invrijheidstellingsbeleid aan bod), en tenslotte de straftoemeting. De overbevolking is hierbij zowel met betrekking tot de ontwikkeling als de uitvoering steeds het groot struikelblok geweest. In hoofdstuk 4 wordt de herstel- en re-integratiegerichte detentie besproken. Daarbij wordt ook dieper ingegaan op de rol van de Gemeenschappen, en meer bepaald hun samenwerking met Justitie. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 de optimalisering van de gevangenisinfrastructuur aangekaart, waarbij veel aandacht uitgaat naar de geplande expansie in het heden, en hoe die zal (moeten) omgaan met de vernieuwde basisprincipes van het gevangeniswezen.

Om deze analyse tot een goed einde te brengen heb ik mij verdiept in de verschillende beleidsnota's en wetsontwerpen die de voorbije vijftien jaar de revue zijn gepasseerd. Daarnaast ging ik kijken naar de verschillende kritiek die op deze beleidskeuzes werden geuit, zowel vanuit de rechtsleer als vanuit het parlement. Ten slotte heb ik getracht, door vier interviews af te nemen, vanuit verschillende perspectieven een betere en ruimere kijk te krijgen op de gevangenisproblematiek. Het betreft uiteenlopende figuren die allen op een andere manier met de strafuitvoering te maken hebben. Het gaat ten eerste om Dirk Leestmans, die als journalist en justitie-expert bij de nieuwsdienst van de VRT werkt. Vervolgens ben ik gaan praten met Renaat Landuyt, volksvertegenwoordiger voor de SP.A, en lid van de Commissie voor de Justitie. Mijn derde gesprek was met Freddy Pieters, die vandaag voorzitter van de strafuitvoeringsrechtbank in Brussel, en in 1996 mee op het kabinet van Stefaan De Clerck werkte. Ten slotte heb ik de mogelijkheid gekregen om met de aftredend Minister van Justitie zelf over de veranderingen in zijn beleid te gaan praten. Deze interviews zijn terug te vinden in de bibliografie.

DEEL I: CONTEXT

Hoofdstuk 1: 25 jaar overbevolking in de Belgische gevangenissen: de cijfers.

“Eén van de problemen waarvoor de laatste tijd steeds opnieuw de aandacht wordt opgeëist is de overbevolking van de gevangenissen. Dit fenomeen is al van de allergrootste betekenis, niet alleen omdat het perfect kwantificeerbaar is, maar tevens en vooral omdat het een interessante invalshoek biedt naar zeer diverse facetten van het penitentiair-, het vervolgings- en het straftoematingsbeleid.” Tony Peters, 1994.⁴

Inleiding

Om een analyse te maken van de beleidsmaatregelen die een oplossing proberen te creëren moet er eerst een overzicht worden gegeven van de mogelijke oorzaken van de huidige overbevolking, een samenstelling van de gevangenispopulatie, en een evolutie van beide. Het is echter zo dat het in België heel moeilijk is om aan complete, gedetailleerde en overzichtelijke cijfers met betrekking tot de gevangenisbevolking en de strafuitvoering te geraken. Er zijn wel de jaarlijkse publicaties zoals “Justitie in Cijfers”, en de activiteitenverslagen van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Instellingen (DG EPI), alsook van het Directoraal-Generaal Justitiehuisen. De cijfers daar gepubliceerd worden, zijn meestal bijzonder algemeen en beperkt. Voor het overige is men eigenlijk overgeleverd aan publicaties in de rechtsleer, of kan men meer specifieke gegevens aanvragen bij de verschillende diensten zelf.

In dit hoofdstuk wordt er getracht een overzicht te geven van de evolutie van de gevangenisbevolking. Op basis van statistische gegevens en internationale literatuur werd dit onderwerp begin de jaren negentig in het werk *Barstende Muren*⁵, diepgravend besproken. Dit hoofdstuk zal dan ook voornamelijk daarop gebaseerd zijn, samen met de bijdrage van Eric Maes en Veerle Scheirs ‘De Belgische gevangenispopulatie in cijfers’⁶. Deze

⁴ PETERS, T., “Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid”, *Panopticon*, 1984, nr. 4, 280 – 281.

⁵ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 326 p.

⁶ MAES, E. en SCHEIRS, V., “De Belgische gevangenispopulatie in cijfers” in *Achter tralies in België*, DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), Gent, Academia Press, 2009, 91 - 112.

cijfers heb ik trachten te actualiseren door middel van 'Justitie in cijfers 2010'⁷ en het Activiteitenverslag 2010 van het Directoraat Generaal van de Penitentiaire Inrichtingen.⁸

1.1 Mogelijke oorzaken van de overbevolking

Er zijn verschillende factoren die een invloed kunnen hebben op de gevangenispopulatie. Eerst en vooral zijn er de externe (of exogene) factoren. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen zuiver externe factoren, die zich ontwikkelen los van het strafrechtssysteem, zoals sociaal-economische elementen en demografie. De niet zuiver externe factoren zoals bijvoorbeeld de gevangenscapaciteit, en de definitie en aanpak van de criminaliteit, zijn wel verbonden met de werking van het strafsysteem. Naast de exogene zijn er dan ook de endogene factoren, waarmee de verschillende niveaus van de strafrechtsbedeling worden bedoeld, zoals wetgeving, opsporing, vervolging, etc. Ten slotte zien we dat het strafrechtssysteem functioneert binnen een bepaalde maatschappelijke context, die gevoelig is aan de publieke opinie, en het politieke klimaat, en waardoor dus de interactie tussen externe en interne variabelen wordt beïnvloed. Deze categorieën worden de intermediaire factoren genoemd. De complexe wisselwerking van al deze verschillende factoren zorgt ervoor dat fluctuaties in de gevangenisbevolking niet kunnen worden uitgelegd door de verandering bij 1 factor, maar dat men moet kijken naar de relaties en mechanismen ertussen.⁹

1.2 Samenstelling van de Belgische gedetineerden.

Zoals al eerder vermeld groeide de Belgische gevangenispopulatie sinds de jaren tachtig (toen: gemiddeld 5677), wat leidde tot het begin van de huidige overbevolkingcrisis. Sindsdien is de gemiddelde gevangenispopulatie zo goed als verdubbeld. Dit jaar, op 21 februari bereikten we een absoluut record met een dagpopulatie van 11017 gevangenen. Op 100.000 inwoners waren er in 2010 in België 101,4 gevangenen. Hier geldt een stijging van 6 % in de laatste 5 jaar. In 2010 bedroeg de gemiddelde dagpopulatie 10535,7. Met een gemiddelde capaciteit van 8949,5 (deze capaciteit is inclusief de gehuurde capaciteit in Tilburg) zien we dan een overbevolkingsgraad van 17,7 %.¹⁰

In dit hoofdstuk kijken we naar een summiere samenstelling van de gedetineerden, de fluctuaties bij de belangrijkste groepen, en de evolutie in de laatste 25 jaar.

⁷ FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, 75 p., www.just.fgov.be.

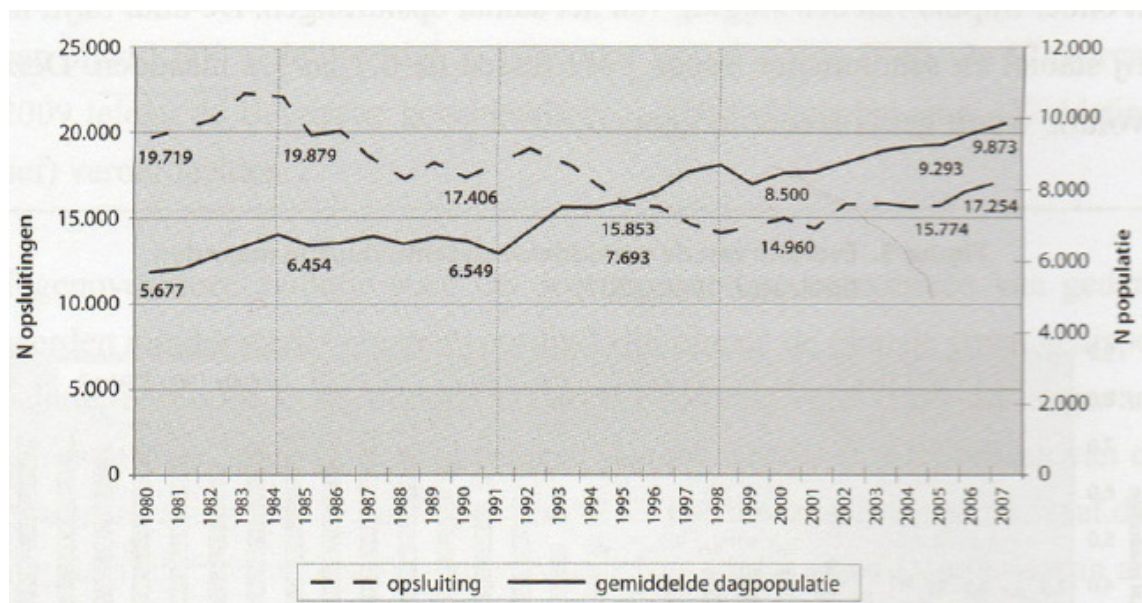
⁸ Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (2011), *Activiteitenverslag 2010*, 183 p., www.just.fgov.be.

⁹ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 185.

¹⁰ Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (2011), *Activiteitenverslag 2010*, 156, www.just.fgov.be.

1.2.1 De relatie tussen het aantal opsluitingen en de duur van de detentie

De omvang van de gevangenisbevolking wordt bepaald door twee factoren: de instroom (of het jaarlijks aantal opsluitingen) en de detentieduur (deze is afhankelijk van de opgelegde straf en het invrijheidstellingsbeleid).¹¹ Het is dus niet omdat er een stijging in het aantal gedetineerden is dat de gevangenisstraf ook automatisch meer wordt uitgesproken. Bijvoorbeeld konden we tussen 1980 en 1998 een daling waarnemen in het aantal opsluitingen: van 19.719 naar ongeveer 14.500. Daartegenover gold een stijging in de gemiddelde detentieduur van ruim 100% (van 3,5 naar 7,4 maanden). In 1998 stond de gemiddelde dagpopulatie op ruim 8500 gedetineerden, tegenover 5677 in 1980. Nu de gemiddelde detentieduur blijft schommelen rond de 7 maanden, maar het aantal opsluitingen nu ook opnieuw jaar na jaar blijft stijgen (in 2009 werd een totaal van 18503 opsluitingen geregistreerd¹²), hoeft het dus geen verbazing te wekken dat ook de gemiddelde dagpopulatie records blijft breken.¹³



Figuur 1: Evolutie van het aantal opsluitingen en de gemiddelde dagpopulatie in de gevangnissen (1980 – 2007)¹⁴

¹¹ MAES, E. en SCHEIRS, V., "De Belgische gevangenisbevolking in cijfers" in *Achter tralies in België*, DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), Gent, Academia Press, 2009, 91.

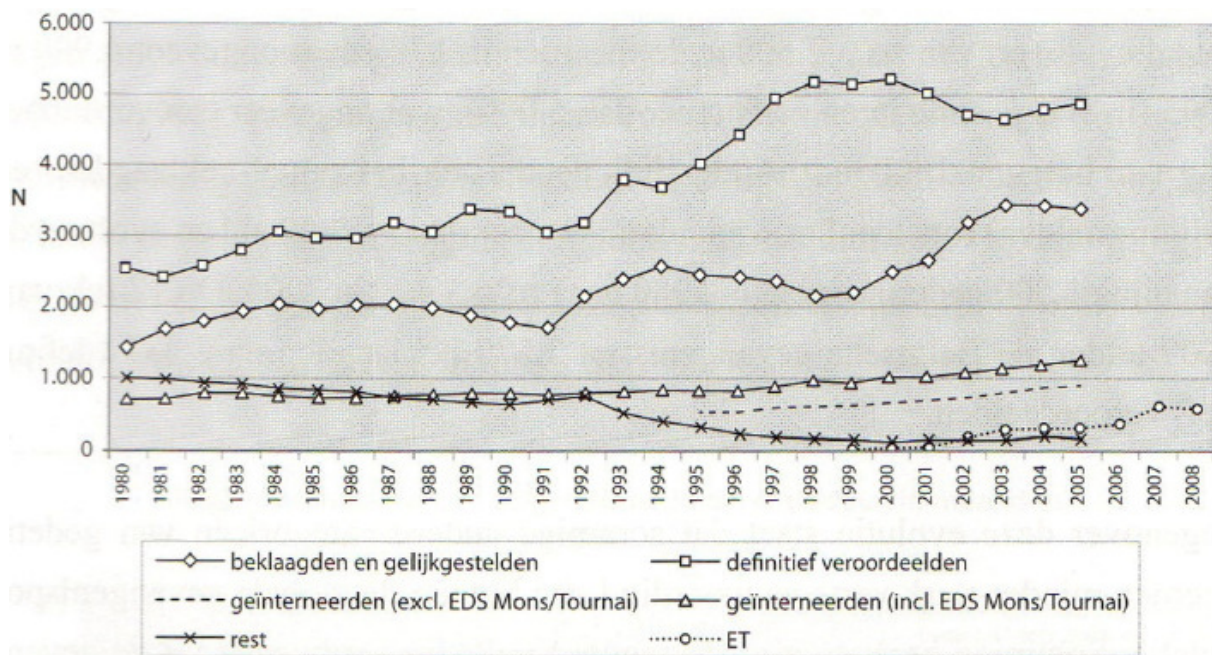
¹² FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, 57., www.just.fgov.be.

¹³ MAES, E. en SCHEIRS, V., "De Belgische gevangenisbevolking in cijfers" in *Achter tralies in België*, DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), Gent, Academia Press, 2009, 95 – 96.

¹⁴ Ibid., 95.

1.2.2 Langgestraften en beklaagden.

Wanneer we de gevangenen gaan onderverdelen in een aantal ruime categorieën, komen we tot de vaststelling dat voornamelijk de definitief veroordeelden en de beklaagden sterk zijn gestegen. Sinds 1980 is het aantal veroordeelden ruim verdubbeld van ongeveer 2500 naar 5600 in 2010. Hetzelfde geldt voor de beklaagden in voorhechtenis, die gingen van 1500 naar 3700. Het aantal geïnterneerden die in een gevangenis verbleven ging van circa 700 naar bijna 1100.¹⁵ De categorieën waar een daling waar te nemen valt betreft landlopers (wegens afschaffing van de wet op de landloperij in 1993), minderjarigen, en de zogenaamde VZMB's (vreemdelingen zonder middelen van bestaan, m.a.w. illegalen) die worden opgevangen in specifieke detentiecentra.



Figuur 2: Evolutie van de gemiddelde jaarlijkse dagpopulatie gedetineerden naar wettelijke toestand (1980 – 2005) en ET populatie (1995 – 2008)

1.2.2.1 Definitief veroordeelden.

Korte gevangenisstraffen kennen een daling: het aantal gedetineerden met een straf totaal tussen de 1 en de 3 jaar daalt tot onder het aantal van 1980, maar vooral de gestraften met minder dan 1 jaar kelderen tot slechts 10% ten opzichte van 1980.¹⁶ Dit is het logische gevolg van het niet-uitvoeren van straffen onder de zes maand sinds 1993, en de vervroegde zo goed als automatische invrijheidstelling. Daarbovenop moeten we rekening houden met de

¹⁵ FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, 56, www.just.fgov.be.

¹⁶ MAES, E. en SCHEIRS, V., "De Belgische gevangenispopulatie in cijfers" in *Achter tralies in België*, DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), Gent, Academia Press, 2009, 98 – 99.

verschillende alternatieve afhandelingsmogelijkheden voor korte gevangenisstraffen zoals de autonome werkstraf, het elektronisch toezicht of de bemiddeling in strafzaken.

De stijging bij het aantal definitief veroordeelden is vooral te wijten aan het aantal langgestraften. De straffen tussen de drie en de vijf jaar zijn bijna verviervoudigd, correctionele straffen van meer dan 5 jaar zijn zelfs bijna vertienvoudigd. Ten slotte zijn ook levenslang en tijdelijk criminele straffen ongeveer drie maal in aantal gestegen. Hoe moeten we dat nu verklaren?

Enerzijds, door middel van het invrijheidstellingsbeleid tracht men de strafduur te beïnvloeden en zo een daling van populatie te bekomen. Waar in 1980 nog 70% van de gedetineerden hun straf volledig uitzaten en op die manier uiteindelijk in vrijheid werden gesteld zien we dat in 2009 dit slechts nog 3,1 % bedroeg¹⁷. Daartegenover staat een enorme toename van de voorlopige invrijheidstelling: van 10 % (1980) naar 83 % (2007).

Anderzijds zien we dat de straftoematingspraktijk de laatste decennia ernstig is veranderd. Tussen 1980 en 2003 werd het aantal uitgesproken lange vrijheidsstraffen (zonder uitstel) bijna verviervoudigd. Hier kunnen we wijzen op de perverse paradox van het invrijheidstellingsbeleid, waarbij de rechters uit afkeer voor het klimaat van straffeloosheid een hogere straf gaan uitspreken, zodanig dat de gedetineerde niet de mogelijkheid zal hebben om voorlopig in vrijheid gesteld te worden.¹⁸

1.2.2.2 Beklaagden

De populatie beklaagden in voorhechtenis is de laatste 25 jaar meer dan verdubbeld. Naast de serieuze stijging van het aantal opsluitingen kan de hedendaagse grote beklagdenpopulatie ook nog worden toegeschreven aan de stijging van de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis.¹⁹

1.2.2.3 Geïnterneerden

Een van de belangrijkste, en misschien ook meeste tragische groepen in onze gevangenissen zijn de geïnterneerden. In 2010 bedroeg hun aantal 1089 (bijna 10%).²⁰ Daarnaast zijn er nog een groot aantal geïnterneerden die geplaatst zijn in afdelingen of instellingen tot bescherming van de maatschappij, in 2004 was dit 36% van het totaal aantal geïnterneerden. In de toekomst zouden echter 100% van de geïnterneerden in een aangepaste instelling moeten verblijven.

¹⁷ FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, 60, www.just.fgov.be.

¹⁸ MAES, E. en SCHEIRS, V., "De Belgische gevangenispopulatie in cijfers" in *Achter tralies in België*, DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), Gent, Academia Press, 2009, 98 – 100.

¹⁹ Ibid., 103 – 104.

²⁰ FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, 60, www.just.fgov.be.

1.3 Het profiel van de Belgische gedetineerde

Gedurende de voorbije drie decennia zien we een grote evolutie in de misdrijfcategorieën die in onze gevangenissen aanwezig zijn. Sterke stijgingen zijn er vooral bij de drugsdelicten en seksuele delicten. Dit laatste kan onder meer verklaard worden door een Dutroux-effect, maar we zien daarbij dat er eerder een langere detentieduur wordt uitgesproken dan dat er meer opsluitingen zijn. In 2005 zaten ongeveer 21 % van de gedetineerden achter de tralies voor seksuele delicten tegenover 6 à 7 % in de jaren '80.

Een grote groep in de Belgische gevangenissen bestaat uit buitenlandse gedetineerden van in totaal meer dan 130 verschillende landen. In 2010 bedroeg hun aantal 42,7%. Dit is bijna twee keer zoveel als het Europees gemiddelde (23,1%).²¹ De meest vertegenwoordigde nationaliteiten waren op dat ogenblik: Marokko (10,7%), Algerije (5,4%), Frankrijk (2,1%), Roemenië (2,2%), Nederland (1,9%), Italië (1,8%), Turkije (1,7%), en Congo (1%).²² Het aantal vreemdelingen stijgt gestaag sinds 1980, toen er nog slechts 21,4 % in onze gevangenissen zaten. Volgens Beyens, Snacken en Eliaerts is dat vooral toe te schrijven aan de stijging van het aantal vreemdelingen zonder middelen van bestaan.²³

Wat het geslacht betreft, zien we dat er in 2010 gemiddeld 406,6 vrouwen in de gevangenis zaten (4%). Zij zijn verspreid over 8 verschillende instellingen. Het aantal vrouwen blijft de voorbije 25 jaar schommelen rond de 5%.²⁴

1.4 Vergelijking met de Europese gevangenisbevolking

Binnen de Europese Unie hoort België in de onderste regio van de middenmoot wat betreft het gemiddeld aantal gevangenen. In 2009 hadden we 101,4 gevangenen per 100 000 inwoners.²⁵ In 2000 was dat nog maar 84,7, terwijl het gemiddelde gedurende dezelfde periode in Europa gedaald is van 147,4 naar 143,8. Het absolute maximum is nog steeds te vinden bij de Russische Federatie (660 gedetineerden per 100.000 inwoners), en de meeste uitschieters zijn ook in de Oost-Europese landen te vinden (Letland, Polen, Georgië, Oekraïne). De Scandinavische landen (IJsland, Zweden, Noorwegen, Denemarken) blijven ver onder het gemiddelde. Wat onze buurlanden betreft: Luxemburg scoort ruim hoger,

²¹ Raad van Europa (2011), *Annual Penal Statistics 2009*, 55, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP%282011%293%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf> .

²² Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (2011), *Activiteitenverslag 2010*, 161, www.just.fgov.be.

²³ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993,

²⁴ Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (2011), *Activiteitenverslag 2010*, 160, www.just.fgov.be.

²⁵ Raad van Europa (2011), *Annual Penal Statistics 2009*, 26, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP%282011%293%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf> .

Nederland en Frankrijk zitten op het zelfde niveau als België, terwijl Duitsland 10% lager zit.²⁶

²⁶ MAES, E. en SCHEIRS, V., “De Belgische gevangenispopulatie in cijfers” in *Achter tralies in België*, DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), Gent, Academia Press, 2009, 106 – 107.

Hoofdstuk 2: Ruim 20 jaar verslagen van het CPT in België: een overzicht.

“Is het niet bizar om vast te stellen dat de media zich niet de vraag stelden of het rapport van het CPT écht wel zo positief was over het Belgische opsluitingsbeleid? Het gaat hier om een retorische vraag, dus laat mij onmiddellijk toelichten waarom dit m.i. inderdaad bizar te noemen is” Tom Daems, november 2010.²⁷

Inleiding

Het CPT, het Europees Comité ter Preventie van Foltering, is een uitvloeisel van het “European Convention for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment”. In 1989 opgericht in de schoot van de Raad van Europa heeft het als uitgangspunt artikel 3 van het EVRM, namelijk dat niemand mag onderworpen worden aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. De delegaties van het CPT hebben onbeperkte toegang tot instellingen waar mensen zijn gehuisvest die op een of andere manier van hun vrijheid zijn beroofd door de overheid. Op basis van hun periodieke (meestal onder 4 jaar) bezoeken stelt het verslagen op, geadresseerd aan de autoriteiten van het bezochte land. In deze verslagen worden de bevindingen gepubliceerd, evenals de opmerkingen, aanbevelingen of verzoeken om informatie van het CPT. Daarnaast verzoekt het steeds een reactie van de overheid, om zo de dialoog met de desbetreffende landen open te houden.²⁸ Volgens artikel 10 van de Europese antifolterconventie verbindt elke staat zich ertoe om zijn volledige medewerking aan het CPT te verlenen. Daardoor is het voor een staat dus niet mogelijk om een rapport naast zich neer te leggen. Hoewel deze verslagen in principe vertrouwelijk zijn, kan de regering van het land in kwestie toch om de publicatie vragen, wat vaak ook gedaan wordt. Indien een staat niet meewerkt met deze dialoogprocedure kan het CPT ten slotte zelf ook overgaan tot een publieke verklaring.²⁹

Met deze verregaande bevoegdheden was het CPT het eerste internationale orgaan in de geschiedenis dat door een groep staten de vrijheid kreeg om zonder beperkingen op hun grondgebied alle plaatsen te bezoeken waar mensen van hun vrijheid werden beroofd. Ruim 20 jaar later kan men het CPT als een vaste waarde beschouwen in het Europese landschap³⁰, en ondertussen heeft het CPT reeds voor de vijfde maal een bezoek gebracht aan ons land. Het eerste bezoek dateert van 1993, en werd vervolgens om de vier jaar herhaald in 1997,

²⁷ DAEMS, T., “Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)”, *Panopticon*, 2010, nr. 6, 3.

²⁸ CPT, “Het Comité in het kort.” <http://www.cpt.coe.int/dutch.htm>.

²⁹ Art. 10 § 2, Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandelingen of Bestraffingen, 26 november 1987, BS 29 januari 1992.

³⁰ DAEMS, T., “Een nieuw hoofdstuk in de Europese strijd tegen foltering”, *Fatik*, 2011, nr. 129, 23.

2001, 2005 en het laatste bezoek dateerde dus van 2009. In de eerste vier rapporten had het CPT zich steeds zeer kritisch uitgelaten over de opsluiting in België.

Het is belangrijk om op te merken dat dit hoofdstuk beperkt blijft tot enkele algemene opmerkingen inzake het onderzoek naar de werking van de penitentiaire instellingen, daar het hier niet de plaats is om diep in te gaan op de gedetailleerde verslagen van het CPT, die grotendeels betrekking hebben op zeer specifieke problemen in diverse specifieke instellingen waar een vrijheidsberoving plaats heeft. Daarnaast zal voornamelijk gefocust worden op het meest recente bezoek van het CPT in 2009, met het daarbij horende antwoord van de regering.

2.1 1993 - 2005

Het CPT beveelt in de eerste plaats aan om een zeer hoge prioriteit te geven aan een oplossing voor de overbevolking van de Belgische gevangenen, en de leefomstandigheden van de gedetineerden.³¹ Een tweede belangrijke opmerking betreft het gebrek aan wettelijke regeling van de gedetineerden onder een strikt cellulair regime. Hiervoor bestond het Algemeen Reglement van 1965, maar de precieze inhoud van dergelijk regime werd nergens omschreven: *“De plus, le CPT a recommandé un certain nombre d’autres mesures destinées à mettre en place des garanties appropriées pour les détenus soumis à un tel régime.”*³² Ook de verbetering van de basisopleiding en de verdere vorming van het personeel werd door het CPT als een prioriteit gezien.³³ Ten slotte werden verschillende medische aanbevelingen gedaan.³⁴ Ondanks de vele beloofde inspanningen om aan de aanbevelingen en opmerkingen van het CPT tegemoet te komen zien we dat vaak dezelfde punten in het rapport van 1997³⁵ terugkeren. Overbevolking en veroudering van de instellingen werden weer als prioritaire problemen aangekaart, net zoals het regime, en de rechtspositie van de gedetineerden. In 2001 zagen we opnieuw het punt van de kwaliteit en de kwantiteit van het personeel opduiken. Daarnaast was het CPT tevreden met voornemens tot creatie van de Basiswet (Infra deel II, hoofdstuk 3.1) Gevangeniswezen, maar hoopt het dat *“les autorités belges prennent des mesures afin de faire accélérer la procédure d’examen, d’adoption et ‘entrée en vigueur de la ‘Loi de principes concernant l’administration pénitentiaire et le droit des détenus’, qui préconise une révision radicale du système disciplinaire pénitentiaire intégrant les recommandations antérieures*

³¹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, CPT/Inf (94) 15, Straatsburg, 14 oktober 1994, § 257.

³² Ibid. § 259.

³³ Ibid. § 218.

³⁴ Ibid. 99.

³⁵ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997*, CPT/Inf (98) 11, Straatsburg, 18 juni 1998.

du CPT en la matière”³⁶. In 2005 komt het zwaartepunt dan weer te liggen op de verschillende stakingen van het penitentiair personeel die kort voor het bezoek van het CPT ons land hebben geplaagd: *“L’une des préoccupations majeures de la délégation lors de la visite a porté sur les répercussions, sur les détenus, des grèves du personnel de surveillance qui ont émaillé la vie pénitentiaire en Belgique ces dernières années.”*³⁷

2.2 2009

2.2.1 Overbevolking

Bij zijn vijfde bezoek, onder Minister van Justitie De Clerck, werd door het Antifoltercomité ook andermaal gehamerd op de problematiek van de overbevolking. Het CPT heeft steeds ook in zijn algemene verslagen gesteld dat overbevolking op zichzelf een onmenselijke en vernederende behandeling kan uitmaken.³⁸ Het is een voedingsbodem voor andere problemen waar het de vorige jaren steeds op gehamerd heeft: *“Les conséquences préjudiciables de la surpopulation des établissements pénitentiaires ont déjà été amplement décrites par le CPT dans ses précédents rapports. Elle implique bien souvent, pour les détenus, des espaces de vie exigus et dépourvus d'hygiène, sans aucune intimité (même pour des gestes aussi élémentaires que l'utilisation des installations sanitaires), des activités pratiquées hors cellule limitées, dans la mesure où la demande est supérieure au personnel et aux installations disponibles, des services de santé surchargés et, enfin, des tensions accrues, qui entraînent davantage de violence entre les détenus ou entre détenus et personnel pénitentiaire. Cette liste est loin d'être exhaustive. La surpopulation constante des prisons belges fait au contraire peser des charges supplémentaires sur le personnel pénitentiaire, ce qui explique en partie les mouvements de grève fréquents de cette profession.”*³⁹ Het CPT complimenteert de Belgische overheid met haar inspanningen om met het Masterplan 2008 – 2012 het aantal cellen met 1500 stuks op te trekken, maar wijst erop dat ervaring in het buitenland reeds vaak heeft aangetoond dat dit geen duurzame oplossing is voor het probleem, *“que la population carcérale a tendance à augmenter au fur et à mesure que la capacité carcérale s'accroît”*. De Belgische overheid is zich hiervan bewust, en argumenteert dat zij steeds een open strafbeleid heeft gevoerd, door de creatie en promotie van een resem

³⁶ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 25 novembre au 7 décembre 2001*, CPT/Inf (2002) 25, Straatsburg, 17 oktober 2002, § 96.

³⁷ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 18 au 27 avril 2005*, CPT/Inf (2006) 15, Straatsburg, 20 april 2006.

³⁸ SNACKEN, S., “Bestrafing, vrijheidsberoving en mensenrechten. Een reductionistisch strafbeleid in mensenrechtelijk perspectief” in BREMS, E., SOTTIAUX, S., VANDEN HEEDÉ, P., VANDENHOLE, W. (eds), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 337.

³⁹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 8 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, § 85.

alternatieve afwikkelingsmogelijkheden als mogelijke reactie op criminaliteit.⁴⁰ Het CPT is hoe dan ook eerder voorstander van het reductionisme. In haar 11^{de} algemene rapport (2001) verwijst zij bijvoorbeeld naar de aanbeveling van de Raad van Europa voor een reductionistisch beleid (Infra Deel I, 3.1).⁴¹

Aansluitend op dit probleem stelt het CPT: *“Par contre, adopter des politiques résolues de limitation et/ou de modulation du nombre de personnes placées en détention s'avère souvent un choix déterminant pour le maintien de la population carcérale à des niveaux gérables.”*⁴² Met deze aanbeveling lijkt het dus een voorstander van de invoering van een soort van quotawet, zoals die door Verwilghen werd voorgesteld (Infra Deel II, hoofdstuk 3.1). Op deze concrete aanbeveling wordt door de overheid niet verder ingegaan.

Wat de overdracht van een 500-tal gedetineerden naar Tilburg betreft vindt het CPT het nog te vroeg om hierover te oordelen, maar merkt het wel op dat het problematisch is dat de toestemming van de gedetineerden voor deze overdracht niet vereist wordt. Het gaat in tegen het Europees Verdrag betreffende de Overdracht van Veroordeelde Personen, dat stelt dat zowel de ontvangende staat, als de verzoekende staat, als de gedetineerde zelf moeten toestemmen.⁴³ De Belgische overheid antwoordt hierop dat de gevangenis in Tilburg als een annex moet worden beschouwd van de gevangenis in Wortel, waardoor er geen sprake kan zijn van een overdracht tussen staten, en de toestemming van de gevangene dus ook niet noodzakelijk is.⁴⁴

2.2.2 Stakingen van het penitentiair personeel en het geweld tussen de gedetineerden

De stakingen en de gevolgen ervan zijn voor het CPT een van de hoofdbekommernissen. Het comité wijst daarbij naar haar opmerkingen die zij reeds naar aanleiding van haar bezoek in 2005 hierover had geformuleerd. De overheid had toen geantwoord dat er een protocol was uitgewerkt dat moest toelaten om tijdig de politie en de civiele bescherming in te schakelen.⁴⁵ Het CPT betreurt echter dat de aanbeveling om een gegarandeerde minimumdienstverlening te voorzien zonder gevolg is gebleven en dat de overlegprocedure in de praktijk in heel wat gevallen faalt, nu in 2009 opnieuw een golf van stakingen van het penitentiair personeel ons

⁴⁰ CPT, *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2011) 7, Straatsburg, 22 februari 2011, 28 – 29.

⁴¹ SNACKEN, S., “Bestraffing, vrijheidsberoving en mensenrechten. Een reductionistisch strafbeleid in mensenrechtelijk perspectief” in BREMS, E., SOTTIAUX, S., VANDEN HEEDE, P., VANDENHOLE, W. (eds), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 337.

⁴² CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, § 79.

⁴³ Ibid., § 80.

⁴⁴ CPT, *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2011) 7, Straatsburg, 22 februari 2011, 29.

⁴⁵ HERMANS, C., “Rapport CPT 2009”, *Fatik*, 2010, nr. 128, 23.

land heeft doorkruist. Daarom acht het CPT het nodig om dit hele vraagstuk opnieuw in detail te onderzoeken.⁴⁶ Daarbij wordt het opnieuw verontrust door allerhande problemen die de levensomstandigheden van de gedetineerden ernstig in gevaar brachten, de klachten over extreem geweld vanwege de politieagenten die werden opgetrommeld om de taken van de stakende penitentiaire beampten over te nemen, en ook door geweld door het personeel zelf.⁴⁷ Door al deze, en nog meer bekommernissen, wordt de aanbeveling zeer duidelijk herhaald: *“Le CPT en appelle aux autorités belges afin qu’elles mettent en place sans autre délai un ‘service garanti’ au sein du secteur pénitentiaire.”*⁴⁸ Daarnaast beveelt het ook aan *“d’élaborer une stratégie de lutte contre la violence entre détenus, traitant notamment de la question de la protection de l’intégrité physique des détenus dans les cours de promenade, mais également, de manière plus générale, en prévoyant des effectifs suffisants et une formation du personnel, ainsi qu’en s’attaquant au trafic de drogue et aux tensions entre les différents groupes ethniques ou nationalités.”*⁴⁹

In haar antwoord omtrent de stakingen verwijst de regering opnieuw naar de creatie van een (nieuw) protocol dat werd afgesloten tussen de Minister van Justitie en de representatieve overheidsvakbonden met als doel het bestrijden van de conflicten in de penitentiaire sector en het bevorderen van de sociale dialoog. Daarom is het invoeren van een gegarandeerde minimumdienstverlening op dit moment niet aan de orde. Volgens Daems is dit een soort van “kunnen, maar niet willen”-antwoord.⁵⁰

2.2.3 Inwerkingtreding van de Basiswet Gevangeniswezen

Zoals hoger reeds besproken werd al bij het eerste bezoek in 1993 opgemerkt dat de precieze inhoud van een strikt cellulair regime als gevolg van een sanctie nergens omschreven was. Ondertussen bestaat wel al de Basiswet, waarin zowel de inbreuken als sancties worden geregeld, maar nog steeds is de Titel VII “Tuchtre regime” niet in werking getreden.⁵¹ Het CPT is hier zeer ernstig over en stelt daarom voor *“aux autorités belges afin qu’elles fassent entrer en vigueur au plus vite les dispositions du Titre VII de la Loi de principes, mettant ainsi un terme à l’insécurité juridique qui prévaut s’agissant du catalogue des infractions et des sanctions disciplinaires.”*⁵²

Daarnaast heeft het CPT altijd veel aandacht besteed aan een onafhankelijk toezicht en aan het bestaan van een klachtenprocedure. De rol van de Commissies van Toezicht is voor het CPT van cruciaal belang voor de preventie van slechte behandeling. Daarnaast behelst dit een intermediaire rol in de gevangenis met het gevangenispersoneel, en garandeert het de

⁴⁶ DAEMS, T., “Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité(CPT)”, *Panopticon*, 2010, nr. 6, 9.

⁴⁷ Ibid., 9 – 10.

⁴⁸ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, § 87.

⁴⁹ Ibid., § 91.

⁵⁰ DAEMS, T., “Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)”, *Panopticon*, 2011, nr. 3, 44.

⁵¹ HERMANS, C., “Rapport CPT 2009”, *Fatik*, 2010, nr. 128, 25.

⁵² CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, § 148.

transparantie van de procedures. Dat de titel VIII, betreffende de klachtencommissies die zouden worden opgericht in de schoot van de Commissies van Toezicht, nog steeds niet in werking is getreden is opnieuw problematisch volgens het CPT. Het beveelt de regering dan ook aan dat onmiddellijk te verhelpen en de nodige uitvoeringsbesluiten te nemen.⁵³ Daarnaast vraagt ze dat alle Commissies van Toezicht over de noodzakelijke middelen zouden beschikken om zich in goede omstandigheden van hun opdracht te kwijten.⁵⁴

Ten slotte wordt ook nog eens bezorgd gereageerd op het uitblijven van de inwerkingtreding van de beroepsprocedure (art. 118 § 10 van de Basiswet), en gevraagd dat zo snel mogelijk te verhelpen.

Deze keer is het antwoord van regering één van “wel willen, maar niet kunnen”, nu zij de regeringscrisis inroept als excuus: sinds het ontslag van de federale regering op 22 april 2010 verkeert zij namelijk in lopende zaken. Het uitblijven van een volwaardige federale regering vormt een obstakel tot het nemen van politieke initiatieven.⁵⁵ Het lijkt echter iets te gemakkelijk om de zo goed als stilstand op het vlak van de implementatie gedurende zes jaren af te schrijven op de politieke impasse.

Conclusie.

Volgens de kranten kreeg België een goed rapport van het CPT in 2009. Zo kopte De Morgen “België krijgt goede punten voor gevangenisbeleid”, en ook bij De Standaard werd met “Goeie punten van Europa” het ego van Minister De Clerck gestreeld.⁵⁶ Het is zeker niet onjuist om te stellen dat het Europees antifoltercomité België op bepaalde vlakken heeft gecompimenteerd, zoals bij de aanpak met het Masterplan om verschillende gevangenissen te renoveren of te vervangen, en om 1500 nieuwe cellen te creëren. Ook de oprichting van de Penitenciaire Gezondheidsraad en de daardoor geplande hervormingen betreffende de gezondheidszorgen in de gevangenissen werden door het CPT op applaus onthaald.⁵⁷ Desondanks kan men stellen dat globaal genomen het vijfde rapport voor België opnieuw geen opsteker is. Erger nog, dat er met betrekking tot onder meer de minimumdienstverlening bij stakingen in de Belgische gevangenissen gedreigd wordt met het afleggen van een ‘publieke verklaring’, kan op zijn minst problematisch genoemd worden. Indien België in gebreke blijft de (ondertussen reeds meermaals) uitgesproken aanbevelingen op te volgen, zal wie niet horen wil, moeten voelen. Dit is het verleden nog maar vijf keer gebeurd, namelijk twee keer bij Turkije en drie keer bij Rusland.⁵⁸ Het zou alvast geen mooi beeld zijn om België in dit rijtje te zien staan.

⁵³ HERMANS, C., “Rapport CPT 2009”, *Fatik*, 2010, nr. 128, 25.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ DAEMS, T., “Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)”, *Panopticon*, 2011, nr. 3, 44.

⁵⁶ DAEMS, T., “Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité(CPT)”, *Panopticon*, 2010, nr. 6, 2 – 3.

⁵⁷ HERMANS, C., “Rapport CPT 2009”, *Fatik*, 2010, nr. 128, 27 – 28.

⁵⁸ DAEMS, T., “Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité(CPT)”, *Panopticon*, 2010, nr. 6, 14 – 15.

De regering beantwoordde deze aanbevelingen, net zoals in 2006, door te stellen dat er een protocol (nr. 351) was uitgewerkt waarmee het probleem van de baan zou geraken. Nog geen maand na de inwerkingtreding hiervan braken er al opnieuw stakingen uit, en kwam er later ook nog eens kritiek van de politiediensten die werden ingezet om het stakende personeel te vervangen. Minister van Binnenlandse Zaken Annemie Turtelboom schaarde zich achter deze kritiek en stelde dat het protocol te weinig werd nageleefd door het penitentiair personeel, ten koste van de politie. Daarom stelde zij ook dat de invoering van een minimum dienstverlening zich opdroeg. In het kader van deze gebeurtenissen eind 2010 is het toch niet echt keurig van de regering om dan net dat protocol naar voor te schuiven als de oplossing voor een aanbeveling die reeds drie maal door het CPT als prioritair naar voor werd geschoven.⁵⁹

Een andere, op zijn minst, opmerkelijke reactie van de regering betreft de vraag om rapporten door te sturen met betrekking tot 2 Commissies van Toezicht. Omdat deze rapporten niet publiek toegankelijk zijn verwijst de regering naar de jaarverslagen van de Centrale Toezichtsraad, die wel toegankelijk zijn. Helaas dateert, wegens een slechte ondersteuning en professionalisering van de Commissies van Toezicht, het laatste jaarverslag van 2007. Eigenaardig genoeg was de oplossing van die slechte werking nu net een aanbeveling van het CPT.⁶⁰

⁵⁹ DAEMS, T., "Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)", *Panopticon*, 2011, nr. 3, 47.

⁶⁰ Ibid.

Hoofdstuk 3: Mogelijke beleidsreacties op overbevolking

"Deprivation of liberty should be regarded as a sanction or measure of last resort and should therefore be provided for only, where the seriousness of the offence would make any other sanction or measure clearly inadequate." Comité van Ministers van de Raad van Europa, september 1999.⁶¹

3.1 Reductionisme

Een reductionistisch beleid wordt volgens Rutherford (1984) gekenmerkt door *"een waarlijk scepticisme vanwege beleidsmakers en praktijkmensen ten aanzien van de mogelijke positieve effecten van vrijheidsberoving, een sterke intolerantie ten overstaan van overbevolking in gevangenissen, geen uitbreiding van de gevangenis capaciteit."*⁶² Volgens Snacken, Beyens en Christiaens uit zich dit in de volgende elementen: ⁶³

- Ultimum remedium: een zoveel mogelijk beperkt gebruik van de gevangenisstraf. Zij mag enkel worden toegepast voor de zware (geweld)misdrijven, wanneer in het kader van de openbare veiligheid het opgepast zou zijn om iemand in vrijheid te laten. De auteurs wijzen er op dat het consequent doorvoeren van dit principe doorheen de verschillende niveaus van de strafrechtsbedeling essentieel is voor het slagen van het reductionistisch beleid. Zo niet blijf je steken op een halfslachtig beleid waar er een hemelsbreed verschil bestaat tussen reductionistische theorie en praktijk. Dit principe gaat eigenlijk terug op het subsidiariteitsbeginsel zoals dit door Beccaria, de ontwerper van het moderne strafrecht, was ontwikkeld binnen het algemeen kader van het klassiek strafrecht (legaliteit, subsidiariteit, proportionaliteit).⁶⁴
- Voordeurstrategie: hiermee probeert men een rem te zetten op het opsluitingsbeleid, door het beperken van het gebruik/duur van de voorlopige hechtenis en de opsluiting, een decriminalisering, en een effectief beroep op niet-vrijheidsberovende alternatieven. Zij zouden overigens niet meer als een mogelijkheid, maar als een verplichting moeten gelinkt worden aan bepaalde misdrijven.
- Achterdeurstrategie: het ontlasten van het gevangenisstelsel door middel van vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstellingen.

⁶¹ Recommendation No. R(99)22 of the Committee of Ministers to Member States on Prison Overcrowding and Prison Population Inflation.

⁶² SNACKEN, S., "Bestrafing, vrijheidsberoving en mensenrechten. Een reductionistisch strafbeleid in mensenrechtelijk perspectief" in BREMS, E., SOTTIAUX, S., VANDEN HEED, P., VANDENHOLE, W. (eds), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 336.

⁶³ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer-Rechtswetenschappen, 1993, 257 - 259.

⁶⁴ DE RUYVER, B., "Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving" in BALTHAZAR, T., CHRISTIAENS, J., COOLS, M., DECORTE, T., DE RUYVER, B., HEBBERECHT, P., PONSAERS, P., SNACKEN, S., TRAEST, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (eds.), *Update in de criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2004, 155.

- Een sensibilisering van de magistratuur om spaarzaam om te springen met het uitspreken van lange straffen, welke een groot aandeel hebben in de overbevolking.

Om een overbevolkingsproblematiek aan te pakken wordt door de Raad van Europa in haar 'Recommendation R(99)22 on prison overcrowding and penal inflation' alle elementen van een reductionistisch beleid naar voor geschoven. Dergelijke aanbeveling wordt goedgekeurd door het Committee of Ministers en men kan hier dan ook een Europese politieke consensus omtrent reductionisme uit afleiden, ondanks het louter adviserende karakter.⁶⁵

Verscheidene landen hebben in het verleden een succesvol reductionistisch beleid kunnen voeren. Zo slaagden onder meer het Verenigd Koninkrijk (1908 – 1938), Japan (1950 – 1975) en Nederland (1950 – 1975) er in het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners (soms zelfs ruim) te halveren. In het Verenigd Koninkrijk gebeurde dit onder meer door het uitschakelen van de vervangende gevangenisstraf en de opsluitingen voor het nalaten van betalen van schulden. In Japan werd de boete als straf veel sterker naar voor geschoven en op het zelfde moment ging men de probatie en de voorwaardelijke invrijheidstelling gaan stimuleren. Ook in Nederland werd de boete als straf veel prominenter. Daarnaast werd de duur van de gevangenisstraf drastisch teruggedrongen. Ten slotte werd zowel in Japan als in Nederland een zeer soepel sepotbeleid doorgevoerd (Rutherford, 1984).⁶⁶ Meer recent zagen we ook in Finland (1965 – 1989) en Denemarken (1973 – 1980) een succesvol reductionistisch beleid waarbij via wetgeving decriminalisering en depenalisering (voordeurbeleid) een opmerkelijke daling van de gevangenispopulatie bereikt werd.⁶⁷

3.2 Expansionisme⁶⁸

Dergelijke beleidskeuze zou gekenmerkt worden door: een constante groei van de gevangenispopulatie, sterke overbevolking, nieuwbouwprogramma's, versterking en vergroting van de gesloten capaciteit, groei van het personeel op alle niveaus, en een intensivering van de bureaucratische structuur.

Deze capaciteitsuitbreiding word door velen bekritiseerd als een weinig doeltreffend middel tegen de overbevolking. Hier speelt de 'Wet van Parkinson' die stelt dat "*ieder bureaucratisch systeem zo lang uitbreidt tot het aan de grenzen van de voorhanden zijnde capaciteit is.*" Dit betekent dus dat iedere bijgecreëerde plaats in het penitentiair systeem ook effectief gebruikt (en eventueel later ook overbevolkt) zal worden.⁶⁹ Daarboven heeft onderzoek op de praktijk al

⁶⁵ SNACKEN, S., "Bestrafing, vrijheidsberoving en mensenrechten. Een reductionistisch strafbeleid in mensenrechtelijk perspectief" in BREMS, E., SOTTIAUX, S., VANDEN HEEDE, P., VANDENHOLE, W. (eds), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 336 – 337.

⁶⁶ PETERS, T., "Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid", *Panopticon*, 1984, nr. 4, 280 – 281.

⁶⁷ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer-Rechtswetenschappen, 1993, 257 - 259.

⁶⁸ Ibid., 259 – 260.

⁶⁹ Ibid., 216 – 217.

meermaals aangetoond dat men via loutere expansie er niet in slaagt om de druk van de ketel te halen, omdat dit de oorzaken van de toenemende instroom niet wegneemt. Daarboven is het een zeer kostelijke affaire (zie onder meer het hoofdstuk over het Masterplan 2008 – 2012 – 2014, Infra Deel II, 5.3).

Eigenaardig genoeg kunnen we opnieuw Nederland als voorbeeld nemen voor een succesvol expansionistisch beleid. Sinds 1980 is de capaciteit daar met meer dan 400 % gestegen.⁷⁰ Dat hier nu ook een bepaalde leegstand te vinden is toont aan dat de Wet van Parkinson toch genuanceerd moet worden. Want die wet zou betekenen dat er nooit leegstaande plaatsen zouden zijn in de gevangenissen omdat die dadelijk zouden opgevuld worden. Ook in West-Duitsland werd enkele decennia geleden een capaciteitsuitbreiding gevolgd door een daling in de gevangenispopulatie.⁷¹

3.3 Stilstandbeleid

Het stilstandbeleid is een ‘vis-noch-vlees’-politiek die wordt ingegeven door pragmatisch overwegingen en niet het gevolg is van een fundamenteel debat over de zin en de functies van de vrijheidsberoving. Het gaat om een kloof tussen de reductionistische theorie en de praktijk. Volgens Rutherford heeft zij de volgende kenmerken: er wordt aangespoord om minder gebruik te maken van de vrijheidsstraf door beroep te doen op de alternatieven en door de duur van de gevangenisstraf te beperken. Gevangenisuitbreiding wordt eerder opgezet om verouderde gebouwen te gaan vervangen. Daarnaast tracht men de bevoegdheid tot invrijheidstelling van de strafuitvoerders te vergroten. Ten slotte stelt men geen echte limiet op de gevangenispopulatie.⁷²

Een variant van deze vorm is het dualistische beleid, waarbij de repressieve kant van het stilstandbeleid zwaarder gaat doorwegen in het geheel en dit uiteindelijk tot expansionisme leidt.⁷³ In deze masterproef zal uiteindelijk blijken dat België gedurende de voorbije jaren naar een dergelijke vorm van penitentiair beleid is geëvolueerd.

⁷⁰ SNACKEN, S., “Bestrafing, vrijheidsberoving en mensenrechten. Een reductionistisch strafbeleid in mensenrechtelijk perspectief” in BREMS, E., SOTTIAUX, S., VANDEN HEEDE, P., VANDENHOLE, W. (eds), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 326.

⁷¹ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer-Rechtswetenschappen, 1993, 217.

⁷² Ibid., 261.

⁷³ Ibid., 262.

DEEL II: HET GEVANGENISBELEID VANAF DE ORIËNTATIENOTA

Hoofdstuk 1: Oriëntatienota 1996

“...een belangrijk document dat - ook in vergelijking met gelijkaardige beleidsnotities van de laatste jaren in de ons omringende landen - opvalt door kwaliteit van de diagnose en de daaraan ten grondslag liggende analyse, alsmede door de praktijkgerichtheid en het reflectieve gehalte van de voorgestelde beleidsmaatregelen” René Foqué, 1997.⁷⁴

1.1 Ontstaan

De Oriëntatienota⁷⁵ van Minister De Clerck die in juni 1996 werd gelanceerd, wordt door verschillende academici, juristen & politici gezien als hét nieuwe startpunt in de Belgische strafuitvoering en het gevangenisbeleid. Sinds de jaren '20 werd een dergelijke breed parlementair debat over het strafuitvoeringsbeleid niet meer gevoerd. De Clerck, Minister van Justitie sinds juni 1995, zag zich genoodzaakt om dit debat opnieuw te volgen. Een nieuwe diepgaande reflectie omtrent het strafbeleid, en het gevangenisbeleid in het bijzonder, werd onafwendbaar door een jarenlange verwaarlozing van de sector van Justitie. Huyse stelde dan ook dat *“de operatie die Justitie wordt opgelegd [inhoudt] dat deze sector zonder tussenstappen van de negentiende naar de 21^{ste} eeuw wordt gebracht. Dat is geen boutade. De 19^{de} eeuw is zichtbaar in de justitiepaleizen (de naam alleen al...), in de gevangenisgebouwen, in de rituelen.”*⁷⁶

Dat het uiteindelijk een grotendeels reductionistisch werk is geworden is niet zo verbazingwekkend. Al een tijdje gingen vanuit de Belgische crimi- en penologische literatuur steeds meer stemmen op voor een reductionistisch gedachtegoed.⁷⁷ De gevangenisstraf maakte al meerdere decennia het voorwerp uit van scherpe kritiek. Altijd al zijn vragen gesteld naar de plaats die aan de gevangenisstraf binnen het bredere straffenpalet moet

⁷⁴ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 10.

⁷⁵ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996.

⁷⁶ HUYSE, L., “Mogelijkheden en grenzen van het penaal beleid”, in PETERS, T. en VANACKER, J. (ed.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, (XII) XV.

⁷⁷ Zie onder meer: BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer-Rechtswetenschappen, 1993, 326 p; PETERS, T., “Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid”, *Panopticon*, 1984, nr. 4, 277 – 282.

worden toegedicht, naar de finaliteiten die eraan moeten worden verbonden, en naar de wijze waarop deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Maar ondanks de legitimiteitscrisis die de gevangenisstraf sinds de jaren 70 doormaakte, bleef een antwoord daar nog lange tijd uit.⁷⁸ Buitenlands empirisch gevangenisonderzoek toonde namelijk aan dat weinig heil mocht worden verwacht van de gevangenisstraf. Bijna nergens kon wetenschappelijk worden vastgesteld dat de opsluiting bijdroeg tot een vermindering van de recidive of de beheersing van het criminaliteitsprobleem, het omgekeerde was eerder aannemelijk: *“with few and isolated exceptions, the rehabilitative efforts that been reported so far have had no appreciable effect on recidivism”*.⁷⁹ Uit deze twijfels over de doelmatigheid van de gevangenisstraf, en de grote internationale aandacht voor de fundamentele rechten van de mens kwam voort dat men naast pleidooien voor een reductionistisch opsluitingsbeleid, ook steeds meer de rechtspositie van gedetineerden onder de aandacht werd gebracht.

Maar ondanks het feit dat in juridische kringen al een tijdje werd aanvaard dat de opsluiting op zich het strafelement uitmaakte en dat de vrijheidsberoving niet verder mocht worden verzwaard, bleef het juridisch statuut van diegene die van zijn vrijheid werd beroofd, zeer lang onduidelijk. De macht van de gevangenisdirecteur, was in het kader van de individualisering van de detentie, zeer groot, en veroorzaakte enorme ongelijkheden in de regimebedeling. Zowel de interne als de externe rechtspositie van de gedetineerden was bijna uitsluitend geregeld door ‘pseudowetgeving’, waardoor de rechter op het ogenblik van de veroordeling amper een idee had van de inhoud, draagwijdte en duur van de straf die hij of zij oplegde. Er was sprake van een conceptueel vacuüm (legitimiteitscrisis) nu er geen eenduidige en gefundeerde visie op de concrete invulling van de straf bestond. Daarnaast had de beleidsaandacht voor controle en beveiliging van gevangenen die voor de rechtspositie van gedetineerden verdreven. Er was ook sprake van een juridisch vacuüm (legaliteitscrisis), namelijk dat de penitentiaire administratie helemaal vrij gelaten werd in het uitstippelen van een eigen beleid, zonder afdoende wetgeving ter zake. Zowel vanuit het EHRM⁸⁰ als vanuit de academische wereld begon de aandacht voor de rechten van gedetineerden op te komen vanaf midden de jaren '70, maar het is desondanks zeer opmerkelijk dat het toch nog bijna 30 jaar zou duren vooraleer in ons land een beslissende politieke stap werd genomen die effectief deze rechten wettelijk zou verankeren. Ook de overbevolking, die we sinds half de jaren '80 weer hebben zien opkomen (Supra, Deel I, hoofdstuk 1), is alvast geen goede zaak geweest voor het debat omtrent de bestraffing van gedetineerden. De bekommernis van de penitentiaire administratie om de populatie tot normale proporties terug te dringen, leidde ertoe dat de fundamentele vragen naar de taak en de doelstellingen van het gevangenisstelsel en de inhoudelijke invulling van de detentieperiode nog meer naar de achtergrond werden verdrongen.⁸¹

⁷⁸ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 2.

⁷⁹ MARTINSON, R., “What works? – Questions and Answers about Prison Reform”, *Public Interest*, 1974, 25.

⁸⁰ Zie *Golder vs. UK* in SMAERS, G., *Gedetineerden en mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994, 55.

⁸¹ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 7 – 9.

Huyse geeft enkele verklaringen waarom het in het laatste decennium voor de Oriëntatienota verkeerd gelopen is en waarom de bekommernissen van het publiek en de politieke agenda uit elkaar zijn gegroeid: zo verhinderden problemen zoals de openbare schuld, de werkloosheid en aanverwante kwalen het zicht op de andere kwesties. Dossiers die voortkwamen uit de klassieke breuklijnen kregen voorrang: bijvoorbeeld wanneer het Vlamingen en Walen zou verdelen; het ontbreken van een stem voor diegenen die leden onder het falen van de Justitie (dit werd dan wel definitief verholpen na de Stille Mars); de gebrekkige werking binnen de kabinetten waardoor de politici moeite hebben om het grote plaatje te zien, etcetera. Het jarenlange falen van Justitie (zowel budgettair als politiek) dat mede werd veroorzaakt door de beperkte aandacht van het publiek, en het ontbreken van drukingsgroepen, kon in 1996 eindelijk in positieve zin gewijzigd worden.⁸²

Het heeft uiteindelijk geduurd tot Stefaan De Clerck op het kabinet van Justitie kwam dat de bal aan het rollen is gegaan. Dat was echter geen toeval. Zo bijvoorbeeld vonden kabinetsmedewerkers Freddy Pieters en Kristine Kloeck hun zielsverwant in de figuur van Lieven Dupont, daar zij allen nog als studenten de start van de discussie omtrent de rechtspositie van gedetineerden hebben meegemaakt. In de zomer van 1995 gingen Pieters en Kloeck naar de Leuvense School voor Criminologie om met Dupont te gaan spreken over de door het toenmalig regeerakkoord voorgestelde nieuwe Wet omtrent de Voorwaardelijke Invrijheidstelling, en nog andere ideeën voor de aankomende oriëntatienota. “Ja maar,” zei Dupont, “Er zou heel dringend moeten werk gemaakt worden van een regeling van de rechtspositie van gedetineerden. Laten we Nederland als voorbeeld nemen, daar hebben ze een beginselenwet.” En in een moment van zelfoverschatting ging hij verder “Vraag mij dat, en ik schrijf dat op een jaar.” In dergelijk globaal en coherent geheel zou de voorwaardelijke invrijheidstelling slechts een logisch onderdeel worden. Nog dezelfde dag maakte Pieters een nota over aan Minister De Clerck, waarin hij het aanbod van Dupont omschreef als “an offer we can’t refuse”, niet zonder enige humor alluderend op het beroemde citaat uit ‘The Godfather’.⁸³

1.2 Algemene visie en inhoud

De Oriëntatienota van Minister De Clerck in 1996 steekt van wal met te zeggen dat het criminaliteitsprobleem geen zaak van Justitie alleen is. De regering moet een *integraal beleid* voeren, waarbij de wortels van complexe maatschappelijke problemen moeten aangepakt worden op verschillende niveaus. Werkgelegenheid, armoede, verkeersveiligheid, migratie, en dergelijke meer, kunnen alleen worden opgelost door middel van een algemeen sociaal en economisch beleid, waarbinnen Justitie de basiswaarden en fundamentele rechten in onze samenleving moet beschermen. Dit is het startpunt van een gebalanceerde denkoefening met als kernvraag: hoe moet de criminaliteit worden aangepakt?

⁸² HUYSE, L., “Mogelijkheden en grenzen van het penaal beleid”, in PETERS, T., VANACKER, J. (ed.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, (XII) XV.

⁸³ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 735 – 737.

De Clerck spreekt dan over een *positieve en resultaatsgerichte* (en duidelijk ook reductionistische) aanpak: alternatieve maatregelen moeten worden uitgebreid en verbeterd, de gevangenisstraf mag geen eerste keus zijn (*ultimum remedium*), en moet menswaardig en maatschappelijk doelmatig uitgevoerd worden. Daarbij baseert hij zich enerzijds op *effectiviteitsoverwegingen*, aangezien er weinig heil verwacht mag worden van de preventieve en vergeldende functie van de vrijheidsstraf, zeker wanneer men dit in een kosten-batenplaatje zal tekenen. Daarnaast wordt de subsidiariteit van de gevangenisstraf gestoeld op *ethische en politieke gronden*, waarbij de keuze voor een positieve en constructieve benadering van de sanctionering, een keuze is voor het algemeen belang: de normovertreders en hun gezinnen, het personeel van de strafrechtsbedeling, de slachtoffers, en tenslotte de gemeenschap.⁸⁴

Na een overzicht van de situatie binnen de gevangenissen wordt de vraag gesteld hoe men nu moet reageren op de prangende situatie van capaciteitstekort. Op basis van wetenschappelijke literatuur, buitenlandse en eigen ervaringen komt men tot de conclusie dat het bijbouwen van capaciteit een aanzuigend effect heeft, en een straatje zonder eind is⁸⁵. Door met loutere expansie de druk van de ketel trachten te halen, zal men de oorzaken van de toenemende input niet wegnemen.⁸⁶ De enorme financiële en maatschappelijke kost van de vrijheidsberoving staat niet in verhouding tot haar nut in termen van criminaliteitspreventie- en bestrijding. Daarboven lijkt de opsluiting als repressief antwoord op normovertreding eerder symptoombestrijding dan probleemoplossing. De gevangenisstraf leidt voor velen tot een spiraal van uitsluiting, en creëert op die manier multirecidivisten.⁸⁷

Expansie is dus geen oplossing. De Clerck kiest voor een herstel- en re-integratiegerichte aanpak met bijzondere aandacht voor alternatieve straffen en maatregelen, die via wijzigingen in wetgeving, en in het strafvorderings- en straftoemetingsbeleid moet gerealiseerd worden. Alternatieve straffen moeten de eerste keuze worden. Daarnaast moet de beschikbare gevangenis capaciteit optimaal worden benut, bijvoorbeeld door aangepaste huisvesting voor specifieke doelgroepen. Ten slotte moet waar vrijheidsberoving noodzakelijk is, van meet af aan aandacht uitgaan naar een resultaatsgerichte aanpak.⁸⁸

We kunnen stellen dat deze ambities duidelijk een reductionistisch beleid (Supra Deel I, hoofdstuk 3.1) weerspiegelen. Maar enkel spreken van een louter reductionistische visie is te beperkt, want het is ook duidelijk dat daarnaast de notie van herstel en re-integratie voor het eerst een politieke prioriteit wordt. Na vele jaren van stilzwijgen worden de kernfuncties van de vrijheidsberovende straf en de basisopdrachten van het gevangeniswezen opnieuw uitdrukkelijk uitgesproken. Aan het gevangeniswezen wordt een duidelijke opdracht

⁸⁴ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 2 – 3.

⁸⁵ Ik vond het dan ook opmerkelijk om in mijn interview met Minister De Clerck hem dit te horen relativeren en beweren dat in Nederland de expansie juist tot een omgekeerd effect had geleid (Infra Deel II, hoofdstuk 5); Interview met Stefaan De Clerck, Bibliografie p. 132.

⁸⁶ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer-Rechtswetenschappen, 1993, 326 p.

⁸⁷ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 17 – 19.

⁸⁸ Ibid.

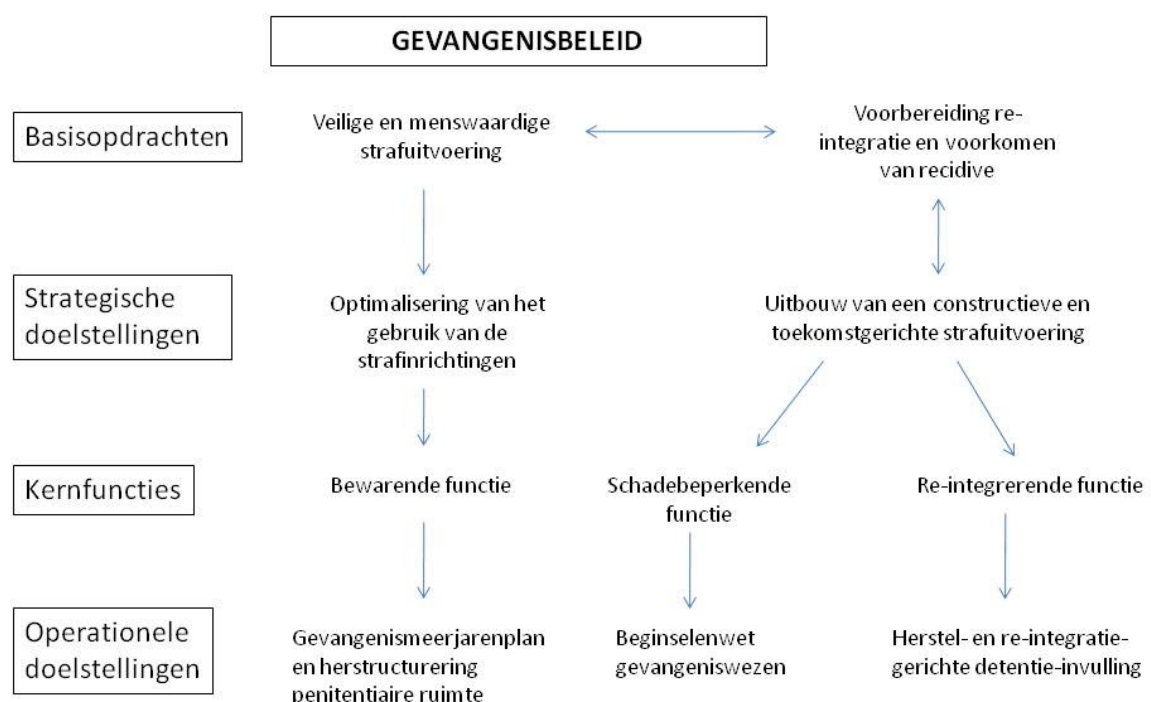
gegeven voor een veilige, menswaardige strafuitvoering, waarbij aandacht moet uitgaan naar het voorbereiden van de re-integratie en het voorkomen van recidive. Hierbij moest men werken rond drie kernfuncties.⁸⁹

- De bewarende functie: dit betekent een gevangenisstraf met aandacht voor de menselijke waardigheid, maar tegelijk voor de veiligheid van de samenleving.
- De schadebeperkende functie: de vrijheidsberoving is een straf op zich, en de uitvoering hiervan mag geen bijkomende schade berokkenen aan de gedetineerde.
- De re-integrerende functie: de gevangenisstraf moet de re-integratie in de maatschappij voorbereiden, alsook de gevangene zoveel mogelijk de mogelijkheid geven om de veroorzaakte schade te herstellen.

Vanuit deze kernfuncties volgen dan weer drie operationele doelstellingen, namelijk:

- Gevangenismeerjarenplan en herstructurering van de penitentiaire ruimte
- Beginselenwet gevangeniswezen
- Herstel en re-integratiegerichte detentie-invulling

Figuur 3: Schematisch zag het gevangenisbeleid uit de Oriëntatienota van 1996 er dan als volgt uit:⁹⁰



⁸⁹ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 43 – 44.

⁹⁰ Ibid., 77.

Hoofdstuk 2: Alternatieve straffen en maatregelen

“We moeten dus afstappen van de wijdverspreide idee dat de gevangenisstraf de enige echte straf is. Andere bestraffingsvormen moeten een volwaardige plaats krijgen in het scala van reacties op strafbaar gedrag, en niet langer als een soort gunst beschouwd worden.” Stefaan De Clerck, juni 1996.⁹¹

Inleiding

Eerst en vooral: wat zijn alternatieven? Alternatieven kunnen drie vormen aannemen, ten eerste als vervanging van een andere straf, bijvoorbeeld de werkstraf in plaats van de vrijheidsstraf. Ten tweede wanneer het niet tot een vonnis komt maar er toch een reactie is op het ongepaste gedrag, bijvoorbeeld de bemiddeling in strafzaken. Ten slotte kunnen ook de reacties die in de plaats van de voorlopige hechtenis komen alternatieven worden genoemd.⁹²

De alternatieven vinden hun oorsprong in het rehabilitatief model dat onder invloed van de gedragswetenschappen werd ingevoerd eind de 19^{de} en vooral begin de 20^{ste} eeuw, dat we beter kennen onder de naam van het sociaal verweer. Met de efficiënte bescherming van de maatschappij als uitgangspunt wordt de beïnvloedbaarheid van de delinquent bewerkstelligd. De persoon van de dader komt meer op de voorgrond, en voor ongevaarlijke en gelegenheidsovertreders worden aangepaste en mildere straffen voorgesteld. Uit deze periode stammen onder meer de wet op de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling (1888), de wet op de kinderbescherming (1912) en de wet op het sociaal verweer (1930). Na de misbruiken van deze stroming in de tweede wereldoorlog en samen met de opgekomen aandacht voor de mensenrechten evolueerde ze naar het nieuw sociaal verweer, dat nog verder pleitte voor een verdere differentiatie van rehabilitatieve maatregelen die in de plaats konden treden voor de gevangenisstraf en de geldboete. Deze maatregelen, aangepast aan de persoon van de verdachte/veroordeelde, garanderen een groter succes in de sfeer van de individuele preventie en voorkomen dat nodeloos gebruik wordt gemaakt van de zwaarste bestraffingsvorm die door haar stigmatiserende werking de definitieve maatschappelijke uitsluiting van de delinquent dreigt te veroorzaken.⁹³

⁹¹ DE CLERCK, S., *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel: Ministerie van Justitie, juni 1996.

⁹² PIETERS, F., “De alternatieve straffen en maatregelen in de Oriëntatienota” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 1.

⁹³ PETERS, T., “Probleemoplossing en herstel als functies van de straf” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 11.

Hoewel er reeds vele decennia gesproken werd over alternatieven, en er reeds verschillende bij wet waren ingevoerd, werden de alternatieven vóór 1996 in de praktijk nog maar weinig gehanteerd. Deze alternatieven, waarvan de probatie misschien de meest in het oog springende variant was, kon men beschouwen als de 'eerste generatie'. Maar ondanks de ontwikkeling van verschillende alternatieven was heel het gedachtegoed er eigenlijk nog altijd op gebouwd dat de normale reactie op een delict, zeker wanneer het om een ernstig delict gaat, nog steeds bestond uit een vrijheidsstraf. Daarnaast werden de alternatieven zowel door de magistraten die ze moesten opleggen, als door publieke opinie en de beleidsmaker als te soft ervaren. Vanaf de jaren '80 werd dan ook gezocht naar meer geloofwaardige 'intermediaire straffen', die beter tegemoet kwamen aan de doelstellingen van bestraffing en controle. Deze 'tweede generatie' werd eerder omschreven als alternatieve straffen, straffen in de gemeenschap, of gemeenschapsgerichte straffen. Dit moet enerzijds hun strafkarakter, anderzijds hun autonoom statuut als straf onderstrepen. Het zijn deze tweede generatie van alternatieven die vanaf de Oriëntatienota naar voor worden geschoven als straffen voor de toekomst.⁹⁴

Dat de terminologie bleef opteren voor het woord 'alternatief', illustreert wel het feit dat de gevangenisstraf nog altijd centraal stond bij het denken over strafrecht.⁹⁵ Dit kon men volgens De Clerck betreuren, aangezien de alternatieven verschillende belangrijke voordelen inhouden. Zo zou onderzoek aantonen dat wanneer zij door middel van intensief toezicht, controle en behandeling worden aangewend, de alternatieven zeker niet slechter scoren dan de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarboven zijn ze, niet onbelangrijk, stukken goedkoper. In economisch moeilijke tijden speelt deze kostenfactor maximaal. De kostprijs van het gevangeniswezen, en zeker van een uitbreiding van de bestaande capaciteit had ertoe uitgenodigd om alternatieve, niet vrijheidsberovende sancties te ontwikkelen waarvan men vermoedt dat ze minder duur zijn en verhoop dat ze efficiënter zijn.⁹⁶ Ten slotte staat de publieke opinie (zie ook infra 2.1.4.1), indien goed voorgelicht, positief tegenover dergelijke afhandelingvormen die uiteindelijk meer opleveren voor zowel dader als slachtoffer.⁹⁷

⁹⁴ LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C., KAMINSKI, D., JANSSENS, C., *Werken en leren als straf: onderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen en leemaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 35 – 36.

⁹⁵ DE COCK, G., "Alternatieve straffen en maatregelen: Een rechtspositionele benadering" in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I-31.

⁹⁶ DE RUYVER, B., "De alternatieve straffen. Een modetrend of een volwaardig instrument?" in X., *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gent, Mys en Breesch, 1993, 91.

⁹⁷ PIETERS, F., "De alternatieve straffen en maatregelen in de Oriëntatienota" in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I-3.

2.1 Oriëntatienota

2.1.1 Bestaande alternatieven

Op het ogenblik van de oriëntatienota konden we reeds de volgende alternatieven (op de vrijheidsstraf) onderscheiden:⁹⁸

- De geldboete: dit is de veruit meest opgelegde straf.
- De administratieve geldboete: bijvoorbeeld ingeval van sommige inbreuken op de sociale wetgeving door de werknemer. Zij is geen straf in de strikt juridische betekenis aangezien zij wordt opgelegd om na betaling de strafvordering te doen vervallen.
- Minnelijke schikking (verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom): gelijkaardig aan het vorige geldt deze betaling van een geldsom als voorwaarde om de strafvordering te doen vervallen. Enkel bij niet betaling wordt er gedagvaard voor de rechtbank.
- Uitstel – opschorting – probatie: dit was de bekroning op het resocialisatiewerk van de naoorlogse wetgevers. Bij uitstel wordt een straf uitgesproken, maar gedeeltelijk of geheel niet uitgevoerd. Bij opschorting wordt er zelfs geen straf uitgevoerd. Probatie houdt in dat er in de twee vorige gevallen extra voorwaarden aan worden verbonden door de rechter.
- De bemiddeling in strafzaken: dit is een vorm van ‘regeling in der minne’. Men beoogt een snelle reactie op de feiten en het waarborgen van een schadevergoeding voor het slachtoffer. Het gaat om feiten waarvoor niet meer dan 2 jaar opsluiting zou worden gevorderd. Vier modaliteiten waren mogelijk: vergoeding van de schade, dienstverlening (werkstraf), vorming en tenslotte geneeskundige behandeling of therapie. Bij niet naleving van de voorwaarden kan de zaak nog voor de rechtbank komen, zo niet vervalt de strafvordering. Dit alternatief werd pas ingevoerd in 1994⁹⁹ en stond dus op het moment van de Oriëntatienota nog maar in zijn kinderschoenen.
- Herstelbemiddeling: hier is het de bedoeling om in zware dossiers tot een verzoening/conflictoplossing te komen tussen daders/verdachten en slachtoffers, door een derde bemiddelaar. Zij kunnen rechtstreeks of onrechtstreeks in gesprek gaan. Deze gesprekken zijn volledig vrijblijvend. In 1996 betrof het slechts nog een experiment in het gerechtelijk arrondissement Leuven.
- Vrijheid onder voorwaarden: het gaat hier om een alternatief op de voorlopige hechtenis. Het is een maatregel waarbij een onderzoeksrechter, een onderzoeksgerecht of een vonnisgerecht de verdachte, in plaats van hem (verder) aan te houden, op vrije voeten laat of stelt mits de naleving van bepaalde voorwaarden.¹⁰⁰

⁹⁸ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 26 - 37.

⁹⁹ Wet van 10 februari 1994 houdende de regeling voor een procedure voor de bemiddeling in strafzaken, *BS* 27 april 1994.

¹⁰⁰ DAENINCK, P., “Vrijheid onder voorwaarden en invrijheidstelling onder voorwaarden als alternatieve maatregelen in een vernieuwd straflandschap”, *Jura Falconis*, 1999 - 2000, nr. 3, 416.

- Andere alternatieven:
 - Praetoriaanse probatie: hier stelt het O.M. de niet-vervolgving (seponering) afhankelijk van het naleven van bepaalde voorwaarden. Het verschil met de bemiddeling in strafzaken is dat het parket er kan op terugkomen, terwijl het eerste een definitief verval tot gevolg heeft.
 - Weekendarrest: vrijheidsstraf van maximum 2 maanden die enkel in de weekends wordt uitgezeten.
 - Beperkte hechtenis: bijvoorbeeld overdag werken of een opleiding volgen en 's nachts in de gevangenis doorbrengen.

2.1.2 Uitbreiding

De Oriëntatienota pleit voor een verdere uitbreiding van deze alternatieven:¹⁰¹

- Eenvoudige schuldverklaring: een straf wordt in de betrokken situatie als overbodig of zelfs schadelijk beschouwd, maar het strafgerecht dient toch op te treden om een verstoorde toestand te herstellen. Op deze manier kan er later ook nog een schadevergoeding aan gekoppeld worden.
- Waarschuwing: de rechter geeft enkele aanbevelingen aan de delinquent en wijst hem op de mogelijke gevolgen van recidive
- Dienstverlening (werkstraf): dit bestond in 1996 enkel als modaliteit bij de probatie of strafbemiddeling. Men wenste haar uit te breiden tot een volwaardige, autonome hoofdstraf.
- Elektronisch toezicht: het NICC (Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie) had reeds de opdracht gekregen om hierover een literatuurstudie op te zetten. Ze wees op de voordelen ervan, zoals de verdere differentiatie van de vrijheidsstraf, en de mogelijkheid om het aan te wenden zowel voor de voorlopige hechtenis als voor de strafuitvoering. Daarnaast wees zij echter ook op de nadelen, zoals het gevaar voor *net widening* (Dit betekent dat de alternatieven niet (uitsluitend) in de plaats komen van een gevangenisstraf, maar (ook) opgelegd worden in gevallen waar anders geen vrijheidsberoving zou aan te pas komen.)¹⁰², versterking van de sociale ongelijkheid in het strafrechtssysteem, de deresponsabilisering van de betrokkene en de destabilisering van zijn sociaal-familiaal milieu. Na het afwegen van deze verschillende elementen werd voorgesteld om een experiment op te starten.
- Intensief toezicht projecten: het gaat om een mengsel van sancties, waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen het straf- en behandelings-elementen, gebaseerd op projecten in de Verenigde Staten.

¹⁰¹ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 38 – 40.

¹⁰² BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 241.

- Gedeeltelijke uitvoering van de vrijheidsstraf buiten de gevangenis: men laat de gevangene zijn straf niet uitsluitend binnen, maar ook buiten de gevangenis ondergaan.

2.1.3 Bemerkingen

Ten slotte pleit de nota ook nog voor de effectieve implementatie van de alternatieven. De ervaring uit het verleden leert dat het bestaan van de alternatieven geen voldoende voorwaarde is voor de toepassing ervan. Daarom worden volgende bemerkingen gemaakt¹⁰³:

- Ze moeten echt als alternatief voor de gevangenisstraf komen. Hier spreekt men over het gevaar voor net widening. De alternatieven zijn gecreëerd om minder mensen in de gevangenis te krijgen. Het risico is echter, dat het totaal aantal veroordelingen is gestegen zonder dat er een vermindering van gevangenen heeft plaatsgevonden, omdat rechters de alternatieven niet in de plaats van de gevangenisstraf gebruiken, maar ernaast. Met andere woorden: personen die vroeger niet gestraft zouden worden, of bijvoorbeeld slechts een boete kregen, worden nu bestraft met een van de alternatieve straffen, wat dus een zwaardere straf inhoudt. Volgens Freddy Pieters is dat niet enkel negatief. Hij stelt dat dit verkozen moet worden boven het opportuniteitssepot. Op deze manier zullen bepaalde ongepaste handelingen toch een gevolg krijgen en blijft het slachtoffer niet in de kou staan.¹⁰⁴
- Om dit te kunnen verwezenlijken, en de alternatieven als evenwaardige straffen te zien, is er nood aan politieke wil, en een beïnvloeding van de publieke opinie.
- Ook de magistratuur en de veldmedewerkers (zoals de welzijnssector) moeten overtuigd worden. Zo heeft men dit in Finland kunnen verwezenlijken door middel van een voorlichtingscampagne. Permanente bijscholing en vorming zijn noodzakelijk. Daartoe zou een penologisch vademecum een zeer handig werkinstrument zijn voor iedereen die in de praktijk met deze alternatieven te maken krijgt.
- Straftoemetingsrichtlijnen kunnen een coherent bestraffingsbeleid creëren. Dit instrument beoogt een harmonisatie en gelijkheid voor de wet bij de rechtsonderhorigen in de strafrechtspleging. Hoewel de oriëntatienota stelt dat zij de onafhankelijkheid van de rechtelijke macht niet aantasten, kunnen we ons hier toch afvragen of de rechtelijke macht dergelijke inmenging zo vlot zal aanvaarden.¹⁰⁵
- Voor het slagen van de alternatieven moet men een degelijke infrastructuur en omkadering voorzien. Voldoende waardevolle en gevarieerde projecten, degelijk opgeleid personeel (zoals bijvoorbeeld probatieassistenten), en natuurlijk ook financiële middelen zijn noodzakelijke voorwaarden.

¹⁰³ Ibid., 40 – 44.

¹⁰⁴ PIETERS, F., “De alternatieve straffen en maatregelen in de Oriëntatienota” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, 1 – 7.

¹⁰⁵ Zie interview Freddy Pieters, die hier alvast geen voorstander van blijkt te zijn, bibliografie p. 126.

- Tenslotte is er nood aan wetgevende initiatieven die de terugdringing van de vrijheidsstraf kunnen verwezenlijken. De wetgever dient enerzijds een veelzijdig en coherent sanctiestelsel in te voeren, anderzijds moet Justitie toekomstige strafbaarstellingen toetsen, en nagaan welke in een bepaald geval de meest aangewezen straf is. Zo stelt men in de oriëntatienota ook voor om voor de korte gevangenisstraf na te gaan of de vrijheidsstraf wel de juiste straf is, en zo niet, om een andere straf te voorzien.

2.1.4 Evaluatie & Analyse

2.1.4.1 Publieke opinie

Niet lang na het lanceren van de oriëntatienota is de zaak Dutroux losgebarsten. Deze verschrikkelijke gebeurtenis zorgde ervoor dat het niet echt het ideaal moment leek om de publieke opinie mee te krijgen op de kar van de alternatieven. Er heerste eerder een atmosfeer voor zwaardere straffen en een strenger invrijheidstellingsbeleid. Maar niet iedereen was het hiermee eens. Peters stelde dat dit vooral zo doorklinkt in debatten en televisie-uitzendingen. Maar wanneer men echter meer systematisch de publieke opinie onderzocht en bij bepaalde groepen interviews afnam, en volgens een wetenschappelijke methode de steekproef samenstelt, dacht hij een meer gedifferentieerd antwoord te krijgen in de mate dat men zijn vragen meer zou differentiëren. De hoofdbekommernis bij de ondervraagde was een methode te vinden om ervoor te zorgen dat de delinquent in de toekomst dergelijke feiten niet meer zou plegen. Een gevangenisstraf als dusdanig was niet voldoende.¹⁰⁶

Studies in verschillende, voornamelijk Angelsaksische landen tonen aan dat het publiek meent dat er niet streng genoeg gestraft wordt. Ook in deze onderzoeken blijkt dat je dit niet zo maar als waarheid moet accepteren, want de algemeenheid van de vraagstelling doet mensen hoofdzakelijk aan gevaarlijke, gewelddadige delinquenten denken. Naarmate er meer informatie wordt verschaft over misdrijf en dader, wordt de concreet gekozen strafmaat ook lager. Slachtoffers zelf blijken dikwijls minder punitief te zijn dan niet-slachtoffers, en verkiezen preventieve maatregelen boven repressie. Het is zo dat de roep om meer repressie dikwijls luider klinkt dan de meer genuanceerde visies. De media spelen hier zeker een belangrijke rol in, met betrekking tot de wederzijdse beeldvorming bij publiek en politici. Maar men moest dus de koers blijven varen zoals die werd uitgezet. Door de strijd tegen de overbevolking zat men al te lang in een vicieuze cirkel, waarbij allerlei tijdelijke maatregelen werden uitgevaardigd die een averechts effect creëerden. Dergelijke maatregelen druisen in tegen het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid, maar geven ook

¹⁰⁶ DAELEMANS, M., DAENINCK, P., DELBROUCK, L., "Op weg naar een vernieuwd strafbeleid: interview met Prof. Dr. L. Dupont en Prof. Dr. T. Peters", *jura falconis*, 1998 - 1999, nr. 3, 429 – 440.

aanleiding tot het idee van straffeloosheid bij het publiek, de magistratuur en politiediensten waardoor de opgelegde straffen zwaarder worden om toch enige reactie te garanderen.¹⁰⁷

2.1.4.2 Vrijheidsbeperkende straffen

Zoals eerder opgemerkt zegt de naam ‘alternatief’ het eigenlijk zelf al: ze geeft de indruk dat bij het mislukken ervan, de initieel bedoelde reactiewijze – namelijk, de gevangenisstraf – weer van toepassing wordt.¹⁰⁸ Daarom wordt ook voorgesteld om, nu elke straf essentieel een beperking van de menselijke vrijheid inhoudt, we voortaan beter zouden spreken over twee soorten straffen die onafhankelijk van elkaar kunnen worden opgelegd. De alternatieven worden dan de vrijheidsbeperkende straffen¹⁰⁹, en de gevangenisstraf, al dan niet met uitvoeringsmodaliteiten, wordt de vrijheidsberovende straf. Anderzijds kan het verlaten van de term ‘alternatief’ het net-widening effect in de hand werken, nu ze niet meer klinkt als de straf die werd opgelegd waar vroeger de effectieve gevangenisstraf werd opgelegd, maar ze ook een reactiewijze wordt op de gevallen waarvoor eerder gewoon een uitstel werd verleend, of zelfs helemaal niet werd gevorderd. Nu, denken dat het behoud van de term ‘alternatief’ het net-widening effect volledig kan voorkomen is dan ook weer een brug te ver. Het lijkt dus dat ‘vrijheidsbeperkende straffen’ een betere term is om de alternatieven op de gevangenisstraf te vatten.

2.1.4.3 Effectieve implementatie

Zonder voldoende investering in mensen, middelen, projecten en infrastructuur kan een sanctiemodel gebaseerd op alternatieven zelf deze paradoxale effecten nog versterken. De Oriëntatienota wijst hier ook op. Als het model door gebrekkige ondersteuning te weinig kansen krijgt, blijft zij in feit functioneren als een vertraagde toegang tot de klassiek repressieve aanpak. Daarbovenop komt het negatief effect van een uiteindelijke verbreding van de toegang tot de klassieke gevangenisstraf. Het gaat hier over het net-widening effect. Men moet aan de alternatieven op zich een voldoende afzonderlijke waarde toeschrijven. Wanneer ze met een navelstreng aan de vrijheidsberoving verbonden blijven zijn ze er zelfs de wegbereider van.

De oriëntatienota was duidelijk een vernieuwend document, dat een nieuwe wind moest laten waaien omtrent de visie op strafrechtelijk beleid, en meer bepaald strafuitvoering. Wou

¹⁰⁷ PIETERS, F., “De alternatieve straffen en maatregelen in de Oriëntatienota” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I - 9

¹⁰⁸ DE COCK, G., “Alternatieve straffen en maatregelen: Een rechtspositionele benadering” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I - 31.

¹⁰⁹ Afgeleid van het Engelse begrip “non-custodial sanctions”.

men de beleidsoptie ‘voorrang aan alternatieven’ werkelijk in de strafrechtspraktijk invoeren dan waren er volgens Meyvis¹¹⁰ veranderingen nodig op twee vlakken.

Ten eerste zou er anders moeten worden gedacht over de plaats en de rol van het strafrecht. Om meer vorm te geven aan een veilige leefbare samenleving, is Justitie slechts een onderdeel van een algemeen sociaal en economisch beleid, waarbinnen moet samengewerkt worden tussen alle verschillende beleidsniveaus, waaronder bijvoorbeeld ook zeker Onderwijs en Sociale Zekerheid. Om echt voorrang te geven aan alternatieven zal dit anders denken over de functies van het strafrecht en de straf ruim verspreid moeten worden, zowel bij het publiek als de magistraten. Enerzijds kan dit kan door middel van een zeer intensief vormingsprogramma voor magistraten, het opstellen van straftoemetingsrichtlijnen, het beschikbaar stellen van een penologisch vademecum, wijzigen van de motiveringsverplichting van strafvonnissen in die zin dat in het bijzonder gemotiveerd zou moeten worden waarom géén gebruik werd gemaakt van een vrijheidsbeperkende straf. Snacken stelde dat het noodzakelijk is dat men, naast de gedetineerden en het gevangenispersoneel, ook de magistratuur gaat responsabiliseren in verband met de effecten van hun beslissingen. In tijden van structurele schaarste stelt zij dat het maatschappelijk niet te rechtvaardigen is dat de keuze tussen vrijheidsberoving en alternatieven in belangrijke mate wordt overgelaten aan het persoonlijke inzicht en de overtuiging van de magistraten. Er moest worden afgestapt van de filosofie dat vrijheidsberoving de norm is, en dat de niet vrijheidsberovende straffen afwijkende gunstmaatregelen zijn, waarvan een te ruime toepassing de geloofwaardigheid van het gerecht in het gedrang zou brengen.¹¹¹

Daarboven zou ook aan de opleiding van juristen op de universiteiten gesleuteld moeten worden. Men moet overtuigd worden van de effectiviteit en de geloofwaardigheid van de nieuwe sancties, ten voordele van de weg naar sociale (re-)integratie. Anderzijds moet men ook denken aan de medewerking van een groot aantal maatschappelijke voorzieningen die moeten helpen bij het uitvoeren van de alternatieven. De samenwerking met de sociale dienstensector is van groot belang. Als Justitie massaal sociale diensten gaat verstrekken, wijst dat erop dat er iets mis is met het sociaal beleid. Hieraan kan tegemoetgekomen worden, binnen Justitie, door het regelmatig doorlichten en evalueren van justitieel gedetecteerde problemen en door in de nodige terugkoppeling te voorzien naar het sociaal systeem, bijvoorbeeld door specifieke formules van verslaggeving in te voeren.

Ten tweede moest er de facto ook anders gewerkt worden. Men spreekt van de overschakeling van een verticale justitie, waar recht wordt gemaakt ‘over’ de rechtstreeks betrokkenen, naar een horizontale justitie, waar recht ontstaat door samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen.¹¹² Er wordt met andere woorden samen recht

¹¹⁰ MEYVIS, W., “Naar een participatieve justitie” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 49.

¹¹¹ SNACKEN, S., “Juridische uittekening van het detentietraject” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 66.

¹¹² BEYENS, K., “De kunst van het rechtspreken” in DUPONT, L., HUTSEBAUT, F., *Herstelrecht tussen toekomst en Verleden. Liber amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2001, 71.

gemaakt. Meyvis stelde dat indien men het nieuw gekozen beleid effectief wil uitvoeren, men de systematisch de weg van de horizontale justitie zal moeten bewandelen. Dat is volgens hem de weg van het dialoog met het slachtoffer over het delict, de impact en de gevolgen, alsook de mobilisatie en participatie van vele anderen, zoals onder meer de advocaten, de familie, en de hulp- en dienstverleners. Deze laatste categorie is een cruciale schakel tussen Justitie en de praktische uitvoering van de vrijheidsbeperkende straffen. Zij gaan de dialoog aan met de cliënten van Justitie, ontrafelen hun vragen en problemen, en vormen de brug naar de maatschappelijk aanwezige oplossingsmechanismen. Opnieuw is het belangrijk om erop te wijzen dat hier voldoende middelen ter ondersteuning ter beschikking worden gesteld, dat er voldoende personeel aanwezig is, en niet het minst, dat er voldoende projecten en voorzieningen worden gecreëerd.

2.2 De verdere ontwikkeling van de alternatieve straffen

Met de Oriëntatienota van 1996 was nu de deur opengezet voor de creatie van enkele nieuwe autonome alternatieven, de zogenaamde 'tweede generatie'. In een reductionistisch beleid maken zij dus een belangrijk deel uit van de voordeurstrategie, woord houdend aan de premisse van de gevangenisstraf als ultimum remedium. In dit hoofdstuk ga ik dieper in op twee alternatieven van de tweede generatie die vanuit de Oriëntatienota het daglicht te zien kregen en een bijzondere evolutie doormaakten. Het betreft de autonome werkstraf en het elektronisch toezicht. Beide alternatieven werden in het beleid vaak naar voren geschoven als middelen in strijd tegen de overbevolking.

Ook de bemiddeling in strafzaken zou in dit hoofdstuk besproken kunnen worden, maar wegens haar herstelrechtelijk karakter heb ik dit samen met de herstelbemiddeling onder het hoofdstuk herstel- en re-integratiegerichte detentie (Infra, Deel II, hoofdstuk 4) besproken.

Daarnaast is het van belang in te gaan op de oprichting van de Justitiehuisen, die onder meer belast zijn met de praktische begeleiding van veroordeelden tot een werkstraf of tot elektronisch toezicht. Zij zijn ook een rechtstreeks gevolg van het beleid onder De Clerck I.

2.2.1 Van dienstverlening naar werkstraf

2.2.1.1 Ontstaan van de werkstraf als autonome straf.

De Commissie voor de herziening van het strafwetboek had in zich 1979 al voorstander getoond om de dienstverlening en de opleiding een zelfstandig statuut toe te kennen.¹¹³ De dienstverlening werd echter voor het eerst in ons recht geïntegreerd door de Wet van 10 februari 1994¹¹⁴ die haar invoerde als (slechts) een modaliteit bij de bemiddeling in strafzaken en als probatievoorwaarde bij de opschorting en het uitstel, en werd vooral voor

¹¹³ BEYENS, K., "Een wetsvoorstel voor de invoering van werk- en leerstraffen", *Fatik*, 2000, nr. 87, 11.

¹¹⁴ Wet van 10 februari 1994 houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken, *BS* 27 april 1994.

de lichtere misdrijven toegepast. Ondanks het voornemen van Minister van Justitie De Clerck in 1996 om deze uit te breiden naar een volwaardige autonome straf is het hieromtrent stil gebleven tot in 2000. Onder het beleid van Marc Verwilghen is dit idee heropgevoerd en is de werkstraf ingevoerd als autonome straf in correctionele – en politiezaken. Zij paste dan ook binnen de herstelgerichte visie van deze Minister van Justitie aangezien het verrichten van diensten ten bate van de gemeenschap als het ware “*een vorm van symbolisch herstel is van de schade die elk misdrijf aan de maatschappij toebrengt. Maar het maakt tevens deel uit van een poging om de betrokkene bewust te maken van de draagwijdte van zijn daad en om hem een groter verantwoordelijkheidsbesef bij te brengen zonder hem uit de samenleving te verwijderen.*”¹¹⁵

In het eerste wetsvoorstel (beter bekend als het “voorstel Bacquelaine”, naar de indiener ervan in de Kamer) dat werd ingediend sprak met nog over de “dienstverlening als gevangenisvervangende straf”. In een amendement werd dit vervangen door “werkstraf”. Dit had als belangrijk gevolg dat men een onderscheid kon maken met de dienstverlening als modaliteit bij de probatie of de strafbemiddeling, maar nog veel belangrijker is dat deze terminologie veel beter het effectieve *straf*karakter van de werkstraf kon duiden. Volgens Beyens was een van de redenen waarom de alternatieven tot op dat moment nog steeds geen succes kenden, en zelfs als een gunst beschouwd werden, omdat zij een te softe connotatie droegen en door de rechter vaak niet beschouwd werd als een echte straf.¹¹⁶ Uiteindelijk werd de autonome werkstraf bij wet ingevoerd in 2002¹¹⁷. De dienstverlening werd op 1 mei 2004 afgeschaft, na een overgangsperiode waarbij de praktijk kennis konden maken met de nieuwe werkstraf. Uiteindelijk is zij opnieuw ingevoerd, maar dan enkel als modaliteit bij de bemiddeling in strafzaken.¹¹⁸

2.2.1.2 Bemerkingen betreffende het wettelijk kader van de werkstraf

Om te vermijden dat de werkstraf zou lijden onder het *net widening effect* werd gekozen voor een zo breed mogelijk toepassingsgebied. Op een limitatieve lijst van misdrijven na, is zij van toepassing op alle misdrijven waarvoor men een correctionele- of een politiestraf kan opleggen. Daardoor komen dus ook vrijwel alle correctionaliseerbare misdaden in aanmerking. Opmerkelijk daarbij is dat recidive geen uitsluitende factor is. Men kan dus, ook met een gevangenisverleden, steeds worden veroordeeld tot de werkstraf. Hierdoor blijkt dus duidelijk het karakter van de werkstraf als hoofdstraf.

Met uitzondering van de gevangenisstraf, valt de werkstraf te combineren met verschillende andere alternatieven zoals de geldboete, de probatie, een opleiding, de ontzetting uit bepaalde burgerlijke en politieke rechten, de bijzondere verbeurdverklaring, of het rijverbod. Vanuit reductionistische standpunten leiden deze cumulatiemogelijkheden tot kritiek, omdat

¹¹⁵ Wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek en tot invoering van de dienstverlening en de opleiding als gevangenisvervangende straffen, *Parl. St. Kamer* 1999-2000, nr. 0549/001, 4.

¹¹⁶ BEYENS, K., “Een wetsvoorstel voor de invoering van werk- en leerstraffen”, *Fatik*, 2000, nr. 87, 11.

¹¹⁷ Wet 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, *BS* 7 mei 2002.

¹¹⁸ DE GRAVE, P., *Het Waaronder van Straffen: de Werkstraf*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2009, 42.

het opdrijven van de voorwaarden de kans op slagen zou verminderen en dus de kans tot herroeping en tot de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf verhoogt. Namelijk, omwille van het vrijwillige karakter van de werkstraf, is men verplicht hier een vervangende straf bij uit te spreken (art. 37ter, §1, 1^{ste} lid Sw.). De vrijheidsberoving loert dus altijd achter de hoek en vanuit reductionistisch perspectief kan dit dan ook betreurd worden.¹¹⁹

Voorafgaand aan het opleggen van de werkstraf heeft de rechter de mogelijkheid, niet de verplichting, om een beknopt voorlichtingsverslag en/of maatschappelijke enquête te vragen aan de Dienst justitiehuisen van de FOD Justitie (art. 37quater, §2 Sw.). Dit voorlichtingsverslag kan de nodige bijkomende informatie bieden over de sociale achtergrond, de fysieke en intellectuele capaciteiten van de beklaagde en dus ook de haalbaarheid van de werkstraf. Anderzijds is het niet noodzakelijk dat de beklaagde aanwezig is bij de uitspraak (art. 37ter § 3 Sw.). In combinatie met de wetenschap dat in slechts een zeer beperkt aantal gevallen een voorlichtingsverslag/maatschappelijke enquête werd aangevraagd, verhoogt dit de kans dat iemand veroordeeld wordt tot een werkstraf zonder hier echt op voorbereid te zijn of er geschikt voor te zijn. Anderzijds moet de rechter de beklaagde inlichten over de werkstraf en zijn opmerkingen horen (art. 37ter §3 Sw.). Maar gezien de grote werklast van de rechtbanken kan men zich afvragen of dit niet beperkt zal blijven tot een loutere formaliteit.¹²⁰

2.2.1.3 Bemerkingen betreffende de uitvoering van de werkstraf

a. Beperkt aantal plaatsen

Het aantal uitgesproken werkstraffen blijft jaarlijks stijgen. In 2010 werden er bij de justitiehuisen 10516 nieuwe dossiers ingediend.¹²¹ Dat is een record. Daardoor blijft er op lokaal niveau een constante zoektocht naar nieuwe prestatieplaatsen bestaan. Voornamelijk de werkmogelijkheden tijdens het weekend of 's avonds tijdens de week vormen een probleem. Vele gestraften hebben nog een andere bezigheid tijdens de week overdag en kunnen niet zo maar verlof nemen. Hoewel er ook bij de uitvoering van de werkstraf door de justitieassistent rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de veroordeelde, komt door dit beperkte aanbod het vrijwillige karakter van de werkstraf in het gedrang. De interessante werkplaatsen zijn vaak niet meer beschikbaar en de werkgestrafte moet zich tevreden stellen met wat er overblijft om zijn straf te kunnen beëindigen binnen de vooropgestelde termijn. Daarboven zijn er bepaalde moeilijke doelgroepen, zoals ongeschoolden, werkonbekwamen, personen die onze taal niet machtig zijn, en noem maar op. Om de ongewenste uitsluiting van deze personen uit de werkstraf te vermijden dient dus geïnvesteerd te worden naar specifieke werkvloeren, die een omkadering bieden voor de moeilijke doelgroepen.¹²² Een andere mogelijke oplossing kan zijn om zoals in Nederland de werkstraf behoudens uitzonderingen tijdens de week te laten uitvoeren om het nijpende kort

¹¹⁹ BEYENS, K., "De werkstraf als hedendaagse straf", *Panopticon*, 2006, nr. 27, 9-11.

¹²⁰ Ibid., 11 - 12.

¹²¹ FOD Justitie (2011), *Activiteitenrapport 2010 Directoraat-Generaal Justitiehuisen*, www.just.fgov.be, 253.

¹²² BEYENS, K., "De werkstraf als hedendaagse straf", *Panopticon*, 2006, nr. 27, 12.

van weekend- en avondplaatsen te ondervangen. Hierdoor kunnen echter wel de re-integratieve doelstellingen van de werkstraf, zoals onder meer het verder kunnen zetten van professionele activiteiten, ondermijnd worden.¹²³

b. Potentiële vrijgeleide naar straffeloosheid

Zoals reeds vermeld wordt de mogelijke koppeling van de werkstraf met een vervangende gevangenisstraf door reductionistisch ingestelde rechtsleer niet echt met open armen ontvangen. Maar ook bij de moeilijke uitvoering van de werkstraf kan zij tot problemen leiden. Het is echter zo dat de vervangende gevangenisstraffen zeer vaak niet of slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd. Nadat in 2002 de meerderheid van de vervangende gevangenisstraffen niet werden uitgevoerd werd in 2004 een Collectieve Omzendbrief verstuurd die bepaalde dat de vervangende gevangenisstraf moest worden beschouwd als een hoofdstraf¹²⁴. In 2005 werd daarbij aansluitend een ministeriële omzendbrief verspreid die omschreef juist hoeveel dagen of maanden van de vervangende gevangenisstraf moeten worden uitgevoerd¹²⁵. Deze regeling heeft veel kritiek gekregen zowel in de juridische¹²⁶ als de dagdagelijkse pers.¹²⁷

Daarnaast moet volgens de wet de werkstraf uitgevoerd worden binnen de 12 maanden. Uit recente cijfers echter blijkt dat dit slechts in 58 % van de gevallen ook effectief gebeurt.¹²⁸ Onderzoek heeft nochtans uitgewezen dat de snelheid waarmee de uitvoering van de werkstraf gestart wordt van invloed lijkt te zijn op de kans dat de werkstraf succesvol wordt afgerond. De werkstraf moet met andere woorden zo snel mogelijk na de feiten worden opgestart.¹²⁹ Deze snelle uitvoering kan echter bemoeilijkt worden door veel problemen op de verschillende niveaus: de te grote werklast bij de justitiehuisen (cf. infra), het beperkte aanbod (cf. supra), de frequentie van de samenkomst van de probatiecommissie, omstandigheden eigen aan de betrokkene (kan bijvoorbeeld geen verlof nemen), etc.

c. Versnippering binnen de uitvoering

De werkstraf is een typisch voorbeeld van een gemeenschapsgerichte straf: ze wordt uitgevoerd in de gemeenschap, door de gemeenschap en voor de gemeenschap. In het kader van de uitvoering wordt door de Justitie samengewerkt met vrijwillige ongesubsidieerde projectplaatsen en gesubsidieerde projecten (enerzijds gesubsidieerde diensten die zoeken naar een geschikte werkplaats, de zogenaamde dispatchingdiensten; anderzijds rechtstreeks

¹²³ LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C., KAMINSKI, D., JANSSENS, C., *Werken en leren als straf: onderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 197.

¹²⁴ Collectieve brief uitgaande van de FOD Justitie 29 maart 2004 betreffende de gevangenisstraf ter vervanging van de werkstraf, nr. 78.

¹²⁵ Ministeriële omzendbrief 17 januari 2005 inzake de voorlopige invrijheidstelling, nr. 1771.

¹²⁶ K. VAN CAUWENBERGHE, "Werkstraf vaak vrijgeleide naar straffeloosheid", *Juristenkrant* 2007, afl. 152, 3.

¹²⁷ DE GRAVE, P., *Het Waarom van Straffen: de Werkstraf*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2009, 84.

¹²⁸ LAHAYE-BATTHEU, S., "Een op de vijf werkstraffen niet uitgevoerd", <http://hechteleksel.openvld.be/?type=nieuws&id=1&pageid=45349>.

¹²⁹ LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C., KAMINSKI, D., JANSSENS, C., *Werken en leren als straf: onderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 191.

gesubsidieerde werkvloeren). Daarnaast worden de gesubsidieerde projecten dan weer gesubsidieerd vanuit drie verschillende kanalen (Nationaal Subsidiekanaal, Globaal Plan, Verkeersveiligheidsfonds).¹³⁰ Ondanks de mogelijkheden die geschapen werden door deze subsidiekaders, heeft dit door een gebrek aan visie op het straffen in de gemeenschap geleid tot een complexe praktijk, met een versnippering in de regelgeving en een ondoorzichtig aanbod.¹³¹ Dit komt de overzichtelijkheid van de uitvoeringspraktijk niet ten goede. De verantwoordelijkheid wordt nu verdeeld over verschillende partners waarvan de ene al verder dan de andere zijn verwijderd van het centrum van de macht. Waar elke organisatie zijn eigen eisen en vormen van voorwaardelijkheid kan gaan formuleren, ontstaat er zo op het uitvoeringsniveau een ruime ongrijpbare discretionaire bevoegdheid en kan er in het gouvernementaliseringproces een democratisch tekort ontstaan.¹³²

2.2.1.4 Van alternatief naar primaire straf

Het is duidelijk dat de toepassing van de werkstraf een groot succes is geworden. Vijftien jaar na het eerste politieke initiatief tot invoering van de werkstraf als autonome straf zitten we al aan 10516 nieuwe dossiers per jaar (cijfers 2010¹³³). De verklaring ligt wellicht in haar multifunctioneel karakter, waardoor alle actoren er hun gading in vinden. Daarom wordt de werkstraf ook soms wel eens een “kameleonstraf” genoemd.¹³⁴ Er kan gereageerd worden op een wijze die proportioneel is aan de delinquent en in verhouding tot het gepleegde misdrijf. Daarnaast is het een constructieve straf, door dat aan de dader een keuzevrijheid wordt gelaten die hem een gevoel van voldoening moet geven en het gevoel dat hij zich opnieuw gewaardeerd acht in de samenleving. Op die manier draagt zij bij tot de resocialisatie en de re-integratie van de delinquent. En tegelijk wordt zij weldegelijk gezien als *straf*, aangezien er weldegelijk een bepaalde vrijheidsbeperking is, met de daarbij horende controle en de dreiging van een vervangende strengere straf indien niet aan de verplichtingen wordt nagekomen. De werkgestrafte moet zijn verantwoordelijkheid opnemen, een contract naleven, en een bijdrage leveren tot de samenleving via onbetaalde activiteit.¹³⁵ De wet stelt ten slotte ook dat rekening kan worden gehouden met de belangen van de slachtoffers.¹³⁶

Door dat de werkstraf uiteindelijk ook de klassieke kenmerken van een straf, namelijk proportionaliteit, maar ook vergelding en afschrikking hoog in het vaandel draagt, en dat deze functies van de straf de meer rehabilitatieve elementen primeren, kan men zich afvragen of de werkstraf nog het karakter draagt van een alternatief.¹³⁷ De Wetgever heeft er alvast alles aan gedaan om haar te promoten als primaire straf, zodat de gevangenisstraf het alternatief wordt, of nog liever: het ultimum remedium.¹³⁸ Maar de facto zien we dat de

¹³⁰ DE GRAVE, P., *Het Waarom van Straffen: de Werkstraf*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2009, 63.

¹³¹ LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C., KAMINSKI, D., JANSSENS, C., *Werken en leren als straf: onderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 90.

¹³² Ibid., 13 – 14.

¹³³ FOD Justitie (2011), *Activiteitenrapport 2010 Directoraat-Generaal Justitiehuisen*, www.just.fgov.be, 253.

¹³⁴ BEYENS, K., “De gevangenis uit en de gemeenschap in?”, *Ad Rem*, 2010, speciale editie, 41.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ BEYENS, K., “De werkstraf als hedendaagse straf”, *Panopticon*, 2006, nr. 27, 15 – 16.

¹³⁷ Ibid., 16.

¹³⁸ DE GRAVE, P., *Het Waarom van Straffen: de Werkstraf*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2009, 94.

gevangenisbevolking nog steeds blijft stijgen naar nieuwe records (11.000 gedetineerden in 2011). Vanuit reductionistisch oogpunt kunnen we dus stellen dat op puur kwantitatieve basis de werkstraf geen succes is. Zij betekent niet anders straffen, maar méér straffen.¹³⁹ Daarnaast komt het succes van de werkstraf haar re-integratieve doelstellingen duur te staan. Het idee van re-integratie blijft behouden doordat de veroordeelde niet uit de samenleving wordt gehaald. Desondanks gaat het om een 'verdunde' vorm van re-integratie, waarbij het ondersteunende aspect vervangen wordt door controle van de prestaties en haast pure contractnaleving. In die zin is de werkstraf eerder een 'klassieke' straf die aansluit bij het vergeldende en afschrikkende gedachtegoed.¹⁴⁰ Het kwantitatieve succes van de werkstraf gaat dus ten koste van de uitvoering, waarbij de begeleiding van de werkstraf tot een minimum dient beperkt te worden en het oorspronkelijk idee van re-integratie wordt uitgehold.¹⁴¹

2.2.1.5 De werkstraf onder het strafuitvoeringsbeleid van De Clerck II

In zijn meest recente Oriëntatienota van februari 2010 bekent de Minister de problemen die worden ervaren op het gebied van de uitvoering van de werkstraf. Door het min of meer bereiken van een kwantitatief plafond stelt hij dat een grondig beraad over het straffenarsenaal noodzakelijk is. *"Rekening houdende met de maatschappelijke bovengrens aan capaciteit voor de tenuitvoerlegging van werkstraffen, dient een fundamenteel debat op het niveau van het strafrecht te worden gevoerd. De eerste vraag daarbij is voor welk soort misdrijven de werkstraf de meest passende straf is."*¹⁴²

Vervolgens komt er een reeks voorstellen rond enerzijds een betere afstemming van de taken van de justitieassistenten en de gesubsidieerde omkaderingsdiensten. Anderzijds wenst hij het aanbod van de arbeidsplaatsen verder te diversifiëren en te doen groeien, hoewel hij dus enkele regels eerder nog sprak van de "maatschappelijke bovengrens aan capaciteit voor de tenuitvoerlegging van werkstraffen".

De subsidiëring moet een meer structureel dan projectmatig karakter krijgen, met daarbij kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Deze moeten dan in de toekomst in standaardovereenkomsten met alle prestatieplaatsen vastgelegd worden. Daarnaast wenst hij een inventarisering door te voeren van alle beschikbare plaatsen.¹⁴³ Deze initiatieven zouden alle zeker de overzichtelijkheid van het huidige kluwen dat de praktische organisatie van de werkstraffen is ten goede komen. Teneinde een uniform, transparant, en modern subsidiesysteem uit te werken werd in februari 2010 een werkgroep opgericht.¹⁴⁴ De resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

¹³⁹ BEYENS, K., "De werkstraf als hedendaagse straf", *Panopticon*, 2006, nr. 27, 17.

¹⁴⁰ BEYENS, K., "De gevangenis uit en de gemeenschap in?", *Ad Rem*, 2010, speciale editie, 40.

¹⁴¹ *Ibid.*, 42.

¹⁴² DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafwitvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, 2010, Brussel: Ministerie van Justitie, 47.

¹⁴³ *Ibid.*, 48.

¹⁴⁴ Verslag Straf- en strafuitvoeringsbeleid namens de commissie voor Justitie uitgebracht door Mevrouw Mia De Schamphelaere, *Hand. Kamer* 2009 – 2010, 24 maart 2010, nr. 2501/001, 34.

Een ander belangrijk punt is dat wordt voorgesteld om de bevoegdheid van de probatiecommissie, die toeziet op de uitvoering van de werkstraf, over te dragen op de strafuitvoeringsrechtbanken. Het onderzoek naar de haalbaarheid hiervan wordt overgedragen naar de multidisciplinaire commissie (zie ook infra Deel II, hoofdstuk 3.3).¹⁴⁵ Zolang de strafuitvoeringsrechtbanken echter slechts een beperkte bevoegdheid blijven uitoefenen onder invloed van de overbevolking der gevangenen, lijkt het mij correct om te stellen dat we hier nog even op zullen mogen wachten.

2.2.2 Elektronisch Toezicht

2.2.2.1 Opstart onder De Clerck I

Het elektronisch toezicht was in de Oriëntatienota van 1996 gekomen naar aanleiding van een parlementaire vraag van Vlaams Blokker Francis Van De Eynde. De Clerck was in de eerste plaats eerder afwijzend, maar wou de mogelijkheid tot experimenteren open laten. Door de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid werd vervolgens een literatuurstudie uitgevoerd. In deze literatuurstudie werd elektronisch toezicht gesitueerd tussen de effectieve vrijheidsberoving en het volledige uitstel, precies daar waar op dat ogenblik in het bestraffingsarsenaal het minste aantal nuanceringsmogelijkheden bestonden. Men zag zowel mogelijkheden voor het ET als alternatief voor de strafuitvoering als voor de voorlopige hechtenis. Naast nog een paar andere negatieve punten werd er gewezen op het gevaar voor *net widening*. Ondanks de algemeen negatieve teneur van het literatuuroverzicht was de interesse van De Clerck toch definitief gewekt en komt het dus in de Oriëntatienota als één van de mogelijke maatregelen ter terugdringing van de vrijheidsstraf.¹⁴⁶ Onder druk van een uit haar voegen barstend gevangeniswezen leek de stap naar het elektronisch controleren van delinquenten in de gemeenschap of in het eigen huis een uiterst aantrekkelijke en voor de hand liggende optie.¹⁴⁷ Maar de rechtsleer wijst op het gebrek aan personeel om het ET op een degelijke manier te kunnen ondersteunen, het feit dat er op dat ogenblik nog lang geen gebruik wordt gemaakt van de bestaande alternatieven, en de vraag of een bijkomende mogelijke koppeling van elektronisch toezicht het beslissingsgedrag van de magistratuur zou veranderen.¹⁴⁸ Maar, indien het ET effectief een gevangenisstraf zou veranderen, zou dit vanuit reductionistisch standpunt ongetwijfeld een verbetering zijn.¹⁴⁹

Op de Ministerraad van 20 december 1996 de toestemming gegeven om te starten met een experiment 'elektronisch toezicht'.¹⁵⁰ Meer bepaald werd in november 1997 een ministeriële omzendbrief uitgevaardigd met de concrete invulling van het proefproject¹⁵¹, en in maart 1998 werd een – aanvankelijk voor een jaar - experiment opgestart in de gevangenis van Sint-

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ BEYENS, K., "Toezien op elektronisch toezicht", *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 23 – 24.

¹⁴⁷ BEYENS, K., "Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling?", *Panopticon*, 1996, afl. 5, 473.

¹⁴⁸ Ibid., 493 – 494.

¹⁴⁹ BEYENS, K., "Toezien op elektronisch toezicht", *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 31 – 32.

¹⁵⁰ BOLLEN, P., "Elektronisch toezicht als project van een herstelgericht justitiebeleid", *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 19.

¹⁵¹ DHONDT, F., *Elektronisch toezicht, een alternatief voor de vrijheidstraf?*, onuitg. masterproef, Universiteit Gent, 2010, 29.

Gillis, dat betrekking had op elektronisch toezicht tijdens de voorlopige hechtenis.¹⁵² Volgens de omzendbrief (MO 1692/IX van 27 november 1998) wordt onder ET 'een vorm van controle verstaan waarbij gebruik gemaakt wordt van elektronische middelen om gedurende een bepaalde termijn de aanwezigheid van de gecontroleerde op vooraf met hem overeengekomen plaatsen en tijdstippen na te gaan'. Daarnaast moet men de uitvoering van deze maatregel kaderen 'in een programma dat de re-integratie zoveel mogelijk bevordert'. Men heeft dus als concrete doelstellingen het aflaten van de druk op de gevangensketel en de re-integratie van de gestrafte.¹⁵³

2.2.2.2 Het ET onder een sociaal perspectief

Het experiment in Sint-Gillis werd na een jaar opnieuw verlengd, en al snel wordt duidelijk dat er geen weg meer terug is. De opvolger van De Clerck, Van Parys, wenst tegen einde mei 1999 over voldoende informatie te beschikken om een eventuele beslissing omtrent de uitbreiding van het ET te rechtvaardigen. Gezien de verkiezingen van juni 1999 is het duidelijk dat dit een om politieke beslissing gaat. Nochtans waren de resultaten van het experiment om het voorzichtig te zeggen niet overweldigend. Met de opgetrommelde pers erbij wordt aangekondigd om het project nog verder te verlengen.¹⁵⁴ Na het verlies van de CVP in deze verkiezingen werd ondanks de matige resultaten ook door de liberale opvolger Marc Verwilghen beslist om het ET als een deelproject op te nemen in zijn veiligheidsplan.¹⁵⁵ Hij liet het proefproject uitdoven tegen 30 september 2000, zodat vanaf 1 oktober van hetzelfde jaar het elektronisch toezicht kon worden ingevoerd op landelijke schaal. Hiertoe werd het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht opgericht (NCET)¹⁵⁶. Het had het statuut van een bijkomende, weliswaar virtuele, gevangenis in België.¹⁵⁷ Men rekende op 250 gevallen onder ET tegen 2002.

Het aantal gevallen is de voorbije 10 jaar gestaag gestegen. Zij werden aanvankelijk geregeld door de Ministeriële Omzendbrief van 9 augustus 2002¹⁵⁸. Het elektronisch toezicht werd tijdens die periode sterk geïndividualiseerd en actief ingevuld. De doelstelling was de integratie van de betrokkenen in de maatschappij, het aanpakken van verschillende mogelijke problemen in diverse levensdomeinen, of in geval van zwaardere dossiers, om de reclassering van een gedetineerde via het elektronisch toezicht verder uit te werken ter voorbereiding van een voorwaardelijke invrijheidstelling. Hier wordt dus veel belang gehecht aan sociale begeleiding en controle, door een combinatie van een maatschappelijk

¹⁵² BEYENS, K., "Toezien op elektronisch toezicht", *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 24.

¹⁵³ DAEMS, T., "Wat met het rottweilergehalte van de gecontroleerde? Begeleiding én controle: rol onduidelijkheid in elektronisch toezicht", *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 33.

¹⁵⁴ BEYENS, K., "Toezien op elektronisch toezicht", *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 24.

¹⁵⁵ VERWILGHEN, M., *Veiligheidsplan*, Brussel: Ministerie van Justitie, 2000, 46.

¹⁵⁶ DHONDT, F., *Elektronisch toezicht, een alternatief voor de vrijheidstraf?*, onuitg. masterproef, Universiteit Gent, 2010, 30.

¹⁵⁷ SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'...", *Orde van de dag*, 2006, afl. 41, 120.

¹⁵⁸ Ministeriële Omzendbrief 9 augustus 2002 betreffende de regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van de strafuitvoering, Federale Overheidsdienst Justitie, nr. 1746.

assistent en een technisch controlemiddel (de enkelband).¹⁵⁹ Men spreekt hier van het ET met een 'sociaal perspectief'.

In het paarse regeerakkoord van 2003 wordt in het kader van het probleem van de penitentiaire overbevolking beloofd om de gevangenis- en beveiligingscapaciteit te verhogen. Concreet wordt onder meer beloofd om het elektronisch toezicht uit te breiden met *"minimaal duizend eenheden en zal het zowel worden toegepast als zelfstandige straf als bij de strafuitvoering"*.¹⁶⁰ Daarnaast wordt in de oriëntatienota van Laurette Onkelinx 'Voor een grotere samenhang' gepleit voor een invoering van het ET als autonome straf. Zij zou dan in de plaats moeten komen van de effectieve gevangenisstraffen tussen de zes maanden en drie jaar. Hiertoe werd bij het N.I.C.C. een onderzoek opgestart om te kijken voor welke misdrijven dit wel en niet mogelijk zou zijn.¹⁶¹ Onkelinx lanceert in 2005 ten slotte nog een onderzoeksoproep, die een evaluatie van het ET beoogt.¹⁶²

2.2.2.3 Het ET onder een systemisch perspectief

Nadat de praktijk rond het elektronisch toezicht nog een paar jaar had kunnen sudderen - ondanks de vele voorstellen en onderzoeken - geraakt het plotseling in een nieuwe fase van instabiliteit. Nadat Onkelinx in mei 2006 in het parlement onder druk wordt gezet om zich politieke te verdedigen over het ET, en zij onder druk wordt gezet om in het kader van de overbevolking gevolg te geven aan de belofte uit het regeerakkoord, stijgt de populatie van het ET op drie weken tijd met een derde. Daardoor komt het totaal nu op 449. Vier maanden later komen er nog eens 150 bij.¹⁶³ Om dit te kunnen bolwerken werd er extra personeel aangeworven en werden versoepelingen in de voorwaarden doorgevoerd. Rond deze periode werden ook de wetten betreffende de Externe rechtspositie van gedetineerden en betreffende de Strafuitvoeringsrechtbanken goedgekeurd (Infra Deel II, hoofdstuk 3.2). Vooraleer deze in werking treden, en om het uitvoerend personeel de verwarring te besparen wordt op 10 juli 2006 een nieuwe ministeriële omzendbrief¹⁶⁴ uitgevaardigd die een definitief afscheid aankondigt van het elektronisch toezicht van het eerste model (het sociaal perspectief).¹⁶⁵

Met deze omzendbrief zijn namelijk een aantal wijzigingen doorgevoerd, gericht op een uitbreiding en versoepeling van het toepassingssysteem enerzijds en een rationalisering van

¹⁵⁹ SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'...", *Orde van de dag*, 2006, afl. 41, 121.

¹⁶⁰ Federale Regeringsverklaring 14 juli 2003, Parl. St. *Kamer B.Z.* 2003, nr. 0020/001, 57.

¹⁶¹ GOOSSENS, F., MAES, E., DELTENRE, S. en VANNESTE, C., *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf*, 2005, 12.

¹⁶² DEVRESSE, M., BEYENS, K., "Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst?" in DAEMS, T., DE DECKER, S., ROBERT, L., VERBRUGGEN, F., *Elektronisch toezicht: de virtuele gevangenis als reële oplossing?*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2009, 62.

¹⁶³ *Ibid.*, 67.

¹⁶⁴ Ministeriële Omzendbrief 10 juli 2006 betreffende de regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van de strafuitvoering, Federale Overheidsdienst Justitie, nr. 1784.

¹⁶⁵ DEVRESSE, M., BEYENS, K., "Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst?" in DAEMS, T., DE DECKER, S., ROBERT, L., VERBRUGGEN, F., *Elektronisch toezicht: de virtuele gevangenis als reële oplossing?*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2009, 68.

de voorlichtingsfunctie en de toekenningsprocedure van de gedetineerden in zogenaamd zelfaanbod anderzijds.¹⁶⁶ Daarnaast volgt een zeer ingrijpende beslissing om vanaf 1 september 2007 de sociale diensten van het NCET over te hevelen naar de justitiehuisen. Door een groot personeelverloop, en als gevolg daarvan een slechte overdracht van know-how, ontstaat er al snel een lange wachtlijst.¹⁶⁷ Want in het nieuwe systeem kunnen veroordeelden met een straf tussen één en drie jaar, als ze zich vrijwillig aanbieden, bijna automatisch hun straf onder elektronisch toezicht uitzitten. Deze aanpassingen moeten ervoor zorgen dat de regeringsbelofte van de regering Verhofstadt II om 600 personen onder ET op dagbasis te halen wordt bereikt, en om hierdoor de gevangenen te ontlasten.¹⁶⁸ Dit nieuwe model trekt de kaart van 'systemetisch perspectief', wat afsteekt tegenover het sociaal perspectief. Het staat voor een rationalisering van de kosten en van het personeel, standaardisering, vereenvoudiging, regulering en een streven naar een kwantitatieve uitbreiding van de toepassing van het ET. Het gaat gepaard met een inhoudsloze, kale invulling, en men streeft in de eerste plaats naar een snelle en goedkope manier om de overbevolkte gevangenen te ontlasten. Desondanks vermelden de omzendbrieven nog steeds dat de re-integratie van de betrokkene bevorderd moet worden en dat de detentieschade beperkt moet blijven.¹⁶⁹

Ondertussen had het N.I.C.C. zijn onderzoek betreffende de potentiële invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf afgerond.¹⁷⁰ Daarbij kwam het in de eerste plaats tot de conclusie dat de magistratuur geen vragende partij is. Zij wensten daarentegen het ET als strafuitvoeringsmodaliteit te behouden. Volgens de magistratuur zou er een teveel komen aan autonome straffen, waardoor het moeilijk wordt te bepalen wat er dient te worden verstaan onder de notie "zwaarste straf". Er wordt gepleit voor eenvoud, doorzichtigheid, coherentie en transparantie in de straftoemeting, indien men het systeem gaat compliceren, riskeert men dat de rechters zich in hun bestraffing uiteindelijk opnieuw gaan focussen op de bestraffingsklassiekers, namelijk de gevangenisstraf en de geldboete.¹⁷¹ Daarnaast werd op basis van buitenlandse ervaringen gewezen op het gevaar voor net-widening, dat ook door de Commissie Holsters (Infra deel II, hoofdstuk 3.2) was aangekaart.¹⁷² Dit zou betekenen dat veeleer dan tot het afnemen van de overbevolking in de gevangenen, de autonome toepassing van het ET zou leiden tot een uitbreiding van het aantal gestraften. Op basis van deze conclusies stapt Onkelinx in haar beleidsnota van oktober 2006 dan ook af

¹⁶⁶ SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'...", *Orde van de dag*, 2006, afl. 41, 122.

¹⁶⁷ DEVRESSE, M., BEYENS, K., "Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst?" in DAEMS, T., DE DECKER, S., ROBERT, L., VERBRUGGEN, F., *Elektronisch toezicht: de virtuele gevangenis als reële oplossing?*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2009, 69.

¹⁶⁸ SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'...", *Orde van de dag*, 2006, afl. 41, 122.

¹⁶⁹ *Ibid.*, 122 – 123.

¹⁷⁰ GOOSSENS, F., MAES, E., DELTENRE, S. en VANNESTE, C., *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf*, 2005, 146.

¹⁷¹ GOOSSENS, F., "Elektronisch toezicht als autonome straf: De visie van de zetelende magistratuur", *Panopticon*, 2006, afl. 5, 45.

¹⁷² GOOSSENS, F., MAES, E., DELTENRE, S. en VANNESTE, C., *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf*, 2005, 66 – 70.

van het idee om het elektronisch toezicht als autonome straf in te voeren¹⁷³. Het leek haar eerder dat “*nu het moment aangebroken is om grondiger na te denken over de bestraffing, over de bestaande straffen en hun gebruik en misschien zelfs over het Strafwetboek als dusdanig.*” En verder: “*Ik denk dat het, in afwachting van deze meer globale denkoefening, beter is om geen bijkomende straf bij het bestaande arsenaal te voegen.*”¹⁷⁴

Minister van Justitie Jo Vandeuren stelt in zijn beleidsnota dat “*de werking van het ET als alternatief model voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf niet meer hetzelfde resultaat biedt als voorheen het geval was en dat het systeem eigenlijk aan efficiëntie heeft ingeboet. Het ET moet opnieuw een krachtadig, efficiënt en succesvol alternatief voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsberovende straf zijn.*” Dit klinkt als een oproep om terug te keren naar het ET met een sociaal perspectief. Om dit voornemen hard te maken werd er op 25 juli een nieuwe ministeriële omzendbrief uitgebracht die de regeling inhoudt van het ET voor personen met een straf van minder dan 3 jaar. Ondertussen was voor de personen met een straf van meer dan drie jaar de Wet externe rechtspositie in werking getreden (Supra deel II, hoofdstuk 3.2). Daarnaast werd ook het NCET opnieuw een coördinerende rol toegewezen en werden enkele aanpassingen gemaakt door middel van wet en koninklijk besluit.¹⁷⁵ Echter, ook het voornemen tot uitbreiding komt weer naar boven, en ook de mogelijkheid om het ET in te voeren als autonome straf wordt – eigenaardig genoeg – opnieuw overwogen.¹⁷⁶ Onder het beleid van Vandeuren werd het aantal gedetineerden onder elektronisch toezicht verder uitgebreid naar 609 gecontroleerden.¹⁷⁷

2.2.2.4 Het ET onder De Clerck II

Nog geen jaar nadat De Clerck het beleid had overgenomen van zijn partijgenoot was het aantal reeds vermeerderd met een derde. In 2009 was er een gemiddelde van 928 personen met een enkelband.¹⁷⁸ In zijn nota Strafvuitvoering belooft hij dit nog verder uit te breiden naar 1500 in 2010.¹⁷⁹ Zo’n vaart heeft het echter niet gelopen. Op 16 mei 2011 zaten we aan exact 1154 personen onder elektronisch toezicht, met daarbij nog eens 326 personen aan wie het ET was toegewezen en die wachten op de toewijzing van een justitieassistent.¹⁸⁰ De regering heeft alvast een contract afgesloten dat de theoretische mogelijkheid biedt om tot 5000 toepassing te gaan, en De Clerck sprak alvast zijn hoop uit om deze zomer naar 1500 toepassingen te gaan.¹⁸¹ Het is alvast zo dat er in mei 2011 2049 personen in strafonderbreking waren. Dit wil zeggen dat zij reeds veroordeeld zijn, maar zijn bij hun

¹⁷³ ONKELINX, L., Algemene beleidsnota van de Minister voor de Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2006 – 2007, nr. 2706/007, 48.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ VANDEUREN, J., Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2008 – 2009, nr. 1529/016, 11 – 15.

¹⁷⁶ VANDEUREN, J., Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2007 – 2008, nr. 0995/003, 6 – 8.

¹⁷⁷ FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, www.just.fgov.be, 57.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafvuitvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, 2010, Brussel: Ministerie van Justitie, 51.

¹⁸⁰ *Vr. en Antw. Kamer* 2010 – 2011, 23 juni 2011, 33 (Vr. nr. 377 S. LAHAYE-BATTHEU).

¹⁸¹ Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

aanmelding bij de gevangenis terug naar huis gestuurd in afwachting van de toekenning van een enkelband. Dergelijke praktijken zorgen voor irritatie bij de magistratuur, en kunnen er zelfs toe leiden dat zwaardere straffen worden opgelegd om de zekerheid te hebben dat ze zullen worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de klassieker van 37 maanden.¹⁸²

In de nota van De Clerck wordt ook gesteld dat hij meer wilt differentiëren en divergeren. Namelijk enerzijds gaan naar verschillende profielen van onder toezicht gestelde personen: veroordeelden, geïnterneerden, ter beschikking gestelden van de strafuitvoeringsrechtbank, beklaagden (zie verder), ... Anderzijds vereist deze ontwikkeling volgens hem een meer gedifferentieerde wijze van elektronisch toezicht met een verschillende intensiteit van technische controle, een verschillende intensiteit van sociale begeleiding en een verschillende intensiteit van interventie bij problemen.¹⁸³ Deze nieuwe richtlijnen zouden deel uitmaken van een opdracht aan een multidisciplinaire commissie strafrecht. Voorlopig is hier nog geen concrete uitvoering aan gegeven. Ondertussen is er opnieuw al bijna twee jaar een wetsvoorstel hangende tot invoering van het ET als autonome straf.¹⁸⁴

2.2.2.5 Heetst van de naald: de thuisdetentie

Aftredend Minister van Justitie De Clerck kwam recent terug op de in zijn nota strafuitvoering voorgestelde differentiatie van het elektronisch toezicht. In de Kamercommissie Justitie argumenteerde hij dat de procedure, met bijhorende wachtlijst zeer omslachtig is. Op basis van de extra technische mogelijkheden moet het mogelijk zijn om een tweede, eenvoudiger model van thuisdetentie te creëren. Daarbij zou hij al de goedkeuring hebben gekregen van zowel de vertegenwoordigers van de justitiehuizen als het College van procureurs-generaal. *“Technisch kan het en de ambitie is er. Principieel zal er op korte termijn in die richting een concreet model worden uitgewerkt.”*¹⁸⁵ Nog meer recent zijn de concrete details van het voorstel “thuisdetentie” naar voor gekomen. Het gaat om veroordeelden met een straf tot acht maanden. Het gaat hier dus eigenlijk niet meer om het ontvolken van de gevangenen, maar het louter tegengaan van de straffeloosheid, nu de gevangenisstraffen tot zes maanden vandaag de dag nog steeds niet worden uitgevoerd. Voor deze categorie zou dus weldegelijk een strafrechtelijk gevolg komen op hun misdrijf, maar dan wel *“zonder al die voorafgaande analyses, zonder al die voorafgaande voorwaarden.”*¹⁸⁶ Als alles goed gaat zal men in januari 2012 starten met een proefproject. Het eigenaardige is dat men als vervangende straf een gevangenisstraf wil opleggen, maar die kan nu door de overbevolking niet worden uitgevoerd. De vraag is dan ook of men niet in een vicieuze cirkel draait. Volgens de aftredend Minister zal dit probleem worden ondervangen door het reserveren van een bepaalde capaciteit in de gevangenen.¹⁸⁷ Klinkt naïef, en het is dan ook maar de vraag of dit zal lukken. Het concept staat duidelijk nog in zijn kinderschoenen, en zal nog veel verdere voorbereiding vereisen.

¹⁸² Interview met Freddy Pieters, bibliografie p. 126.

¹⁸³ DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafwetvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, 2010, Brussel: Ministerie van Justitie, 51.

¹⁸⁴ Wetsvoorstel (C. DEFRAIGNE) tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf, *Parl. St. Senaat*, 2010 – 2011, nr. 5-359/1.

¹⁸⁵ *Hand. Kamer* 2010 – 2011, 17 mei 2011, Kamercommissie Justitie, nr. 231, 5 – 6.

¹⁸⁶ *Hand. Kamer* 2010 – 2011, 5 juli 2011, Kamercommissie Justitie, nr. 284, 17 – 19.

¹⁸⁷ *Ibid.*, 21.

2.2.2.6 Het ET in het kader van de voorlopige hechtenis

Onder Vandeurzen wordt ook de invoering van het ET als uitvoeringsmodaliteit bij de voorlopige hechtenis als mogelijkheid naar voor geschoven.¹⁸⁸ Hiertoe werd aan het NICC een opdracht toebedeeld om wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis. In 2010 bedroeg het totaal aantal voorlopig gehechten in de Belgische gevangenissen 3712, wat 35 % bedraagt van het totale aantal gedetineerden. Hoewel de achterliggende motivering voor de eventuele invoering van ET in het kader van de voorlopige hechtenis in België in deze beleidsnota niet als zodanig uitdrukkelijk werd geëxpliciteerd, mag niettemin wel ondubbelzinnig worden gesteld dat de onderzoeksopdracht aan het NICC tot stand kwam binnen de context van de penitentiaire inflatie, met daar dus in het bijzonder de sterke vertegenwoordiging van de beklaagden binnen de globale gevangenispopulatie bij.¹⁸⁹ Twee eerdere wetsvoorstellen om het ET in te voeren in de voorlopige hechtenis werden alvast reeds wegens te vaag niet serieus behandeld.¹⁹⁰

De resultaten van dit onderzoek werden gepubliceerd onder het tweede bewind van De Clerck als Minister van Justitie. De onderzoekers stellen dat de mogelijke beslissing tot invoering van het ET in het kader van de voorlopige hechtenis omschreven moet worden als een beleidsmaatregel *“die een bijkomende (en wellicht zware) budgettaire inspanning zal vergen, met een naar waarschijnlijkheid eerder bescheiden – zeker geen substantiële – impact op de omvang van de beklagdenpopulatie in onze gevangenissen, die bovendien is omgeven door tal van juridische en praktisch-organisatorische vraagstukken.”*¹⁹¹ Desondanks hoeft dit alles *“niet te betekenen dat de overweging om ET in te voeren als alternatief voor de voorlopige hechtenis bij voorbaat achterwege dient te worden gelaten. ET kan immers in beschouwing worden genomen als een mogelijks waardevol initiatief vanuit humaan, mensenrechtelijk en ethisch perspectief, in de zin van (een althans veronderstelde) beperking van detentieschade en beter recht doend aan het juridisch beginsel van het vermoeden van onschuld. Maar hopen op een kostenbesparing en een betekenisvolle daling van de gevangenisbevolking, is een gewaagde gok.”*¹⁹² De Clerck komt zelf tot de conclusie dat dit rapport geen eenduidige besluiten bevat om het elektronisch toezicht meteen in te voeren in de fase van het vooronderzoek in strafzaken. Ook in de rechtsleer wordt niet unaniem positief gereageerd.¹⁹³ Op basis van het rapport moet verder overleg gevoerd worden. De

¹⁸⁸ VANDEURZEN, J., Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2007 – 2008, nr. 0995/003, 6 – 8.

¹⁸⁹ MAES, E., MINE, B., DE MAN, C., VAN BRAKEL, R., “Naar elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis? Waarom de invoering ervan, vanuit het oogpunt van een vermindering van de gevangenispopulatie, misschien toch niet de meest aangewezen strategie is”, *Fatik*, 2011, nr. 129, 7.

¹⁹⁰ Wetsvoorstel tot wijziging van de wet betreffende de voorlopige hechtenis met het oog op de invoering van het elektronisch toezicht, *Parl. St.*, Kamer 2007-08, 52-649/1; Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis voor wat betreft het elektronisch toezicht, *Parl. St.*, Kamer B.Z. 2007, 52-40/1.

¹⁹¹ *Ibid.*, 14.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ VAN CAUWENBERGHE, K., “Voorlopige hechtenis oorzaak van de barst in de muur?”, *Orde van de dag*, 2008, afl. 41, 101; RIGUEL, S., “La surveillance électronique: fantasme et réalité”, in DE LA SERNA, I., DEVOS, A., JONCKHEERE, A., KENNIS, L., KRENC, F., MONVILLE, P., NÈVE, M., RANERI, G., RIGUEL, S., *Détention préventive: 20 ans après?*, Brussel, Larcier, 2011, 156 – 167.

Minister beschouwt alvast deze uitbreiding van het elektronisch toezicht als een eerste prioriteit.¹⁹⁴ Maar als we hem dan weer de conclusies van het begeleidingscomité (van het NICC-onderzoek) horen citeren als antwoord op een parlementaire vraag, lijkt hij toch weer zeer voorzichtig: *“In zoverre de invoering van deze techniek zou moeten bijdragen tot een vermindering van de gevangenispopulatie of een besparing op de kosten van detentie – wat bij de opdracht toch wel een belangrijke beweegreden van de Minister was – lijkt het antwoord eerder negatief te zijn.”* En verder: *“In die optiek moeten er beleidsmatige keuzes worden gemaakt. Alleszins zal de invoering van het elektronisch toezicht in deze fase zeker een zeer zware budgettaire inspanning vragen en de zoektocht noodzaken naar zeer performante systemen. Het zou alleszins wel het beste zijn om bij een eventuele invoering eerst met een pilootproject te starten.”*¹⁹⁵ We hebben van dit mogelijke voornemen nog geen uitvoering kunnen waarnemen. Het valt ook te betwijfelen of dit in de lopende zaken nog zal gebeuren. Ten slotte is in de kamer onder leiding van Sabien Lahaye-Battheu (Open VLD) opnieuw een wetsvoorstel ingediend om het ET uit te breiden naar de voorlopige hechtenis.¹⁹⁶ Dit voorstel is nog niet in behandeling.

2.2.3 Justitiehuizen

Het voorstel tot oprichting van justitiehuizen stond in de Oriëntatienota in het onderdeel betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling. Om de kwaliteit van de begeleiding bij de voorwaardelijke invrijheidstelling te garanderen werd het prille idee gelanceerd om de veelheid van initiatieven in het parajustitiële veld (bemiddeling in strafzaken, de probatie, postpenitentiaire zorg, etc.) samen te brengen in zogenaamde ‘arrondissementele’ justitiehuizen. Die moesten de toegankelijkheid, de herkenbaarheid, de coördinatie en de interne samenhang van al deze initiatieven versterken.¹⁹⁷ Het had ook nog kunnen staan in het hoofdstuk met betrekking tot het herstelrecht en de re-integratiegerichte strafuitvoering. Wegens hun belangrijke taken binnen het begeleiden van de veroordeelden onder elektronisch toezicht of de werkgestraften heb ik gekozen dit onderdeel in dit hoofdstuk te behandelen.

2.2.3.1 Opstart onder De Clerck I

Voor de opstart van de justitiehuizen bestonden reeds de Penitentiair Antropologische Dienst Observatie- en Behandelingseenheden, de Sociale Dienst van het Gevangeniswezen, de Commissie ter Bescherming van de Maatschappij en de Probatiecommissie. Daarnaast breidde het aantal psychosociale personeelsleden van deze diensten steeds verder uit. De samenwerking met de parajustitiële sector werd bemoeilijkt door de niet-georganiseerde historische ontwikkeling die leidde tot een versnippering in de reglementering van de

¹⁹⁴ DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafwetvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, 2010, Brussel: Ministerie van Justitie, 11.

¹⁹⁵ *Vr. en Antw. Kamer*, 2010 – 2011, 4 februari 2011, 016 (Vr. nr. 146).

¹⁹⁶ Wetsvoorstel (LAHAYE-BATTHEU, S. et al.) tot wijziging van de wet betreffende de voorlopige hechtenis met het oog op de invoering van het elektronisch toezicht, *Parl. St. Kamer*, 2010 – 2011, nr. 1209/001.

¹⁹⁷ *Ibid.*, II-38.

dienstverlening, een gebrekkige zichtbaarheid, weinig interne en externe samenhang, etc. Om de optimalisering van de parajustitiële inbreng te verwezenlijken werd op 30 augustus 1996 door de toenmalige regering besloten tot oprichting van de justitiehuisen.¹⁹⁸

De wettelijke basis werd gecreëerd door de wet van 7 mei 1999¹⁹⁹ met daarbij nog een resem uitvoeringsbesluiten²⁰⁰. Hierdoor kreeg het diverse parajustitieel personeel de uniforme titel 'justitieassistent'. Naast bevoegdheden van slachtofferonthaal, burgerrechtelijke opdrachten en eerstelijnswerking, hebben de justitiehuisen belangrijke strafrechtelijke taken van begeleiding en voorlichting in het kader van de alternatieven (vrijheid onder voorwaarden, probatie, autonome werkstraf en het elektronisch toezicht). Daarnaast hebben zij de expliciete opdracht om de samenwerking en het overleg met de verschillende actoren in en om Justitie te structureren en te bevorderen. Ze moeten ook werken aan de coördinatie, promotie en bekendmaking van initiatieven rond alternatieve maatregelen en straffen. Hiertoe bestaat er binnen elk justitiehuis een coördinator gerechtelijke alternatieven.²⁰¹ In 2007 werd een apart Directoraat-Generaal voor de Justitiehuisen opgericht. Vanaf dat ogenblik worden dus de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de vrijheidsberovende en de niet-vrijheidsberovende straffen gesplitst.

Na ruim tien jaar hebben de justitiehuisen al heel wat veranderingen doorgemaakt. Zo is in de periode 1999 – 2009 het aantal justitieassistenten slechts met 40 % gestegen²⁰² tegenover een stijging van de werklast met 59%.²⁰³ Op 1 maart 2011 waren er 816 justitieassistenten. Meer specifiek is er een verdubbeling van het aantal begeleidingsopdrachten (van 15.991

¹⁹⁸ DE CLERCK, S., " 'Justitie Dichterbij... in het justitiehuis?' Toespraak van Minister van Justitie Stefaan De Clerck tijdens een studiedag van de Koning Boudewijnstichting op 23 juni 1997", *Orde van de dag*, 1998, afl. 2, 53 – 54.

¹⁹⁹ Wet 7 mei 1999 tot wijziging van sommige bepalingen van het Strafwetboek, van het Wetboek van strafvordering, van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, van de wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, *BS* 29 juni 1999.

²⁰⁰ Koninklijk Besluit 13 juni 1999 houdende organisatie van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie, *BS* 29 juni 1999; Koninklijk Besluit 13 juni 1999 tot vaststelling van de personeelsformatie van de buitendiensten van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie, *BS* 29 juni 1999; Koninklijk Besluit 13 juni 1999 genomen ter uitvoering van de wet van 12 april 1999 tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en tot overplaatsing van sommige personeelsleden in dienst bij de parketten of verbonden aan een probatiecommissie, *BS* 29 juni 1999; Ministerieel Besluit 23 juni 1999 tot vaststelling van de functiebeschrijvingen en –profielen voor het personeel van de buitendiensten van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie, *BS* 29 juni 1999; Ministerieel Besluit 23 juni 1999 houdende oprichting van de basisoverlegcomités voor de buitendiensten van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie, *BS* 29 juni 1999; Ministerieel Besluit 14 juni 1999 genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 tot vaststelling van de personeelsformatie van de buitendiensten van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie, *BS* 29 juni 1999; Ministerieel Besluit 23 juni 1999 tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuisen, *BS* 29 juni 1999.

²⁰¹ SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust' ...", *Orde van de dag*, 2006, afl. 41, 117.

²⁰² In totaal was er een personeelstijging van 56 %, dat betekent dat er in 2008 1173 justitieassistenten waren.

²⁰³ *Gazet van Antwerpen*, 7 december 2009, "Tien jaar justitiehuisen: een balans", <http://www.gva.be/dekrant/experts/johndewit/tien-jaar-justitiehuisen-een-balans.aspx>.

naar 32.665). Dat kan verklaard worden door de gestage toename van de alternatieven voor de voorlopige hechtenis, de invoering van de werkstraf en de overheveling van het elektronisch toezicht van het gevangeniswezen naar de justitiehuizen in 2007 (Cf. supra). Door de enorme toename van de werklast en de beperktere groei van het personeel, groeiden ook de wachtlijsten. Dankzij een actieplan werd in 2008 hier een serieus deel van teruggeschroefd, maar tegenwoordig zit men alleen al voor het elektronisch toezicht met een wachtlijst van 2049 personen.²⁰⁴ Zij zijn reeds veroordeeld en in strafonderbreking.

Het probleem van de wachtlijsten kan volgens aftredend Minister De Clerck ten dele verklaard worden door de plaats van de justitiehuizen in de strafrechtsketen: *“In feite bevinden de justitiehuizen zich op het einde van de strafrechtsketen en in een positie waar zij over geen enkel systeem beschikken om de toevloed te beheren.”*²⁰⁵ Al deze strafrechtelijke opdrachten dienen te worden uitgevoerd, met als gevolg dat zij wachtlijsten dienen te creëren. Daarnaast dienen zij ook totaal andere opdrachten invullen zoals de eerstelijnswerking, het slachtofferonthaal, of de burgerrechtelijke opdrachten. Het is dus noodzakelijk dat hierin een evenwicht wordt gecreëerd, aldus de aftredend Minister. Daarnaast is een nieuwe selectieronde aan de gang om het aantal justitieassistenten opnieuw omhoog te trekken.²⁰⁶

Conclusie

Het verhaal van de tweede generatie alternatieve straffen is enigszins dubbel. Aan de ene (kwantitatieve kant) kant moeten we concluderen dat zij een groot succes zijn geworden. Zowel de werkstraf als het elektronisch toezicht worden massaal toegepast. Het probleem is echter dat de middelen ter ondersteuning beperkt zijn, en dit ten koste gaat van de begeleiding. De justitiehuizen gaan gebukt onder een enorme werklast waardoor er enerzijds wachtlijsten ontstaan, en er een gevoel van straffeloosheid kan optreden. Anderzijds gaat deze werklast gepaard met een kwalitatief lage begeleiding. Op deze manier wordt te kort gedaan aan de re-integratie- en rehabilitatiegerichte doelstellingen die aanvankelijk voor de alternatieven bedoeld waren. Het wordt prioritair een systematische oplossing om de input naar de gevangissen omlaag te helpen, waarbij de potentiële gedragsverbeterende eigenschappen van de straf secundair zijn. We geraken langzamerhand in een ‘quasi-industriële strafuitvoering’. Straffen uitgevoerd in de samenleving gaan slecht samen met een kwantitatief succes, omdat de hefbomen van hun effectiviteit gebaseerd zijn op het contact en de communicatie (tussen de justitiabele, de professionelen in de strafuitvoering en de actoren in de samenleving) en een individualisering van hun uitvoering.²⁰⁷

Vanuit reductionistisch oogpunt zijn deze twee alternatieven ook geen groot succes, nu ook de gevangenispopulatie is blijven stijgen. Op puur kwantitatief gebied betekent de invoering

²⁰⁴ Hand. Kamer 2010 – 2011, 17 mei 2011, Kamercommissie Justitie, nr. 231, 6.

²⁰⁵ Vr. en Antw. Kamer 2010 – 2011, 23 juni 2011, 33 (Vr. nr. 0352 E. THIÉBAUT).

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C., KAMINSKI, D., JANSSENS, C., *Werken en leren als straf: onderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 259.

van de werkstraf en het elektronisch toezicht voornamelijk gewoon meer straf. Hoewel een meer veelzijdige cijfermatige van de toepassing, uitvoering en de beleving van de werkstraf en het elektronisch toezicht eerst opportuun zijn, kunnen we voorzichtig stellen dat er hier sprake is van het gevreesde net-widening effect.

Hoofdstuk 3: Ontwerp beginselenwet gevangeniswezen en strafuitvoering

“Er zou heel dringend moeten werk gemaakt worden van een regeling van de rechtspositie van gedetineerden. Laten we Nederland als voorbeeld nemen, daar hebben ze een beginselenwet. Vraag mij dat, en ik schrijf dat op een jaar.” Lieven Dupont, zomer 1995.

Inleiding

Uit dit onderdeel van de Oriëntatienota komt misschien wel een van de belangrijkste verwezenlijking van de laatste vijftien jaar op het gebied van strafuitvoering. Hier werd namelijk de opdracht gegeven tot het ontwerp van een Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Dat heeft later geleid tot de Basiswet Gevangeniswezen van 2005²⁰⁸ en de Wet Externe Rechtspositie van 2006²⁰⁹, die een enorme vooruitgang betekend hebben voor de strafuitvoering. In tegenstelling tot onze buurlanden heeft België jarenlang slechts een zeer summiere wettelijke basis gekend voor het penitentiair regime en de strafuitvoering. Het was duidelijk dat België zeer zwaar tekort schoot op het vlak van de rechtspositie van gedetineerden (zowel materieel als formeel, en zowel intern als extern) en het waarborgen van een onafhankelijke en efficiënte controle op de gevangenen.²¹⁰ De normering hiervan is zeer lang de bevoegdheid geweest van de uitvoerende macht en de penitentiaire administratie. Dat door de rechtelijke macht uitgesproken straffen, de facto jarenlang door de uitvoerende macht werden aangepast, verkort en vervangen zonder wettelijke regeling kan op zijn minst problematisch worden genoemd. Daarom moest een wet bepalen binnen welke grenzen de uitvoerende macht kon optreden. De opdracht werd zoals eerder al vermeld gegeven aan de Leuvense Professor Lieven Dupont. Hij wees op de problematische (on)verenigbaarheid van het K.B. van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement der stratinrichtingen, in samenlezing met de talloze ministeriële omzendbrieven die de grondslag hebben gelegd voor de uitbouw van een relatief soepel gemeenschapsregime in de gevangenen, en de wet van 1 mei 1913 waardoor het afzonderingsregime als het modale gevangenisregime wordt voorgeschreven en die tot op dat moment nog steeds niet was afgeschaft.^{211 212}

²⁰⁸ Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005.

²⁰⁹ Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 15 juni 2006.

²¹⁰ SNACKEN, S., "Juridische uittekening van het detentietraject" in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 51.

²¹¹ MAES, E., Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf, 200 jaar Belgisch gevangeniswezen, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2009, 93 - 95.

²¹² Deze tegenstrijdigheid werd zelfs in 2003 nog verder door de Wetgever in stand gehouden door de vervanging van het artikel 1 van de Wet van 1 mei 1913 als volgt “De veroordeelden tot opsluiting, hechtenis of

Wat het interne gevangenisregime betreft wees Snacken er op dat in de laatste twee decennia er reeds een versoepeling was doorgevoerd waarbij de nadruk werd gelegd op het openen van de gevangenissen naar de buitenwereld. Door middel van systematisch penitentiair verlof, ruimere bezoekmogelijkheden, briefwisseling, televisie en telefoon werden mogelijkheden gecreëerd om de contacten van de gedetineerde met zijn omgeving te stimuleren en te normaliseren buiten de inrichting. Deze versoepelingen, samen met de voorlopige en voorwaardelijke invrijheidstelling zijn evenwel allemaal *gunsten* gebleven, die enerzijds een drukkingsmiddel vormden om de interne rust in de gevangenis te verzekeren. Maar anderzijds, precies door hun gunstkarakter, leidden zij tot meer spanningen en onzekerheid in de inrichting.²¹³ Daarom werd gepleit voor de erkenning van een aantal onvervreemdbare subjectieve *rechten*. Ten aanzien van die rechten is er geen onderscheid tussen gedetineerden en andere burgers en is er dus geen reden om gedetineerden de toegang tot hun 'natuurlijke' rechter te ontzeggen.²¹⁴

In de Oriëntatienota wordt voorgesteld om volgende materies aan bod te laten komen:

- Basisbeginselen voor de behandeling van gedetineerden.
- Het doel van de uitvoering van de gevangenisstraf.
- Interne rechtspositie. Het gaat hier om de rechten en plichten van de gedetineerden binnen de gevangenis.
- Externe rechtspositie. Dit onderdeel regelt de extramurale aspecten van de detentie, zoals de duur (invrijheidstellingsbeleid), de onderbrekingen (bijvoorbeeld: penitentiair verlof), en de buitengewone vormen (bijvoorbeeld: beperkte detentie, elektronisch toezicht) ervan.
- Beklagerecht voor gedetineerden.

In dit hoofdstuk ga ik achtereenvolgens in op de werkzaamheden en voorstellen van de Commissie Dupont en de Commissie Holsters, en de wetten die hieruit zijn voortgekomen. Ondanks de historische vooruitgang die er is geboekt op het vlak van de legaliteitscrisis met betrekking tot de interne en externe rechtspositie van de gedetineerden, zullen we zien dat de totstandkoming ervan onder invloed van de overbevolking niet helemaal vlekkeloos is verlopen.

gevangenisstraf vallen, voor zover de staat van de gevangenissen dit toelaat, onder het stelsel van afzondering." Wet 23 januari 2003 houdende harmonisatie van de geldende wetsbepalingen met de wet van 10 juli 1996 tot afschaffing van de doodstraf en tot wijziging van de criminele straffen, *BS* 13 maart 2003.

²¹³ SNACKEN, S., "Juridische uittekening van het detentietraject" in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 51.

²¹⁴ *Ibid.*, II – 70.

3.1 Interne rechtspositie.

3.1.1 Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van Vrijheidsstraffen en de Commissie Dupont.

In september 1997, twee jaar nadat Dupont zijn ‘onafwijsbaar aanbod’ (Supra Deel II, hoofdstuk 1.1) had gedaan, en één jaar nadat de opdracht om een beginselenwet op te stellen hem in de Oriëntatienota effectief was toebedeeld, legde hij zijn “Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van Vrijheidsstraffen”²¹⁵ neer. Door het kiezen voor een “proeve van” in plaats van een effectief voorontwerp van wet, wou Dupont duidelijk maken dat in het perspectief van een zorgvuldig wetgevingsproces het noodzakelijk lijkt dat de uitgangspunten en krachtlijnen van zijn tekstvoorstellen onderworpen worden aan het kritische oordeel van de verschillende maatschappelijke geledingen en belangengroepen die rechtstreeks of onrechtstreeks bij de problematiek van de strafuitvoering betrokken zijn. Dat zijn onder meer de magistratuur, de advocatuur, de justitiële hulp- en dienstverleningssector, de Gemeenschappen, en niet het minst ook de penitentiaire administratie.²¹⁶ Daarenboven wordt er gekozen voor ‘slechts’ een ‘proeve van voorontwerp’ omdat de aandacht erin uitsluitend gaat naar hen die reeds veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf. Men kan echter ook niet spreken van een definitief voorontwerp, wanneer de rechten niet zijn geregeld van diegenen die in de gevangenis zijn opgesloten bij toepassing van de Voorlopige Hechteniswet, dan wel op grond van een andere hechtenistitel. Alleen door middel van een uitbreiding van de opdracht kon een evenwichtig voorontwerp worden afgerond. Hierin worden dan alle categorieën van personen ten aanzien waarvan het gevangeniswezen een maatschappelijke opdracht heeft in focus gebracht, en wordt toegelaten dat men een standpunt kan innemen omtrent de vraag welke basisbeginselen voor alle gedetineerden zonder uitzondering dienen te gelden, in welke mate het toebehoren tot een specifieke categorie ook een specifieke bejegening vereist, en hoe de onderlinge beginselen zich tot elkaar verhouden.²¹⁷

Omdat met deze Proeve van voorontwerp onmogelijk de parlementaire wetgevende procedure kon worden aangevat werd dan ook door de Minister van Justitie bij Koninklijk Besluit de Commissie “Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden”²¹⁸ onder het voorzitterschap van Professor Dupont²¹⁹ ingesteld. Zij moest het voorbereidende werk omzetten naar een finale tekst die door het parlement kon worden besproken en geamendeerd, door middel van consultatie van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de strafuitvoering. Daarboven moest ze de mogelijkheden tot uitbreiding naar de voorlopig gehechten onderzoeken. Ten slotte diende de Commissie Dupont ook een ontwerp

²¹⁵ DUPONT, L., *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 293p.

²¹⁶ Ibid., 110.

²¹⁷ Ibid., 111.

²¹⁸ KB 25 november 1997, houdende oprichting van een Commissie ‘Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden’, BS 9 januari 1998.

²¹⁹ Verder spreken we dan ook over de “Commissie Dupont”.

van wet met betrekking tot de strafuitvoeringsrechtbanken voor te bereiden. Het eindverslag was voorzien voor 31 oktober 1999.²²⁰

3.1.1.1 Inhoud

Dupont poneerde in zijn Proeve van Voorontwerp dat welke ook de doelstellingen zijn bij het opleggen van een vrijheidsstraf (vergelding, algemene preventie, bijzondere preventie, onschadelijkmaking, enz.), zij niet beschouwd kunnen worden als zonder meer dwingend na te streven doelstelling bij de uitvoering in concreto van deze straf.²²¹ Vertrekkend vanuit het idee dat bijgevolg de doelstellingen die als basis dienden voor de uitvoering van de vrijheidsstraf bepaald moesten worden als “van de straftoemeting relatief autonoom te onderscheiden doelstellingen”, werden in het Proeve van Voorontwerp (en ook het eindverslag van de Commissie Dupont) de volgende doelstellingen bij de uitvoering van de vrijheidsstraf naar voor geschoven : enerzijds het voorkomen van zogenaamde detentieschade (door middel van het normaliseringprincipe), anderzijds het streven naar herstel en re-integratie. De vrijheidsstraf dient zo te worden uitgevoerd dat zij de toekomstige re-integratiekansen van de gedetineerde niet bij voorbaat hypothekeert. Voor de veroordeelden gebeurt dit door het nastreven van te individualiseren, constructieve en toekomstgerichte doelstellingen, alsook op een herstelgerichte en op re-integratie georiënteerde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, die aan de veroordeelde kansen op rehabilitatie biedt. Voor de verdachten, beklaagden en beschuldigen (de voorlopig gehechten) wordt dit gerealiseerd door het beginsel van het vermoeden van onschuld.²²² De doelstelling van het voorkomen van detentieschade fungeert bij dit alles dus als een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van de andere doelstellingen van herstel, re-integratie en rehabilitatie.²²³

Naast het schadebeperkings- en het normaliseringsbeginsel werden door de Commissie Dupont nog de volgende beginselen naar voor geschoven. Het respecteer- en responsabiliseringsbeginsel behelst de responsabilisering voor het eigen leven, dat van de nabestaanden, voor datgene wat men heeft aangericht aan de slachtoffers, en hun families. Daarboven dient de vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd in psychosociale, fysieke, en materiële omstandigheden die de waardigheid van de mens eerbiedigen, die het behoud of de groei van zelfrespect de gedetineerden mogelijk maken en die hem aanspreken op zijn individuele en sociale verantwoordelijkheid. Daarnaast pleit de Commissie voor het participatiebeginsel, dat ertoe strekt de gedetineerden tot volwaardige gespreks- en overlegpartners te maken in het kader van de besluitvormingsprocessen die hen aanbelangen.²²⁴

²²⁰ DUPONT, L., *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 19.

²²¹ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 170.

²²² Eindverslag van de commissie “basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”, *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, 1076/001, 7.

²²³ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 179.

²²⁴ Eindverslag van de commissie “basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”, *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, 1076/001, 8; MEURISSE, H., VAN DRIESSCHE, K., “De Basiswet van 12 januari 2005

3.1.2 De Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden van 2005.

Uiteindelijk werd het eindverslag op 5 juli 2000 overhandigd aan de toenmalige Minister van Justitie Marc Verwilghen (juli 1999 – juli 2003, VLD), die het bezorgde aan de Commissie Justitie van de Kamer. Het voorstel van de Commissie Dupont werd integraal overgenomen in een voorstel ‘Voorstel van Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden’. Dat Voorstel van Basiswet omvatte een subjectiefrechtelijke codificatie van rechten (materiële rechtspositie) van gedetineerden voor wat hun interne rechtspositie betreft, en voorzag tevens in een formele rechtspositieregeling. De bespreking van het voorstel werd in de Kamer tijdens de legislatuur 1999-2003 aangevat, doch niet afgewerkt. Tijdens de ambtstermijn van Laurette Onkelinx (juli 2003 – december 2007) werd het voorstel tenslotte opnieuw ter bespreking voorgesteld in de Commissie Justitie van de Kamer, goedgekeurd en uiteindelijk in december 2004 aangenomen in de plenaire zitting²²⁵. Op 12 januari 2005 werd de “Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden” (verder: ‘Basiswet’) bekrachtigd en afgekondigd, en zij werd op 1 februari van hetzelfde jaar gepubliceerd in het Belgische Staatsblad.²²⁶

Hoewel dit in de pers misschien weinig of geen aandacht kreeg, ging het toch om een historische gebeurtenis. Desondanks stond niet iedereen te juichen bij de lancering van de Basiswet. Werden de leidende beginselen van het Voorstel van Basiswet finaal inderdaad door een ruime meerderheid van de parlementairen aanvaard²²⁷, dan moet niettemin ook gewezen worden op het feit dat een aantal voorstellen - die een praktische toepassing vormen van deze beginselen - doorheen het debat op een, achteraf gezien, niet te ontwijken weerstand zijn gebotst.²²⁸ Aan een aantal essentiële basisregels, zoals het individueel detentieplan, het recht op eigen kleding, het principe van gelijkwaardigheid in medische zorg en arbeidsomstandigheden, of de afschaffing van de arbeidsplicht, werd niet geraakt. Hier en daar werd licht gesleuteld, en uiteindelijk raken drie door de regering aangebrachte wijzigingen aan de kern van het voorstel, namelijk: het principe van een penitentiaire maximumcapaciteit, het recht op eigen cel, en tenslotte het recht op een normaal loon voor in de gevangenis gepresteerde arbeid. Aan de regering werd verweten dat ze slechts een rechtspositieregeling wou invoeren indien ‘het niet teveel geld moest kosten’.²²⁹

Het quotavorstel werd zo goed als onmiddellijk geschrapt wegens te onrealistisch. Het idee van Dupont was dat de rechten van gedetineerden slechts zouden kunnen worden gerealiseerd indien het probleem van de overbevolking van de Belgische inrichtingen onder

betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden” in ORDE VAN ADVOCATEN IN KORTRIJK – DEPARTEMENT VORMING EN BEROEPSOPLEIDING (ed.), *Recente ontwikkelingen in het strafrecht*, Gent, Larcier, 2008, 203.

²²⁵ Alle partijen, behalve het Vlaams Belang, keurde de wet goed.

²²⁶ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 12 – 13.

²²⁷ Art. 4 - 13 Basiswet 2005.

²²⁸ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 738.

²²⁹ SMAERS, G., Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?, *Fatik*, nr. 104, 2004, 3 – 4.

controle bleef.²³⁰ Het Openbaar Ministerie had ernstige bezwaren tegen deze regel aangezien door de verwoording van dit principe intrinsiek reeds aanvaard werd dat in de komende jaren de gevangenen op een permanente wijze geconfronteerd zouden worden met een overpopulatie, waarvoor met alle mogelijk 'lapmiddelen' een oplossing moest kunnen worden aangereikt. Ook Onkelinx zelf meende dat de overbevolking door andere middelen moest worden bestreden.²³¹ De instelling van een dergelijke maximumcapaciteit werd door de Commissie Dupont voornamelijk als een belangrijk basisprincipe gehuldigd met het oog op een vrijwaring van het aan gedetineerden toe te kennen recht op privacy, en het daaruit voortvloeiende idee van "één gedetineerde per cel". Ook dat principe werd echter tijdens de parlementaire onderhandelingen overboord gegooid. De regering wou zich niet engageren om elke gedetineerde een individuele verblijfsruimte te gunnen. Nochtans is het garanderen van een minimum aan privacy essentieel voor het voorkomen van detentieschade en werd het reeds voorgeschreven door de Europese Gevangenisregels van 1987.²³² Maar hoewel ook gedragen door een achterliggende penologische visie, kon dat idee zich niet doorzetten bij gebrek aan politieke bereidheid om daarvoor ook alle noodzakelijke, in het bijzonder budgettaire consequenties te dragen.²³³ Door Dupont zelf werd dan ook nog als alternatief de suggestie opgeworpen dat aan diegenen die hun straf in een collectieve cel zouden moeten ondergaan, en wiens recht op privacy dus zou worden geschonden, een soort van strafvermindering zou kunnen worden toegekend. Deze 'compenserende strafvermindering' werd echter ook niet aanvaard.²³⁴ Tenslotte werd ook een 'normaal loon', met daarbij horend een 'dervingsvergoeding' voor 'werkloze' gedetineerden als niet realistisch beschouwd. De hele constructie van de afschaffing van de arbeidsplicht en de volwaardige beloning van de gevangenisarbeid kaderde nochtans perfect in het uitgangspunt van normalisering. Een behoorlijk loon zou de veroordeelde ook in staat stellen om verantwoordelijkheid op te nemen ten aanzien van het thuisfront, zijn schulden af te lossen of aan materieel herstel te doen naar de slachtoffers. Bovendien had het als onvermijdelijk maar doelbewust gevolg, het niet langer uitsluiten van gedetineerden uit het stelsel van de sociale zekerheid.²³⁵ Volgens de regering diende de toekenning van een volwaardig loon echter afgewezen te worden "omwille van redenen van de realiteit van de penitentiaire praxis". Daarboven zouden ondernemers volgens Laurette Onkelinx wellicht ook niet meer geïnteresseerd zijn in penitentiaire arbeid, omdat de kost hiervan te hoog zou liggen.²³⁶

Dat een aantal aspecten van het Voorstel van Basiswet de finish niet hebben gehaald, doet daarom nog geen afbreuk aan het gegeven dat met de Basiswet - op andere terreinen - toch al

²³⁰ VEGTER, P.C., "Iets over de Belgische Basiswet", *Sancties*, afl. 3, 2005, 143.

²³¹ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 896 – 897.

²³² *European Prison Rules*, Straatsburg, Council of Europe, 1987.

²³³ MAES, E., MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 742.

²³⁴ *Ibid.*, 740.

²³⁵ SMAERS, G., "Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?", *Fatik*, nr. 104, 2004, 4.

²³⁶ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 851.

heel wat gerealiseerd kon worden op het vlak van de rechtsbescherming van gedetineerden. Volgens Maes wijst het verleden trouwens uit dat het enkele feit dat de invoering van een aantal ideeën op een bepaald ogenblik vooralsnog niet haalbaar blijkt te zijn, nog niet per se tot overdreven pessimisme hoeft te leiden met betrekking tot de realiseerbaarheid ervan in de toekomst.²³⁷ Op tal van punten bleef de Basiswet een echte, wezenlijke verbetering voor de gedetineerden.²³⁸ Anderzijds kunnen we stellen dat het door de regering vaak opgeworpen argument dat sommige voorstellen in de huidige praxis niet realistisch zijn, niet op gaat. Immers, de Basiswet dient niet te worden afgestemd op de huidige praxis, maar moet dienen als norm voor de toekomst.²³⁹

3.1.3 Aanpassingen en geleidelijke invoering van de Basiswet.

Door de lancering van de Basiswet moest een einde komen aan de legaliteitscrisis waar het leven in de gevangenis al jaren mee geconfronteerd werd. Maar gaandeweg werd na 12 januari 2005 duidelijk dat net als het voorspel ook het naspel van lange adem zou zijn.²⁴⁰ Tot op vandaag is zij reeds meermaals aangepast en slechts mondjesmaat uitgevoerd. Men stelt dat het 'kortwieken' van de Basiswet een voorwaarde was voor de uitvoering ervan, en de prijs voor de verdere implementering is het terugdraaien van wettelijke verworvenheden.²⁴¹ In 2005, 2006 en 2010 zijn ondertussen 4 maal grote en kleine wijzigingen aangebracht²⁴², die tot doel hadden punctuele verbeteringen aan de wet te brengen om de tekst beter af te stemmen op de penitentiaire realiteit en de praktische organisatie van de strafinrichtingen. De noodzaak van deze wijzigingen was aan de oppervlakte gekomen tijdens de voorbereidende fase van de inwerkingtreding van de wet.²⁴³

Op het terrein bleef er binnen zeer veel onderscheiden geledingen namelijk nog altijd een vrij grote weerstand tegen de Basiswet. Men leefde in de perceptie dat naarmate de Basiswet geïmplementeerd werd, het personeel aan macht moest inboeten.²⁴⁴ Voor een deel van de penitentiaire beambten kwam de omvorming van het systeem gebaseerd op gunsten naar

²³⁷ Ibid., 747.

²³⁸ VERBRUGGEN, F., "Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding", *Ad Rem*, speciale editie, 2010, 5 – 11.

²³⁹ DE BOEL, L., *Rechtspositie geïnterneerden en gedetineerden*, onuitg., masterproef Universiteit Gent, 2009 – 2010, 94.

²⁴⁰ VAN POECKE, J., "Binnen de gevangensmuren" in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 193 – 204.

²⁴¹ DAEMS, T., "Toeters noch bellen: 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", *Fatit*, nr. 125, 2010, 23 – 25.

²⁴² Wet van 23 december 2005 houdende diverse bepalingen, *B.S.* 30 december 2005; Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, *B.S.* 28 juli 2006; Wet van 21 februari 2010 tot aanpassing van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, aan de benaming "Grondwettelijk Hof", *B.S.* 26 februari 2010; Wet van 2 maart 2010 tot wijziging van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *B.S.* 6 april 2010.

²⁴³ Wetsontwerp tot wijziging van bepaalde artikelen van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *Parl. St. Kamer* 2008-2009, nr. 2122/006, 4.

²⁴⁴ VAN POECKE, J., "Binnen de gevangensmuren" in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 193 – 204.

een systeem gesteund op rechten bedreigend over. Nochtans was er bij de oprichting van Commissie Dupont een consultatie georganiseerd voor zowel de magistratuur als het penitenciar personeel, om hun visie op de Proeve van Voorontwerp te kennen. De verslagen hiervan werden systematisch door de Commissie geraadpleegd tijdens de verdere uitwerking van wat later de Basiswet zou worden. Het voorstel van de Commissie om in de Basiswet een volledig hoofdstuk te wijden aan de organisatie van het gevangeniswezen en de rechten en plichten van het personeel werd echter door de toenmalige Minister verworpen als zijnde zijn exclusieve bevoegdheid.²⁴⁵

Volgens Minister van Justitie De Clerck raakten de doorgevoerde wijzigingen op geen enkele manier aan de basisfilosofie van de wet. Wie de tekst grondig bekijkt, stelt echter vast dat het keer op keer gaat om beperkingen van de rechten van de gedetineerde, ten voordele van het personeel.²⁴⁶ In concreto gaat het voornamelijk over de tuchtregeling, de briefwisseling, organisatie van vormingsactiviteiten, uitoefening van een niet-winstgevende activiteit, en het individueel bijzonder veiligheidsregime. Neem nu bijvoorbeeld het uitmaken of er een tuchtinbreuk bestaat, of slechts een - minder zwaar gesanctioneerde - poging²⁴⁷. Dat dreigde aanleiding te geven tot juridisch-technische discussies omtrent het begrip 'poging'. In plaats van de poging af te schaffen werd besloten ze samen met de deelneming met dezelfde sancties te bestraffen als de voltooide inbreuk. De Minister stelde hieromtrent dat het slechts ging om een vereenvoudiging van de taak van de gevangenisdirecteur, en dat de Raad van State hieromtrent geen bemerkingen had geformuleerd.²⁴⁸ Er werd gerekend op de "redelijkheid en de billijkheid" van de directeur. Indien dus de facto rekening wordt gehouden met de poging, kan wel een differentiatie in de strafmaat zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de directeur om rechtvaardig op te treden. Door deze wijziging wordt zwaar geraakt aan de invoering van het legaliteitsbeginsel als bescherming tegen al te grote discretie en het daaruit vloeiende risico op willekeur.²⁴⁹

Na vele jaren van duwen en trekken zei Minister van Justitie De Clerck in zijn beleidsnota van 2009 dat het werkterrein eindelijk voldoende voorbereid was voor de verdere inwerkingtreding van de wet. Tot dusver zijn dan ook zes Koninklijke Besluiten uitgevaardigd om de gedeeltelijke tenuitvoerlegging te realiseren, waarvan het laatste zeer recent in april 2011.²⁵⁰ Daarmee zou vanaf 1 september 2011 een kleine zestig procent²⁵¹ van

²⁴⁵ SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust' ...", *Orde van de dag*, 2006(41), 115.

²⁴⁶ VERBRUGGEN, F., "Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding", *Ad Rem*, speciale editie, 2010, 8.

²⁴⁷ Art. 131 Basiswet.

²⁴⁸ De Raad van State was dan ook bij hoogdringendheid gevraagd tot advies geven, en beperkte daarom haar onderzoek tot de rechtsgrond, de bevoegdheid en de voorafgaande vormvereisten.

²⁴⁹ VERBRUGGEN, F., "Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding", *Ad Rem*, speciale editie, 2010, 8.

²⁵⁰ KB van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de Centrale Vrijzinnige Raad der niet confessionele levensbeschouwing bij de Strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen, *BS* 29 november 2005; KB van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad,

de artikelen van de Basiswet in werking zijn getreden. Het valt op dat de artikelen die weldra in werking zullen treden, meestal slechts een codificatie vormen van wat nu al gangbare praktijk of procedure is. Het valt evenzeer op dat over de inwerkingtreding van de meer verregaande bepalingen, die echte nieuwe rechten bevatten, of die extra kosten met zich meebrengen, de stilte oorverdovend is.²⁵² Neem bijvoorbeeld het klachtrecht, een van de uitdrukkelijke opdrachten voor Dupont uit de Oriëntatienota van 1996, dat nog steeds niet is geïmplementeerd. Voorlopig mankt het systeem van Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, met bijhorende Commissies van Toezicht²⁵³ nog steeds verder. Dit systeem werkt redelijk bij sommige gevangenen, maar nauwelijks of niet bij andere. Het gaat namelijk grotendeels om vrijwilligers, die slechts een beperkte ondersteuning genieten.²⁵⁴ In de schoot van deze Commissies van Toezicht zouden dan de Klachtencommissies worden opgericht, welke oordelen over klachten van de gedetineerde betreffende elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hem wordt genomen. Echter, in zijn beleidsverklaring van 2008 was de boodschap van Jo Vandeuren over een eventuele upgrade voor de organen van toezicht, en de inwerkingtreding van het klachtrecht, dat de situatie niet ten gronde zou worden aangepakt zolang de overbevolkingsproblematiek op de agenda blijft.²⁵⁵ Nog even (lees: lang) wachten dus.

We kunnen ons ondertussen afvragen of we nog trots mogen zijn op de Basiswet, zoals ze vandaag bestaat. Het geheel wordt in toenemende mate onoverzichtelijk: heel wat artikelen zijn al meermaals gewijzigd, en de implementatie ervan gebeurt traag en selectief. Dat vele van die wijzigingen er zijn gekomen door protest op de werkvloer is betreurenswaardig. Kan men niet stellen dat dergelijke wetswijzigingen slechts zin hebben indien ze ook gepaard gaan met een daadwerkelijke mentaliteitswijziging bij de mensen die ze moeten uitvoeren? Kwaliteit kan enkel gehaald worden indien de basis mee is. Veel staat of valt in een gevangenis eenvoudigweg met de kwaliteit van de relatie tussen een beambte en een gedetineerde. Op twee eenvoudige vragen kan alvast met een volmondig 'ja' geantwoord worden. Heeft de Basiswet bijgedragen (en zal ze dat verder doen) tot een meer humane detentie en heeft anderzijds de Basiswet bijgedragen tot een juridisering van het penitentiair

BS 29 december 2005; KB van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 4 januari 2007; KB van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. - Erratum, BS 23 maart 2007; KB van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 21 april 2011; KB van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van titel VII van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 21 april 2011.

²⁵¹ De teller staat dan op 104 artikelen.

²⁵² VERBRUGGEN, F., "Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding", *Ad Rem*, speciale editie, 2010, 8.

²⁵³ Opgericht bij KB van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 16 mei 2003 en gewijzigd bij KB van 29 september 2005, BS 27 oktober 2005.

²⁵⁴ VERBRUGGEN, F., "Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding", *Ad Rem*, speciale editie, 2010, 9.

²⁵⁵ VANDER BEKEN, T., "Beklagrecht en toezicht op gevangenen in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral", *Panopticon*, 2008, nr. 1, 1 – 5.

systeem? Twee maal ja.²⁵⁶ Desondanks stelde Daems dat de Basiswet bij haar vijfde verjaardag weliswaar niet publiek geëlimineerd werd, maar wel stilletjes verstikt in haar slaap.²⁵⁷ Ook Stevens steekt zijn kritiek niet onder stoelen of banken: *‘Wordt het niet ook eens tijd dat het parlement, in de luwte van een regering in lopende zaken, de nu al vijf jaar niet-uitvoering van essentiële bepalingen uit de Basiswet gaat onderzoeken? Blijft zij klakkeloos en kritiekloos de uitleg van de Minister slikken dat het slechts gaat om “punctuele verberingen aan de wet” noodzakelijk om “de tekst af te stemmen op de penitentiaire realiteit en de praktische organisatie van de strafinrichtingen”?* Het gaat keer op keer om het verlaten van de basisfilosofie van de wet en de beperking van de rechten van gedetineerden, ten voordele van het penitentiair personeel. Is daar nog iemand wakker in het parlement?’²⁵⁸

²⁵⁶ VAN POECKE, J., “Binnen de gevangensystemen” in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 193 – 204.

²⁵⁷ DAEMS, T., “Toeters noch bellen: 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”, *Fatik*, nr. 125, 2010, 25.

²⁵⁸ STEVENS, J., “Nieuwjaarsrede Voorzitter. De zachte revolutie van de mensenrechten”, *Ad Rem*, 2011, nr. 1, 27.

3.2 Het invrijheidstellingsbeleid, de externe rechtspositie en de strafuitvoeringsrechtbanken

Inleiding

De oorspronkelijke opdracht van Lieven Dupont bevatte zoals eerder vermeld veel meer dan enkel de regeling van de interne rechtspositie. Zo had men hem ook gevraagd de externe rechtspositie - met daarin inclusief het invrijheidstellingsbeleid - en de straftoemeting uit te werken. Echter, wat de extramurale aspecten van de detentie betreft werd het oorspronkelijke voorstel van Dupont in zijn Proeve van Voorontwerp al snel doorkruist door de enorme omvang van het werk betreffende de interne rechtspositie²⁵⁹, alsook de hervormingen die al vrij snel na de zaak Dutroux werden doorgevoerd op het vlak van de voorwaardelijke invrijheidstelling.²⁶⁰²⁶¹ Minister van Justitie De Clerck had al snel na de lancering van zijn Oriëntatienota onder druk van de zaak Dutroux de VI reeds uit het debat rond de externe rechtspositie gelicht. Toen Dupont aan zijn Proeve van Voorontwerp bezig was had het parlement namelijk reeds de bespreking aangevat van het ontwerp van wet, dat uiteindelijk zou uitmonden in de wetten van 5 en 18 maart 1998, betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en de instelling van Commissies die hierover een beslissingsmacht kregen. Later zijn die wetten weer gedeeltelijk geïntegreerd en opgeheven door de Wet externe rechtspositie van gedetineerden en de Wet betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken. Die zijn het resultaat van het werk van de Commissie Holsters, die de commissie Dupont heeft opgevolgd. Maar voor we het werk van de Commissie Holsters kunnen bespreken, moeten we het invrijheidstellingsbeleid zoals voorzien in de Oriëntatienota uit 1996 van toenmalig Minister van Justitie De Clerck bekijken, en de evolutie hiervan na de zaak Dutroux.

3.2.1 Het invrijheidstellingsbeleid

In een reductionistisch beleid wordt via een achterdeurstrategie geprobeerd om het gevangenisstelsel zo snel mogelijk weer te ontlasten via vervroegde invrijheidstellingen. Desondanks kan men zich afvragen in welke mate die collectieve vrijlatingen mogen worden beschouwd als reductionistische initiatieven, aangezien zij geen structurele oplossing

²⁵⁹ SNACKEN, S., "De voorstellen van de subcommissie Externe rechtspositie van gedetineerden" in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwetvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 37 – 76.

²⁶⁰ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 13 - 14.

²⁶¹ Met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling had het parlement op dat moment reeds de bespreking aangevat van het ontwerp van wet betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling, dat uiteindelijk zou leiden tot de wetten van 5 en 18 maart 1998.

brengen en het zelfs een mechanisme *kunnen* zijn dat bijdraagt tot de overbevolking.²⁶² Reeds in 1888 werd met de Wet Lejeune de voorwaardelijke invrijheidstelling ingevoerd. Omdat zij pas geldt vanaf een minimum uitgezeten strafduur, werd in 1972²⁶³ de voorlopige invrijheidstelling met het oog op gratie gecreëerd ten gunste van de kortgestraften. Oorspronkelijk betrof deze maatregel individuele beslissingen die door de Minister van Justitie of de gevangenisdirecteur werden uitgesproken, maar door de overbevolking werd hij vanaf 1983 steeds meer versoepeld en steeds meer automatisch toegepast.²⁶⁴ Dit semi-automatisch karakter van de invrijheidstellingen laat een nefaste indruk van straffeloosheid na bij de publieke opinie en creëert frustratie bij de gerechtelijke overheden. Het tast de geloofwaardigheid van het hele bestraffingsstelsel aan en doet heel wat vragen rijzen omtrent de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in onze samenleving. Daarenboven is het geen efficiënte manier om de overbevolking tegen te gaan, aanzien de maatregelen net niet van toepassing zijn op die categorieën van gedetineerden waarvan de stijging grotendeels verantwoordelijk is voor de overbevolking. (zie ook supra deel I, hoofdstuk 1)

De voorlopige invrijheidstelling met het oog op genade en de voorwaardelijke invrijheidstelling waren de belangrijkste vormen. In 1994 en 1995 werden ruim 80 % van de veroordeelde gedetineerden voorlopig in vrijheid gesteld. Wat de voorwaardelijke invrijheidstelling betreft gaat het om respectievelijk 14,5 % en 13,3 %. Daarnaast bestond op het ogenblik van de Oriëntatienota ook nog de voorlopige invrijheidstelling om gezondheidsredenen, of met het oog op de verwijdering uit het land. Het perverse gevolg van deze invrijheidstellingen is dat de magistratuur geneigd lijkt om langere straffen uit te spreken om een situatie te creëren waarin een behoorlijk geacht minimum van de straf werkelijk door de delinquent zal moeten worden uitgezeten. Door de voorlopige invrijheidstellingen dreigt het systeem van re-integratie om recidive te voorkomen in de mist te gaan, aangezien de maatschappelijke controle weinig of niet wordt voorbereid, en de vrijlating zelden wordt gekoppeld aan een begeleidende controle op opgelegde voorwaarden. De recidivecijfers liggen bijgevolg zeer hoog, en op die manier creëert het noodbeleid gebaseerd op invrijheidstellingen een vicieuze cirkel. Hoe dan ook, zo lang de toestroom naar de gevangenissen, door middel van de alternatieven, niet afgeremd wordt zal het gevangeniswezen nood hebben aan een veiligheidsklep via de vrijstellingen.²⁶⁵

Desondanks kan de invrijheidstelling toch zinvol zijn, wanneer de scharnieren momenten optimaal benut worden om de strafuitvoering een zinvolle en toekomstgerichte invulling te geven. Dan volgt er logischerwijs een beslissing tot invrijheidstelling zodra dit wettelijk kan en er vanuit de persoonlijkheid van de betrokkene en op het vlak van zijn reclassering geen

²⁶² BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 262.

²⁶³ *Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen*, 1975, 457.

²⁶⁴ BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 82 – 84.

²⁶⁵ SNACKEN, S., “Juridische uittekening van het detentietraject” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 66.

tegenaanwijzingen zijn. Dit is het zogenaamde principe van 'negatieve selectie', dat werd uitgewerkt in enkele ministeriële omzendbrieven in de jaren '80.²⁶⁶

3.2.1.1 Voorstellen uit de Oriëntatienota

a. Voorlopige invrijheidstelling

Ondanks deze weinig wenselijke situatie wilde men het systeem van voorlopige invrijheidstellingen voor de gedetineerden met een vrijheidsstraf van minder dan 3 jaar toch te behouden aangezien de procedure voor de voorwaardelijke invrijheidstelling voor hen te omslachtig was. Men stelde dat er een wettelijke basis moest worden uitgewerkt waarin maximale waarborgen werden ingebouwd. Er moet aandacht zijn voor de ontwikkeling van correcte procedures die garanties bieden om op zorgvuldige wijze de afweging te maken van de belangen van het slachtoffer, de veroordeelde en de samenleving.

b. Voorwaardelijke invrijheidstelling

Wat de voorwaardelijke invrijheidstelling betreft, werd in de eerste plaats gesteld dat de Wet Lejeune een goede wet is, waarvan de adequate toepassing een sleutelement is van het gevangenisbeleid en het strafuitvoeringsbeleid. Door een deel controlerende en tegelijk ondersteunende ambulante begeleiding biedt zij meer kansen op maatschappelijke re-integratie dan een zeer lange detentie of een vrijlating zonder omkadering na het uitzitten van de volledige straf. Toch was de voorwaardelijke invrijheidstelling klaar voor enkele aanpassingen. Voorgesteld werd om onder meer de criteria van de VI te verduidelijken, beslissingen te motiveren en gedetineerden te responsabiliseren en actief te betrekken bij de voorbereiding van hun maatschappelijke integratie. De nazorg zorgt er namelijk voor dat de VI geen vrijstelling is zonder meer, maar wel een wijze van strafuitvoering. De veroordeelde geniet van een gecontroleerde vrijheid en staat onder verplicht toezicht van een begeleider. De hele filosofie van de Wet Lejeune staat of valt met de kwaliteit van de begeleiding. Om de kwaliteit te garanderen werd in de Oriëntatienota het prille idee gelanceerd om de veelheid van initiatieven in het parajustitiële veld (bemiddeling in strafzaken, de probatie, postpenitentiaire zorg, etcetera) samen te brengen in zogenaamde 'arrondissementele' justitiehuisen. Zij moesten de toegankelijkheid, de herkenbaarheid, de coördinatie en de interne samenhang van al deze initiatieven versterken.²⁶⁷

De aard van de VI wordt in de Oriëntatienota niet besproken. Men moet zich echter de vraag stellen of zij als een gunst of als een recht moet worden zien. De Hoge Raad voor Penitentiair Beleid had eerder al gesteld dat de beslissing tot VI gesteund moet zijn op het principe van de negatieve selectie. Hieruit vloeit voort dat indien aan alle voorwaarden van deze negatieve selectie is voldaan, de gedetineerde het recht verwerft op de voorwaardelijke invrijheidstelling. De inhoudelijke beoordeling van de verschillende elementen kan hierbij

²⁶⁶ KLOECK, K., "Aanzetten tot vernieuwen van het gevangenisbeleid" in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 35.

²⁶⁷ *Ibid.*, II – 38.

echter niet louter door een rechter gebeuren, maar vereist voldoende kennis van de strafuitvoering en de reclassering. Dus wordt het idee van een commissie met wisselende samenstelling voorgesteld, onder het voorzitterschap van een magistraat (zie hieronder bij Beslissingsmacht). In de Oriëntatienota wordt wel duidelijk gesteld dat het bij de VI om een modaliteit van de uitvoering van de straf gaat, waarbij controle en de mogelijkheid van herroeping een belangrijk element zijn. De verdere uitwerking van de regeling omtrent de VI in het ontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen (meer bepaald in het deel omtrent de externe rechtspositie) zou wellicht meer duidelijkheid scheppen omtrent de aard ervan.

c. Beslissingsmacht

Ook zeer belangrijk was het besef dat het niet aan de Minister van Justitie was, als onderdeel van de uitvoerende macht, om door de Rechtelijke macht uitgesproken straffen te wijzigen, aan te passen, in te korten of niet uit te voeren. Al sinds de jaren zeventig en tachtig werden, in de context van het Nieuw Sociaal Verweer, verschillende argumenten naar voor geschoven ten voordele van de overdracht van de beslissingsmacht naar de rechtelijke macht.²⁶⁸ Tussen de strafuitvoering en de voorafgaande fasen bestaat er namelijk een eenheid waardoor het duidelijk is dat ook de strafuitvoering tot de grond van het strafrecht behoort en aan dezelfde voorwaarden onderworpen is wat het legaliteitsbeginsel en de gerechtelijke controle betreft. De garanties, eigen aan het rechtskarakter van het strafrecht kunnen bijgevolg niet verdwijnen bij de strafuitvoering.²⁶⁹

Volgens Snacken waren deze argumenten inderdaad erg overtuigend als pleidooi voor de ontwikkeling van een strafuitvoeringsrecht, waarbij de magistraten betrokken werden bij de controle over die strafuitvoering, maar een effectieve overdracht van beslissingsmacht was voor haar een brug te ver. Ze betwijfelde dat magistraten, die principieel ook vonnisrechters zijn, eenzelfde visie zouden hebben als de strafuitvoerders op de basisfuncties van de gevangenen, in het bijzonder de schadebeperkende en de re-integratieve functie.²⁷⁰ Bij de straftoemeting vervult het opleggen van een straf voornamelijk de functies van de normstelling, de vergelding, en de preventie. De rechters zijn zich wel degelijk bewust van de schadelijke gevolgen van de detentie. Maar indien zij toch oordelen tot een opsluiting is dit omdat de belangen van de samenleving op dat moment primeren op die van de veroordeelde. Bij de strafuitvoering daarentegen moet men ervan uitgaan dat, op enkele uitzonderingen na, de gedetineerden ooit terug moeten keren naar die samenleving. Het is de taak van de strafuitvoerders om deze terugkeer zo succesvol als mogelijk te laten verlopen. Hier liggen de belangen van samenleving en gedetineerde meer in elkaars verlengde. Op basis van deze uitgangspunten lijkt het Snacken zo dat juist de schadebeperkende en re-integratieve initiatieven genomen door de uitvoerende macht geleid hebben tot toegenomen ergernis bij de magistratuur. Indien men dus de beslissingsmacht naar de rechtelijke macht zou overhevelen komt, zou dit eerder kunnen leiden tot een

²⁶⁸ ELIAERTS, C., "De herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling: op weg naar een 'strafuitvoeringsrecht'?", *Panopticon*, 1980, 184-196.

²⁶⁹ SNACKEN, S., "Juridische uittekening van het detentietraject" in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 53.

²⁷⁰ *Ibid.*, II – 55.

inperking van dergelijke schadebeperkende initiatieven dan tot een verbetering van de rechtspositie. Eerder dan een Strafuitvoeringsrechter²⁷¹ zoals voorgesteld door Eliaerts e.a. verkiest Snacken dan ook een penitentiaire commissie, die multidisciplinair is samengesteld, door een magistraat-voorzitter en twee assessoren met kennis van zaken, zoals die ook door de Hoge Raad voor Penitentiair beleid werd voorgesteld.²⁷²

In de Oriëntatienota werd dus besloten om de beslissingsbevoegdheid inzake de vervroegde vrijstelling over te hevelen naar de rechtelijke macht. In het Regeerakkoord was sprake van een Commissie van Magistraten die zou beslissen over de toepassing van de Wet Lejeune. Het gaat dus om een mengeling van de visie van Snacken en die van Eliaerts. Hiervoor was de tussenkomst van de wetgever vereist. Terecht wordt gesteld dat het betrekken van de rechter in de strafuitvoering verder reikt dan enkel de vervroegde invrijheidstelling en gepaard moet gaan met de uitbouw van een globaal strafuitvoeringsrecht. Het ging om het tot stand brengen van een geheel van rechtsregels die de fase van de strafuitvoering regelen en deze opnieuw verbinden met de rechtsregels die de strafbaarstellingen en de straftoemeting beheersen. Dit alles moest natuurlijk gebeuren in de beginselenwet²⁷³, maar zoals we reeds hoger zagen is dit onderdeel van de opdracht van Professor Dupont niet verder geraakt dan zijn Proeve van Voorontwerp.

d. De tussenstap

Ondertussen, in afwachting van de ontwikkeling van de beginselenwet, moest men een tijdelijke oplossing creëren die kon tegemoet komen aan de bekommernissen omtrent de bevoegdheid voor de VI. Er werd voorgesteld om als tussenstap een penitentiaire adviescommissie op te richten, voorgezeten door een raadsheer bij het Hof van Beroep, met daarnaast een zittend magistraat en telkens één vertegenwoordiger met kennis en ervaring inzake respectievelijk strafuitvoering en reclassering. De Minister van Justitie zou toch nog bevoegd zijn om uitspraak te doen over de VI, indien er bij de Penitentiaire Commissie geen unanimiteit kon worden bereikt. Critici vonden het creëren van een dergelijke tussenstap weinig bevredigend, en bovendien gevaarlijk aangezien ‘voorlopige’ oplossingen in België de neiging hebben om vele jaren te blijven bestaan, en waarvan het achteraf waarschijnlijk zeer moeilijk zou blijken om van deze vereisten terug af te stappen.²⁷⁴

Deze tussenoplossing werd al snel weer weggewuifd, nadat studie en overleg hadden uitgewezen dat één strafuitvoeringskamer op het niveau van het Brusselse Hof van Beroep, die beslissingen zou nemen voor het hele land ongrondwettelijk zou zijn, en een

²⁷¹ De Strafuitvoeringsrechter zou in dit voorstel een mandaat hebben van vijf jaar, op het niveau van de rechtbank van eerste aanleg. Door de strafrechter actief te betrekken bij de uitvoering van de straf, hoopte Eliaerts dat bij het later terugkeren naar zijn functie als vonnisrechter, hij in zijn straftoemeting zou beïnvloed zou zijn door zijn ervaringen in de strafuitvoering: ELIAERTS, C. en ROZIE, M., “Toezicht op de uitvoering van de straf”, *R.W.*, 1977 – 1978, 2410 – 2427.

²⁷² DETIENNE, J., HOUCHON, G., PETERS, T., “Hoge Raad voor Penitentiair beleid. Rapport betreffende de werkzaamheden, adviezen en grote opties van penitentiair beleid (1978-1982)”, *Panopticon*, 1986, 585 – 589.

²⁷³ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 61 – 63.

²⁷⁴ SNACKEN, S., “Juridische uittekening van het detentietraject” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 58.

grondwetswijziging dus noodzakelijk zou zijn.²⁷⁵ In een nieuw voorstel werd op 6 december 1996 het hierboven besproken voorstel aangepast, en werden door de Ministerraad twee voorontwerpen van wet inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling goedgekeurd. Daarin wordt bepaald dat de beslissingsbevoegdheid inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling voortaan zouden worden overgedragen aan de Commissies voor Voorwaardelijke Invrijheidstelling.²⁷⁶ Een goed jaar later zijn de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling een feit, en werden zij multi-disciplinair samengesteld door een magistraat-voorzitter die werd bijgestaan door een aantal deskundigen (assessoren). Alle leden van deze Commissie waren voltijds met hun opdracht belast, en voor de duur van hun mandaat binnen de Commissie ontheven van de taken die ze in dat geval binnen de administratie opnamen. Daarbovenop werd gekozen voor een procedure die tal van jurisdictionele kenmerken kende.²⁷⁷ Een mogelijkheid tot hoger beroep werd niet voorzien.

Ondanks het feit dat hier een zeer belangrijke eerste stap werd gezet bij het verplaatsen van de beslissingsmacht van de uitvoerende naar de rechtelijke macht, en dat de positie van de slachtoffers aanzienlijk werd verbeterd door hen een zekere inspraak te geven bij de procedure, kunnen bij deze regeling toch enkele opmerkingen gemaakt worden. Zo werd de procedure gezien als te zwaar, te arbeidsintensief en te duur voor kortgestraften. In praktijk werd de procedure dan ook enkel toegepast op de gedetineerden met een straf van boven de drie jaar. De restcategorie moest zich beroepen op de voorlopige invrijheidstelling door de Minister van Justitie, die slechts geregeld werd door een amalgaam van ministeriële omzendbrieven, en niet dezelfde waarborgen inhield als bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarenboven had de V.I. in de wetten van 1998 ook nog steeds een gunstkarakter. Art. 2 van de W.V.I. stelde dat “veroordeelden in vrijheid *kunnen* worden gesteld en dat een V.I. alleen *kan* worden toegekend als alle voorwaarden vervuld zijn.” Men kon dus spreken van een problematische oppermacht van de Commissies voor de Voorwaardelijke Invrijheidstelling, nu zij ook soeverein over de feiten kunnen oordelen.²⁷⁸ Tenslotte bestonden er ook nog praktische problemen zoals de achterstand bij de procedures, de overbelasting bij de psychosociale diensten, het gebrek aan duidelijkheid over de proceduretermijnen. Deze problemen en de strenge voorwaarden die vereist waren vooraleer effectief in vrijheid gesteld te kunnen worden leidden ertoe dat sommige

²⁷⁵ Meer bepaald, een strafuitvoeringsrechtbank met assessoren instellen naar het model van de militaire rechtbanken, de rechtbanken van koophandel of de arbeidsgerechten zou een aanpassing van én een inschrijving in artikel 157 van de grondwet vergen; Wetsontwerp betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, 1070/001, 10-11.

²⁷⁶ Nota Ministerraad – Conclaf “Justitie” – 6 december 1996, *Fatik*, 1997, nr. 72-73, 31.

²⁷⁷ MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1106-1107.

²⁷⁸ SNACKEN, S., “De voorstellen van de subcommissie Externe rechtspositie van gedetineerden” in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 56-57.

gedetineerden, vooral recidivisten, verkozen hun straf tot het einde uit te zitten.²⁷⁹ Het was dan ook aan de Commissie Holsters om deze problemen in de kiem te smoren.

3.2.2 De Commissie Holsters

Door toenmalig Minister van Justitie Marc Verwilghen werd in 2000 de Commissie 'Strafuitvoeringsrechtbanken, Externe Rechtspositie en Straftoemeting' opgericht, beter gekend als de Commissie Holsters²⁸⁰. Zij sloot aan bij de kwalitatief en kwantitatief enorme werkzaamheden en waardevolle resultaten van de commissie Dupont, welke naast haar werk rond de interne rechtspositie van gedetineerden ook een conceptnota rond de externe rechtspositieregeling had afgeleverd.²⁸¹ Daarboven was er ook een grote gelijkenis in de samenstelling van de twee commissies. De opdracht van de Commissie Holsters werd onderverdeeld in drie subcommissies die respectievelijk rond de straftoemeting, de externe rechtspositie van gedetineerden en de strafuitvoeringsrechtbanken verder werkten. De eindresultaten werden in mei 2003 aan het publiek voorgesteld.²⁸²

3.2.2.1 De Subcommissie Externe Rechtspositie

De Subcommissie Externe Rechtspositie was vertrokken van de noodzakelijke samenhang tussen de interne en de externe rechtspositie van gedetineerden. Daarom was het in de eerste plaats van belang coherentie na te streven tussen de basisprincipes in beide praktijken, zodat in de uitvoering van de gevangenisstraf de verschillende fasen logisch in elkaars verlengde liggen, bijvoorbeeld: het detentieplan en het intern regime in de gevangenis, de toekenning van bijzondere uitvoeringsmodaliteiten waarbij de gedetineerde tijdelijk de gevangenis kan verlaten, en de vervroegde invrijheidstelling. Daarbij was men van oordeel deze basisprincipes zoals de parlementaire verantwoordelijkheid, het rechtsburgerschap van de gedetineerde, de relatieve autonomie van de strafuitvoering ten opzichte van de straftoemeting en de doelstellingen van de strafuitvoering (herstel, beperken van de detentieschade, voorbereiding van de re-integratie en de rehabilitatie) opnieuw (net zoals bij de interne rechtspositie) moesten worden uitgevoerd met aandacht voor het responsabiliserings- en het participatieprincipe.²⁸³ De functies van de

²⁷⁹ VAN DEN BERGE, Y., *Strafuitvoering*, Brugge, Vanden Broele, 2007, 9-11.

²⁸⁰ Genoemd naar haar voorzitter Denis Holsters, toenmalig erevoorzitter bij het Hof van Cassatie.

²⁸¹ HOLSTERS, D., "Algemene inleiding bij de werkzaamheden van de commissie" In AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 18.

²⁸² AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 159 p.

²⁸³ SNACKEN, S., "De voorstellen van de subcommissie Externe rechtspositie van gedetineerden" in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 41 – 43.

strafuitvoeringsmodaliteiten, welke het voorwerp vormen van de externe rechtspositieregeling, passen uiteraard in het nastreven van de zojuist vermelde basisprincipes en doelstellingen. Daarnaast moeten zij bijdragen tot de effectuering, in de mate van het mogelijke, van de fundamentele rechten gewaarborgd door het EVRM, waaronder het recht op een privé- en familiaal leven, het recht op gezondheid, etc.²⁸⁴

Men moet een onderscheid maken tussen de modaliteiten die deel maken van het 'standaardregime', en de 'bijzondere' uitvoeringsmodaliteiten. De eerste zijn van toepassing op alle gedetineerden, zoals bijvoorbeeld de uitgangsvergunning of het penitentiair verlof. De bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten moet men zien in het kader van de individualisering van de straf, zoals bijvoorbeeld bij de medische verzorging buiten de strafinrichting of de onderbreking van de strafuitvoering. Steeds moet men rekening houden met contra-indicaties. Het belang van dit onderscheid tussen standaardregime en de bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten wordt duidelijk wanneer men de beslissingsbevoegdheid hieromtrent in acht neemt. De facto werd er besloten dat de uitgangsvergunning, het penitentiair verlof, en de onderbreking van de strafuitvoering toegewezen bleven aan de uitvoerende macht (lees: de penitentiaire administratie), en dat de andere strafuitvoeringsmodaliteiten het voorwerp zouden uitmaken van de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank. Deze beslissingen raken namelijk aan de persoonlijke vrijheid van de veroordeelde, waarvan de rechter de traditionele behoeder is.

3.2.2.2 De Subcommissie Strafuitvoeringsrechtbanken

Zoals eerder vermeld waren de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling slechts een tussenstap die een voorlopig antwoord moest bieden op de crisis die was ontstaan naar aanleiding van de zaak Dutroux. Dit was noodzakelijk vooraleer een nieuw parlement kon beslissen over de wijziging van artikel 157 van de Grondwet die nodig was om de Strafuitvoeringsrechtbanken te installeren. Zowel bij deze grondwetswijziging, als bij de conceptnota van Dupont, als bij het voorstel van deze Subcommissie werd met overtuiging gekozen voor een multidisciplinaire samenstelling van de rechtbank, waarbij de voorzitter-magistraat wordt bijgestaan door twee experts met een andere domeinkennis dan de louter technisch-juridische.²⁸⁵ Deze samenstelling boog zich over de zaak in de zogenaamde 'volle procedure'.²⁸⁶ Indien er echter een akkoord bestond tussen de verschillende partijen (het Openbaar Ministerie, de gevangenisdirecteur en de gedetineerde) zou men overgaan tot een 'verkorte procedure' waarbij de voorzitter van de strafuitvoeringsrechtbank beslist, zonder voorafgaand debat. Hiermee werd het volslagen artificiële onderscheid op basis van de

²⁸⁴ Ibid., 44.

²⁸⁵ VERSTRAETEN, R., "De voorstellen van de subcommissie Strafuitvoeringsrechtbanken becommentarieerd", in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 97.

²⁸⁶ DE SWAEF, M., PERRIËNS, R., "De voorstellen van de subcommissie Strafuitvoeringsrechtbanken", in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 80.

zwaarte van de straf (van 3 jaar) dat door de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling was ingevoerd, weggeveegd. Deze constructie had onder meer tot doel het perverse effect te vermijden dat vonnisrechters hun strafmaat zouden optrekken tot net boven de drie jaar, om zeker te zijn dat de Strafvatvoeringsrechtbank en niet de penitentiare administratie de beslissing neemt.²⁸⁷ Er werd ook voorgesteld om een strafvatvoeringskamer in te voeren bij het Hof van Beroep, waar beroep kon worden aangetekend tegen beslissingen die in de volle procedure waren genomen. Ten slotte werd voor de slachtoffers de mogelijkheid gecreëerd om gehoord te worden tijdens de procedure.

3.2.3 Wet externe rechtspositie en Wet strafvatvoeringsrechtbanken

Na net geen 3 jaar legde de Commissie haar werk neer en diende in mei 2003 haar verslag in. Aansluitend daarop werden in 2005 in de Senaat twee wetsontwerpen ingediend, en onder invloed van een daadkrachtige Minister van Justitie Laurette Onkelinx zagen op 17 mei 2006 de Wet houdende de oprichting van de strafvatvoeringsrechtbanken²⁸⁸ en de Wet betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafvatvoeringsmodaliteiten, het licht.²⁸⁹ Opnieuw kunnen we spreken van een keerpunt in de Belgische penitentiare geschiedenis, waarbij nu de scheiding der machten in de strafvatvoering een stukje wordt heropgewaarderd door definitief de beslissingsbevoegdheid omtrent de bijzondere strafvatvoeringsmodaliteiten bij de rechtelijke macht te plaatsen. Bovendien krijgen de modaliteiten nu eindelijk een wettelijke basis, worden er rechten in plaats van gunsten gecreëerd, en staan de procedures duidelijk op papier.

3.2.3.1 Enkele bemerkingen

Of toch niet? Net zoals na de lancering van de Basiswet stond ook nu niet iedereen te springen bij het eindresultaat. Volgens Pieters²⁹⁰ zijn, net zoals bij de Basiswet Gevangeniswezen, het werk van de Commissie Holsters en de wetten die er het gevolg van zijn, ‘vervuild’ door de overbevolkingsproblematiek die al jaren de strafvatvoering op een negatieve manier domineert. Onkelinx stak bij de lancering van het verslag van de Commissie Holsters die invloed van het capaciteitsprobleem alvast niet onder stoelen of banken: *“In ons juridisch en penitentiair systeem is het al jaren, zelfs decennia zo dat men een bepaalde autonomie geeft aan de uitvoering van een straf, vergeleken met wat de rechter heeft uitgesproken. De uitvoering kan niet vastliggen. Integendeel, men moet rekening houden met de*

²⁸⁷ SNACKEN, S., “30 jaar strafvatvoering in België”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTERS, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 291.

²⁸⁸ Wet 17 mei 2006 houdende oprichting van strafvatvoeringsrechtbanken, BS 15 juni 2006.

²⁸⁹ Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechter in het raam van de strafvatvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006.

²⁹⁰ PIETERS, F., “De wetten betreffende de strafvatvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday”, *Panopticon*, nr.4, 2007, 55.

evolutie van de veroordeelde en daaraan moet men de manier waarop een straf wordt uitgevoerd en zelfs de duur ervan aanpassen.” En dan komt het: “We moeten ook realistisch zijn en erkennen dat bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten één van de instrumenten zijn om de overbevolking in de gevangenis trachten in te dijken.”²⁹¹ Hieruit kan niet anders dan worden afgeleid dat de overbevolking de creatie van de Wet externe rechtspositie duidelijk beïnvloed heeft.

Zo is het opvallend dat de wetgever is afgeweken van het voorstel van de Commissie Holsters om het louter arbitrair onderscheid tussen veroordeelden met een straf van meer of minder dan drie jaar af te schaffen. Volgens de regering was het systeem van de verkorte en de volle procedure echter realistisch noch toegankelijk, zodat het criterium van de zwaarte van de straf het verschil zal maken tussen een alleen zetelende strafuitvoeringsrechter of multidisciplinair samengestelde kamer, maar dat hoe dan ook een tegensprekelijk debat voor de rechtbank vereist wordt. De achterliggende reden van dit systeem moet gezocht worden in het feit dat dit onderscheid overeen zou stemmen met de huidige procedure van de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling waarin slechts kennis wordt genomen van zwaardere straffen om zo overbelasting te vermijden.²⁹² Volgens Pieters wordt daardoor voor straffen onder de 3 jaar de alleen zetelende strafuitvoeringsrechter ingeschakeld om feitelijk mee te werken aan de ontvolking van de gevangenissen.²⁹³

Daarnaast werd door de rechtsleer gewezen op verschillende slordigheden door een haastige wetgever die al snel verschillende aanpassingen noodzakelijk maakten. Enkele voorbeelden: Zo was er het gebrek aan strafberekening, wat bij een wet die bij verschillende van de strafuitvoeringsmodaliteiten tijdsvoorwaarden opgeeft kan leiden tot verwarring en willekeur. Bij de voorlopige invrijheidstelling was men vergeten om een proeftijd te bepalen²⁹⁴, en bij de overgangsbepalingen stelde men losweg dat de bepalingen van deze wet van toepassing waren op de lopende zaken, zonder hier een degelijke definitie van lopende zaken bij te geven.²⁹⁵

²⁹¹ Ibid.

²⁹² VERPOEST, K., VANDER BEKEN, T., “Rechters in uitvoering. Een eerste analyse van de wetten rond de externe rechtspositie van veroordeelden en de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken”, *Nullum Crimen*, nr. 6, 2006, 372.

²⁹³ PIETERS, F., “De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday”, *Panopticon*, nr.4, 2007, 55.

²⁹⁴ Zie art. 71 Wet externe rechtspositie: “Indien tijdens de proeftijd geen enkele herroeping heeft plaatsgehad, wordt de veroordeelde definitief in vrijheid gesteld. De proeftijd is gelijk aan de duur van de vrijheidsstraf die de veroordeelde nog moest ondergaan op de dag waarop de beslissing betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling uitvoerbaar is geworden. Die proeftijd kan evenwel niet korter zijn dan twee jaar.” De voorlopige invrijheidstelling wordt hier niet vermeld en men kan zich afvragen of die proeftijd dan als levenslang moet gezien worden. In het licht van het proportionaliteitsbeginsel zal dit wellicht geen evidentie zijn.

²⁹⁵ Wat de voorwaardelijke invrijheidstelling betreft geeft dit weinig problemen wegens haar specifieke wettelijke regeling, maar dit was voor de wet externe rechtspositie wel de enige wettelijk geregelde strafuitvoeringsmodaliteit. De vraag blijft wie (Strafuitvoeringsrechtbank, het Openbaar Ministerie of de Minister van Justitie) er bij de inwerkingtreding van de wet bevoegd is voor de opvolging van de strafuitvoeringsmodaliteiten die op dat moment reeds lopende waren.

3.2.3.2 Inwerkingtreding en correcties

Net zoals bij de Basiswet Gevangeniswezen zien we ook hier weer dat ondanks de creatie van een document dat na vele decennia een deel van de legaliteitscrisis binnen de strafuitvoering heeft opgelost, de onzekerheid voor de gedetineerden en de strafuitvoerders nog niet volledig van de baan is. Na een resem koninklijke en ministeriële uitvoeringsbesluiten zijn sinds 1 februari 2007 5 strafuitvoeringsrechtbanken geïnstalleerd, met in totaal 9 kamers. Echter, wanneer men bedenkt dat de vijf Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling amper het hoofd boven water konden houden naar aanleiding van de werkdruk, hoeft het niet te verbazen dat reeds snel werd gepland om bij de inwerkingtreding van de nieuwe Interneringswet²⁹⁶ het aantal uit te breiden naar 13 kamers. Eigenaardig genoeg is het hierover sindsdien volledig stil gebleven. Ook in de huidige “Nota Straf- en strafuitvoeringsbeleid”, de algemene beleidsnota, of op de website van Minister van Justitie De Clerck wordt hierover niets vermeld. Na een contact met het kabinet van aftredend Minister van Justitie De Clerck werd mij duidelijk gemaakt dat dit voornemen nog steeds bestaat, en dat zij daarmee bezig zijn. Meer details hierover heb ik echter niet gekregen.

Op dezelfde dag van de opstarting van de Strafwitvoeringsrechtbanken trad ook een deel van de Wet Externe rechtspositie in werking. Nog voor deze inwerkingtreding waren reeds drie correcties doorgevoerd. Daarnaast bracht ook de nieuwe Interneringswet nog enkele wijzigingen met zich mee. Tot vandaag blijft echter de bevoegdheid omtrent het invrijheidstellingsbeleid wat betreft gedetineerden die zijn veroordeeld tot een straf van minder dan 3 jaar bij de Minister van Justitie. Oorspronkelijk was de inwerkingtreding van de artikelen betreffende deze categorie van gedetineerden voorzien voor 1 december 2007. Vervolgens werd er wegens gebrek aan personeel besloten ze uit te stellen naar 1 juli 2008, maar bij gebrek aan regering werd zij opnieuw uitgesteld tot 1 september 2009.²⁹⁷

3.2.4 Ondertussen: de voorlopige invrijheidstelling.

De voorbije decennia is de voorlopige invrijheidstelling steeds het belangrijkste wapen geweest van de overheid om de gevangenen te ontvolken. Zij maakt deel uit van de achterdeurstrategie. Vanaf de jaren zeventig daalt het aantal gedetineerden dat bij strafeinde vrijkomt. De grootste verantwoordelijke hiervoor is de voorlopige invrijheidstelling met het oog op de overbevolking. Vanaf de jaren 90 komt ongeveer 80 % van alle vrijgelaten veroordeelde gedetineerden vrij via deze modaliteit.²⁹⁸ Ik heb er al meermaals op gewezen dat dit beleid perverse gevolgen met zich meebrengt. De opname van de voorlopige invrijheidstelling in de Wet Externe rechtspositie heeft echter niet kunnen beletten dat ook

²⁹⁶ Wet 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, *BS*, 13 juli 2007.

²⁹⁷ STAELENS, J., *De strafuitvoeringsrechtbanken. Het overhevelen van de bevoegdheid inzake strafuitvoering van de uitvoerende naar de rechtelijke macht*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2008 – 2009, 89.

²⁹⁸ SNACKEN, S., “30 jaar strafuitvoering in België”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSARS, P., VAN CALSTER, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 290.

nog in 2005 door Laurette Onkelinx een nieuwe omzendbrief werd rondgestuurd. Deze omzendbrief probeerde een vereenvoudiging door te voeren van het ingewikkelde amalgaam aan omzendbrieven dat de materie tot dan toe beheerste. Maar het was onmiddellijk duidelijk dat de regering de overdracht van bevoegdheid naar de rechtelijke macht omtrent de voorlopige invrijheidstelling betreffende veroordeelden met een straf van minder dan 3 jaar niet onmiddellijk zou laten doorgaan. Want op deze manier zou zij volledig haar grip verliezen op de overbevolking. De regeling is dus voorlopig nog steeds dat straffen onder de zes maanden niet worden uitgevoerd, en dat de straffen tussen de zes maanden en de drie jaar volgens een bepaald schema zeer beperkt uitvoering krijgen.²⁹⁹

3.2.5 Onder het beleid van De Clerck II

Door Minister van Justitie De Clerck werd de datum van inwerkingtreding van de artikelen die betrekking hadden op de gedetineerden met een straf van minder dan drie jaar nog maar eens uitgesteld naar 1 september 2012. Hij stelt dat na onderzoek van de werking van de Strafuitvoeringsrechtbanken door verschillende instanties³⁰⁰ het *“onverantwoord zou zijn de bevoegdheden van de SURB voort uit te breiden zonder dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden op het gebied van organisatie, logistieke ondersteuning en personeelsbezetting is voldaan. In overeenstemming met wat daarover in het regeerakkoord staat, hebben we hier bijzondere aandacht aan besteed en voorzien we middelen om de strafuitvoeringsrechtbanken en de justitiehuisen op kruissnelheid te brengen. Op die manier willen we uiteindelijk de omkadering en de begeleiding waarborgen van verdachten die onder voorwaarden in vrijheid gesteld worden.”*³⁰¹ Intussen stelt de Nota Straf- en strafuitvoeringsbeleid dat een nieuwe ministeriële omzendbrief zal worden voorbereid met als doel het wegwerken van het gevoel van straffeloosheid. Deze omzendbrief zal inhouden dat het Openbaar Ministerie de modaliteiten van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf moet bepalen en hiervoor overlegt met het Directoraat-Generaal van de Penitentiaire Inrichtingen wat betreft de beleidsrichtlijnen.³⁰² Voorlopig blijft alvast nog steeds de Ministeriële Omzendbrief van 2005 in werking. Die bepaalt de (niet-) uitvoering van de straffen onder de drie jaar. De straffen onder de zes maanden worden automatisch niet uitgevoerd. Met een gloednieuw initiatief ‘thuisdetentie’ zal De Clerck proberen om voor deze groep veroordeelden toch een onmiddellijk gevolg te koppelen aan hun crimineel gedrag (Supra Deel II, hoofdstuk 2.).

Dat het (voorlopig) bevriezen van de verdere inwerkingtreding van de Wet Externe rechtspositie een oplossing vormt voor het capaciteitsprobleem is nog niet bewezen. Want het perverse effect ervan is dat de vonnisrechters toegeven dat de invrijheidstellingen bij hen

²⁹⁹ Ministeriële omzendbrief 17 januari 2005 inzake de voorlopige invrijheidstelling, nr. 1771.

³⁰⁰ Namelijk: Hof van Cassatie, de Hoge Raad voor Justitie, het College van Procureurs-Generaal, de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, de advocatuur, en de Directoraten-Generaal van de FOD Justitie.

³⁰¹ DE CLERCK, S., *Strafuitvoeringsrechtbanken*, www.stefaandeclerck.be.

³⁰² DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafuitvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, 2010, Brussel: Ministerie van Justitie, 32.

een indruk wekken van straffeloosheid en van een aantasting van hun moeizaam tot stand gekomen straftoemeting.³⁰³ Het gevolg is dat ze hun strafmaat optrekken tot boven de drie jaar om zo zeker te zijn dat de strafuitvoeringsrechtbank en niet de penitentiaire administratie de beslissing over een eventuele vervroegde invrijheidstelling neemt.³⁰⁴ Maar aangezien deze invrijheidstellingen veel minder automatisch zijn en later plaatsgrijpen dan men veronderstelt, betekent dit dat de verblijfsduur van deze gedetineerden in werkelijkheid sterk toeneemt, wat opnieuw de overbevolking doet stijgen. We zitten derhalve in een vicieuze cirkel die niet eenvoudig te doorbreken is.³⁰⁵

Daarnaast maakte De Clerck een aantal beloftes over reparaties, herschikkingen en inwerkingtredingen: *“Op dit ogenblik leggen we de laatste hand aan de inventaris van alle suggesties, opmerkingen en voorstellen ter verbetering van de regelgeving met betrekking tot de bevoegdheden en de werking van de strafuitvoeringsrechtbanken, en van bepaalde technische moeilijkheden in de verschillende wetten. Daarover hebben we al een eerste keer overlegd met de betrokkenen. We zullen werken in twee fasen: een eerste fase met een aantal dringende reparaties tegen begin 2009 en een tweede fase tegen het einde van 2009. Bij Koninklijk besluit zullen een aantal artikelen in uitvoering worden gebracht die eveneens tot doel hebben ofwel de rechtspositie van gedetineerde en/of slachtoffer te verbeteren, of de werking van het geheel te verbeteren. Alles wordt ook voorbereid om tegen 1 februari 2009 een territoriale herschikking te kunnen doorvoeren bij de strafuitvoeringsrechtbanken, wat zal gepaard gaan met een uitbreiding van het aantal effectieven. Tegelijkertijd zal de bevoegdheid van de terbeschikkingstelling worden toegewezen.”*³⁰⁶ Van dergelijke initiatieven is voorlopig, op één wet³⁰⁷ die de wijziging van artikel 97 van de Wet Externe rechtspositie inhoudt na, nog niets in huis gekomen.

Op zijn site sluit de Minister zijn mededeling over de verdere inwerkingtreding van de Wet Externe rechtspositie en de Wet betreffende de Strafuitvoeringsrechtbanken als volgt af: *“De andere uitbreidingen en overdrachten zullen worden doorgevoerd tegelijk met de evolutie van de uitbreiding van de capaciteit in de strafinrichtingen gedurende 2010 en 2011. Dit zal gepaard gaan met het verhoudingsgewijs opvoeren van de personele en materiële middelen verbonden aan de uitbreidingen.”*³⁰⁸ Als we rekening houden met het recente recordcijfer van 11.000 gedetineerden, en de voorlopig zeer gestage uitbreiding van de capaciteit, kunnen we verwachten dat de verdere inwerkingtreding nog lang op zich zal laten wachten.

³⁰³ SNACKEN, S., “30 jaar strafuitvoering in België”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTERS, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 291.

³⁰⁴ VERPOEST, K., “De Wet op de externe rechtspositie van veroordeelden: België de traagste leerling van de klas?”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTERS, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 324.

³⁰⁵ SNACKEN, S., “30 jaar strafuitvoering in België”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTERS, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 291.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Wet van 6 februari 2009 tot wijziging van artikel 97 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 26 februari 2009.

³⁰⁸ DE CLERCK, S., *Strafuitvoeringsrechtbanken*, www.stefaandeclerck.be.

Opmerkelijk is ook dat indien we kijken naar de recente lijst van zowel afgewerkte als nog lopende projecten onder het huidige kabinet van Justitie, er nergens iets over de Strafuitvoeringsrechtbanken vermeld staat.

3.3 De straftoemeting

Nadat de Commissie Dupont haar opdracht tot het uitwerken van het doel van de detentie niet had kunnen afwerken, was deze opdracht doorgegeven aan de Commissie Holsters, waarin 'Subcommissie Straftoemeting werd opgericht'. Onder de titel Straftoemeting hield deze opdracht in om een voorontwerp van wet met memorie van toelichting uit te werken met betrekking tot de straftoemeting, de motiveringsplicht en de reactie- en sanctiemodaliteiten voor de strafrechter. Het ging om een moeilijk te begrenzen en uiterst complexe opdracht. Wanneer men tevens zou willen rekening houden met de materieel-strafrechtelijke en de strafprocedurele context, dan impliceert de opdracht in het beste geval niet enkel een opdracht tot conceptualisering van een straftheorie, maar ook van een strafrechttheorie als een deeltheorie van het recht. En deze kan dan zelf op zeer uiteenlopende wijzen uitgewerkt worden als een theorie van het maatschappelijk en het sociaal leven. Daarbij zijn tal van fundamentele vragen aan de orde die in de loop van de geschiedenis van het strafrecht bij herhaling zijn gesteld en die een eigentijds antwoord vragen.³⁰⁹

De werkzaamheden van de Subcommissie Straftoemeting werden naar eigen zeggen in belangrijke mate beïnvloed door het herstelrechtelijk denken. Op basis hiervan brengen ze enkele concepten naar voor³¹⁰:

- Een communicatieve en participatieve rechtspleging: deze principes moeten het evenwicht tussen de partijen bevorderen en hen wijzen op de verantwoordelijkheid die zij in het strafproces dragen.
- Algemene principes voor de straftoemeting: hier gaat het om het normaliseringsprincipe, de vrijheidsstraf als ultimum remedium, het proportionaliteitsbeginsel en de belangen van de partijen. Deze principes richten zich zowel tot de rechter als tot het Openbaar Ministerie en moeten samen met de strafdoelen gelezen worden.
- Splitsing van het strafproces in twee fasen, namelijk eerst met betrekking tot de feiten en de toerekening ervan aan de beklaagde, en vervolgens met betrekking tot de straf en de door de burgerlijke partij gevorderde schadevergoeding. De Subcommissie

³⁰⁹ DUPONT, L., "De voorstellen van de subcommissies in hun samenhang" in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 106.

³¹⁰ ROZIE, M., "De voorstellen van subcommissie Straftoemeting" in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 21 – 25.

besepte zelf echter ook dat dit de duur van het proces nog dreigt te verhogen en besloot daarom dit voorstel louter facultatief te houden.

- De strafdoelen: bevorderen van probleemoplossing en herstel, bevorderen maatschappelijke integratie van de dader, het beschermen van de maatschappij en uiting geven aan de maatschappelijke afkeuring ten aanzien van de overtreding van de strafwet. Het idee is dat deze strafdoelen onlosmakelijk verbonden zijn met het reflectieproces dat uiteindelijk leidt tot een uitspraak over de straf. In dit opzicht zijn de strafdoelen een wezenlijk deel van de motivering van de rechter en moet die hier dus ook naar verwijzen.
- De vernieuwing van de straffen, zoals de schuldigverklaring, de patrimoniale straffen, de vrijheidsbeperkende en de vrijheidsbenemende straffen.
- Verscherping van de motiveringsplicht. De rechter moet rekening houden met de strafdoelen, de persoonlijkheid van de dader, ernst van het misdrijf, het reeds uitgevoerde herstel, de maatregelen of beslissingen die de dader al in het kader van het misdrijf heeft ondergaan en de inspanningen die al op het vlak de sociale integratie werden geleverd.

De belangrijkste meerwaarde van de voorstellen van de Subcommissie Straftoemeting ten aanzien van het huidige strafrecht bestaat er onmiskenbaar in dat zij uitnodigen om het huidige strafrecht te verrijken met uitgangspunten, beginselen en werkingsprincipes van een herstelrechtelijke visie. Desondanks werd de kwaliteit van het werk overschaduwed door verschillende lacunes in het voorstel. Zo werd bijvoorbeeld wat het herstelrecht betreft slechts een zeer summiere toelichting van dit begrip opgenomen. Vervolgens is er de onbeantwoord gebleven vraag naar het maatschappelijk draagvlak voor een herstelgericht strafrecht. Daarmee samenhangend is er ook nog de vraag hoe daarin omgegaan kan worden met de vergeldingsproblematiek, die als een rode draad de verschillende historische periodes van strafrechtspleging met elkaar verbindt en ook vandaag nog prominent aanwezig is in de straftoematingspraxis. Daarenboven werd weinig of geen aandacht besteed aan de effectieve koppeling van dit herstelrecht aan de verschillende voorgestelde straffen.³¹¹

3.3.1 Legitimiteitscrisis in de straftoemeting

Ondanks de misschien ietwat lage kwaliteit van het werk van de Commissie, had zij toch een nobel doel, namelijk reflecteren over de straftoemeting in haar geheel, met daaronder ook de basale vraag: wie hoort thuis in de gevangenis? Waar vroeger om uiteenlopende redenen de zin van de vrijheidsberovende straf in het sanctiearsenaal ter discussie werd gesteld is dit luik over de legitimiteit van de gevangenisstraf de laatste jaren niet meer aan de orde geweest. In alle beleidsverklaring van de Ministers van Justitie sinds 1996, beginnende met Stefaan De Clerck I(CVP), vervolgens Marc Verwilghen (VLD), Laurette Onkelinx(PS), en Jo Vandeuren (CD&V), en opnieuw eindigend met Stefaan De Clerck II, wordt de gedachte van de gevangenisstraf als 'ultimum remedium' gehanteerd. Maar vanaf het Masterplan van

³¹¹ DUPONT, L., "De voorstellen van de subcommissies in hun samenhang" in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Straftoemeting, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 132.

Vandeurzen lijkt die vermelding volledig overbodig en zelfs tegenstrijdig, nu daarin de bouw van zeven nieuwe gevangenissen wordt voorgesteld, en het geloof in de gevangenisstraf als sanctie een heropleving lijkt te kennen. Dit betekende een definitief keerpunt.³¹²

Bij De Clerck I was de vrijheidsstraf problematisch, ten eerste vanuit effectiviteitsoverwegingen, ten tweede op basis van politieke en ethische gronden (zie ook supra Deel II, 1.2). Verwilghen kaderde het ultimatum remedium karakter van de opsluiting in het herstelrecht. Bij Laurette Onkelinx lazen we dan weer geen grootse beschouwingen over de gevangenisstraf. Desondanks was zij ook van oordeel dat de gevangenisstraf 'geen adequaat antwoord' op de delinquentie is en dat ze beperkt moet blijven tot 'noodzakelijke gevallen'. Met andere woorden: bij allen werd een spaarzame omgang met de vrijheidsberovende straf verdedigd vanuit de erkenning dat ze fel aan legitimiteit heeft ingeboet en daardoor geen al te vanzelfsprekend onderdeel kan zijn van een modern sanctiesysteem.³¹³ Desondanks is het opvallend dat iedere Minister sinds De Clerck in 1996 tegen het einde van zijn of haar mandaat telkens opnieuw en steeds nadrukkelijker kiezen voor capaciteitsuitbreiding (Infra, Deel II hoofdstuk 5).³¹⁴ Bij de lancering van het Masterplan 2008 – 2012 door Vandeurzen echter, begint de wind definitief van richting te veranderen. De uitspraak ultimatum remedium wordt wel nog vermeld, maar het scepticisme rond de zin van capaciteitsuitbreiding lijkt helemaal verdwenen. Daarenboven wordt de stijging van de gevangenispopulatie voorgesteld als zijnde een natuurfenomeen, wat men enkel kan ondergaan en zich tegen wapenen, namelijk door tot 4475 nieuwe cellen te bouwen tegen 2016.³¹⁵ De poort voor een expansionistisch beleid werd daarmee vanaf dag één van zijn bewind volledig opengezet.³¹⁶

3.3.2 Onder het beleid van De Clerck II

In de Nota Straf- en Straftuitvoeringsbeleid van 2010 wordt er – opnieuw - gesproken van de noodzaak aan een bezinning over het strafrecht. Een multidisciplinaire commissie moet onderzoeken welke maatschappelijke antwoorden het strafrecht biedt op de ontwikkelingen die zich voordoen inzake de aard en omvang van criminaliteit. Ook Onkelinx had in haar laatste beleidsnota reeds dergelijke oproep gelanceerd.³¹⁷ Welke gedragingen moeten strafrechtelijk worden gesanctioneerd? Wat is de finaliteit van het straffen? Hierbij moet deze

³¹² LEESTMANS, D., 'Wie sluiten we op, en waarom?', *Juristenkrant*, 2009, 8-9.

³¹³ DAEMS, T., "Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf", in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 27 – 29.

³¹⁴ DAEMS, T., "Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf", *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 90.

³¹⁵ DAEMS, T., "Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf", in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 30.

³¹⁶ BEYENS, K., "De Stefaan De Clerck van 1996 en die van 2009", *De Morgen*, 30 januari 2009, www.demorgen.be.

³¹⁷ DAEMS, T., "Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf", *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 80.

commissie verder gaan op basis van het werk van de Commissie Dupont en de Commissie Holsters.³¹⁸ In mijn gesprek met de aftredend Minister sprak hij mij nogmaals zijn ambities hieromtrent uit: *“Maar goed, ook het klassieke strafwetboek zou moeten worden herschreven. En dat wil daarom niet zeggen dat het op zich waardeloos zou zijn, maar we moeten inderdaad de vraag stellen: wat zijn de zwaarste straffen vandaag, wat is de gepaste sanctie, welke is de flexibiliteit die je vandaag de dag moet hebben. Door de val van de regering is dat vandaag vertraagd, maar ik stel vast dat het blijft duren, en ik hoop dat ik toch nog zo een equipe kan opstarten die dat strafwetboek schrijft. Dit is nu echt dringend nodig. Het is een droom van een opdracht om dat nu te doen, en dus kwalificaties, de type sancties, de flexibiliteit in het omgaan met sancties, bv hoe stap je van de boete op de gevangenisstraf, van de gevangenisstraf op de werkstraf, opvoedingsmaatregelen, het elektronisch toezicht: hoe moet je daar eigenlijk mee omgaan in zijn geheel. Dit is iets dat onnoemelijk gewijzigd is, en dankzij de oriëntatienota van 96 zijn er op dat vlak zeer veel zaken gebeurd. En nu moet de basis eens hernomen worden: namelijk dit strafwetboek zelf.”*³¹⁹ Maar is deze bezinning omtrent het strafrecht nu niet net waar hij 15 jaar geleden reeds voor pleitte? Daems zegt het als volgt: *“We zijn opnieuw bij start (en gaan – om in ‘Monopoly’-termen te spreken – opnieuw via de gevangenis)”*.

Daarnaast is het opvallend, dat 15 jaar na de Oriëntatienota, er van een discours dat pleit voor een spaarzaam gebruik van de vrijheidsberoving nog maar weinig overblijft in de tussenkomst van Minister De Clerck II.³²⁰ Geconfronteerd met deze kritiek stelde hij zelf³²¹ dat *“Het steeds herhalen dat het reductionistisch beleid [...] verlaten niet juist [is].”* En gaat dan verder: *“Het gaat over de balans die moet gecreëerd worden, tussen een voldoende behoorlijke capaciteit, en voldoende alternatieve mogelijkheden binnen de gevangenis, en ook buiten de gevangenis, voor strafuitvoering. Die balans moet je in evenwicht houden.”* Op basis van het (terechte) argument dat er nu een *“dramatische sfeer van straffeloosheid”* heerst, waardoor de overheid haar geloofwaardigheid verliest, zowel ten aanzien van de magistratuur, de gedetineerden, en niet het minst ten aanzien van de maatschappij stelt hij ten slotte: *“...dat moeten we dus kantelen, maar op een verstandige, evenwichtige manier. Niet nu zeggen dat we plotseling van 8000 naar 15000 of 20000 cellen gaan, helemaal niet, maar wel een bepaalde verhoging doorvoeren, en ondertussen die alternatieven en die re-integratie blijven houden.”* Als mensen dan toch van hun vrijheid beroofd worden is het de plicht van de overheid om deze vrijheidsberoving op een zo humaan mogelijke manier te laten gebeuren. En daar wordt via de voorgestelde renovatie en uitbreiding op een eerste niveau aan gewerkt. Maar terecht stelt Beyens dat ze zich niet van de indruk kan ontdoen dat het reductionistische gedachtegoed vaak op een oneigenlijke manier is aangewend om een ‘goedkoop’ beleid te voeren. De alternatieven voor de vrijheidsberoving konden nooit op zoveel middelen rekenen als het gevangeniswezen.³²²

³¹⁸ DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafwetvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, 2010, Brussel: Ministerie van Justitie, 18.

³¹⁹ Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

³²⁰ BEYENS, K., “De Stefaan De Clerck van 1996 en die van 2009”, *De Morgen*, 30 januari 2009, www.demorgen.be.

³²¹ Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

³²² BEYENS, K., “De Stefaan De Clerck van 1996 en die van 2009”, *De Morgen*, 30 januari 2009, www.demorgen.be.

Conclusie

Als de Oriëntatienota zichzelf niet onsterfelijk heeft gemaakt op het gebied van vele andere punten, dan zal het hier zeker wel gebeurd zijn. De oproep en het initiatief van De Clerck om tot een degelijke rechtspositieregeling voor de gedetineerden te komen, zowel intern als extern, hebben geleid tot wat vandaag de dag hét monument mag betekenen voor een behoorlijk, weldoordacht strafuitvoeringsbeleid: de Basiswet.³²³ En hoewel er hier en daar wat bedenkelijke wijzigingen zijn gebeurd ten opzichte van het oorspronkelijk ontwerp, dan nog is het duidelijk dat de penitentiaire wereld sinds 2005 een gigantische stap vooruit heeft gezet. Maar, het is zorgwekkend dat zes jaar later de Basiswet op cruciale punten slechts mondjasmaat wordt ingevoerd, ondanks onder meer de herhaaldelijke verzoeken van het CPT om dit wel te doen (Supra Deel I, hoofdstuk II). De bepalingen die extra rechten geven aan de gedetineerden blijken niet realistisch om uit te voeren in de hedendaagse penitentiaire context van overbevolking. Het is nu eenmaal zo dat de principes van de Basiswet voldoende ruimte vereisen om uitgevoerd te kunnen worden. Daarom had de Commissie Dupont ook tevergeefs gepleit voor een maximale bezettingscapaciteit. De prioriteiten van het beleid liggen blijkbaar eerder bij het management van de inrichtingen dan bij de gedetineerden. Christiaensen stelt terecht: *“Zolang de Basiswet op tal van punten een slapende wet blijft of beperkt en onevenwichtig wordt doorgevoerd, is onze penitentiaire realiteit nog altijd in overtreding met het legaliteitsbeginsel, veelal niet in overeenstemming met mensenrechtenverdragen, blijven we te maken hebben met verspreide en soms te summiere regelgeving en uiteraard met een onduidelijke rechtspositie van de gedetineerde.”*³²⁴

Met betrekking tot de externe rechtspositie krijgen we hetzelfde verhaal: een schitterende vernieuwing, waarbij de verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten wordt gebundeld in een goed gebalanceerde wet, en de beslissingsmacht wordt overgedragen naar de Rechtelijke macht. Echter, wegens de dramatische overbevolking blijkt het opnieuw niet realistisch om de wettelijke verworvenheden ook volledig ten uitvoer te brengen. De Strafwetvoeringsrechtbank beslist namelijk op basis van individuele gevallen, terwijl een penitentiaire administratie eerder een strafuitvoeringsbeleid baseert op manageriële argumenten.³²⁵ Het is duidelijk dat die overbevolking een duidelijke hypotheek blijft leggen op de principes die door de Basiswet en de Wet Externe rechtspositie naar voor werden geschoven. Met een beleid dat zich volledig laat leiden door de overbevolking zal de legaliteitscrisis dan ook pas opgelost geraken wanneer de overbevolking opgelost is. Het is voor De Clerck dan te hopen dat hij ongelijk zal krijgen met betrekking tot de aanzuigende kracht van bijkomende capaciteit zoals hij in 1996 argumenteerde tegen het bijbouwen van cellen, nu hij zeer veel heeft ingezet op het Masterplan.

³²³ CHRISTIAENSEN, S., “Justitiële domeinen naar de gemeenschappen. Een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering”, *Panopticon*, 2011, nr. 2, 9.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ DAEMS, T., “Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf”, *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 91.

En dan is er nog de weergekeerde stilte rond de legitimiteit van de vrijheidsstraf. Het lijkt wel alsof de Subcommissie Straftoemeting nooit heeft bestaan. Ware het niet dat De Clerck in zijn laatste Oriëntatienota een nieuwe opdracht omtrent de finaliteit van het strafrecht wil laten baseren op het werk van Dupont en Holsters. Laten we hopen dat indien deze opdracht effectief wordt uitgevoerd, de resultaten op zijn minst zullen worden bekeken en misschien zelfs angewend in het toekomstige gevangenisbeleid. Volgens De Clerck is het alvast een *“droom opdracht”*.

Hoofdstuk 4: Een herstel- en re-integratiegerichte invulling van de detentie

*“Wij werken vandaag met een Wetboek van Strafrecht; eigenlijk wil ik een Wetboek van Herstelrecht. Wij hanteren vandaag het Wetboek van Strafvordering; eigenlijk heb ik nood aan een Wetboek van Herstelvordering, met daarin een luik hersteltoemeting en een luik hersteluitvoering.”*³²⁶ Marc Verwilghen, 28 februari 2000.

De herstelrechtelijke en re-integratieve benadering zijn de laatste jaren dominante strekkingen geworden in de Belgische strafuitvoering. In dit hoofdstuk wordt dan ook kort bekeken hoe zij vanuit de Oriëntatienota uit 1996 zijn ontstaan en verder geëvolueerd, met bijkomende aandacht voor de herstelbemiddeling en de bemiddeling in strafzaken. Wegens de overheveling van de persoonsgebonden bevoegdheden naar de Gemeenschappen in 1980 is het dan ook belangrijk om te kijken welke rol zij hierin spelen. De focus hierbij ligt op de samenwerking tussen de Vlaamse overheid en Justitie.

4.1 Oriëntatienota 1996

Volgens De Clerck I was criminaliteit aanpakken in de eerste plaats herstellen. Deze aanpak wees op de opgekomen invloed van en aandacht voor de rechten van de slachtoffers binnen het strafrechtelijk beleid. Het herstelrecht was ontstaan in het begin van de jaren '90 uit een samenvloeien van de victimologie, het abolitionisme en het communitarisme.³²⁷ Een herstel- en slachtofferdimensie inbrengen in de strafuitvoering was dus ook voor België een vrij nieuw idee. Maar het is ook een aangelegenheid die niet kan worden losgekoppeld van een daadwerkelijke erkenning van het slachtoffer in alle voorgaande fasen van strafrechtsbedeling.³²⁸ Deze visie werd ook verkondigd in het plan van het nationaal forum voor slachtofferbeleid volgens hetwelk een samenleving in elke fase van de rechtsgang op efficiënte wijze de noden en rechten van slachtoffers moet beschermen. Er werd voorgesteld om een geïntegreerd werkmodel op punt te stellen, waarin de positie van het slachtoffer op coherente en consistente wijze in alle fasen van de strafrechtsbedeling – óók die van de strafuitvoering – daadwerkelijk wordt erkend. Binnen een werkgroep moesten de mogelijkheden worden onderzocht omtrent het actief sensibiliseren van gedetineerden voor

³²⁶ DUPONT, L., “Herstelrecht: afscheid van een vergeldend recht?”, in DUPONT, L., HUTSEBAUT, F. (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber amicorum Tony Peters*, Leuven, Leuven University Press, 2001, 209.

³²⁷ DE RUYVER, B., “Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving” in BALTHAZAR, T., CHRISTIAENS, J., COOLS, M., DECORTE, T., DE RUYVER, B., HEBBERECHT, P., PONSAERS, P., SNACKEN, S., TRAEST, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (eds.), *Update in de criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2004, 160.

³²⁸ KLOECK, K., “Aanzetten tot vernieuwen van het gevangenisbeleid”, in PETERS, T., VANACKER J., *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Deelredactie Panopticon ‘Strafuitvoering en Justitiële Hulpverlening’, i.s.m. de Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, KUL, 1997, II – 29.

de slachtoffer- en hersteldimensie, voor het uitwerken van schuldaflossingprogramma's, hoe men daders reeds de kans kon geven tot het vergoeden van de schade, hoe een dynamische samenwerking kan gerealiseerd worden tussen de verschillende diensten en parketten, enzovoort.

Door hun artificiële structuur en specifieke kenmerken hebben gevangenissen schadelijke effecten op gedetineerden. Het veronachtzamen van deze effecten leidt tot verschillende problemen, zowel tijdens de detentie (spanningen, conflicten, risico op geweldpleging, opstanden) als bij de invrijheidstelling (moeilijkheden om zich te re-integreren in de samenleving, wat zowel voor de gedetineerde als voor de samenleving een probleem vormt). Daarom moet getracht worden een tegengewicht te vormen voor deze kenmerken: het openen van de gevangenissen voor de buitenwereld, het versoepelen en zoveel mogelijk "normaliseren"³²⁹ van het regime.³³⁰ Een re-integratiegerichte strafuitvoering vereist naast een duidelijke wettelijke omschrijving de rechten en plichten van de gevangenen, een regime waarin hun een zinvol dagvullend programma wordt aangereikt. Dit laatste werd reeds door het CPT aangeklaagd (Supra Deel I, hoofdstuk 2). Zij beklemtoont het uitzonderlijk belang van een motiverend en gediversifieerd activiteitenprogramma en beveelt hier in de toekomst absolute voorrang aan te geven. Voor vele gedetineerden is de feitelijke regimeconstellatie een voedingsbodem om hun detentiesituatie te rechtvaardigen of te rationaliseren en om zichzelf, samen met hun medegevangenen, eerder te zien als een slachtoffer van een onrechtvaardig of tenminste onzinnig systeem. Hierdoor wordt elke mentale openheid geblokkeerd, niet alleen om het gedane onrecht te herstellen, maar ook voor de eigen maatschappelijke re-integratie.³³¹

Daarenboven moest op het psychologisch, medisch en sociaal vlak het aanbod worden uitgebreid. De mogelijkheid moet bestaan om voor iedereen die aan de gevangenisstraf begint een geïndividualiseerd detentieplan uit te werken met als doel een constructieve en toekomstgerichte invulling van de detentietijd. De modaliteiten van de strafuitvoering zouden dan mede kunnen worden gebaseerd op herstelactiviteiten ten aanzien van het slachtoffer of ten aanzien van de samenleving. Als de scharniermomenten uit de penitentiaire loopbaan, zoals uitgaanspermissies of verlof om bijzondere redenen, optimaal worden benut om de gedetineerde te responsabiliseren en te helpen bij de concrete re-integratie, en als de afspraken voorzien in het detentieplan worden nagekomen, kan er ook tot een bevredigende vervroegde invrijheidstelling worden overgegaan, indien er geen tegenaanwijzingen zijn, en de wettelijke tijdsvoorwaarden zijn vervuld.³³²

Deze ambities komen naar buiten in concrete voorstellen:

³²⁹ Het normaliseringsprincipe houdt in dat het leven binnen in de gevangenis zoveel mogelijk moet lijken op het normale leven in de maatschappij.

³³⁰ SNACKEN, S., "Juridische uittekening van het detentietraject", in PETERS, T., VANACKER J., *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Deelredactie Panopticon 'Strafuitvoering en Justitiële Hulpverlening', i.s.m. de Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, KUL, 1997, II – 49.

³³¹ BUTS, J., "Detentie en maatschappelijke integratie", in PETERS, T., VANACKER J., *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Deelredactie Panopticon 'Strafuitvoering en Justitiële Hulpverlening', i.s.m. de Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, KUL, 1997, II – 43.

³³² Ibid., II – 44.

- Betere organisatie van de onderlinge afstemming tussen psycho-sociaal personeel en externe hulp- en dienstverleners.
- Meer aandacht voor de samenwerkingsakkoorden tussen Justitie en de Gemeenschappen, die bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden en hun gezinnen.
- Het toevoegen van een coördinator maatschappelijke dienstverlening, die moet fungeren als brug tussen de gevangenis en het lokale aanbod op het vlak van onderwijs en vorming, welzijns- en gezondheidszorg, tewerkstelling en sociaal-cultureel werk.
- Enkele belangrijke initiatieven die de re-integratie kunnen bevorderen werden overwogen, zoals de financiële begeleiding van gedetineerden, rechtshulp in de gevangnissen, en experimenten om de slachtofferdimensie te betrekken bij de strafuitvoering
- Een permanente overleg- en samenwerkingsstructuur tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

Zoals reeds vaker vermeld, is een herstel- en re-integratiegericht gevangenisbeleid slechts mogelijk indien daar ook voldoende in wordt geïnvesteerd. Men vreesde dan ook dat het onafwendbaar zou zijn dat de pogingen tot realisatie van dit beleid, binnen het complexe terrein van de strafuitvoering, te maken zouden krijgen met de vanouds bekende discordantie tussen doelen en middelen. Daarenboven wezen de sceptici op het gevaar dat de bestaande spanningen tussen de basisopdrachten en kernfuncties van het gevangenisbeleid zodanig onder druk zouden komen door momentane gebeurtenissen of pragmatische imperatieven, dat zij zouden worden omgebogen tot dilemma's. Wanneer beveiliging, schadebeperking en maatschappelijke re-integratie in die zin tegen elkaar zouden worden afgewogen is bij voorbaat duidelijk in welke richting de balans zou overslaan.³³³

4.2 Herstelgerichte detentie

4.2.1 De Clerck I

Desondanks kunnen we toch stellen dat met deze voorstellen in de Oriëntatienota van De Clerck voor het eerst op grotere schaal beleidsmatige impulsen gegeven werden om de door het herstelrecht gedragen ideeën en waarden - onder andere aandacht voor de noden van het slachtoffer en het recht op herstel - geleidelijk aan te implementeren binnen de vrijheidsberoving.³³⁴ Daarenboven werd onder invloed van de zaak Dutroux en de Witte Mars ook vanuit maatschappelijke hoek heel wat druk uitgeoefend om de groep slachtoffers

³³³ Ibid., II-45.

³³⁴ VAN CAMP, T., VAN WIN, T., AERTSEN, I., DAENINCK, P., HODIAUMONT, F., MALEMPRÉ, H., *Vade-mecum Herstelrecht en gevangenis*, Gent, Academia Press, 2004, 25 – 26.

in onze samenleving een extra stem te geven.³³⁵ Zo werd de doelgroep slachtoffers van misdrijven en hun families op de Ministerraad van 28 augustus 1996 voor het eerst uitdrukkelijk als uitgangspunt van regeringsberaad genomen.³³⁶

De impulsen uit de Oriëntatienota werden veruitwendigd naar concrete daden wanneer De Clerck in oktober 1997 onder toezicht van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden en in het kader van het 'Programma ter ondersteuning van het justitieel beleid' enkele wetenschappelijke onderzoekers belastte met de bepaling van de mogelijke grondbeginselen van een globaal herstel- en slachtoffer gericht justitieel beleid en het onderzoek naar de uitvoeringsmogelijkheden van zo'n beleid. Enkele maanden later wordt er al een onafhankelijk project "herstelgerichte detentie" opgestart en toevertrouwd aan de universiteiten van Luik en Leuven.³³⁷ In drie Vlaamse en drie Waalse gevangenissen werden projecten opgestart en door de Minister van Justitie de nodige middelen ter beschikking gesteld. Na een twee jaar durend onderzoek werd in december 1999 het rapport neergelegd bij Minister van Justitie Marc Verwilghen.

Daarnaast werd in enkele wettelijke initiatieven, die ontstaan zijn naar aanleiding van de Oriëntatienota van 1996, omtrent de oplossing van de legaliteitscrisis in de strafuitvoering, veel aandacht besteed aan het herstelrechtelijk denken. Zo zien we dat de Wet van 1998 betreffende VI een belangrijke victimologische dimensie in de procedure voor de invrijheidstelling van de daders introduceerde. En ook bij de Basiswet Gevangeniswezen, die de Wet betreffende de VI heeft vervangen, staat herstel, samen met de principes van beperking van detentieschade en de re-integratie centraal.³³⁸ Zo bepaalt artikel 9 §2 van de Basiswet: *"De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt gericht op het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn re-integratie in de vrije samenleving."* (Supra Deel II, hoofdstuk 3.2)

4.2.2 Verwilghen

In zijn beleidsnota gaf Minister van Justitie Marc Verwilghen duidelijk (zie ook het citaat bij het begin van dit hoofdstuk) blijk van zijn intenties om het penitentiair beleid te laten evolueren van een vergeldend naar een herstellend concept, gebaseerd op de waarden van 'restorative justice'.³³⁹ Men moest streven naar zowel herstel van schade voor het slachtoffer, als naar het herstel van de verstoorde relatie tussen dader, slachtoffer en maatschappij.³⁴⁰ Om de veralgemening van de herstelbenadering waar te maken stelt hij voor om in elke strafinrichting een herstelconsulent aan te stellen. Zijn is samen met de gevangenisdirectie onderzoeken in welke mate ter plaatse herstelgericht gewerkt kan worden. Dit voornemen

³³⁵ VERHOEVEN, H., "Project Slachtoffer- en Herstelgerichte Detentie", *Metanoia*, 2000, afl. 22, <http://www.herstelgerichte-detentie.nl/PDF-documenten/Artikel%20Metanoia%20nr.%2022%20H.%20Verhoeven.pdf>.

³³⁶ HUTSEBAUT, F., "Strafrechtsbedeling en forensisch welzijnswerk", *Panopticon*, 1996, 546.

³³⁷ VAN CAMP, T., VAN WIN, T., AERTSEN, I., DAENINCK, P., HODIAUMONT, F., MALEMPRÉ, H., *Vade-mecum Herstelrecht en gevangenis*, Gent, Academia Press, 2004, 26.

³³⁸ Ibid., 41-42.

³³⁹ Ibid., 39.

³⁴⁰ Algemene beleidslijnen van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000, *Parl. St. Kamer* 1999-00, nr. 0198/13, 38.

werd hard gemaakt door de Ministeriële Omzendbrief nr. 1719 van 4 oktober 2000.³⁴¹ Daarnaast wou hij de lopende herstelprojecten in de zes gevangenissen verlengen zodat zij als voedingsbodem zouden fungeren voor de introductie van het herstelgericht werken in de andere inrichtingen.³⁴² Op basis van het werk van deze herstelconsulenten werden opnieuw een groot aantal projecten opgezet om de herstelgedachte binnen de detentie te integreren. Daarnaast werd veel aandacht besteed aan het aspect communicatie, daar dit centraal staat in het herstelproces tussen dader, slachtoffer en samenleving. Om dit te bevorderen werd zowel een intern als een extern werkoverleg opgestart. Waar het interne overleg zich focust op de relaties van de consulenten met de penitentiaire staf, tracht het externe overleg de noodzakelijke samenwerking van de herstelconsulenten met de organisaties van buitenaf.

Het is hier niet de plaats om een grootschalig overzicht te brengen van het grote aantal initiatieven dat is opgestart door de herstelconsulenten in het kader van een herstelgerichte detentie. Wel kunnen we concluderen dat onder rechtstreekse invloed van de Oriëntatienota van 1996, voornamelijk onder het bewind van Marc Verwilghen door middel van de herstelconsulenten, het herstelrecht zijn plaats gevonden heeft binnen de Gevangenissen. Hierdoor kunnen alle betrokkenen nadenken over het misdrijf, met de bedoeling om de verstoorde of gebroken band tussen dader, slachtoffer en samenleving te herstellen. Deze opdracht is voorwaar ambitieus, men kan zich in de gevangenis geen 'therapeutische gemeenschap' voorstellen waarin iedereen aan dezelfde doelstelling van wederopbouw zou deelnemen.

In het kader van deze herstelrechtelijke benadering is de rol van het slachtoffer doorheen de gehele strafrechtsketen exponentieel vergroot in de laatste 15 jaar. Meer bepaald met betrekking tot de strafuitvoering werd door de Wet Externe rechtspositie van 2006 werden aan verschillende categorieën van slachtoffers (burgerlijke partijen, minderjarigen, verlengd minderjarigen, onbekwamen, enzovoort) extra informatierechten gegeven. Ook in de recente Straf- en strafuitvoeringsnota van De Clerck wordt hier nog bijzonder veel aandacht aan besteed om deze procedures nog verder te verbeteren.³⁴³

4.2.3 Herstelbemiddeling en bemiddeling in strafzaken

Onder Minister van Justitie Melchior Wathelet (1988-1995, CDH), de voorganger van Stefaan De Clerck, had men reeds in 1993 een experiment opgestart rond de *herstelbemiddeling*. Het betrof een actieonderzoek door de onderzoeksgroep Penologie en Victimologie van de K.U. Leuven.³⁴⁴ De bedoeling was om in hoogdrempelige dossiers, waarin zeker zal gedagvaard worden, dader en slachtoffer bij elkaar te brengen om via een derde bemiddelaar tot een

³⁴¹ VAN CAMP, T., VAN WIN, T., AERTSEN, I., DAENINCK, P., HODIAUMONT, F., MALEMPRÉ, H., *Vade-mecum Herstelrecht en gevangenis*, Gent, Academia Press, 2004, 39.

³⁴² Algemene beleidslijnen van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000, *Parl. St. Kamer* 1999-00, nr. 0198/13, 43.

³⁴³ DE CLERCK, *Nota Straf- en Strafwitvoeringsbeleid*, Ministerie van Justitie, 2010, 60 – 62.

³⁴⁴ BULLENS, F., "Herstel en bemiddeling: spreken is goud?", *Orde van de dag*, 2003, afl. 22, 9.

conflictoplossing te komen.³⁴⁵ De *bemiddeling in strafzaken* daarentegen, welke in 1994³⁴⁶ was ingevoerd, is een vorm van regeling in der minne tussen dader en slachtoffer bij lichtere misdrijven (waar normaal gesproken niet meer dan twee jaar opsluiting voor zou gevorderd worden). In geval van een succes en naleving van de modaliteiten vervalt de strafvordering, zo niet herleeft zij en komt de zaak alsnog voor de rechtbank.³⁴⁷ Deze toepassingen van slachtoffer-daderbemiddeling zijn gebaseerd op drie pijlers: vertrouwelijkheid, vrijwilligheid en neutraliteit.³⁴⁸ Daarnaast zijn zij gericht op normbevestiging en rehabilitatie, en hebben ze een herstelgerichte en pedagogische finaliteit.

Op basis van de goede resultaten in het herstelbemiddelingsproject in het gerechtelijk arrondissement Leuven startte De Clerck in 1996 een nationaal project op om herstelbemiddeling met meerderjarige daders te ontwikkelen. Bij dit project werd er besloten om de bemiddeling uit te breiden naar de daders die reeds tot een vrijheidsstraf veroordeeld werden. Naar aanleiding van de Wet betreffende de VI en de infunctietreding van de herstelconsulenten de gevangenen is in 1999 de herstelbemiddeling dan ook uitgebreid naar de fase van de strafuitvoering. In 2005 was Laurette Onkelinx de mening toegedaan dat *“de periode van onderzoek en kleinschalig aanbod dient te worden afgesloten en dat de tijd rijp is om bemiddeling een vaste plaats te verlenen in de strafprocedure en het aanbod te veralgemenen zodat elkeen die in een strafrechtelijke procedure, in de ruime zin van het woord, is betrokken zou kunnen overwegen om hiervan gebruik te maken.”*³⁴⁹ Onder haar beleid is de herstelbemiddeling, zoals die in de praktijk reeds in de verschillende fasen van het strafproces werd gehanteerd, dan ook in het Wetboek van Strafvordering (art. 553 Sv.) ingevoerd.³⁵⁰

In 2010 heeft De Clerck een voorontwerp van wet³⁵¹ voorgesteld om de bemiddeling in strafzaken opnieuw aan te passen. Dat was nodig om een wettelijk kader te bieden aan het pilootproject proefzorg door het in te bedden in de procedure. Tezelfdertijd zou deze procedure meer coherent worden gemaakt met de herstelbemiddeling. Zo wordt voorgesteld om de mogelijke modaliteiten niet meer afhankelijk te maken van een geïdentificeerd slachtoffer, zoals was voorgesteld door een gemeenschappelijke omzendbrief van Tony Van Parys, in 1999. Men tracht hierdoor aan te sluiten bij de Europese tendens naar wettelijk geregelde en dadergerichte afhandelingsmodaliteiten op het niveau van het Openbaar Ministerie. Daarnaast wou men de naam “bemiddeling in strafzaken” veranderen in “het

³⁴⁵ DE CLERCK, S., “Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid”, in PETERS, T., VANACKER J., *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Deelredactie Panopticon ‘Strafuitvoering en Justitiële Hulpverlening’, i.s.m. de Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, KUL, 1997, I – 30.

³⁴⁶ Wet 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken, BS 27 april 1994; Deze wet voegt het artikel 216 ter van het Wetboek van Strafvordering in.

³⁴⁷ MINISTER VAN JUSTITIE, *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel, juni 1996, 29.

³⁴⁸ BULLENS, F., “Herstel en bemiddeling: spreken is goud?”, *Orde van de dag*, 2003, afl. 22, 19.

³⁴⁹ Wetsontwerp tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St. Kamer*, 2004-2005, nr. 1561/001.

³⁵⁰ Wet 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, BS 27 juli 2005.

³⁵¹ DE CLERCK, S., Voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering wat de strafbemiddeling betreft (in een procedure van verval van de strafvordering na het uitvoeren van maatregelen), 27 januari 2010, www.stefaandeclerck.be.

verval van de strafvordering na uitvoeren van maatregelen". Ten slotte was het ook de bedoeling om een eenvoudige en snelle procedure te voorzien. Hoewel artikel 216ter Sv. zeer recent nog een kleine wijziging heeft doorgemaakt, is van deze voornemens bijna anderhalf jaar later nog geen uitvoering te zien. Zij staan nog steeds in het lijstje van Stefaan De Clerck 'lopende zaken'.³⁵²

4.3 Samenwerking met de Vlaamse Gemeenschap

De samenwerking tussen de Federale overheid en de Gemeenschappen heeft met betrekking tot een herstel- en re-integratiegerichte detentie al tot verschillende akkoorden geleid. Zo zijn er zowel samenwerkingsakkoorden met het Waalse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik.³⁵³ Daarnaast bestaat er met betrekking tot hulpverlening aan veroordeelden (zowel gedetineerden als niet-gedetineerden) een samenwerkingsprotocol met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest).³⁵⁴ In dit hoofdstuk wens ik mij echter te beperken tot de regeling van de sociale hulp- en dienstverlening in Vlaanderen.

4.3.1 Het Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

4.3.1.1 Totstandkoming

In het kader van de staatshervorming werden in 1980 de persoongebonden bevoegdheden doorgegeven aan de Gemeenschappen. Deze zijn echter niet steeds even gemakkelijk af te bakenen, en zijn historisch verweven met federale materies zoals Sociale Zekerheid, Gezondheid of Justitie.³⁵⁵ Het verleden heeft ook uitgewezen dat zeker wat betreft Justitie en Welzijn, het zeer moeilijk bleek om de lijn te trekken. De hulpverlening aan gedetineerden is op basis van artikel 5, § 1, II, 7° van de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen³⁵⁶ een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen. Door diezelfde Wet werd geopperd dat de verschillende wetgevers elkaar niet mocht belemmeren, maar daarentegen moesten faciliteren. Om dit mogelijk te maken werd dan ook voorzien dat zij met elkaar

³⁵² DE CLERCK, S., "Persberichten: afgewerkte en lopende zaken", 5 oktober 2010, www.stefaandeclerck.be.

³⁵³ Samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik, *BS 11 september 1999*;

Samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de Federale Staat en het Waalse Gewest inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik, *BS 11 september 1999*.

³⁵⁴ Samenwerkingsprotocol 25 maart 1999 tussen de Minister van Justitie en de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd inzake bijstand aan personen inzake hulpverlening aan gedetineerden en aan personen die het voorwerp uitmaken van een maatregel of straf uitgevoerd in de Gemeenschap, *BS 10 september 1999*.

³⁵⁵ VOGELS, M., "Strategisch Plan 'Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden': 'the way of no return'", *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 13.

³⁵⁶ Bijzondere Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS 15 augustus 1980*.

samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op het gezamenlijk oprichten en beheren van gemeenschappelijke diensten en instellingen, en op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden.³⁵⁷ Met betrekking tot de hulp- en dienstverlening voor gedetineerden heeft dit geduurd tot 1994 voor een eerste dergelijk akkoord werd opgesteld.³⁵⁸ Het Samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 28 februari 1994 betreffende de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie zette de bakens uit voor een gemeenschappelijke visie op de detentie, bepaalde de onderscheiden rol en verantwoordelijkheid van de Federale en van de Gemeenschapsvoorzieningen en schetste het kader voor een efficiënte samenwerking tussen beide.³⁵⁹ Daarnaast worden de ‘welzijnsteams’ opgericht. Dit orgaan verenigde de diensten Maatschappelijk Werk Strafrechtstoepassing (de voorganger van de huidige Psycho-Sociale Diensten, federale bevoegdheid) en het justitieel welzijnswerk (Vlaamse bevoegdheid). Beide dienden vanuit hun eigen expertise bij te dragen tot een integrale hulp- en dienstverlening en een humane, veilige en toekomstgerichte detentie.³⁶⁰

Maar na een tijd werd duidelijk dat de Gemeenschap niet alleen een rol te spelen had op het gebied van welzijn in strikte zin. Ook de andere bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van persoonsgebonden materies moesten worden toegepast op gedetineerden.³⁶¹ Onder De Clerck was in 1998 de Interdepartementale Commissie ‘hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ heropgestart. Hierbinnen werd het strategisch plan voor een geïntegreerde aanpak van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden op basis van het samenwerkingsakkoord van 1994 uitgewerkt.³⁶² Het Strategisch Plan ‘Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’³⁶³ werd op 8 december 2000 door de Vlaamse Regering goedgekeurd.³⁶⁴ Toenmalig Minister van Justitie Marc Verwilghen toonde zijn wil om samen te werken aan de concrete uitvoering van het plan door een protocol af te sluiten met Vlaams Minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen Mieke Vogels.³⁶⁵ Dit moest de basis

³⁵⁷ MEYVIS, W., “Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: Vlaamse Gemeenschap én Justitie uitgedaagd”, *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 7.

³⁵⁸ Samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie”, *BS* 18 maart 1994.

³⁵⁹ MEYVIS, W., “Van sociale uitsluiting naar sociale aansluiting: maatschappelijke dienstverlening aan gedetineerden” in KONINKLIJKE KOMMISSIE DER BESCHERMINGSCOMITÉS (ed.), *Justitie en sociale hulpverlening: 100 jaar evolutie*, Brussel, Bruylant, 1994, 518.

³⁶⁰ BOUVERNE-DE BIE, M., DERMAUT-CLYNCKE, A., MEYVIS, W., “Van reclasseringswerk in het verlengde van justitie naar justitieel ambulant welzijnswerk in het kader van het algemeen welzijnsbeleid. Tien jaar forensisch welzijnswerk in Vlaanderen”, *Panopticon*, 1996, nr. 17, 546.

³⁶¹ CHRISTIAENSEN, S., “Justitiële domeinen naar de gemeenschappen: een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering”, *Panopticon*, 2011, nr. 2, 2.

³⁶² HELLEMANS, A., AERTSEN, I., GOETHALS, J., *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*, KULEUVEN, Fac. Rechtsgeleerdheid, Leuven Instituut voor Criminologie, 2008, 8.

³⁶³ Vlaams Strategisch Plan ‘Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: concept van samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en Justitie’ (VR/2001/13.07/DOC.0676)

³⁶⁴ VOGELS, M., “Strategisch Plan ‘Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’: ‘the way of no return’”, *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 13.

³⁶⁵ Protocolakkoord van 26 maart 2001 tussen de federale Minister van Justitie, Marc Verwilghen en de Vlaamse Minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, Mieke Vogels houdende krachtlijnen van de verdere samenwerking op het grensgebied welzijn – justitie.

leggen voor de uitvoering van het Strategisch Plan.³⁶⁶ Het Plan zelf omschrijft de missie, de doelstellingen en de programma's van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Op deze manier wil de Vlaamse overheid het recht op hulp- en dienstverlening van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving waarborgen, zodat ook zij zich volwaardig en harmonieus kunnen ontplooien in de samenleving.³⁶⁷ Het Plan gaat uit van een *recht* van gedetineerden op hulpverlening. De daadwerkelijke invulling van dit recht door de Vlaamse Gemeenschap moet waarborgen dat de rechten die aan gedetineerden gegeven worden in de Basiswet Gevangeniswezen zoals het normaliseringsprincipe geen dode letter blijven.³⁶⁸ Daarnaast wordt de hulp- en dienstverlening gesteund op een *vrijwillige* aanvaarding door de gedetineerden. Dit principe staat symbool voor het feit dat de gedetineerde, ondanks zijn vrijheidsberoving, over een eigen denk-, handelings-, en ontwikkelingsruimte beschikt waarin zijn ontwikkeling als persoon en als lid van de samenleving centraal staat.³⁶⁹ Concreet zorgt dit plan ervoor dat de bevoegde Vlaamse actoren vanaf dan, naast de reeds bestaande initiatieven inzake welzijn, nu ook hun dienstverlening zouden verzekeren inzake onder meer cultuur, sport, vorming, basiseducatie, bibliotheekwerking en arbeidsvoorziening.

4.3.1.2 Problemen in de uitvoering

In september 2001 werd met een proeffase aangevangen met de implementatie van het Plan in zes Vlaamse gevangenissen. Begin 2008 werd door de Vlaamse regering de beslissing genomen om het verder uit te breiden naar de resterende gevangenissen in Vlaanderen en Brussel.³⁷⁰ De opbouw van de hulp- en dienstverlening in de gevangenissen botste echter op bepaalde grenzen die eigen zijn aan een gevangeniscontext : een specifieke opdracht, een typische bedrijfsstructuur en -cultuur, een systeem van regels en procedures, een variabele gedetineerdenpopulatie en een architecturale infrastructuur die in de meeste gevallen gebouwd is vanuit een vroegere penitentiaire tijdsgeest.³⁷¹ Het Plan was een goede basis, maar had echter al snel nood aan bijstellingen en concretisering op verschillende vlakken. Het was onder meer nodig om de taakaftakelingen en de complementariteit nader te bepalen, en goede afspraken te maken om het functioneren van de verschillende actoren op de gemeenschappelijke werkvloer te verbeteren. Het gevolg was dat in 2007 een 'Gezamenlijk bijkomende implementatieplan Vlaamse Gemeenschap – Justitie betreffende het Vlaams Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden' gelanceerd

³⁶⁶ VOGELS, M., "Strategisch Plan 'Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden': 'the way of no return' ", *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 13 – 14.

³⁶⁷ MEYVIS, W., "Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: Vlaamse Gemeenschap én Justitie uitgedaagd", *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 7.

³⁶⁸ *Ibid.*, 8.

³⁶⁹ *Ibid.*, 9.

³⁷⁰ HELLEMANS, A., AERTSEN, I., GOETHALS, J., *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*, KULEUVEN, Fac. Rechtsgeleerdheid, Leuven Instituut voor Criminologie, 2008, 136.

³⁷¹ POLFLIET, K., "Mi casa es su casa. Over heilige huisje in gevangenissen. De Vlaamse Gemeenschap als (stille) vennoot of lijdzaam object bij de totstandkoming van een gevangenisbeleid", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 53.

werd.³⁷² Desondanks is er nog steeds sprake van overlapping van opdrachten en bevoegdheden tussen de verschillende Federale en Vlaamse actoren binnen de gevangenissen.³⁷³ Een ander probleem is dat vaak de infrastructuur van de gevangenissen niet is voorzien op de komst van de Vlaamse hulp- en dienstverlening.³⁷⁴

De Federale overheid staat dus in voor de opsluiting van veroordeelden. Zij moet ervoor zorgen dat deze opsluiting op een menswaardige manier georganiseerd kan worden. Om dat ook wettelijk vast te leggen is de Basiswet Gevangeniswezen (zie hoofdstuk...) ontwikkeld. De hulp- en dienstverlening is dan weer de bevoegdheid van de Gemeenschappen, waaraan de Vlaamse Gemeenschap met haar Strategisch Plan een duidelijke invulling heeft proberen te geven. Dit is zowat de Belgische penitentiaire blauwdruk.³⁷⁵ Nu creëert de federale overheid in haar Basiswet beginselen inzake een herstelgerichte, menswaardige en rehabiliterende strafuitvoering. Maar door de communautarisering van de persoonsgebonden bevoegdheden is zij zelf slechts deels bij machte om aan deze beginselen vorm en inhoud te geven. De Gemeenschappen zijn dus de waterdragers van Justitie.³⁷⁶ Op lokaal en bovenlokaal niveau is er reeds een stevige cultuur van overleg ontstaan. Maar op het centrale niveau is het overleg tussen Justitie en de Gemeenschappen nog voor verbetering vatbaar. Al te vaak komen de wetgevende initiatieven tot stand zonder samenspraak met de gemeenschappen. Dergelijke samenwerking zou volgens sommigen in de bijzondere wet hervorming instellingen moeten worden ingeschreven als niet facultatief maar verplicht te regelen in een samenwerkingsakkoord.³⁷⁷ De moeilijke samenwerking tussen beide overheden hebben een deel van de rechtsleer ertoe gebracht om te oordelen dat het misschien tijd wordt dat de totale bevoegdheid omtrent de strafuitvoering overgeheveld wordt naar de Gemeenschappen (en dat het vroeg of laat de facto ook zal gebeuren), tenminste “als de hoofddoelstelling bij de uitvoering van de straf dominant gelegen is in het realiseren van een toekomstgericht harmonisch maatschappelijk re-integratieproject.”³⁷⁸ Men wijst er op dat niet alleen in de gevangenissen de Gemeenschappen de waterdragers zijn van Justitie, ook inzake de beperkte vrijheid, of inzake straffen en maatregelen buiten detentie zijn er vanuit de Gemeenschappen verschillende vormingsprogramma's, therapieën, en

³⁷² CHRISTIAENSEN, S., “Justitiële domeinen naar de gemeenschappen: een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering”, *Panopticon*, 2011, nr. 2, 3.

³⁷³ HELLEMANS, A., AERTSEN, I., GOETHALS, J., *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*, KULEUVEN, Fac. Rechtsgeleerdheid, Leuven Instituut voor Criminologie, 2008, 136.

³⁷⁴ POLFLIET, K., “Mi casa es su casa. Over heilige huisje in gevangenissen. De Vlaamse Gemeenschap als (stille) vennoot of lijdzaam object bij de totstandkoming van een gevangenisbeleid”, *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 54.

³⁷⁵ CLAUS, H., “Is het Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden wel zo strategisch?”, *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 35.

³⁷⁶ CHRISTIAENSEN, S., “Justitiële domeinen naar de gemeenschappen: een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering”, *Panopticon*, 2011, nr. 2, 7.

³⁷⁷ MEYVIS, W., “Dertig jaar communautarisering hulp- en dienstverlening aan gedetineerden”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTER, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 330.

³⁷⁸ *Ibid.* 31 – 32.

begeleidingen vanuit CAW's, VDAB's, Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, instellingen voor drughulpverlening, enz.³⁷⁹

4.3.2 Onder het beleid van De Clerck II

De Clerck beseft in zijn Nota Straf- en Strafvuitoringsbeleid van 2010 dat deze 'beleidsontdubbeling' tot verschillende moeilijkheden heeft geleid op het terrein, en dat het dreigt te vervallen in een complete polarisering van het straffen (Justitie) en de hulp- en dienstverlening (Gemeenschappen). Daartoe wenst hij een efficiënter kader op te stellen dat overlappingsen vermijdt en dat leidt tot meer eenvoud en rendabiliteit.³⁸⁰ Concreet werd met betrekking tot dit streefdoel nog weinig in uitvoering gebracht wat betreft het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenissen. Wat de vrijheidsbeperkende straffen betreft zijn er ondertussen wel bepaalde initiatieven genomen om ook hier tot een samenwerkingsakkoord te komen tussen de Vlaamse Regering en Justitie betreffende de hulpverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen. Zodra er een nieuwe federale regering is, wordt het voorliggende ontwerp van raamakkoord en het ontwerp van samenwerkingsakkoord voor hulpverlening aan niet-justitiabelen formeel afgerond.³⁸¹ Het nieuwe samenwerkingsakkoord heeft betrekking op doorverwijzingen vanuit Justitie naar de Gemeenschappen, zoals in het kader van de wetgeving rond bemiddeling in strafzaken, vrijheid op proef, probatie, voorlopige invrijheidstelling, vrijheid onder voorwaarden en strafvuitoringsmodaliteiten die zijn bepaald in de wet op de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf. De volgende stap is dan een gelijkaardig samenwerkingsakkoord met de Franse en Duitstalige gemeenschap en met het Waalse en Brusselse Gewest.³⁸²

³⁷⁹ CHRISTIAENSEN, S., "Justitiële domeinen naar de gemeenschappen: een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering", *Panopticon*, 2011, nr. 2, 7.

³⁸⁰ DE CLERCK, S., *Straf- en strafvuitoringsbeleid. Overzicht en ontwikkelingen*, FOD Justitie, Brussel, 2010, 54 – 55.

³⁸¹ VANDEURZEN, J., "Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2010 – 2011", *Hand. VI. Parl. 2010 – 2011*, 27 oktober 2010, stuk 762 nr. 1, 67.

³⁸² DE CLERCK, S., Persbericht: *Organisatie van de hulpverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen*, 1 januari 2009, www.stefaandeclerck.be.

Hoofdstuk 5: Optimalisering van het gebruik van de strafinrichtingen

“Ik heb als burgemeester zeven nieuwe bruggen gebouwd, waarom zou ik als Minister van Justitie geen zeven nieuwe gevangenissen kunnen bouwen?” Stefaan De Clerck, 2009.³⁸³

5.1 Oriëntatienota 1996

Er wordt voorgesteld om een tweesporenbeleid te voeren:

Selectief gebruik van de gevangenis

Ten eerste, worden enkele maatregelen met betrekking tot het straf(uitvoeringsbeleid) naar voor geschoven, die een selectief gebruik van gevangenis moeten stimuleren. Het gaat om een verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis ten voordele van de vrijheid onder voorwaarden, en natuurlijk ook de voorrang van de vrijheidsbeperkende straffen. Deze twee eigenschappen maken deel uit van een reductionistisch voordeurbeleid. Daarnaast wordt het achterdeurbeleid gestimuleerd door middel van een gepast invrijheidstellingsbeleid, waarover later meer.

Optimaal gebruik van de gevangenis zelf

In tweede orde wordt een efficiënt gebruik van de beschikbare gevangenscapaciteit geopperd, door het verminderen van administratieve opsluitingen, het onderbrengen van gedetineerden zowel als minderjarige delinquenten in aangepaste centra, en de beschikbare ruimte optimaal te gebruiken. Verder wordt gesproken over een extra capaciteit van om en bij de achthonderd cellen. Dit waren reeds eerder geplande uitbreidingen en herstellingen in het kader van het Gevangenismeerjarenplan 1994 - 1997, en in de nota wordt gesteld dat hier verder geen uitbreidingen meer gepland hoeven te worden. Want indien men een voorrangsbepaald voor alternatieven een ernstige kans wil geven moet er van verdere capaciteitsuitbreiding worden afgezien.³⁸⁴ We hebben overigens reeds eerder gezien dat onderzoek uitwijst dat een uitbreiding in aantal cellen aanzuigend werkt. Men rekende erop dat er tegen 1998 ongeveer 8000 cellen zouden zijn, maar deskundigen wezen erop dat de spanningsverhouding tussen capaciteit en bezetting er niet op zou verminderen.³⁸⁵ Hoe dan ook ging men er van uit dat men nog een tijdje met de overbevolking zou moeten leven, maar men rekende er op/hoopte dat een efficiënt reductionistisch beleid waarin vrijheidsbeperkende sancties de hoofdrol speelden hier op termijn een einde aan kon maken.

³⁸³ LEESTMANS, D., “Prison Complet”, Panorama, Canvas, 22 februari 2009.

³⁸⁴ KLOECK, K., “Aanzetten tot vernieuwen van het gevangenisbeleid” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 26.

³⁸⁵ Ibid., II – 28.

Wat wel wordt vooropgesteld, is het aanbrengen van elementaire sanitaire voorzieningen in elke cel, alsook de vernieuwing van telefooninstallaties. Daarboven spreekt men van een evaluatie na de afwerking van het meerjarenplan, met de mogelijkheid om opnieuw voor nieuwbouw, vervangingsbouw of renovatie te kiezen.

Ten slotte, en niet het minst belangrijk, wordt er gekozen voor een herstructurering van de penitentiaire ruimte. Het idee is dat er niet méér, maar beter moet worden opgesloten:

- Classificatie van de penitentiaire bevolking volgens veiligheidsgraad.
- Benutten van open en halfopen capaciteit, en dus aangepaste infrastructuur, voor specifieke categorieën van gedetineerden zoals seksuele delinquenten, verslaafden, jonge gedetineerden, enzovoort. (Cf. Infra)
- Het terugdringen van het cellulair regime, en het laten heropleven van de leefgroepen. Dat zou meer motiverend zijn voor het personeel, en humaner en pedagogischer voor de gedetineerden. Men is echter realistisch en beseft dat het een aangepaste infrastructuur veronderstelt, alsook een ander veiligheidsconcept, mentaliteit, en gevangencultuur. De haalbaarheid hiervan moest verder worden onderzocht.

5.2 Evolutie na de Oriëntatienota

5.2.1 De Clerck I & Van Parys

De tweede algemene beleidsnota van De Clerck volgt in november 1996, enkele maanden na het uitbreken van de affaire Dutroux in augustus van hetzelfde jaar. Volgens critici wordt hier reeds een kleine afwijking gemaakt van het reductionistische ongeloof in het nut van een capaciteitsuitbreiding.³⁸⁶ Meer bepaald wordt er in die beleidsnota gehamerd op de capaciteitsuitbreiding met 400 cellen door de nieuwe gevangenis in Andenne, alsook op de succesvolle recuperatie van een aantal cellen door renovatie, en het beperkt aantal werken dat op dat moment nog aan de gang is.³⁸⁷ Maar deze werken kaderden nog in de afwerking van het meerjarenplan waarvan ook in de Oriëntatienota sprake was (Cf. supra), en zijn dus geen uiting van een hernieuwd geloof in expansie. Maar dit laatste laat uiteindelijk toch niet zo lang op zich wachten. Namelijk, bij de derde beleidsnota van De Clerck, wenste de regering haar inspanning ten behoeve van Justitie en van de veiligheid te actualiseren en verder te zetten in een nieuw meerjarenplan met dezelfde hoofdthema's, waaronder dus ook een bouwprogramma.³⁸⁸ Zo had de Ministerraad op 20 december 1996 dus toch al beslist om een bijkomende capaciteit van 1000 cellen te creëren: een nieuwe gevangenis in Limburg, en bijkomende cellen in Iltre en Nijvel.³⁸⁹ Hoewel de nota ook nog ingaat op de verdere evoluties met betrekking tot de alternatieven straffen en de bijhorende creatie van een penologisch vademecum, alsook de installatie van de justitiehuisen, het slachtoffergericht beleid etc., kunnen we hier toch al een eerste kleine breuk vaststellen in de continuïteit van een performant reductionistisch beleid. Ook De Clerck's opvolger Tony Van Parys ging hierop door, met aan de ene kant een op herstel en re-integratie gericht beleid met aandacht voor onder meer slachtoffers en alternatieve straffen.³⁹⁰ Maar ook hij wijst op de verdere vooruitgang in het kader van de duizend bijkomende cellen.³⁹¹

5.2.2 Verwilghen & Onkelinx

Met de gevangenisstraf als ultimum remedium, en extra aandacht voor de alternatieven, is straffen volgens Verwilghen geen doel op zich, maar een *“middel om te komen tot een herstel van materiële en immateriële schade en het herstel van verstoorde relaties tussen mensen onderling of*

³⁸⁶ DAEMS, T., “Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf”, *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 82.

³⁸⁷ Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1997, *Parl. St.* Kamer 1996 – 1997, nr. 727/12, 11.

³⁸⁸ Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1998, *Parl. St.* Kamer 1997 – 1998, nr. 1249/16, 6.

³⁸⁹ *Ibid.*, 13.

³⁹⁰ Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1999, *Parl. St.* Kamer 1998 – 1999, nr. 1782/7, 5.

³⁹¹ *Ibid.*, 12.

tussen individuen en de maatschappij”³⁹² De Minister van het herstelrecht zag dan ook net zoals De Clerck geen heil in het uitbreiden van de gevangenis capaciteit, want: *“Het is bekend dat onze gevangenissen overbevolkt zijn. En penitentiaire overbevolking werkt contraproductief. Als er geen menswaardige detentieomstandigheden zijn, is er ook geen ruimte voor herstel. Daarenboven moet het gebruik van de gevangenisstraf tot een minimum worden beperkt, en kunnen worden gemotiveerd vanuit de herstelgedachte, wat zoals gezegd de bescherming van de openbare veiligheid impliceert. Er wordt vanuit gegaan dat een uitbreiding van de gevangenis capaciteit op termijn niets oplost aan de overbevolking. Studies hebben aangetoond dat ook bijkomende capaciteit snel wordt ingevuld. En als men de kostprijs van een gevangenis cel in overweging neemt, is de beleidskeuze snel gemaakt. We moeten eerder bezinnen over de straftoemeting, en de eventuele gevangenisbouw plaatsen binnen een context van verbetering van de huisvesting van gedetineerden.”*³⁹³ Waar vanaf dan volgens Verwilghen wel verder in geïnvesteerd moet worden is het elektronisch toezicht en de autonome werkstraf. Maar daarnaast pleit hij voor het invoeren van een quota-wet die een maximale penitentiaire capaciteit moet vastleggen.³⁹⁴ In zijn laatste beleidsnota worden deze ambities herhaald, maar komt toch ook de capaciteitsuitbreiding meer op de voorgrond.³⁹⁵

Hetzelfde verhaal komt naar boven bij de socialistische Minister van Justitie Laurette Onkelinx: *“Overbevolking duidt op een spanning tussen beschikbare capaciteit en het aantal gedetineerden. Op beide factoren kan worden ingespeeld. Een verder uitbreiding van capaciteit wordt niet opportuun geacht, deze brengt een belangrijke financiële kost met zich mee en de recente uitbreiding heeft opnieuw aangetoond dat hiervan geen structurele oplossing mag verwacht worden. Bijkomende capaciteit stroomt op korte termijn immers weer vol door het zogenaamde aanzuigende effect van de gevangenis.”* Zij wijst dus op de kneedbaarheid van de gevangenis populatie en wenst dan ook te kneden door middel van een efficiënte stimulatie van de instroom en de uitstroom.³⁹⁶ Deze voornemens staan ook centraal in haar hierop volgende beleidsnota’s, tot in 2006 plots een nieuw puntje op de agenda komt: capaciteitsuitbreiding. Daarbij wordt gerenoveerd, bijgebouwd, maar ook nieuwbouw gepland.³⁹⁷

Het is toch eigenaardig dat keer op keer de vrijheidsstraf als ultimum remedium wordt vooropgesteld in de beleidsvoornemens van de verschillende Ministers van Justitie. En hoewel capaciteitsuitbreiding telkens als zinloos aanzuigend wordt beschouwd, komen naar het einde van het mandaat steeds kleine of grote ambities tot uitbreiding van het aantal cellen naar voor. Het recept voor het beheren van de gevangenis capaciteit heeft steeds dezelfde ingrediënten gekend, namelijk een stimulatie van de in- en uitstroom door: alternatieve straffen en maatregelen, elektronisch toezicht, terugschroeven van de voorlopige

³⁹² Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000, *Parl. St. Kamer* 1999 – 2000, nr. 0198/13, 42

³⁹³ *Ibid.*, 26.

³⁹⁴ Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2001, *Parl. St. Kamer* 2000 – 2001, nr. 0905/009, 8 – 9.

³⁹⁵ DAEMS, T., “Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf”, *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 83 – 84.

³⁹⁶ Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer* 2003 – 2004, nr. 0325/016, 35.

³⁹⁷ DAEMS, T., “Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf”, *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 83 – 84.

hechtenis, geïnterneerden relocatiseren, en uiteindelijk ook cellen bijbouwen. Deze combinatie heeft de overbevolking tot dan toe alvast nog geen windeieren gelegd. Volgens Daems ligt dit aan het gebrek aan continuïteit: *“Veel heeft te maken met het feit dat beleidsmakers tegelijk warm en koud blazen: de vrijheidsberovende straf moet de uiterste remedie zijn, maar tegelijkertijd schiet men met hagel op de (reeds in 1998 ten Grave gedragen) Wet-Lejeune, mort men over de vermeende straffeloosheid, roept men om een striktere controle van seksuele delinquenten, breidt men de ter beschikkingstelling gevoelig uit, neemt het aantal langgestraften toe, pleit men voor jeugdgevangenis, enzovoort. Het is geen sinecure om een beleid te voeren dat gericht is op het beheer van de gevangenis(over)bevolking in een klimaat waar de diagnose van de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf in toenemende mate in dovemansoren lijkt te vallen.”*³⁹⁸

5.2.3 Vandeurzen & De Clerck II: Het Masterplan

5.2.3.1 Ultimum remedium: vermelding pro forma

Bij Vandeurzen komt er een grote breuk met het verleden. Het regeerakkoord van Verhofstadt III, een interimregering die eind 2007 van start ging kondigde een aangroei van 1500 cellen aan, te realiseren binnen twee jaar, met een privaat - publieke samenwerking. Deze uitbreiding past in het ‘Urgentieprogramma voor de Strafvuitvoering’, dat naast de bouwplannen ook nog mikt op uitbreiding van de alternatieve straffen en het elektronisch toezicht.³⁹⁹ Het voornemen wordt bevestigd door het Masterplan 2008 – 2012 waarin de uitbreiding verder wordt geconcretiseerd. Het is opmerkelijk dat Vandeurzen in zijn beleidsnota van 2008 nog de zinsnede ‘ultimum remedium’ gebruikt: *“Het meest dringend is de strafuitvoering: de gevangenis zijn overbevolkt. Op bestaande sites willen we capaciteit recupereren, en cellen opnieuw bruikbaar maken door renovatie. Voorts is er nieuwbouw gepland. De toepassing van het elektronisch toezicht moet worden bijgesteld en de werking van de nog jonge strafuitvoeringsrechtbanken vraagt bijzondere zorg. Investerings in preventie en alternatieve straffen geven aan dat we gevangenisstraf beschouwen als «ultimum remedium».”*⁴⁰⁰ Meer dan een loutere vermelding lijkt dit niet te zijn, en inhoudelijk is het nog weinig waard.

Waar voordien steeds de kostprijs of het aanzuigend effect van nieuwe gevangenis als argumenten tegen extra capaciteit werden aangewend, worden deze nu niet meer vermeld, of ontkend: *“Ik betwist de stelling dat meer gevangenis capaciteit leidt tot meer gedetineerden. Het beste tegenvoorbeeld is Nederland dat een grootscheepse capaciteitsuitbreiding doorvoerde en vandaag 20 % van z’n cellen op overschot heeft. Als we bovendien het aantal gedetineerden per aantal inwoners vergelijken met de scores in onze buurlanden, stellen we vast dat wij lager dan het gemiddelde uitkomen.”*⁴⁰¹ Ook De Clerck heeft deze argumenten overgenomen ter verdediging van de capaciteitsuitbreiding.⁴⁰² Daarnaast gaat zelfs de verdere tenuitvoerlegging van de wetten

³⁹⁸ Ibid., 91.

³⁹⁹ Ibid., 92

⁴⁰⁰ Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St.* Kamer 2007 – 2008, nr. 0995/003.

⁴⁰¹ Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, Brussel, Ministerie van Justitie, 18 april 2008, 11.

⁴⁰² Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

zoals de Basiswet, en de Wet externe rechtspositie moeten wijken zolang de overbevolking aanhoudt: *“Een geloofwaardige strafuitvoering is onhaalbaar zolang de overbevolking aanhoudt. Een correct parcours voor de alternatieve maatregelen is onhaalbaar zolang de overbevolking aanhoudt. Een correcte implementatie van de opleidingsinitiatieven voor de overbevolking is onhaalbaar zolang overbevolking aanhoudt. Met andere woorden: deze overbevolking is verantwoordelijk voor het falen, ondanks enorm veel goede wil en expertise, van een deel van onze rechtsbedeling.”*⁴⁰³ Omdat de overbevolking elk initiatief verlamt, wordt de capaciteitsuitbreiding naar voren geschoven als een absolute voorwaarde voor een humaan en geloofwaardig strafuitvoeringsbeleid en voor vernieuwing binnen de gevangenis.⁴⁰⁴

Naast het ongeloof in de uitbreiding zagen we vroeger steeds de wil om door middel van in- en uitstroomtechnieken de gevangenispopulatie te kneden. In het Masterplan komt men echter op basis van een Zwitserse studie van de Europese penitentiaire statistieken tot de conclusie dat *“zelfs met een ongewijzigde curve van criminaliteitstoename – quod non – de gevangenisbevolking zal blijven toenemen”*⁴⁰⁵ Het is met andere woorden een internationaal onoverkomelijk fenomeen dat ons land ook in zijn greep heeft. De nieuwe gevangenen zullen ook moeten voorzien zijn op een toekomstige groei. Door De Clerck wordt gemikt op 10.000 gedetineerden als vertrekpunt voor zijn beleid.⁴⁰⁶ Dat cijfer is gebaseerd op wie er reëel in de gevangenis zit. Dat er geen prognoses worden gemaakt is een goed punt. Anderzijds, als we zien dat we vandaag de dag al reeds met recordpieken van 11.000 gedetineerden zitten, is het afgaan op de bestaande situatie ook geen ideale oplossing. Ondertussen zou er alweer een gevangenis kunnen worden toegevoegd aan het plan. In de rechtsleer wordt daarom voorgesteld om een streefcapaciteitscijfer voorop te stellen, dat gebaseerd is op een visie op de zin en het nut van de gevangenisstraf vandaag.⁴⁰⁷ Volgens critici is deze statische en mechanische visie op gevangenispopulaties niet alleen niet correct, maar het bijkomende fatalisme druist in tegen het geproclameerde ultimum-remediumprincipe en is ook paradoxaal : de maakbaarheid van de gevangenispopulatie was (en is nog steeds) het uitgangspunt van het beheer en de beheersing van de gevangenispopulatie door de uitvoerende macht in dit land.⁴⁰⁸

Niet alleen wordt het ultimum remedium van de vrijheidsstraf compleet verloochend, het wordt in een update van het Masterplan zelfs in een bijzonder goed daglicht gezet. De zes geplande nieuwe gevangenen moeten niet alleen de overbevolking en de normale

⁴⁰³ Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, Brussel, Ministerie van Justitie, 18 april 2008, 11.

⁴⁰⁴ JANSSENS, F., BEYENS, K., “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 7.

⁴⁰⁵ Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, Brussel, Ministerie van Justitie, 18 april 2008, 5.

⁴⁰⁶ In 1996 was dit nog 8000, en een jaar later vond hij 9000 wel een geschikt cijfer om België op een ‘aanvaardbaar Europees peil’ te brengen. Het steeds verdedigen van een nieuwe norm, illustreert hoe de norm zich aan de feiten aanpast; DAEMS, T., “Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf”, in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 31.

⁴⁰⁷ JANSSENS, F., BEYENS, K., “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 10.

⁴⁰⁸ Ibid.

verwachte groeicurve opvangen, maar zullen ook voorzien in een buffercapaciteit.⁴⁰⁹ Om mensen warm te maken voor dergelijke – veelal niet de meest aantrekkelijke – inrichtingen wordt er gewezen op de maatschappelijke impact van de gebouwen. De inplanting van een strafinrichting heeft namelijk vele voordelen voor de gemeente waar zo’n belangrijke infrastructuur wordt gerealiseerd. Zo creëert het rechtstreekse tewerkstelling in de gevangenis zelf, en onrechtstreekse tewerkstelling in de aanverwante sectoren zoals de hulp- en dienstverlening, alsook de lokale politie. Daarenboven geeft het een impuls voor de economische activiteit (toelevering van goederen voor de hotelfunctie, energie, technisch onderhoud en schoonmaak, etc.). Vervolgens wordt gewezen op de gevolgen voor de omgeving : *“In de praktijk kan gesteld worden dat de gevangenis een rustige buur is voor de omwonenden”* En verder: *“Iedere cel is niet meer milieubelastend dan vb. een studentenkamer.”*⁴¹⁰ Terecht wordt door Daems gesteld dat hoewel deze argumenten een grond van waarheid bevatten, zij niets te maken hebben met het streven naar een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, met daarbij het ultimum-remediumprincipe en het beperken van de detentieschade als centrale uitgangspunten. Meer nog: *“Men begeeft zich hier op glad ijs: indien zelfs het Ministerie van Justitie het niet langer nodig acht om in zijn communicatie met de burger te wijzen op de noodzaak aan een spaarzame omgang met de vrijheidsberoving en het nalaat om (anders dan voorheen, zie boven) de argumenten tegen de vrijheidsstraf in herinnering te brengen, waarom zou er dan nog een rem op die gevangenscapaciteit moeten staan?”*⁴¹¹

5.2.3.2 De concrete bouwplannen

Het gaat om een grootschalig project, dat op verschillende wijzen het aantal cellen wenst uit te breiden. Er geldt een renovatieprogramma voor het herstel van verloren capaciteit, een uitbreiding van de capaciteit op de bestaande sites, en een uitbreiding door nieuwe gevangenissen. Het gaat om 7 projecten in nieuwbouw, en dan nog eens 4 projecten ter vervanging van oudere gevangenissen. Bij deze laatste zit één megagevangenis in Brussel die ruimte zal moeten geven aan ongeveer duizend gedetineerden. Vandaag de dag tellen we 8384 cellen (exclusief de gehuurde cellen in Tilburg). Door het uitgebreid Masterplan zouden we moeten komen tot een totale bouw van 4475 cellen. Daarvan zijn er 2235 cellen bijkomende capaciteit. Die is verdeeld onder de volwassenen (67 %), de geïnterneerden (20 %) en jeugdige delinquenten. De overige cellen komen ter vervanging van compleet verouderde inrichtingen. Ten slotte worden nog eens 268 cellen gerenoveerd. Rekening houdend met een gemiddelde kostprijs van 150.000 euro per cel⁴¹² zou de totale bouw van de cellen uitkomen op ruim 671 miljoen euro (de financiering zal wel langs een speciale

⁴⁰⁹ Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, Brussel, Ministerie van Justitie, 18 april 2008, 7.

⁴¹⁰ Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden. Stand van zaken en bijkomende projecten tot 2016, Brussel, Ministerie van Justitie, 23 december 2008, 6 – 7; zie ook www.stefaandeclerck.be.

⁴¹¹ DAEMS, T., “Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf”, in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 36 – 37.

⁴¹² Dit is de bruto all-in prijs die door De Clerck zelf naar voor wordt geschoven, rekening houdend met de prijzen van de gronden, de infrastructuur, het gebouw en de technologie. Integraal verslag Commissie voor de Justitie, *Hand. Kamer*, 2008 – 2009, 28 januari 2009, CRIV 52 COM 435, 9.

‘BDFM’-formule lopen, waarover later meer).⁴¹³ Het is hier niet de plaats om dieper in te gaan op elke nieuwe specifieke gevangenis, maar we kunnen wel meer algemeen kijken naar (het gebrek aan) de visie die gepaard gaat met dit expansieve beleid. Volgens veel rechtsgeleerden⁴¹⁴, politici⁴¹⁵ en journalisten⁴¹⁶ is het uitbreiden van de gevangenis capaciteit niet noodzakelijk negatief. Want los van het aanzuigende effect van bijkomende capaciteit, kan men er niet naast kijken dat vele gevangenissen zich qua infrastructuur in erbarmelijke toestanden bevinden. Sommige vallen bijna letterlijk uit elkaar.⁴¹⁷ Niet verwonderlijk ook als men bedenkt dat de meeste gevangenissen dateren van het begin de 19^{de} eeuw.⁴¹⁸ Dus als we aanvaarden dat die nieuwe gevangenissen er gaan komen, en dat ze in bepaalde gevallen ook effectief nodig zijn, is de vraag: hoe zullen deze gevangenissen er moeten uitzien? Als we kijken naar het kostenplaatje van het Masterplan is een dergelijk onderzoek zeker geen overdreven luxe.

a. Het model Ducpétiaux

De oudere gebouwen zijn vaak gevangenissen die gebouwd zijn volgens het model van Eduard Ducpétiaux. Die was in het midden van de 19^{de} eeuw verantwoordelijk voor een revolutionaire omwenteling in de visie rond de gevangenisstraf en daarbij horend de gevangenisbouw. Meer bepaald waren morele verbetering door religieuze oefening, gevangenisarbeid en individuele bezinning in afzondering de hoeksteen van het gevangenisregime van Ducpétiaux: ‘ora et labora’. Vanuit deze visie werden dan ook voor de typische stervormige ‘panopticongevangenissen’ van Bentham gekozen. Deze gevangenissen moeten zowel aan de bewoners als de buitenstaanders de symbolische boodschap van afschrikking meegeven. Onder meer door de hoge muren met wachttorens, kantelen, prikkeldraad, immense poorten en zware deuren. Aan de binnenkant was er een cellulaire structuur, en gotische kerkachtige architectuur. De enige gemeenschappelijke ruimten waren er om te bidden of te werken. Zo weinig mogelijk contact zowel binnen als buiten de gevangenis moest criminele besmetting vermijden. We zien hier dus een duidelijke penologische visie op de vrijheidsberoving, ontwikkeld vanuit het *less eligibility*-concept (dit stelt dat het leven in de gevangenis niet beter mag zijn dan het leven van de minst gegoede groepen in de samenleving), en waarbij men door hard werken en (religieuze) bezinning tot inkeer kan komen. Deze visie werd dan vervolgens geconcretiseerd in de architectuur van de gevangenis zelf.⁴¹⁹

⁴¹³ JANSSENS, F., BEYENS, K., “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 9.

⁴¹⁴ Zie oa. interview met Freddy Pieters, bibliografie p. 126.

⁴¹⁵ Zie oa. interview met Renaat Landuyt, bibliografie p. 123.

⁴¹⁶ Zie oa. interview met Dirk Leestmans, bibliografie p. 118.

⁴¹⁷ In maart 2011 werd bijvoorbeeld door de pers aan de alarmbel getrokken omwille van het instortingsgevaar in de gevangenis van Verviers. “Gevangenis Verviers stort in – ‘je kan door de muur ontsnappen’”, *Gazet van Antwerpen*, 22 maart 2011, <http://www.gva.be/nieuws/binnenland/aid1029810/gevangenis-verviers-stort-in-je-kan-door-de-muur-ontsnappen.aspx>.

⁴¹⁸ Integraal verslag Commissie voor de Justitie, *Hand. Kamer*, 2008 – 2009, 28 januari 2009, CRIV 52 COM 435, 10.

⁴¹⁹ JANSSENS, F., BEYENS, K., “Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?”, *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 12 – 13.

b. De gevangenis voor de 21^{ste} eeuw

Sinds de Oriëntatienota van 1996 waait er in de strafuitvoering in België een nieuwe wind. Dat is al duidelijk gebleken uit de vorige hoofdstukken in deze masterproef. Met de Basiswet van 2005 werden bepaalde rechten van de gedetineerden erkend, en werd er uitgegaan van principes zoals de beperking van de detentieschade door herstel en re-integratie gerichte vrijheidsberoving. Het normaliseringprincipe en het responsabiliseringsprincipe zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Met het Strategisch Plan hebben we gezien dat de Vlaamse overheid het initiatief heeft genomen om de waarden van deze nieuwe wetgeving om te zetten in de praktijk door een uitgebreid en gevarieerd aanbod aan hulp- en dienstverlening aan te bieden aan de gevangenen. Daarnaast werd de herstelnotie geïntroduceerd en werden in de gevangenen herstelconsulenten aangesteld. Rekening houdend met het feit dat een gevangenis ettelijke decennia zal moeten meegaan is het belangrijk dat net zoals bij Ducpétiaux, ook nu aandacht wordt besteed aan hoe deze nieuwe visie op detentie wordt omgebogen naar de constructie van nieuwe gevangenen. Dat is iets waar in het Masterplan weinig tot geen aandacht aan wordt besteed. Daarnaast werd op het colloquium 'Prison Make' een uitnodiging gedaan naar aannemers, projectontwikkelaars en architectenbureaus om mee na te denken over de nieuwe uitdagingen. Door de sprekers de indruk gewekt dat alles in een razendsnel tempo zal moeten gebeuren, indien men de deadlines die worden vooropgesteld in het Masterplan wil respecteren.⁴²⁰ In mijn gesprek met hem had De Clerck op deze kritiek laconiek geantwoord dat hij al tevreden was met de kritiek dat het eens te snel vooruitgaat.⁴²¹ Tegen Renaat Landuyt zei hij bij de bespreking van het Masterplan in de Commissie Justitie in de Kamer: *"Sommigen zeggen dat ik sneller moet gaan. Sommigen zeggen dat wij trager moeten gaan. On verra. Wij zullen dossier per dossier proberen vooruit te gaan. Ik probeer zeer pragmatisch te zijn in deze dossiers."*⁴²²

Maar vanuit welke penitentiaire visie zullen de nieuwe gevangenen dan wel vorm krijgen? Op het colloquium werd onder meer Rob Hootsmans aan het woord gelaten, een Nederlands architect die vaak in opdracht van de Nederlandse overheid werkt. Daarbij toonde hij beelden van de nieuwe Nederlandse gevangenen, en verduidelijkte daarbij de achterliggende visie. Daar is men sinds de jaren negentig beginnen afstappen van het re-integratieve aspect van de detentie, en in de plaats gemaakt voor een meer repressief klimaat. In het kader van onze Basiswet lijkt Nederland dan misschien niet zo'n goed voorbeeld. De gevangenen zoals die tegenwoordig in Oostenrijk, Noorwegen of Denemarken zijn gebouwd worden door de rechtsleer naar voor geschoven, omdat daar principes als normalisering, voorbereiding tot re-integratie en rehabilitatie radicaal worden uitgewerkt. Het gaat om gevangenen waar gedetineerden in kleine groepen samenleven

⁴²⁰ Ibid., 8.

⁴²¹ Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

⁴²² Integraal verslag Commissie voor de Justitie, *Hand. Kamer*, 2008 – 2009, 28 januari 2009, CRIV 52 COM 435, 48.

op een manier die strookt met een normale samenleving. Ze gaan zelf koken, behouden een beetje geld, dragen hun eigen kledij, en hebben elk een eigen dagtaak, enzovoort.⁴²³

Snacken pleit dan ook om vanuit een reductionistisch perspectief kleine inrichtingen te creëren, die worden ingedeeld in leefeenheden, met een opendeur regime, een voldoende aanbod aan constructieve activiteiten, en een overlegstructuur tussen de gedetineerden en het personeel, zodat de gedetineerden in een omgeving leven waar op een constructieve en respectvolle manier met elkaar wordt omgegaan. In een dergelijk gevangenisstelsel moet ook de vorming van de penitentiaire beampten extra aandacht krijgen nu hun taken meer gericht worden op de interpersoonlijke communicatieve aspecten en de kennis van complexe individuele, psychische en maatschappelijke problemen. De gedetineerden moeten dicht bij hun familiale en sociale netwerken gelokaliseerd worden en de infrastructuur dient onder meer gericht te zijn op het ontvangen van bezoek. Ten slotte zouden de gevangenissen onder een gemeenschappelijk beheer moeten staan van Justitie en de Gemeenschappen en Gewesten, zodat de doelstellingen uit de Basiswet werkelijk uitvoering kunnen krijgen.⁴²⁴ Dergelijke instellingen zouden de ideale gevangenissen voor de 21^{ste} eeuw zijn.

Volgens De Clerck hebben wij de traditie noch de mogelijkheden om in dergelijke Noord-Europese gevangenisstelsels te gaan voorzien. Leefgroepen zijn een ideaalvorm, maar helemaal niet vanzelfsprekend, onder meer omdat er een heel grote groep voorlopig gehechten zit, die je niet op dergelijke manier kan organiseren. Anderzijds is er een hele grote diversiteit in de gevangenissen, waardoor het vormen van een leefgroep een kunst op zich is.⁴²⁵ Daarnaast wijst hij op een metropole stad als Brussel waar dergelijke verschillende kleine paviljoenen zeker onmogelijk zijn. Als je deze capaciteit in een directe omgeving moet opvangen is er volgens hem geen andere manier om ermee om te gaan dan dit te centraliseren.⁴²⁶ In Brussel komt er dan ook één grote gevangenis met 1200 cellen die zowel Vorst, Sint-Gillis als Berkendael zal moeten vervangen.

Volgens het Masterplan zullen de gevangenissen gebouwd worden op basis van de zogenaamde 'DBFM-formule', die staat voor 'Design, Build, Finance, Maintain'. Het project wordt daarbij uit handen gegeven aan groepen van privébedrijven die de gevangenissen gaan ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden. Wanneer de gevangenis op punt staat en klaar is om in gebruik genomen te worden, gaat de Belgische overheid deze huren van de privébedrijven. Op deze manier schuift de regering dus de kost van deze gevangenissen door naar de toekomst. Dus schrijft de federale overheid een opdracht uit waarbij aan de hand van verschillende elementen de kwalitatief beste equipes (architectuur, landschapsarchitectuur, professionele knowhow, etc.) worden geselecteerd. Daarbij zegt De Clerck veel belang te hechten aan de visie van deze equipes : hoe zien zij de gevangenis van de 21^{ste} eeuw. Dat aanvankelijk in de lastenboeken stond dat het opnieuw Ducpétiaux

⁴²³ JANSSENS, F., BEYENS, K., "Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 12 – 13.

⁴²⁴ SNACKEN, S., " 'A liberal is a conservative who's been arrested' (John Grisham, The Brethren)", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 27 – 31.

⁴²⁵ JANSSENS, F., "We moeten durven zoeken naar nieuwe modellen van detentie!", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 78.

⁴²⁶ Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

gevangenissen moeten zijn, heeft hij laten schrappen. Hij beseft zelf ook dat in het kader van re-integratie, rehabilitatie en herstel, deze types van gevangenissen niet echt ideaal zijn.⁴²⁷ Desondanks zijn ondertussen al voor enkele gevangenissen (Dendermonde, Beveren) de contracten getekend, maar zitten de uitgangspunten van een gevangenis van het type Ducpétiaux er nog steeds in.⁴²⁸

⁴²⁷ JANSSENS, F., "We moeten durven zoeken naar nieuwe modellen van detentie!", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 77.

⁴²⁸ Interview met Stefaan De Clerck, bibliografie p. 132.

BESLUIT

Vijftien jaar geleden werd met de oriëntatienota Straf- en Gevangenisbeleid van Stefaan De Clerck een golf van vernieuwing in gang gestoken die het gevangenisbeleid - en nog ruimer het strafuitvoeringsbeleid - een nieuw elan moest geven. Het heeft geleid tot de wettelijke verankering van de rechten van de gedetineerden, zowel wat betreft hun interne als externe rechtspositie, terwijl zij voordien overgelaten werden aan de grillen van de penitentiaire administratie. Nu bestaat er een multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank die hierover zal oordelen, in de plaats van de Commissies voor de Voorwaardelijke Invrijheidstelling. Daarenboven werden door de Basiswet Commissies van Toezicht opgericht. Binnen dit nieuw wettelijk kader krijgt de detentie ook nieuwe basisfuncties mee. De schadebeperkende, de bewarende en de re-integrerende functie worden geoperationaliseerd in het normaliseringprincipe, wat zoveel wil zeggen als 'het zoveel mogelijk doen lijken van de detentie op het normale leven in de samenleving'. Om hieraan uiting te geven werd onder meer door de Vlaamse Gemeenschap een strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden opgesteld. Vanuit de herstelrechtelijke dimensie werden herstelconsulenten in de gevangenissen ingevoerd, en aan de slachtoffers werden meer rechten gegeven. Daarnaast werd vanuit het principe van een vrijheidsberoving als ultimum remedium bijzondere aandacht besteed aan alternatieve straffen, met de invoering van het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit en de autonome werkstraf als grootste vernieuwingen. Onder meer om bij deze alternatieven ook diezelfde kwalitatieve herstel- en re-integratie gerichte uitvoering te creëren werden de justitiehuisen opgericht. Zij moesten de transparantie en de interne samenhang binnen het parajustitieel veld verhogen.

Dat zijn in een notendop enkele van de belangrijkste bijdragen aan de strafuitvoering van de voorbije 15 jaar, die onder de rechtstreekse invloed van het beleid van De Clerck in 1996 zijn verwezenlijkt. Het zijn zeer belangrijke vernieuwingen, die de Belgische strafuitvoering hebben proberen voor te bereiden op de 21^{ste} eeuw. Maar de realiteit is minder rooskleurig. Want keer op keer hebben deze initiatieven moeten lijden (en lijden zij nog steeds) onder de overbevolking die nog steeds weelderig tiert in de Belgische penitentiaire sector. Daardoor zijn nog steeds enkele van de problemen, waarvoor deze initiatieven een oplossing moesten aanreiken, zeer actueel. Zij lijken slechts te kunnen worden opgelost wanneer het capaciteitsprobleem zelf wordt opgelost. Ondertussen wordt de slechte reputatie van België telkenmale bevestigd door de rapporten van het CPT, dat heel recent zelfs bedreigd heeft met het afleggen van een 'publieke verklaring', waardoor België spreekwoordelijk aan de Europese schandpaal zou worden genageld met betrekking tot zijn gevangenisbeleid.

De legaliteitscrisis

Het werk van de Commissie Dupont en de Commissie Holsters heeft ervoor gezorgd dat de rechten van de gedetineerden verankerd werden in wetteksten. Deze wetten zijn door het parlement goedgekeurd en werden ruim 5 jaar geleden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Op zich een politiek succes, maar de kwaliteit van de wet moet natuurlijk ook nog veruiterlijkt worden in de praktijk. Na al die tijd zijn een groot deel van de bepalingen van de Basiswet nog steeds niet in werking. Daarenboven zijn sommige bepalingen al door de wetgever teruggeschroefd. Telkens weer gaat het om artikels die rechten voor de gedetineerden inhouden. Het argument voor dit uitstel is altijd opnieuw dat de inwerkingtreding niet realistisch is omwille van de overbevolking. De uitwerking van de beginselen die vervat liggen in de Basiswet veronderstellen voldoende ruimte, zowel voor de gedetineerden als voor het gevangenispersoneel. Ook bij de Wet externe rechtspositie is de inwerkingtreding van de meerderheid van de bepalingen nog altijd uitgesteld. De volledige bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank over het invrijheidstellingsbeleid zou leiden tot een vertraagde uitstroom in de gevangenissen en op die manier het capaciteitsprobleem verder voeden. Voorlopig blijft de legaliteitscrisis dus grotendeels onopgelost en blijft de uitvoerende macht met de oude regelingen nog steeds de touwtjes stevig in handen houden, onder meer wat betreft het invrijheidstellingsbeleid. De Clerck bepleit zijn gevangenisbouw vanuit het argument dat die ten dienste moet staan van de humanisering van de detentie. Vanuit dit standpunt zou de legaliteitscrisis dus een argument kunnen vormen om voor extra capaciteit te pleiten,⁴²⁹ maar hoe dan ook blijft de penitentiaire realiteit voorlopig in strijd met het legaliteitsbeginsel.

Herstel- en re-integratiegerichte uitvoering van straffen

Hierboven werd reeds gesteld dat de Basiswet geen volledige implementatie kan krijgen omdat de basisbeginselen een bepaalde ruimte vereisen. De uitvoering van het Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden, dat een praktische toepassing moet geven van het normaliseringsprincipe uit de Basiswet door onder meer het verzekeren van initiatieven in het kader van welzijn, sport, cultuur, vorming, basiseducatie en dergelijke meer, blijkt in de praktijk dan ook vaak te kampen met problemen. Naast enerzijds overlappingen tussen opdrachten en bevoegdheden bestaat er ook vaak een probleem in verband met de infrastructuur. Door de rechtsleer wordt er dan ook gepleit voor een grote aandacht voor deze problematiek bij het ontwerpen van de geplande nieuwe instellingen die voorzien zijn door het Masterplan. Meer bepaald moet zoals de penitentiaire visie van Ducpétiaux in de 19^{de} eeuw verwerkt werd in de architectuur van de gevangenissen, nu de hedendaagse benadering van de vrijheidsstraf zoals die is uitgewerkt in de Basiswet, worden geïmplementeerd in de gevangenis van de 21^{ste} eeuw. Want in het volgende decennium zouden er zeven nieuwe gevangenissen gebouwd moeten worden.

⁴²⁹ DAEMS, T., "Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf", *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 91.

De alternatieven moesten met de idee van de gevangenisstraf als ultimum remedium, een primaire positie innemen in ons sanctiestelsel en op die manier de instroom in de gevangenissen gaan verminderen. Maar ook hier zien we dat die overbevraagd zijn, wat de kwaliteit van de uitvoering heeft gehypotheekeerd. Door een zeer ruime toepassing van de werkstraf is er een tekort aan werkplaatsen, en een te grote werklast bij het begeleidend personeel (justitiehuisen). Daardoor wordt nu vaak voorbij gegaan aan het voorafgaand maatschappelijk onderzoek, wat niet verplicht is. Maar opdat het systeem zijn geloofwaardigheid kan behouden is een goede voorbereiding en behandeling van de dossiers cruciaal. Enkel op die manier is er een geïndividualiseerde werkstraf mogelijk. Vandaag lijkt het eerder een contract tussen de overheid en de werkgestrafte, waarbij een bepaald aantal uren moet worden voldaan, en de justitieassistent weinig meer doet dan het controleren van de uitvoering. Ook bij het elektronisch toezicht is de uitvoering beïnvloed door een excessief gebruik. In 2006 heeft de regering hier besloten om de toepassing van het ET massaal uit te breiden, wat ten koste is gegaan van de begeleiding. We gingen van een sociaal ET, waarbij individualisering en aandacht voor de re-integratie centraal stonden, naar een systemisch ET, dat gepaard gaat met een inhoudsloze, kale invulling. Zeer recent nog werd zelfs besloten om over te gaan tot een vorm van thuisdetentie, waarbij de begeleiding compleet wegvalt, en een veroordeelde een bepaalde periode thuis zit en de centrale gealarmeerd wordt als hij buiten het afgesproken tijdsschema zijn huis verlaat.

Legitimiteitscrisis

We hebben gezien dat bij de De Clerck, en ook bij zijn opvolgers (Van Parys, Verwilghen en Onkelinx), de vrijheidsstraf het 'ultimum remedium' moet zijn. Elk gingen ze op basis van verschillende argumenten uit van de subsidiariteit van de opsluiting. Daarbij werd capaciteitsuitbreiding keer op keer als weinig zinvol ervaren om de overbevolking te bestrijden, enerzijds vanuit financiële overwegingen, anderzijds vanuit meer pragmatische redenen (zoals bijvoorbeeld het omstreden 'aanzuigende effect' van nieuwbouw). Maar telkens opnieuw en steeds nadrukkelijker, werd ondanks dit scepticisme ten opzichte van de vrijheidsstraf, naar het einde van het beleid opnieuw de capaciteitsuitbreiding op de agenda geplaatst. Steeds weer wou men de nadruk in de eerste plaats op de alternatieve straffen leggen, maar die hebben nooit op dezelfde middelen kunnen rekenen als het gevangeniswezen. Zelfs nog in de laatste nota straf- en strafuitvoeringsbeleid van De Clerck valt te lezen dat de alternatieven breder moeten worden toegepast.

Het is zeer moeilijk om een antwoord te vinden op de complexe vraag waarom België er al zo lang niet in slaagt een behoorlijk penitentiair beleid te voeren. Maar wat het reductionisme betreft heeft dit nooit écht uitvoering gekend. Het was een beloftevol project, maar door de vaak voortijdig afbrekende regeringstermijnen miste het een bepaalde continuïteit.⁴³⁰ Men maakte steeds gebruik van een bepaalde cocktail aan maatregelen

⁴³⁰ CHRISTIAENSEN, S., "Justitiële domeinen naar de gemeenschappen. Een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering", *Panopticon*, 2011, nr. 2, 10.

waarbij er steeds zowel warm als koud werd geblazen.⁴³¹ Hierdoor waren we terecht gekomen in een stilstandbeleid, waarvan de door Rutherford omschreven kenmerken (Supra, Deel I, hoofdstuk 3) perfect op ons land toepasbaar zijn. Ondertussen lijkt de vraag naar de zin van de straf volledig van het toneel verdwenen te zijn, ondanks het rapport dat hierover geschreven was door de Subcommissie Straftoemeting, die deel uitmaakte van de Commissie Dupont. Dat heeft voor Vandeuren, en vervolgens De Clerck II de deur wagenwijd opengezet voor een expansief beleid. Maar het expansieve gevangenisbeleid, en ruimer het strafuitvoeringsbeleid laakt een globale visie. De laatste oriëntatienota is eerder een aaneenschakeling van verschillende maatregelen, dan een globale, geëxpliciteerde en samenhangende visie.

Daarenboven wordt bij het expansieve beleid de stijgende gedetineerde populatie voorgesteld als een onvermijdelijk extern gegeven dat heel Europa bedreigt. Men lijkt te vergeten dat die populatie kneedbaar is via verschillende voor- en achterdeurtechnieken. Daarnaast lijkt het besef verloren dat de criminaliteit een breder maatschappelijk probleem is, dat vanuit een integrale aanpak moet worden bestreden, en waarbij het strafrecht alleen geen zaligmakend middel is. De penitentiaire crisis heeft, binnen de ruimere crisis van het strafrecht, mee de beperktheden van het strafrecht duidelijk gemaakt. Door een overgebruik werd de efficiëntie van het strafrecht aangetast en uitgehold. Langs de ene kant worden er steeds meer personen opgesloten en langs de andere kant wordt de toepassing van de vrijheidsberoving zoveel mogelijk vermeden met de verschillende alternatieven die in de voorbije decennia zijn ontwikkeld.⁴³² In dat opzicht is het enerzijds hoopgevend dat door De Clerck in zijn meest recente nota Straf- en strafuitvoeringsbeleid de wens werd uitgedrukt om een Commissie op te richten die moet voortbouwen op het werk van de Subcommissie Straftoemeting en moet onderzoeken welke maatschappelijke antwoorden het strafrecht biedt op de ontwikkelingen die zich voordoen inzake de aard en omvang van criminaliteit. Dergelijke opdracht zou dan kunnen leiden tot een herschrijving van het strafwetboek, iets wat De Clerck, de man die 15 jaar geleden begon met dit ambitieuze project, nu een *“droomopdracht”* noemt. Ondanks die vurige wens is het anderzijds dan ook des te meer betreurenswaardig dat hieraan geen uitvoering werd gegeven in zijn huidige mandaat.

Hopelijk wordt dit voornemen, wanneer we een nieuwe regering krijgen, niet vergeten. En laten we dan ook hopen dat de volgende Minister van Justitie, zoals De Clerck in 1996, zijn werk maakt van een integraal en geïntegreerd beleid, gestoeld op een weldoordachte achterliggende visie. Want, zoals senator Vandenberghe (CD&V) in 2003 met betrekking tot het toenmalige regeerakkoord al stelde: *“Het justitieel beleid moet een elan hebben, moet een structurele opvatting uitdragen en moet een allesomvattende visie tot uitdrukking brengen waarin de*

⁴³¹ DAEMS, T., “Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf”, *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 90 – 91.

⁴³² DE RUYVER, B., “Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving” in BALTHAZAR, T., CHRISTIAENS, J., COOLS, M., DECORTE, T., DE RUYVER, B., HEBBERECHT, P., PONSAERS, P., SNACKEN, S., TRAEST, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (eds.), *Update in de criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2004, 162 – 163.

*overige maatregelen coherent worden verdedigd. Die allesomvattende visie vervangt de regering door een opsomming. Een loutere opsomming is evenwel geen visie.”*⁴³³

⁴³³ DUPONT, L., “Een loutere opsomming is nog geen visie. Strafbeleid en gevangeniswezen in het federaal regeerakkoord van 10 juli 2003 en in de regeringsverklaring van 14 juli in het parlement”, *Fatik*, 2003, nr. 99, 13.

BIBLIOGRAFIE

1. Wetgeving en overheidsdocumenten

Wetgeving

Wet van 10 februari 1994 houdende de regeling voor een procedure voor de bemiddeling in strafzaken, *BS* 27 april 1994.

Wet 7 mei 1999 tot wijziging van sommige bepalingen van het Strafwetboek, van het Wetboek van strafvordering, van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, van de wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, *BS* 29 juni 1999.

Wet 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, *BS* 7 mei 2002.

Wet 23 januari 2003 houdende harmonisatie van de geldende wetsbepalingen met de wet van 10 juli 1996 tot afschaffing van de doodstraf en tot wijziging van de criminele straffen, *BS* 13 maart 2003.

Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005.

Wet 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, *BS* 27 juli 2005.

Wet 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 15 juni 2006.

Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechter in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 15 juni 2006.

Wet 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, *BS*, 13 juli 2007.

Wet van 6 februari 2009 tot wijziging van artikel 97 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 26 februari 2009.

KB 25 november 1997 houdende oprichting van een Commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden', *BS* 9 januari 1998.

Ministeriële Omzendbrief 9 augustus 2002 betreffende de regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van de strafuitvoering, Federale Overheidsdienst Justitie, nr. 1746.

Ministeriële omzendbrief 17 januari 2005 inzake de voorlopige invrijheidstelling, nr. 1771.

Ministeriële Omzendbrief 10 juli 2006 betreffende de regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van de strafuitvoering, Federale Overheidsdienst Justitie, nr. 1784.

Collectieve brief uitgaande van de FOD Justitie 29 maart 2004 betreffende de gevangenisstraf ter vervanging van de werkstraf, nr. 78.

Vorbereidende documenten

Wetsontwerp betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 1070/001.

Wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek en tot invoering van de dienstverlening en de opleiding als gevangenisvervangende straffen, *Parl. St.* Kamer 1999-2000, nr. 0549/001.

Wetsontwerp tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St.* Kamer, 2004-2005, nr. 1561/001.

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis voor wat betreft het elektronisch toezicht, *Parl. St.*, Kamer B.Z. 2007, nr. 0040/001.

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet betreffende de voorlopige hechtenis met het oog op de invoering van het elektronisch toezicht, *Parl. St.*, Kamer 2007-08, nr. 52-649/001.

Wetsontwerp tot wijziging van bepaalde artikelen van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *Parl. St.* Kamer 2008-2009, nr. 2122/006.

Wetsvoorstel (LAHAYE-BATTHEU, S. et al.) tot wijziging van de wet betreffende de voorlopige hechtenis met het oog op de invoering van het elektronisch toezicht, *Parl. St. Kamer*, 2010 – 2011, nr. 1209/001.

Wetsvoorstel (C. DEFRAIGNE) tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf, *Parl. St. Senaat*, 2010 – 2011, nr. 5-359/001.

Eindverslag van de Commissie “Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden”, *Parl. St., Kamer*, 2000-2001, 1076/001, 8.

Verslag Commissie voor de Justitie Nota Straf- en Strafvuiveringsbeleid, *Parl. St. Kamer* 2009 – 2010, nr. 2501/001.

Parlementaire handelingen en vragen

Hand. Kamer Commissie voor de Justitie 2008 – 2009, 28 januari 2009, nr. 435.

Hand. Kamer Commissie voor de Justitie 2010 – 2011, 17 mei 2011, nr. 231.

Hand. Kamer Commissie voor de Justitie 2010 – 2011, 5 juli 2011, nr. 284.

Vr. en Antw. Kamer, 2010 – 2011, 4 februari 2011, 016 (Vr. nr. 146 O. MAINGAIN).

Vr. en Antw. Kamer 2010 – 2011, 23 juni 2011, 33 (Vr. nr. 0352 E. THIÉBAUT).

Vr. en Antw. Kamer 2010 – 2011, 23 juni 2011, 33 (Vr. nr. 377 S. LAHAYE-BATTHEU).

Beleidsdocumenten

Samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, BS 18 maart 1994.

DE CLERCK, S., *Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid*, Brussel: Ministerie van Justitie, juni 1996.

Nota Ministerraad – Conclaf “Justitie” – 6 december 1996, *Fatik*, 1997, nr. 72-73, 31.

DE CLERCK, M., Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1997, *Parl. St. Kamer* 1996 – 1997, nr. 727/12.

DE CLERCK, M., Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1998, *Parl. St. Kamer* 1997 – 1998, nr. 1249/16.

VAN PARYS, T., Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1999, *Parl. St. Kamer* 1998 – 1999, nr. 1782/7.

VERWILGHEN, M., Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000, *Parl. St. Kamer* 1999 – 2000, nr. 0198/13.

VERWILGHEN, M., *Veiligheidsplan*, Brussel: Ministerie van Justitie, 2000.

VERWILGHEN, M., Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2001, *Parl. St. Kamer* 2000 – 2001, nr. 0905/009.

Vlaams Strategisch Plan 'Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: concept van samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en Justitie' (VR/2001/13.07/DOC.0676).

Protocolakkoord van 26 maart 2001 tussen de federale Minister van Justitie, Marc Verwilghen en de Vlaamse Minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, Mieke Vogels houdende krachtlijnen van de verdere samenwerking op het grensgebied welzijn – justitie.

ONKELINX, L., Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer* 2003 – 2004, nr. 0325/016.

Federale Regeringsverklaring 14 juli 2003, *Parl. St. Kamer B.Z.* 2003, nr. 0020/001, 57.

ONKELINX, L., Algemene beleidsnota van de Minister voor de Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2006 – 2007, nr. 2706/007.

VANDEURZEN, J., Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2007 – 2008, nr. 0995/003.

VANDEURZEN, J., *Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*, Brussel, Ministerie van Justitie, 18 april 2008.

VANDEURZEN, J., Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie, *Parl. St. Kamer*, 2008 – 2009, nr. 1529/016.

VANDEURZEN, J., *Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden. Stand van zaken en bijkomende projecten tot 2016*, Brussel, Ministerie van Justitie, 23 december 2008.

DE CLERCK, S., *Nota Straf- en Strafvuotoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling*, Brussel: Ministerie van Justitie, februari 2010.

VANDEURZEN, J., Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2010 – 2011, *Hand. VI.* Parl. 2010 – 2011, 27 oktober 2010, stuk 762 nr. 1.

Andere overheidsdocumentatie

FOD Justitie (2011), *Justitie in cijfers 2010*, 75 p., www.just.fgov.be.

FOD Justitie (2011), *Activiteitenverslag 2010 Directoraat-Generaal Penitentiare Instellingen*, 183 p., www.just.fgov.be.

FOD Justitie (2011), *Activiteitenrapport 2010 Directoraat-Generaal Justitiehuisen*, 276 p., www.just.fgov.be.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, CPT/Inf (94) 15, Straatsburg, 14 oktober 1994, <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997*, CPT/Inf (98) 11, Straatsburg, 18 juni 1998, <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 25 novembre au 7 décembre 2001*, CPT/Inf (2002) 25, Straatsburg, 17 oktober 2002, <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 18 au 27 avril 2005*, CPT/Inf (2006) 15, Straatsburg, 20 april 2006, <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

CPT, *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2011) 7, Straatsburg, 22 februari 2011, <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

Raad van Europa (2011), *Annual Penal Statistics 2009*, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP%282011%293%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf>.

2. Rechtsleer

Boeken

BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 326 p.

LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C., KAMINSKI, D., JANSSENS, C., *Werken en leren als straf : onderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 289 p.

MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1228 p.

SMAERS, G., *Gedetineerden en mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994, 348 p.

VAN CAMP, T., VAN WIN, T., AERTSEN, I., DAENINCK, P., HODIAUMONT, F., MALEMPRÉ, H., *Vade-mecum Herstelrecht en gevangenis*, Gent, Academia Press, 2004, 357 p.

VAN DEN BERGE, Y., *Strafuitvoering*, Brugge, Vanden Broele, 2007, 9-11.

Bijdragen in verzamelwerken

BEYENS, K., “De kunst van het rechtspreken” in DUPONT, L., HUTSEBAUT, F., *Herstelrecht tussen toekomst en Verleden. Liber amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2001, 57 - 74.

BUTS, J., “Detentie en maatschappelijke integratie”, in PETERS, T., VANACKER J., *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Deelredactie Panopticon ‘Strafuitvoering en Justitiële Hulpverlening’, i.s.m. de Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, KUL, 1997, II - 43.

DAEMS, T., “Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf”, in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 17 - 46.

DE RUYVER, B., “De alternatieve straffen. Een modetrend of een volwaardig instrument?” in X., *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gent, Mys en Breesch, 1993, 91 - 116.

DE RUYVER, B., “Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving” in BALTHAZAR, T., CHRISTIAENS, J., COOLS, M., DECORTE, T., DE RUYVER, B., HEBBERECHT, P., PONSAERS, P., SNACKEN, S., TRAEST, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (eds.), *Update in de criminologie*, Mechelen, Kluwer, 2004, 155 - 168.

DEVRESSE, M., BEYENS, K., “Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst?” in DAEMS, T., DE DECKER, S., ROBERT, L., VERBRUGGEN, F., *Elektronisch toezicht: de virtuele gevangenis als reële oplossing?*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2009, 61 – 74.

DUPONT, L., “Herstelrecht: afscheid van een vergeldend recht?”, in DUPONT, L., HUTSEBAUT, F. (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber amicorum Tony Peters*, Leuven, Leuven University Press, 2001, 209 - 224.

DE COCK, G., “Alternatieve straffen en maatregelen: Een rechtspositionele benadering” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I-31.

DE SWAEF, M., PERRIËNS, R., “De voorstellen van de Subcommissie Strafwitvoeringsrechtbanken”, in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 77 – 90.

HUYSE, L., “Mogelijkheden en grenzen van het penaal beleid”, in PETERS, T. en VANACKER, J. (ed.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, (XII) XV.

HOLSTERS, D., “Algemene inleiding bij de werkzaamheden van de commissie” In AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 17 – 20.

MAES, E. en SCHEIRS, V., “De Belgische gevangenispopulatie in cijfers” in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A. en VERPOEST, K., (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 91 - 112.

MEYVIS, W., “Van sociale uitsluiting naar sociale aansluiting: maatschappelijke dienstverlening aan gedetineerden” in KONINKLIJKE KOMMISSIE DER BESCHERMINGSCOMITÉS (ed.), *Justitie en sociale hulpverlening: 100 jaar evolutie*, Brussel, Bruylant, 1994, 504 – 526.

MEYVIS, W., “Naar een participatieve justitie” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 49.

MEYVIS, W., “Dertig jaar communautarisering hulp- en dienstverlening aan gedetineerden”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTER, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 327 – 333.

PETERS, T., “Probleemoplossing en herstel als functies van de straf” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 11.

PIETERS, F., “De alternatieve straffen en maatregelen in de Oriëntatienota” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, I – 1.

RIGUEL, S., “La surveillance électronique: fantasme et réalité”, in DE LA SERNA, I., DEVOS, A., JONCKHEERE, A., KENNIS, L., KRENC, F., MONVILLE, P., NÈVE, M., RANERI, G., RIGUEL, S., *Détention préventive: 20 ans après?*, Brussel, Larcier, 2011, 190 p.

SNACKEN, S., “Juridische uittekening van het detentietraject” in PETERS, T. en VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Panopticon, deelredactie strafuitvoering en justitiële hulpverlening, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Penologie en Victimologie, 1997, II – 66.

SNACKEN, S., “Inleiding”, in SNACKEN, S. (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPRESS, 2002, 9 – 10.

SNACKEN, S., “De voorstellen van de subcommissie Externe rechtspositie van gedetineerden” in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 37 – 70.

SNACKEN, S., “Bestrafing, vrijheidsberoving en mensenrechten. Een reductionistisch strafbeleid in mensenrechtelijk perspectief” in BREMS, E., SOTTIAUX, S., VANDEN HEEDE, P., VANDENHOLE, W. (eds), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2005, 323 – 353.

SNACKEN, S., “30 jaar strafuitvoering in België”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTERS, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 278 – 304.

VAN POECKE, J., “Binnen de gevangensmuren” in DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., VERPOEST, K., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 193 – 204.

VERPOEST, K., “De Wet op de externe rechtspositie van veroordeelden: België de traagste leerling van de klas?”, in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTERS, P., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. (eds.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 320 – 326.

VERSTRAETEN, R., “De voorstellen van de subcommissie Strafuitvoeringsrechtbanken becommentarieerd”, in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., PIETERS, F. (eds.), *De*

commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafvuotoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting, Brussel, Politeia, 2004, 91 – 98.

Bijdragen in tijdschriften

BEYENS, K., “Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling?”, *Panopticon*, 1996, nr. 5, 473 – 489.

BEYENS, K., “Een wetsvoorstel voor de invoering van werk- en leerstraffen”, *Fatik*, 2000, nr. 87, 9 – 13.

BEYENS, K., “Toezien op elektronisch toezicht”, *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 23 – 32.

BEYENS, K., “De werkstraf als hedendaagse straf”, *Panopticon*, 2006, nr. 27, 7 – 18.

BEYENS, K., “De gevangenis uit en de gemeenschap in?”, *Ad Rem*, 2010, speciale editie, 37 – 43.

BOLLEN, P., “Elektronisch toezicht als project van een herstelgericht justitiebeleid”, *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 19 – 22.

BOUVERNE-DE BIE, M., DERMAUT-CLYNCKE, A., MEYVIS, W., “Van reclasseringswerk in het verlengde van justitie naar justitieel ambulant welzijnswerk in het kader van het algemeen welzijnsbeleid. Tien jaar forensisch welzijnswerk in Vlaanderen”, *Panopticon*, 1996, nr. 17, 537 – 554.

BULLENS, F., “Herstel en bemiddeling: spreken is goud?”, *Orde van de dag*, 2003, afl. 22, 7 – 22.

CHRISTIAENSEN, S., “Justitiële domeinen naar de gemeenschappen. Een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering”, *Panopticon*, 2011, nr. 2, 1 – 15.

CLAUS, H., “Is het Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden wel zo strategisch?”, *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 35 – 38.

DAELEMANS, M., DAENINCK, P., DELBROUCK, L., “Op weg naar een vernieuwd strafbeleid: interview met Prof. Dr. L. Dupont en Prof. Dr. T. Peters”, *Jura Falconis*, 1998 - 1999, nr. 3, 429 – 440.

DAEMS, T., “Wat met het rottweilergehalte van de gecontroleerde? Begeleiding én controle: rol onduidelijkheid in elektronisch toezicht”, *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 33 – 40.

DAEMS, T., “Van teen tot kop. Beschouwingen bij meer dan een decennium strafbeleid en hervorming van de vrijheidsstraf”, *Orde van de dag*, 2008, speciale editie, 80 – 92.

- DAEMS, T., "Toeters noch bellen: 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", *Fatik*, nr. 125, 2010, 23 – 25.
- DAEMS, T., "Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)", *Panopticon*, 2010, nr. 6, 1 – 16.
- DAEMS, T., "Een nieuw hoofdstuk in de Europese strijd tegen foltering", *Fatik*, 2011, nr. 129, 23 – 28.
- DAEMS, T., "Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)", *Panopticon*, 2011, nr. 3, 37 – 47.
- DAENINCK, P., "Vrijheid onder voorwaarden en invrijheidstelling onder voorwaarden als alternatieve maatregelen in een vernieuwd straflandschap", *Jura Falconis*, 1999 - 2000, nr. 3, 415 – 444.
- DETIENNE, J., HOUCHON, G., PETERS, T., "Hoge Raad voor Penitentiair beleid. Rapport betreffende de werkzaamheden, adviezen en grote opties van penitentiair beleid (1978-1982)", *Panopticon*, 1986, 585 – 589.
- DUPONT, L., "Een loutere opsomming is nog geen visie. Strafbeleid en gevangeniswezen in het federaal regeerakkoord van 10 juli 2003 en in de regeringsverklaring van 14 juli in het parlement", *Fatik*, 2003, nr. 99, 5 – 13.
- ELIAERTS, C., "De herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling: op weg naar een 'strafuitvoeringsrecht'?", *Panopticon*, 1980, 184 – 196.
- GOOSSENS, F., "Elektronisch toezicht als autonome straf: De visie van de zetelende magistratuur", *Panopticon*, 2006, afl. 5, 43 – 57.
- HERMANS, C., "Rapport CPT 2009", *Fatik*, 2010, nr. 128, 21 – 32.
- HUTSEBAUT, F., "Strafrechtsbedeling en forensisch welzijnswerk", *Panopticon*, 1996, 546.
- JANSSENS, F., "We moeten durven zoeken naar nieuwe modellen van detentie!", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 77 – 80.
- JANSSENS, F., BEYENS, K., "Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: méér capaciteit! Maar waar is de visie?", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 7 – 20.
- LEESTMANS, D., 'Wie sluiten we op, en waarom?', *Juristenkrant*, 2009, 8 – 9.
- MAES, E., MINE, B., DE MAN, C., VAN BRAKEL, R., "Naar elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis? Waarom de invoering ervan, vanuit het oogpunt van een vermindering van de gevangenispopulatie, misschien toch niet de meest aangewezen strategie is", *Fatik*, 2011, nr. 129, 6 – 14.
- MARTINSON, R., "What works? – Questions and Answers about Prison Reform", *Public Interest*, 1974, 22 – 54.

MEYVIS, W., "Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: Vlaamse Gemeenschap én Justitie uitgedaagd", *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 7 – 12.

PETERS, T., "Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid", *Panopticon*, 1984, nr. 4, 277 – 282.

PIETERS, F., "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday", *Panopticon*, nr. 4, 2007, 41 – 56.

POLFLIET, K., "Mi casa es su casa. Over heilige huisje in gevangenissen. De Vlaamse Gemeenschap als (stille) vennoot of lijdzaam object bij de totstandkoming van een gevangenisbeleid", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 53 – 59.

SMAERS, G., "Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?", *Fatik*, nr. 104, 2004, 3 – 4.

SNACKEN, S., " 'A liberal is a conservative who's been arrested' (John Grisham, The Brethren)", *Orde van de dag*, 2009, afl. 48, 27 – 32.

SNACKEN, S., BEYENS, K., "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust' ...", *Orde van de dag*, 2006, afl. 41, 103 – 122.

STEVENS, J., "Nieuwjaarsrede Voorzitter. De zachte revolutie van de mensenrechten", *Ad Rem*, 2011, nr. 1, 27.

VAN CAUWENBERGHE, K., "Werkstraf vaak vrijgeleide naar straffeloosheid", *Juristenkrant* 2007, afl. 152, 3.

VAN CAUWENBERGHE, K., "Voorlopige hechtenis oorzaak van de barst in de muur?", *Orde van de dag*, 2008, afl. 41, 92 – 102.

VANDER BEKEN, T., "Beklagrecht en toezicht op gevangenissen in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral", *Panopticon*, 2008, nr. 1, 1 – 5.

VEGTER, P.C., "Iets over de Belgische Basiswet", *Sancties*, afl. 3, 2005, 143 – 146.

VERBRUGGEN, F., "Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding", *Ad Rem*, speciale editie, 2010, 5 – 11.

VERHOEVEN, H., "Project Slachtoffer- en Herstelgerichte Detentie", *Metanoia*, 2000, afl. 22, <http://www.herstelgerichte-detentie.nl/PDF-documenten/Artikel%20Metanoia%20nr.%2022%20H.%20Verhoeven.pdf>.

VERPOEST, K., VANDER BEKEN, T., "Rechters in uitvoering. Een eerste analyse van de wetten rond de externe rechtspositie van veroordeelden en de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken", *Nullum Crimen*, nr. 6, 2006, 370 – 382.

VOGELS, M., "Strategisch Plan 'Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden': 'the way of no return'", *Orde van de dag*, 2005, afl. 31, 13 – 17.

Onderzoek

DE GRAVE, P., *Het Waarom van Straffen: de Werkstraf*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2009, 42.

DHONDT, F., *Elektronisch toezicht, een alternatief voor de vrijheidsstraf?*, onuitg. masterproef, Universiteit Gent, 2010, 29.

DE BOEL, L., *Rechtspositie geïnterneerden en gedetineerden*, onuitg. masterproef, Universiteit Gent, 2009-2010, 94.

STAELENS, J., *De strafuitvoeringsrechtbanken. Het overhevelen van de bevoegdheid inzake strafuitvoering van de uitvoerende naar de rechtelijke macht*, onuitg. masterproef Universiteit Gent, 2008 – 2009, 89.

HELLEMANS, A., AERTSEN, I., GOETHALS, J., *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*, KULEUVEN, Fac. Rechtsgeleerdheid, Leuvens Instituut voor Criminologie, 2008, 187 p.

GOOSSENS, F., MAES, E., DELTENRE, S., VANNESTE, C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf. Eindrapport*, Brussel, N.I.C.C., 2005, 204 p. + bijlagen.

Internet

DE WIT, J., “Tien jaar justitiehuis: een balans”, *Gazet van Antwerpen*, 7 december 2009, <http://www.gva.be/dekrant/experts/johndewit/tien-jaar-justitiehuis-een-balans.aspx>.

BEYENS, K., “De Stefaan De Clerck van 1996 en die van 2009”, *De Morgen*, 30 januari 2009, www.demorgen.be.

LAHAYE-BATTHEU, S., “Een op de vijf werkstraffen niet uitgevoerd”, <http://hechteleksel.openvld.be/?type=nieuws&id=1&pageid=45349>.

www.stefaandeclerck.be

Eigen interviews

1. Interview met Dirk Leestmans (Justitie-expert VRT Nieuwsdienst.) - 24 maart 2011.

We hebben het masterplan van 2008 gehad, we zijn nu vijf jaar later. Ondertussen hebben we door middel van renovatie en een uitbreiding bij de bestaande gevangenissen reeds 272 cellen extra, maar hiertegenover staat dat er in die vijf jaar weer een groot aantal gevangenen is bijgekomen, en de kaap van 11000 ondertussen overschreden is. Denkt u dat expansie weldegelijk de oplossing is van het probleem?

Ja, eigenlijk wel, hoewel ik voorzichtig moet zijn. Ik denk dat het de oplossing is voor het probleem, in die zin, dat het probleem van de overbevolking, het debat over het gevangeniswezen reeds ongeveer 20 jaar domineert. Het domineert echt op een zeer overheersende manier. Er wordt over haast niets anders gesproken, en alles wordt in functie van overbevolking bekeken. Neem nu bijvoorbeeld de Wet Dupont, mbt de interne rechtspositie van de gedetineerden, die is nauwelijks ten uitvoer gelegd, allemaal omdat de overbevolking dit zogezegd niet toelaat. En alles wat er gebeurt in dat gevangeniswezen wordt constant gedomineerd door dat probleem van de overbevolking. En al was het maar om puur pragmatische redenen, om dus komaf te maken met dat probleem van overbevolking, denk ik inderdaad dat we aan capaciteitsuitbreiding toe zijn. Nu weet ik wel dat er zoiets is als een sociologische wetmatigheid van hoe meer gevangiscellen hoe meer gedetineerden, waarvan ik ook geloof dat die realistisch is. Aan de andere kant, weet ik ook dat er enkele fenomenen zijn waar men niet kan naast kijken. Als de gevangenisbevolking dermate toeneemt denk ik ook niet dat men dat kan ontkennen, en denk ik dat men daar een oplossing voor moet bedenken. De vraag is alleen of men met een puur kwantitatieve uitbreiding dat probleem oplost, dat denk ik dan ook weer niet. Tot nu toe doet men dat ook vrij blind, zonder meer, zonder visie. Men denkt niet na over welk soort gevangenissen men wil, dus daar denk ik dat men een fout maakt. Maar om een antwoord te geven op jouw vraag, denk ik dat de situatie hier en nu onhoudbaar is voor iedereen, niet in het minst de gedetineerden zelf, maar ook vanuit het standpunt van de rechtsstaat. Dat de uitgesproken straffen niet worden uitgevoerd is eigenlijk een onmogelijke gedachte om mee te leren leven. Maar dat een gevangenisstraf is uitgesproken, of die nu terecht is laat ik hier in het midden, maar in elk geval die straf is er, en moet dus ook uitgevoerd worden. Zo niet ondermijnt dit de geloofwaardigheid van uw systeem. En ik denk dat dat echt een argument is om te zeggen dat er echt een aantal cellen moeten bijkomen.

Je weet dat er ook een aantal alternatieven in het leven zijn geroepen, zoals elektronisch toezicht, etc. Maar ook daar zit men met een probleem van overbevolking, bij wijze van spreken. Men kan ook hier niet meer volgen en er zijn ook hier wachtlijsten, dus het is een probleem dat men op termijn zeker zal moeten aanpakken.

Is er dan met betrekking tot die alternatieve straffen nood aan een verhoging van het budget, tegenover dit van de gevangenissen?

Als je de vraag zo in al zijn algemeenheid stelt, moet je de dingen nog algemener in vraag stellen. Hoe kunnen we een aantal maatschappelijke problemen op een adequate manier aanpakken? Nu zitten we nog steeds met een zeer verouderd strafwetboek, en kunnen we ons afvragen, is dit nog steeds de gepaste reactie op maatschappelijk afwijkend gedrag? Het debat zou hier in feite moeten beginnen: wat is een goede bestraffing met betrekking tot bepaalde misdrijven? Vaak zal het antwoord zijn dat de gevangenisstraf geen goed antwoord is en men moet zich gaan afvragen: voor wie zijn de gevangenen nu wezenlijk bedoeld? En dan moet men heel het aanbod aan straffen gaan herbekijken en veel meer gaan kijken naar alternatieve sancties, in de letterlijke betekenis van het woord, en mensen uit de gevangenis gaan houden, maar dan in de subjectieve betekenis van het woord. Dan kom je natuurlijk uit bij het punt dat als je die alternatieven creëert dat ze ook effectief moeten werken, en vervolgens kom je inderdaad ook uit bij een noodzakelijke verhoging van het budget.

Uiteindelijk zien we nu toch dat er 2 miljard euro wordt geïnvesteerd in de bouw van nieuwe gevangenen, de minister zegt ondertussen dat qua alternatieve mogelijkheden het plafond ondertussen ook bereikt is, en dat er daar dus ook niet echt een oplossing ligt, maar misschien moet het budget gewoonweg meer gespreid worden?

Ik heb het gevoel dat men nu een klein beetje aan paniekvoetbal aan het doen is. Men ziet dat het systeem niet functioneert en men probeert ten aanzien van de publieke opinie een aantal maatregelen te nemen die goed klinken op het eerste zicht, maar waarbij men na een betere kijk zich wel kan afvragen of dit de goede wel is. Om te beginnen is er bij mijn weten nog geen steen gelegd van een nieuwe gevangenis. Voor een stuk speelt daar zeer veel retoriek, maar niet zoveel daadkracht. Er wordt heel veel gesproken maar er wordt niet zo heel veel gedaan. Dat is ook het probleem weer van die overbevolking. Destijds sprak men van een schande toen we aan 9000 gedetineerden zaten, dan werd die grens verlegd naar 9500, vervolgens naar 10000 en nu zitten we zelfs al met 11000 gevangenen. Het is een ongelooflijk rekbaar begrip. Vroeger stak men 2 gedetineerden bijeen in de cel, nu soms zelfs 3. Ik weet niet hoe lang gedetineerden dit ook nog gaan volhouden. Dat is een van die paradoxale zaken in de gevangenen. De gevangenisdirecteurs hebben op dat gebied zeker gelijk als ze zeggen "Wij hebben zeer brave gedetineerden, dat dit nog niet geleid heeft tot meer opstanden, meer rebellie, is zeer verwonderlijk." De omstandigheden waarin verschillende gevangenen samen zitten is zeer vraagoproepend.

En dan kom ik terug op jouw vraag: Ik heb het gevoel dat de Minister van Justitie, Stefaan De Clerck, eigenlijk niet zoveel visie heeft, en het probleem probeert te managen als een soort crisisfenomeen, terwijl hij de zaken eigenlijk veel wezenlijker zou moeten in vraag stellen. Merkwaardig genoeg heeft hij dit wel gedaan in zijn eerste regeerperiode, en dat heeft denk ik ook te maken met de samenstelling van zijn kabinet op dat moment. Er zaten daar een aantal mensen samen die zeer goed wisten waarover het ging. Het is toen ook dat de wet Dupont is geconcipieerd. Nu probeert de Minister van Justitie de zaken veel te veel als een crisismanager te beheersen, zonder veel visie te hebben, en eigenlijk ook zonder veel daadkracht te hebben. Hij heeft wel een plan, maar nu heb ik van de uitvoering van dat plan nog niet zo heel veel gezien. Nu weet ik ook wel dat je een gevangenis nu ook niet van de

ene dag op de andere bouwt, dat besef ik ook wel. Maar niettemin, we zagen de problemen toch ook al eventjes aankomen.

In 1996 in zijn oriëntatienota zei de minister dat hij zich weinig illusies maakte van het resocialiserend effect van de gevangenisstraf, waarom zou hij dan nu wel voor die optie kiezen?

Dat is wat ik daarnet ook al zei, ik denk dat het belangrijk is dat je goed weet wie je in die gevangenis wilt en vooral waarom. Hoe slecht het systeem ook moge zijn, niettemin denk ik dat het een systeem is dat in een aantal gevallen zeker werkt, maar in een groot aantal gevallen ook zeker niet werkt. Ik denk dat men zoveel mogelijk een diversificeringspolitiek moet hanteren en zoveel mogelijk moet kijken van: hier gaat we de gevangenisstraf hanteren, hier is het elektronisch toezicht van toepassing, hier gaan we een ander alternatief proberen, boetes, etcetera. En ik heb het gevoel dat hij dat nu niet doet. Hij is redelijk eenduidig: feit, straf, en naar de gevangenis. Ik denk dat er veel te weinig wordt nagedacht over de zin van de gevangenisstraf, en de modaliteiten. En wat het resocialiserend effect betreft: ik weet dat er vaak wordt gezegd dat de mensen slechter uit de gevangenis komen, maar om heel eerlijk te zijn, ik weet niet of dit klopt. Het zal zeker kloppen voor een groot aantal mensen, maar voor een groep mensen kan dit zeker wel werken. En ik denk dat voor een aantal mensen de gevangenisstraf wel zinvol kan zijn. Ik pleit ook niet voor de afschaffing van de gevangenisstraf. Ik denk dat de gevangenis zeker moet behouden worden als instituut, maar dat men veel beter moet weten voor wie men het houdt. Dat ontbreekt er nu aan.

In uw reportage sprak een gedetineerde over de gevangenis als 'un masion de recidive', de gevangenen worden in deze tijden weinig geholpen met betrekking tot hun resocialisatie. Ligt dat dan volgens u aan de overbevolking, ligt dat eerder aan de infrastructuur in de gevangenis zelf of bijvoorbeeld aan de lage opleiding van het personeel?

Dat is een zeer moeilijke vraag. Het punt is een beetje dat – en ik praat nu in zeer algemene termen, ik weet dat er uitzonderingen zijn – als mensen in de gevangenis terecht komen is dat vaak het gevolg van een reeks factoren die al veel langer aan de gang zijn. En je kan dan moeilijk van de gevangenis verwachten dat zijn een oplossing vormen voor al die zaken die in de jaren voorafgaand aan de straf verkeerd zijn gelopen. In een groot aantal gevallen, het is een cliché maar zeker ook een realiteit, zitten mensen in de gevangenis die een zeer problematische jeugd achter de rug hebben, die vaak geleefd hebben in verschillende instellingen, die vaan een moeilijke familiale situatie hebben, die in de jeugdbescherming zijn verzeild geraakt, die geen werk hebben, enzovoort. Dan mag je ook niet van de gevangenis verwachten dat zij plots de ultieme oplossing zijn voor alles wat er aan vooraf is gegaan.

Is dat dan omdat de bewakers slecht zijn opgeleid, of dat het instituut niet deugt, ik vind het moeilijk om te zeggen. Ik kom terug op daarnet, ik denk dat men moet diversifiëren: welke straf voor welke misdadiger? En er zijn een aantal mensen die weldegelijk door de gevangenis zijn geholpen, en die daar weldegelijk tot een inkeer komen. Er zijn weldegelijk een aantal organisaties die zeer goed werk leveren, bijvoorbeeld de RVA, de justitiehuisen, die de gevangenen probeert te begeleiden, bijvoorbeeld om aan een job te geraken, huisvesting, enzovoort. Er gebeurt zeer veel zinvol werk vind ik, dat mag ook wel eens

gezegd worden, waaraan gedetineerden zeer veel hebben. Dat is ook een van de paradoxen van de geschiedenis: ik heb het gevoel dat in vergelijking met pakweg 30 – 40 jaar geleden de gevangenis ook veel minder stigmatiserend is als vroeger. En dat maakt dat ex-gedetineerden veel meer maatschappelijke kansen krijgen, bijvoorbeeld bij werkgevers. Dat stigma lijkt mij veel minder groot te zijn. Een gevangenisdirecteur zei me dat onlangs ook nog: vroeger als er familie op bezoek kwam, gebeurde dit vaak heel stiekem. Nu is men daar vaak zeer open over. Dat is dan misschien een van de positieve effecten van de evolutie.

Is het dan ook niet tragisch dat nu, in de kortzichtigheid van justitie, er weinig wordt nagedacht hoe de gebouwen er architecturaal moeten gaan uitzien? We kunnen kijken naar bijvoorbeeld Oostenrijk, waar er een modelgevangenis is opgericht. Zou men daar niet veel meer moeten mee bezig zijn?

Absoluut. Je slaat de nagel op de kop. Men bouwt gevangenissen, punt. Men ruilt de ene gevangenis in voor de andere, en dat is heel bizar te noemen. Neem nu het voorbeeld van Dendermonde, daar zijn enkele jaren geleden een twintigtal gevangenen ontsnapt nadat men in een bepaalde afdeling de deur had laten open staan. Wat men er dan niet bij vertelt is dat er ook tientallen gedetineerden gewoon zijn blijven zitten. Waarmee ik maar wil zeggen dat er een cliché beeld is dat gevangenen wel zullen gaan lopen zodra ze de kans krijgen en slechts aan ontsnappen zitten te denken. Dit is niet zo. Er is een groep gedetineerden die perfect de gevolgen van hun straf aanvaarden, die hier ook het beste van proberen te maken. En zelfs als de opportuniteit zich voordoet om te gaan lopen, zoals in Dendermonde, dit niet doen. Waarmee ik wil zeggen: er is een oneindige nuance in die groep van gedetineerden, al was het maar door de feiten waarvoor ze vast zitten: witte boordcriminaliteit, zedenfeiten, vermogensdelicten, er zijn zeer uiteenlopende persoonlijkheden, er zijn mensen met psychische problemen, enzovoort. Het is een zeer complex iets.

Ruim 40 % van de gevangenispopulatie bestaat uit vreemdelingen. Om de uitstroom in onze gevangenissen beter te realiseren, denkt u dat het belangrijk is dat de minister zich ook gaat focussen op bilaterale verdragen met andere landen?

Het is een theoretische oplossing, waar Verhofstadt destijds mee was afgekomen. Brice de Ruyver was geloof ik destijds de bedenker van deze bilaterale akkoorden, om de straf in het land van herkomst uit te zitten. Dat stelt in praktijk niet echt veel voor.

Men moet er natuurlijk ook rekening mee houden dat men in België te maken heeft met oa rondtrekkende daderbendes, mensensmokkel, enzovoort, die in Brussel een soort van knooppunt vinden. Die criminelen worden hier dan ook gepakt en zullen hier hun straf moeten uitzitten. Dat vind je bijvoorbeeld niet in Noorwegen, omwille van de geografische ligging. Dat is nu eenmaal het gevolg dat we heel centraal liggen in Europa. Hierdoor krijg je vaak gedetineerden waarmee niet je eens een woord kan uitwisselen. Dat bemoeilijkt de strafuitvoering enorm en geeft ook aan hoe moeilijk is om in de gevangenis een zeer algemene politiek te voeren. Vandaar dat je zeker moet weten met wie je te doen hebt. Gevangenisdirecteurs, psychosociale diensten, etc zeggen dit ook: wij willen wel, maar hoe begin je eraan? Als men in de eerste plaats nog niet kan communiceren met die mensen.

Mensen uit Oost-Europa bijvoorbeeld zullen ook een totaal ander beeld hebben van een gevangenis. In sommige gevallen – en ik chargeer nu zeer hard – zijn de gevangenissen een vorm van ontwikkelingssamenwerking. Je moet dit durven zeggen vind ik. Dat maakt het ook zo moeilijk. Je hebt bijvoorbeeld dat systeem van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wel, we zien dat er steeds vaker gedetineerden kiezen voor strafeinde. Zij wensen het schoonmoedergevoel niet te hebben, dat er continu iemand over hun schouder meekijkt. De wens om liever naar het strafeinde te gaan, en daarna volledig vrij te zijn, zegt ook wel iets denk ik.

De overbevolkingsproblematiek heeft ook te maken met het groot aantal mensen in voorhechtenis, dat weet u, en dat heeft ook te maken met die vreemdelingenpopulatie. Wanneer de Procureur des Konings of de Onderzoeksrechter iemand in voorhechtenis neemt, hebben die mensen vaak geen enkele verblijfsplek.

2. Interview met Renaat Landuyt (Volksvertegenwoordiger voor SP.A in het Federaal Parlement, en lid van de Commissie voor de Justitie) – 7 april 2011.

We hebben het masterplan van 2008 gehad, en ondertussen drie jaar later hebben we door middel van renovatie & uitbreiding van de bestaande capaciteit slechts 272 cellen kunnen recupereren. Daartegenover staat dat het aantal gedetineerden ondertussen de 11000 reeds overschreden heeft. Nu, denkt u dat expansie weldegelijk de oplossing is van het probleem?

Expansie is in ieder geval noodzakelijk, alleen is de telling ondertussen weer een stukje achterhaald omdat ondertussen ook gebleken is dat de gevangenis van Verviers wellicht volledig zal gesloten moeten worden. Dit gezegd zijnde is het, oa ook rekening houdende met de gevangenis in Vorst, noodzakelijk dat we nieuwe gevangenissen hebben. En dus moeten we eerst een stukje ruimte scheppen, om dan de situatie beter te beheersen, en dan op termijn ook meer ruimte te geven aan iedere gevangene op zichzelf. Ik denk dat het zeker geen verloren investering zou zijn, alleen is de vraag of ze effectief gaat gebeuren.

Denkt u dat het nodig is dat we na die capaciteitsuitbreiding het principe van 1 cel per gevangene opnieuw gaan oprakelen?

Alleen al om humane redenen vind ik dat. Maar mijn stelling nu is dat we nood hebben aan bijkomende gevangenissen. In eerste instantie omwille van het feit dat er achterstal is in uitvoering, dat de uitvoering mank loopt, en men niet weet wat eerst doen, ... Ik denk dat er ruimte moet zijn, maar (!) dat zal geen oplossing zijn. Je ziet bijvoorbeeld ook in de gevangenis van Tilburg, waar 500 cellen beschikbaar werden gemaakt. Maar in een paar weken tijd slibt alles dicht. Dat wijst er eigenlijk op dat op vlak van de strafuitvoering alles verkeerd is aan het lopen. Je moet slechts 1 zitting naar de Rechtbank gaan, en je zal al horen dat de rechter uitspraken doet van 37 maanden. Een straf van juist meer dan 3 jaar zorgt ervoor dat men zeker is dat die man naar de gevangenis gaat, en ook dat de strafuitvoeringsrechtbank bevoegd zal zijn voor de behandeling van het dossier. Het perverse van het systeem is dat de rechter meer dan 3jaar uitspreekt op het moment dat hij slechts 6 maanden wenst te geven.

De echte oplossing zal zijn als men op een bepaald moment een stand-still creëert. Iedere uitspraak die men doet, bv als men een maand krijgt, zal men een maand zitten, en dat men een overzicht maakt van wat er moet gebeuren. Als je nu aan de Minister vraagt "Geef mij een overzicht van de niet-uitgevoerde straffen" zal hij hier niet op kunnen antwoorden. Dus er is helemaal geen zicht bij ons op de strafuitvoering. Die is bij ons een loterij: het ene arrondissement doet het anders dan het andere, plus is het allemaal onderuit gehaald door het systeem van onder een bepaalde grens straffen niet uit te voeren. Er is een spiraal gebeurd van strafopbod. In het boekje pro justitia, dat ik geschreven heb als ik minister van mobiliteit was, en dus goede contacten had met het kabinet van justitie, heb ik een analyse gemaakt van de gevangenispopulatie. Daaruit kon je afleiden dat niet het aantal personen was gestegen, maar de strafmaat was gestegen. Nu, allemaal omwille van misverstanden omtrent de Wet Lejeune, en allerlei maatregelen om de gevangenissen iets meer leeg te

maken. Rechters hebben daar gewoon op gereageerd door meer straf te geven, en dus het systeem is ziek. Dus mijn standpunt is eigenlijk dat er gevangenen moeten komen, maar er is ook zeker nood aan een plan inzake strafuitvoering.

Nu, een gevangenis wordt niet van de ene dag op de andere gebouwd. Criminoloog aan de KU Leuven Tom Daems pleit voor overgangsmaatregelen zoals bijvoorbeeld een collectieve vrijlating, ik denk nu ook bijvoorbeeld aan het instellen van een maximumcapaciteit, zoals we bijvoorbeeld in Nederland ook zien. Wat denkt u van dergelijke overgangsmaatregelen?

Dat zijn allemaal mooie verhalen, maar de overgangsmaatregel is bezig. De hoofdregel is: niet uitvoeren, het is dus een permanente overgangsmaatregel, waar we dringend van af moeten. Vandaar dat ik denk dat we een soort punt nul moeten hebben en zeggen dat we vanaf dan iedere straf gaan uitvoeren. En mbt de straffen uit het verleden zullen we moeten kijken hoe we die hier gaan inpassen. Misschien een systeem van First in First out, maar het systeem van collectieve vrijlating zomaar toepassen... dat zijn de oude methodes. Dat is vroeger allemaal veel te lang toegepast. We hebben veel te lang de gebouwen verwaarloosd, en gewoon achter de schermen veel te veel mensen vrijgelaten.

Het masterplan staat haaks tegenover de oriëntatienota van 1996. Toen sprak men van een aanzuigend effect igv bijkomende capaciteit, ook maakte men zich weinig illusies omtrent de resocialiserende effecten van een gevangenisstraf. Wat is dan het verschil van Minister De Clerck van 1996 en nu? Gaat dat over een wijziging in publieke opinie, of is dat gewoon een kwestie van de koe bij de horens vatten en zeggen: nu moet het gedaan zijn?

Het is een stuk wijziging van publieke opinie want toen waren we geen voorstander van bijkomende gevangenen, en ik steunde Minister De Clerck op dat ogenblik ook, maar dat betekende niet verdere verwaarlozing van de gevangenen, dat betekende niet verdere verwaarlozing van de strafuitvoering. Dat klonk zeer goed, omdat dat ook budgettair zeer goed uitkwam, dan moest men geen investeringen doen. Maar ik denk dat daar de fatale fout is gebeurd, zoals die in Nederland niet is gebeurd. Daar zien we dat ze een inhaaloperatie qua ruimte veel eerder hebben aangevat, en nu ook ruimte over hebben.

Minister De Clerck II draagt nu eigenlijk de gevolgen van Minister De Clerck I. Daar is het beginnen mislopen. Die stand-still is vertaald geweest in een zuivere verwaarlozing .

De financiële investering in de gevangenen is nu enorm hoog, maar we zien ook dat het ET en de autonome werkstraffen aan hun plafond zitten. Denkt u dat er daar ook geen extra investeringen in moeten gebeuren?

Alles heeft te maken met het feit dat met geen afspraken wil, of durft, of kan maken met de magistratuur. Men heeft alternatieve sancties ingevoerd, en rechters zijn die niet gaan gebruiken als alternatief voor de gevangenisstraf maar als uitbreiding van mogelijkheden om te bestraffen. Als ik nu zie wie er een werkstraf krijgt, dat zijn mensen die vroeger een boete zouden gekregen hebben en een voorwaardelijke gevangenisstraf. Die werkstraf is dus een autonoom leven gaan leiden, dat misschien efficiënt is, maar die niet de bedoelingen heeft

ingelost omdat het anders werd uitgevoerd. En dus eigenlijk zou je een systeem moeten hebben dat de procureur, die iemand anders is dan de rechter, waarin hij weet dat de straf die hij vraagt, er een is die hij kan uitvoeren. De procureur zou dus zicht moeten hebben op de capaciteit, maar er ook rekening mee willen houden. “In deze context vind ik dit een efficiënte straf” en dit verhaal zou de procureur moeten kunnen brengen aan de Rechter. Wat gebeurt er nu? De procureur trekt zich hier allemaal niets van aan, het gaat theoretisch daar over, hij vraagt een straf, en zijn werk is gedaan. De verantwoordelijkheid voor de strafuitvoering wordt maw door niemand opgenomen. Terwijl in theorie de procureur de opsporing zou moeten doen, vervolgens op de zitting de vordering zou moeten doen, maar na de zitting verantwoordelijk zijn voor de strafuitvoering. En wat gebeurt er nu: hij legt het dossier ter strafuitvoering, maw hij stuurt het door naar de administratie van het gevangeniswezen: Poef, die mag je opnemen. En dan stuurt hij de boete door naar het ministerie van financiën: die boete mag je innen. Et voila, zijn werk is gedaan. Dus er is geen enkele eindverantwoordelijke voor de strafuitvoering.

Is het dan te extreem om te stellen dat het misschien tijd wordt om het gehele strafwetboek te gaan herschrijven?

Ik denk dat het belangrijkste is dat we gaan afblijven van de wetten, maar dat we op het terrein de zaken gaan opvolgen. Want dat is het rare van alle juristen die ook in het parlement bezig zijn: ze denken altijd in teksten en nooit operationeel. Dus ik pleit ervoor dat het parket veel operationeler wordt. Ook in de opsporing zouden zij veel meer de leiding van het onderzoek moeten hebben, met de onderzoeksrechter ernaast. Zij zouden boven de politie moeten zijn, nu heb ik de indruk dat de politie de zaken stuurt, beter georganiseerd is en ook operationeel denkt. En dus ook mbt de strafuitvoering: men zou een planning moeten hebben in dit land. We gaan op die manier werken, en voor dit soort feiten gaan we dergelijk soort straffen vorderen. De rechters doen nog altijd wat ze willen, maar dat er tenminste een soort strategie is. Maar nu zie je 27 verschillende strategieën.

Een soort strafuitvoeringsrichtlijn?

Sinds 1998 is het ingevoerd dat men een soort strafbeleid moet voorleggen, dat het parlement erover moet discussiëren, en er is zelfs afgesproken dat er jaarlijks een verslag wordt gemaakt.

Vervolg van het interview ontbreekt wegens technisch probleem.

3. Interview met Freddy Pieters (Voormalig kabinetsmedewerker Stefaan De Clerck periode 1996 - 1999 en huidig voorzitter van de Strafvuistvoeringsrechtbank in Brussel) - 8 april 2011.

15 jaar geleden stond u mee aan de wieg van de oriëntatienota van Minister De Clerck. Een document dat door verschillende academici wordt aangehaald als een nieuw begin in de Belgische strafvuistvoering. Hoe komt het, denkt u, dat van die ultimum remedium visie in praktijk niet zo heel veel is terecht gekomen.

Wel, men moet natuurlijk een onderscheid maken tussen de visie die aan de grondslag lag van een aantal zaken, en een aantal zaken die gerealiseerd zijn. Zeggen dat er niet veel van in huis gekomen is, terwijl we nu ook al de strafvuistvoeringsrechtbanken hebben, vind ik wel nogal kort door de bocht.

Ik bedoel dan eerder de uitwerking van het gedachtegoed van de gevangenisstraf als ultimum remedium. Als we nu kijken naar het masterplan bijvoorbeeld zien we toch dat er daar een grote tegenstelling bestaat.

Eerst en vooral blijf ik het niet akkoord met wat je zegt dat er niet veel zou gerealiseerd zijn. Dat is niet waar. Er is weldegelijk op een aantal belangrijke punten vooruitgang geboekt. Er is een zeer goeie wet mbt de interne rechtspositie van de gedetineerden. De realisatie daarvan laat op zich wachten, op de belangrijkste punten, daar ben ik het met u eens. Ondertussen zijn we wel bezig met de strafvuistvoeringsrechtbanken en de bijkomende bevoegdheden die ze gaan krijgen. Een deel van de visie heeft weldegelijk zijn implementatie gekregen. Wat dat reductionisme betreft: ik denk dat het een goede zaak was dat dit allemaal op papier gezet is geweest. Het was een duidelijke visie, maar dat is ondertussen door de praktijk en de opeenvolgende ministers uitgehold. Ik heb dat ook ooit al eens geschreven: dat men mij nu eens uitlegt wat dat is. Minister Verwilghen had het ook over Ultimum Remedium, maar ondertussen had hij het ook over een strafwetboek van herstelrecht, en een wetboek van strafvordering, dat ik mij afvraag: wat klopt hier nu nog en wat klopt hier nu niet meer?

Ik kan alleen met u vaststellen dat van dat reductionisme, dat daar op veel punten van niks in huis gekomen is. Maar ik denk dat aan de andere kan men op een aantal grenzen gestoten is. Ik denk bijvoorbeeld dat die ultimum remedium gedachte op een bepaald moment zelfs misbruikt is geworden om een aantal zaken voor zich uit te beginnen schuiven. Bijvoorbeeld de gevangenis capaciteit en de overbevolking, dat is een probleem dat reeds aansleept vanaf de jaren 80, en dat ook de eerste tien jaar nog niet opgelost zal zijn, denk ik. Maar dan begon men op een bepaald moment te zeggen, dat een gevangenis zou vollopen van zodra men ze open doet. Terwijl tegenover het Ultimum Remedium gedachtegoed, het zorgen voor een behoorlijke gevangenis capaciteit zodanig dat men de gevangenisstraffen die worden opgelegd op een behoorlijke manier kunnen worden uitgevoerd, dat zijn geen twee zaken die haaks op elkaar staan volgens mij. Die kunnen in mekaars verlengde liggen. Maar ik kan dus alleen met u vaststellen dat het reductionisme, het creëren van een aantal alternatieven dat is door een aantal omstandigheden niet gerealiseerd. Onder andere de

slachtofferbejegening heeft geleid tot een toch wel repressievere visie in de maatschappij. Een repressievere visie die ik trouwens in heel de maatschappij bemerk. De opkomst van een aantal rechtser partijen, de roep om strengere bestraffing en dat soort zaken, dat is toch ook iets wat men onder andere ook in Nederland ziet, ook in Frankrijk, Sarkozy... Ik denk dat er echt een maatschappelijke beweging is die er ook voor gezorgd heeft dat er veel meer weerstand tegen is. En ook politici natuurlijk, een van de belangrijke zaken voor hen is gekozen worden natuurlijk.

U denkt dus dat het verschil tussen de Minister De Clerck van nu en die van 1996, een kwestie is van maatschappelijke beweging en een publieke opinie waar hij nu op in speelt. Of denkt u eerder dat hij gekozen heeft voor het aanpakken van het probleem aan beide oren en dat hij daarom nu ook gekozen heeft voor het bijbouwen van gevangnissen.

Nu u legt mij een aantal woorden in mijn mond, ik denk dat er voor een minister wel meerdere dingen belangrijk zijn. Ik zeg alleen dat ik vaststel dat die zeer reductionistische visie - terwijl eigenlijk de oriëntatienota geen puur reductionisme was. Ze heeft wel ook gezegd dat men moest opletten voor straffeloosheid, maar ze heeft dit in een bredere politieke omgeving gezet. Men moest zich afvragen waarmee we bezig waren. Het heeft ook met welzijn te maken. Ze pleitte niet alleen voor terugschroeven. Ze heeft ook gezegd: we zijn geconfronteerd met een overbevolking, we moeten dat verstandig aanpakken en daarom zijn een aantal andere manieren van reageren nodig. Het is niet alleen een kwestie van reductionisme, ik heb gezegd: ja er zijn een aantal maatschappelijke factoren die er zeker ook een rol in spelen.

Waar ik Stefaan de Clerck zeker in volg is dat er dringend iets moest gebeuren aan de overbevolking. Ik denk alleen dat wij vroeger, en dat is het verschil met nu, er meer in geslaagd zijn de minister bij de strafuitvoering te betrekken. En dat hij dat nu weer wel belangrijk acht, maar dat nu het probleem van de overbevolking aanpakken prioritair is en dat de rest een beetje in de verdrukking gekomen is daardoor. En je kan er natuurlijk ook niet naast kijken dat de minister een zekere gevoeligheid vertoont voor wat er in de maatschappij gebeurt.

Eerlijk gezegd, denk ik dat met dat deel van de oriëntatienota, ik denk dat dat met andere mensen, jongere mensen die niet in onze tijd gestudeerd hebben, dat veel moeilijker zou zijn om zoiets bij elkaar geschreven te krijgen. Ik merk bij studenten die bv bij mij stage lopen of andere mensen die ik ontmoet, ik denk dat er veel meer repressie in de visie gekomen is. Ook bij mensen die zich voorbereiden om in justitie te gaan werken, criminologen, dat dat anders dan met mensen van in onze tijd.

Ik sprak gisteren nog met Renaat Landuyt over de kwestie. We zien ook dat de werkstraf & het ET aan hun plafond aan het komen zijn. Hij pleit voor een soort beleidslijnen naar de rechters toe, omdat we toch echt zien dat mensen die vroeger slechts een boete zouden krijgen, nu het ET of de werkstraf toegewezen krijgen. Denkt u dat het belangrijk is dat we nadenken over welke straffen geschikt zijn voor welke misdrijven?

Waar haalt Landuyt die vaststellingen vandaan? Dat mensen die vroeger een boete kregen nu ET toegewezen krijgen?

Dat kan ik niet zeggen.

Wel, dat is het antwoord op de vraag. Ik erger mij daar dus dood aan. Ik heb dat ook al geschreven. Elektronisch toezicht, net widening. Ik ben er zelf van overtuigd dat er ook net widening is. Maar daarmee is het verhaal niet af. Men moet zich de vraag stellen: wat ontnemt dat aan vrijheid in zijn totaliteit? Als je bij wijze van spreken tien mensen op honderd, meer in het systeem trekt, of vaker in het systeem trekt. Maar ge ontnemt die mensen slechts 50 % van hun vrijheid. Dan kom je op 55 % uit. Die resultaten moet men misschien eens vergelijken. Er wordt altijd maar vanalles geponeerd - ik heb daar een artikel over geschreven - maar er is niemand die cijfers heeft. Niemand. Bijvoorbeeld of de voorwaardelijke invrijheidstelling werkt in België, niemand weet dat, maar ik hoor wel mensen zeggen of het wel werkt, of niet werkt. Er is niemand die dat ooit onderzocht heeft. Het enige wat ik daarover weet, en kan lezen zwart op wit in een artikel van Goethals en Eric Maes, is dat op basis van buitenlandse literatuur het aannemelijk is dat de voorwaardelijke invrijheidstelling recedivebeperkend werkt. Dat is het enige dat ik daarover weet. En al de rest die daar meer over weet, of iets anders over zegt: dat ze het mij eens aantonen.

Strafuitvoeringsrichtlijnen bestaan in de VS. Het gevolg daarvan: 3 strikes and you're out. California is ongeveer failliet aan het gaan aan zijn gevangenisstelsel. Als men dan zegt dat er beleidslijnen moeten komen voor de alternatieve straffen, men moet wel weten wat men wilt. Het zou wel eens kunnen dat men veel verder van huis geraakt hé.

En wat zijn strafuitvoeringsrichtlijnen? Bijvoorbeeld: straftoemingsrichtlijnen. In de VS zijn er een aantal. Dat heeft te maken met te grote discrepanties die er bestaan. Ik kan daar mee leven maar men moet daar geen strafuitvoeringsrichtlijnen voor creëren. Dat men in de wet zegt: een diefstal wordt zo bestraft. Dat zijn ook een vorm van straftoemingsrichtlijnen. Dat is 1.

2: Indertijd heeft men de commissie Holsters opgericht, die had drie onderdelen: strafuitvoeringsrechtbanken, de externe rechtspositie van veroordeelden en de straftoemeting. En elke van de straftoemeting heb ik nooit niets meer gelezen.

Denkt u dat het noodzakelijk is dat dit debat opnieuw wordt aangesneden? Wie hoort thuis in de gevangenis?

Ik denk dat men daar ongeveer wel een idee over heeft. Men zit aan de limiet van het elektronisch toezicht. Ik denk dat dat inderdaad juist is. Maar, er zijn andere problemen die zich stellen, zoals dat er een wachtlijst is. Stel je voor, en ik ben hier ooit over gebeld: er is een grondrechter, en die krijgt een man voor zich. Hij luistert naar die man en hij zegt: "Het is al de vierde keer dat ik u hier zie. Je hebt al een boete gehad, je hebt al uitstel gehad, probatie, etc. Je bent geen een keer naar de justitieassistent geweest etc. Ik geef u dat niet meer. Nu leg ik u een effectieve gevangenisstraf op, het is genoeg geweest." Wat gebeurt er, die man gaat naar de gevangenis, komt daar toe en krijgt strafonderbreking in afwachting van elektronisch toezicht. Men wacht 12 maanden, en wat gebeurt er ondertussen. Hij pleegt

nieuwe feiten en komt terug voor diezelfde rechter. Die rechter zegt: “Wat kom jij hier doen? Ik heb u toch een effectieve straf gegeven?” Er is dus ook geen plek voor het elektronisch toezicht. Wat denk je dat die rechter nu gaat doen? Nog een straf bijgeven, en meer deze keer. Dat hij zeker is dat die man geen elektronisch toezicht kan krijgen.

37 maanden bijvoorbeeld?

In zijn totaliteit 37 maanden. De rechters zijn ook niet dom, ze kunnen wel tellen. Maar waar ligt dan het probleem? Toch niet bij de straftoemeteringsrichtlijnen. De fout ligt hem bij – nu ja, fout is een groot woord, maar men moet toch zorgen dat de systemen functioneel zijn, goed werken en opgevolgd worden. En dan zal je natuurlijk wel een aantal van dat soort uitschuivers zien, die dan natuurlijk ook worden aangegrepen, die dan zeggen: vanaf nu geef ik 37 maanden. Dat bestaat ook.

Heel dat systeem van dat discretionair verschil tussen boven de 3 jaar en onder de 3 jaar, leg dat maar eens uit. Als je 3 jaar en een dag geeft, komen ze voor de strafuitvoeringsrechtbank. Als je 3 jaar geeft komen ze niet voor de strafuitvoeringsrechtbank. Als ik grondrechter zou zijn zou ik ook zeggen: “Dit zijn al serieuze feiten, niet de eerste keer, etc. Ipv 5 jaar met 2 jaar uitstel ga ik 5 jaar en 1 dag geven, met 2 jaar uitstel.” Dan komt hij tenminste voor de strafuitvoeringsrechtbank.

Begrijpt u dan bijvoorbeeld dat een tijdje geleden iemand is vrijgesproken door een Antwerpse strafrechter omdat hij wist dat die man binnenkort toch weer op straat zou staan?

Neen, dat begrijp ik niet. Dat is balorigheid van die man. De motivering klopte bijvoorbeeld ook niet. Maar dat is slechts *interessantmakerij*. Vrijspreken omdat de straf niet wordt uitgevoerd... we weten dat de straffen niet worden uitgevoerd. Dat is een maatschappelijk probleem, maar dan moet je niet zoiets gaan doen als er een minister van een andere kleur regeert. Moest het een geweest zijn van zijn eigen kleur... Maar, neen, dat begrijp ik niet. Dat is zijn vonnis, hij moet dat weten. De rest van de rechters heeft zich hier ook van gedistantieerd in Antwerpen.

In uw bijdrage in het werk “Strafrecht als roeping” begint u met te verklaren dat men “u niet meer zal horen zeggen dat er geen bijkomende gevangenis capaciteit mag komen in ons land”. Mag ik hieruit afleiden dat u een voorstander bent van het Masterplan? Verklaar?

Ik vind dat jij toch nogal kort door de bocht gaat met uw vragen. Dat Masterplan zegt veel meer dan alleen dat er gevangenen moeten gebouwd worden. Wat ik bedoel is: ik vind dat er een tekort is aan capaciteit momenteel. Of dat Masterplan dat allemaal zal regelen, dat is een totaal andere kwestie. Ik zeg alleen dat er nu een capaciteitsprobleem is, dat mensen in België gehecht worden in omstandigheden die niet aanvaardbaar zijn wat mij betreft. Dat als je kijkt naar de cijfers die bestaan, binnen de Raad van Europa, dat België eigenlijk nog in de voorkant van het peloton zit, wat betreft de hoeveelheid mensen die opgesloten worden per 100 000 bewoners. Eric Maes heeft daar ook cijfers over, die zijn beschikbaar. Maar om dan te gaan zeggen dat er geen een gevangenis meer mag gaan bijkomen,... neen. Ik heb al gezegd

dat men een beetje realistisch moet zijn. België heeft tien miljoen inwoners, een capaciteit van 8000 en zoveel. Maar het is niet met te hier en daar een bed bij te zetten dat je kan zeggen dat de capaciteit wordt verhoogd. Ik heb daar allemaal mijn vragen rond. Enfin, er is alleszins naar mijn aanvoelen te weinig behoorlijke capaciteit. Mensen worden in de Brusselse gevangenissen opgesloten in omstandigheden die eigenlijk een land als België onwaardig zijn. En daarom dat ik zeg men toch moet rekenen op een capaciteit van ... tja 10 miljoen mensen in België, 10 duizend plaatsen, of desnoods negen duizend, daar zal ik ook nog niet over vallen. Maar een feitelijke capaciteit waar je in feite een heel aantal oude gebouwen moet meetellen. In Vorst valt de vloer uit het plafond! Dat is niet aanvaardbaar voor mij.

Ben ik akkoord met het masterplan? Ik heb daar vragen bij, maar ik zal alleszins niet zeggen dat de capaciteit zoals ze nu bestaat, en waarvan er dus een groot deel totaal verouderd is...ik vind dat de minister terecht zegt dat er een aantal nieuwe fatsoenlijke gevangenissen gebouwd worden, daar heb ik geen enkel probleem mee.

Vooraleer het zover is, we zien bijvoorbeeld in recente cijfers dat ongeveer elk project gemiddeld 2 jaar vertraging heeft. Denkt u dat het noodzakelijk is dat er ondertussen overgangsmaatregelen komen? Bijvoorbeeld criminoloog Tom Daems, van de KU Leuven die pleit voor een collectieve vrijlating. Of bijvoorbeeld het punt van capaciteitsquota terug op de agenda te zetten.

Wel, tegen een capaciteitsquotum ben ik niet. Maar men moet daar natuurlijk wel streven naar een cijfer. En men moet dan natuurlijk ook wel de verantwoordelijkheid leggen waar ze ligt. Bijvoorbeeld indertijd was ik lid van de commissie Dupont. En wij hadden daar een systeem uitgewerkt met de capaciteitsquota. Maar het is de minister die natuurlijk het ieder jaar moet gaan uitleggen bij het parlement, dus het is gemakkelijk om te gaan zeggen van "dit is het record" of "dat is te lang". Maar ik moet zeggen, wij zien slechts een gedeelte van de gevangenen. Maar ik zie niet zoveel gevangen die je zo maar van vandaag op morgen kunt vrijstellen. Bijvoorbeeld zaken als probatie. Ik zie mensen die probatie krijgen. Die komen niet, ondanks dat ze 2 of 3 keer worden opgeroepen, of ze verhuizen, etc. Tegen dat het zover komt dat men eens een procedure zou kunnen beginnen is de probatietermijn af. Dus er zijn een aantal zaken die gewoon niet functioneren. Je mag niet alleen het idee geven van "non possumus, we kunnen het niet". Heel dat systeem van de straffen onder de 3 jaar nu, dat is voor mij 1 groot probleem. Ofwel schrijft men het in een wet, dat iemand automatisch op een derde van zijn straf vrijkomt, al dan niet met voorwaarden. Wie moet er die voorwaarden bepalen? Ik vind niet dat dat aan de individuele gevangenisdirecteur toekomt. De een legt dit op, de andere legt geen voorwaarden op. Dat zijn allemaal zaken die voor mij niet kunnen. En er zijn daar geen eenvoudige oplossingen voor.

Dat probleem van de overbevolking is een probleem dat bestaat sinds 1985. En alle opeenvolgende ministers van justitie hebben telkens moeten verdergaan met die feiten. Ik heb de tijd geweten van de collectieve vrijstellingen. Ik denk dat men misschien van tijd tot tijd daar eens terug naartoe zou moeten gaan, ja. Waarom? Om terug op zijn minst fatsoenlijke omstandigheden te creëren in de gevangenissen. Daarom, maar of dat dat een

goede zaak is op zich, dat denk ik niet. Ik heb dat meegemaakt, iedereen kreeg zes maanden strafvermindering. Het gevolg is dat er ineens, binnen de maand, een heel aantal mensen vrij zijn. Die worden buiten gezet zonder boe of ba, niets in orde. Tien, vijftien weken later zat er al 10 - 15 % terug van binnen. Met wat ben je dan bezig? Ik denk dat het nodig is van dat eventueel terug te doen, maar ...

Men voert al sinds '85 een calamiteitenpolitiek daarin, men moet niet zeggen dat men dat niet wist. Alleen, de opeenvolgende ministers hebben altijd neen gezegd, er was ook geen geld voor. Het is zoals met de wegen, er zijn overal gaten in de wegen, er zijn ook overal gaten in het gevangenisbeleid. Alle opeenvolgende ministers... en dat stoort mij altijd een beetje. Ze zitten dan in de oppositie - en dat men oppositie voert daar kan ik tegen - maar, en de liberalen, en de socialisten, en de katholieken, ze hebben allemaal opeenvolgende ministers van justitie gehad. Geen een van die ministers is in staat geweest van het probleem nog maar een begin van oplossing te geven. En er zijn volgens mij eigenlijk niet veel oplossingen mogelijk, tenzij met een behoorlijke capaciteit. De capaciteit die wij nu hebben voldoet daar niet aan.

Vindt u het betreuenswaardig dat er met betrekking tot de architecturale integratie van de Basiswet weinig aandacht wordt besteedt?

Ja natuurlijk vind ik dat betreuenswaardig. Ik moet zeggen dat ik dat probleem niet zo goed ken, hoe men de aanpak van die gebouwen ziet. Ik ken wel een aantal gevangenissen, oa Hasselt, en ik denk wel dat dit een gebouw is die op dat vlak mogelijkheden biedt. Het volgende is denk ik een veel groter probleem: de basiswet is volgens mij een heel belangrijke wet, en van een heel hoge kwaliteit, beter dan de wet externe rechtspositie. Alleen, wat zie je? Vanuit de administratie is er veel weerstand tegen, de moeilijke fragiele punten: veiligheid, dat soort zaken. Daar wordt rond gedanst, wijzigingen voorgesteld, veel Koninklijke besluiten, en veel vieren en vijven. De basiswet is op dit moment misschien voor 15 of 20 % in uitvoering. En de rest brengt men niet in uitvoering. Of dat je daar een verankering van hebt binnen die gebouwen, dat weet ik eerlijk gezegd niet, ik ken die plannen niet. Maar ik denk dat over de fouille, over iemand in de veiligheidscel zetten, iemand op strafcel zetten en dat soort zaken, dat bestaat in alle soorten gebouwen. Een groot deel van de basiswet heeft volgens mij niet zozeer te maken met het gebouw, een gedeelte zeker wel, maar een deel niet, en dat wordt ook niet gerealiseerd. Ik zie het probleem van de basiswet ook los van het masterplan. Ik denk dat het grootste probleem is dat men voor de basiswet een zeer grote koudwatervrees heeft, en dat men dat op alle manieren vertraagt, tegenhoudt, vanuit de administratie, vanuit andere instanties. Dat gaat natuurlijk veel geld kosten, die basiswet.

Goed, hartelijk dank voor dit gesprek.

4. Interview met Stefaan De Clerck (CD&V, voormalig Minister van Justitie 1995 – 1998, en huidig aftredend Minister van Justitie) – 21 april 2011.

In uw oriëntatienota van 1996 legde u uit dat het bijbouwen van cellen een aanzuigend effect heeft waardoor zij binnen de kortste keren opnieuw zouden vol zitten, daarboven maakte u zich weinig illusies over het resocialiserende effect van de gevangenisstraf. Opsluiting als middel om meer veiligheid in de samenleving te waarborgen lijkt vaak eerder op symptoombestrijding dan probleemoplossing, enzovoort... Nu, staat u nog steeds achter deze stellingen?

Ja in principe wel ja. Die uitgangspunten blijven dezelfde. Het is niet omdat dat je meer cellen hebt dat het probleem opgelost is. Het is niet door mensen in de cel te steken dat je de resocialisering, de herintegratie hebt verbeterd. De stellingen blijven hetzelfde, alleen stel ik vast dat er dramatische overbevolking is, structureel. Dat je daardoor op alle vlakken problemen hebt: bij de gevangenen, bij het personeel, sociale onvrede,... en dat je de re-integratie dus absoluut niet meer kunt voorbereiden. Men is niet meer in staat om zijn job behoorlijk te doen, en minimale prestaties in de gevangenis gewoonweg niet meer kunt leveren, gewoon omwille van die overbevolking. Dus is er naar een nieuw evenwicht gezocht, met meer infrastructuur, en dus meer capaciteit. Tegelijkertijd ook meer specialiteit, en daardoor kan men ook eigenlijk opnieuw meer accenten gaan leggen op alternatieven en andere middelen om de straf ten uitvoer te leggen.

We kunnen toch stellen dat het werk eerder een reductionistische geest had, waarbij de Ultimum Remedium gedachte primeerde. Dit uitgangspunt zien we later in verschillende beleidsnota's omtrent de strafuitvoering steeds opnieuw terugkeren, maar desondanks is een veelgehoorde kritiek dat "van een discours dat pleit voor een spaarzaam gebruik van de vrijheidsberoving nog maar weinig overblijft" en dat "de vraag naar de zinvolheid van de gevangenisstraf totaal naar de achtergrond verdwijnt". Bent u het daarmee eens?

Neen, ik ben niet akkoord. Het steeds herhalen dat het reductionistische beleid is verlaten is niet juist. Goed, we zaten vroeger op 8000 (gedetineerden), dan 9000, dan 9500, enz... Natuurlijk wij moeten trachten mee te evolueren, en het gaat over de balans die moet gecreëerd worden, tussen een voldoende behoorlijke capaciteit, en voldoende alternatieve mogelijkheden binnen de gevangenis, en ook buiten de gevangenis, voor strafuitvoering. Die balans moet je in evenwicht houden. Er is zeker geen zware gevangenisambitie met een maximale capaciteit, bijvoorbeeld op zijn Amerikaans, op zijn Marokkaans, en ik weet niet waar nog overal. Dus wij zitten nog altijd, in verhouding tot de bevolking, op een gezond gemiddelde. En tegelijkertijd, in tegenstelling tot veel academici, die beweren dat er een soort logica bestaat dat hoe meer mensen je in de gevangenis steekt, dit een aanzuigeffect creëert, is er in Nederland een omgekeerd effect dat je op een bepaald ogenblik tot een vermindering van de bevolking komt in de mate dat je kan bewijzen dat de straffen weldegelijk worden uitgevoerd. Want wij zitten in een dramatische sfeer van straffeloosheid, dat er onnoemelijk veel straffen zelfs helemaal geen begin van uitvoering kennen. In de mate dat je dat moet volhouden verlies je je geloofwaardigheid, en heb je geen ernst, ten aanzien van de magistraat, de veroordeelden, en zeker ook niet ten aanzien van de maatschappij, en verlies

je dus uw efficiëntie van heel uw strafuitvoeringsbeleid. En dat moeten we dus kantelen, maar op een verstandige, evenwichtige manier. Niet nu zeggen dat we plotseling van 8000 naar 15000 of 20000 cellen gaan, helemaal niet, maar wel een bepaalde verhoging, en ondertussen die alternatieven en die re-integratie blijven houden.

De commissie Holsters had indertijd 3 deeltaken, de strafuitvoeringsrechtbanken, de wet externe rechtspositie, en ten derde nadenken over wie nu eigenlijk thuis hoort in de gevangenis. Denkt u dat het belangrijk is dat we dat debat opnieuw naar boven brengen.

Ik heb in mijn strafuitvoeringsnota van vorig jaar die ik opnieuw heb voorgesteld... Want de strafuitvoeringsproblematiek is een complexe, niet altijd gezellige, maar eigenlijk wel boeiende materie omdat het maatschappelijke diepgaande vragen oproept. Daar heb ik dus de strafuitvoering weer in al zijn onderdelen naar voor geschoven, en heb ik een achttal prioriteiten weerhouden. Een van die prioriteiten is voor mij dat er een nieuw strafwetboek moet geschreven worden. Dit is de basis, want bijvoorbeeld: wij hebben nu net een nieuw sociaal strafwetboek gemaakt, waarbij je totaal nieuwe categorieën, totaal nieuwe sanctiemethodes kan gaan ontwikkelen, waarbij je tal van nieuwe hedendaagse technieken kan gaan invoeren. Maar goed, ook het klassieke strafwetboek zou moeten worden herschreven. En dat wil daarom niet zeggen dat het op zich waardeloos zou zijn, maar we moeten inderdaad de vraag stellen: wat zijn de zwaarste straffen vandaag, wat is de gepaste sanctie, welke is de flexibiliteit die je vandaag de dag moet hebben. Door de val van de regering is dat vandaag vertraagd, maar ik stel vast dat het blijft duren, en ik hoop dat ik toch nog zo een equipe kan opstarten die dat strafwetboek schrijft. Dit is nu echt dringend nodig. Het is een droom van een opdracht om dat nu te doen, en dus kwalificaties, de type sancties, de flexibiliteit in het omgaan met sancties, bv hoe stap je van de boete op de gevangenisstraf, van de gevangenisstraf op de werkstraf, opvoedingsmaatregelen, het elektronisch toezicht: hoe moet je daar eigenlijk mee omgaan in zijn geheel. Dit is iets dat onnoemelijk gewijzigd is, en dankzij de oriëntatienota van 96 zijn er op dat vlak zeer veel zaken gebeurd. En nu moet de basis eens hernomen worden: namelijk dit strafwetboek zelf.

In de lessen strafrechtelijk beleid bij professor De Ruyver hadden we gezien dat in de jaren 60 en 70 met de opkomst van het nieuw sociaal verweer dat strafrecht werd gezien als de oplossing voor zeer veel maatschappelijke problemen. Denkt u dan dat we nu weer nood hebben aan een decriminialisering van bepaalde sectoren?

Het is natuurlijk duidelijk dat strafrecht alleen niet het zaligmakende middel is. Het is niet door een straf uit te spreken dat je een probleem oplost, en zeker niet als je de straf of een deel ervan niet uitvoert. Dit is één punt, de geloofwaardigheid van het niet uitvoeren van die "oude" sancties. Maar tegelijkertijd zijn we weldegelijk, dankzij de oriëntatienota en de nieuwe richting worden er meer dan 10000 alternatieve straffen opgelegd, waarbij we eigenlijk al bijna op onze limiet zitten. Dit is al een totaal nieuwe wereld. Het ET is bijvoorbeeld een nieuwe wereld die volledig in ontwikkeling is. Maar daarboven heb je twee grote terreinen die buiten het terrein van het strafrecht vallen. Er is de problematiek van de geïnterneerden die ook niet in het klassieke strafrecht met een klassieke gevangenis past. Je hebt ook de hele jeugdproblematiek die daar ook niet in past. Met andere woorden: het doelgroepenbeleid wordt veel alerter, en de koppeling daarvan aan welzijn is evident een

van de grootste uitdagingen. Hoe kan je ziekte, geestelijke gezondheid, de jeugdproblematiek, ... hoe kan je dat allemaal vanuit een federale justitiebevoegdheid gekoppeld zien aan een welzijnszorg, aan de gezondheidszorg. Dit zijn de uitdagingen van morgen, en dat maakt het natuurlijk allemaal veel breder dan het klassieke strafrecht, en de strafuitvoering.

Een geïntegreerde aanpak dus.

Het kan niet anders! En dat is, want het staat nog altijd ter discussie – want dat is een van de debatten geweest dat ik met grote ogen stond te kijken naar de commissie inzake seksueel misbruik binnen de kerk en andere gezagsrelaties, dat er plotseling gezegd wordt “Ja maar, de justitie moet dat aanpakken, en de justitie moet straffen.” Terwijl eigenlijk je weet dat met justitie alleen je niet tot een behoorlijk antwoord komt voor de veelheid en complexiteit van de problemen die zich aandienen en die een antwoord vragen, niet alleen van justitie, maar ook van de hulpverlenende sector, de welzijnssector, de psychiatrie en van alle soorten nieuwe specialiteiten, bv drugproblematiek. Dat vraagt ook een heel andere aanpak. De complexiteit, en de afstemming van de hulp- en de justitiesector, is een van de meest fascinerende problemen van vandaag. Dat is dus nog altijd een actueel debat, en men dacht dat in de jaren 90, in het begin van de Dutroux-periode onder leiding van academici definitief was dat er daar een balans moest gezocht worden tussen het harde en het zachte verhaal.

We hebben onlangs de kaap van 11000 gevangenen overschreden, en ook de autonome werkstraf en het elektronisch toezicht zitten aan hun plafond. Worden er dan meer misdrijven gepleegd? Of is het eerder een kwestie van net-widening, of zijn er andere elementen die hier de oorzaak van zijn?

Ik durf die brede analyse niet echt maken zonder wetenschappelijke onderbouw, dus ik ben daar een beetje voorzichtig in, maar ik apprecieer op dat vlak hetgeen Brice De Ruyver, Kristel Beyens, de VUB in zijn geheel, Leuven en de criminologische equipes het werk dat zij hier rond verrichten, maar ik zou hier eigenlijk voortdurende monitoring op willen hebben. Natuurlijk, door het feit dat straffen minder worden uitgevoerd zijn er twee reflexen: ofwel gaat men naar alternatieven, en dat is een positieve reflex, ofwel gaat men naar zware straffen, en dat is een negatieve reflex. Door het feit dat van nul tot drie (jaar) minder wordt uitgevoerd, heb je natuurlijk een effect van “ja, we beginnen er zelfs niet meer aan”, ofwel gaat men boven de drie maanden dat men naar de strafuitvoeringsrechtbank moet. Dat is zeer zeker een tendens. Je hebt zeker ook de tendens van een gevoel van straffeloosheid dat daaruit voort vloeit, ten aanzien van iedereen. Maar ik denk dat we nog niet op onze limieten zitten inzake alternatieve straffen.

Gevangenisstraf is ‘ultimum remedium’, ja. Als het uitgesproken wordt moeten we het kunnen uitvoeren, ja. Zodanig dat men het voelt. Maar het moet uitgevoerd worden, liefst op een korte periode na de feiten, zodanig dat er een logica is en een verbondenheid aan de daad of de veroordeling. Daarom denk ik dat het verantwoord is van wat meer capaciteit te hebben. Maar ik hoop vooral dat er een effect kan ontstaan waarbij men kan zeggen: dit zijn veroordelingen die werkelijk gegrond zijn, die moet werkelijk in de gevangenis, dat de

detentie de juiste sanctie is. Ik hoop dat we nog verdere ruimte kunnen nemen op alternatieve sancties voor zeer veel zaken. En dat we nog met boetes, onmiddellijke inningen, verbeurdverklaringen, enzovoort. Dat we dus op het materieel vlak nog veel meer kunnen bereiken, en veel delicten afsluiten door financiële correcties door te voeren. Door middel van onmiddellijke inningen, minnelijke schikkingen, enzovoort zijn er nog een hele 'range' van pecuniaire mogelijkheden. Daarin mag men zeker nog uitbreiden. Alternatieve sancties inzake prestaties moet zeker nog uitbreidbaar zijn, beter organiseerbaar zijn, professioneler aangepakt worden. En voor wat betreft het elektronisch toezicht is er zeker nog veel capaciteit. Wij hebben nu een contract afgesloten dat theoretisch tot 5000 toepassingen kan gaan, we zitten nu op 1300, en we gaan hopelijk tegen de zomer naar de 1500 gaan. Maar we kunnen dus nog veel verder gaan. Het lijkt mij dat in een aantal bijkomende gevallen er een perfect alternatief is op de gevangenisstraf *sensu stricto*.

Het lijkt nogal moeilijk om de rechters en de magistratuur te overtuigen van het reductionistisch gedachtegoed, en u spreekt in uw strafuitvoeringsnota over strafvervolgingsrichtlijnen. Denkt u niet dat het zeer moeilijk zal zijn om de magistratuur hiermee een bepaald beleid op te leggen? Ik heb bijvoorbeeld gesproken met Freddy Pieters, voorzitter van de Strafwetvoeringsrechtbank te Brussel, en die leek er niet echt happig op.

Het zou een keten moeten zijn, enerzijds het strafwetboek, en het herdefiniëren van welke sanctie voor welk delict. Ten tweede het openbaar ministerie laten oordelen: wat brengen we voor de rechtbank, wat niet, en dus ook die complexe dossiers etc. Maar als het voor de rechtbank komt zijn het dossiers die zwaar zijn, die een symboolfunctie hebben, waar je dan ook in dat geval een gevangenisstraf voor moet kunnen uitspreken. Dat daar een aantal richtlijnen voor worden ontworpen ten aanzien van de magistraten, ik denk dat het mogelijk moet zijn. Nu, magistraten horen dit nooit graag natuurlijk, zij zijn in hun grote onafhankelijkheid. Maar goed, dit lijkt mij nu ook niet het meest essentiële van de strategie naar de toekomst toe. Ik zou veel liever hebben dat we er echt in slagen om de strafuitvoeringsrechtbank voor de totaliteit bevoegd te maken zoals voorzien. Voor de zaken boven de drie jaar volgt zij de volledige procedure, maar voor de zaken onder de drie jaar zou er een eenvoudigere afwikkeling van de dossiers moeten kunnen bestaan. We zijn daar over aan het nadenken en dit is nu ook in volle beweging. Maar door de val van de regering... dat is zeer delicate materie om in lopende zaken af te handelen. Maar er moeten daar dingen in gebeuren. Het is niet langer vol te houden. Je kan het niet uitleggen aan de mensen dat van nul tot drie jaar straf niet uitgevoerd wordt. Je kan dan wel zeggen, het is het elektronisch toezicht, oké dit is voor een pak al het geval. Maar van nul tot zes maanden helemaal niets uitvoeren, tja, eigenlijk is dit een beetje lachen met de mensen. Ik kan het zelf ook niet meer verantwoorden. En ik zeg dus niet dat 'ze allemaal in den bak moeten', maar er moet een gevolg zijn op elke veroordeling. Anders is er geen enkel maatschappelijk, of persoonlijk, of eender welk ander effect in de omgeving van de dader die het gepleegd heeft.

Met betrekking tot het Masterplan zag ik in recente cijfers dat er op verschillende projecten nu toch al twee jaar vertraging zit. Denkt u dat het noodzakelijk is dat er ondertussen nog extra overgangsmaatregelen komen om verdere schrijdende toestanden te vermijden, met ook de veroordelingen van het CPT in het achterhoofd. Bijvoorbeeld pleit Tom Daems voor een collectieve vrijlating, of bijvoorbeeld het punt van de capaciteitsquota terug op de agenda plaatsen, of nog meer gedetineerden naar Tilburg verhuizen.

Het Masterplan zit globaal relatief op schema. Dit is een unieke periode. Dat is vroeger nooit zo geweest in dit land: er zijn acht dossiers in volle beweging, acht gevangenissen. Dus voor een deel vervanging, maar dat zijn acht nieuwe dossiers. Vier die nu toegewezen worden, dat zijn de dbfm's, twee in Vlaanderen, twee in Wallonië, Psychiatrisch Gent, Psychiatrisch Antwerpen, Jongeren Achène, enzovoort. En straks komt er ook nog Brussel, ter vervanging van Sint-Gillis, Vorst en Berkendael, een gevangenis van 1200 personen. Dat zijn er acht, los van uitbreidingen en dergelijke meer. Nu, dat zit globaal op schema. Ja goed, op de maand, de 6 maand of het jaar, je m'enfous, maar het zit op schema en het gaat vooruit. Hopelijk blijft dat doorgaan, maar ondanks de lopende zaken gaan die dossiers wel door, in tegenstelling tot de bredere wetgevende en maatschappelijke discussie over hoe je moet gaan bijsturen. Dat is zeer moeilijk, maar de materiële zaken, bouw en infrastructuur gaat wel door, gelukkig maar. Zal het lukken om tijdig infrastructuur te hebben, en om dat dan vlot te laten overlopen met de afspraak van 3 jaar in Tilburg,... ik hoop het. Zal dat op zes maanden aankomen, dat zal allemaal niet het punt van discussie zijn. Dus daar zit de strategie om dat te laten overlopen. Dus ik denk dat de uitdaging geldig blijft dat het kan kloppen dat we op die manier een gigantische sprong vooruit zouden maken door: twee psychiatrische centra in Vlaanderen te hebben, want die geïnterneerden is echt een gigantisch probleem; dat we bijkomende capaciteit hebben door middel van vier gevangenissen. Brussel: dat we die oude miserie van Vorst, Sint-Gillis en Berkendael kunnen sluiten, en eindelijk behoorlijk kunnen werken. Het is bijna een droom dat we daar zo ver in zouden kunnen vooruit gaan. Morgen heb ik de hele dag workshop. Tal van mensen uit de regie, vanuit de administratie, van de justitie, academici, Vlaamse bouwmeester, Brusselse bouwmeester, mensen van de Ugent, enzovoort. Om een hele dag na te denken over het concept in Brussel: 1200 mensen in 1 gevangenis. Kan dat, en hoe doen we dat? Om maar te zeggen, dat is allemaal heel concreet in beweging. Ik hoop dat het irreversibel is, dat we dat nooit meer kunnen terugdraaien. Ik denk dat het ook zo is. Dat is een zeer zware inspanning die loopt en het Masterplan wordt uitgevoerd.

Andere noodmaatregelen...los van dat geloof is de vraag: voorlopige hechtenis... strafeinde... want zeer veel mensen die niet meer in voorwaardelijke invrijheidstelling gaan, enzovoort. Dat zijn de nieuwe uitdagingen waar we moeten zoeken. Er is ook de fundamentele vraag over de vreemdelingen in de gevangenis, bijvoorbeeld met betrekking tot de terugkeer naar het land van oorsprong. Er zijn wel diverse elementen die ook wel in beweging zijn. Voor mij is het grootste probleem daar nu de voorlopige hechtenis, omdat dit tegen de 40 % wordt van de totale gevangenispopulatie. Dat is dus té veel, en dus daar moeten we op werken. Ik ben nu ook zeer concreet bezig met de relatie vreemdelingen, voorlopige hechtenis, gevangenis. Want daar zit je met een probleem dat meer

vreemdelingen in voorlopige hechtenis worden gehouden, omdat ze vreemdeling zijn, omdat ze illegaal zijn, en dat je dus een soort effect hebt dat niet meer normaal is. En dus daar moeten we ook een oplossing zoeken. Je moet je de vraag stellen: houden we die mensen in het land om veroordeeld te worden of wijs je bepaalde personen onmiddellijk terug naar hun land, een uitwijzingspolitiek voor illegalen die in de criminaliteit komen. Daar zijn er keuzes te maken. Dat is een maatschappelijke politieke keuze waar ik binnenkort mee zal naar buiten komen omdat ik denk dat we daar korter op de bal moeten spelen. Dat is ook een beetje de problematiek van wat men noemt 'draaideurcriminelen': rondtrekkende daderbendes die aangehouden worden, weer vrijkomen, opnieuw aangehouden, vrij, etcetera... Dus ik denk dat er daar op moet gewerkt worden. Die andere categorieën moeten we natuurlijk ook nog op letten, maar goed. Het Masterplan zal en moet lukken, daarnaast zijn er een aantal prioriteiten, zoals dus vreemdelingen en voorlopige hechtenis en vooral de combinatie van die twee.

In een gesprek dat ik had met volksvertegenwoordiger Renaat Landuyt zei die dat hij sceptisch is ten opzichte van het Masterplan omdat de budgetten hier gewoonweg niet beschikbaar voor zijn. Hoe reageert u hier op?

Dat is onjuist. Het is natuurlijk een bijzondere financiering: DBFM (design build finance maintain). De financiering wordt volledig gedaan door de privégroepen. En als de sleutel op de deur wordt afgeleverd start een periode van 25 jaar waarin je een hoge prijs betaalt, maar dat je de architectuur, de bouw, de financiering zelf, en ook het onderhoud gedurende 25 jaar wordt betaald. Het is dus niet juist dat de middelen daar niet voor zullen zijn. Alles is door de regie der gebouwen gevalideerd. De overheid zal dat ook betalen, maar je moet je dus niet enkele honderden miljoenen euro hebben staan in uw begroting als er wordt gestart met de bouw. De financieringstechniek is anders.

We gaan er van uit dat die gevangenen er nu weldegelijk zullen komen. Nu is een andere veel gehoorde kritiek dat de bouw van de nieuwe gevangenen in een razendsnel tempo moet verlopen. Hierdoor zou er niet of te weinig worden nagedacht over de architecturale integratie van het normaliseringsprincipe dat centraal staat in de Basiswet van 2005 in de nieuwe gebouwen. Hoe staat u daar tegenover.

Ik ben al blij dat ik eens de kritiek krijg ga dat het te rap vooruit gaat. Als dat ook alweer een probleem is... (lacht) Maar het is juist dat daar over nagedacht moet worden, en dat ik de eerste ben om daar over na te denken. Nu ik heb voor de lopende dossiers waar mogelijk voortdurend geprobeerd debat te voeren. Ik geloof dat architectuur cruciaal is, omdat zij de veruiterlijking is van een visie op wonen, of verblijven, of opsluiten. Je moet daar in je architectuur uiting kunnen aan geven. Ik heb daar natuurlijk ook niet zoveel marge in, waar mogelijk heb ik wel wat invloed uitgeoefend. Maar ik geef u dus als voorbeeld: morgen zit ik de hele dag met 25 mensen op mijn kabinet een workshop te houden precies over de vraag hoe we dat gaan organiseren (Brussel), en hoe pakken we dat architecturaal aan. Zodanig dat we een visie hebben, en vooraleer we de opdracht definiëren zodanig dat de architecten die uiteindelijk zullen worden geselecteerd een marge hebben om uitdrukking te geven aan een maatschappelijke visie op detentie. Ik denk toch wel dat ik een extra architecturale toegevoegde waarde probeer te geven aan de dossiers, meer dan in het verleden.

Ondertussen zijn er al enkele dossiers (Beveren, Dendermonde, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne) ingediend en beoordeeld door een jury. Wat voor gebouwen zijn het geworden? Krijgen we bijvoorbeeld opnieuw gevangenissen van het type van Ducpétiaux?

Eigenlijk zit de inspiratie nog altijd een beetje bij Ducpétiaux. Ik vond dat niet evident, maar zelfs in de lastenboeken stond het woord Ducpétiaux er nog in. Ik heb dat laten schrappen. Maar ik stel vast dat de contracten worden getekend in mei voor Beveren en Dendermonde geloof ik. De architecten hebben denk ik nuttig werk verricht, maar de uitgangspunten Ducpétiaux zitten er nog steeds in. Met andere woorden een soort centrale unit waar dat je zichten en lijnen hebt.

Waar ik bijvoorbeeld op doel is dan het normaliseringprincipe dat het uitgangspunt was voor de Basiswet van 2005. Men wou het leven binnen in de gevangenis zoveel mogelijk laten lijken op het leven in een normale samenleving. Denkt u dat daar veel rekening mee is gehouden?

Goh, ja... Dat is een manier van denken die juist is maar natuurlijk door het feit dat je iemand van zijn vrijheid berooft is dat per definitie niet meer zoals thuis. Je moet natuurlijk proberen de detentieschade te beperken, dat is juist. Het model dat daar natuurlijk het dichtst bij zou zijn veronderstelt paviljoenen, beperkte leefeenheden, kleinschaligheid enzovoort. Dat zijn waarschijnlijk ook de betere vormen, en dat is ook de Noord-Europese manier om ermee om te gaan. We hebben die traditie niet, we hebben die mogelijkheden ook niet. Als je die capaciteit Brussel in een directe omgeving moet gaan opvangen, kan dat in alle objectiviteit niet op een andere manier gaan realiseren. In een metropole omgeving kan je geen Noord-Europese natuurmethode gaan ontwikkelen. Dat gaat dus niet, en daar moeten keuzes in gemaakt worden. Dat is het debat dat ik morgen voer met al die mensen. Als we 1200 mensen hebben in een zeer grote structuur, hoe kunnen we toch nog een middel vinden om een zekere vorm van samenleving te organiseren. Dus ik denk niet dat je hier tien miljoen paviljoentjes moet bouwen. Ik denk dat het in de architectuur ook mogelijk moet zijn om intelligent structuren en eenheden architecturaal te integreren. Hypergestructureerde gevangenissen zijn natuurlijk onmenselijk omdat het op den duur allemaal gecomputeriseerde samenlevingen zijn. Die menselijke factor moet je dus proberen te hebben, dus dat zijn kleinere leefeenheden. Maar ik heb dat gezien in Brugge destijds, waar ze veel ruimte hebben gecreëerd om per vleugel eenheden in te richten waar men kan werken, lezen enzovoort. Ze worden niet gebruikt. Dat is niet evident, je mag daar ook niet te idealistisch in zijn. Het is een moeilijk probleem. Maar goed, daar zitten we morgen de hele dag voor samen, precies om eens dergelijke oefeningen te maken.

Marokko heeft nu heel recent het bilateraal akkoord om gevonnisse personen zonder akkoord over te brengen geratificeerd. U gaf zelf onlangs aan bij een antwoord op een parlementaire vraag dat de landen met wie een dergelijk instrument reeds bestaat zelf verschillende 'truiken' gebruiken om dit toch te vertragen of bemoeilijken. Verwacht u dat dit instrument eenmaal in werking effectief veel invloed zal hebben op de gedetineerdenpopulatie?

Ik denk dat zeker voorzichtigheid geboden is, we mogen niet te rap victorie kraaien. Maar het is een zeer belangrijke principiële stap omdat voor het eerst een bilateraal akkoord is gemaakt waarbij ook zonder het akkoord de overbrenging van de gedetineerden kan worden gerealiseerd. We mogen ons daar natuurlijk niet te veel illusies over maken want goed, het moet concreet nog altijd uitgevoerd worden. Je kan de gedetineerde daar wel afzetten maar ze moeten er natuurlijk ook nog altijd wel staan. Dus ik hoop dat dat lukt, ik hoop dat het een begin is, en dat we op basis daarvan het principe zullen kunnen veralgemenen, vereenvoudigen en ook nog meer toepassen. Maar we zijn eindelijk zover dat we een principiële doorbraak hebben dus ik ben al gelukkig. Het gaat natuurlijk over mensen met de enkele nationaliteit. Maar het is een principiële doorbraak en ik hoop dat men nu begint te begrijpen dat ieder land zijn verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn eigen onderdanen. Dat is al een Europees principe, dat zou nu ook in alle andere landen moeten worden doorgevoerd. Maar goed, principieel belangrijk, maar ik denk niet dat dat onmiddellijk met grote massa's zal gebeuren.

Oké, hartelijk dank voor dit interview.