



Rekenhof



# Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers  
*Brussel, december 2011*



Rekenhof

# Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering  
van het Rekenhof van 21 december 2011.







|  |           |
|--|-----------|
| <b>Hoofdstuk 1</b>   |           |
| <b>Conclusies en aanbevelingen van de audit</b>                          | <b>9</b>  |
| 1.1 Conclusies   | 11        |
| 1.2 Aanbeveling  | 14        |
| 1.3 Antwoord van de minister van Justitie (bijlage 1)                    | 15        |
| <b>Hoofdstuk 2</b>   |           |
| <b>Opzet van de audit</b>  |           |
| 2.1 Overbevolking in de gevangenissen                                    | 19        |
| 2.2 Audit en auditmethode  | 23        |
| <b>Hoofdstuk 3</b>   |           |
| <b>Overbevolkte gevangenissen: beleid en beleidsuitvoering</b>           | <b>27</b> |
| 3.1 <b>Beleid om de overbevolking tegen te gaan</b>                      | <b>29</b> |
| 3.1.1 Bepalen van de gevangenis capaciteit                               | 29        |
| 3.1.2 Visie en doelstellingen  | 30        |
| 3.1.3 Nood aan een globale visie en geïntegreerde aanpak                 | 31        |
| 3.1.4 Wetgeving  | 32        |
| 3.1.5 Beleidsevaluatie   | 35        |
| 3.2 <b>Uitvoering van het beleid</b>                                     | <b>37</b> |
| 3.2.1 Detentiebeheer   | 37        |
| 3.2.2 Kostprijs van het penitentiair beleid                              | 40        |
| 3.2.3 Samenwerking van de actoren  | 40        |
| 3.2.4 Databanken en datawarehouseproject                                 | 41        |
| 3.3 <b>Conclusies</b>  | <b>44</b> |
| <b>Hoofdstuk 4</b>   |           |
| <b>Verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis</b>                | <b>47</b> |
| 4.1 <b>Omschrijving van de maatregel</b>                                 | <b>49</b> |
| 4.1.1 Begrippen voorlopige hechtenis en vrijheid onder voorwaarden       | 49        |
| 4.1.2 VH en VOV in cijfers   | 49        |
| 4.1.3 Cijfers VH internationaal vergeleken                               | 51        |
| 4.2 <b>Beleidsinitiatieven om de toepassing van de VH te verminderen</b> | <b>52</b> |
| 4.3 <b>Onderbouwing van het beleid</b>                                   | <b>54</b> |
| 4.3.1 Stelsel VH en VOV  | 54        |
| 4.3.2 Elektronisch toezicht (ET)   | 54        |
| 4.3.3 Beeldvorming en nood aan duiding                                   | 56        |
| 4.4 <b>Aansturing en uitvoering van de maatregelen</b>                   | <b>56</b> |
| 4.4.1 Afbakening van verantwoordelijkheden van de actoren                | 56        |
| 4.4.2 Regelgeving, procedure en uitvoering                               | 58        |

|                              |  |           |
|------------------------------|--|-----------|
| 4.5                          | Opvolging en evaluatie   | 60        |
| 4.5.1                        | Opvolging  | 60        |
| 4.5.2                        | Evaluatie  | 60        |
| 4.6                          | Effect op het vlak van de overbevolking                        | 61        |
| 4.7                          | Conclusies   | 61        |
| <b>Hoofdstuk 5</b>           |  |           |
| <b>Werkstraf</b>             |  | <b>63</b> |
| 5.1                          | Omschrijving van de maatregel                                  | 65        |
| 5.2                          | Beleid   | 66        |
| 5.2.1                        | Doelstellingen   | 66        |
| 5.2.2                        | Onderbouwing   | 67        |
| 5.3                          | Toepassing   | 68        |
| 5.3.1                        | Actoren  | 68        |
| 5.3.2                        | Procedures en regels   | 70        |
| 5.3.3                        | Financiering   | 70        |
| 5.3.4                        | Stand van zaken hervorming organisatiemodel en subsidiesysteem | 70        |
| 5.3.5                        | Monitoring en evaluatie  | 71        |
| 5.4                          | Resultaten: gevangenisvervangend karakter van de werkstraf     | 71        |
| 5.5                          | Conclusie  | 73        |
| <b>Hoofdstuk 6</b>           |  |           |
| <b>Elektronisch toezicht</b> |  | <b>75</b> |
| 6.1                          | Omschrijving van de maatregel                                  | 77        |
| 6.2                          | Beleid   | 77        |
| 6.2.1                        | Doelstellingen   | 77        |
| 6.2.2                        | Onderbouwing van het beleid                                    | 78        |
| 6.3                          | Uitvoering   | 80        |
| 6.3.1                        | Procedure  | 80        |
| 6.3.2                        | Strafonderbreking en wachtlijsten                              | 82        |
| 6.3.3                        | Begroting  | 84        |
| 6.4                          | Effect op de overbevolking                                     | 84        |
| 6.4.1                        | Toepassing van de maatregel                                    | 85        |
| 6.4.2                        | Kosten   | 86        |
| 6.5                          | Conclusies   | 87        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Hoofdstuk 7</b>  |            |
| <b>Masterplan gevangenen</b>                                    | <b>89</b>  |
| 7.1 Omschrijving van de maatregel                               | 91         |
| 7.2 <b>Beleid</b>   | <b>94</b>  |
| 7.2.1 Korte historiek   | 94         |
| 7.2.2 Huidig beleid   | 94         |
| 7.2.3 Onderbouwing  | 95         |
| 7.3 <b>Toepassing van de maatregelen</b>                        | <b>101</b> |
| 7.3.1 Taakverdeling en algemene coördinatie                     | 101        |
| 7.3.2 Bouwprojecten   | 103        |
| 7.3.3 Onderhoud en renovatie                                    | 106        |
| 7.3.4 Tilburg   | 107        |
| 7.4 <b>Monitoring en evaluatie</b>                              | <b>110</b> |
| 7.5 <b>Conclusies</b>   | <b>112</b> |
| <b>Hoofdstuk 8</b>  |            |
| <b>Alternatieve opvang van geïnterneerden</b>                   | <b>115</b> |
| 8.1 Omschrijving van de maatregel                               | 117        |
| 8.2 <b>Beleid</b>   | <b>119</b> |
| 8.2.1 Overzicht   | 119        |
| 8.2.2 Huidig beleid   | 120        |
| 8.2.3 Onderbouwing  | 120        |
| 8.3 <b>Toepassing van de maatregelen</b>                        | <b>123</b> |
| 8.3.1 Forensische psychiatrische centra (FPC)                   | 123        |
| 8.3.2 Uitbreiding van de capaciteit van het externe zorgcircuit | 125        |
| 8.3.3 Zorgequipes   | 129        |
| 8.4 <b>Monitoring en evaluatie</b>                              | <b>130</b> |
| 8.5 <b>Effect op de overbevolking</b>                           | <b>131</b> |
| 8.6 <b>Conclusies</b>   | <b>135</b> |
| <b>Hoofdstuk 9</b>  |            |
| <b>Overbrengen van gedetineerden naar land van herkomst</b>     | <b>133</b> |
| 9.1 Omschrijving van de maatregel                               | 135        |
| 9.2 <b>Beleid</b>   | <b>135</b> |
| 9.3 <b>Toepassing</b>   | <b>136</b> |
| 9.3.1 Actoren   | 136        |
| 9.3.2 Vereisten voor een geslaagde uitgaande overbrenging       | 136        |



|   |  |            |
|---|--|------------|
| 9.3.3   | Huidige stand van zaken                              | 140        |
| 9.3.4   | Toekomstige ontwikkelingen                           | 141        |
| 9.4   | Conclusies   | 142        |
| <b>Hoofdstuk 10</b>   |  |            |
| <b>Voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling</b>                               |  | <b>143</b> |
| 10.1  | Omschrijving van de maatregel                        | 145        |
| 10.2  | Beleid   | 145        |
| 10.2.1  | Voorwaardelijke invrijheidstelling                   | 145        |
| 10.2.2  | Voorlopige invrijheidstelling                        | 149        |
| 10.2.3  | Strafbedijfering                                     | 151        |
| 10.3  | Toepassing   | 153        |
| 10.3.1  | Toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling | 153        |
| 10.3.2  | Toepassing van de voorlopige invrijheidstelling      | 156        |
| 10.3.3  | Monitoring en evaluatie                              | 158        |
| 10.4  | Resultaten   | 159        |
| 10.5  | Conclusies   | 160        |
| <b>Bijlage 1 Antwoord van de minister van Justitie</b>                                |  | <b>165</b> |
| <b>Bijlage 2 Analyse van de beleidsnota's Justitie van 1996 tot en met 2010</b>       |  | <b>169</b> |
| <b>Bijlage 3 Lijst van beleidsinitiatieven en adviezen in verband met internering</b> |  | <b>173</b> |

# Conclusies en aanbevelingen van de audit

Hoofdstuk

1



## 1.1 Conclusies

De overbevolking van de gevangenis veroorzaakt inhumane leefomstandigheden voor de gevangenen, een slechte werkomgeving voor het gevangenispersoneel en hindert de uitvoering van het penitentiair beleid. De opeenvolgende regeringen hebben diverse maatregelen genomen om dat hardnekkige probleem aan te pakken, vaak met een grote budgettaire impact. Daarom onderzocht het Rekenhof zeven maatregelen die als (gedeeltelijke) oplossing voor dit probleem naar voren zijn geschoven. Die maatregelen hebben betrekking op een verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis, een ruimere toepassing van alternatieve straffen (werkstraf en elektronisch toezicht), het overbrengen van gedetineerden met een vreemde nationaliteit naar hun land van herkomst, het plaatsen van geïnterneerden in het zorgcircuit, een hervorming van de voorlopige en voorwaardelijke invrijheidsstelling en een uitbreiding van de capaciteit van de gevangenis. Deze laatste maatregel staat vanaf 2007 centraal in het beleid tegen de overbevolkte gevangenis.

Het Rekenhof ging na waarom deze maatregelen als oplossing werden vooropgesteld, hoe deze maatregelen werden uitgevoerd en of ze succes hebben in termen van verminderde overbevolking van gevangenis. Voorts onderzocht het hoe de individuele maatregelen passen binnen een globaal penitentiair beleid en op welke wijze het beleid wordt opgevolgd en geëvalueerd.

De strijd tegen de overbevolking in de gevangenis past in een ruimer justitieel beleid, gekenmerkt door onderling verweven doelstellingen. In deze audit ging het Rekenhof enkel na of de doelstellingen op het vlak van de overbevolking worden bereikt. Het heeft dus niet elke maatregel diepgaand onderzocht. De conclusies en aanbevelingen worden op een algemeen niveau geformuleerd.

De audit kwam tot de volgende vaststellingen.

Omdat er onvoldoende cijfers beschikbaar zijn, is het moeilijk om stellige uitspraken te doen over het effect dat de maatregelen hebben op de overbevolking. Het Rekenhof stelt vast dat de overbevolking niet structureel afneemt. Op basis van de informatie die het Rekenhof heeft kunnen samenbrengen, blijkt dat van alle onderzochte maatregelen enkel de vervroegde invrijheidsstelling een substantieel effect heeft gehad op de overbevolking. Het is wel mogelijk dat zonder bepaalde maatregelen de gevangenis nog meer overbevolkt zouden zijn (bv. werkstraf, elektronisch toezicht, vrijheid onder voorwaarden), maar daarover bestaat geen informatie. Van de uitvoering van het Masterplan mag een gunstig effect worden verwacht, maar het Rekenhof berekende dat zelfs bij een snelle stabilisatie van de gevangenisbevolking er nog een tekort van ruim 900 plaatsen zou zijn bij de voltooiing van het plan.

Voorts kunnen heel wat maatregelen in theorie potentieel bijdragen tot een daling van de overbevolking, maar enkel op voorwaarde dat ze passen binnen een geïntegreerde aanpak en een ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht, en rekening houden met wat bekend is over de noodzakelijke randvoorwaarden (voorlopige hechtenis, elektronisch toezicht, autonome werkstraf, geïnterneerden). Ook de minister van Justitie is op de hoogte van de beperkte impact van de beleidsmaatregelen tot nu toe en van de noodzaak van de voormelde geïntegreerde aanpak.

De antwoorden op vier onderzoeksvragen brengen in beeld waarom de onderzochte maatregelen er niet in slagen de overbevolking in de gevangenissen terug te dringen. Daarbij erkent het Rekenhof dat de omvang en de samenstelling van de gevangenisbevolking wordt beïnvloed door sociaal-economische factoren, door de wijze waarop de rechterlijke macht haar taken uitvoert en door het beleid in domeinen waarop de minister van Justitie geen of weinig invloed heeft (bv. welzijnsbeleid, migratiebeleid,...).

**1. Is het beleid om de overbevolking in de gevangenissen te verminderen degelijk onderbouwd en uitgewerkt?**

Bij de conceptuele voorbereiding van belangrijke nieuwe wetgeving worden doorgaans deskundigen geconsulteerd via commissies, werkgroepen enzovoort. Voor een aantal maatregelen (voorlopige hechtenis, elektronisch toezicht, autonome werkstraf) was er in die fase van de beleidsvoorbereiding ook (beperkt) beleidsondersteunend onderzoek beschikbaar. Meestal ontbreken echter volwaardige ex-ante evaluaties of impactanalyses die ingaan op de concrete effecten, mogelijke neveneffecten en praktische randvoorwaarden. Met dergelijke analyses zou de mogelijke impact van de maatregelen op de gevangenisbevolking objectiever en realistischer kunnen worden ingeschat (zie autonome werkstraf, elektronisch toezicht, vreemdelingen, masterplan). Van enkele maatregelen kon op voorhand de beperkte impact op de overbevolking geweten zijn:

- Het aantal veroordeelde vreemdelingen dat in aanmerking komt voor overbrenging is zeer beperkt.
- Er zijn ernstige aanwijzingen dat onvoldoende gevangenen in aanmerking kunnen komen voor elektronisch toezicht. Meestal wordt elektronisch toezicht toegekend na een strafonderbreking, waardoor er wellicht weinig effect is op de overbevolking.
- De meeste veroordeelden die een werkstraf krijgen zouden nooit in de gevangenis zijn beland als de maatregel niet bestond.
- De wijziging van de wet op de voorlopige hechtenis in 2005 was onvoldoende ingrijpend om effect te hebben.

Doordat een aantal statistieken niet (tijdig) beschikbaar zijn, statistische diensten onderbemand zijn en statistische projecten onvoldoende personeel krijgen, worden kwantitatieve data nog niet op een coherente manier gebruikt bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.

Een belangrijk knelpunt in de onderbouwing van het beleid tegen de overbevolking van de gevangenissen is dat er geen wettelijke definitie bestaat van het begrip capaciteit en dat er geen gestandaardiseerde criteria bestaan om de capaciteit van de gevangenissen te berekenen.

De intenties in de beleidsnota's blijven meestal op een algemeen, strategisch niveau. Ze worden zelden vertaald naar meetbare doelstellingen. Ofwel zijn er geen meetbare doelstellingen (voorlopige hechtenis, overbrenging vreemdelingen, vervroegde invrijheidsstelling) ofwel zijn doelstellingen meetbaar geformuleerd voor een aantal prestaties maar is nergens geëxplici-

teerd wat er van de maatregelen verwacht wordt op het vlak van de overbevolking of andere beoogde doelstellingen (elektronisch toezicht, internering, autonome werkstraf, masterplan). Er ontbreekt een overkoepelend beleidsplan voor de aanpak van de overbevolking van de gevangenen waarin doelstellingen en beleidsinstrumenten in een meerjarenperspectief worden geïntegreerd.

Het Rekenhof stelt vast dat doelstellingen vaak verschuiven door de tijd maar dat de redenen daarvoor niet worden geëxpliciteerd (elektronisch toezicht, autonome werkstraf). Dat leidt tot een vaag en ambigu beleid. Bij de recente keuze voor capaciteitsuitbreiding werd niet ingegaan op het potentieel aanzuigeffect van deze maatregel, nochtans een belangrijke reden waarom vorige ministers capaciteitsuitbreiding afwezen. Voor een aantal maatregelen is de huidige doelstelling niet in de eerste plaats het tegengaan van de overbevolking (elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling). Soms maakt het zelfs geen deel meer uit van het huidige beleid (autonome werkstraf).

## **2. Wordt de uitvoering van het beleid op een resultaatgerichte manier aangestuurd?**

Zowel het voeren van een samenhangend beleid tegen de overbevolking van de gevangenen, als het uitvoeren van elke maatregel op zich, is zeer complex. Het vraagt constructief overleg tussen actoren binnen justitie en daarbuiten. Als verscheidene actoren betrokken zijn bij een maatregel (vooral als die uit verschillende machten of overheidsdiensten komen) ontbreekt er meestal coördinatie, feedback of gestructureerd overleg (internering, voorlopige invrijheidstelling, overbrenging vreemdelingen, voorlopige hechtenis). Vooral het overleg met de zetelende magistratuur blijkt moeilijk. Er zijn sinds kort enkele formele overlegstructuren opgericht, maar die staan nog in hun kinderschoenen. De FOD Justitie en de Regie der Gebouwen richtten wel de nodige structuren op die leidden tot communicatie en overleg. Het masterplan als geheel wordt onvoldoende op een gecoördineerde wijze aangestuurd.

Een centrale regie en aansturing voor een beter beheer en afstemming van de processen en de databanken van de verschillende actoren ontbreekt.

Het afgelopen decennium werd de wettelijke basis gecreëerd om het gevangeniswezen te hervormen. Dat belangrijke punten van die wetgeving (elektronische toezicht, internering, vervroegde invrijheidstelling) niet worden uitgevoerd, bestendigt het wettigheidsprobleem. De administratie blijft op basis van circulaire beslissen over de strafbecijfering, het elektronisch toezicht (en dus ook de strafonderbreking) en over de voorlopige invrijheidstelling voor straffen van drie jaar of minder. Op die manier grijpt de uitvoerende macht in op uitspraken van de rechterlijke macht, wat de scheiding der machten schendt en dus in principe ongrondwettig is. Voor de opvang van geïnterneerden zullen pas bij de uitvoering van de nieuwe wet belangrijke voorwaarden worden gerealiseerd om de geplande maatregelen kans op slagen te geven.

## **3. In welke mate worden de maatregelen tegen overbevolking in gevangenen uitgevoerd?**

De FOD Justitie heeft voor zes van de onderzochte maatregelen een aandeel in de uitvoering. Voor de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling ligt de beslissingsbevoegdheid exclusief bij de rechterlijke macht, die geen voorwerp was van deze audit.

De meeste maatregelen waarvoor de FOD Justitie mee verantwoordelijk is, worden op zich – ondanks het onvolkomen beleidskader – wel correct uitgevoerd (autonome werkstraf, elektronisch toezicht, voorlopige invrijheidsstelling, overbrenging vreemdelingen). Waar er gegevens beschikbaar zijn en meetbare prestaties worden opgelegd, blijkt dat de overheid meestal naar behoren presteert (zie o.m. elektronisch toezicht, autonome werkstraf, het creëren van bijkomende bedden in het externe zorgcircuit...). Voor enkele maatregelen wordt de uitvoering bemoeilijkt door een tekort aan personeel en/of budgettaire middelen (elektronisch toezicht, opvang geïnterneerden...); voor andere bemoeilijkt een strikte (vreemdelingen) of onvolledige (internering) regelgeving de uitvoering.

Bij de Regie der Gebouwen zijn de projectplanning en -opvolging onvoldoende uitgebouwd en gestandaardiseerd. Dat maakt de ingeschatte einddata voor de projecten binnen het masterplan onzeker.

Het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) wil op korte termijn een genormeerde en met software ondersteunde detentieplanning ontwikkelen (SIDIS-suite). De overbevolking maakt echter dat de klemtoon vaak ligt op het vinden van (nood)oplossingen op korte termijn, wat leidt tot een ad-hoc aanpak.

#### **4. Heeft de administratie inzicht in de uitvoering en de effecten van de maatregelen tegen overbevolking?**

De bestaande monitoring- en evaluatie-instrumenten bij de verschillende administraties (DG EPI, DG MJH, Volksgezondheid voor internering) beperken zich tot de operationele aspecten van de maatregelen (werkstraf, elektronisch toezicht, voorlopige invrijheidsstelling, internering). Bij andere maatregelen ontbreken permanente monitoring en de cijfermatige analyses volledig en bestaat er dus onvoldoende inzicht bij de actoren in de uitvoering ervan (overbrenging vreemdelingen, voorlopige hechtenis). Ook voor het masterplan bestaat geen omvattend en geactualiseerd overzicht van de voortgang. Het Rekenhof kon met de beschikbare informatie bovendien geen raming maken van de totale budgettaire impact van dit plan.

Het effect op de overbevolking van de gevangenen (maar ook op de eventuele andere doelstellingen) wordt voor *geen enkele* maatregel opgevolgd. Empirische informatie over de effecten en over de potentiële neveneffecten ontbreekt volledig.

Meer complex onderzoek naar onderliggende mechanismen, verbanden, effecten en neveneffecten (bv. straftoemetingsonderzoek, onderzoek naar recidive...) ontbreekt voor de meeste maatregelen. Er bestaat ook geen recent overkoepelend wetenschappelijk onderzoek over de overbevolking, met aandacht voor verbanden tussen de beleidsmaatregelen. Dat soort onderzoek wordt sterk bemoeilijkt door het gebrek aan afstemming tussen de databanken van de verschillende betrokken actoren.

### **1.2 Aanbevelingen**

Het Rekenhof beveelt aan dat de minister een globaal plan tegen de overbevolking in de gevangenen opstelt, waarin meetbare doelstellingen en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerjarenperspectief op basis van wetenschappelijk onderzoek. De minister moet explici-

teren wat hij van elke maatregel en het geheel van het plan verwacht op het vlak van de overbevolking en wat de verwachte budgettaire impact is.

Om dit plan kans op slagen te geven, moet de ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht op een resultaatgerichte manier worden doorgevoerd.

Voorts is een duidelijke definitie van capaciteit nodig, gekoppeld aan gestandaardiseerde criteria, die in de regelgeving verankerd is. Een wettelijke definitie moet vooral transparantie en rechtszekerheid creëren. Het Rekenhof erkent daarbij dat capaciteit een complex begrip is waarin ook professionele oordelen en evoluties door de tijd in rekening moeten kunnen worden gebracht.

Het Rekenhof beveelt de minister en de FOD Justitie aan voldoende middelen vrij te maken voor zowel ex-ante als ex-post evaluaties en impactanalyses om het besluitvormingsproces te ondersteunen. De FOD Justitie moet prioriteit geven aan de verdere ontwikkeling van statistische diensten en de uitvoering van projecten die het beleid en het beheer ondersteunen, zoals de afstemming tussen de databanken. Het is belangrijk dat de FOD Justitie verder investeert in SIDIS-suite en de vernieuwde databank SIPAR.

Als de FOD Justitie en de minister publiek toegankelijke empirische gegevens en objectieve data verzamelen en gebruiken, zal dat ertoe bijdragen de besluitvorming te objectiveren en een draagvlak te creëren bij een breed publiek voor het voorgestelde of gevoerde beleid.

De Regie der Gebouwen moet de initiatieven voor een betere projectplanning en -opvolging snel realiseren, zodat meer zekerheid ontstaat over de einddatums van de projecten binnen het masterplan.

Voor een aantal maatregelen (voorlopige hechtenis, elektronisch toezicht, voorlopige invrijheidstelling/strafbecijfering) zijn er wetenschappelijk onderzoek en simulaties van het DG EPI die aanpassingen voorstellen die een impact zouden kunnen hebben op de overbevolking.

Om het wettigheidsprobleem op te lossen, moeten de wetten zo snel mogelijk worden uitgevoerd of aangepast. Aangezien de overbevolking de komende jaren een probleem zal blijven, is het onhoudbaar de overbevolking en het niet vervuld zijn van randvoorwaarden te blijven aanvoeren als redenen om de wet niet toe te passen.

De rechterlijke macht moet betrokken worden in het overleg. Het Rekenhof beveelt aan om de recent opgerichte overlegstructuren alle kansen te geven. De minister moet deze overlegstructuren duidelijke doelstellingen opleggen en zelf de richting van de samenwerking aangeven.

Het Rekenhof beveelt de beleidsmakers aan om in de politiek gevoelige discussies over strafuitvoering duidelijke keuzes te maken inzake vooropgestelde doelstellingen (en die ook aan te houden), rekening te houden met de adviezen van deskundigen, en impactanalyses/ex-ante evaluaties te vragen om beslissingen op te baseren.

### **1.3 Antwoord van de minister van Justitie (bijlage 1)**

In zijn brief van 22 november 2011 gaat de minister van Justitie niet uitdrukkelijk in op de eindconclusies en aanbevelingen van het verslag van het Rekenhof. Hij formuleert enkele algemene



bedenkingen bij de resultaten van de audit en voegt enkele gerichte opmerkingen toe als bijlage bij zijn brief.

1. Als algemene en belangrijkste bedenking wijst hij erop dat de overbevolking in de gevangenissen niet uitsluitend door de minister van Justitie beleidsmatig kan worden aangestuurd. Andere actoren, waarop de minister van Justitie geen invloed heeft, bepalen mee de aard en omvang van het probleem. Andere departementen kunnen via hun eigen beleid een bijdrage leveren aan de strijd tegen de overbevolkte gevangenissen. De minister geeft het vreemdelingenbeleid als voorbeeld. Ook de rechterlijke macht is een belangrijke actor, waarbij de minister het grote aandeel personen in voorlopige hechtenis in de gevangenissen aanhaalt. Voorts stelt hij dat het beleid ook een zaak is van de wetgever en dat de FOD Justitie eveneens een rol speelt.
2. De minister is het niet helemaal eens met de conclusie van het Rekenhof dat een overkoepelend beleidsplan ontbreekt waarin doelstellingen en beleidsinstrumenten in een meerjarenperspectief zijn geïntegreerd. Hij verwijst daarvoor naar het actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering van zijn voorganger.
3. Het masterplan beoogt niet alleen een capaciteitsuitbreiding maar is ook een renovatie- en vervangingsplan. Het doel is niet alleen de overbevolking tegen te gaan maar ook een humane detentie te realiseren volgens het principe: één gedetineerde, één cel. De minister wijst op problemen inzake de renovatie- en herstellingswerken waarbij de Regie der Gebouwen een belangrijke actor is.
4. De minister stelt dat de capaciteitsuitbreiding wel degelijk gemotiveerd is in de beleidsnota. De gevangenispopulatie blijft toenemen ondanks de beleidskeuzes die de voorgangers van de minister hebben gemaakt. Toch moeten alternatieven voor de vrijheidsstraf verder worden ontwikkeld, stelt de minister.
5. Tot slot schrijft de minister dat de inwerkingtreding en uitvoering van enkele wetten is uitgesteld omdat sommige elementen uit deze wetten onuitvoerbaar bleken. Daarom is bijvoorbeeld de basiswet van 2005 op belangrijke punten gewijzigd vooraleer ze in werking is getreden.

De bedenkingen in de punten een, drie en vijf hierboven komen verder in dit verslag aan bod. Met betrekking tot punt twee meent het Rekenhof dat dit actieplan een eerste aanzet kan zijn voor een overkoepelend plan maar dat het niet voldoet aan de technische vereisten zoals uiteengezet in dit verslag. Voor punt vier beaamt het Rekenhof dat de toenemende gevangenispopulatie een sterk motief is om de capaciteit uit te breiden. Tot 2007 gingen de bevoegde ministers er echter vanuit dat capaciteitsuitbreiding een aanzuigeffect zou veroorzaken. Het Rekenhof stelt vast dat deze afweging in de beleidsdocumenten vanaf 2008 niet meer wordt gemaakt.

Hoofdstuk

# Opzet van de audit

# 2



## 2.1 Overbevolking in de gevangenis

In het afgelopen decennium werd de overbevolking in de gevangenis almaar nijpender. Tussen 1 maart 2000 en 1 maart 2010 nam de gevangenispopulatie toe met 21 % van 8.688 tot 10.501. De capaciteit evolueerde in dezelfde periode met 18 % van 7.462 tot 8.829 plaatsen (voor 2010 is de capaciteit in de gevangenis van Tilburg in Nederland inbegrepen). De overbevolking, ook gemeten op 1 maart van elk jaar, nam in deze periode toe van 16,4 % tot 18,9 %. Ze kende schommelingen en piekte in 2009 op 22,4 %. In 2010 was er een daling tegenover de voorgaande jaren door de ingebruikname van de capaciteit in Tilburg. Sinds 2008 berekent het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) ook de gemiddelde overbevolking over het volledige jaar. De berekening van het gemiddelde is te verkiezen boven de toestand op 1 maart omdat grote schommelingen kunnen worden vermeden (zie tabel 1).

**Tabel 1** – Gemiddelde capaciteit, dagelijkse bevolking en overbevolkingsgraad

|                                 | 2008    | 2009     | 2010     |
|---------------------------------|---------|----------|----------|
| Gemiddelde capaciteit           | 8.384   | 8.404    | 8.949,5  |
| Gemiddelde dagelijkse bevolking | 9.890,6 | 10.237,8 | 10.535,7 |
| Gemiddelde overbevolkingsgraad  | 18 %    | 21,80 %  | 17,7 %   |

Bron: DG EPI

De omvang van de gevangenispopulatie wordt bepaald door de instroom, de uitstroom en de detentieduur. De instroom of het jaarlijkse aantal opsluitingen, dat tussen 2002 en 2005 vier jaar lang stabiel was, is vanaf 2006 gestegen. De uitstroom of invrijheidstellingen namen in 2009, na drie jaar relatieve stabilisering, duidelijk toe. Er waren enerzijds meer invrijheidstellingen van beklaagden en veroordeelden tot minder dan drie jaar en anderzijds was er een verminderde toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstellingen, bijzondere voorlopige invrijheidstellingen en vrijstellingen van geïnterneerden. De gemiddelde detentieduur van alle gedetineerden samen bedroeg in 2008 6,7 maanden en is vrij stabiel de laatste tien jaar<sup>1</sup>.

Een andere invalshoek biedt de opsplitsing van de gevangenispopulatie in drie hoofdcategorieën:

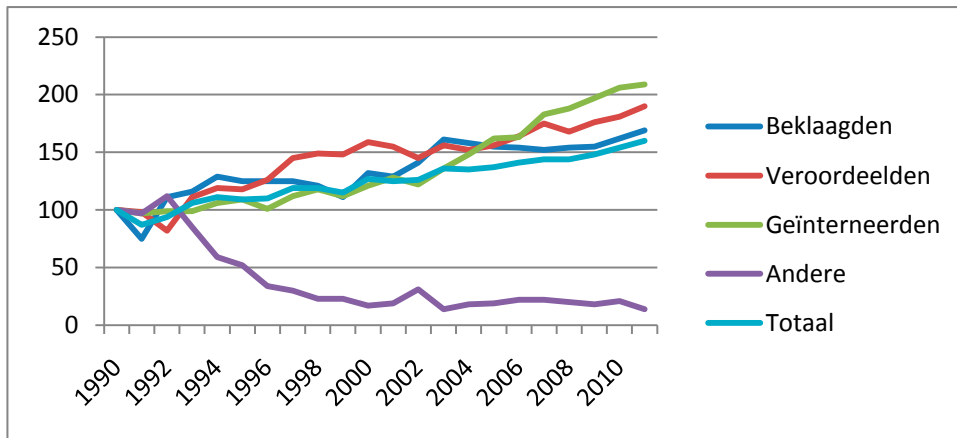
- de definitief veroordeelden;
- de beklaagden in voorlopige hechtenis;
- de geïnterneerden.

De veroordeelden maken in 2010 53 % van de gemiddelde dagelijkse bevolking uit, de beklaagden 35 % en de geïnterneerden 10 %.

De stijging in absolute cijfers voor de drie categorieën is vanaf 1990 aanzienlijk. De procentuele toename, eveneens vanaf het jaar 1990, bedraagt voor de geïnterneerden 109 %, voor de veroordeelden 90 % en voor de beklaagden 69 % (figuur 1).

<sup>1</sup> Raad van Europa, SPACE I 2007 tot 2009; Diverse auteurs, "De Belgische gevangenispopulatie in cijfers", in: Diverse auteurs, *Achter tralies in België*, Academia Press, 2009, p. 96.

**Figuur 1** – Evolutie van de categorieën gedetineerden 1990-2011 (indexcijfers 1990-2011 op 1 maart)



Bron: DG EPI

De sterke afname van de categorie *andere* is o.a. te verklaren door het afschaffen van de landloperij en het overbrengen van minderjarigen en illegalen naar speciale centra.

Bij de definitief veroordeelden neemt het aantal kortgestraften af en het aantal langgestraften toe. In absolute cijfers is het aantal gestraften van meer dan vijf jaar toegenomen van 1.185 in 1991 tot 3.230 begin 2009. Terwijl deze gestraften van meer dan vijf jaar in 1991 39 % uitmaakten van het aantal veroordeelden is dit in 2009 65 %. In de literatuur verwijst men voor de daling van de kortgestraften naar de politiek van niet-uitvoering van korte gevangenisstraffen, de versoepeling van de vervroegde invrijheidstelling en de toename van de alternatieve straffen. Voor de stijging van de langgestraften verwijst men naar evoluties in straftoemtingspraktijk (uitspreken van langere vrijheidsberovende straffen).<sup>3</sup> Cijfers hieromtrent heeft het DG EPI niet bezorgd.

Uit de tabel hieronder blijkt dat niet alle Belgische gevangenissen overbevolkt zijn en dat er grote verschillen zijn tussen de inrichtingen.

<sup>2</sup> Diverse auteurs, "De Belgische gevangenispopulatie in cijfers", in: Diverse auteurs, *Achter tralies in België*, Academia Press, 2009, p. 98 en Maes, E., "Evoluties in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken", in: *Panopticon, Hoe punitief is België*, Maklu, Antwerpen, 2010, p.54 e.v.

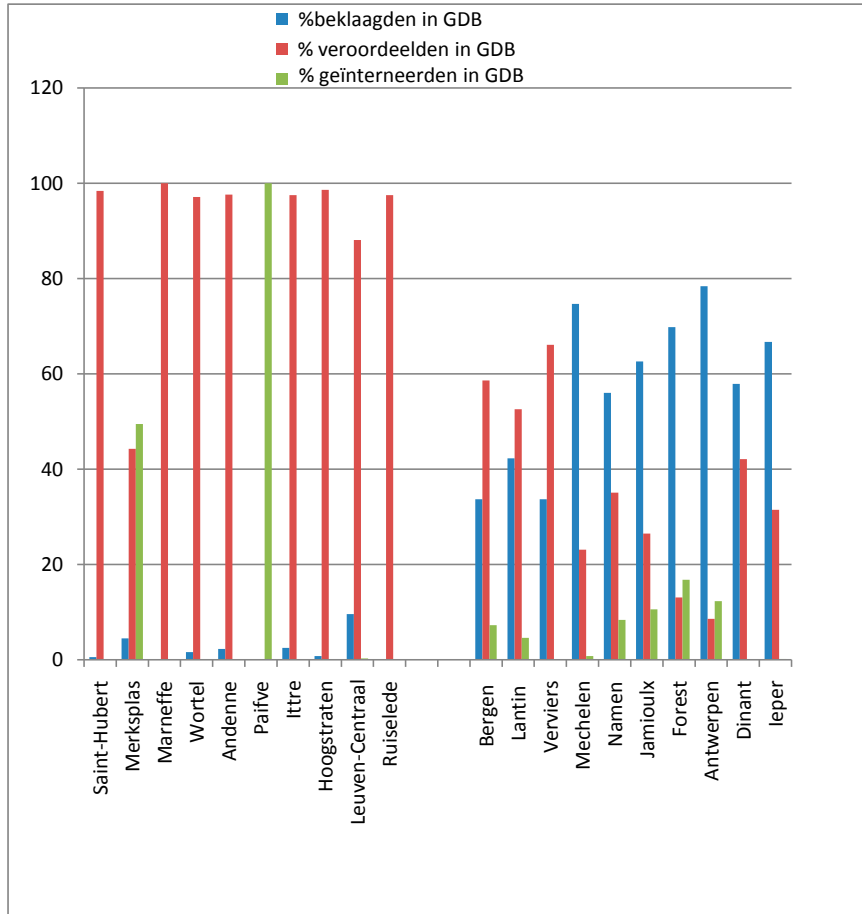
Tabel 2 - Gemiddelde overbevolkingsgraad per inrichting voor 2010

| Vlaams Gewest     |             | Waals Gewest    |             | Brussel        |             |
|-------------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| Ieper             | 57,0        | Dinant          | 56,7        | Vorst          | 50,9        |
| Antwerpen         | 51,6        | Jamioulx        | 50,0        | St.-Gillis     | 22,9        |
| Mechelen          | 37,5        | Namen           | 37,9        | Berkendael     | 18,5        |
| Gent              | 33,0        | Verviers        | 35,6        |                |             |
| Leuven-Hulp       | 26,5        | Lantin          | 34,6        |                |             |
| Brugge            | 24,8        | Bergen          | 31,3        |                |             |
| Dendermonde       | 21,3        | Nijvel          | 18,4        |                |             |
| Turnhout          | 14,6        | Hoei            | 17,9        |                |             |
| Hasselt           | 14,3        | Aarlen          | 12,2        |                |             |
| Oudenaarde        | 10,1        | Doornik         | 9,7         |                |             |
| Ruiselede         | 8,3         | Iltre           | -3,1        |                |             |
| Leuven-Centraal   | -1,4        | Paifve          | -3,4        |                |             |
| Hoogstraten       | -2,7        | Andenne         | -4,1        |                |             |
| Wortel-Tilburg    | -4,5        | Marneffe        | -4,7        |                |             |
| Merksplas         | -5,2        | St.-Hubert      | -6,5        |                |             |
| <b>Vlaanderen</b> | <b>14,5</b> | <b>Wallonië</b> | <b>17,2</b> | <b>Brussel</b> | <b>34,3</b> |

Bron: DG EPI

Een vergelijking van de overbevolkingsgraad met de categorieën gedetineerden toont dat in de gevangenis zonder overbevolking vooral veroordeelden of geïnterneerden zitten (figuur 2). Daarbij bevinden zich ook de vier open of halfopen inrichtingen: Merksplas, Hoogstraten, Marneffe en St.-Hubert. De sterkst overbevolkte gevangenis daarentegen herbergen een hoog percentage beklagden (zie verder).

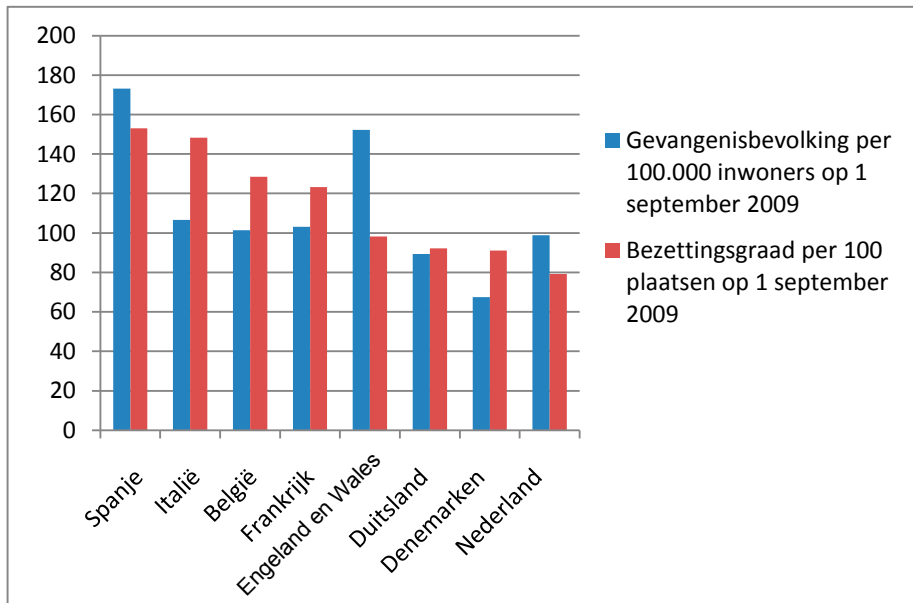
**Figuur 2 – Populatie in de tien minst en de tien meest overbevolkte gevangenissen in 2010 op basis van de gemiddelde dagelijkse bevolking (GDB)**



Bron: DG EPI

Vergeleken met andere Europese landen scoort België gemiddeld wat betreft het aantal gedetineerden op 100.000 inwoners, maar hoog wat betreft de bezettingsgraad (verhouding gevangene/capaciteit) (figuur 3). Op 1 september 2009 was de gemiddelde bezettingsgraad van de Europese gevangenissen 98,4 %. In de Belgische gevangenissen waren op die datum 128,4 gevangenen per 100 plaatsen.

**Figuur 3 – Gevangenisbevolking en bezettingsgraad in enkele West-Europese landen**

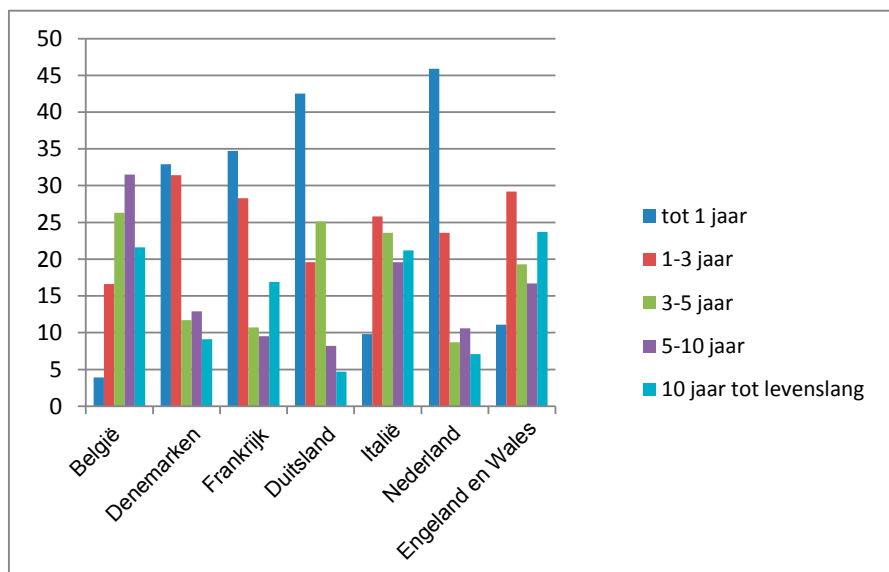


Bron: Council of Europe, Annual Penal Statistics – SPACE I – 2009

De vergelijkingen in de grafiek moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd, wegens de verschillen tussen de landen in de omschrijving van de begrippen gevangene en capaciteit, de straftoemeting en strafberekening.

De figuur hierna toont dat in België, in vergelijking met andere Europese landen, meer gedetineerden met zware straffen in de gevangenis zitten. Ook deze cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. De verschillen kunnen ondermeer te maken hebben met de wijze waarop straffen worden berekend of uitgevoerd (zie verder).

**Figuur 4 – Duur van de straffen in enkele West-Europese landen**



Bron: Council of Europe, SPACE 2009



Wat betreft de verdere evolutie op korte termijn, heeft het DG EPI eind 2010 onderstaande prognose uitgewerkt op basis van historische gegevens en beleidsvooruitzichten<sup>3</sup>.

**Tabel 3 – Kortetermijnprognose (inclusief Tilburg)**

|      | Gemiddelde dagelijkse populatie | Geraamde capaciteit |
|------|---------------------------------|---------------------|
| 2010 | 10.600                          | 9.176               |
| 2011 | 11.111                          | 9.575               |
| 2012 | 11.646                          | 9.575               |

Het DG EPI verwacht op basis van de raming een jaarlijkse aangroei van de gemiddelde dagelijkse populatie met 500 gedetineerden, inclusief de gevangenen die in Tilburg verblijven. De toename van de capaciteit in 2011 kan de geraamde stijging van het aantal gedetineerden niet volgen. Als in 2012 de strafuitvoeringsrechters bevoegd worden voor de straffen tot en met drie jaar, zou in dat jaar een record in de overbevolking worden bereikt met mogelijk 3.100 bijkomende gevangenen ten opzichte van 2011 (zie hoofdstuk 10 – Voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling).

## 2.2 Audit en auditmethode

Gezien de vele maatschappelijke problemen die de overbevolkte gevangenis veroorzaken en de grote budgettaire impact van het penitentiair beleid, heeft het Rekenhof, op basis van zeventien federale beleidsnota's vanaf 1996 (bijlage 2), zeven maatregelen geselecteerd voor onderzoek:

- vermindering van de toepassing van de voorlopige hechtenis (VH);
- toepassing van de autonome werkstraf als alternatieve straf;
- uitzitten van de vrijheidsstraf buiten de gevangenis via het elektronisch toezicht (ET);
- infrastructuurwerken voor de verhoging van de celcapaciteit: Masterplan gevangenis 2008-2012-2016;
- alternatieve aanpak voor geïnterneerden die niet thuishoren in de gevangenis;
- uitzitten van de vrijheidsstraf in het land van herkomst voor gedetineerden van buitenlandse origine;
- inkorten van de vrijheidsstraf door voorwaardelijke (VI) en voorlopige invrijheidstelling (VLV).

Deze maatregelen werden in de beleidsdocumenten veelvuldig vermeld als (gedeeltelijke) oplossing voor het probleem van de overbevolking. Het succes van deze maatregelen wordt niet uitsluitend bepaald door de mate waarin ze bijdragen aan de vermindering van de overbevolking in de gevangenis. Daarnaast beogen ze ook een humanere detentie, een betere re-integratie in de maatschappij, een betere strafuitvoering, enz. De strijd tegen de overbevolking in de gevangenis past in een ruimer justitieel beleid, gekenmerkt door onderling verweven doelstellingen.

<sup>3</sup> DG EPI, *Perspectives de population pénitentiaire 2010-2012 au regard de la capacité*, 20 décembre 2010, 10p.

Voor de zeven maatregelen ging het Rekenhof na welke beleidstheorie aan de basis van de maatregel ligt, hoe de maatregel wordt uitgevoerd en of de maatregel succes heeft in termen van afname van de gevangenisoverbevolking. Of de maatregelen andere vooropgezette doelstellingen bereiken, zoals re-integratie van gedetineerden in de maatschappij, valt niet binnen de scope van de audit.

Naast de specifieke maatregelen onderzocht het Rekenhof ook het algemeen beleid ter zake en de wijze waarop dat beleid wordt opgevolgd en geëvalueerd. Concreet worden vier onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is het beleid om de overbevolking in de gevangenissen te verminderen degelijk onderbouwd en uitgewerkt?  
Deze onderzoeksvraag werd beantwoord aan de hand van een analyse van beleidsvoorbereidende documenten en een literatuurstudie.
2. Wordt de uitvoering van het beleid op een resultaatgerichte manier aangestuurd?  
Hiervoor werden de federale actoren en hun bevoegdheden en activiteiten geïnventariseerd, op basis van een analyse van beheers- en beleidsdocumenten (budgetten, regelgeving, plannen...) en interviews met ambtenaren van de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen.
3. In welke mate worden de maatregelen tegen overbevolking in gevangenissen uitgevoerd?  
Deze vraag werd beantwoord door informatie te verzamelen uit documenten en interviews met de betrokken administraties over de stand van zaken van de uitvoering van de maatregelen. Er werd ook gezocht naar verklaringen voor implementatieproblemen.
4. Heeft de administratie inzicht in de uitvoering en de effecten van de maatregelen tegen overbevolking?  
Ook deze vraag werd beantwoord aan de hand van een analyse van documenten (voortgangsrapporten, evaluatierapporten, ...) en aanvullende interviews.

Door de zeven maatregelen te toetsen aan dezelfde onderzoeksvragen en de maatregelen te plaatsen binnen de globale beleidscontext van de overbevolkte gevangenissen, wil het Rekenhof het inzicht verhogen in de succesfactoren die de effectiviteit van het penitentiair beleid bepalen.

De audit werd uitgevoerd bij de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen. Binnen de FOD Justitie werd de audit in hoofdzaak uitgevoerd bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) en het directoraat-generaal Justitiehuisen (DG MJH). De Regie der Gebouwen voert in overleg met de FOD Justitie het masterplan gevangenissen uit.

Om een goed inzicht te krijgen in de bredere context van het thema werden interviews afgenomen van experts en belanghebbenden buiten de geauditeerde administraties, onder meer met leden van de rechterlijke macht en de FOD Volksgezondheid. Ook de gevangenis van Wortel en Vorst werden bezocht.

De rechterlijke macht, die een belangrijke rol speelt bij de uitvoering van bepaalde maatregelen, was niet het voorwerp van de audit omdat ze niet is onderworpen aan de bevoegdheid van het Rekenhof.

Sinds 26 april 2010 tot de afsluiting van de audit was de federale regering ontslagnemend, wat deels bepaalde vaststellingen verklaart.

De audit verliep als volgt:

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 14 juli 2010                       | Aankondiging van de audit bij de ministers van Justitie en Financiën, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie en de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen |
| Midden september 2010 – maart 2011 | Uitvoering van de audit  |
| 27 juli 2011                       | Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie en de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen                        |
| 21 september en 4 oktober 2011     | Ontvangst antwoorden van de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie  |
| 23 november 2011                   | Ontvangst antwoord van de minister van Justitie  |

# Overbevolkte gevangenissen: beleid en beleidsuitvoering

Hoofdstuk

# 3



### 3.1 Beleid om de overbevolking tegen te gaan

#### 3.1.1 Bepalen van de gevangenis capaciteit

De Raad van Europa benadrukt dat de nationale wetgeving minimumvereisten voor de huisvesting van gedetineerden moet bepalen en dat er mechanismen moeten zijn om te vermijden dat overbevolking de minimumvereisten in gedrang brengt. Ze promoot het principe “één man, één cel”<sup>4</sup>. De Verenigde Naties beklemtonen dat de data over de capaciteit objectiveerbaar moeten zijn (bv. beschikbare m<sup>2</sup> per persoon)<sup>5</sup>. De aanbevelingen en normen van deze internationale organisaties zijn niet formeel bindend.

Er bestaat in België geen wettelijke definitie van capaciteit en dus evenmin van het begrip overbevolking in de gevangenis. Het wetsvoorstel dat aan de basis lag van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (verder de basiswet genoemd) ging uit van het principe “één man, één cel” en stelde dat de koning een maximumcapaciteit van het gevangeniswezen bepaalt, die niet mag worden overschreden. In geval van overbevolking zou de minister een oplossing moeten zoeken en jaarlijks het parlement informeren over de structurele oorzaken van het capaciteitsprobleem. Deze voorstellen werden niet overgenomen in de basiswet wegens begrotingsredenen en vanwege de openbare veiligheid en gelijke behandeling van gedetineerden. Er is nog geen KB dat, in uitvoering van artikel 41, § 2 van de basiswet, de voorwaarden vastlegt waaraan verblijfsruimtes en ruimtes voor gemeenschappelijk gebruik moeten voldoen.

Volgens het DG EPI is capaciteit het aantal plaatsen waarin is voorzien voor de gedetineerden in de verschillende inrichtingen van het land (Activiteitenverslag 2010, p.156).

In de statistieken van het DG EPI kan (naargelang van de noden) het aantal plaatsen staan voor het aantal cellen of het aantal bedden. In deze definitie en in de data die erop zijn gebaseerd, is m.a.w. al een gedeelte van de *overbevolking* opgenomen in vergelijking met een indicator als het aantal beschikbare m<sup>2</sup> per gevangene.

De criteria om de capaciteit van de gevangenis te berekenen zijn niet gestandaardiseerd. De capaciteit van een gevangenis is in de praktijk gebaseerd op een *feitelijke capaciteit* of een *onderhandelde capaciteit*. In het geval van onderhandelde capaciteit werd naar aanleiding van een crisissituatie een protocol gesloten tussen de minister, de gevangenisdirecteur (eventueel het DG EPI) en de vakbonden. Daarbij worden voor de betrokken gevangenis een bevolkingslimiet bepaald en maatregelen vastgelegd (bv. verminderd aanbod van activiteiten aan de gedetineerden, vakbondsacties) in geval dat deze limiet wordt overschreden of er een personeelstekort is. Eenmaal onderhandeld, is het moeilijk een limiet te laten stijgen. Maar soms gebeurt dit toch onder druk van de stijgende overbevolking.

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, *Recommandation R (2006) 2 du comité des ministres aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes*.

<sup>5</sup> United Nations, *Criminal Justice Assessment Toolkit. Custodial and non-custodial Measures*, New York, 2006 The Prison System, p.5.

### 3.1.2 Visie en doelstellingen

Uit een analyse van de beleidsnota's sinds 1996 blijkt het fenomeen van de overbevolkte gevangenissen een bijzonder aandachtspunt van de opeenvolgende ministers te zijn geweest. Hun visie op het probleem en de voorgestelde oplossingen zijn geëvolueerd in de tijd.

De strijd tegen de overbevolking, gekoppeld aan een streven naar effectieve (dikwijls alternatieve) strafuitvoering wordt gedurende de hele periode als een voorwaarde gezien voor de ontwikkeling van een op herstel gerichte detentie. De gangbare visie op het penitentiair beleid, gaat ervan uit dat een zinvolle bestraffing leidt tot re-integratie in de maatschappij. De nadelen van de straf (verlies van werk, sociale contacten, enz.) moeten daarom worden beperkt. Dit betekent dat tot vrijheidsberoving slechts moet worden overgegaan indien geen andere of meer adequate bestraffing mogelijk is (gevangenisstraf als laatste remedie) en de gevangenisstraf in humane condities moet worden uitgevoerd.

In de opeenvolgende beleidsnota's worden diverse oplossingen voorgesteld voor het probleem van de overbevolking. De maatregelen kunnen rond drie assen worden geordend: de instroom in de gevangenissen verminderen, de capaciteit verhogen en de uitstroom vroegen. De instroom kan worden verminderd door de voorhechtenis te beperken, bij de straftoemeting (bv. alternatieve straffen) en in de beginfase van de strafuitvoering (andere uitvoeringsmodaliteit). De uitstroom kan worden bevorderd in de eindfase van de strafuitvoering door het elektronisch toezicht en de vervroegde invrijheidstellingen. Daarnaast wordt het verminderen van buitenlanders en geïnterneerden in de gevangenis als een deel van de oplossing gezien.

Tot en met de beleidnota 2006 wordt veel verwacht van de maatregelen die de instroom zouden moeten beperken of de uitstroom zouden moeten bevorderen. Toch maakt de beleidsnota 2003 al enig voorbehoud: de uitvoerende macht kan weinig invloed uitoefenen op de instroom.

Hoewel de opeenvolgende ministers vanaf 1996 tot 2006 in eerste instantie een verdere uitbreiding van capaciteit niet opportuun achtten, meestal vanwege de hoge kostprijs en het *aanzuigeffect*, moesten ze later in de legislatuur de nood aan renovatie en uitbreiding van capaciteit erkennen. De gevangenis capaciteit is de laatste tien jaar dan ook gestegen met 18 %. Vanaf 2008 wordt met het Masterplan resoluut voor renovatie en capaciteitsuitbreiding gekozen om een humane detentie te realiseren en de mogelijkheid te scheppen om straffen daadwerkelijk uit te voeren. Over een mogelijk aanzuigeffect wordt niet meer gesproken. Capaciteitsuitbreiding blijkt in die mate prioritair dat de uitvoering van andere maatregelen ervan afhankelijk wordt gesteld<sup>6</sup>.

Dat in de loop van de tijd diverse oplossingen worden voorgesteld voor een maatschappelijk probleem is op zich normaal. De redenen van de verschuiving in doelstellingen en meer bepaald de resolute keuze voor capaciteitsuitbreiding worden echter niet geëxpliciteerd in de beleidsnota's. Voorts stelt het Rekenhof vast dat de beleidsintenties in de beleidsnota's

<sup>6</sup> Beleidsnota 2008, p. 4 en 8. De wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen stelt een viertal wetten uit in het kader van de capaciteitsproblemen. *Parl. St. Kamer*, DOC 51 231/15, p.11.

meestal op een algemeen, strategisch niveau bleven, zonder vertaling naar toetsbare doelstellingen.

### 3.1.3 Nood aan een globale visie en geïntegreerde aanpak

De meeste beleidsmaatregelen hebben meervoudige doelstellingen (humane detentie, re-integratie, geloofwaardige strafuitvoering, verminderen overbevolking,...) die moeilijk allemaal tegelijkertijd zijn te bereiken en naargelang van de focus met elkaar in conflict kunnen komen (bv. geloofwaardige strafuitvoering tegenover verminderen van de overbevolking). Maatregelen en ingrepen die primair vanuit een ander beleidsdoel werden doorgevoerd, kunnen de mate van overbevolking beïnvloeden (bv. de afschaffing van de wet op de landloperij, het afleiden van illegale vreemdelingen naar de detentiecentra van Binnenlandse Zaken, een snellere afhandeling van strafzaken).

Het Rekenhof stelt vast dat de ontwikkeling en vooral de uitvoering van een penitentiair beleid niet eenvoudig is, ondermeer door de vele betrokken actoren waaraan de minister van Justitie geen of weinig sturing kan geven. De omvang en samenstelling van de gevangenispopulatie is ook het gevolg van het strafrechtelijk beleid dat zich afspeelt op alle niveaus van het strafrechtelijk systeem (wetgever, politie, parket en rechters). Wat de instroom in de gevangenis betreft kunnen oplossingen dus niet enkel worden gezocht in de strafuitvoering, de fase na de uitspraak door de strafrechter. Ook de andere daaraan voorafgaande en op elkaar inwerkende fasen van de strafrechtelijke keten zijn belangrijk: de strafwet die straffen koppelt aan misdrijven en de plaats van de vrijheidsberovende straf hierin, de opsporing, de vervolging, het vooronderzoek, de strafvordering en de straftoemeting (zie ook beleidsnota 2008).

De complexiteit van het beleidsveld verklaart mee waarom geplande initiatieven vaak moeizaam worden uitgevoerd. De problematiek vraagt volgens het Rekenhof een geïntegreerde aanpak. Een door de actoren gedeelde visie en afstemming tussen coherente beleidsmaatregelen zijn een noodzakelijke randvoorwaarde voor een effectief beleid. De verschillende schakels van de straf- en gevangensketen zouden vanuit eenzelfde basisfilosofie op elkaar moeten zijn afgestemd. De focus ligt nu nog te veel op het vinden van (nood)oplossingen op korte termijn. Een beleidsplan, waarin doelstellingen en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerjarenperspectief ontbreekt.

In recente beleidsnota's (maar ook in het verleden) wordt de nood aan een dergelijke globale aanpak erkend en worden initiatieven aangekondigd<sup>7</sup>. Hiervan zijn er tot nu toe weinig gerealiseerd<sup>8</sup>. De in de beleidsnota Straf- en Strafvordering van februari 2010 aangekondigde oprichting van de multidisciplinaire commissie strafrecht kan een stap vooruit zijn. De oprichting ervan blijft uit door het ontbreken van een volwaardige regering. Eerdere gelijkaardige pogingen leverden echter weinig resultaat op. De eerste initiatieven dateren uit de jaren '60. Met de voorstellen van de Koninklijk Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek (1985) is op beleidsniveau niets gedaan. De klemtoon werd dan verlegd naar de herziening van het wetboek van strafvordering (Commissie-Franchimont), wat evenmin het beoogde resultaat opleverde. Ook aan de rapporten over de straftoemeting

<sup>7</sup> Algemene beleidsnota van de minister van Justitie, 7 april 2008, *Parl. St. Kamer*, 2007-2008, DOC 0995/003,4 e.v.

<sup>8</sup> Bv. grondig debat rond de strafuitvoering, meer coherentie in de strafuitvoering...



van de deskundigencommissies-Dupont en Holsters die door de regering waren ingesteld, werd op beleidsniveau geen gevolg gegeven. Een herziening en een vereenvoudiging van het strafrecht en de strafvordering mogen dan dringend noodzakelijk zijn, het blijkt een werk van lange adem te zijn.

Een integrale en geïntegreerde aanpak vereist ook aandacht voor preventie en nazorg (afstemming met welzijn, migratie- en asielbeleid, onderwijs, enz.). Heel wat gedetineerden hebben immers een verleden van kansarmoede en een problematische integratie in de maatschappij. Een gevangene is meestal een jonge man (vier op de vijf zijn jonger dan 40). In bijna de helft van de gevallen heeft hij een vreemde nationaliteit (43,8 % in 2009) en is hij laaggeschoold.

### 3.1.4 Wetgeving

Tot 2005 was er voor het Belgische penitentiair recht geen afdoende wettelijke basis. De strafuitvoering was het terrein van de uitvoerende macht. In een resolutie van 1998 verzocht het Europees Parlement<sup>9</sup> de EU-lidstaten werk te maken van een penitentiaire beginselenwet, die een wettelijk kader moet vastleggen waarin zowel de interne (materiële) rechtspositie, de externe rechtspositie en het beklagrecht, als de plichten van gedetineerden worden geregeld en die voorziet in een onafhankelijk toezichtorgaan, waartoe gedetineerden zich in geval van schending van hun rechten kunnen wenden.

De materiële rechtspositie slaat op de rechten en plichten van de gedetineerde, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de interne (het leven als inwoner van de gevangenis) en de externe rechtspositie (de extramurale aspecten van de detentie). De formele rechtspositie regelt de wijze waarop de gedetineerde zijn rechten via procedures kan laten gelden (beklagrecht binnen de gevangenis en gerechtelijke procedures).

#### ***Totstandkoming van de wetgeving***

Het afgelopen decennium werden heel wat inspanningen geleverd om het gevangeniswezen te hervormen en het een wettelijke basis te geven. Al in de oriëntatienota *Strafbeleid en Gevangenisbeleid* van juni 1996 stelde de minister van Justitie de redactie van een voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen in het vooruitzicht. In deze oriëntatienota krijgt het gevangenisbeleid een dubbele basisopdracht:

- waarborgen van een veilige en menswaardige strafuitvoering;
- voorbereiden van de re-integratie door een herstel- en re-integratie-gerichte invulling van de detentie (om recidive te voorkomen).

Deze basisopdrachten en de operationalisering ervan vormden het normatief referentiekader voor de uit te werken wetgeving.

De totstandkoming van enkele wetten werd voorbereid door twee commissies, die bekend zijn onder de naam van hun voorzitters: de commissie-Dupont (1997-2001) en de commissie-Holsters (2000-2003).

---

<sup>9</sup> Punt 4 van de resolutie van het Europees Parlement van 17 december 1998, *Over de detentievoorwaarden in de Europese Unie: verbeteringen en vervangende straffen*.

De commissie-Dupont kreeg de opdracht een wetsontwerp met memorie van toelichting te maken voor de interne en externe rechtspositie van gedetineerden en de strafuitvoeringsrechtbanken (koninklijk besluit van 25 november 1997). Het eindrapport met het voorontwerp van basiswet werd in 2000 als wetsvoorstel ingediend<sup>10</sup>. Het zou nog duren tot 2005 vooraleer de basiswet tot stand kwam.

De commissie-Holsters nam in 2000 een gedeelte van de opdracht van de commissie-Dupont over. Ze kreeg de opdracht (koninklijk besluit van 27 juni 2000) om een voorontwerp van wet inclusief memorie van toelichting uit te werken voor de strafuitvoeringsrechtbanken, de straftoemeting en de externe rechtspositie. Het eindrapport van de commissie-Holsters van 9 mei 2003 bevat twee onderdelen<sup>11</sup>. Een eerste gedeelte is gewijd aan de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van de gedetineerden. De wetgeving op de externe rechtspositie en de strafuitvoeringsrechtbanken van 2006 vloeit hieruit voort (niet alle overwegingen uit het rapport werden overgenomen). Het tweede gedeelte van het eindrapport handelt over de straftoemeting, in het bijzonder over de doelstellingen van de vrijheidsstraf, de uitbreiding van het straffenarsenaal en de verbetering van de motivering van de vonnissen. Aan dit tweede deel werd op beleidsniveau geen gevolg gegeven.

---

<sup>10</sup> Eindverslag van de commissie, *Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*, Verslag, Parl. St. Kamer, 2000-2001, 1076/001.

<sup>11</sup> Het eindrapport is niet officieel gepubliceerd, maar wordt besproken in: Aertsen, I., Beyens, K., De Valck, S. en Pieters, F., *De Commissie-Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004.

### *Inwerkingtreding van de wetgeving*

Tussen 2005 en 2007 kwamen vijf belangrijke wetten tot stand.

**Tabel 4 - Vijf belangrijkste penitentiaire wetten<sup>12,13</sup>**

| Benaming  | Inhoud   | Uitvoeringsproblemen  |
|---|--|---|
| Wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (verder de basiswet genoemd)   | Regeling van de interne materiële rechtspositie van de veroordeelde gedetineerde, het beklagrecht, de plichten van gedetineerde en het onafhankelijk toezichtorgaan<br><i>Zie verder, punt 3.2.1</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Slechts gedeeltelijke inwerkingtreding<sup>12</sup></li> <li>Meerdere wijzigingen werden aangebracht voor inwerkingtreding</li> </ul>  |
| 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 (verder de wet externe rechtspositie genoemd) | Regeling van de extramurale aspecten van de detentie, de strafuitvoeringsmodaliteiten en vervroegde invrijheidstelling<br><i>Zie hoofdstuk 10</i>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitstel inwerkingtreding tot uiterlijk 1 september 2012 voor straffen van 3 jaar of minder</li> <li>Meerdere wijzigingen werden aangebracht voor inwerkingtreding</li> </ul> |
| Wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken (verder de wet SURB genoemd)  | Overdracht beslissingsbevoegdheid aan de rechterlijke macht m.b.t. de strafuitvoeringsmodaliteiten<br><i>Zie hoofdstuk 10</i>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Slechts gedeeltelijke inwerkingtreding<sup>13</sup>;</li> <li>Uitstel inwerkingtreding tot uiterlijk 1 september 2012</li> </ul>   |
| Wet van 26 april 2007 betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank (verder de wet TBS genoemd)  | Overdracht van de beslissingsbevoegdheid van de minister naar de SURB  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitstel inwerkingtreding tot 1 januari 2012</li> </ul>   |
| Wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis (verder de wet op de internering genoemd)   | <p>Legislatief instrument voor de gerechtelijke en parage-rechtelijke actoren om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— het mogelijk te maken de veiligheid van alle burgers te garanderen;</li> <li>— personen die lijden aan geestesstoornissen te helpen zich terug aan te passen aan de maatschappij.</li> </ul> <i>Zie hoofdstuk 8</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitstel inwerkingtreding tot 1 januari 2012, uitgezonderd art.120, eerste lid</li> <li>Meerdere wijzigingen werden aangebracht vóór inwerkingtreding</li> </ul>              |

<sup>12</sup> Art. 4 tot 6, 8 tot 13, 57, 71 tot 74, 98, 105 tot 121, 168 tot 179 zijn in werking. Op 1 september 2011 treden art. 1 tot 3, 16, 19, 42, 44 tot 47, 53 tot 56, 58 tot 70, 76 tot 80, 103, 104, 122 tot 133, 134, § 1 tot 3, 135 tot 146 en 167, § 1 en § 4 in werking (KB' s 8 april 2011).

<sup>13</sup> Artikelen 15 tot 19, 1° tot 3°, 25, 26, 32, 34, 47 en 48

Hoewel de wetgever de beslissingsbevoegdheid van de uitvoerende macht heeft overgedragen naar de rechterlijke macht (strafuitvoeringsrechtbanken), blijft het legaliteitsprobleem bestaan zolang de wetgeving voor belangrijke aspecten niet in werking is getreden.

De aangehaalde redenen voor het niet in werking laten treden van de wetgeving zijn divers. Vooral het niet vervuld zijn van technische randvoorwaarden<sup>14</sup> zoals capaciteitsuitbreiding, de organisatie en personele en logistieke ondersteuning maar ook budgettaire redenen worden als verklaringen aangehaald. Op de meeste van de uitvoeringsproblemen wordt dieper ingegaan in de volgende hoofdstukken.

Hoewel er uiterste data voor inwerkingtreding werden vastgesteld, bestaat er onzekerheid of de inwerkingtreding op de geplande, vaak al uitgestelde, datum nog haalbaar is voor de verschillende wetten.

### 3.1.5 Beleidsevaluatie

Het niet uitvoeren van de wetten en de herhaalde wijzigingen voor het inwerking treden doen vermoeden dat de voorbereiding ervan onvoldoende was. De volgende hoofdstukken gaan dieper in op de beleidsvoorbereiding van de individuele maatregelen. Hieronder volgen enkele algemene vaststellingen.

Bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving worden weinig ex-ante evaluaties of impactanalyses gemaakt. De bestaande procedures en de ingebouwde kwaliteitswaarborgen hebben vooral oog voor de technische kwaliteit van de regelgeving (bv. advies Raad van State) en de lasten voor burger en onderneming (Kafka). De beleidsinhoudelijke aspecten zoals het bereiken van de doelstellingen, de effectiviteit en de efficiëntie van de regelgeving, komen minder aan bod.

Wat de ex-post evaluatie betreft, kan worden verwezen naar het parlementair comité voor wetsevaluatie, een gemengd comité voor Kamer en Senaat dat in 2007 werd opgericht<sup>15</sup>. Bedoeling was om de in voege zijnde wetten te evalueren op effectiviteit, proportionaliteit, transparantie en coherentie. In toepassing van de oprichtingswet (art. 11) stuurt het Openbaar Ministerie (Hof van Cassatie, College van Procureurs-Generaal) jaarlijks verslagen met een overzicht van de wetten die toepassings- of interpretatieproblemen hebben gesteld aan het comité<sup>16</sup>. Deze rapporten vormen de basis voor wetgevingstechnische wijzigingen of reparatiewetgeving. Het parlementair comité werd tot nu toe niet volledig samengesteld en bleef inactief.

Het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB)<sup>17</sup> voeren beleidsondersteunende activiteiten uit in het beleidsdomein justitie.

<sup>14</sup> *Parl. St.* Kamer, 29 mei 2008, DOC 52 1201/001 houdende diverse bepalingen (II) p. 4 en 8 (wet van 24 juli 2008) stelt de inwerkingtreding van de vier laatste wetten in de tabel uit om die reden.

<sup>15</sup> Wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met Wetsevaluatie.

<sup>16</sup> Bv. *Parl. St.* Kamer, 29 maart 2010, DOC 52 0844/003, *Verslag 2009*.

<sup>17</sup> KB van 14 januari 1994 tot oprichting van een Dienst voor het Strafrechtelijk beleid.

Het NICC is een federale wetenschappelijke instelling binnen de FOD Justitie, die onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek verricht. De operationele directie *Criminalistiek* spoort daders van misdrijven op en bouwt bewijslast op via identificatie en analyse van sporen van verdachten en modus operandi. De operationele directie *Criminologie* zoekt naar een betere kennis van het functioneren van het strafrechtelijk systeem en ondersteunt de beleidsmakers. Die directie voert vooral onderzoek uit op vraag van de minister van Justitie. Ook de adviseur-generaal Strafrechtelijk Beleid, het College van Procureurs-Generaal en de directeurs-generaal van de FOD Justitie kunnen onderzoeken vragen<sup>18</sup>.

De DSB hangt rechtstreeks af van de minister van Justitie. De opdrachten van de DSB zijn zeer ruim en omvatten onder meer het verstrekken van advies aan de minister van Justitie rond strafrechtelijk beleid, inclusief het opsporings- en vervolgingsbeleid. Bij deze opdracht hoort ook het onderzoeken van de middelen die zijn vereist om het voorgestelde beleid uit te voeren en te organiseren (art. 3 van het KB). Deze taak werd bij gebrek aan middelen nog niet uitgevoerd. De DSB richt zich in grote mate op de beleidsondersteuning van de parketten en op specifieke beleidsevaluaties (drugsproject, seksuele delinquentie). De problematiek van de overbevolking kwam niet aan bod.

De tabel hierna geeft een overzicht van de onderzoeken die het NICC heeft uitgevoerd op vraag van de ministers van Justitie in het kader van de problematiek van de overbevolking. Verder in dit verslag worden enkele van deze studies en het gebruik ervan door het beleid meer toegelicht.

**Tabel 5 – Overzicht onderzoeken NICC 2001-2010**

| Thema                | Minister van Justitie                    | Periode   |
|----------------------|--|---|
| Voorlopige hechtenis | • optrekken toelaatbaarheidsdrempel      | M. Verwilghen<br>2001                                   |
|                      | • beperking duur                         |   |
|                      | • beperking duur                         | L. Onkelinx<br>2004-2005                                |
| Straftoemeting       | • misdrijvenlijst (pos./neg.)            |   |
|                      | invoering elektronisch toezicht          | J. Vandeurzen<br>2009                                   |
|                      | elektronisch toezicht als autonome straf | L. Onkelinx<br>2004-2005                                |
| Strafuitvoering      | strafberekening – uitvoeringswijze       | L. Onkelinx<br>2006                                     |
|                      | voorwaardelijke invrijheidstelling       | T. Van Parys<br>1999-2000                               |
|                      |  | L. Onkelinx<br>vanaf 2004                               |
|                      | penitentiaire inflatie/statistiek        | S. De Clerck<br>vanaf 1997<br>L. Onkelinx<br>vanaf 2004 |

Bron: NICC: Maes, E., *Op zoek naar middelen tot inperking van de gedetineerdenpopulaties: enkele onderzoeks pistes, gastcollege vak Penologie, UGent, 18 november 2010*

<sup>18</sup> KB van 5 november 1971 art. 2, 6°, gewijzigd door het KB van 29 november 1994 en het KB van 21 april 2007.

Het meest recente overkoepelend wetenschappelijk onderzoek over de overbevolking, dat aandacht heeft voor de verbanden tussen de maatregelen, dateert van begin de jaren '90 en gebeurde toen in opdracht van het Ministerie van Justitie.<sup>19</sup> De huidige onderzoeken in opdracht van de overheid beperken zich tot individuele maatregelen.

Het NICC heeft slechts een beperkt zicht op het gebruik dat het beleidsniveau maakt van de gerealiseerde studies. Een betere verspreiding van de onderzoeksresultaten kan volgens het NICC zeker bijdragen tot meer benutting. In die zin staat het positief tegenover het feit dat het laatste rapport (elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis) op initiatief van de minister is verdeeld onder de leden van de commissie Justitie. De onderzoeksresultaten worden ook op andere wijzen verspreid: publicaties, tussenkomsten op congressen, vorming van magistraten...

## 3.2 Uitvoering van het beleid

### 3.2.1 Detentiebeheer

Het DG EPI van de FOD Justitie staat in voor het beheer van de penitentiaire instellingen en voor een rechtsconforme, veilige en humane uitvoering van vrijheidsberovende straffen en maatregelen. De directie Detentiebeheer van het DG EPI behandelt de individuele dossiers van de gedetineerden en formuleert adviezen over de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten (o.a. voorlopige invrijheidstelling, uitgaansvergunningen, penitentiaire verloven, enz.).

De basiswet (zie tabel 4) is voor de penitentiaire administratie het wettelijke instrument waarmee zij haar opdracht op een duidelijke en samenhangende wijze kan uitvoeren. Deze wet heeft de procedures voor de interne rechtspositie van gedetineerden vastgelegd. Zij bepaalt ook de basisbeginselen voor de detentie en de organisatie van het gevangeniswezen. Enkele belangrijke artikelen van de basiswet zijn nog niet in werking getreden. Onder andere de oprichting van een onafhankelijk toezichtorgaan, de bepalingen rond de indeling en de bestemming van de gevangenen, de detentieplanning, de arbeid van de gedetineerde en het beklagrecht werden nog niet uitgevoerd.

#### *Project SIDIS-griffie en SIDIS-suite*

Het DG EPI startte in 2001-2002 de applicatie SIDIS-griffie, waarbij de bewegingen (opsluitingen, vrijlatingen, transfers enz.) van de gedetineerden en hun detentiedossiers digitaal konden worden beheerd. Deze applicatie ondersteunde de lokale gevangenen voor hun databeheer en maakte het mogelijk centraal de verschillen tussen de gevangenen gericht aan te pakken.

Momenteel is het DG EPI gestart met de ontwikkeling en de implementatie van een nieuwe ondersteunende applicatie, het project SIDIS-suite, om het detentiebeheer te moderniseren. Het project omvat twee onderdelen.

<sup>19</sup> Beyens, K., Snacken, S. & Eliaerts, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*. Arnhem, Gouda Quint, 1993.

Een eerste onderdeel is gericht op het beheer van de detentieprocessen. Momenteel worden deze processen door werkgroepen voor het eerst beschreven: bv. beheer van capaciteit en onthaal, detentieplanning... Het zijn deze onderliggende processen die moeten instaan voor de modernisering van de detentie. Het proces capaciteitsbeheer slaat enerzijds op de capaciteit op basis van normering (bv. oppervlakte), waarbij dan ook per gevangenis de celcapaciteit zal moeten worden bepaald. Anderzijds gaat het om capaciteit op basis van de categorieën van gedetineerden. Op basis daarvan kan dan de classificatie van gedetineerden gebeuren rekening houdende met hun statuut of regime of met het programma-aanbod.

Het tweede onderdeel van SIDIS-suite is gericht op de verbetering en de ontwikkeling van het bestaande SIDIS-griffieprogramma tot een gecentraliseerde en performante toepassing. SIDIS-Suite voorziet in één centrale applicatie die gegevensuitwisseling mogelijk maakt en lokaal toegankelijk is. Deze centralisatie van data moet zowel de kwaliteit van de detentiegegevens als de transparantie van de informatiedoorstroming verhogen. Zij moet het beheer van de data vlotter en efficiënter doen verlopen. SIDIS-suite zal alle bedrijfstoepassingen omvatten die binnen het DG EPI gerelateerd zijn aan gedetineerden. Deze gegevens zullen niet alleen ter beschikking staan van de centrale diensten en inrichtingen van het DG EPI, maar ook van externe instanties (strafuitvoeringsrechtbanken, justitiehuizen, politie enz.)

Het is de bedoeling dat SIDIS-suite operationeel zal zijn bij de ingebruikname van de nieuwe gevangenissen, in principe eind 2013. Parallel loopt een project om een algemene visie voor het personeelsbeleid uit te tekenen (globaal plan).

### ***Classificatiebeleid en detentieplanning***

Binnen het DG EPI is de directie Detentiebeheer samen met de regionale directeurs verantwoordelijk voor het classificatiebeleid en de detentieplanning. De directie Detentiebeheer volgt de bevolkingcijfers van de gevangenissen dagelijks op en is wegens de overbevolking aangewezen op een ad hoc-aanpak voor het (her)plaatsen van gevangenen. Om te weten te komen waar er plaatsen beschikbaar zijn, moet de directie Detentiebeheer de lokale griffies van de gevangenissen contacteren. Het SIDIS-griffiesysteem bevat immers niet de meest recente plaatsingen. Het toewijzen van plaatsen aan gedetineerden kan om die redenen slechts in beperkte mate rekening houden met de behoeften van de gedetineerden. Bij de afsluiting van deze audit voerde het NICC, op verzoek van de minister, een studie over het classificatiebeleid in België<sup>20</sup>. De studie zou in de loop van 2011 moeten worden afgerond.

Een belangrijk uitgangspunt van de basiswet is het detentieplan en het detentietraject voor de gevangenen, die de schakel vormen tussen de interne en de externe rechtspositie. Detentieplanning moet de gedetineerde voorbereiden op de overgang naar het leven in vrijheid.

In de toekomst wil de directie Detentiebeheer een plaatsings- of classificatiebeleid ontwikkelen dat is gebaseerd op een genormeerde detentieplanning. Hierbij wordt de meerwaarde van elke gevangenis geïnventariseerd (bv. opleiding, ondersteuningsaanbod...) en wordt

<sup>20</sup> NICC, Devresse M.-S., Vanneste C. (dir.), Onderzoeksproject inzake de classificatie van en de vraag naar regimes binnen de strafinrichtingen, Brussel.

afstemming gezocht met de behoeften van de gedetineerden. SIDIS-suite zal de detentieplanning ondersteunen. Het wordt een *boekingsstelsel* op basis waarvan de gedetineerden per cel kunnen worden toegewezen in plaats van, zoals nu, per gevangenis. Een passende classificatie van de gedetineerde kan zijn persoonlijke evolutie binnen het stelsel, en daardoor een vervroegde vrijlating, bevorderen.

In het geïntegreerd managementplan 2008-2014 van de FOD Justitie is een doelstelling opgenomen *Optimaal beheer van de beschikbare capaciteit*. Deze doelstelling is vertaald naar de organisatiedoelstelling *optimaliseren van transferbeleid tegen de achtergrond van de beschikbare capaciteit*. Hoe deze (niet meetbare) doelstelling zal worden gerealiseerd, kon de administratie niet duidelijk maken.

In een antwoord op een parlementaire vraag<sup>21</sup> stelde de minister voor dat de gevangenen die niet overbevolkt zijn zich solidair zouden opstellen door een zeker percentage gedetineerden op te nemen boven de normale capaciteit, om een betere spreiding te realiseren van de gedetineerden over de penitentiaire instellingen. Uit interviews voor deze audit bleek dat de intentie (in beperkte mate) werd uitgevoerd, zonder enige noemenswaardige impact op de overbevolking in de arresthuizen.

### ***Beheer van de arresthuizen en strafhuizen***

In theorie komen beklaagden in arresthuizen terecht en veroordeelden in gevangenen of strafhuizen. Het onderscheid tussen een arresthuis en een strafhuis berust, in afwachting van de inwerkingtreding van de artikelen 14 en 15 uit de basiswet, op een administratieve beslissing en is niet absoluut: meerdere gevangenen zijn zowel strafhuis als arresthuis. Volgens het DG EPI zijn elf gevangenen vooral strafhuizen, acht gevangenen vooral arresthuizen en zijn dertien gevangenen zowel arrest- als strafhuizen (activiteitenverslag 2010). Bijna de helft van de gevangenen zit in een gevangenis die zowel arrest- als strafhuis is.

Als de beklagde definitief veroordeeld is, wordt hij in principe van het arresthuis naar een strafhuis overgebracht. Als de overbrenging door plaatsgebrek niet onmiddellijk kan plaatsvinden, blijft de betrokkene in een arresthuis wachten op overbrenging. Dit leidt tot overbevolking in de arresthuizen. Zo verbleven er in 2009 gemiddeld 594 definitief veroordeelden in wat voornamelijk arresthuizen worden genoemd.

Beklaagden moeten worden gescheiden van de veroordeelden, behalve “wanneer zij met het oog op de deelname aan gemeenschappelijke activiteiten schriftelijk met het tegendeel instemmen” (art. 11 van de basiswet). Door de overbevolking kan het principe van de scheiding tussen beklaagden en veroordeelden in sommige gevangenen moeilijk behouden blijven (bv. Vorst en Antwerpen). In de praktijk vraagt het DG EPI aan de beklaagden of ze bij veroordeelden willen zitten. Meestal gaan ze akkoord, omdat het regime van veroordeelden (werk, opleiding...) beter is.

Volgens de administratie is het een traditie om in strafhuizen geen overbevolking toe te laten (principe één man/ één cel). Bij de arresthuizen hangt de instroom af van de

<sup>21</sup> Vr. en Antw. Kamer, QRVA 52-75, 7 september 2009. Parlementaire vraag van 9 juli 2009 over de vervroegde vrijlating van gevangenen.



beslissingen van vnl. de onderzoeksrechters. Het feit dat een arresthuis per definitie voor een tijdelijk verblijf staat, geeft de doorslag om de overbevolking daar naartoe te kanalisieren en meerdere gedetineerden per cel te plaatsen.

Het resultaat van dit beleid is dat gestraften in de praktijk aan een beter regime onderworpen zijn dan de beklaagden, die vermoed worden onschuldig te zijn en waarvoor men, zoals blijkt uit de voorbereidende werken bij de basiswet, een *specifieke* (betere) behandeling zou verwachten.

### **Open, halfopen en gesloten inrichtingen**

Een aantal gedetineerden, dat bv. al enkele keren zonder problemen penitentiair verloop heeft gehad, zou in een meer open en dus minder beveiligde structuur kunnen worden opgevangen. Deze open inrichtingen hebben geen overbevolkingsproblemen (zie punt 2.1). Het vlugger doorstromen van gedetineerden naar open inrichtingen kan de overbevolking enigszins verlichten.

Omdat de selectie van gedetineerden voor de open instellingen door de gevangenisdirecteur moeilijk verloopt, heeft de dienst Detentiebeheer een werkgroep opgericht die duidelijke richtlijnen moet opstellen over wie in aanmerking komt voor deze instellingen (de werkgroep Classificatie Open Inrichtingen<sup>22</sup>). Tegelijk loopt er een proefproject om de directeurs te sensibiliseren voor de open systemen.

De nieuw te bouwen gevangenissen zijn echter allemaal hoog beveiligd omdat werd gekozen voor veiligheid als belangrijkste criterium (zie hoofdstuk 7).

#### **3.2.2 Kostprijs van het penitentiair beleid**

De begroting van het DG EPI bedroeg in 2010 501 miljoen euro<sup>23</sup>. Vanaf 2007 tot 2010 steeg de begroting jaarlijks met ruim 30 miljoen euro. Ongeveer 77 % van deze begroting is bestemd voor personeel, 6 % voor infrastructuur (energie- en waterverbruik, onderhoud, informatica, meubilair, voertuigen...), 6 % voor de gevangenis van Tilburg en 9 % voor de gedetineerden (voeding, medische zorg...).

De kosten van het DG EPI, verdeeld over het aantal gevangenen (10.536 gemiddeld in 2010) en 365 dagen, geven een dagprijs van afgerond 130 euro. Dit is echter niet de volledige kostprijs per dag. Deze dagprijs houdt alleen rekening met de kosten voor de FOD en niet met de bouwkost (investeringen e.d.), de pensioenkost van de cipers, de kost voor de bijstand door de gemeenschappen...<sup>24</sup>.

De totale kosten zullen in de komende jaren sterk toenemen door de ingebruikname van nieuwe capaciteit. Een berekening van die kosten ontbreekt nog.

<sup>22</sup> Activiteitenverslag DG EPI 2010, p. 19.

<sup>23</sup> Activiteitenverslag DG EPI 2010.

<sup>24</sup> Kostprijs van 170 euro: dagprijs van 125 euro + infrastructuurkost (25 euro) + pensioenkost van de cipers (20 euro), *Parl. St. Kamer*, DOC 53 1042/001, p. 3.

### 3.2.3 Samenwerking van de actoren

Hoewel de minister van Justitie de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het beleidsdomein justitie is zijn invloed op het proces van de strafuitvoering, de instroom en de uitstroom van de gevangenen beperkt.

Veel publieke actoren, uit diverse beleidsniveaus en behorend tot zowel de uitvoerende als de rechterlijke macht, zijn betrokken bij het beleid en de beleidsuitvoering. Door de legalisering van het penitentiair beleid (zie punt 3.1.4) zijn de bevoegdheden van de uitvoerende macht sterk verminderd ten opzichte van vroeger. De minister heeft niet de bevoegdheid om alle actoren aan te sturen. Bovendien zorgt Justitie voor de laatste opvang wanneer andere maatschappelijke actoren (welzijn, gezondheidszorg, asielbeleid...) gefaald hebben.

Door de versnippering van de strafrechtelijke keten en de complexiteit van het beleid is kwalitatief overleg en coördinatie tussen de betrokken actoren noodzakelijk.

De coördinatie tussen de actoren is niet eenvoudig gelet op hun verscheidenheid en het principe van de scheiding der machten. Tussen de minister en de administratie enerzijds en het Openbaar Ministerie anderzijds is er in het algemeen een actieve samenwerking via het college van procureurs-generaal, het door hen uitgebouwde expertisenetwerk en de daarbij behorende thematische werkgroepen. Overleg met de zetelende magistratuur is veel moeilijker en bijgevolg minder intens omdat er een organisatiestructuur ontbreekt die maakt dat ze één visie delen of met één stem spreken. Er ontbreekt een centraal aanspreekpunt dat de rechters kan vertegenwoordigen. Zelfs informeel overleg met het oog op informatie-uitwisseling is moeilijk te organiseren.

Recent werden twee, bij wet ingestelde, overlegstructuren opgericht: een overlegstructuur voor de alternatieve straffen die de opdrachten van de Justitiehuzen moet uniformiseren<sup>25</sup> en een overlegstructuur voor de strafuitvoering en de internering<sup>26</sup>. Er is geen officiële coördinatie tussen beide structuren, hoewel dit in de praktijk wel nodig is. Het DG MJH vindt zich het best geplaatst om voor deze afstemming te zorgen.

<sup>25</sup> Deze overlegstructuur werd opgericht door de wet houdende diverse bepalingen (II) van 27 december 2006 (hoofdstuk III). De concrete uitwerking ervan gebeurde bij het koninklijk besluit van 1 oktober 2008 houdende de samenstelling en werking van de overlegstructuren inzake de harmonisering van de uitvoeringsmodaliteiten van de opdrachten toevertrouwd aan het directoraat-generaal Justitiehuzen van de FOD Justitie. Het federale niveau is geïnstalleerd begin 2009.

<sup>26</sup> De concrete uitwerking hiervan gebeurde bij het koninklijk besluit van 1 oktober 2008 tot inwerkingtreding en uitvoering van de artikelen 98/1 van de wet op de externe rechtspositie en 120, eerste lid, van de wet op de internering. De installatievergadering vond plaats op 29 september 2010.

Tabel 6 - Overzicht overlegstructuren

|          | Overlegstructuur<br>Alternatieve straffen   | Overlegstructuur<br>Strafuitvoering en internering   |
|----------|---|--|
| Opdracht | Evaluëren van de samenwerking in het kader van de opdrachten van het DG MJH. Deze opdrachten zijn diverse onderzoeks- en begeleidingsprocessen op het gebied van werkstraf, probatie, bescherming van de maatschappij, vrijheid onder voorwaarden en bemiddeling. | Evaluëren van de samenwerking van de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen |
| Leden    | Rechterlijke macht en DG MJH (voorzeten door DG MJH)  | Rechterlijke macht, DG EPI, DG MJH (voorzeten door een magistraat)   |
| Niveaus  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Federaal niveau</li> <li>Lokaal niveau (per hof van beroep en per gerechtelijk arrondissement)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Federaal niveau</li> <li>Lokaal niveau (per hof van beroep)</li> </ul>                    |

Deze overlegstructuren (en meer specifieke overlegstructuren) worden in de volgende hoofdstukken per maatregel besproken.

In februari 2010 nam de minister van Justitie het initiatief voor de oprichting van een overkoepelende Interministeriële Conferentie (IMC) over veiligheid- en handhavingsbeleid (IMC 17) die in de plaats zou komen van de verschillende IMC per beleidsdomein. Het IMC zou een platform vormen waarin de federale Staat en de gemeenschappen en gewesten over belangrijke thema's kunnen overleggen. In dit kader kondigde hij nieuwe samenwerkingsakkoorden met de gemeenschappen aan rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en niet-gedetineerden. Sinds de regering in lopende zaken is, ligt dit initiatief op het beleidsniveau stil.

### 3.2.4 Databanken en datawarehouseproject

Om een beter inzicht te krijgen van de samenstelling en de evolutie van de gevangenisbevolking, moeten gegevens uit voorafgaande fasen van de strafrechtsbedeling worden verzameld en in verband gebracht met de beschikbare penitentiaire data. Momenteel bevatten de volgende databanken relevante justitiële gegevens.

Tabel 7 – Overzicht van databanken

| Naam   | Beheerder  | Inhoud  |
|--|--|---|
| Algemene nationale gegevensbank (ANG)  | Politie  | Door de politiediensten opgetekende feiten: criminele statistieken, aantal processen-verbaal.   |
| Nationale parketstatistiek op basis van informaticasysteem REA (rechtbanken eerste aanleg) | Statistisch analisten bij de parketten-generaal en College procureurs-generaal | Registratiesysteem van de parketten en griffies bij de rechtbanken van eerste aanleg = link tussen politiestatistiek en veroordelingsstatistiek |
| SIDIS-griffie  | DG EPI   | Administratieve opvolging van de detentietoestand van personen die in gevangenschappen worden opgesloten  |

| Naam   | Beheerder                                    | Inhoud  |
|--|--|---|
| Statistiek van de veroordelingen, opschortingen en interneringen | Cel Statistiek Dienst Strafrechtelijk Beleid | Veroordelingen op basis van de gegevens van het strafregister   |
| SIPAR  | DG MJH                                       | Informatie over mandaten die aan justitieassistenten worden toegekend en informatie over de justitiabelen waarop ze betrekking hebben |
| SURTAP sinds 2007  | SURB   | Gegevens van de strafuitvoeringsrechtbanken   |
| JIOR   | Onderzoeksrechters                           | Gegevens van de onderzoeksrechters  |

De eigenheid en het uiteenlopende karakter van de gegevens van elke specifieke databank maken het moeilijk de informatie af te stemmen. Concrete afstemmingsproblemen vloeien voort uit het gebrek aan een unieke identificatie voor personen en zaken, het gebrek aan harmonisering tussen de verschillende nomenclaturen en de wisselende kwaliteit van de gegevens. Door de versnipperde informatie is het niet mogelijk de doorstroom doorheen de strafrechtssketen in kaart te brengen en op die manier een meer gedetailleerd inzicht te verwerven over de bepalende factoren voor de instroom in de gevangenis en de detentieduur. De minister plant een datawarehouseproject<sup>27</sup> dat de verschillende informaticasystemen (met als basis de eerste drie databanken uit de tabel) op elkaar moet afstemmen. Dit project bij de FOD Justitie probeert in eerste instantie een gedetailleerd elektronisch dossier te creëren, met het volledige gerechtelijk verleden op persoonsniveau, voor gebruik in de magistratuur. In dat verband loopt bij het NICC een studie met de bedoeling geïntegreerde strafrechtelijke statistieken op te stellen op basis van correcte gegevens, bv. over de doorstroming in de keten (aantal seponeringen, vrijspraken...) (zie de beleidsnota 2009). Daarvoor is er bij het NICC momenteel slechts één persoon vrijgemaakt.

Het Rekenhof stelt vast dat er gelijktijdig twee projecten worden opgestart - SIDIS-suite voor het detentiebeheer en het datawarehouseproject voor een geïntegreerde strafrechtelijke statistiek die vanuit een andere invalshoek een beter beheer en een betere afstemming van de onderliggende processen en de databanken beogen. Het is niet duidelijk in welke mate hiervoor in een overkoepelende regie en aansturing is voorzien.

In de beleidsnota Justitie 2010 kondigde de minister een aparte beleidsnota rond de informatisering van Justitie aan. Die is er, wellicht wegens de toestand van lopende zaken, niet gekomen.

### **Statistieken**

Er bestaan ook hiaten en problemen om het cijfermateriaal op een coherente manier te gebruiken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Een aantal statistieken is niet of laatstijdig beschikbaar. Bv. recidivecijfers zijn niet beschikbaar, de cijfergegevens om prognoses te maken ontbreken en veroordelingsstatistieken zijn slechts beschikbaar tot einde 2004. Cijfers zijn weinig toegankelijk voor wetenschappelijk onderzoek door

<sup>27</sup> NICC, *Onderzoek inzake de haalbaarheidsvoorwaarden voor een koppeling van statistische databases in de vorm van een datawarehouse*, februari 2010.

externen. Ook het Rekenhof kreeg geen antwoord op een aantal specifieke vragen over de cijfergegevens van SIDIS-griffie bij het DG EPI. De diensten die voor de statistieken en de statistische verwerking moeten zorgen, zijn onderbemand.

### ***Nood aan communicatie aan een breed publiek***

Ook het brede publiek heeft nood aan betere informatie en duiding over de strafrechtelijke keten. Het beschikbare cijfermateriaal wordt de laatste jaren meer en meer gecommuniceerd in het activiteitenverslag van het DG EPI en de brochure Justitie in Cijfers. Deze brochure bevat zowel data van het Openbaar Ministerie en de rechtsmachten als van de penitentiaire inrichtingen en de justitiehuisen. Al deze gegevens worden ook gegroepeerd aangeboden op de website van de FOD Justitie ([www.fgov.just.be](http://www.fgov.just.be)).

De FOD Justitie is zich ervan bewust dat hij meer inspanningen moet leveren om onderwerpen met een zekere graad van techniciteit beter te duiden aan de media en het publiek. Via een nieuwe publicatie wil hij betere informatie en duiding geven over de strafrechtelijke keten. De FOD wil niet alleen cijfers weergeven maar ook informatie over hoe die cijfers tot stand zijn gekomen en hoe de verschillende actoren daarbij betrokken zijn. De kwaliteit van de cijfers (weten waarvoor ze staan en hoe ze moeten worden geïnterpreteerd) is daarbij even belangrijk als het cijfer op zich. Bij de afsluiting van de audit was deze publicatie nog niet beschikbaar.

### ***Prognoses van de evolutie van de gevangenispopulatie***

Het maken van prognoses is geen eenvoudige aangelegenheid en de meningen over de waarde ervan zijn verdeeld<sup>28</sup>. In België toonde de minister zich in de Kamercommissie Justitie van 28 januari 2009 geen voorstander van prognoses. De dienst Strafrechtelijk Beleid geeft aan dat in België cijfergegevens ontbreken om prognoses over de groei van het aantal gedetineerden te kunnen maken, zodat moeilijk een visie op langere termijn kan worden ontwikkeld<sup>29</sup>. Het DG EPI heeft eind 2010 toch een kortetermijnprognose uitgewerkt op basis van historische gegevens en beleidsvooruitzichten (zie hoofdstuk 2, punt 2.1 Overbevolking in de gevangnissen).

## **3.3 Conclusies**

Er bestaat in België geen wettelijke definitie van capaciteit en dus evenmin van het begrip overbevolking. De criteria om de capaciteit van de gevangnissen te berekenen zijn niet gestandaardiseerd.

Het Rekenhof stelt vast dat tot de beleidsnota 2006 het beleid focust op de maatregelen die de instroom zouden moeten beperken of de uitstroom zouden moeten bevorderen. Hoewel in eerste instantie een verdere uitbreiding van de capaciteit door de opeenvolgende ministers niet opportuun werd geacht, moesten ze later in de legislatuur de nood aan renovatie

<sup>28</sup> Vander Beken T., "Vrijheidsberoving en strafbeleid: scenario's voor de toekomst", in: Diverse auteurs, *Achter tralies*, Academia Press, 2009, p. 75.

<sup>29</sup> Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, Nota van 29 mei 2009 aan het interfederaal korps van de Inspectie van Financiën, betreft het masterplan gevangnissen – penitentiaire politiek in Nederland.

en uitbreiding van de capaciteit erkennen. Vanaf 2007 blijkt capaciteitsuitbreiding in die mate prioritair dat de uitvoering van andere maatregelen ervan afhankelijk wordt gesteld. De redenen van de verschuiving in doelstellingen en meer bepaald de resolute keuze voor capaciteitsuitbreiding worden echter niet geëxpliciteerd in de beleidsnota's. Dit leidt tot de vaststelling dat een tweesporenbeleid werd vooropgesteld: enerzijds een uitbreiding van de capaciteit en anderzijds het inwerken op de in- en uitstroom van de gevangenen, terwijl in de praktijk vooral is geïnvesteerd in de uitbreiding van de capaciteit.

De intenties in de beleidsnota's blijven meestal op een algemeen, strategisch niveau, zonder dat ze naar meetbare doelstellingen worden vertaald. Een beleidsplan, waarin doelstellingen en beleidsinstrumenten in een meerjarenperspectief worden geïntegreerd, ontbreekt. De klemtoon ligt vooral op het vinden van (nood)oplossingen op korte termijn.

Het afgelopen decennium werden door de regering, het parlement en de andere actoren heel wat inspanningen geleverd om het gevangeniswezen te hervormen en het een wettelijke basis te geven. Het legaliteitsprobleem blijft echter bestaan zolang de wetgeving voor belangrijke punten nog niet in werking is gesteld.

De wetgeving wordt conceptueel voorbereid door experts en wetsontwerpen worden besproken tijdens hoorzittingen. Bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving worden echter weinig volwaardige ex-ante evaluaties of impactanalyses gemaakt, waarbij bv. de werklast of de budgettaire gevolgen van nieuwe wetgeving worden geëvalueerd. Samen met de complexiteit van het beleidsdomein verklaart dit de moeizame uitvoering van de wetten en beleidsbeslissingen.

Het NICC heeft een aantal evaluaties uitgevoerd van individuele beleidsinstrumenten, zoals de voorlopige hechtenis. Er bestaat echter geen recent overkoepelend wetenschappelijk onderzoek over de overbevolking in opdracht van de overheid dat aandacht heeft voor de verbanden tussen de verschillende beleidsmaatregelen.

Door de overbevolking is de administratie aangewezen op een ad hoc-aanpak voor het plaatsen van gevangenen. Volgens de administratie is het een traditie geworden om in strafhuizen geen overbevolking toe te laten. Het feit dat een arresthuis per definitie voor een tijdelijk verblijf staat, geeft de doorslag om de overbevolking daar naartoe te kanaliseren. Pogingen om de overbevolking beter te spreiden hebben nog maar weinig resultaat opgeleverd. De administratie wil op korte termijn een genormeerde en met software ondersteunde detentieplanning ontwikkelen.

De versnippering van de strafrechtelijke keten, de beperkte sturingsmogelijkheden van de minister van Justitie en de complexiteit van het beleid noodzaken constructief overleg tussen de betrokken actoren. Er zijn sinds kort enkele formele structuren opgericht. De structuren zijn te recent om de werking ervan te beoordelen, maar het Rekenhof stelde wel vast dat de coördinatie ertussen nog ontbreekt.

Door het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een aantal statistieken en de onderbemanning van de statistische diensten/projecten worden kwantitatieve data nog niet op een coherente manier gebruikt bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Het beschikbare cijfermateriaal wordt de laatste jaren wel breder gecommuniceerd.

Er bestaan heel wat databanken, elk met hun eigen kenmerken en doelstellingen. Een centrale regie en aansturing voor een beter beheer en afstemming van de processen en de databanken van de verschillende actoren ontbreekt echter.

# Verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis

Hoofdstuk







## 4.1 Omschrijving van de maatregel

### 4.1.1 Begrippen voorlopige hechtenis en vrijheid onder voorwaarden

De voorlopige hechtenis (VH) regelt de vrijheidsberoving van iemand die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit maar die hieraan nog niet schuldig werd verklaard door een definitieve rechterlijke uitspraak. Wie in voorlopige hechtenis zit, wordt dus nog steeds onschuldig geacht (art.10, § 1 basiswet). De VH bevindt zich in een moeilijk spanningsveld tussen de bescherming enerzijds van de belangen van de maatschappij door de openbare veiligheid te waarborgen en anderzijds de belangen van de verdachte in zijn recht op persoonlijke vrijheid (art. 12 grondwet) en het vermoeden van onschuld.

Het beklemtonen van het uitzonderlijke karakter van de voorlopige hechtenis is een continue zorg van de wetgever. Het vermoeden van onschuld moet in alle omstandigheden worden gegarandeerd en slechts zeer uitzonderlijk kan iemand die nog niet definitief is veroordeeld, worden opgesloten (zie verder punt 4.2).

De vrijheid onder voorwaarden (VOV), een alternatief voor de VH, houdt in dat verdachten niet in hechtenis worden genomen als ze zich aan de door de rechter opgelegde voorwaarden houden of een borgsom betalen<sup>30</sup>. Deze maatregel kan worden bevolen in alle gevallen waarin de voorlopige hechtenis kan worden bevolen of gehandhaafd en is onderworpen aan dezelfde motiveringsplicht.

De VH en de VOV zijn geregeld in de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

### 4.1.2 VH en VOV in cijfers

Het aantal personen dat in de gevangenis onder het regime van VH verblijft, is sinds 1980 gestegen met 170 %.

Na de definitief veroordeelden vertegenwoordigen de beklaagden, met gemiddeld iets meer dan een derde van de gevangenispopulatie, de grootste groep (35 % in 2010). Ze staan in voor het grootste aantal bewegingen in en uit de gevangenis op jaarbasis: 12.240 of 66 % van het aantal opsluitingen en 8.769 of 50,30 % van de invrijheidstellingen in 2009<sup>31</sup>. Acute gevallen van overbevolking zijn vaak een gevolg van het aantal personen in VH. Het spreekt voor zich dat dit vooral voelbaar is in de penitentiaire inrichtingen die enkel of voornamelijk dienst doen als arresthuizen (hoofdstuk 3). De categorie van de beklaagden is ook meer onderhevig aan seizoensschommelingen dan de veroordeelden en geïnterneerden, doordat er minder aanhoudingen zijn in de vakantieperiodes.

<sup>30</sup> Deze mogelijkheid die al vroeger bestond (art. 10 e.v. van de voorlopigehechteniswet van 20 april 1874) werd overgenomen door de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

<sup>31</sup> FOD Justitie, *Justitie in Cijfers 2010*, Brussel, 74p.

**Tabel 8 – Evolutie van de VH en de VOV (absolute getallen)**

| Jaar | Opsluitingen | Invrijheidstellingen (1) | Populatie op 1 maart | Begeleiding VOV (2) |
|------|--------------|--------------------------|----------------------|---------------------|
| 1999 | 9.212        |                          | 2.554                | 1.914               |
| 2000 | 9.992        |                          | 3.023                | 2.300               |
| 2001 | 9.608        |                          | 2.951                | 2.224               |
| 2002 | 10.865       |                          | 3.238                | 2.855               |
| 2003 | 10.805       |                          | 3.680                | 3.156               |
| 2004 | 11.053       |                          | 3.614                | 3.460               |
| 2005 | 11.194       |                          | 3.550                | 3.713               |
| 2006 | 11.954       | 7.837                    | 3.530                | 4.107               |
| 2007 | 11.916       | 8.125                    | 3.473                | 4.563               |
| 2008 | 12.042       | 8.582                    | 3.527                | 4.917               |
| 2009 | 12.240       | 8.769                    | 3.557                | 4.949               |
| 2010 | 12.279       | 8.744                    | 3.712                | 4.439               |

Bron: FOD Justitie, *Justitie in Cijfers 2010 en jaarverslagen DG EPI en DG MJH*

(1) Cijfers vanaf 2006 beschikbaar.

(2) Exclusief de VOV onder borgsom en vrijstellingen die louter onder politionele voorwaarden gebeuren (zie verder).

De toepassing van de VOV kende sinds haar introductie bij de wet van 20 juli 1990 een trage start, maar heeft sinds 2002 een steile vlucht genomen. Op tien jaar tijd steeg het aantal gevallen met 159 % van 1.914 in 1999 naar 4.949 in 2009, met een daling in 2010 tot 4.439.

De wet laat ook VOV toe na de betaling van een borgsom (art. 35, § 4). Tabel 9 geeft een overzicht van de evolutie van de betaling van borgsommen in het kader van de VOV.

**Tabel 9 - Evolutie van de borgsommen die in het kader van de VOV aan de Deposito- en Consignatiekas worden gestort (in euro)**

| Jaar | Aantal | Bedrag       | Gemiddeld bedrag |
|------|--------|--------------|------------------|
| 2004 | 539    | 5.926.618,82 | 19.996           |
| 2005 | 470    | 5.949.103,47 | 12.658           |
| 2006 | 506    | 4.729.792,75 | 9.347            |
| 2007 | 542    | 3.436.148,61 | 6.340            |
| 2008 | 587    | 3.612.684,67 | 6.154            |
| 2009 | 673    | 3.726.195,78 | 5.537            |
| 2010 | 593    | 3.348.919,30 | 5.647            |

Bron: Vr. en Antw. Kamer, 2008-2009, QRVA 54, p. 248

Bepalend voor de omvang van de categorie beklagden in de gevangenis zijn het aantal beklagden en de duur van de hechtenis (tabel 10).

Tabel 10 – Evolutie van de gemiddelde dagpopulatie bij de beklaagden

| Periode   | Gemiddelde dagpopulatie | Aantal opsluitingen en detentieduur   |
|-----------|-------------------------|---|
| 1980-1999 | Toename                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van de detentieduur</li> <li>Geen stijging van het aantal opsluitingen</li> </ul>    |
| 1999-2003 | Sterke toename          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van het aantal opsluitingen</li> <li>Constate toename van de detentieduur</li> </ul> |
| 2003-2010 | Stabilisering           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Daling detentieduur</li> <li>Stijging aantal opsluitingen</li> </ul>                         |

Bron: Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., Maes E., Vanneste, C.(prom.), *Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen*, Eindrapport, n°13, NICC, Brussel, maart 2005, 367 p.

Sinds 2003-2004 stabiliseert de gemiddelde dagpopulatie beklaagden in de gevangenis en dit ondanks de opwaartse trend van het aantal opsluitingen in VH. Dit lijkt te wijzen op een vermindering in duur van de VH, onder invloed van een toename van de VOV of van invrijheidstelling zonder meer in een vroeger stadium van het gerechtelijk onderzoek.

#### 4.1.3 Cijfers VH internationaal vergeleken

Er zijn indicaties dat België in Europees verband hoog scoort op het vlak van de VH<sup>32</sup>. Zonder hierover een standpunt in te nemen, wijst het Rekenhof erop dat de cijfers met de nodige voorzichtigheid moeten worden gelezen. Veel hangt af van de gebruikte definities (wat wordt meegeteld en wat niet?) en van het rechtssysteem (verschillen in beroepsmogelijkheden, beroepsprocedures en tussenkomende partijen bepalen mee de snelheid van de rechtsgang en kunnen een invloed hebben op de duur van de VH). Zo scoort België in de cijfers van de Raad van Europa voor 2009 verschillend naargelang van de gebruikte indicator<sup>33</sup>:

- Voor de categorie nog niet veroordeelde gedetineerden (waarbij er nog geen rechterlijke uitspraak is geweest): 23,1 % van de gevangenispopulatie of een aandeel van 23,4 per 100.000 inwoners.
- Voor de categorie niet definitief veroordeelde gedetineerden (waarvoor de uitspraak nog niet definitief is):
  - 40,1 % van de volledige gevangenispopulatie of 29,1 % als men abstractie maakt van specifieke categorieën zoals de geïnterneerden, terbeschikkinggestelden, illegale vreemdelingen, administratief aangehouden...

32 Van Kalmthout, A.M., e.a., "Pretrial detention in the EU, chapter 3 Belgium", 35p.; Vanneste, Ch., "De penitentiaire populatie "beklaagden": de Belgische situatie binnen de Europese context – Indicatoren, definities, vergelijkende grafieken", in: Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., Maes E., Vanneste, C.(prom.), *Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen*, Eindrapport, n°13, NICC, Brussel, maart 2005, 367 p.

33 Council of Europe, Annual Penal Statistics – SPACE I – 2009.5.

- Of een aandeel van 40,6 gedetineerden per 100.000 inwoners. Dit wordt 29,5 indien men abstractie maakt van de voormelde categorie.

Bovendien is het van belang om bij vergelijkingen van het aantal beklagden met het buitenland een onderscheid te maken tussen de absolute cijfers en berekende percentages (op het totaal van de penitentiaire bevolking). Voor een beschrijving van ontwikkelingen doorheen de tijd is het niet aangewezen zich (uitsluitend) te baseren op percentages aangezien de evolutie van het percentage beklagden ook afhankelijk is van de evolutie van bv. het aantal veroordeelden. Zo kan een soepeler invrijheidstellingsbeleid van veroordeelden tot gevolg hebben dat het aandeel beklagden op de totale gevangenispopulatie toeneemt, terwijl er geen toename is in absolute cijfers. Eenzelfde fenomeen kan zich voordoen indien bij de straftoemeting meer alternatieve straffen of kortere straffen worden toegekend.

#### 4.2 Beleidsinitiatieven om de toepassing van de VH te verminderen

De opeenvolgende ministers van Justitie zagen de inperking van het gebruik van VH als één van de belangrijkste middelen om de penitentiaire inflatie het hoofd te bieden. Dit wilden ze bereiken door de rechterlijke macht (onderzoeksrechters en onderzoeksgerechten) ertoe te bewegen de VH in aantal en duur minder toe te passen en meer alternatieven toe te passen. Gelet op de scheiding der machten is het voor de minister moeilijk om strategische of operationele doelstellingen op dit vlak te formuleren.

De wet van 20 juli 1990 legt de nadruk op drie fundamentele elementen:

- versterking van het uitzonderlijke karakter van de VH, onder meer via strengere criteria voor de toelaatbaarheid ervan (verhoging van de strafdrempel van drie maanden tot één jaar);
- versterking van de rechten van de beklagde;
- ontwikkeling van alternatieven voor de VH zoals de VOV.

De wet (art.16) sluit zowel het gebruik van VH als dwangmaatregel als het gebruik als straf expliciet uit. Om het uitzonderlijke karakter van elke beperking van de individuele vrijheid te verzekeren, voorzag de wetgever in een gewaarborgde controle en toezicht door de onderzoeksgerechten op de naleving van de wettelijke voorwaarden voor de VH.

In 2005 werd de wetgeving opnieuw gewijzigd<sup>34</sup>. Het uitgangspunt was dat de hervorming waarmee de wet van 20 juli 1990 de VH een echt uitzonderlijk karakter wilde verlenen in de praktijk niet tot uiting komt. Het aandeel van de personen dat zich in VH bevindt, schommelt immers tussen 35 % en 40 % van de totale gevangenispopulatie. Het voorontwerp van de wet van 2005 had tot doel de overbevolking te verminderen door op een gerichte wijze in te grijpen in de procedure van de VH zodat deze op een vlottere en efficiëntere wijze kan verlopen. Het ingrijpen in de procedure kan indirect een invloed uitoefenen op de duur van de VH<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Wet van 31 mei 2005 tot wijziging van de wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor de onwerkzame voorlopige hechtenis, van de wet van 20 juli 1990 betreffende voorlopige hechtenis en van sommige bepalingen van het wetboek van strafvordering.

<sup>35</sup> *Parl. St.* Kamer, april 2003, Memorie van toelichting, nr. 1317/001, p. 5.

### ***Geplande aanpassingen van de wetgeving***

In zijn beleidsbrief 2009 legt de minister van Justitie eerder de klemtoon op een vermindering van de VH in het kader van een meer performante opsporing, vervolging en berechting van misdrijven dan op een correcte toepassing van de VH. Hij kondigde maatregelen aan om strafzaken sneller af te handelen, waardoor automatisch de duur van de VH zal afnemen. Daartoe zouden ingrepen in de rechtspleging worden bestudeerd zoals:

- onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van de verlenging van de politiearrestatie van 24 uur naar 48 uur;<sup>36</sup>
- invoering van een eenvoudig soort snelrecht door de raadkamer ook te laten zetelen als vonnisgerecht in minder ernstige “niet-betwiste zaken, met respect voor de rechten van de verdediging”.<sup>37</sup>

Deze initiatieven werden (nog) niet in concrete maatregelen omgezet.

In zijn nota over het straf- en strafuitvoeringsbeleid van 2010 geeft de minister aan dat de mogelijkheden die de bestaande wet momenteel biedt, maximaal moeten worden benut en de alternatieven moeten worden gestimuleerd. Hij ziet geen heil meer in een nieuw voorstel tot wijziging van de wet op de VH.

### ***Alternatieven voor de VH***

De opeenvolgende ministers van Justitie zagen in een uitbreiding van de alternatieven voor de voorlopige hechtenis een instrument om het aantal beklaagden in de gevangenis te verminderen. In zijn beleidsnota Straf- en Strafwitvoeringsbeleid 2010 zag de minister mogelijkheden voor een uitbreiding van:

- de toepassing van de VOV;
- de toepassing van de invrijheidstelling mits betaling van een geldsom.
- het toepassingsgebied van het elektronisch toezicht tot de VH.

Het stimuleren van de toepassing van alternatieve maatregelen moet gebeuren via het door de wet voorziene overlegplatform.

Wat de invoering van het elektronisch toezicht als alternatief voor VH betreft, stelde de minister dat gelet op de periode van lopende zaken beleidsbeslissingen door de volgende regering moeten worden genomen. Parlementleden dienden daartoe al wetsvoorstellen in.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Deze wetswijziging is gekoppeld aan de grondwetswijziging van art. 12. Zie Commissie van de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl. St. Kamer*, 6 mei 2010, DOC 52 2593/003. Zie ook *Parl. St. Senaat*, De gevolgen van het Salduzarrest, verslag, DOC 5-685/1. De “Salduz”-wet voorziet, vanuit een ander kader en uiterlijk vanaf 1 januari 2012, in de mogelijkheid, onder strikte voorwaarden, voor de onderzoeksrechter om de termijn van de gerechtelijke arrestatie eenmalig te verlengen van 24 tot maximaal 48 uur.

<sup>37</sup> *Parl. St. Kamer*, 24 maart 2010, DOC 52 2501/001, Straf- en Strafwitvoeringsbeleid, p.26.

<sup>38</sup> Bijvoorbeeld: *Parl. St. Kamer*, 29 juni 2010, DOC 53 0031/001 en *Parl. St. Senaat*, 9 september 2010, DOC 5-134-1.

## 4.3 Onderbouwing van het beleid

### 4.3.1 Stelsel VH en VOV

In het kader van de beleidsvoorbereiding werden geen operationele doelstellingen geformuleerd noch inschattingen gemaakt van de effecten van de aanpassingen van de wetgeving.

Voor de hervorming van het stelsel van de VH die leidde tot de wet van 20 juli 1990, deed de regering een beroep op een werkgroep van deskundigen die in de praktijk bij de uitvoering van de VH waren betrokken. De resultaten werden uitgebreid besproken in de parlementaire commissies van Kamer en Senaat. De werkgroep pleitte ervoor<sup>39</sup>:

- Geen a priori standpunt in te nemen dat de VH kost wat kost en met om het even welke middelen moest worden ingeperkt. Er kon immers niet worden voorbijgegaan aan de eisen van de veiligheid van de maatschappij en een efficiënt vervolgingsbeleid.
- Enkele nieuwe items in te voeren maar daarnaast ook de krachtlijnen van de vroegere wetgeving in het nieuwe systeem te behouden.

Wat de VOV betreft, was de invoering gebaseerd op voorbeelden uit het buitenland waar men in België nog geen ervaring mee had. Er werd niet voorzien in randvoorwaarden die nodig waren voor de uitvoering. Dat zou de toepassing van de VOV gedurende jaren sterk belemmeren (zie verder).

Uit de parlementaire besprekingen bij de totstandkoming van de wet van 31 mei 2005 blijkt dat een debat werd gevoerd zonder afdoende informatie en zonder dat het op te lossen probleem duidelijk was gedefinieerd<sup>40</sup>. Er was discussie over de uitgangspunten. Ligt het aantal beklagden werkelijk te hoog? Wordt de wet op de VH al dan niet correct toegepast? Wat is de oorzaak? Meermaals werd gesteld dat van de vooropgestelde maatregelen slechts een zeer bescheiden resultaat mocht worden verwacht op het vlak van overbevolking. Er werd weinig rekening gehouden met deze kritiek.

Nochtans deed het NICC op vraag van de opeenvolgende ministers in 2001 al onderzoek<sup>41</sup> naar de juridische mogelijkheden om de toepassing van de VH te verminderen en in 2005 naar de meting van de effecten van eventuele wetswijzigingen op het vlak van<sup>42</sup>:

- de toegang tot het gebruik van de VH (inperking van het toepassingsgebied door een verhoging van de strafdrempel of het werken met positieve of negatieve lijsten van misdrijven).
- en de beperkingen op het vlak van de duur van de VH (invoeren van een maximumduur).

<sup>39</sup> Declercq, R., en Verstraeten, R. (eds), *Voorlopige hechtenis, De wet van 20 juli 1990*, Leuven, 1991.

<sup>40</sup> *Parl. St. Kamer*, 25 augustus 2004, Wetsontwerp, DOC 51-1317/001; *Parl.St. Kamer*, 4 maart 2005, Verslag, DOC 51 1317/005.

<sup>41</sup> Deltenre S., Maes, E., *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis/Onderzoeksnota's*, n°9, NICC, Brussel, 2001.

<sup>42</sup> Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., Maes, E., Vanneste, C.(prom.), op. cit., NICC, Brussel, maart 2005, 367p.

In de conclusies bij deze studie wees het NICC erop dat radicale ingrepen in de wetgeving nodig zijn om de populatie beklaagden terug te dringen.<sup>43</sup> De evolutie van de toepassing van de VH over langere termijn leert dat geen enkele reële vermindering van de populatie mag worden verwacht indien niet tegelijkertijd wordt ingespeeld op het aantal en de duur van de VH.

Het NICC wijst erop dat de vraag in welke mate de duur van de VH aan banden zou kunnen worden gelegd niet gemakkelijk juridisch te vertalen valt. Een beperking van de duur van de VH veronderstelt immers dat een abstracte, algemene regel wordt ingesteld die geldt voor een zeer brede variëteit aan concrete gevallen. Hoe dan ook zal de regelgeving in bepaalde uitzonderingen moeten voorzien – wat trouwens in tal van andere Europese landen (bv. Frankrijk) het geval is – met het risico dat in de feiten de uitzondering uiteindelijk de regel zal worden. Een denkpiste in dit verband zou ook kunnen zijn te werken met gevarieerde tijdsdrempels op basis van specifiek omschreven criteria.

Tenslotte beklemtoont het NICC dat een reductie van de duur van de VH slechts effect kan hebben op de gevangenispopulatie als dit ook leidt tot een matiging in de straftoemeting of de vervroegde invrijheidstelling bevordert.

Over deze voorstellen werd nog geen beleidsbeslissing genomen. Op politiek vlak speelt de vrees dat de publieke opinie een radicale wijziging zoals voorgesteld in de studie niet positief zou onthalen in de huidige tijdsgeest. De minister van Justitie zag op het ogenblik van deze audit geen heil in een verdere aanpassing van de wetgeving op de VH (zie hoger). Niettemin wees hij erop dat vroeg of laat het debat over de VH opnieuw zal moeten worden gevoerd<sup>44</sup>.

#### 4.3.2 Elektronisch toezicht (ET)

In 2009 gaf de minister van Justitie het NICC de opdracht om ET als een mogelijk alternatief voor VH nader te bestuderen. In de conclusies van zijn studie<sup>45</sup> wijst het NICC erop dat de invoering van het ET in het kader van de VH *“een bijkomende (en wellicht zware) budgettaire inspanning zal vergen, met een naar waarschijnlijkheid eerder bescheiden – zeker geen substantiële – impact op de omvang van de beklaagdenpopulatie in onze gevangenissen”*. Bijkomend wijst het op tal van juridische en praktisch-organisatorische vraagstukken die dergelijke beleidsbeslissing omgeven. Het NICC ziet een mogelijke beslissing tot invoering van ET bij VH geïnspireerd vanuit *“humaan, mensenrechtelijk en ethisch perspectief, in de zin van beperking van detentieschade en beter recht doend aan het juridisch beginsel van het vermoeden van onschuld”*.

De minister vindt dat het rapport geen eenduidige besluiten bevat om ET in te voeren in het kader van de VH. Het onderzoeksrapport moet volgens hem de basis zijn voor verder overleg en een breder debat.

<sup>43</sup> Zie ook: Maes, E., Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., *Oplossing(en) gezocht om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen*, Panopticon, 2007 -2, 19.

<sup>44</sup> Nota Ministerraad 23 december 2010 en *Hand. Kamer*, 22 maart 2011, CRIV 53 Com 163, p. 4.

<sup>45</sup> NICC, Maes, E. (prom.), De Man, R., Mine, B., Van Brakel, R., *Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis, onderzoeksrapport*, 1 maart – 31 december 2009, 304p.



### 4.3.3 Beeldvorming en nood aan duiding

Rond de VH bestaan vele uiteenlopende meningen. Hoewel de wet van 20 juli 1990 expliciet de VH als onderzoeksmaatregel en als straf verbiedt, lijken de onderzoeksrechters de VH soms *oneigenlijk* te gebruiken, vanuit een zeker ongenoegen over de strafuitvoering (cf. niet-uitvoering of andersoortige uitvoering van *korte* gevangenisstraffen). De VH dreigt dan te worden toegepast als *voorschot op de straf* volgens het NICC. De media spelen hier echter ook een niet onbelangrijke rol. Zo wordt het door de media en daardoor ook door de publieke opinie in het algemeen, soms moeilijk aanvaard dat sommige verdachten snel opnieuw worden vrijgelaten (bv. bij een verkeersmisdrijf met dodelijke afloop en vluchtmisdrijf), ook al is er niet onmiddellijk een groot gevaar voor de openbare veiligheid.

Ook leeft de perceptie van het veelvuldig en langdurig toepassen van de VH (bv. door het uitlopen van het onderzoek) en het gebruik van VH om bekentenissen af te dwingen.

Vanuit de magistratuur wordt erop gewezen dat er niet te veel wordt aangehouden en dat er een enorm filtersysteem bestaat vooraleer wordt overgegaan tot VH<sup>46</sup>. Als de VH de enige *straf* (= periode in de gevangenis doorgebracht) is, is dat volgens de magistratuur niet omdat men een voorschot op de straf wil geven maar omdat de korte straffen niet worden uitgevoerd.

De stijging van het aantal verdachten in VH kan volgens de magistratuur een gevolg zijn van:

- een toename van de criminaliteit, de toenemende complexiteit en de internationalisering van de criminaliteit;
- het verbeteren en het versnellen van het gerechtelijk onderzoek;
- het moeizamer kunnen afwerken van de gerechtelijke onderzoeken door capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht of/en de politie.

Daarnaast is er de problematiek van beklaagden die niet thuishoren in de justitiële aanpak (illegale vreemdelingen, verslaafden, sociaal achtergestelden en alle mengvormen van deze categorieën). Zij komen in de gevangenis terecht omdat elders aangepaste opvangcapaciteit ontbreekt.

Volgens het Rekenhof moet bijkomend wetenschappelijk onderzoek het debat over de VH objectiveren en uitzuiveren van loutere percepties. Dit vereist een permanente opvolging en analyse van data.

## 4.4 Aansturing en uitvoering van de maatregelen

### 4.4.1 Afbakening van verantwoordelijkheden van de actoren

De toepassing van de VH en de VOV is een complex proces waarbij meerdere actoren zijn betrokken.

---

<sup>46</sup> Van Cauwenberghe, K., "Wat is geloofwaardige strafuitvoering", in: *Fatik*, nr. 118, 24.; Hoorzittingen met procureur-generaal Y. Liégeois, Verslag, 4 maart 2005, *Parl. St. Kamer*, DOC 51-1317/005, p. 57 e.v.

| Actoren  | Verantwoordelijkheden per actor (in chronologische volgorde van het proces)   |
|--|---|
| <b><i>Uitvoerende macht</i></b>  |   |
| Politie  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administratieve aanhouding</li> <li>• Voert opsporingsonderzoek uit</li> </ul>   |
| <b><i>Rechterlijke macht</i></b>   |   |
| Openbaar Ministerie  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vordert aanhouding voor de onderzoeksrechter</li> <li>• Vervolgt voor onderzoekgerechten en later strafrechter</li> </ul>  |
| Onderzoeksrechter  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslist over aanhouding en vrijlating</li> <li>• Kan VOV toekennen</li> </ul>  |
| Onderzoeksgerecht (raadkamer in eerste aanleg en kamer van inbesluidigingstelling in beroep)                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controleert de beslissing van de onderzoeksrechter: bevestigt aanhouding of laat vrij, kan VOV toekennen</li> <li>• Regelt de rechtspleging bij einde gerechtelijk onderzoek</li> </ul>  |
| <b><i>Uitvoerende macht – FOD Justitie</i></b>   |   |
| DG EPI (Penitentiaire Inrichtingen)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat in voor het detentiebeheer van de personen in VH</li> </ul>  |
| DG MJH (Justitiehuisen) van de FOD Justitie van het gerechtelijk arrondissement van de verblijfplaats van beklagde | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt op vraag van de onderzoeksrechter een maatschappelijk rapport op als basis van eventuele vroegde vrijlating (VOV)</li> <li>• Begeleidt en controleert de VOV (+ politie)</li> <li>• Maakt deel uit van de overlegstructuren met de rechterlijke macht</li> </ul> |
| FOD Justitie in eerste aanleg + Commissie onwerkzame voorlopige hechtenis  | Beslist over de vergoeding ingeval van onwerkdadige (onterechte) VH   |

De verantwoordelijkheden van de actoren zijn duidelijk afgebakend in de wetgeving. De toepassing van de VH en de VOV ligt bij de rechterlijke macht. De uitvoerende macht heeft geen mogelijkheid tot aansturing ervan. De minister of het DG EPI hebben geen enkele zeggenschap over het opsluiten of vrijlaten van beklaagden. De penitentiaire administratie staat enkel in voor de opvang van de beklaagden en het beheer van de arresthuizen.

Met de introductie in 2008 van de overlegstructuur bepaald door de wet van 17 mei 2006 op de externe rechtspositie (art. 98/1) werd een kader gecreëerd voor de samenwerking tussen justitie (onderzoekrechters, Openbaar Ministerie, DG Justitiehuisen) en de hulpverlening, ondermeer om de alternatieven zoals het systeem van de VOV te stimuleren. De structuur Alternatieve Straffen ging begin 2009 van start (zie hoofdstuk 3).

#### 4.4.2 Regelgeving, procedure en uitvoering

##### VH

De procedures voor de gerechtelijke aanhouding en de VH zijn strikt geregeld in de wet van 20 juli 1990 en worden toegepast door de rechterlijke macht.

De geografische spreiding van de aanhoudingsmandaten over de gerechtelijke arrondissementen toont aan dat niet elk gerechtelijk arrondissement evenveel aanhoudingsbevelen uitvaardigt. Dat is verklaarbaar door het aantal strafrechtelijk meerderjarigen in het betrokken arrondissement en het aantal verdachten tegen wie een gerechtelijk onderzoek werd ingesteld. Het NICC onderzocht ook het aantal personen in VH ten opzichte van het aantal verdachten, betrokken in gelijkaardige gerechtelijke onderzoeken<sup>47</sup>. Daaruit blijkt dat de aanhouding niet in gelijke mate in elk arrondissement wordt gebruikt. Vooral de gerechtelijke arrondissementen Brussel, Antwerpen en Luik vaardigen de meeste aanhoudingsbevelen uit. Samen staan zij in voor bijna de helft (45,9 %) van de aanhoudingsbevelen in België. Het zijn dan ook de daar gelegen arresthuizen die meest lijden onder de overbevolking (Antwerpen, Vorst, Lantin).

Qua profiel bestaat de bevolking van de verdachten vooral uit mannen met een gemiddelde leeftijd van 30 jaar waarvan de helft niet de Belgische nationaliteit bezit. Dit is ongeveer hetzelfde profiel van de totale gevangenispopulatie (hoofdstuk 3).

##### VOV

De onderzoeksrechter of het onderzoeksgerecht hebben de mogelijkheid om de verdachte in afwachting van zijn proces in vrijheid te stellen, mits naleving van bepaalde voorwaarden. De rechter kan, rekening houdend met een aantal beperkingen, de voorwaarden zelf invullen (bv. een verbodsvoorwaarde, een sociale begeleiding, een psychologische begeleiding of behandeling). Voor toezicht of begeleiding kan beroep worden gedaan op de politiediensten en de justitiehuisen. De voorwaarden worden opgelegd voor een termijn van drie maanden en kunnen in de loop van het onderzoek steeds worden verlengd, gewijzigd of opgeheven.

Omdat bij de invoering van de VOV in 1990 de personele en materiële infrastructuur voor het begeleiden van bevolen maatregelen ontbrak (zie hoger), kwam de VOV traag op gang, wat trouwens was voorspeld<sup>48</sup>. De justitiehuisen (pas in 2007 als DG bij de FOD justitie opgericht) hebben zich moeten organiseren en personeel opleiden<sup>49</sup>. De magistratuur heeft de maatregel moeten leren kennen en de samenwerking met de justitieassistenten en de

<sup>47</sup> Jonckheere, A. en Maes, E., "Opgesloten of vrij onder voorwaarden in het kader van het vooronderzoek in strafzaken? Analyse van het profiel van verdachten onder aanhoudingsmandaat en vrij onder voorwaarden (VOV) op basis van justitiële databanken", in: *Criminografische ontwikkelingen: van (victim-)survey tot penitentiaire statistiek* (reeks *Panopticon Libri*, nr. 3), Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, p.107.

<sup>48</sup> Hutsebaut, F., "Vrijheid onder voorwaarden en invrijheidstelling onder voorwaarden", in Declercq, R. en Verstraeten, R., (eds), *op. cit.*, p. 189 e.v.

<sup>49</sup> De wet (art. 38,§ 1) voorzag in het optreden van sociale diensten bij de rechtbanken voor de omkadering van de VOV. Deze diensten werden niet opgericht.

politie moest worden uitgebouwd. De politie zorgt voor een feitelijke vaststelling van de feiten, de justitieassistent brengt via een enquête de persoon en zijn omgeving in beeld. De begeleiding en controle zijn belangrijk omdat ze de betrokkene in de richting van de hulpverlening duwen en daar ook houden.

De toepassing van de VOV is, evenals deze van de VH, verschillend naargelang het betrokken gerechtelijke arrondissement. Wat de begeleidingen VOV door de justitiehuzen betreft, komen de meeste voor in Brussel (Fr), Luik, Charleroi en Antwerpen.

Onderzoek van het NICC toont aan dat de populatie van beklaagden en de VOV-populatie een gelijkaardige verdeling kent wat geslacht en leeftijd betreft (zie vorig punt). Vreemde nationaliteiten zijn in de populatie beklaagden oververtegenwoordigd t.o.v. de Belgen. De VOV-populatie bestaat echter vooral uit Belgen<sup>50</sup>. Door de aard van de opgelegde voorwaarden komen vreemdelingen minder in aanmerking voor de VOV. Hierdoor blijft deze categorie sterker vertegenwoordigd in de strafinrichting. Taalbarrières maken dat vreemdelingen moeilijk of niet in de begeleiding of hulpverlening terecht kunnen. Volgens het NICC kan dit mogelijk veranderen als het Europees samenwerkingsakkoord rond de wederzijdse erkenning van gerechtelijke uitspraken op 1 december 2012 van kracht wordt<sup>51</sup>. Staten zullen dan de maatregelen overnemen en controleren. Het valt nog af te wachten wat de toepassing in de praktijk zal opleveren. Er zijn al problemen gesignaleerd voor de vertaling van bepaalde documenten. Volgens het NICC valt het ook af te wachten of de onderzoeksrechters voldoende vertrouwen zullen hebben in de concrete toepassing en uitvoering van het akkoord.

Sommige categorieën vreemdelingen zitten ook langer in VH. Albanen bv. zitten twee keer zo lang in VH als Belgen. Dit kan eventueel worden verklaard door de aard van de gepleegde misdrijven (cf. het frequenter voorkomen van de kwalificatie *bendevorming*). Volgens het NICC is verder onderzoek hier zeker aangewezen.

De wet laat ook VOV toe na de betaling van een borgsom. Het bedrag van de borgsom wordt discretionair bepaald door de onderzoeksrechter of het onderzoeksgerecht en wordt in de Deposito- en Consignatiekas (DCK) gestort. Het vaststellen van de borgsom hangt volledig af van de financiële draagkracht van de betrokkene en de rechter moet het bedrag ervan vaststellen op grond van het doel: de verdachte ontraden zich aan het gerecht te onttrekken.<sup>52</sup> De teruggave van de borgsom wordt afhankelijk gesteld van de aanwezigheid van de verdachte bij alle proceshandelingen en bij de strafuitvoering. Blijft de verdachte in gebreke dan wordt de borgsom toegewezen aan de Staat. De toepassing van de borgsom is, gelet op de beperkte financiële draagkracht van de doorsnee beklagde, beperkt. Ook wordt de borgsom niet in ieder gerechtelijk arrondissement op dezelfde wijze toegepast. Het is vooral in de arrondissementen Antwerpen en Brussel dat de borgsom wordt toegepast<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Jonckheere, A. en Maes, E., *op.cit.*, p.107.

<sup>51</sup> Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van Europese Unie van 23 oktober 2009, inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, L 294/20 van 11 november 2009.

<sup>52</sup> Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de Heer Laurent, *Parl. St. Kamer*, zittingsperiode 1989-1990, 1255/2, p. 45.

<sup>53</sup> *Vr. en Antw.* Kamer, 2010-2011, nr.13, p. 42 en nr. 19, p. 3, Parlementaire vraag nr. 50 van 3 september 2010, 53 013 43.

## 4.5 Opvolging en evaluatie

### 4.5.1 Opvolging

In zijn nota Straf- en Strafvuiveringsbeleid (2010) stelde de minister van Justitie dat er informatie ontbreekt over het vorderings- en aanhoudingsbeleid van parketmagistraten en van onderzoeksrechters in het kader van de VH. Het NICC voerde in dit verband wel enkele studies uit maar er is geen permanente actualisering van gedetailleerde cijfers over de toepassing van de VH. Het NICC pleitte wel, naar Frans voorbeeld, voor de oprichting van een permanente opvolgingsstructuur. Het DG EPI beschikt weliswaar over cijfers en statistieken over het aantal opsluitingen, de gevangenispopulatie, verdeeld naar wettelijke toestand en inrichting enz., maar deze data zouden nog verder kunnen worden uitgediept. De magistratuur (onderzoeksrechters) beschikt over JIOR<sup>54</sup>, maar in de gepubliceerde statistieken ontbreken in een aantal gevallen cijfers (bv. voor bepaalde arrondissementen of onderzoekskabinetten). Het NICC zou op basis van de beschikbare databanken wel diepgaande en gedetailleerde gegevens kunnen opstellen, maar dit vraagt ook een investering van bijkomende middelen.

### 4.5.2 Evaluatie

In de betrokken wetgeving is geen evaluatieverplichting ingeschreven. De toekenning van de vergoedingen voor *onwerkdadige* (onterechte) hechtenis zou een indicator kunnen zijn van het al dan niet te gemakkelijk toepassen van de VH<sup>55</sup>. Het gegeven dat de periode van VH vaak wordt afgedekt door de straf, de vergoeding niet automatisch wordt toegekend en dat aan meerdere formele en inhoudelijke voorwaarden moet worden voldaan, beperkt echter de relevantie als indicator.

Meerdere regeringsverklaringen (bv. het regeerakkoord 2007-2011) en beleidsnota's kondigden wel een evaluatie aan van de wetgeving op de VH. Gelet op de algemene politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie komt het hem of haar toe de toepassing van de wetgeving te evalueren. Enkele ministers gaven het NICC de volgende specifieke opdrachten in verband met de VH (zie hoger).

**Tabel 11** – *Opdrachten NCC in verband met VH*

| Thema VH   | Periode   |
|--|-----------|
| Optrekking toelaatbaarheidsdrempel<br>Beperking duur   | 2001      |
| Beperking duur<br>Lijst positieve/negatieve misdrijven | 2004-2005 |
| Invoering elektronisch toezicht                        | 2009      |

<sup>54</sup> JIOR is een nationaal informaticaprogramma dat staat voor "Juges d'instruction – Onderzoeksrechters".

<sup>55</sup> De wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor onwerkzame voorlopige hechtenis bepaalt dat "elke persoon die in voorlopige hechtenis werd genomen gedurende meer dan acht dagen, zonder dat deze hechtenis of de handhaving ervan te wijten is aan zijn persoonlijke gedraging" aanspraak maakt op een vergoeding (art. 28).

#### 4.6 Effect op het vlak van de overbevolking

De genomen maatregelen hebben tot nu toe geen zichtbaar verlagend effect gehad op de populatie van de beklaagden in de gevangenis. De wet van 20 juli 1990 op de VH heeft enkel voor een kortstondige daling van het aantal VH in 1991 gezorgd. De latere wijzigingen van de wet in 2005 hebben geen invloed gehad op het aantal beklaagden of de detentieduur in VH.

De toepassing van de VH laat zich niet aan banden leggen door strenger geformuleerde vereisten of motiveringsverplichtingen. De vereisten en voorwaarden om tot VH te kunnen overgaan, werden al stringenter en het uitzonderlijke karakter van de VH werd benadrukt.

De minister stelde in 2010 dat de volgende regering beslissingen zal moeten nemen over het stimuleren van alternatieven voor VH, inbegrepen de eventuele invoering van elektronisch toezicht als alternatief voor de VH. Voorts zullen fundamentele beleidsopties (mogelijk van wetgevende aard) moeten worden overwogen om in te grijpen op de instroom in de arresthuizen<sup>56</sup>.

#### 4.7 Conclusies

De toepassing van de VH is door de opeenvolgende ministers van Justitie als een oorzaak van de overbevolkte gevangenis beschouwd. Meetbare doelstellingen voor de toepassing van de VH of de VOV zijn echter niet geformuleerd.

Ondanks de aanpassingen aan de wetgeving blijft het aandeel van de beklaagden in de gevangenis hoog. De beleidsinitiatieven hebben geen zichtbaar resultaat opgeleverd. Het aandeel van de beklaagden in de gevangenispopulatie is de laatste jaren wel enigszins gestabiliseerd. De VOV wordt na een trage introductie steeds meer toegepast. Het elektronisch toezicht blijkt geen alternatief te bieden voor de VH.

De mogelijkheden van de minister van Justitie om de toepassing van de VH en de alternatieven aan te sturen, zijn uiterst beperkt. Afstemming tussen actoren en het overleg met de zetelende magistratuur, die een cruciale rol in de uitvoering van de VH en de VOV speelt, verlopen moeizaam.

Hoewel er al belangrijk beleidsondersteunend onderzoek is verricht dat aan de basis lag van wetgevend werk, is er nog nood aan permanente opvolging en duiding over de cijfers met betrekking tot de VH en de oorzaken ervan. Evaluatie van de wetgeving is niet gesystematiseerd, bv. door opname van een evaluatiebeding in de wet. Het Rekenhof stelt vast dat geen concreet gevolg is gegeven aan voorstellen om het systeem fundamenteel aan te passen.

---

<sup>56</sup> Nota ministerraad 23 december 2010.



Hoofdstuk

Werkstraf

5





## 5.1 Omschrijving van de maatregel

Sinds 2002 beschikt de rechter over een bijkomende strafmaatregel naast de boete en de gevangenisstraf: de werkstraf. De maatregel is geregeld in de wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken<sup>57</sup>.

De werkstraf mag worden uitgesproken voor feiten die bestraft worden met een politiestraf (één tot zeven dagen gevangenisstraf) of een correctionele straf (acht dagen tot vijf jaar gevangenisstraf). Rechters mogen volgens de wet geen werkstraffen opleggen bij de zwaarste misdrijven zoals moord, doodslag, gijzeling of verkrachting. Er zijn geen beperkingen op het vlak van gerechtelijke antecedenten. De werkstraf kan ook worden toegekend aan recidivisten. De autonome werkstraf is een *hoofdstraf* die bestaat uit de uitvoering van een aantal uren onbezoldigd werk (tot 300 uren; tot 600 uren in geval van recidive) in een prestatieplaats (openbare diensten, vzw's, stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel doel). De straf moet binnen een jaar na de veroordeling zijn uitgevoerd. De probatiedienst kan deze termijn verlengen.

Aan de hoofdstraf moet de rechter een *vervangende* straf koppelen (een boete of een gevangenisstraf), voor het geval de werkstraf niet correct wordt uitgevoerd. De werkstraf kan worden opgelegd door de rechter, gevorderd door het Openbaar Ministerie of gevraagd door de beklaagde. In elk geval moet de veroordeelde instemmen met de werkstraf. Algemeen wordt aanvaard dat een werkstraf een zwaardere straf is dan een boete, maar lichter dan een gevangenisstraf.

De werkstraf komt niet op het strafblad van de betrokkene, zelfs in de gevallen waar een vervangende gevangenisstraf moet worden toegepast. De veroordeling komt nog wel in het centrale strafregister, dat ondermeer toegankelijk is voor politiediensten en magistraten.

Het aantal uitgesproken werkstraffen is na de invoering eerst spectaculair toegenomen (van 556 in 2002 naar 9.067 in 2005) en nadien gestabiliseerd (10.516 in 2010)<sup>58</sup>.

Achter deze totalen gaan grote verschillen schuil tussen de gerechtelijke arrondissementen. Ook binnen de arrondissementen is een groot deel van de werkstraffen soms toe te wijzen aan enkele rechters. Ongeveer 60 % van de werkstraffen worden begeleid door de Franstalige justitiehuisen, ongeveer 40 % door de Nederlandstalige<sup>59</sup>.

De gemiddelde duur van de werkstraf bedroeg 89,9 uur in 2009<sup>60</sup>. Onderstaande grafiek toont de verdeling van de duur van de uitgesproken werkstraffen.

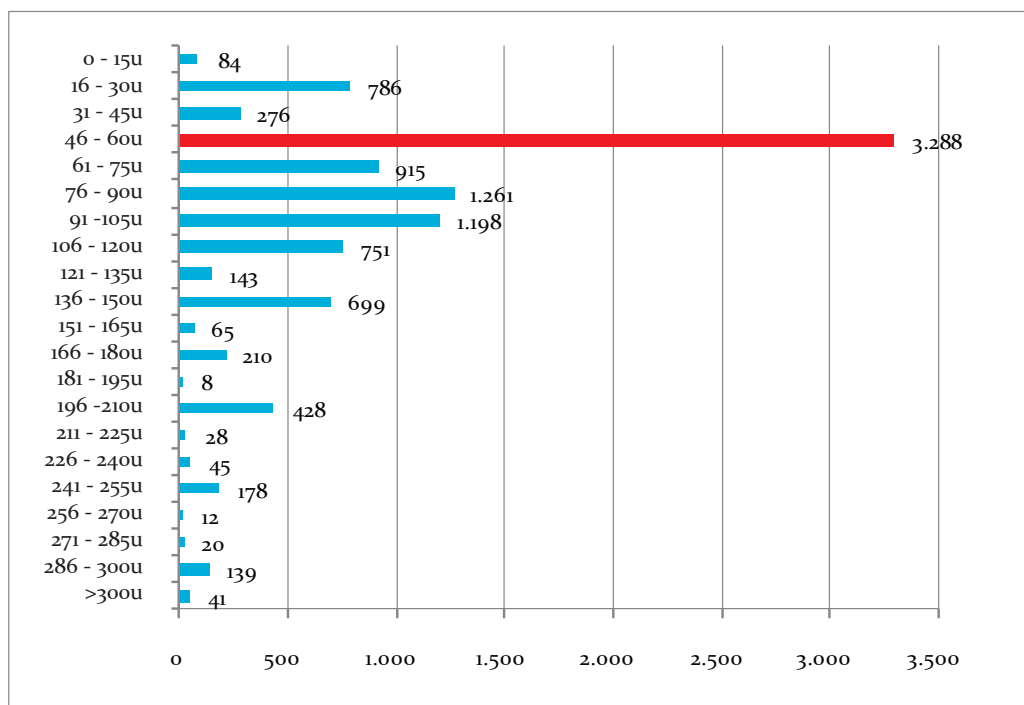
57 Voordien bestond er al een systeem van "dienstverlening" als probatievoorwaarde of in het kader van gerechtelijke bemiddeling.

58 Jacobs, E. & Gyselincx, L., Directoraat-generaal Justitiehuisen, "De autonome werkstraf", powerpoint voor opleiding magistraten 17 mei 2010.

59 Jacobs & Gyselincx – bron: SIPAR 2009. Deze verhouding schommelt reeds meerdere jaren rond 60 (Franstalig) – 40 (Nederlandstalig). Dominicus, H., "De werkstraf in België. Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de dienst justitiehuisen", in: *Panopticon*, 2006, nr. 4, p 41.

60 Vr. en Antw. Kamer, 8 februari 2010, QRVA 5293, vraag nr. 460 van de heer Xavier Baeseleer aan de minister van Justitie.

**Figuur 5** – Aantallen uitgesproken werkstraffen per duur (2009)



Bron: DG Justitiehuzen

In 2009 waren 4.862 werkposten beschikbaar, verdeeld over 3.651 prestatieplaatsen.

## 5.2 Beleid

### 5.2.1 Doelstellingen

De minister van Justitie stelt in zijn beleidsnota 2004 dat de werkstraf een dubbele doelstelling heeft: een adequater antwoord geven op delinquentie dan gevangenisstraf, en een einde maken aan de overbevolking in de gevangenissen.

In het regeerakkoord 2008-2011 van 18 maart 2008 wordt opnieuw een link met overbevolking gelegd: *'een effectieve uitvoering van alternatieve straffen voor opsluiting'* is een centraal element in het urgentieprogramma om de overbevolking in de gevangenissen te verminderen.

De beleidsnota 2010 en de straf- en strafuitvoeringsnota 2010 van de minister vermelden de reductie van de overbevolking in de gevangenissen dan weer niet meer als doelstelling van de autonome werkstraf. De minister ziet eerder voordelen op het vlak van individualisering, normalisering, socialisering en responsabilisering. De hoofddoelstelling van het huidige beleid is de toepassing van de werkstraf verder stimuleren door het organisatiemodel te optimaliseren en het subsidiesysteem te hervormen.

### 5.2.2 Onderbouwing

#### *Verwachte impact op de overbevolking*

De werkstraf wordt vele kwaliteiten toebedacht. Daarom wordt ze ook wel een *kameleonstraf* genoemd<sup>61</sup>: ieder ziet er wel iets in dat hem bevalt. Dat heeft wellicht bijgedragen tot de populariteit ervan.

In een aantal beleidnota's en in het regeerakkoord 2008-2011 wordt de werkstraf als maatregel tegen de overbevolking naar voor geschoven. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet op de werkstraf<sup>62</sup> blijkt echter dat de wetgever met de werkstraf niet in de eerste plaats een vermindering van de overbevolking nastreefde. Hij wou vooral de rechter een humane, opbouwende, herstellende en aanvaarde strafvorm aanreiken. De toenmalige minister van Justitie stelde vast dat, ondanks de aanhoudende klachten over penitentiaire overbevolking, de wetgever maar nieuwe wetten bleef uitvaardigen waarvan de niet-naleving met gevangenisstraf wordt bestraft. De invoering van de werkstraf was volgens hem een positief signaal dat er voor het eerst niet uitsluitend aan opsluiting werd gedacht.

Tijdens de besprekingen stelden de minister en de commissieleden duidelijk dat de werkstraf niet zozeer een oplossing zou zijn voor de penitentiaire overbevolking maar wel voor de groeiende indruk van straffeloosheid bij criminelen en onveiligheid bij de burgers. De werkstraf zou eerder in de plaats komen van korte gevangenisstraffen die niet worden uitgevoerd, dan in de plaats van effectieve gevangenisstraffen. Een zekere mate van *net widening* (zie verder) werd niet uitgesloten.

Uit de literatuur blijkt dat de wetgever terecht vragen heeft gesteld bij het reducerende effect van werkstraffen op de effectieve gevangenisstraf.

Een analyse van de evolutie van het aantal definitief veroordeelden toont dat er van de werkstraf slechts een beperkt effect op de omvang van de gevangenispopulatie mag worden verwacht. Die wordt immers vooral bepaald door de langgestraften (meer dan vijf jaar). Dat is echter net de categorie die buiten het bereik van de autonome werkstraf valt. Deskundigen verwachten dat door de wijze waarop kortere gevangenisstraffen worden uitgevoerd, de autonome werkstraf vaak in de plaats zal komen van de niet- of gedeeltelijk uitgevoerde vrijheidstraffen of van elektronisch toezicht<sup>63</sup>.

Volgens de normen van de VN<sup>64</sup> moet er, om te verzekeren dat een alternatieve straf leidt tot een vermindering van het aantal opsluitingen, bij het ontwikkelen van wetgeving op gelet worden dat het alternatief wel degelijk in de plaats komt van een gevangenisstraf.

<sup>61</sup> Luybaert, H., Françoise, C., Beyens, K. & Kaminski, D., *Werken en leren als straf. Onderzoek naar de uitvoering van werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPress, 2007 en Reynaert, P., "Pourquoi tant de peines? La peine de travail ou les métastases de la pénalité alternative", in : *Les dossiers de la revue de droit penal et de criminologie*, 13, l'exécution des peines – de strafuitvoering, Brugge, La Chartre, 2003, p. 340-389.

<sup>62</sup> Parl. St. Kamer, DOC 50 0549/001 en 0549/011, Parl. St. Senaat 2-778/7.

<sup>63</sup> Maes, E., *Hoe punitief is België*, p. 74.

<sup>64</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Criminal Justice Assessment Toolkit, Custodial and non-custodial measures. Alternatives to incarceration*, New York, 2006. Deze assessment toolkit is gebaseerd op de UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures, 1990 (de 'Tokyo Rules').

Alternatieven komen immers vaak in de plaats van niet bestraffen of andere niet-vrijheidsberovende straffen zoals een boete. Dit is het zogenaamde *netwidening*-fenomeen. Omdat de autonome werkstraf in België een alternatief is voor zowel een boete als een gevangenisstraf, is die voorwaarde niet vervuld.

In dat opzicht kan worden verwezen naar het advies van het NICC<sup>65</sup> om van elektronisch toezicht géén autonome straf te maken, net omdat het dan in de plaats zou kunnen komen van andere alternatieve maatregelen, met het risico op netwidening.

Ondanks het ontbreken van harde gegevens, is ook het DG Justitiehuisen op basis van het professionele oordeel van de justitieassistenten van mening dat de werkstraf geen wezenlijk alternatief is voor de effectieve gevangenisstraf.

Rekening houdend met het bovenstaande is het niet meer opnemen van de reductie van de overbevolking als doelstelling voor de autonome werkstraf in het huidige beleid, goed onderbouwd.

### ***Plannen om het organisatiemodel te optimaliseren en het subsidiesysteem te hervormen***

Ook de plannen om het organisatiemodel te optimaliseren en het subsidiesysteem te hervormen, zijn goed onderbouwd. Ze zijn gebaseerd op twee evaluaties van de uitvoering van de werkstraf in de praktijk<sup>66</sup>. Daaruit kwamen verschillende operationele pijnpunten naar voren: o.m. problemen met de subsidiëring, problemen met de samenwerking tussen de verschillende actoren, het aanbod van prestatieplaatsen in bepaalde arrondissementen (vooral avond- en weekendplaatsen), wachtlijsten enz. De bedoeling is om in één beweging heel wat van die knelpunten aan te pakken<sup>67</sup> (zie verder 5.3.4).

## **5.3 Toepassing**

### **5.3.1 Actoren**

Onderstaand schema toont wie betrokken is bij de autonome werkstraf en wat zijn taak of verantwoordelijkheid in de procedure is.

<sup>65</sup> NICC, *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van elektronisch toezicht als autonome straf*, oktober 2005.

<sup>66</sup> De eerste evaluatie werd in juni 2004 besproken tijdens een hoorzitting in de Kamercommissie Justitie: *Parl. St. Kamer*, 2003-2004, 1146/003, p. 14-61. De tweede werd in 2006-2007 uitgevoerd door de VUB en de UCL: Luypaert, H., Françoise, C., Beyens, K. & Kaminski, D., *Werken en leren als straf. Onderzoek naar de uitvoering van werkstraffen en leermaatregelen in België*. Brussel, VUBPress, 2007.

<sup>67</sup> Zie ook het antwoord van de minister in *Parl. St. Kamer*, QRVA, B096, 1 maart 2010.

**Tabel 12 – Taken en verantwoordelijkheden autonome werkstraf<sup>68</sup>**

| Rechterlijke macht   |   |
|--|---|
| Rechter  | Spreekt de werkstraf uit.   |
| Probatiecommissie  | Volgt de uitvoering op. Kan bij problemen het dossier bezorgen aan het Openbaar Ministerie.   |
| Openbaar Ministerie  | Kan bij problemen beslissen om de vervangende straf (gevangenis of boete) – al dan niet gedeeltelijk – te laten uitvoeren.  |
| Lokale uitvoering  |   |
| Justitieassistent  | Voert op vraag van de rechter beknopte voorlichtingsverslagen of maatschappelijke enquêtes uit.<br>Begeleidt de uitvoering van de straf.<br>Informeert de probatiecommissie bij problemen.  |
| Coördinator alternatieve gerechtelijke maatregelen (AGM) (1 per justitiehuis)  | Zorgt voor de afstemming tussen aanbod en vraag van prestatieplaatsen. Volgt op, evalueert en rapporteert hierover.   |
| Prestatieplaatsen  | Zorgen voor de uitvoering van de werkstraf.   |
| Gemeenten: dispatchingdiensten <sup>68</sup> (gesubsidieerd via Globaal Plan)  | Zoeken een geschikte prestatieplaats voor werkgestraften die via een justitiehuis worden doorgestuurd. Bestaat niet in elk arrondissement (dan zorgt de justitieassistent voor de hele omkadering).                                     |
| Centrale aansturing en opvolging: directoraat-generaal Justitiehuisen  |   |
| Directie Expertise, Cel Conceptuele Aansturing en Beleidsondersteuning (voorheen "steundienst alternatieve maatregelen") | Werkt het beleid uit inzake alternatieve maatregelen.<br>Zoekt naar organisatorische samenhang, informeert en sensibiliseert alle actoren.<br>Evalueert, stuurt bij.<br>Biedt administratieve en beleidsondersteuning aan alle actoren. |
| Directie Expertise, Sectie Administratief Beheer van de projecten  | Behandelt de subsidiedossiers.  |

De samenleving speelt, als aanbieder van prestatieplaatsen, een actieve rol in de uitvoering van de werkstraf. Justitie is afhankelijk van de bereidwilligheid van maatschappelijke organisaties om mee te werken.

<sup>68</sup> Ook wel 'diensten Werkstraffen' of 'omkaderingsdiensten' genoemd.

Om de uitvoering van de werkstraffen (10.112 in 2009) te begeleiden was de inzet van 245 VTE personeel nodig: 112 VTE in de justitiehuisen, 108 VTE in gesubsidieerde dispatchingsdiensten en 25 VTE in gesubsidieerde werkvloerprojecten.

### **5.3.2 Procedures en regels**

Binnen het DG Justitiehuisen bestaan twee dienstorders die relevant zijn voor de uitvoering van de werkstraf: een eerste verduidelijkt de rechtspositie van de werkgestrafte en een tweede bevat de standaardovereenkomst tussen de werkgestrafte, de justitieassistent en de prestatieplaats. Verder zijn er voor alle afzonderlijke activiteiten van het proces 'uitvoering en opvolging van de autonome werkstraf' – van 'ontvangst mandaat en samenstelling dossier' tot 'informerend van de opdrachtgever over de beëindiging van AWS' – gedetailleerde werkinstructies uitgewerkt.

### **5.3.3 Financiering**

Volgens de administratie bedraagt de gemiddelde kostprijs van een werkstrafdossier 795 euro (op basis van cijfers van 2008). Rekening houdend met een gemiddelde duur van 91 uren per werkstraf (2008) bedraagt de kostprijs per uur werkstraf 8,75 euro. Die kostprijs omvat alle kosten die ten laste vallen van de FOD Justitie, inclusief de subsidiëring van de omkaderingsdiensten die bij 70 % van de werkgestraften zorgen voor het vinden van een prestatieplaats.

Daarboven kunnen nog kosten komen die de prestatieplaatsen zelf dragen, bv. hun eigen omkaderingskosten, veiligheidskleden, medische controle enz. Prestatieplaatsen krijgen geen vergoeding voor het aanbieden van een werkpost.

De personeelskosten en de operationele kosten voor justitieassistenten en administratieve assistenten worden gedragen door de personeels- en werkingskredieten van het DG Justitiehuisen. De subsidiëring van omkaderingsdiensten wordt gedragen door een apart krediet van het DG Justitiehuisen voor toelagen voor activiteiten van dienstverlening en vorming (5,9 miljoen euro geordonnanceerd in 2010) en een bedrag uit het Veiligheidsfonds en het Verkeersveiligheidsfonds voor werkstraffen die een verband houden met verkeersveiligheid (0,95 miljoen euro in 2008 – recentste cijfers).

### **5.3.4 Stand van zaken hervorming organisatiemodel en subsidiesysteem**

De hervorming van het subsidiesysteem is als operationele doelstelling K21 opgenomen in het managementplan 2006-2012 van het DG Justitiehuisen.

In februari 2010 richtte de minister van Justitie binnen de administratie een werkgroep op. Begin 2011 zou die werkgroep een voorstel aan de minister hebben bezorgd. Het voorstel wil de pijnpunten uit de evaluaties oplossen door een volledige herziening van het huidige subsidiesysteem via een transparanter subsidie- en organisatiemodel. De administratie wenste het document niet aan het Rekenhof te bezorgen, zodat het zich er niet kan over uitspreken.

Ondertussen blijft de administratie werken aan een optimale uitvoering van de werkstraffen, bv. met speciale aandacht voor het wegwerken van de wachtlijsten binnen de justitie-

huizen. De ministerraad van 8 april 2011 heeft de lopende overeenkomsten met de steden en gemeenten met een jaar verlengd.

### 5.3.5 Monitoring en evaluatie

Het DG Justitiehuis richt zijn monitoring en evaluatie op de correcte en efficiënte uitvoering van de werkstraf in de praktijk.

De beleidsevaluatie uit 2002-2003 was eenmalig. Nu gebeuren analyses enkel ad hoc naar aanleiding van bv. een parlementaire vraag.

De effecten van de toepassing van de autonome werkstraf op de gevangenisbevolking worden niet opgevolgd.

Dit bevestigt de vaststelling van Beyens & Aertsen<sup>69</sup>: *"Naarmate de werkstraf exponentieel toeneemt, gaat meer en meer aandacht naar het beheersbaar maken van de uitvoeringspraktijk... Vragen naar het effect van de werkstraf op het terugdringen dan wel het uitbreiden van de vrijheidsstraf zijn ... zo goed als niet meer aan de orde bij de betrokkenen in de toepassings- en uitvoeringspraktijk"*. Illustratief is ook dat tijdens de hoorzitting over de evaluatie 2002-2003 in de Kamer er slecht één vraag ging over het effect op aantal uitgesproken gevangenisstraffen<sup>70</sup>.

Dat alles maakt dat de overheid niet kan antwoorden op de hoofdvragen bij de evaluatie van alternatieve strafmaatregelen, zoals voorgeschreven door de VN: *"Draagt de maatregel effectief bij tot een vermindering van de gevangenisbevolking?"* en *"Welk percentage van de veroordeelden tot de maatregel had anders een gevangenisstraf gekregen en hoe lang?"*<sup>71</sup>.

## 5.4 Resultaten: gevangenisvervangend karakter van de werkstraf

Welk effect heeft de invoering van de werkstraf gehad op de penitentiaire overbevolking? Of anders gezegd: hoeveel van de personen die tot een werkstraf zijn veroordeeld, hadden anders een effectieve gevangenisstraf moeten uitzitten?

Uit de bespreking van de parlementaire voorbereiding bleek al dat de wetgever voor de werkstraf niet de vermindering van de gevangenisbevolking als hoofddoel of ambitie had. Uit de literatuur en internationale normen bleek dat het gevaar voor *netwidening* reëel is. Ook de minister stelt de reductie van de gevangenisbevolking niet meer als doelstelling voorop. Omdat de doelstelling wel in het meest recente regeerakkoord staat, blijft het relevant na te gaan wat de situatie is sinds de invoering van de werkstraf in 2002.

Om een afdoend antwoord te bieden op die vraag is straftoematingsonderzoek nodig. Hoewel de administratie er ook in geïnteresseerd is, werd een dergelijk onderzoek tot nu toe niet uitgevoerd in België. Zoals vermeld beperken de bestaande evaluaties zich tot operationele aspecten.

<sup>69</sup> Beyens, K. & Aertsen, I., "De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?", in: *Panopticon*, 2006, nr. 4, p. 4-5.

<sup>70</sup> *Parl. St. Kamer*, 2003-2004, 1146/003, p. 55.

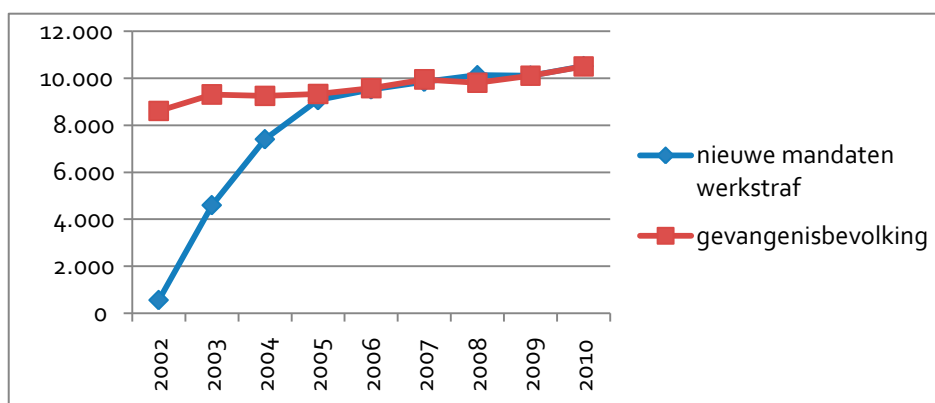
<sup>71</sup> UN, *op. cit.*, p. 2.



Hoewel er geen specifiek onderzoek naar bovenstaande vragen bestaat, kan het samenbrengen van bestaande cijfers wel een aanwijzing geven van de mate waarin de invoering van de autonome werkstraf een invloed heeft gehad op het aantal gevangenisstraffen.

Zeker is dat de spectaculaire toename van het aantal werkstraffen sinds de invoering ervan niet gepaard is gegaan met een daling in de gevangenisbevolking, integendeel.

**Figuur 6 – Evolutie werkstraffen en gevangenisbevolking**

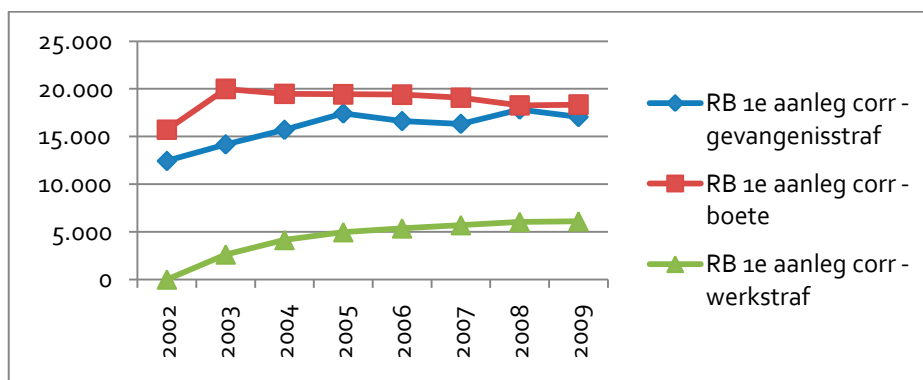


Bronnen: werkstraf: DG justitiehuisen – gevangenisbevolking: DG EPI

Ook het aantal door de rechters uitgesproken gevangenisstraffen is blijven stijgen:

- Sinds de toepassing van de werkstraf door de politierechtbanken in 2004, is het aantal uitgesproken gevangenisstraffen blijven stijgen, van 1.482 naar 3.168. Het aantal uitgesproken boetes is ook toegenomen, maar blijft sinds 2005 schommelen rond de 200.000. Het aantal uitgesproken werkstraffen blijft sinds 2005 schommelen tussen 2.500 en 3.000 per jaar.
- Sinds de toepassing van de werkstraf door de correctionele rechtbanken is de toepassing ervan blijven toenemen, van 2.634 tot meer dan 6.000. Het aantal gevangenisstraffen bleef stijgen tot in 2005, om vanaf dan even te dalen en dan ongeveer op het niveau van 2005 te blijven. Het aantal uitgesproken boetes zit sinds 2003 in dalende lijn.

**Figuur 7 – Evolutie van het aantal straffen in correctionele zaken**



Bron: jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken

Belangrijk om te weten is dat de criminaliteit de afgelopen jaren niet gestegen is: het totaal aantal door de politie geregistreerde misdrijven schommelt sinds 2000 rond de 1 miljoen per jaar<sup>72</sup>. De gegevens maken dus duidelijk dat er sinds de invoering van de werkstraf vooral meer is gestraft (het *netwidening*-effect). Toch kan niet volledig worden uitgesloten dat zonder de invoering van de werkstraf het aantal gevangenisstraffen nog sterker zou zijn gestegen.

Een mogelijk neveneffect van de werkstraf is dat een veroordeelde, als hij de voorwaarden niet naleeft, een vervangende gevangenisstraf moet uitzitten, terwijl hij nooit in de gevangenis zou zijn beland als de werkstraf niet zou bestaan (omdat hij een boete of een uitgestelde gevangenisstraf zou hebben gekregen, omdat de effectieve gevangenisstraf zo kort zou zijn geweest dat ze niet zou zijn uitgevoerd enz.). Uit internationaal onderzoek blijkt dat de invoering van werkstraffen daardoor kan resulteren in een grote toename van (vervangende) gevangenisstraffen voor delicten waar een hoofdgevangenisstraf nooit aan de orde zou zijn geweest<sup>73</sup>. Belangrijk is hierbij dat, conform de ministeriële omzendbrief 1771 op de voorlopige invrijheidstelling, de onmiddellijke voorlopige invrijheidstelling voor straffen onder de 6 maanden niet geldt voor de vervangende gevangenisstraf voor de werkstraf (zie hoofdstuk 10).

Het DG Justitiehuisen beschikt niet over informatie over het aantal gedetineerden dat met een vervangende gevangenisstraf in de gevangenis zit. Wel bekend is het percentage dossiers waar de werkstraf niet volledig wordt uitgevoerd (16 % in 2009). Niet al deze dossiers leiden echter tot een gevangenisstraf. In die dossiers is het *mogelijk* dat de probatiecommissie het dossier doorstuurt aan het Openbaar Ministerie (de probatiecommissie kan ook beslissen om de veroordeelde een nieuwe kans te geven). Het Openbaar Ministerie *kan* dan de veroordeelde doorverwijzen naar de gevangenis om de vervangende gevangenisstraf – eventueel gedeeltelijk – uit te voeren.

## 5.5 Conclusie

De werkstraf wordt sinds zijn invoering intensief gebruikt. Een tienduizendtal werkstraffen wordt jaarlijks uitgesproken.

Er bestaan sterke aanwijzingen dat de werkstraf eerder in de plaats komt van een boete of een straf die niet wordt uitgevoerd, dan van een effectieve gevangenisstraf. Empirisch onderzoek daarover bestaat niet.

De werkstraf kan een effectief instrument zijn tegen een gevoel van straffeloosheid bij delinquenten en bijdragen tot een humaan strafrechtelijk beleid, maar heeft weinig potentieel als effectief instrument tegen de penitentiaire overbevolking. Die laatste ambitie, die voorkomt in de beleidsnota Justitie 2004 en het regeerakkoord uit 2008, was trouwens niet terug te vinden in de parlementaire voorbereiding van de betrokken wetgeving. Ze maakt bovendien geen deel meer uit van het beleid in 2010. Uit de beleidsnota 2010 blijkt

<sup>72</sup> Bron: [www.polfed-fedpol.be/crim/crim\\_stat\\_nl.php](http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_stat_nl.php).

<sup>73</sup> Zie Luypaert et al, Reynaert, en van Kalmthout, A.M., 2006, "De werkstraf in vergelijkend perspectief", in: *Panopticon*, nr. 4, pp. 19-33.

de minister het instrument te willen optimaliseren, welke (maatschappelijke) effecten hij met de werkstraf beoogt blijkt niet uit die nota.

De administratie heeft voorstellen geformuleerd om pijnpunten in de toepassing van de werkstraf te remediëren. Het Rekenhof kreeg echter geen inzage in die voorstellen.

In tegenstelling tot wat de VN aanbeveelt, bevat de wetgeving geen garanties om ervoor te zorgen dat de werkstraf enkel in de plaats kan komen van een gevangenisstraf. De maatregel wordt ook niet vanuit dat oogpunt opgevolgd en geëvalueerd.

De bestaande monitoring- en evaluatie-instrumenten beperken zich tot operationele aspecten van de werkstraf. Door het grote aantal werkstraffen gaat de volledige aandacht van de actoren naar het beheersbaar maken van hun uitvoering. Er is nood aan straftoemingsonderzoek om op een onderbouwde manier te kunnen antwoorden op de vraag naar het effect van de werkstraf op het aantal opsluitingen.

# Elektronisch toezicht

Hoofdstuk

6



## 6.1 Omschrijving van de maatregel

Het elektronisch toezicht (ET), dat voorheen via ministeriële omzendbrieven werd georganiseerd, is geregeld door de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie.

ET is een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf, waardoor de veroordeelde het geheel of een gedeelte van zijn vrijheidsstraf buiten de gevangenis ondergaat, volgens een bepaald uitvoeringsplan waarvan de naleving onder meer door elektronische middelen wordt gecontroleerd (art. 22 van de wet).

Op 1 maart 2011 was de bevolking onder ET 1.097. Dit is een substantiële stijging ten opzichte van 1 maart 2006. Toen stonden slechts 277 personen onder ET. In 2010 bedroeg de gemiddelde dagelijkse bevolking onder ET 932,6<sup>74</sup>.

## 6.2 Beleid

### 6.2.1 Doelstellingen

Uit een analyse van de beleidsdocumenten blijkt dat in de periode van 2000 tot 2004 het ET wordt beschouwd als een effectieve maatregel tegen de overbevolking. Dit blijkt met name uit de volgende citaten:

- *“Mede ter bestrijding van de penitentiaire overbevolking werd het elektronisch toezicht als volwaardige strafuitvoeringsmodaliteit uitgebreid.”* (beleidsnota 2001)
- *“Dagelijks verblijven er ondertussen reeds een 270 veroordeelden onder elektronisch toezicht wat in zekere zin de constructie van een nieuwe gevangenis overbodig heeft gemaakt.”* (beleidsnota 2003)
- *“Het elektronisch toezicht laat toe om, naast andere maatregelen, een oplossing te bieden voor het probleem van de overbevolking in de gevangenissen.”* (beleidsnota 2004)

Na 2004 verschuift de klemtoon in de doelstellingen. In de memorie van toelichting bij de wet van 17 mei 2006<sup>75</sup> wordt een zinvolle bestraffing verbonden aan een betere integratie van gedetineerden in de maatschappij. ET wordt in die context gezien als een straf die de detentieschade beperkt. De link met het verminderen van de overbevolking is hier en in de beleidsnota's vanaf 2005 niet meer uitdrukkelijk terug te vinden.

Beide types van doelstellingen (verminderen overbevolking en re-integratie) zijn tot op zekere hoogte verenigbaar en het is normaal dat doelstellingen en maatregelen om die doelstellingen te bereiken wijzigen in de loop der jaren. Toch bestaat er een spanningsveld tussen de verschillende doelstellingen. De minister van Justitie probeert beide types doelstellingen te verzoenen: naast de focus op re-integratie pleit hij voor het zogenaamde *kaal toezicht* of thuisdetentie voor bepaalde doelgroepen (vereenvoudigde vormen van elektronisch toezicht: zonder begeleiding of zonder maatschappelijke enquête).

<sup>74</sup> Activiteitenverslag DG EPI 2010.

<sup>75</sup> *Parl. St.* Senaat, 20 april 2005, 1128/1 (2004-2005) betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden.

Heel wat beleidsnota's formuleren meetbare doelstellingen voor het aantal personen onder ET. De doelstelling bedraagt 100 in 2000, 450 in 2005 en 1500 in 2010 (zie verder). Deze kwantitatieve doelstelling is echter enkel gericht op de uitvoering van ET. Er zijn geen meetbare doelstellingen voor het effect van de maatregel op het aantal gedetineerden en er wordt niet expliciet vermeld wat er van de maatregel wordt verwacht op het vlak van de overbevolking. Ook voor de verwachte effecten van het ET op de re-integratie zijn er geen meetbare doelstellingen geformuleerd (bv. hoeveel personen behouden hun werk, relatie enz. als effect op re-integratie).

Bij de bespreking van zijn nota over het straf- en strafuitvoeringsbeleid<sup>76</sup> (2010) stelt de minister dat de verdere uitwerking van het ET een prioriteit is. In de nota aan de minister-raad van 3 december 2010 stelt hij voor na te gaan in welke mate ET als strafuitvoering kan worden uitgebreid binnen de beschikbare budgetten. De nota stelt ook dat de bijkomende inspanning slechts in beperkte mate een gunstig effect zal hebben op het aantal personen die de gevangenis zouden kunnen verlaten.

### 6.2.2 Onderbouwing van het beleid

In welke mate de in het vorige punt besproken doelstellingen, verschuivingen in de doelstellingen en beleidsmaatregelen wetenschappelijk zijn onderbouwd, is niet altijd duidelijk bij de analyse van beleidsdocumenten.

Het beleid vóór 2005 baseerde zich wellicht op wetenschappelijke literatuur om ET als oplossing voor de overbevolking naar voor te schuiven. De literatuur<sup>77</sup> verwees meestal naar drie verschillende doelstellingen: vermindering van de gevangenispopulatie, kostenbesparing en betere integratie van gedetineerden. De auteurs wezen wel op de randvoorwaarden om de gevangenispopulatie te verminderen via het ET. Een positief effect op de overbevolking kan volgens bepaalde studies alleen wanneer er maatregelen zijn om de toegang tot de gevangenis te beperken (bv. uitsluiting van gevangenisstraf als potentiële sanctie voor bepaalde delicten, mogelijkheid om ET samen met probatie<sup>78</sup> of werkstraf op te leggen enz.). Specifieke ex-ante evaluaties als beleidsvoorbereiding uit die periode zijn niet bekend.

Na 2004 hebben de opeenvolgende ministers van Justitie regelmatig wetenschappelijke ondersteuning gezocht voor de uitbouw van het ET. Hierna volgt een bespreking van drie belangrijke studies en een toetsing van hun effect op het beleid.

<sup>76</sup> Parl. St. Kamer, 24 maart 2010, DOC 52 2501/001, Straf- en strafuitvoeringsbeleid, p.43.

<sup>77</sup> Bv. Mampaey, L. en Renaud, J.(STOA), *Prison technologies. An Appraisal of Technologies of political Control. Final Study*, 2000.

<sup>78</sup> De probatiewet van 29 juni 1964 biedt de rechter de mogelijkheid in bepaalde gevallen de uitspraak van de veroordeling op te schorten of de tenuitvoerlegging ervan uit te stellen voor misdrijven die strafbaar zijn met een criminele straf van maximum vijf jaar. De rechter legt dan bepaalde voorwaarden op.

## 1) Onderzoek Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie 2005

In de beleidsnota 2007 citeert de minister enkele conclusies uit een onderzoek van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) over de invoering van ET als autonome straf<sup>79</sup>:

- “De magistraten zijn niet te vinden voor het invoeren van ET als autonome straf, maar wel voor het behoud als strafuitvoeringsmodaliteit.”
- “Uit analyse van de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de invoering van ET als autonome straf eerder tot een uitbreiding van het strafrechtelijke net (“netwiding”, verminderen straffeloosheid) zou kunnen leiden, dan het afnemen van de overbevolking in de gevangenis.”

De minister volgde het NICC door ET niet als autonome straf in te voeren en concludeerde “dat het moment is aangebroken om grondiger na te denken over de bestraffing, over de bestaande straffen en hun gebruik en misschien zelfs over het Strafwetboek als dusdanig en denkt dat het, in afwachting van deze meer globale denkoefening beter is om geen bijkomende straf bij het bestaande arsenaal te voegen.”

Hoewel de onderzoekers stellen dat de invoering van ET als zodanig geen rechtstreeks effect zal hebben op de gevangenispopulatie, formuleren ze wel vier aanbevelingen die potentieel kunnen bieden voor een reductie van de gevangenispopulatie: het verhogen van de maximumtermijn van het ET als autonome straf, de rechterlijke motivering van een straf, het nemen van maatregelen die leiden tot een verminderde toegang tot de gevangenis en de zekerheid dat een uitgesproken straf ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

## 2) Onderzoek VUB/UCL 2006 op vraag van de minister van Justitie

In het *Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht*<sup>80</sup> dat de minister van Justitie in 2006 had besteld, blijkt dat ET een complexe strafuitvoeringsmodaliteit is met een zwaar administratief systeem en een veelheid aan formulieren, attesten en rapporten.

De minister stond echter onder politieke en organisatorische druk en wachtte het eindrapport van het onderzoek (september 2006) niet af om de omzendbrief van 10 juni 2006 goed te keuren. Deze omzendbrief moest op korte termijn de toepassing van het ET doen stijgen<sup>81</sup>. De omzendbrief vereenvoudigde weliswaar de procedure, maar ging toch gedeeltelijk in tegen de in het eindrapport geformuleerde aanbevelingen (belang van de externe enquête en het schriftelijk akkoord van de huisgenoten).

<sup>79</sup> Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van elektronisch toezicht als autonome straf*, oktober 2005.

<sup>80</sup> Devresse, M.-S. en Luypaert, H., *Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht – Recherche sur l'évaluation de la réglementation, du travail et des processus décisionnels en matière de surveillance électronique* – (dir. K. Beyens et D. Kaminsky), VUB – UCL, *recherche commandée par le cabinet de Mme la ministre de la Justice*, 2006, 286 p.

<sup>81</sup> Dit lukte ook: van 345 op 9 mei 2006 naar 449 op 30 mei 2006.



Omzendbrief nr. 1803 van 25 juli 2008 draaide vervolgens de vereenvoudigde procedure voor een groot stuk terug.

Als algemene conclusie pleit het eindrapport van de VUB/UCL voor een coherent beleid waarbij in een openbaar debat duidelijke keuzes worden besproken die worden gecommuniceerd naar de buitenwereld en de verschillende penale actoren.

### 3) Onderzoek NICC 2009 over de toepassing van ET in het kader van de voorlopige hechtenis

Bij de bespreking van zijn nota Straf- en Strafvuiveringsbeleid (2010) verwijst de minister naar het onderzoek in 2009 van het NICC *Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis* (zie hoofdstuk 4). Zoals reeds gesteld in punt 4.3.2 vindt de minister dat het rapport geen eenduidige besluiten bevat om ET in te voeren in het kader van de voorlopige hechtenis wegens de kostprijs en juridische en praktische bezwaren. Het onderzoeksrapport moet volgens hem de basis zijn voor verder overleg en een breder debat.

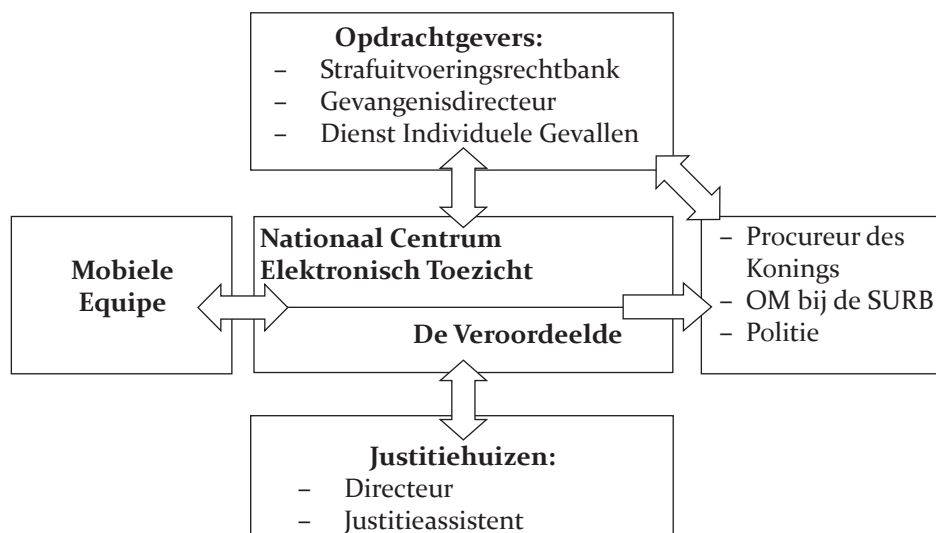
Zowel dit onderzoek van de NICC als dat uit 2005 over de toepassing van ET als autonome straf wijzen erop dat een uitbreiding van het toepassingsgebied van ET zonder andere maatregelen niet evident is en dat er een minimaal effect op de overbevolking zal zijn.

Dat het ET de laatste jaren niet meer uitdrukkelijk wordt vermeld als (belangrijke) maatregel tegen de overbevolking van de gevangenen en dat er wordt gepleit voor een ruimer debat en overleg, is dan ook een onderbouwde keuze.

## 6.3 Uitvoering

### 6.3.1 Procedure

Omzendbrief nr. 1803 van 25 juli 2008 stelt de procedure schematisch als volgt voor:



De justitieassistent onderzoekt of de veroordeelde in de materiële mogelijkheid verkeert voor elektronisch toezicht. Hij gaat na of de veroordeelde akkoord is met de standaardinstructies, of de meerderjarige huisgenoten akkoord zijn en of de veroordeelde een nuttige dagbesteding en geschikte huisvesting heeft. Hij begeleidt en controleert alle algemene en geïndividualiseerde voorwaarden die de opdrachtgever oplegt en rapporteert hierover aan de opdrachtgever.

Het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht (NCET) is bevoegd voor de uitwerking en de opvolging/controle van het ET. Tot 1 september 2007 opereerde het NCET onder het DG EPI. Nu functioneert het onder het DG Justitiehuisen. De mobiele Equipe van het NCET plaatst en levert de enkelband en het toezichtsmateriaal en lost de voornamelijk technische problemen (elektriciteitspanne, te strakke enkelband...) op. De medewerkers van de mobiele equipe behoren tot het DG EPI. Sinds maart 2011 staan ze onder de functionele leiding van het DG Justitiehuisen.<sup>82</sup> Vanaf 2011 behoren ook de begrotingsmiddelen voor de mobiele equipes tot de begroting Justitiehuisen. Voordien bestond er een informeel akkoord tussen de beide DG's inzake de werking van de mobiele equipe van ET.

Er zijn drie categorieën veroordeelden onder ET. De eerste categorie betreft de veroordeelden tot meer dan drie jaar vrijheidsstraf, de twee andere categorieën betreffen veroordeelden tot drie jaar of minder vrijheidsstraf.

*Veroordeelden tot meer dan drie jaar vrijheidsstraf die zich, op zes maanden na, in de tijdsvoorwaarden voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling bevinden*

Voor deze veroordeelden (bijna één op vijf van de veroordeelden onder ET) is de wet van 17 mei 2006 in werking getreden. De gevangene dient via de gevangenisdirecteur een schriftelijk verzoek in bij de strafuitvoeringsrechtbank. Die rechtbank bepaalt in het vonnis de toekenning van ET en de concrete invulling ervan. De veroordeelde, die meestal voorwaardelijke invrijheidstelling heeft aangevraagd, hoeft niet met de toekenning in te stemmen.

*Veroordeelden tot één of meer vrijheidsstraffen waarvan het uitvoerbare gedeelte niet meer dan drie jaar bedraagt*

Voor de categorie veroordeelden tot drie jaar of minder vrijheidsstraf (bijna vier op vijf) is de wet van 17 mei 2006 nog niet in werking getreden. Voor de toekenning van ET geldt hier de omzendbrief nr.1803 van 25 juli 2008. De procedure start bij de rechtstreekse aanvraag door de gevangenisdirecteur van een enquête door de justitieassistent van het desbetreffende justitiehuis. Dit gebeurt meestal op vraag van de veroordeelde. De gevangenisdirecteur kan vervolgens de straf onderbreken voor de tijd die nodig is om het verzoek tot ET te onderzoeken. De gevangenisdirecteur beslist op basis van de enquête van de justitieassistent en stuurt die beslissing door naar het NCET.

---

<sup>82</sup> Nota van de minister van 4 maart 2011 aan de administratie.

*Veroordeelden zonder recht van verblijf in België en veroordeelden voor seksuele misdrijven met één of meer vrijheidsstraffen waarvan het uitvoerbare deel niet meer dan drie jaar bedraagt*

Bij deze categorie veroordeelden (bijna één op tien) gebeurt de toekenning door de Directie Detentiebeheer van het DG EPI. De gevangenisdirecteur vraagt de enquête aan bij de justitieassistent. Voor deze veroordeelden is er meestal geen strafonderbreking.

**Tabel 13** - Aantal ET voor de drie categorieën, afgesloten in 2009 en 2010

|      | < 3 jaar met strafonderbreking | < 3 jaar zonder strafonderbreking | > 3 jaar   | Totaal |
|------|--------------------------------|-----------------------------------|------------|--------|
| 2009 | 2.091 (78 %)                   | 130 (5 %)                         | 475 (18 %) | 2.696  |
| 2010 | 2.277 (76 %)                   | 208 (7 %)                         | 496 (17 %) | 2.981  |

Bron: DG MJH

Met de toebedeling door de wet van de beslissingsmacht over het ET aan magistraten, in dit geval de strafuitvoeringsrechtbanken, wordt tegemoet gekomen aan de kritiek dat een administratie discretionair kan beslissen over de toekenning van ET. Die kritiek blijft dus bestaan voor de straffen van drie jaar of minder.

### 6.3.2 Strafonderebreking en wachtlijsten

In afwachting van het ET kan de veroordeelde tot drie jaar vrijheidsstraf en minder tijdelijk in strafonderbreking worden geplaatst. Het aantal strafonderbrekingen neemt de laatste jaren vrij sterk toe. Op 1 januari 2009 bedroeg het aantal 1.570; op 1 januari 2010, 1.784 en op 1 januari 2011, 2.000. Het aantal schommelt wel sterk van dag tot dag.

De gemiddelde duur van de aanvraag ET tot de effectieve plaatsing van de enkelband is korter bij de veroordeelden die niet in strafonderbreking kunnen worden geplaatst. Een momentopname op 9 november 2010 toont dat de procedure gemiddeld 54,62 dagen duurde voor veroordeelden van minder dan drie jaar met strafonderbreking, slechts 13,94 dagen voor veroordeelden van minder dan drie jaar zonder strafonderbreking en 6,09 dagen voor veroordeelden van meer dan drie jaar.

Bij strafonderbreking ziet de onderverdeling er als volgt uit: een kwart van de veroordeelden wacht op een effectieve plaatsing van de enkelband na een positieve beslissing, voor een kwart van de veroordeelden is het onderzoek (sociale enquête) lopende en voor de helft van de veroordeelden moet het onderzoek nog starten.

De wachtlijsten voor enquêtes door justitieassistenten zijn plaatsgebonden. Vooral in Vlaanderen (dat 69 % van de wachtlijst inneemt met Antwerpen, Dendermonde en Brugge op kop) en Brussel (20 % van de wachtlijst) is dit het geval<sup>83</sup>. In Wallonië bestaat er enkel in Luik een noemenswaardige wachtlijst. In dit stadium van de procedure kunnen zich nog heel wat wijzigingen voordoen zodat niet elke strafonderbreking leidt tot ET. Een

<sup>83</sup> Gegevens DG MJH, tabel SIPAR op 30 november 2010.

strafonderbreking mondde in 2010 voor 60,7 % uit in een effectief ET, 30,1 % keerde na de strafonderbreking terug naar de gevangenis en 10 % kreeg onmiddellijke vrijlating<sup>84</sup>.

Om de strafonderbreking (en de wachtlijsten) tot een minimum te beperken zijn verschillende initiatieven genomen, waarvan de belangrijkste hierna worden opgesomd.

- In 2009 werkte het DG Justitiehuisen een actieplan uit dat, op het vlak van ET, de huisbezoeken tot een minimum moest herleiden, de informatiestroom moest versnellen en de beschikbaarheid van de mobiele equipe moest uitbreiden tot 22 uur i.p.v. 20 uur<sup>85</sup>.
- In 2010 werd een nieuw contract gesloten voor de levering en het onderhoud van 1500 enkelbanden (ministerraad van 5 februari 2010) om het capaciteitsprobleem op te lossen.
- In het vierde kwartaal van 2010 werd de dienst Monitoring van het NCET versterkt om tegemoet te komen aan de verhoging tot 1500 ET<sup>86</sup>.
- Vanaf maart 2011 werd de functionele sturing van de medewerkers van de mobiele equipe toegekend aan het DG MJH. Door een meer coherente werking zal dit moeten leiden tot een betere opvolging van de aanvragen tot plaatsing van de enkelband.

Volgens DG MJH zijn er momenteel genoeg enkelbanden en zullen deze beslissingen ertoe leiden dat de achterstand vrij vlug wordt weggewerkt. Het actieplan wordt opgevolgd en lijkt een positief effect te hebben<sup>87</sup>. Bij de laatste evaluatie (12 februari 2010) blijkt dat in het algemeen (niet specifiek voor ET) de wachtlijsten voor enquêtes door justitieassistenten van 1 februari 2009 tot 1 februari 2010 met 31,69 % zijn gedaald (-20,38 % aan Nederlandstalige kant en -41,77 % aan Franstalige kant) en er 10,88 % stijging van de actieve mandaten<sup>88</sup> is.

Het belangrijkste resterende knelpunt is het benodigde personeel. In de evaluaties van het actieplan 2009 worden ook de evoluties in het personeel opgevolgd. Zo was er een toename van het aantal justitieassistenten van 721,1 VTE op 1 december 2008 naar 790,88 VTE op 15 mei 2009. Op basis van het personeelsplan 2008 werden 32 extra justitieassistenten aangeworven, waarvan de 16 justitieassistenten voor de Nederlandstalige justitiehuisen – waar de nood het hoogst was – dadelijk zijn toegekend. Volgens de regiodirecteurs van de justitiehuisen staat de toename van het personeel echter niet in verhouding met de toegenomen werklust (die voor ET met 96,10 % zou zijn gestegen). De aanwervingen in 2009 hebben geen reële personeelstoename betekend omdat er slechts een verschuiving was van contractueel naar statutair personeel. Het DG Justitiehuisen vraagt in een nota van 25 januari 2011 een uitbreiding van het personeelskader van de justitieassistenten van 802,44 VTE (op 25 januari 2011) naar de beoogde 826 VTE uit het personeelsplan 2010<sup>89</sup>.

84 DG EPI, *Perspectives de population pénitentiaire 2010-2012 au regard de la capacité*, 20 décembre 2010.

85 Dienstnota FOD Justitie DN/NS 2009-01 van 23 januari 2009.

86 Verantwoording begroting Justitie 2010, *Parl. St.* Kamer DOC 52 2224/007 p. 62.

87 *Plan d'action 2009 Évaluation de l'apurement de l'arriéré*- 18 mei 2009, 21 oktober 2009 en 12 februari 2010.

88 Het begrip mandaat wordt gebruikt voor de *toekenning van een opdracht*. Een zaak kan meerdere mandaten tellen (informatieverslag, opvolgingsverslag, enz.).

89 Nota aan de inspecteur van Financiën betreffende het onderzoek naar mogelijke uitbreiding van het huidig personeelskader van de justitieassistenten.

### 6.3.3 Begroting

Uit de tabel hieronder blijkt dat de begrotingsmiddelen voor de toepassing van het ET de laatste zes jaar bijna zijn vertienvoudigd tot 9,6 miljoen euro in 2011.

In 2007 moest een aanzienlijke verhoging van de begrotingsmiddelen de uitbreiding van het aantal ET van 600 naar 1.000 mogelijk maken.

Om capaciteitsuitbreiding van 1.000 naar 1.500 te bekostigen, voorzag de begroting 2010 in een verhoging van het budget voor personeel van 937.000 euro (voor de rekrutering van extra administratief personeel bij het NCET) en van 1.192.000 euro voor werkingskosten. Na een interne herschikking<sup>90</sup> bleef hiervan slechts 524.000 euro voor personeel en 1.157.000 euro voor werkingskosten over. In de realiteit werd voor personeel en werkingskosten minder uitgegeven in 2010 dan in 2009 (tabel 14). De verminderde personeelsuitgaven zijn volgens DG MJH o.a. te verklaren door het niet invullen van alle openstaande plaatsen en de verminderde werkingskosten door de veel voordeliger tarieven in het nieuwe contract.

De begroting voor 2011 laat een substantiële verhoging op alle onderdelen zien in vergelijking met 2010. Daarbij wordt 450.000 euro uitgetrokken, specifiek om het personeel van de justitiehuisen van Brussel en het NCET te versterken<sup>91</sup>.

Voorts moeten sinds 1 januari 2003 de financiële tegemoetkomingen aan gedetineerden zonder inkomsten onder ET verplicht worden aangerekend op het begrotingsprogramma ET<sup>92</sup>. Een toename van het aantal ET impliceert dus ook een stijging op dit onderdeel van de begroting.

**Tabel 14** – Realisaties ET 2005 - 2010 (vereffeningskredieten) en begroting 2011 (in duizend euro)

|                           | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Personeel                 | 24           | 225          | 1.984        | 2.426        | 2.805        | 2.696        | 3.456        |
| Werking                   | 1.373        | 1.511        | 1.945        | 1.978        | 2.261        | 2.089        | 3.895        |
| Uitrusting                | 11           | 26           | 10           | 33           | 33           | 26           | 99           |
| Financiële tegemoetkoming | 500          | 726          | 850          | 935          | 1.336        | 1.818        | 2.183        |
| <b>Totaal</b>             | <b>1.009</b> | <b>2.500</b> | <b>4.800</b> | <b>5.400</b> | <b>6.435</b> | <b>6.629</b> | <b>9.633</b> |

Bron: begroting van de FOD Justitie Afdeling 52 Justitiehuisen, Progr. 1 (12.52.1)

## 6.4 Effect op de overbevolking

In de recente literatuur wordt aangenomen dat, zonder begeleidende ingrepen in het justitieel beleid, het ET weinig effect heeft op de overbevolking. De minister verwacht ook niet

<sup>90</sup> Parl. St. Kamer, 25 november 2009, DOC 52 2223/7 Ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2010, amendement regering.

<sup>91</sup> Parl. St. Kamer, 19 april 2011, DOC 53 1349/7, Verantwoording van algemene uitgavenbegroting 2011 FOD Justitie, p.8.

<sup>92</sup> In de begroting noemen deze tegemoetkomingen *leefloon*.

veel van de maatregel in de strijd tegen de overbevolking van de gevangenen (zie punt 6.2.1).

Het Rekenhof is nagegaan of de doelstellingen van het ET zijn gehaald en licht hierna enkele doelmatigheidsaspecten toe.

#### 6.4.1 Toepassing van de maatregel

De volgende tabel toont aan dat de vooropgezette doelstellingen nooit zijn gehaald tussen 2000 en 2010 (voor sommige jaren werden geen kwantitatieve doelstellingen geformuleerd). Om grote schommelingen te beperken, berekende het DG EPI ook de gemiddelde dagelijkse bevolking onder ET vanaf 2007 (laatste kolom). Dit geeft een beter beeld, zeker bij een sterke evolutie in de loop van een kalenderjaar.

Tabel 15 – Doelstellingen en realisaties

| Jaar | Doelstelling aantal ET | Aantal ET op 1 maart | Gemiddelde dagelijkse bevolking onder ET |
|------|------------------------|----------------------|--|
| 2000 | 100                    | 12                   |  |
| 2001 | 300                    | 122                  |  |
| 2002 | 300                    | 167                  |  |
| 2003 | -                      | 286                  |  |
| 2004 | 450                    | 278                  |  |
| 2005 | 450                    | 277                  |  |
| 2006 | 600                    | 337                  |  |
| 2007 | 1.000                  | 612                  | 523,4                                    |
| 2008 | -                      | 557                  | 598,9                                    |
| 2009 | -                      | 609                  | 827,5                                    |
| 2010 | 1.500                  | 928                  | 932,5                                    |
| 2011 | -                      | 1.097                |  |

Bron: FOD Justitie, *Justitie in Cijfers 2010*; Parl. St. Kamer, 21 november 2008, DOC 52 1596/1

Er is geen informatie over hoeveel gedetineerden in aanmerking komen voor deze maatregel, maar er bestaan ernstige indicaties dat de gevangenispopulatie onvoldoende gevangenen telt die potentieel in aanmerking komen voor ET. De volgende cijfers staven dit:

- Personen in voorhechtenis komen niet in aanmerking. In februari 2011 maakten deze gedetineerden ongeveer 36 % uit van de populatie.
- In februari 2011 had 41 % van de veroordeelden een vreemde nationaliteit en deze personen komen dikwijls niet in aanmerking omdat ze niet voldoen aan bepaalde voorwaarden (bv. risico op onttrekking aan het gerecht).

Het DG MJH stelt, rekening houdend onder meer met deze beperkingen en het feit dat slechts 60 % van de strafonderbrekingen tot ET leidt, dat het aantal van 1500 personen onder ET momenteel moeilijk haalbaar is. Het maximale aantal bedraagt volgens de administratie vermoedelijk 1.300 à 1.350.

De kwantitatieve doelstelling in bovenstaande tabel is enkel gericht op de uitvoering van het ET. Er zijn geen meetbare doelstellingen over hoeveel detentie wordt vervangen door ET. Zonder concrete doelstelling is het onmogelijk om het effect op de overbevolking te bepalen. De administratie en de wetenschappelijke literatuur gaan er wel van uit dat er zonder ET wellicht meer personen met korte straffen (< drie jaar) in de gevangenis zouden zitten als alle korte straffen zouden worden uitgevoerd. Dit kan echter niet worden aangetoond met cijfers.

Op basis van de tabel onder punt 6.3.1 is het duidelijk dat ruim drie kwart van de toegekende ET gebeurt na een strafonderbreking. ET heeft in dat geval geen effect op de overbevolking omdat deze personen niet in de gevangenis zitten. Het is natuurlijk zo dat de toekenning van strafonderbreking op zich – die in stijgende lijn is zoals hierboven werd aangetoond – een tijdelijk effect heeft op de overbevolking. Door de onmiddellijke toekenning van die strafonderbreking komt de betrokkene helemaal niet in de gevangenis. Iemand die voorlopig wordt vrijgelaten daarentegen, verblijft toch minstens enkele dagen in de gevangenis. Het niet in de gevangenis zitten van deze enkele dagen kan een positief effect hebben op de overbevolking. Aan de andere kant kan er ook een negatief effect zijn op de overbevolking.<sup>93</sup> Doordat de veroordeelde nu dikwijls voordat hij voorlopig of voorwaardelijk vrij komt een andere strafuitvoeringsmodaliteit zoals ET moet ondergaan, verhoogt de kans op een nieuwe detentie bij niet-naleving van de voorwaarden van het ET<sup>94</sup> en dus op het verhogen van de overbevolking. Zowel het mogelijke positieve als negatieve effect van ET op de overbevolking in de gevangenis kan niet met cijfers worden gestaafd.

#### 6.4.2 Kosten

De tabel hierna toont aan dat 16 % van de in 2010 afgesloten ET 30 dagen of korter is<sup>95</sup>, wat vragen oproept naar kosteneffectiviteit van deze korte straffen. ET is immers heel arbeidsintensief. De procedure is zwaar om op te starten voor zo'n korte periode. Aan de andere kant blijkt ook uit de tabel dat 18 % van de ET 181 dagen of langer duurt en dat de veroordeelden tot meer dan drie jaar hierin sterk zijn vertegenwoordigd (46 % van de veroordeelden tot meer dan 3 jaar heeft een ET van meer dan 180 dagen, en zelfs het gemiddelde is hoger dan 180).

Tabel 16 – Aantal ET per categorie en gemiddeld aantal dagen ET (2010)

| Dagen ET | < 3 jaar met strafonderbreking | < 3 jaar zonder strafonderbreking | > 3 jaar | Totaal |
|----------|--------------------------------|-----------------------------------|----------|--------|
| 0-14     | 90                             | 14                                | 2        | 106    |
| 15-30    | 336                            | 32                                | 1        | 369    |
| 31-60    | 427                            | 42                                | 17       | 486    |
| 61-90    | 714                            | 43                                | 48       | 805    |
| 91-120   | 109                            | 26                                | 46       | 181    |
| 121-150  | 165                            | 15                                | 60       | 240    |

<sup>93</sup> Maes, E., *op.cit.*, p.891 vermeldt als negatief effect ook een strenger straftoemingsbeleid als gevolg van de perceptie van soepelheid van het ET.

<sup>94</sup> De misluktingsratio ligt rond de 13 à 14 %: *Vr. en Antw. Kamer*, 1 februari 2010, QRVA 92, p. 226.

<sup>95</sup> Dit is dikwijls het gevolg van de voorhechtenis die moet worden afgetrokken.

| Dagen ET               | < 3 jaar met strafonderbreking | < 3 jaar zonder strafonderbreking | > 3 jaar | Totaal |
|------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------|--------|
| 151-180                | 155                            | 12                                | 95       | 262    |
| 181-365                | 275                            | 24                                | 197      | 496    |
| >366                   | 6                              | .                                 | 30       | 36     |
| Totaal                 | 2.277                          | 208                               | 496      | 2.981  |
| Gemiddeld aantal dagen | 96.60                          | 85.82                             | 192.19   | 111.75 |

Bron: FOD Justitie

In 2009 bedraagt de gemiddelde kost van het ET 38,65 euro per dag (kostprijs justitie-assistent + kostprijs NCET + kostprijs mobiele equipe + huur enkelband). In vergelijking met de dagprijs voor een gedetineerde van 125 euro (en dit is nog niet eens de volledige kostprijs: zie punt 3.2.2) blijkt ET merkkelijk goedkoper. De eventuele kostenbesparing is echter afhankelijk van wat je vergelijkt. Wanneer de meeste veroordeelden met ET niet in de gevangenis belanden (bv. probatie, voorlopige en voorwaardelijke invrijheidsstelling) is ET vanzelfsprekend duurder dan de alternatieven.

## 6.5 Conclusies

Aanvankelijk verwachtten de beleidsverantwoordelijken dat ET een effectieve maatregel zou zijn in de strijd tegen de overbevolking in de gevangenissen. Sinds 2005 verdwijnt in de beleidsnota's het potentieel effect op de overbevolking naar de achtergrond en ligt de beleidsfocus op de maatschappelijke re-integratie. Doelstellingen zijn meetbaar geformuleerd voor de prestaties (aantal ET) maar niet voor de beoogde resultaten in termen van minder overbevolkte cellen of re-integratie.

Het beleid is goed onderbouwd. Verschillende wetenschappelijke onderzoeken zijn in opdracht van de opeenvolgende ministers van Justitie uitgevoerd. Er ontbreekt nog empirische informatie over de effecten en vooral over de potentiële neveneffecten van de maatregel. Dat kan samenhangen met het ontbreken van heldere doelstellingen. De administratie en de minister beschikken over essentiële informatie op basis waarvan de uitvoering van het ET kan worden opgevolgd (wachtlijsten, kosten, aantallen en duur ET). Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat het ET moet passen binnen een globale visie op en een geïntegreerde aanpak van het straf(proces)recht. Deze aanbeveling wordt niet betwist maar is nog niet in de praktijk gebracht.

De toekenning van ET is wettelijk geregeld. Voor de straffen van drie jaar of minder is de wet echter niet in werking getreden en blijft de administratie beslissen, aan de hand van een omzendbrief.

De maatregel van het ET wordt behoorlijk aangestuurd met aandacht voor de coördinatie tussen de actoren (zoals functionele sturing van de mobiele equipe) en actieplannen voor de bestrijding van de achterstand bij de justitiehuisen. De personeelsomkadering blijkt nog steeds onvoldoende.



De doelstellingen op het niveau van de prestaties worden benaderd. Er bestaan echter ernstige indicaties dat de gevangenispopulatie onvoldoende gevangenen telt die in aanmerking komen voor ET, om de huidige doelstelling van 1.500 ET te bereiken. In de literatuur wordt aangenomen dat ET weinig effect heeft op de overbevolking, tenzij de maatregel zou kaderen in een ruimere justitiële hervorming. Zo zou de uitbreiding van het toepassingsgebied (autonome straf, voorlopige hechtenis) mogelijk zijn mits begeleidende maatregelen. Deze hervorming blijft voorlopig uit. Wel is duidelijk dat, binnen het huidige beleidskader, het merendeel van de toekenningen van ET gebeurt na een strafonderbreking, waardoor er wellicht weinig effect is op het aantal personen dat de gevangenis verlaat.

# Masterplan gevangenissen

Hoofdstuk





## 7.1 Omschrijving van de maatregel

Op 18 april 2008 keurde de ministerraad het *Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden* goed<sup>96</sup>. Het gaat om een gezamenlijk actieplan van de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen dat uit vier deelprogramma's bestaat:

1. **Een renovatieprogramma voor het herstel van verloren capaciteit.** Uit een inventaris blijkt in april 2008 een structureel capaciteitsverlies van ten minste 266 cellen door allerlei bouwfysiske gebreken. Er wordt meteen aan toegevoegd dat er bijna dagelijks nieuwe problemen opduiken. (zie verder tabel 17)
2. **Uitbreiding van de capaciteit.** Deze moet de bestaande overbevolking en de verwachte groei van de gevangenispopulatie opvangen en tegelijkertijd dienen als buffercapaciteit tijdens de renovatie van overige gevangenissen.
  - Kleinere capaciteitsuitbreidingen op bestaande sites, hetzij door nieuwbouw op open ruimte, hetzij door herbesteding van bestaande constructies (bv. oude kantoorgebouwen). (zie verder tabel 18)
  - Zeven nieuwe gevangenissen: drie reeds geplande nieuwbouwprojecten in Antwerpen (forensisch psychiatrisch centrum (FPC)), Gent (FPC) en Dendermonde, drie extra penitentiaire inrichtingen verspreid over Vlaanderen, Wallonië en Brussel en een nieuw centrum voor de opvang van Franstalige jeugddelinquenten in Achène. (zie tabel 19)
3. **Een renovatie- en onderhoudsprogramma om de capaciteit op peil te houden.** Het betreft een inhaalprogramma dat enkele jaren zal bestrijken.
4. **Beveiliging van de inrichtingen.**

In december 2008 werd een stand van zaken opgemaakt en werd het Masterplan uitgebreid met vier nieuwe vervangbouwprojecten met een ruimere tijdshorizon tot 2016<sup>97</sup>. Die vier projecten moesten zeven verouderde gevangenissen vervangen waar duurzame renovatie niet mogelijk bleek of waar omgevingsfactoren een efficiënte werking verhinderen. Dit was het geval voor de gevangenissen van Vorst/Sint-Gillis/Berkendael, Antwerpen, Merksplas en Namen/Dinant.

In december 2010 werden tenslotte een aantal wijzigingen doorgevoerd in het vervangbouwproject voor de gevangenissen van Vorst/Sint-Gillis/Berkendael, waarvoor een locatie werd goedgekeurd te Haren. Het aantal detentieplaatsen werd uitgebreid tot 1.190 en er werd bijkomend in een open inrichting voor vrouwen en een afdeling voor jeugddelinquenten voorzien<sup>98</sup>. (zie tabel 20)

In afwachting van de uitvoering van het Masterplan werd op 31 oktober 2009 een verdrag gesloten tussen België en Nederland. Tot uiterlijk 1 januari 2014 stelt Nederland ons land een capaciteit van maximum 681 plaatsen ter beschikking in de penitentiaire inrichting van Tilburg.

<sup>96</sup> Nota van 14 april 2008 van de minister van Justitie.

<sup>97</sup> Nota van 15 december 2008, goedgekeurd op de ministerraad van 19 december 2008.

<sup>98</sup> Nota van 14 december 2010, goedgekeurd op de ministerraad van 15 december 2010.

De tabellen die volgen geven een overzicht van de meest recente versie van het Masterplan van december 2010. Dit overzicht werd aangevuld met informatie die de Regie der Gebouwen in maart en april 2011 aan het Rekenhof bezorgde. Om de bijkomende capaciteit te bepalen, werd de capaciteit van de penitentiaire instellingen op 27 april 2011 als referentiewaarde genomen (voor Vorst en Sint-Gillis verhoogd met de nog uit te voeren renovaties). De *Capaciteit-absoluut* in de tabellen is het totale aantal plaatsen dat een bepaald project creëert; de *Capaciteit-bijkomend* het aantal extra plaatsen ten opzichte van de situatie op 27 april 2011.

**Tabel 17** - *Renovatieprogramma voor het herstel van verloren capaciteit*

| Plaats        | Capaciteit | Realisatie          |
|---------------|------------|---------------------|
| Sint-Gillis   | 39         | uitgevoerd          |
|               | 102        | einde 2011          |
| Vorst         | 10         | 5 cellen uitgevoerd |
| Doornik       | 90         | uitgevoerd          |
| Hoogstraten   | 15         | uitgevoerd          |
| Turnhout      | 12         | uitgevoerd          |
| <b>Totaal</b> | <b>268</b> |                     |

**Tabel 18** – *Uitbreiding van de capaciteit op de bestaande sites*

| Plaats               | Capaciteit bijkomend | Realisatie     |
|----------------------|----------------------|----------------|
| Merksplas 'De Haven' | 60                   | uitgevoerd     |
| Everberg             | 76                   | niet bekend    |
| Turnhout             | 74                   | november 2011  |
| Leuven               | 70                   | midden 2013    |
| Hoogstraten          | 15                   | september 2012 |
| Tongeren             | 34                   | uitgevoerd     |
| St.-Hubert           | 50                   | uitgevoerd     |
| Wortel               | 60                   | november 2011  |
| Mechelen             | 11                   | uitgevoerd     |
| Paifve               | 40                   | uitgevoerd     |
| <b>Totaal</b>        | <b>490</b>           |                |

Tabel 19 – Nieuwbouwprojecten

| Plaats            | Capaciteit                                |                   | Realisatie   |
|-------------------|---|-------------------|--------------|
|                   | absoluut                                  | bijkomend         |              |
| Dendermonde       | 444                                       | 276 <sup>99</sup> | najaar 2013  |
| Beveren           | 300 + 12 beperkte detentie <sup>100</sup> |                   | najaar 2013  |
| Leuze-en-Hainaut  | 300 + 12 beperkte detentie                |                   | najaar 2013  |
| Marche-en-Famenne | 300 + 12 beperkte detentie                |                   | najaar 2013  |
| Gent – FPC        |   | 272               | oktober 2013 |
| Antwerpen - FPC   |   | 180               | einde 2014   |
| Achêne – Jeugd    |   | 120               | begin 2014   |
| <b>Totaal</b>     | <b>1.952</b>                              | <b>1.784</b>      |              |

Tabel 20 – Vervangbouwprojecten

| Plaats   | Capaciteit   |                   | Realisatie  |
|--|--------------|-------------------|-------------|
|  | absoluut     | bijkomend         |             |
| Haren (vervanging Vorst/St.-Gillis/Berkendael) | 1.190        | 86 <sup>101</sup> | einde 2017  |
| Antwerpen (vervanging Antwerpen)               | 440          | 1                 | einde 2016  |
| Vervanging Namen/Dinant                        | 300          | 128               | niet bekend |
| Merksplas (vervanging Merksplas)               | 440          | 16 <sup>102</sup> | 2015        |
| <b>Totaal</b>                                  | <b>2.370</b> | <b>231</b>        |             |

Het Masterplan zoals in de bovenstaande tabellen beschreven, zorgt voor 2.773 bijkomende detentieplaatsen. Dit cijfer mag echter niet worden vergeleken met de overbevolkingcijfers zoals opgenomen in hoofdstuk 2. Een aantal kleinere projecten uit het Masterplan zijn immers al gerealiseerd. De bijkomende capaciteit die door het Masterplan zal worden gerealiseerd, is bovendien geen vaststaand gegeven maar hangt af van welke capaciteit men als referentiewaarde hanteert (zie hoofdstuk 3, punt 3.1.1). Voorts werden in de laatste versie van het Masterplan (december 2010) enkele uitbreidingsprojecten opgenomen die er oorspronkelijk niet in stonden vermeld. Het gaat om Mechelen en Paifve, waar de uitbreiding toen reeds was gerealiseerd, en om Wortel, waar 60 plaatsen zouden bijkomen in november 2011.

99 Om het aantal bijkomende plaatsen in Dendermonde te bepalen, werd er in deze tabel rekening mee gehouden dat de oude gevangenis wellicht een andere functie zal krijgen wanneer de nieuwbouw is gerealiseerd.

100 De beperkte detentie is een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf die de veroordeelde toelaat om op regelmatige wijze de strafinrichting te verlaten voor een bepaalde duur van maximum twaalf uur per dag.

101 Bij de berekening van de bijkomende capaciteit voor Haren, werd de huidige capaciteit verhoogd met de bijkomende cellen vooropgesteld in de nog geplande renovaties in St.-Gillis (einde 2011) en Vorst (planning onbekend). Deze renovaties worden immers al in tabel 17 meegeteld.

102 Volgens het DG EPI zouden zestien extra plaatsen worden gecreëerd. Het masterplan zelf voorziet uitsluitend in vervangbouw.

## 7.2 Beleid

### 7.2.1 Korte historiek

Eind 1996 werd na het losbarsten van de Dutroux-crisis en met een gevangenisoverbevolking van meer dan 800 gedetineerden, een bouwprogramma goedgekeurd voor de bouw van 950 extra detentieplaatsen tegen eind 2001<sup>103</sup>.

De eigenlijke ingebruikname gebeurde lang na de oorspronkelijke deadline:

|           |   |
|-----------|---|
| Nivelles: | 192 plaatsen: 1998 – 2003 (deels renovatie) |
| Ittre:    | 420 plaatsen: 2002 – 2003                   |
| Hasselt:  | 450 plaatsen: 2005                          |

In de negen jaren tussen de goedkeuring van het bouwprogramma (1996) en de volledige ingebruikname van de extra plaatsen (2005) steeg de gevangenispopulatie met nagenoeg 1.400 (terwijl het aantal plaatsen netto met 978 steeg). De overbevolking steeg tot boven de 1.200<sup>104</sup>. Tijdens die periode werd in de opeenvolgende beleidsnota's Justitie nochtans herhaaldelijk gewezen op het aanzuigeffect van extra capaciteit en werden alternatieve maatregelen aangekondigd om de bevolkingsgroei te stoppen (zie hoofdstuk 3, punt 3.1.2).

Ook in de beleidsnota's 2005 en 2006 bleef nog steeds de nadruk liggen op een beleid waar de vrijheidsberovende straf als een *ultimum remedium* werd gezien. De voorgestelde investeringen betroffen vooral de verbetering van de detentieomstandigheden en aangepaste voorzieningen voor geïnterneerden en jeugd-delinquenten. Pas in de beleidsnota 2007 wordt de uitbreiding van de penitentiaire capaciteit opnieuw nadrukkelijk opgenomen als oplossing voor de overbevolking en werd, naast wat voordien al was gepland voor de geïnterneerden, besloten tot de bouw van twee nieuwe gevangenissen.

### 7.2.2 Huidig beleid

In de regeringsverklaringen van 21 december 2007 en 20 maart 2008 van de federale regering, werd uitdrukkelijk gewezen op het belang van een efficiënte strafuitvoering. Dit was slechts mogelijk als de overbevolking in de gevangenissen werd verholpen. Er werd gekozen om de overbevolking versneld aan te pakken en dit onder meer via de bouw van nieuwe penitentiaire inrichtingen.

Ook de beleidsnota Justitie voor 2008 erkende het structurele tekort aan cellen en stelde een substantieel investeringsprogramma voor. Dit programma omvatte zowel capaciteitsuitbreiding als renovatie en werd gebundeld in een meerjarenplan, het *Masterplan*. In dit plan werd nog eens onderlijnd dat de capaciteitsuitbreiding van groot belang is om een daadkrachtig strafuitvoeringsbeleid te kunnen garanderen. Het Masterplan stelde twee doelstellingen voorop: de overbevolking verhelpen en een humaan detentiebeleid garanderen. Concreet zouden er tegen eind 2012, 2.522 extra detentieplaatsen komen. Voor de vervangbouwprojecten werd 2016 als einddatum vooropgesteld. Ook deze projecten leveren een beperkt aantal extra plaatsen op. Er werden geen concrete doelstellingen vermeld over

<sup>103</sup> Ministerraad van 20 december 1996.

<sup>104</sup> Op basis van cijfers het DG EPI.

een humaan detentiebeleid. De minister van Justitie onderschrijft wel het principe van één persoon per cel.

### 7.2.3 Onderbouwing

#### *Tijdsduur*

De eerste nota over het Masterplan rekende voor de bouw van een nieuwe gevangenis tweeënhalf jaar voor de voorbereidende studies en twee jaar voor de bouw en de afwerking. Meteen werd erbij vermeld dat “*het om redenen van financiële en menselijke middelen ook nodig zal zijn de actie te spreiden in de tijd*”. De deadline van 2012 maakte deze spreiding in de tijd onmogelijk. Ook de Inspectie van Financiën stelde al dat, gezien vroegere ervaringen, 2013 of 2014 een meer realistisch streefdoel was<sup>105</sup>.

#### *Aantal te bouwen cellen*

De minister van Justitie zette de berekening van het aantal te bouwen cellen uiteen in zijn eerste nota over het Masterplan aan de ministerraad van 18 april 2008. Een vergelijking van de gemiddelde bezettingsgraad in 2007 en de capaciteit op 31 december 2007 toonde een tekort van ongeveer 1.500 plaatsen.

De nota stelde dat het onderhoud van zowel oude als recente complexen moeilijk te verzekeren was en kondigde een inhaaloperatie aan voor renovatie en onderhoud. Er moest dus ook in een buffercapaciteit worden voorzien, om de gedetineerden tijdelijk te kunnen onderbrengen tijdens de werken aan hun cel<sup>106</sup>.

Tenslotte wees de nota op een aantal redenen waarom de gevangenisbevolking zal blijven stijgen: betere prestaties van het politieapparaat, de uitbreiding van Europa, het open stellen van de grenzen, de toename van veroordeelden met zware straffen... Er werd verwezen naar studies die aantonen dat zelfs met een ongewijzigde curve van criminaliteitstoename, de gevangenisbevolking zou blijven stijgen. Concrete prognoses op middellange termijn werden niet toegevoegd. Er ontbreken op dat vlak cijfergegevens ter ondersteuning van het beleid. Het voorspellen van de gevangenispopulatie is echter zeer complex (zie ook hoofdstuk 3, punt 3.2.4)<sup>107</sup>.

De nota concludeerde dat er extra capaciteit moest komen om de bestaande overbevolking van 1.500 te verhelpen en dat er rekening moest worden gehouden met de toekomstige groei van de gevangenispopulatie en een nodige buffercapaciteit. Deze laatste twee factoren werden niet becijferd, maar voor beide samen werden de facto slechts een duizendtal extra plaatsen vooropgesteld. Dit liet zeer weinig ruimte om een stijging van de gevangenispopulatie op te vangen (zie punt 7.4).

<sup>105</sup> Nota van 8 april 2008 van de Inspectie van Financiën aan de minister van Financiën.

<sup>106</sup> Ter vergelijking: het *Masterplan Gevangeniswezen Nederland 2009-2014* van 19 mei 2009 verhoogde de buffercapaciteit van 8,7 tot 13,8%. Dit zou voor België meer dan 1.000 plaatsen betekenen.

<sup>107</sup> Dit bleek recent ook in Nederland, waar te hoge prognoses zorgden voor een aanzienlijke overcapaciteit. Volgens de nota van 25 mei 2009 van de dienst voor het Strafrechtelijk Beleid van de FOD Justitie aan de Inspectie van Financiën zouden er weinig diepgaande analyses beschikbaar zijn over de overcapaciteit in Nederland, enkel zeer algemene verklaringen. Nederland beschikt over een zeer uitgebreid prognosemodel, dat echter veel lacunes vertoont.



Voorts verwees de nota over het Masterplan naar de nieuwe wet van 12 januari 2005 over de interne rechtspositie van gedetineerden, waarin het principe van humane detentie werd gesteld. De Raad van Europa heeft België immers al verschillende keren terechtgewezen omdat deze humane detentie niet altijd wordt gewaarborgd. Momenteel zijn de voorwaarden waaraan verblijfsruimtes moeten voldoen nog niet vastgelegd in een koninklijk besluit, terwijl de basiswet (zie hoofdstuk 3, punt 3.1.1) dit nochtans vooropstelt. Bovendien bestaat er geen geactualiseerd overzicht dat per gevangenis het aantal detentieplaatsen oplijst op basis van een eenduidige indicator zoals het aantal m<sup>2</sup> per gedetineerde. Bij gebrek aan een norm en actuele cijfers is het niet mogelijk te berekenen in hoeveel extra detentieplaatsen moet worden voorzien om in alle gevangenissen een humane detentie te kunnen garanderen (en kan niet worden vastgesteld welke cellen niet voldoen zonder grondige renovatie).

### *Type gevangenis*

Over het type te bouwen gevangenissen werd in de eerste nota over het Masterplan weinig gesproken. De nota argumenteerde enkel waarom het gebruik van gevangenisboten niet opportuun is. Het type gevangenissen dat in elke nieuwe inrichting moet worden gehuisvest, werd niet op voorhand bepaald, met uitzondering van de speciale inrichtingen voor geïnterneerden en jeugddelinquenten. De functionele eisen, die voor de eerste vier bouwprojecten (Dendermonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne, samen het project 4G) al werden vastgelegd in het behoeftprogramma, zijn dan ook voor alle inrichtingen gelijklopend en gaan uit van een hoge beveiligingsgraad. Ze zijn niet gedifferentieerd naar beveiligingsniveau, aan te bieden programma of regime (zie hoofdstuk 3, punt 3.2.1).

Volgens het Masterplan moest de Regie der Gebouwen in overleg met de FOD Justitie een bestek opmaken met de behoeften voor de bouw van de gevangenissen binnen het project 4G. In dat bestek werd aan de kandidaten gevraagd de personeelskosten te minimaliseren, onder meer door te werken met een panoptisch centrum<sup>108</sup>. Voorts werden de functionele onderdelen en de onderlinge relaties en stromen beschreven en werden onder meer het aantal verdiepingen, vleugels en mono- en duocellen opgelegd. Alle ingediende ontwerpen volgden het Ducpétiaux-concept, wel aangevuld met meer omkaderende infrastructuur voor diverse activiteiten. De ministerraad keurde dit concept zonder verdere onderbouwing goed.

Daarnaast gaf het oorspronkelijke Masterplan aan dat uit de praktijk blijkt dat een populatie van maximum 400 gedetineerden per gevangenis het beste resultaat geeft en een capaciteit tussen de 300 en 400 gedetineerden ook het meest kostenefficiënt is. Waarom uiteindelijk werd gekozen voor verschillende groottes, variërend tussen de 300 en 450 detentieplaatsen, is niet duidelijk.

De ministerraad van 15 december 2010 gaf zijn goedkeuring aan de bouw van 1.190 detentieplaatsen in de nieuwe gevangenis te Haren. In de Commissie voor de Justitie van 22 maart

<sup>108</sup> In dit concept is de gevangenis rond, met in het midden een afgesloten bewakingscentrum. Rond dit panoptisch centrum worden dan de cellen gebouwd. Het achterliggende idee is dat van een absolute en alomtegenwoordige controle. Het panoptisch centrum is ook een kenmerk van gevangenissen volgens het Ducpétiaux-concept, waarbij de gevangenis stervormig is en bestaat uit verschillende cellenvleugels rond een panoptisch bewakingscentrum.

2011 gaf de minister zelf aan dat dit een gigantische opgave wordt, aangezien in ons land nog geen gevangenis van vergelijkbare omvang bestaat. Hoe dit project kan worden opgesplitst in afzonderlijke entiteiten, waartussen toch de nodige synergieën kunnen worden gerealiseerd, moest bij het afsluiten van de audit nog grondig worden bestudeerd<sup>109</sup>. Terwijl de opsplitsing noodzakelijk is om tot beheersbare delen te komen, is het groeperen van een aantal functies noodzakelijk door de omvang van het terrein. Voor een standaardgevangenis van 300 plaatsen wordt normaliter gezocht naar een oppervlakte van 8 à 9 ha, terwijl het terrein te Haren 19,5 ha groot is voor een viervoud van dit aantal plaatsen<sup>110</sup>. In zijn brief aan het Rekenhof van 22 november 2011 schrijft de minister van Justitie dat deze studie ondertussen is uitgevoerd.

### **Vervangbouw**

Het oorspronkelijke Masterplan gaf een overzicht van de cellen die in onbruik waren wegens bouwfysische gebreken en gaf de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen de opdracht een inhaalprogramma uit te werken voor renovatie, beveiliging en onderhoud. Bij de uitwerking van dit programma werd vastgesteld dat duurzame renovatie voor sommige inrichtingen niet mogelijk is. De FOD Justitie werkte een voorstel uit tot vervanging van een aantal inrichtingen, op basis van de dagelijkse ervaring bij het beheer ervan. Na overleg met de Regie der Gebouwen werd dit voorstel goedgekeurd in de ministerraad van 19 december 2008. Het resulteerde in een zeer substantiële uitbreiding van het Masterplan met vier omvangrijke vervangbouwprojecten (Haren, Antwerpen, Namen/Dinant en Merksplas). Bij de goedkeuring van het oorspronkelijke Masterplan werd dus blijkbaar niet alles overwogen om tot een volledig, globaal plan te komen. Dit is nochtans van belang om de prioriteiten te bepalen en de totale kostprijs te schatten.

De nota aan de ministerraad van december 2008 legt uit waarom de betreffende gevangenis werden geselecteerd voor vervanging. Soms is dit te wijten aan de verouderde infrastructuur. Een groot deel van de inrichtingen dateert immers van de negentiende of begin twintigste eeuw. Soms belemmeren omgevingsfactoren uitbreiding tot een efficiënt niveau of verhinderen ze de uitwerking van aangepaste detentietrajecten. Een globaal verslag, waarin de gebruiksduur en de gebruiksmogelijkheden van alle gevangenis systematisch worden beoordeeld, ontbreekt echter. Daardoor blijft de vraag open of in de nabije toekomst nog andere gevangenis ongeschikt zullen blijken voor verder gebruik.

De zeer slechte staat van de gevangenis in Lantin bijvoorbeeld, brengt een 500-tal plaatsen in het gedrang. Het gaat vooral over het gedeelte waar het arresthuis in ondergebracht is. De nota aan de ministerraad van december 2010 voegde Lantin dan ook toe aan het lijstje van te vervangen inrichtingen. De ministerraad ging echter niet akkoord met de vervanging omdat het dossier karig is onderbouwd en de beslissing de bevoegdheden van de regering van lopende zaken overschrijdt.

Begin 2011 vertoonde de gevangenis van Verviers stabiliteitsproblemen. De Regie der Gebouwen stelde een architectenbureau aan om na te gaan of er op korte termijn instortings-

<sup>109</sup> Verslag van de Commissie voor de Justitie van 22 maart 2011, antwoord van minister De Clerck.

<sup>110</sup> Nota van 14 december 2010, goedgekeurd op de ministerraad van 15 december 2010.

gevaar bestaat, en een nog toe te wijzen externe studie zal moeten uitmaken of renovatie of vervangbouw de beste keuze is voor de toekomst. De problemen vloeien voort uit verbouwingen van een aantal jaren geleden en kwamen nu tot uiting door de laatste twee strenge winters. Zij werden niet vastgesteld bij de opmaak of de uitbreiding van het Masterplan<sup>111</sup>. Ook over de toekomstige bestemming van de oude gevangenis te Dendermonde (penitentiaire inrichting of niet) bestaat nog geen duidelijkheid. De nota's over het Masterplan hielden bij de berekening van de capaciteitsuitbreiding alleszins geen rekening met het verlies van de ongeveer 160 plaatsen in deze gevangenis.

In afwachting van de opening van de nieuwe gevangenissen, moet de werking van de te vervangen inrichtingen verzekerd blijven. Volgens de meest recente inschatting zal dit nog tot 2017, dus minstens nog vijf jaar, nodig zijn. Tijdens de laatste jaren werden, met het oog op de toekomstige sluiting, heel wat geplande investeringen in deze inrichtingen geschrapt. Zo werd van 2005 tot en met 2010 slechts een bedrag van 369.000 euro van het budget voor het *Meerjarenplan Justitie – Gevangenissen* besteed aan de gevangenis van Vorst, ondanks de slechte toestand van de gevangenis<sup>112</sup>. Intussen blijkt ook in andere inrichtingen dat heel wat dringende werken noodzakelijk zijn om een minimale veiligheid en hygiëne te kunnen garanderen. Naar aanleiding van een gijzeling in de gevangenis van Namen in februari 2011, kwam de slechte toestand van de infrastructuur in de aandacht en zou een nieuw actieplan worden opgemaakt<sup>113</sup>.

### **Locatie**

In de zoektocht naar geschikte terreinen werd via diverse kanalen een rondvraag gedaan bij de gewesten, de provincies, de provinciegouverneurs, de bevoegde ministers (waaronder de minister van Defensie), de gemeenten, de burgemeesters en de NMBS om zo veel mogelijk vastgoed binnen de openbare sector te valoriseren en te weten te komen welke andere terreinen, al dan niet in private eigendom, in aanmerking komen. De FOD Justitie en de Regie der Gebouwen legden de criteria voor de selectie van de terreinen vast. In eerste instantie werden de verschillende terreinen gescreend op een aantal essentiële criteria zoals knelpuntregio, oppervlakte, vorm en ligging. Een werkgroep bestaande uit mensen van Justitie en de Regie der Gebouwen heeft de terreinen die aan deze criteria voldeden, verder onderzocht. Na analyse op basis van de verschillende criteria kreeg elk terrein een appreciatie gaande van o (uitsluiting) tot AAA (beste vermelding). De beste terreinen werden voorgelegd aan de taskforce die op zijn beurt een voorstel deed aan de minister van Justitie en aan de toezichthoudende minister voor de Regie der Gebouwen. De eindbekrachtiging van de keuze van een terrein lag bij de minister van Justitie.

Het vinden van een geschikt terrein neemt veel tijd in beslag en bepaalt bovendien de locatie van de gevangenis en dus de beleidskeuze. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. In het project 4G (Dendermonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne) was het oorspronkelijk de beleidskeuze om naast de gevangenis in Dendermonde drie nieuw-

<sup>111</sup> Verslag van de Commissie voor de Justitie van 22 maart 2011, antwoord van minister De Clerck.

<sup>112</sup> Bij problemen met de stabiliteit in de oudste vleugels, werden slechts summiere herstellingswerken uitgevoerd. Bij veiligheidsrisico's op de binnenkoer door vallende brokstukken, werden enkel voorlopige stellingen geplaatst ter beveiliging.

<sup>113</sup> Zie ook bespreking in de Commissie voor de Justitie van 5 april 2011.

bouwprojecten te realiseren in de knelpuntregio's Charleroi/Mons voor Wallonië, Antwerpen voor Vlaanderen en Brussel. In Brussel kon men geen geschikt terrein vinden waardoor er werd uitgeweken naar Leuze-en-Hainaut in Wallonië. Voor het project in Wallonië raakten het Waals Gewest en de gemeente Sambreville het eens over een terrein. De federale overheid wil echter de saneringskosten voor dit vervuilde terrein niet voor haar rekening nemen. Bovendien wil de regering geen risico's nemen voor de volksgezondheid. Daarom werd de keuze voor Sambreville verlaten. Intussen werd in dit dossier geen verdere vooruitgang geboekt. Om tegen het najaar 2013 toch vier nieuwbouwprojecten te realiseren, werd het vervangbouwproject voor Namen en Dinant, waarvoor een terrein in Marche-en-Famenne werd gevonden, opgenomen in het project 4G. Pas wanneer in de plaats van Sambreville een nieuwe locatie is gevonden en het project is gerealiseerd, zal de nieuwe gevangenis in Marche-en-Famenne dienst doen als vervanging voor Namen en Dinant zoals oorspronkelijk was gepland. Ook voor het project in Vlaanderen verliep de zoektocht naar een geschikt terrein niet zonder problemen. Voor de knelpuntregio Antwerpen werd een terrein in Puurs gevonden. Deze site zou dan bovendien dienst doen als extensie voor Antwerpen totdat de vervangbouw daar zou zijn gerealiseerd. In de zomer van 2009 werd het terrein in Puurs verlaten wegens te ernstige vervuiling en werd een terrein in Beveren gekozen. Voor de vervanging van de gevangenis in Antwerpen, gepland tegen einde 2016, werd nog steeds geen terrein gevonden. Intussen ligt het project stil en is er dringend een doorstart nodig.

### *Alternatieve financiering*

Op 29 februari 2008 besliste de ministerraad dat de Regie der Gebouwen voor de oprichting van een aantal nieuwe strafinrichtingen technieken van alternatieve financiering mag gebruiken. Voor de vier nieuwe gevangenis van het project 4G en voor het vervangbouwproject in Haren koos de Regie der Gebouwen voor een publiek private samenwerking (PPS) via een DBFM-formule (*Design, Build, Finance, Maintain*). In deze formule staat de privépartner in voor het ontwerp, de bouw en de financiering van het project en moet hij zorgen voor het onderhoud gedurende een lange periode, bv. 25 jaar voor het project 4G. In ruil daarvoor betaalt de overheid aan de privépartner een beschikbaarheidsvergoeding. Aan het einde van de looptijd van de DBFM-overeenkomst wordt de infrastructuur overgedragen aan de overheid.

De redenen voor de keuze voor DBFM zijn het budget, de ESR<sup>114</sup>-neutraliteit en de timing. Het gaat immers om enkele omvangrijke projecten die binnen een relatief korte periode moeten zijn gerealiseerd. Door de ESR-neutraliteit van de DBFM-constructie kunnen de investeringskosten over de volledige beschikbaarheidsperiode worden gespreid. Dit in tegenstelling tot een klassiek investeringsprogramma waarbij de investeringsuitgaven volledig ten laste zijn van de begrotingsjaren waarin zij worden gedaan. Concreet betekent dit dat enkel de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen voor deze gevangenis ten laste zullen zijn van het respectievelijke begrotingsjaar. De ESR-neutraliteit houdt ook in dat de opdrachtnemer het bouwriskico en het beschikbaarheidsrisico moet dragen. Elke vertraging in de bouw of een technisch gebrek kan dus leiden tot een uitstel van betalingen (bouwriskico). De opdrachtnemer heeft er dus alle baat bij zich aan de vooropgestelde timing te

---

<sup>114</sup> Europees Stelsel van Rekeningen.

houden. Daarnaast moet de opdrachtnemer ervoor zorgen dat de gevangenis gedurende de volledige beschikbaarheidsperiode aan bepaalde operationele eisen (outputspecificaties) blijft voldoen (beschikbaarheidsrisico). Het niet naleven van deze verplichtingen kan leiden tot sancties of *beschikbaarheidskortingen*.

De Regie der Gebouwen heeft van bij de aanvang van het project 4G rekening gehouden met de ESR-neutraliteit. In de knelpuntennota van 24 april 2009 die door de consultant bij het project 4G werd opgesteld en die werd besproken in het maandelijks overleg met de Regie der Gebouwen werd dit reeds aangehaald. In deze knelpuntennota wijst de consultant erop tijdig advies te vragen aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR). Op 14 december 2009 vraagt de Regie der Gebouwen schriftelijk advies aan het INR over de toepassing van ESR 95 op de type-DBFM-contracten voor de bouw van vier nieuwe gevangenissen. Het INR stelt in zijn advies van 5 januari 2010 dat de geplande investering moet worden geboekt op de rekeningen van de privépartner (de opdrachtnemer) en dat enkel de periodieke vergoedingen aan deze opdrachtnemer moeten worden geregistreerd aan de uitgavenzijde van de Regie der Gebouwen. Het INR voegt hier wel aan toe dat dit advies gebaseerd is op de beschikbare informatie in januari 2010. Het advies zal dus nog moeten worden bekrachtigd na onderzoek van het volledige dossier en meer bepaald van de definitieve versie van het contract.

Voor de verdere onderbouwing van de keuze voor een publiek-private samenwerking (PPS) werd geen volwaardige meerwaardetoets of *public private comparator* (PPC) uitgevoerd, die de meerwaarde van een dergelijke PPS-formule analyseert ten opzichte van een klassieke financiering. Nochtans kan een dergelijke PPC, naast een inschatting over de mogelijke meerwaarde van PPS, ook dienen als een benchmark voor de projectvoorstellen van de private kandidaten tijdens de selectiefase. In dit geval spreekt men eerder van een *public sector comparator* (PSC).

Het Vlaams Kenniscentrum PPS heeft in verschillende adviezen aangedrongen op een PPC ter onderbouwing van de principebeslissing van de Vlaamse Regering. Ook de consultant heeft van bij de aanvang gewezen op het belang van een meerwaardetoets, in het bijzonder een PSC, om deze te gebruiken als onderhandelingsinstrument in de aanbestedingsprocedure. Het begeleidingscomité 4G besliste dan ook dat de Regie der Gebouwen een dergelijke PSC moest opstellen<sup>115</sup>. Dit werd echter niet uitgevoerd.

De keuze voor een onderhandelingsprocedure met bekendmaking in de DBFM-constructie wordt daarentegen grondig en voldoende gemotiveerd in de nota aan de ministerraad van 11 mei 2009. Op 15 mei 2009 keurt de ministerraad deze procedure goed.

## 7.3 Toepassing van de maatregelen

### 7.3.1 Taakverdeling en algemene coördinatie

#### **Taakverdeling**

In juli 2008 sloten de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen een samenwerkingsprotocol om de rechten en de plichten te bepalen van de verschillende partijen die betrokken zijn bij

<sup>115</sup> Verslag vergadering begeleidingscomité van 28 april 2009, punt 2.3. *Meerwaarde*.

de gebouwen van de Penitentiaire Instellingen van de FOD Justitie. Het gaat om bouw-, renovatie-, inrichtings- en beveiligingswerken die zijn bepaald in het Masterplan 2008 alsook in de jaarlijkse lijst van alle behoeften.

Het samenwerkingsprotocol past in het geïntegreerd management- en operationeel plan 2008-2014 van de FOD Justitie. Die wil *“met zijn partners alle initiatieven ontplooiën om te voorzien in voldoende capaciteit met betrekking tot de vrijheidsbeperkende straffen evenals met betrekking tot de alternatieve straffen en maatregelen”*. Dit wordt verder geconcretiseerd in de doelstelling dat de FOD Justitie de samenwerking met de partners wil expliciteren op basis van welomlijnde *service level agreements* en samenwerkingsakkoorden.

Het samenwerkingsprotocol beschrijft de volgende taken voor de Regie der Gebouwen:

- *“de technische definitie van de functionele behoeften inzake organisatie en veiligheid die beschreven zijn door de FOD Justitie;*
- *de ontwikkeling van het project;*
- *het management van het project;*
- *de architecturale en technische studies;*
- *de vergunningen;*
- *de veiligheidscoördinatie van de werkzaamheden;*
- *de administratieve en juridische procedures voor de gunning van de opdrachten;*
- *de controle op de uitvoering van het bestek;*
- *de oplevering(en) en de begeleiding bij de opstartfase”.*

De Regie kan beslissen het geheel of een deel van de studies, werken en controles uit te voeren of te doen uitvoeren door een privéfirma.

De Regie der Gebouwen en de FOD Justitie bepalen samen de projecten. Voor de uitvoering van de projecten deelt de FOD Justitie zijn functionaliteitseisen en kwaliteitsnormen mee aan de Regie der Gebouwen, die ze omzet in technische eisen, een bestek. De FOD Justitie bepaalt in deze fase ook de eisen over veiligheid en formuleert zijn prioriteiten over de uitvoeringstermijnen. De Regie der Gebouwen vervult vervolgens de rol van opdrachtgever voor de verschillende projecten en neemt alle prestaties en verplichtingen op zich die inherent zijn aan die rol (organisatie van de overheidopdrachten, sluiting van contracten in het kader van de bouwprojecten, (bege)leiding van de uitvoering van die projecten).

Het samenwerkingsprotocol bepaalt verder het volgende:

- de procedures voor wijzigingen aan het behoefteprogramma en aan het project;
- de bepalingen voor de opvolging van de projecten;
- de evaluatie, wijziging en inwerkingtreding van het samenwerkingsprotocol.

Twee structurele aanpassingen vereenvoudigen de uitvoering van het samenwerkingsprotocol. Bij de FOD justitie werd de dienst Ondersteuning, Gebouwen en Veiligheid uitgebreid en gereorganiseerd om de infrastructuurwerken op een meer adequate en gestructureerde manier te kunnen opvolgen. Binnen de Regie der Gebouwen werd een dienst Klantenbeheer opgericht, waarbinnen ook voor de FOD Justitie een klantenbeheerder werd aangesteld. Hij fungeert als centraal aanspreekpunt en centraliseert alle behoeften.

Hoewel al deze maatregelen leiden tot veel communicatie en verschillende vormen van overleg tussen de verschillende actoren, gebeurt dit vaak informeel en niet gedocumenteerd. Er heeft ook nog geen evaluatie van het samenwerkingsprotocol plaatsgevonden, ondanks de bepaling daarover in het protocol zelf.

Het samenwerkingsprotocol regelt de algemene principes van de taakverdeling tussen de Regie der Gebouwen en FOD Justitie. De ministerraad keurde op 1 juni 2011 een nieuwe versie van het *Administratief Reglement* goed. Hierin worden concrete afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de Regie der Gebouwen en al haar klanten, bv. welke onderhoudswerken ten laste van de Regie vallen en welke ten laste van haar klanten. Het reglement werd ook aangepast aan de nieuwe structuur van de Regie.

### ***Algemene Coördinatie Masterplan***

Voor de coördinatie van het Masterplan werd een taskforce opgericht. Daarin zijn de beleidscellen van de minister van Justitie en de minister van Financiën (als toezichthoudend minister voor de Regie der Gebouwen), de dienst ondersteuning, gebouwen en veiligheid van de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen (als voorzitter) vertegenwoordigd. Ook de projectmanager 4G en eventueel andere (assistent-)projectmanagers, de klantbeheerder voor Justitie bij de Regie der Gebouwen, de *single point of contact* (SPOC) van de FOD Justitie en andere centrale actoren nemen aan deze vergaderingen deel. De taskforce is de ontmoetingsplaats bij uitstek voor de coördinatie van het Masterplan en komt tweewekelijks samen.

Uit de verschillende verslagen, die de titel *Nieuwe Gevangenissen* dragen, blijkt echter dat de meeste aandacht van de taskforce uitging naar de bouwprojecten, in eerste instantie het project 4G. De minister van Justitie drukte nochtans de wens uit om alle projecten van het Masterplan te bespreken in de taskforce. Ook de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen vroeg een *“samenvattende tabel”* te maken met *“het aantal projecten, in grote lijnen de timing ervan, de te volgen procedures en de werkgroepen die de werken opvolgen”*<sup>16</sup>. Dit gebeurde slechts deels.

## **7.3.2 Bouwprojecten**

### ***Coördinatie***

De nieuwbouwprojecten via DBFM in Dendermonde, Beveren, Marche-en-Famenne en Leuze-en-Hainaut zijn ondergebracht in één project onder de noemer 4G. Het project 4G wordt geleid door een projectmanager bij de Regie der Gebouwen, bijgestaan door een assistent-projectmanager per gevangenis. Aangezien het werken via een DBFM-formule nieuw is voor de Regie der Gebouwen, was het noodzakelijk een consultant te betrekken bij het project voor de nodige expertise. Bovendien wordt deze consultancy ingeschakeld als een leerproces voor de betrokken projectmanager en assistent-projectmanagers. Door de kennis die zij doorheen deze projecten vergaren, kunnen de consultancy-opdrachten voor toekomstige projecten beperkt worden. De ontmoetingen tussen de consultant en de taskforce in het kader van 4G worden georganiseerd in het begeleidingscomité. De consultant

---

<sup>16</sup> Verslag vergadering taskforce 2 maart 2010.

rapporteert via een maandelijks verslag. De totale kostprijs van deze consultancy wordt intussen geraamd op 2,7 miljoen euro (ten opzichte van de oorspronkelijke inschatting van 1,3 miljoen euro).

Het is onduidelijk hoe de voorbereidingen en de coördinatie van het project Haren (vervanging van de Brusselse gevangenis) zijn verlopen. Uit de interviews met de Regie der Gebouwen, het DG EPI en de beleidscel van de minister van Justitie blijkt dat meerdere werkgroepen dit project voorbereiden. Bij de Regie der Gebouwen werden een assistent-projectmanager en een projectmedewerker specifiek voor Brussel toegevoegd aan de projectleider *Nieuwe Gevangenis*. Het is dan ook de Regie der Gebouwen die heeft ingestaan voor de uitvoering van het project tot nu toe (o.a. aankoop terrein, metingen, bestek consultant). Er zal een consultant worden aangesteld die de Regie der Gebouwen zal bijstaan bij de verdere uitvoering van het project. Door de ervaringen in het project 4G zal de Regie der Gebouwen een deel van de DBFM-formule zelf kunnen uitwerken. De opdracht van de consultant zal dan ook beperkter zijn dan bij het project 4G.

Ook voor de andere vervangbouwprojecten, Antwerpen, Merksplas en Namen/Dinant is het onduidelijk hoe de coördinatie verloopt. Voor deze projecten werden nog geen (assistent)-projectmanagers aangesteld. De projecten Antwerpen en Namen/Dinant zitten echter nog in de fase van de zoektocht naar een geschikt terrein (zie punt 7.2.3). Voor Merksplas is de bouwhistorische studie gestart en moet het behoeftesprogramma van Justitie worden afgetoetst. Deze uitvoerende taken zijn in handen van de Regie der Gebouwen maar er zijn geen aanwijzingen van een projectmatige aanpak.

Voor het FPC Gent werd gedurende de hele ontwerpfasen samengewerkt met de vzw Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent (vzw PFPCG) (zie hoofdstuk 8). Het overleg met de Regie der Gebouwen situeerde zich hoofdzakelijk in de periode 2007 tot maart 2008. Toen het ontwerp voor de buitenzijde en de inplanting vast lag, met het oog op de stedenbouwkundige vergunning, viel het overleg stil. De toekomstige uitbater zou wel nog voorstellen kunnen doen over de binneninrichting. Aangezien er nog geen aanbesteding is voor de uitbating, zijn ook deze voorstellen nog niet gedaan. Ook aan de vzw PFPCG werd sinds 2008 geen advies meer gevraagd. Naarmate de bouwwerken zullen vorderen, kan het uitblijven van een uitbater aanleiding geven tot toekomstige meerkosten. Hoe verder het gebouw gevorderd is, hoe moeilijker het zal zijn aanpassingen te doen op advies van de uitbater. Het is immers de uitbater die de leefbaarheid in het gebouw moet garanderen, afgestemd op de bescherming van de maatschappij en op het therapeutisch concept.

Enkele leden van de vzw PFPCG maakten ook deel uit van een werk- en adviesgroep bij de minister van Justitie. In deze adviesgroep werd het algemeen concept uitgewerkt voor de bouw van de forensische psychiatrische centra in België. Het is dan ook in deze adviesgroep dat het concept voor de bouw van het FPC Antwerpen gegroeid is. Een lid van de vzw PFPCG maakte ook deel uit van het selectiecomité voor het ontwerp van het FPC Antwerpen en bepaalde op die manier mee de keuze. De vzw PFPCG speelt echter verder geen enkele rol in het dossier FPC Antwerpen. Bovendien is er voor het project in Antwerpen geen omkadering zoals dit in Gent het geval is. De uitvoering van het bouwproject FPC Antwerpen wordt aangestuurd vanuit de Regie der Gebouwen en bevindt zich in de studiefase (voorontwerp).



De Regie der Gebouwen maakte voor de gesloten jeugdinstelling in Achêne zelf een ontwerp. Ook voor dit project werd een assistent-projectmanager aangesteld bij de Regie. Het is niet duidelijk hoe dit project verder wordt gecoördineerd. De plannen werden afgewerkt maar het verdere verloop van de gunningsprocedure is nog onduidelijk.

### ***Stand van zaken en timing***

Bij een eerste stand van zaken van het Masterplan in december 2008<sup>117</sup> werd de timing voor de nieuwbouwprojecten op 2012 gehouden. Het Masterplan werd uitgebreid met de vervangbouwprojecten met een timing van 2013 voor de vervanging van Merksplas en Namen/Dinant. De vervanging van Antwerpen en Vorst/St.-Gillis/Berkendael werd gepland voor 2016.

De consultant voor het project 4G stelde al tijdens de startvergadering van 14 april 2009 dat een deadline van 31 december 2012 zeer krap was. Bij een volgende aanpassing van het Masterplan in december 2010<sup>118</sup> werd de timing voor de projecten 4G aangepast tot het najaar 2013. Ook de timing voor de FPC in Gent en Antwerpen werd bijgesteld naar midden 2013. Voor de gesloten jeugdinstelling in Achêne wordt het einde van de werken gepland eind 2013.

In dezelfde nota aan de ministerraad van december 2010 krijgt het vervangbouwproject voor Vorst/St.-Gillis/Berkendael een concretere invulling. Er zal een nieuw penitentiair complex worden gebouwd in Haren met een totaal van 1.190 plaatsen waarvan 160 voor vrouwen en 30 voor jongeren. De timing wordt behouden op 2016, hoewel de taskforce al op 28 september 2010 inschatte dat dit project pas tegen einde 2017 voltooid zal zijn.

Voor de vervanging van de gevangenis van Antwerpen wordt in de nota van december 2010 geen nieuwe timing opgenomen. Voor de vervanging van de gevangenissen van Namen en Dinant kan geen concrete timing worden gegeven door de bovenvermelde problemen met de voorgestelde terreinen in Sambreville. De vervanging van een gedeelte van de oude strafinrichting van Merksplas zal tegen 2015 worden gerealiseerd.

Op basis van de informatie die de (assistent)-projectmanagers bij de Regie der Gebouwen aan het Rekenhof hebben bezorgd in maart en april 2011, moet de timing van een aantal projecten verder worden bijgesteld. De realisatie van het FPC Gent wordt lichtjes verschoven tot oktober 2013. Het FPC Antwerpen zal pas tegen einde 2014 gerealiseerd zijn. De oplevering van de gesloten jeugdinstelling in Achêne is gepland begin 2014. Voor het project Haren (vervanging Vorst/St.-Gillis/Berkendael) wordt de inschatting van de taskforce, einde 2017, bevestigd.

---

<sup>117</sup> Nota van 15 december 2008, goedgekeurd op de ministerraad van 19 december 2008.

<sup>118</sup> Nota van 14 december 2010, goedgekeurd op de ministerraad van 15 december 2010.

Op basis van de meest recente timing kan het volgende overzicht worden gegeven:

**Tabel 21 – Tijdslijn projecten Masterplan<sup>119</sup>**

| Datum                   | Project           | Type | Bijkomend | Bijkomend cumulatief |
|-------------------------|-------------------|------|-----------|----------------------|
| Gerealiseerd            | Diverse           | R+U  | 356       | 356                  |
| November 2011           | Wortel            | U    | 60        | 416                  |
| November 2011           | Turnhout          | U    | 74        | 490                  |
| Einde 2011              | St.-Gillis        | R    | 102       | 592                  |
| September 2012          | Hoogstraten       | U    | 15        | 607                  |
| Midden 2013             | Leuven            | U    | 70        | 677                  |
| Oktober 2013            | Gent FPC          | NB   | 272       | 949                  |
| Najaar 2013             | Dendermonde       | NB   | 276       | 2.161                |
|                         | Beveren           | NB   | 312       |                      |
|                         | Leuze-en-Hainaut  | NB   | 312       |                      |
|                         | Marche-en-Famenne | NB   | 312       |                      |
| Begin 2014              | Achêne jeugd      | NB   | 120       | 2.281                |
| Einde 2014              | Antwerpen FPC     | NB   | 180       | 2.461                |
| 2015                    | Merksplas         | VB   | 16        | 2.477                |
| Einde 2016              | Antwerpen         | VB   | 1         | 2.478                |
| Onbekend <sup>119</sup> | Vorst             | R    | 5         | 2.483                |
| Einde 2017              | Haren             | VB   | 86        | 2.569                |
| Onbekend                | Namen/Dinant      | VB   | 204       | 2.773                |
|                         | Everberg          | U    |           |                      |

(NB= nieuwbouw; VB= vervangbouw; R= renovatie; U= uitbreiding capaciteit)

De bijkomende capaciteit in deze tabel houdt geen rekening met cellen die in tussentijd in onbruik raken of met de beëindiging van het verdrag met Nederland voor het gebruik van de penitentiaire instelling in Tilburg. De cijfers zijn gebaseerd op de capaciteit van de instellingen zoals meegedeeld door het DG EPI op 27 april 2011. Tussen de oplevering en de ingebruikname van de bouwprojecten moet men rekening houden met een inlooperperiode van zes maanden.

### **Budget**

Zoals eerder al geschetst, zullen de nieuwbouwprojecten in Dendermonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne worden gerealiseerd via een DBFM-formule. Dit betekent dat de overheid over een looptijd van 25 jaar een vergoeding per kwartaal zal betalen voor het ter beschikking stellen van de infrastructuur, het onderhoud, de catering, de afvalverwerking en wasserijdiensten. Deze vergoedingen zullen pas vaststaan wanneer de contracten worden gesloten. Op basis van de ingediende geoptimaliseerde offertes van

<sup>119</sup> Hoewel er geen concrete timing bekend is, zal de renovatie in Vorst logischerwijze worden gerealiseerd voor het vervangbouwproject Haren.

de voorkeursbieders kunnen de jaarlijkse vergoedingen voor de vier projecten samen op 53,4 miljoen euro worden geschat<sup>120</sup>. Deze vergoeding zal voor een deel door de FOD Justitie en voor een deel door de Regie der Gebouwen worden gedragen. Er is echter nog geen beslissing genomen wie welk deel van de vergoeding zal dragen.

De FPC in Antwerpen en Gent zullen worden gefinancierd via een hypothecaire lening op basis van de offerteprijs na consultatie van de banksector. De ministerraad van 12 maart 2010 legde het budget voor het FPC Antwerpen vast op 60 miljoen euro, na een verhoging van de capaciteit van 120 tot 180 bedden. Dezelfde ministerraad bracht het budget voor het FPC Gent op 80 miljoen euro. Ook de gesloten jeugdinstelling in Achêne zal via een lening worden gefinancierd. Voor dit project werd een budget van 55,6 miljoen euro goedgekeurd.

Het project in Haren is het grootste project uit het Masterplan en zal ook het grootste penitentiaire complex in België worden met 1.190 plaatsen. Dit project zal dan ook een belangrijke budgettaire impact hebben en zal via een DBFM-formule worden gefinancierd. De Regie der Gebouwen kan echter nog geen ramingen maken van de kostprijs van dit project aangezien zij nog niet over een goedgekeurd behoefteprogramma beschikt. Enkel de kostprijs van de terreinen staat vast. Voor de aankoop en onteigening van de percelen werd 65 miljoen euro vastgelegd via een transfer vanuit de interdepartementele provisie.

Ook voor de andere vervangbouwprojecten Antwerpen, Merkpplas en Namen/Dinant heeft men nog geen raming gemaakt van de benodigde budgetten. Over de financieringswijze is evenmin iets bekend.

De budgetten die hierboven zijn beschreven, hebben enkel betrekking op de kosten voor de investeringen in terreinen en gebouwen (voor de klassieke financiering) of voor het totaal van de volledige investeringskosten en de kosten voor het onderhoud en de facilitaire diensten (voor de DBFM-contracten). Daarnaast zal de bijkomende capaciteit echter leiden tot een aanzienlijke verhoging van de uitbatingskosten. Van deze bijkomende kosten, hoofdzakelijk personeelskosten, werd nog geen enkele raming gemaakt. Evenmin werd er een plan opgesteld voor de toekomstige aanwerving van het benodigde personeel.

### 7.3.3 Onderhoud en renovatie

Naast de grote projecten voor bijkomende capaciteit en herstel van verloren gegane capaciteit, werd in het Masterplan ook een inhaalprogramma voor renovatie, beveiliging en onderhoud opgenomen. Bedoeling was de capaciteit op peil te houden, de veiligheid te waarborgen en opnieuw te voldoen aan de vereisten van een humaan detentiebeleid.

De identificatie van de noden gebeurt enerzijds via werkaanvragen ingediend door de FOD Justitie en anderzijds door de Regie der Gebouwen zelf. Deze eigen initiatieven van de Regie komen voort uit overleg tussen de lokale directies en het DG EPI, uit de inschatting van de noden op het terrein of op basis van ervaring. Er bestaan geen vaste inspectiedata of geen onderhoudsplannen met vaste taken die na x aantal jaren terugkomen. Enkel de werkaanvragen vanuit de FOD Justitie worden bij de Regie gecentraliseerd in een Exceloverzicht

<sup>120</sup> Aangezien deze schatting gebaseerd is op de offertes van de onderhandelingsprocedure, geeft het Rekenhof geen verdere details.

en beheerd via een eenvoudige database. De eigen initiatieven van de Regie worden niet geregistreerd in een werkaanvraag. Er bestaat bijgevolg geen globaal overzicht van alle behoeften. In het verleden werden bovendien afgesloten of geannuleerde werkaanvragen niet altijd verwijderd, of werd niet altijd gewerkt met een eenduidige benaming zodat verschillende werkaanvragen eenzelfde project kunnen betreffen. Dit alles maakt de opvolging van de werkaanvragen en het bepalen van de prioriteiten moeilijk. In de toekomst zal de registratie en opvolging van alle behoeften, ook degene die door de Regie zelf werden bepaald, gebeuren via de informaticamodule Desk (momenteel in ontwikkeling).

Indien het gaat om gewoon onderhoud, gebeurt de planning van de werken door de buitendirecties van de Regie. De Regie geeft aan dat een belangrijk deel van de tijd gaat naar urgente herstellingen, die niet lang op voorhand kunnen worden gepland. In de verantwoording van de begroting wordt jaar na jaar aangegeven dat het toegekende budget voor gewoon onderhoud (omgerekend per vierkante meter) veel lager ligt dan wat de immobieliënsector noodzakelijk acht om waardevermindering van het patrimonium te vermijden. Het budget werd, buiten indexeringen, niet verhoogd sinds 2008 en bedraagt voor 2011 in totaal 28,5 miljoen euro voor alle gebouwen beheerd door de Regie. Het Rekenhof heeft geen cijfers over het deel van dit budget dat werd besteed aan de gevangenis.

Voor de investeringen en het buitengewoon onderhoud maakt de Regie jaarlijks een investeringsprogramma op voor het geheel van haar klanten. In samenspraak met de FOD Justitie bepaalt ze welke werken prioritair moeten worden opgenomen in het programma voor het volgende jaar. Traditioneel moet in de totale lijst van alle behoeften aanzienlijk worden gesnoeid, om het totaal van het investeringsprogramma binnen het toegestane budget te houden.<sup>121</sup> Welk aandeel van de voorstellen van de FOD Justitie uiteindelijk wordt opgenomen, is afhankelijk van hoe de Regie het totale budget verdeelt over al haar klanten.

Daarnaast bestaat nog een apart budget voor de uitvoering van het Meerjarenplan Justitie – deel gevangenis (begrotingsartikel 513.13 *“Investeringsprogramma in het raam van het ‘Meerjarenplan Justitie’ voor werken in de gevangenis”*). Dit kan uiteraard volledig worden opgevuld met projecten die de FOD Justitie prioritair toewijst aan het meerjarenplan.

Dit meerjarenplan voor de gebouwen van Justitie werd al op de ministerraad van 30 maart 2004 voorgesteld, dus nog voor de opmaak van het nieuwe Masterplan. In een eerste nota aan de ministerraad werd een bedrag van 194,5 miljoen euro gevraagd voor de gevangenis (plus 130 miljoen euro via alternatieve financiering voor Namen, Dendermonde en Antwerpen FPC). In de volgende jaren volgden zeer veel aanpassingen, totdat de ministerraad van 20 juli 2006 een nieuw plan goedkeurde met daarin een budget van 173,7 miljoen euro voor de gevangenis. Een groot aantal renovaties werd geschrapt ten opzichte van het eerste voorstel (min 40 miljoen euro) en het geplande bedrag voor de aanpassing van de keukens werd bijna gehalveerd (min 14 miljoen euro). De looptijd werd verlengd van 2008 naar 2010. In de volgende jaren werd de verdeling van het te besteden bedrag over de jaren voortdurend achteruit geschoven in de tijd. Eind 2007 werd van de 173,7 miljoen euro in totaal dan ook nog maar 29 miljoen euro vastgelegd.

<sup>121</sup> In de verantwoording bij de begroting 2010 gaf de Regie der Gebouwen aan 141 miljoen euro nodig te hebben om het investeringsprogramma volledig te kunnen uitvoeren, terwijl er maar 65 miljoen euro werd toegekend. Voor 2011 kreeg ze slechts 104 miljoen euro toegekend, terwijl ze 140 miljoen euro had gevraagd.

Bij de opmaak van het Masterplan in 2008 werd geen samenvatting gegeven van de niet uitgevoerde projecten uit het vorige meerjarenplan. Enkel voor de geplande investeringen in 2008, werden de verschillen opgelijst tussen het oorspronkelijke meerjarenplan en het nieuwe Masterplan<sup>122</sup>. Voor de volgende jaren gebeurt de afstemming niet. Het is niet duidelijk of het resterende saldo uit het meerjarenplan nog verder zal worden gebruikt voor de oude projecten of voor het nieuwe Masterplan<sup>123</sup>. Vanaf de begroting 2010 stapt men volledig af van de jaarlijkse uitsplitsing van het budget opgenomen in het meerjarenplan, en wordt het resterende saldo opnieuw verdeeld over 2010 (56,2 miljoen euro) en 2011 (33,1 miljoen euro).

In 2010 wordt slechts 24,2 miljoen euro besteed. Het overblijvende saldo van 65,1 miljoen wordt in de begroting van 2011 alweer herverdeeld over 2011 en 2012. Het is niet duidelijk hoe dit totale saldo zal worden verdeeld over de grote projecten voor bijkomende capaciteit en herstel van verloren gegane capaciteit en het algemene inhaalprogramma voor renovatie, beveiliging en onderhoud.

Voorts is het evenmin duidelijk volgens welk criterium de uit te voeren werken worden toegewezen aan het algemene investeringsprogramma van de Regie of aan het aparte budget voor het Meerjarenplan Justitie.

Bovendien blijkt jaar na jaar dat van het toegekende budget voor het Meerjarenplan Justitie- deel gevangenen, amper de helft effectief wordt opgebruikt<sup>124</sup>. Er zijn dus duidelijk ook andere dan budgettaire factoren die de uitvoering belemmeren. Als mogelijke verklaringen halen de verschillende administraties een tekort aan mankracht bij de Regie of een gebrekkige projectplanning of -opvolging aan.

### 7.3.4 Tilburg

De oorspronkelijke versie van het Masterplan 2008 verwachtte pas tegen eind 2012 een beduidende capaciteitsverhoging. Het probleem dat toen rees was een overbruggingsperiode waarvoor geen onmiddellijk antwoord binnen de eigen penitentiaire administratie beschikbaar was. Om dit probleem op te lossen sloot België op 31 oktober 2009 een verdrag met Nederland waarbij Nederland de penitentiaire inrichting (PI) van Tilburg met een capaciteit van maximum 681 plaatsen ter beschikking stelt van België. De Nederlandse overheid stelt ook het personeel en de materiële middelen ter beschikking. Voor de uitvoering van dit verdrag sloot België eveneens op 31 oktober 2009 een samenwerkingsovereenkomst met Nederland. Het verdrag trad in werking in februari 2010 en eindigt op 1 januari 2013. Er is een eenmalige verlenging van de overeenkomst met één jaar mogelijk (1 januari 2014).

<sup>122</sup> Verantwoording bij de Algemene Uitgavenbegroting 2009, p. 1154 e.v.

<sup>123</sup> Verantwoording bij de Algemene Uitgavenbegroting 2009, p. 1128: Het Masterplan zal worden gefinancierd door "de noodzakelijke kredieten in te schrijven op de begrotingen van 2008 en de volgende jaren van de Regie, op de daartoe specifiek voorziene artikelen" (nota aan de ministerraad van 14 april 2008, punt 9: voorstel van beslissing). Het is vooralsnog onduidelijk of hier bijkomende kredieten worden bedoeld, dan wel een gewijzigde aanwending van de kredieten die al waren opgenomen in het bestaande meerjarenplan, deel gevangenen.

<sup>124</sup> In 2008, 2009, 2010 bedragen de vastleggingen respectievelijk 19,7, 35,8 en 24,1 miljoen euro terwijl de budgetten respectievelijk 49,6, 72,8 en 56,2 miljoen euro bedroegen (het totale budget voor de drie jaren is niet gelijk aan de som van de drie afzonderlijke budgetten, door overdrachten tussen de opeenvolgende jaren). Na de vastlegging van de bedragen kan er ook bij de uitvoering van de projecten nog vertraging ontstaan. Zie verantwoording bij de begroting 2011: nog heel wat projecten *en cours* vanaf 2005.

De PI Tilburg fungeert in het Belgisch recht als een bijhuis van de strafinrichting in Wortel.

De forfaitaire basisvergoeding voor het ter beschikking stellen van de PI van Tilburg bedraagt 30 miljoen euro. Deze vergoeding geldt voor een minimum aantal van 500 personen. Per 50 extra detentieplaatsen is een maandelijkse vergoeding verschuldigd van 212.917 euro totdat een totaal aantal detentieplaatsen van 650 is bereikt. Voor elke detentieplaats boven het aantal van 650 die ter beschikking wordt gesteld, is een vergoeding verschuldigd van 140 euro per dag totdat het maximum van 681 is bereikt<sup>125</sup>. Daarnaast is nog een vergoeding verschuldigd voor het beveiligd vervoer van gedetineerden en personeel tussen de PI in Tilburg en de strafinrichting in Wortel. Per prestatie, dit is een rit heen en terug, wordt 455 euro aangerekend. Tot slot zullen ook de kosten voor medische zorg die buiten de PI maar op Nederlands grondgebied wordt verleend, worden gefactureerd aan België. Al deze vergoedingen worden geïndexeerd op basis van Nederlandse indexcijfers die betrekking hebben op loonkosten, huisvesting en exploitatie.

Aangezien de eerste gedetineerden pas in februari 2010 naar Tilburg werden overgebracht, werd voor 2010 een vergoeding pro rata aangerekend. Deze bedroeg 28.275.000 euro. Naast deze vergoeding voorzag het budget 2010 van Justitie in de volgende meerkosten:

- 132.000 euro voor het verblijf en de dienstverplaatsingen van het personeel naar de PI te Tilburg;
- 33.000 euro voor de inrichting van de transitzone<sup>126</sup> te Wortel;
- 202.000 euro voor transport en voeding voor gemiddeld twintig gedetineerden die verblijven in de transitzone te Wortel;
- 100.000 euro voor de medische verzorging;
- een verhoging van het personeelskrediet met 908.000 euro voor de versterking van het personeelsbestand in de inrichting van Wortel verbonden met de terbeschikkingstelling van de PI te Tilburg.

Samengeteld bedraagt de totale kostprijs voor 2010 ongeveer 29,5 miljoen euro.

Op 3 december 2010 besliste de ministerraad dat er voor 2011 150 extra plaatsen zullen worden opgenomen in Tilburg. In de praktijk betekent dit dat de volledige capaciteit van de PI, dit zijn 681 plaatsen, kan worden aangewend. In haar advies becijferde de Inspectie van Financiën de mogelijke budgettaire impact van deze beslissing<sup>127</sup>. Voor 2011 wordt een forfaitaire vergoeding aangerekend van 31.778.000 euro<sup>128</sup> voor 500 plaatsen. Daarbij komt de bijkomende vergoeding voor 150 plaatsen. Tegen de index voor 2011<sup>129</sup> bedraagt deze vergoeding 7.896.495 euro op jaarbasis. Indien de volledige capaciteit wordt benut, komt daar

<sup>125</sup> Artikel 26, Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen.

<sup>126</sup> De overbrenging van gedetineerden van en naar de PI in Tilburg gebeurt steeds via de strafinrichting in Wortel. Daarvoor werd een specifieke transitzone ingericht.

<sup>127</sup> Advies Inspectie van Financiën bij de nota aan de ministerraad van 23 november 2010 "Problematiek van de strafuitvoering en de overbevolking: dringend noodzakelijke bewarende maatregelen".

<sup>128</sup> Begroting 2011.

<sup>129</sup> De Inspectie van Financiën specificeerde niet of ze zich hiervoor op de Nederlandse indexcijfers baseert.

voor de plaatsen 651 tot en met 681 (31 plaatsen) nog eens 1.631.940 euro op jaarbasis bij. De administratie schat de bijkomende transportkosten op 40.000 euro per jaar. Over de impact van deze beslissing op de medische kosten, de personeelskosten te Wortel en de transportkosten voor personeel zijn geen cijfers bekend. In de veronderstelling dat deze gelijk blijven, kan de kostprijs voor 2011 voor de terbeschikkingstelling van de PI te Tilburg worden geraamd op ongeveer 42,5 miljoen euro voor de volledige capaciteit. In de begroting 2011 is echter slechts 31.778.000 euro ingeschreven.

Het Rekenhof merkte in de commentaar bij de begroting voor 2011 al op dat het ingeschreven krediet enkel toereikend is voor de financiering van 500 tot 526 detentieplaatsen<sup>130</sup>. De regering antwoordde dat *“de meerkost voor de stijging van de bezetting van 500 tot 650 gedetineerden in de inrichting van Tilburg wel degelijk werd opgenomen in de raming van de primaire uitgaven. De budgettaire dekking is gegarandeerd door de inschrijving van de meerkost in de interdepartementale provisie. Deze post maakt deel uit van de lijn “diverse maatregelen” van het budgettaire programma 03.41.1. In de loop van 2011 zal, naargelang de werkelijke kost, per verdelingsKB het krediet op de Ba 12.34 verhoogd worden”*.

In een nota aan de ministerraad van 22 april 2011 vraagt de minister van Justitie onder andere om de nodige middelen uit te trekken om acht personeelsleden aan te werven in het kader van de uitbreiding van de capaciteit in Tilburg. Hier staat een budget tegenover van 213.718 euro in 2011 en van 366.374 euro in 2012. De ministerraad van 29 april 2011 volgt echter het negatieve advies van de Inspectie van Financiën dat stelt dat het aanwezige administratieve kader in Wortel de uitbreiding in Tilburg moet opvangen.

## 7.4 Monitoring en evaluatie

### *Gebrek aan informatie*

Sinds de start van het Masterplan werd al verschillende keren een stand van zaken toegelicht in de ministerraad<sup>131</sup>. Voor de projecten die oorspronkelijk in het plan werden opgenomen, werd dan kort aangegeven of ze al werden uitgevoerd of wat de geplande einddatum is. Voor een aantal specifieke projecten werd de vooruitgang meer in detail geschetst of werden aanpassingen gevraagd. Om op regelmatige basis te kunnen beoordelen of het beleid moet worden bijgestuurd, ontbreekt echter nog belangrijke informatie.

Zo wordt wel een geactualiseerd overzicht gegeven van het aantal cellen dat werd gerenoveerd of gecreëerd door capaciteitsuitbreidingen op bestaande sites, maar wordt er niet systematisch een overzicht gegeven van de cellen die bijkomend in onbruik zijn geraakt en die ervoor zorgen dat de nettoaan groei van de capaciteit lager ligt<sup>132</sup>.

Voorts wordt er niet op regelmatige basis getoetst of het aantal extra plaatsen uit het Masterplan op middellange termijn voldoende is om aan de overbevolking te verhelpen, rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen sinds april 2008. Er wordt iedere keer gewezen

<sup>130</sup> Rekenhof, *Commentaar en Opmerkingen bij de Ontwerpen van Staatsbegroting voor het Begrotingsjaar 2011*, ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>131</sup> Zie ministerraden van 19 december 2008, 12 maart en 15 december 2010.

<sup>132</sup> Zie nota van 23 november 2010 aan de ministerraad die summier melding maakt van een verlies van een honderdtal cellen (bv. de sluiting van cellen in Jamioulx voor asbestverwijdering).

op de stijging van de overbevolking, maar verder dan het geven van de actuele cijfers en een beperkte prognose tot maximaal eind 2012 gaat men niet. Het Rekenhof plaatste een aantal cijfers naast elkaar in de onderstaande tabel. Ondanks de simplistische inschatting van de toekomstige evolutie, geeft dit overzicht belangrijke beleidsinformatie.

**Tabel 22** - *Raming van de capaciteit, bevolking en overbevolking op het einde van het jaar ingevolge het Masterplan*

|                  | Capaciteit (1) | Populatie (2) | Overbevolking |
|------------------|----------------|---------------|---------------|
| 2011             | 9.571          | 11.500        | 1.929         |
| 2012             | 9.586          | 12.000        | 2.414         |
| 2013             | 11.140         | 12.000        | 860           |
| 2014             | 10.759         | 12.000        | 1.241         |
| 2015             | 10.775         | 12.000        | 1.225         |
| 2016             | 10.776         | 12.000        | 1.224         |
| 2017             | 10.862         | 12.000        | 1.138         |
| Einde Masterplan | 11.071         | 12.000        | 929           |

- (1) Op basis van de capaciteit op 8 november 2010 en de meest actuele inschatting van de oplevering van de bestaande projecten (zie punt 7.3.2). Zo zal het Masterplan eind 2011 al 592 bijkomende plaatsen hebben gerealiseerd. Deze tabel houdt geen rekening met de periode tussen de oplevering van de gebouwen en de daadwerkelijke ingebruikname ervan.
- (2) Cijfers 2011 en 2012: inschatting door het DG EPI. Vanaf 2012 houdt het Rekenhof in dit overzicht de populatie stabiel; een zeer optimistische inschatting gezien de continue stijging tijdens de voorbije jaren.

Tot eind 2012 blijft de overbevolking toenemen en in dat jaar zal de kaap van 2.000 ruim worden overschreden. Het DG EPI wees eind 2010 al op de problematische toestand die zich de volgende twee jaar verder zou ontwikkelen<sup>133</sup>. Pas in 2013 komt er beterschap door de geplande ingebruikname van vijf nieuwe inrichtingen. Begin 2014 loopt het contract met Nederland af, zodat de 681 plaatsen in Tilburg verdwijnen. Dit zorgt opnieuw voor een stijging van de overbevolking boven de 1000, die tot eind 2017 zal aanhouden. Zelfs indien maatregelen zouden zorgen voor een stagnatie van de populatie vanaf 2012, blijft er na de voltooiing van alle projecten uit het Masterplan een tekort van meer dan 900 plaatsen.

Deze summier analyse onderstreept de nood aan een globaal beleidsplan, waarin het verwachte effect van alle beleidsinstrumenten wordt geïntegreerd en wordt bekeken in een meerjarenperspectief.

Tenslotte werd nooit een overzicht op lange termijn opgemaakt van alle kosten voor het volledige Masterplan, na alle uitbreidingen en aanpassingen ervan. Een actueel overzicht van enerzijds de totale initiële investeringskosten en anderzijds de evolutie van de recurrente jaarlijkse kosten van het totale plan ontbreekt. Hierin zouden alle kosten, zowel met betrekking tot de bouw en de financiering als het onderhoud en de uitbating, moeten worden

<sup>133</sup> DG EPI, *Perspectives de population pénitentiaire 2010-2012 au regard de la capacité*, 20 décembre 2010, 10 p.



opgenomen. De verschillende administraties argumenteren dat niet alle elementen bekend zijn om een dergelijke inschatting te maken (geen definitief behoefteprogramma voor alle projecten, geen zicht op de daling van de werkingskosten binnen de bestaande overbevolkte gevangenissen door bv. overplaatsing van personeel naar de nieuwe inrichtingen...). Dit belet niet om een overzicht op te maken waarin wordt gewerkt met een aantal hypothesen (die duidelijk worden vermeld) en dat na verloop van tijd kan worden verfijnd naarmate meer elementen bekend zijn. Op dit ogenblik bestaat geen inschatting op lange termijn van de totale kosten van het Masterplan ten laste van de Regie der Gebouwen en ten laste van de FOD Justitie.

### ***Kwaliteit van de informatie***

De informatie aangeleverd aan de ministerraden wordt ad hoc opgemaakt, vaak op het moment dat een aanpassing of een uitbreiding van het plan moet worden goedgekeurd. De Regie der Gebouwen maakt niet op regelmatige basis een stand van zaken op van alle projecten. De beleidscel van de FOD Justitie houdt zelf een stand van zaken bij op basis van de informatie verkregen via de taskforce. Het is echter niet altijd duidelijk hoe de informatie afkomstig van de Regie is onderbouwd. Verschillende projectmanagers volgen de projecten op, elk op hun eigen manier. Er bestaat geen uniforme procedure of een uitgewerkt opvolgingssysteem voor projectplanning en projectopvolging. Het is dan ook moeilijk de inschatting van deadlines te beoordelen, aangezien een aantal vragen onvoldoende zijn gedocumenteerd en geanalyseerd (Werden de kritische activiteiten en mogelijke knelpunten per project bepaald? Werde rekening gehouden met de ervaring opgedaan in de eerst uitgevoerde projecten?...).

De Regie heeft deze leemte onderkend en richtte recent de *Project Management Office* op. Deze afdeling zal in de toekomst de projectinformatie verzamelen, analyseren en aggregeren. Ze zal zich onder meer bezighouden met de volgende taken: het opzetten van een *Portfolio Management Systeem* voor een adequate inzameling en analyse van projectinformatie, het houden van projectaudits om de verstrekte projectinformatie te valideren, het definiëren van werkmethoden en standaarden voor projectmatig werken en kennisoverdracht tussen projecten.

## **7.5 Conclusies**

De erkenning van het structurele tekort aan cellen vormde de belangrijkste basis om in 2008 over te gaan tot een substantieel investeringsprogramma voor de gevangenissen. De verschillende projecten voor capaciteitsuitbreiding en renovatie werden gebundeld in het Masterplan. Er ligt echter geen grondige studie aan de basis van dit plan. De capaciteit werd niet op een objectieve wijze gedefinieerd en een systematische evaluatie van de resterende gebruiksduur en de gebruiksmogelijkheden van de bestaande gevangenissen ontbrak. Er werd met andere woorden geen nulmeting uitgevoerd van de bestaande toestand. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Masterplan op twee jaar tijd, 2008-2010, aanzienlijk werd uitgebreid en dat er zich nieuwe structurele problemen op het vlak van de infrastructuur blijven aandienen. Het gebrek aan een nulmeting heeft bovendien tot gevolg dat het moeilijk wordt te evalueren of de doelstellingen zullen worden bereikt. Om in te schatten

of de toestand in de gevangenissen daadwerkelijk is verbeterd, heeft men immers een duidelijk beeld van de bestaande toestand nodig. Hiertoe is het ook nodig op regelmatige basis een overzicht op te maken van bijkomende problemen, bv. cellen die intussen in onbruik zijn geraakt. Dit gebeurt tot nu toe niet.

Voorts werden ook de toekomstige noden onvoldoende bestudeerd. Aangezien nog volop werd gedebatteerd over de concrete toepassing van de nieuwe basiswet, werd er geopteerd voor standaardgevangenissen, niet gedifferentieerd volgens type van gevangenen (uitgezonderd voor geïnterneerden en jongeren), aan te bieden programma of regime... Er werd evenmin een studie voorgelegd over vernieuwende gevangenisconcepten. Door de eisen die werden gesteld voor de nieuwbouwprojecten kwam men al gauw bij het Ducpétiaux-concept uit, aangevuld met meer omkaderende infrastructuur. Er werd geopteerd voor gevangenissen van verschillende groottes, zonder duidelijke motivering. De omvang en de complexiteit van het vervangbouwproject te Haren maken dit tot een uniek project dat moeilijk vergelijkbaar is met de bestaande instellingen in België. Het Rekenhof stelt vast dat de keuze van de locatie van nieuwe instellingen vaak een knelpunt is in de realisatie van het Masterplan. De federale overheid is voor die keuze afhankelijk van procedures en beslissingen binnen de regionale en lokale overheden die soms moeizaam verlopen.

Het Masterplan krijgt de uiteindelijke titel *Masterplan 2008-2012-2016 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*. Naast capaciteitsuitbreiding is het bereiken van humane omstandigheden een basisdoelstelling. Wat deze *humane omstandigheden* precies inhouden, wordt niet verder bepaald. Het gebrek aan een duidelijk omschreven doelstelling in combinatie met de afwezigheid van een nulmeting van de bestaande toestand, zorgt er ook in dit geval voor dat deze doelstelling moeilijk kan worden geëvalueerd.

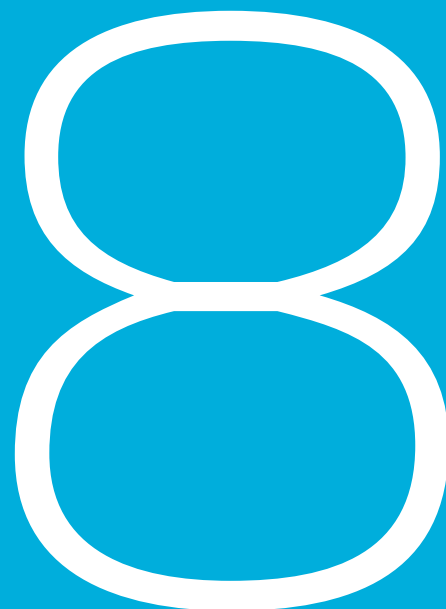
De realisatie van de verschillende projecten in het Masterplan is in handen van de Regie der Gebouwen, via het samenwerkingsprotocol met de FOD Justitie. Een aantal aanpassingen in de interne structuur van beide heeft communicatie en overleg gestimuleerd. Alle partners zijn ook vertegenwoordigd in de taskforce, die het Masterplan coördineert. Hoewel er rapportering is over de verschillende projecten, lijkt een gecoördineerde sturing van het volledige Masterplan vanuit de taskforce te ontbreken. Er bestaat ook geen allesomvattend en geactualiseerd overzicht van de voortgang van het Masterplan. Daarnaast is de informatie die de Regie der Gebouwen aanlevert niet voor alle projecten op een consistente manier opgebouwd. De projectplanning en -opvolging zijn er onvoldoende uitgebouwd en gestandaardiseerd. De ingeschatte einddatums voor de projecten zijn bijgevolg onzeker. Voor het deel onderhoud en renovatie ontbreekt een volledig overzicht van alle behoeften, waardoor de prioriteiten moeilijk kunnen worden bepaald. Er werden reeds verschillende initiatieven opgestart om bovenstaande problemen te verhelpen.

Op basis van de beschikbare informatie kan het Rekenhof geen raming maken van de budgettaire impact van het volledige Masterplan. De budgetten voor gebouwen en terreinen worden volgens de nood vrijgemaakt. Het is niet altijd duidelijk welke budgetten op welke begrotingsartikelen voor het Masterplan zullen worden gebruikt. Bovendien werd er nog geen raming gemaakt van de bijkomende kosten voor personeel en voor de overige uitbatingkosten van de bijkomende capaciteit. Ten slotte werden er nog geen afspraken gemaakt voor de verdeling van de kosten tussen de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie.

Het Rekenhof stelt vast dat zelfs indien maatregelen kunnen zorgen voor een stagnatie van de gevangenispopulatie vanaf 2012, er na de voltooiing van alle projecten uit het Masterplan een tekort blijft van meer dan 900 plaatsen. Er zijn bovendien nog een aantal onzekerheden. Voor die projecten waarvoor nog geen terrein werd gevonden, is het zeer de vraag of de vooropgestelde deadline zal worden gehaald. Naarmate vervangbouwprojecten vertraging oplopen, zal er tijdig meer moeten worden geïnvesteerd in de oude gevangenissen om de werking ervan langer te garanderen. Een tussentijdse evaluatie van het Masterplan, gekaderd in een gelijktijdige beoordeling van de andere beleidsinstrumenten, dringt zich dan ook op.

# Alternatieve opvang van geïnterneerden

Hoofdstuk





## 8.1 Omschrijving van de maatregel

Internering is een beveiligingsmaatregel die tezelfdertijd ook therapeutische zorg beoogt voor delinquenten die ontoerekeningsvatbaar zijn bij het plegen van een delict. Dit wordt geregeld door de wet van 1 juli 1964<sup>134</sup>. De beslissing tot internering (art. 7) wordt genomen door de onderzoeksgerechten (raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling) of de vonnisgerechten (correctionele rechtbank, hof van beroep of hof van assisen). De Commissies ter Bescherming van de Maatschappij (CBM) voeren de beschikkingen tot internering uit en plaatsen de geïnterneerde (art. 14) of laten hem op proef vrij, wanneer zijn geestestoestand voldoende verbeterd is en de voorwaarden voor zijn reclassering vervuld zijn (art.18). De internering is een maatregel van onbepaalde duur. De CBM's beslissen over de invrijheidstelling.

Het totaal aantal geïnterneerden in België wordt niet systematisch opgevolgd en is bijgevolg moeilijk te achterhalen. Uit een enquête bij de CBM's in 2009 bleken het er ongeveer 4000 te zijn<sup>135</sup>. Ongeveer de helft ervan is vrij op proef en wordt begeleid door de justitiehuisen.

Geïnterneerden kunnen opgevangen worden in:

- een instelling van de FOD Justitie: een gevangenis (met psychiatrische annex) of een instelling ter bescherming van de maatschappij (IBM). Dit geldt voor ruim een vierde van het totaal aantal geïnterneerden.
- een psychiatrisch ziekenhuis onder de bevoegdheid van een gewest of gemeenschap, met behandeling volgens de normen van Volksgezondheid; samen ongeveer een tiende van de geïnterneerden.
- een particuliere psychiatrische inrichting: ongeveer 16 % van de geïnterneerden.

Er is een verschil tussen de twee landsgedeelten in de beslissingen van de CBM's. Nederlandstalige CBM's gaan vooral interneren via artikel 18 (een verplichte opname in een particuliere psychiatrische inrichting via vrij op proef). Een geïnterneerde onder artikel 18 valt onder de gewone ziekteverzekering. De kosten van opvang in een psychiatrische inrichting zijn voor het RIZIV en voor de patiënt zelf (eventueel neemt een ocmw het deel van de patiënt ten laste). De Nederlandstalige CBM's passen artikel 14 (plaatsing) alleen toe als de patiënt om een bepaalde reden niet in de ziekteverzekering geraakt, wat zeldzaam is. De kosten zijn dan voor Justitie. De Franstalige CBM's passen in een eerste fase bijna altijd artikel 14 toe. Sommige geïnterneerden worden later vrijgesteld op proef als overgang naar de definitieve invrijheidstelling.

Sinds 2000 stijgt het aantal geïnterneerden in de gevangenis en instellingen ter bescherming van de maatschappij voortdurend: van 640 op 1 maart 2000 tot 1.103 op 1 maart 2011. Waar ze in 2000 nog 7 % van de gevangenisbevolking uitmaakten, zijn ze nu goed voor 10 % van de Belgische gevangenispopulatie.

<sup>134</sup> Wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten.

<sup>135</sup> *Hand. Senaat*, 23 februari 2011, COM 5-43.

Onderstaande tabel specificeert in welke instellingen van de FOD Justitie geïnterneerden worden opgevangen.

**Tabel 23 – Geïnterneerden in de instellingen van de FOD Justitie**

|                                     | Gemiddelde dagelijkse bevolking geïnterneerden 2010 | % geïnterneerden op totaal aantal gevangenen |
|-------------------------------------|---|--|
| Merksplas (IBM)                     | 325,7   | 49,5   |
| Turnhout (IBM)                      | 68,1  | 39,1   |
| Gent                                | 102,1   | 27,1   |
| Leuven hulp                         | 43,6  | 23,1   |
| Antwerpen                           | 81,7  | 12,3   |
| Brugge (vrouwenafdeling is ook IBM) | 33,0  | 4,3  |
| <b>Totaal Vlaanderen</b>            | <b>654,2</b>  | <b>12,8</b>                                  |
| Paifve (IBM)                        | 200,5   | 100  |
| Jamioulx                            | 35,2  | 10,6   |
| Namur                               | 16,3  | 8,4  |
| Mons                                | 29,3  | 7,3  |
| Lantin                              | 43,2  | 4,6  |
| <b>Totaal Wallonië</b>              | <b>324,5</b>  | <b>7,8</b>                                   |
| Vorst                               | 102,7   | 16,8   |
| Berkendael (IBM)                    | 6,4   | 8,5  |
| <b>Totaal Brussel</b>               | <b>109,1</b>  | <b>8,4</b>                                   |
| <b>Algemeen totaal</b>              | <b>1095,7</b>                                       | <b>10,4</b>                                  |

*Bron: Activiteitenverslag DG EPI 2010. Het algemeen totaal is iets hoger dan de som van de subtalen omdat gevangenen die 1 of 2 geïnterneerden opnemen, niet in de lijst staan vermeld.*

Er zijn grote regionale verschillen in het percentage geïnterneerden in de gevangenen. In Vlaanderen zitten de geïnterneerden gespreid over enkele gevangenen. In Wallonië zijn ze geconcentreerd in Paifve. Het aandeel geïnterneerden in de andere gevangenen is er klein. In Brussel zitten de mannelijke geïnterneerden in de gevangenis van Vorst.

De uitgaven voor geïnterneerden in de instellingen van de FOD Justitie maken deel uit van de uitgaven van de strafinrichtingen in het algemeen (organisatieafdeling 51). Ondanks opmerkingen van het Rekenhof dat het vanuit beheers- en controleoogpunt wenselijk is dat de begroting specifieke informatie zou bevatten over de uitgaven voor internering in de strafinrichtingen is hierin nog geen verandering gekomen<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> Rekenhof, 155<sup>e</sup> Boek, Deel I (1998-1999), p. 299. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## 8.2 Beleid

### 8.2.1 Overzicht

Sinds 1996 zijn heel wat beleidsinitiatieven genomen om de situatie van de geïnterneerden te verbeteren. De belangrijkste worden in bijlage 3 opgelijst.

Er bestaat een consensus dat geïnterneerden recht hebben op kwaliteitsvolle zorg die in overeenstemming is met die in de vrije samenleving. Die consensus bestaat al sinds de publicatie van het rapport van de Commissie Internering van 1999 en het Federaal Veiligheids- en Detentieplan van 2000 en ze is in overeenstemming met internationale normen<sup>137</sup>.

De centrale beleidsdoelstelling is sindsdien niet veranderd. Dat door de geïnterneerden geleidelijk uit de gevangenis te halen en ze naar aangepaste structuren te oriënteren ook de overbevolking in de gevangenis kan worden bestreden, wordt de eerste maal als expliciete doelstelling vermeld in de beleidsnota van Justitie voor 2007.

De klemtoon van de voorgestelde maatregelen in de beleidsnota's ligt op het versnellen van de uitstroom/doorstroom. Dat kan echter enkel volstaan als tegelijk de instroom van geïnterneerden in de gevangenis niet verder toeneemt. De nieuwe wet op de internering van 21 april 2007 bevat belangrijke bepalingen om het beslissingsproces aan de instroomkant te professionaliseren. Zo is er een systeem van accreditatie of erkenning van psychiatrische experts (art.5, § 2) als oplossing voor bepaalde kwaliteitsproblemen bij het psychiatrisch deskundigenonderzoek. Ook werd de taak van de Commissies voor Bescherming van de Maatschappij overgedragen aan de strafuitvoeringsrechtbanken om eenvormigheid in besluitvorming en methode te verkrijgen. De inwerkingtreding van deze wet is echter uitgesteld tot 1 januari 2012 omdat een aantal technische randvoorwaarden nog niet vervuld waren (zie 3.1.4). Omdat een aantal van die voorwaarden nog steeds niet zijn vervuld, is het twijfelachtig of de wet op 1 januari 2012 in werking zal treden. De koning kan wel elk artikel afzonderlijk vroeger in werking laten treden (art. 157). Momenteel is alleen artikel 120, eerste lid, over de overlegstructuur bij de FOD Justitie (zie verder), in werking getreden.

De regering heeft in 1999 het koninklijk besluit voor de instelling van een *Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum* (POKO of soms POKOC) goedgekeurd<sup>138</sup>. In het 155<sup>e</sup> boek van het Rekenhof<sup>139</sup> antwoordde de minister dat het POKO niet meteen zou worden opgericht vanuit budgettaire prioriteiten. Van 2000 tot 2007 waren de nodige personeels- en werkingskredieten opgenomen in een afzonderlijk budgettair programma (activiteitenprogramma 51/2) maar kwam het centrum nog steeds niet van de grond. De aanvankelijk uitgekozen site te Berkendael is onder druk van de overbevolking toegewezen aan de vrouwengevangenis. De minister stelde voor om het POKO onder te brengen in één van de twee FPC, maar hij zou ook andere (niet nader bepaalde) alterna-

<sup>137</sup> Regel 82 van de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners van de VN*: 'Persons who are found to be insane shall not be detained in prisons and arrangements shall be made to remove them to mental institutions as soon as possible'.

<sup>138</sup> KB van 19 april 1999 tot instelling van een Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum met het statuut van wetenschappelijke inrichting van de Staat

<sup>139</sup> Rekenhof, 155<sup>e</sup> Boek, Deel I(1998-1999), p. 301. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



tieven overwegen<sup>140</sup>. Het ontbreken van een observatiecentrum betekent dat in België een expertise in de gevangenis gebeurt<sup>141</sup>.

### 8.2.2 Huidig beleid

De straf- en strafuitvoeringsnota van de minister van Justitie (2010) stelt dat “tegen 2013 geïnterneerden die nu in de Belgische strafinrichtingen verblijven een plaats moeten krijgen in het externe forensische of reguliere zorgcircuit. Psychiatrische afdelingen van de gevangenissen zouden dan enkel nog dienen voor een restcategorie van inobservatiegestelden, inverdinkinggestelden met geestesstoornis of geïnterneerden die weder opgesloten worden en de zitting van de CBM afwachten”. Ook in deze nota wordt de maatregel niet enkel als noodzakelijk gezien vanuit humanitair standpunt, maar ook als een manier om de gevangenispopulatie te doen dalen. Bij de bespreking van de nota in de Kamer stelde de minister dat verdere stappen op het vlak van de problematiek van de geïnterneerden prioritair zijn<sup>142</sup>.

In de beleidsnota Justitie 2010 worden drie acties voorgesteld om de doorstroom van geïnterneerden naar het forensische en reguliere circuit te bespoedigen:

1. het starten met de bouw en de aanbesteding voor de uitbating van de forensische psychiatrische centra te Gent en te Antwerpen;
2. de verdere uitbreiding van de capaciteit van het externe zorgcircuit;
3. de verdere uitbouw van de zorgequipes in de gevangenissen.

Voorts wil de minister onderzoeken hoe de nieuwe wet op de internering stapsgewijs in werking kan treden<sup>143</sup>. Daarbij wil hij de wet evalueren, om hem zo nodig nog te actualiseren voordat hij, uiterlijk op 1 januari 2012, volledig in werking zal treden.

In recente beleidsnota's worden toetsbare doelstellingen geformuleerd voor de prestaties bij een aantal maatregelen (verhogen van het aantal plaatsen in het forensisch zorgcircuit met 560, de capaciteit van de 2 FPC's) maar nergens wordt geëxpliciteerd wat er van de maatregelen verwacht wordt op het vlak van de overbevolking.

### 8.2.3 Onderbouwing

#### *Versnellen van de doorstroom*

Het huidige beleid is grotendeels terug te voeren tot de beslissingen van de ministerraad van 30 en 31 maart 2004 en het daaruit voortvloeiende verslag van de werkgroep *Forensisch Psychiatrisch Zorgcircuit (2005)*, verder rapport-Cosyns genoemd.

Een belangrijk uitgangspunt van dit verslag is dat internering geen straf is. Geïnterneerden zijn zowel cliënten van justitie als patiënten van volksgezondheid. Justitie moet toezicht

<sup>140</sup> Straf- en strafuitvoeringsnota 2010, p. 29.

<sup>141</sup> In Nederland gebeurt dit in de vorm van een residentiële observatie van meerdere weken in een penitentiair observatiecentrum (Pieter Baan Centrum te Utrecht). Heimans, H., *Ad Rem*, themanummer vrijheidsberoving, 2010.

<sup>142</sup> *Parl. St. Kamer*, 24 maart 2010, DOC 52 2501/001 Straf- en strafuitvoeringsbeleid, p.43.

<sup>143</sup> *Parl. St. Kamer*, 24 maart 2010, DOC 52 2501/001 Straf- en strafuitvoeringsbeleid, p. 25. en *Hand. Senaat*, 5 februari 2009, 4-62, p. 59.

uitoefenen op het naleven van de verschillende fasen van de interneringsmaatregel en moet een volwaardige financiering voor de beveiligingsaspecten van het zorgcircuit waarborgen. Volksgezondheid draagt de verantwoordelijkheid voor de behandeling, begeleiding en revalidatie van de geïnterneerde<sup>144</sup>.

Het concept *zorgcircuit* komt uit de geestelijke gezondheidszorg. De verschillende behandelingsfasen moeten overeenstemmen met de behoeften van de patiënt en een continu zorgtraject vormen. Volksgezondheid werkt vanuit die visie aan een ruimere hervorming van de geestelijke gezondheidszorg in België<sup>145</sup>.

Gezien de verschillen in de specifieke voorzieningen formuleert het rapport-Cosyns aparte aanbevelingen voor beide landsgedeelten:

Franstalig:

- Omvorming van Paifve en Doornik (gewestinstelling) tot een forensisch psychiatrisch centrum (FPC);
- Renovatie en capaciteitsuitbreiding voor Paifve (al beslist op de ministerraad van 30 en 31 maart 2004);
- Forensische Psychiatrische Verzorgingstehuizen (PVT) ontbreken in het zorgcircuit en moeten worden gecreëerd.

Nederlandstalig:

- Oprichting van 2 FPC (al beslist op de ministerraad van 30 en 31 maart 2004). Dit onderdeel werd verder uitgewerkt in de ministerraad van 6 februari 2006<sup>146</sup>.
- De proefprojecten die vanaf 2001 via projectsubsidies ‘medium risk’-geïnterneerden uit de gevangenis laten doorstromen naar de psychiatrische centra van Zelzate, Bierbeek en Rekem zijn succesvol<sup>147</sup> en moeten worden bestendigd en uitgebreid.

Een aantal aanbevelingen geldt voor de twee landsgedeelten:

- Doorstroming, zeker van low risk geïnterneerden, naar het reguliere circuit moet mogelijk zijn.
- Er moet aandacht zijn voor wetenschappelijk onderzoek.
- Mentaal gehandicapten zouden via een aangepaste eenheid van een FPC moeten doorstromen naar een gespecialiseerd circuit.
- Het ziekenhuisstatuut en de financiering van de FPC moet worden geregeld.

<sup>144</sup> Werkgroep Forensisch Psychiatrisch Zorgcircuit – Syntheseverslag mei 2005, p.3.

<sup>145</sup> Beleidsnota inzake geestelijke gezondheidszorg, mei 2005.

<sup>146</sup> “Masterplan voor geïnterneerden in Vlaanderen”. Dit plan werd later geïntegreerd in het grote Masterplan (zie hoofdstuk 7).

<sup>147</sup> Van midden 2001 tot oktober 2005 werden 281 medische opnames gerealiseerd.

## Screening

Om de reële opvangnoden te bepalen werd in juni 2008 en augustus 2009 de populatie geïnterneerden in de gevangenis gescreend (onderstaande tabel).

**Tabel 24** – Populatie geïnterneerden in de gevangenissen in 2009

|               | Low care  | Medium care | High care  | Totaal      | %            |
|---------------|-----------|-------------|------------|-------------|--------------|
| Low risk      | 43        | 44          | 9          | 96          | 9 %          |
| Medium risk   | 27        | 227         | 130        | 384         | 36 %         |
| High risk     | 26        | 209         | 344        | 579         | 55 %         |
| <b>Totaal</b> | <b>96</b> | <b>480</b>  | <b>483</b> | <b>1059</b> | <b>100 %</b> |

Bron: DGZG (EPI)

De termen *high*, *medium* en *low care* verwijzen naar de behoefte aan zorg. De termen *high*, *medium* en *low risk* verwijzen naar het risico opnieuw een misdrijf te begaan, wat implicaties heeft voor de beveiliging.

Patiënten zouden dynamischer moeten worden ingedeeld in high-, medium of low risk, want een patiënt blijft niet altijd in dezelfde categorie, en bovendien op basis van meer verfijnde en algemeen aanvaarde criteria. Daarvoor is echter bijkomend wetenschappelijk onderzoek vereist. Volgens experts moeten geïnterneerden met een laag risicoprofiel in het reguliere zorgcircuit worden opgenomen. Voor geïnterneerden met een gemiddeld of hoog risicoprofiel is een meer beveiligde omgeving nodig<sup>148</sup>.

### **Wet op de internering van 21 april 2007**

Sommige bepalingen van de nieuwe wet op de internering blijken niet goed te zijn onderbouwd. Tijdens de hoorzittingen die de goedkeuring van deze wet voorafgingen, waren de uitgenodigde experts kritisch. Het in het licht van deze audit belangrijkste punt van kritiek was dat de nieuwe procedure te rigide is. Het traject dat de wet uittekent, correspondeert niet noodzakelijk met het verloop van een gepaste behandeling binnen een zorgcircuit volgens de experts. De experts verwachtten dat het ontwerp de output van geïnterneerden uit de gevangenissen sterk zou vertragen en ze vonden dat, hoewel een nieuwe wet nodig was, het vrijmaken van middelen voor de opvang van geïnterneerden hun situatie meer zou verbeteren<sup>149</sup>. Ondanks die kritische beschouwingen werd de wet goedgekeurd. Op één artikel na is hij echter tot nu toe niet uitgevoerd. Dat verklaart waarom de minister onderdelen van de wet wil evalueren voor ze in werking treden.

Die evaluatie gebeurt onder meer op basis van adviezen van de magistratuur, academische wereld en administratie. Een werkgroep Internering opgericht onder leiding van de

<sup>148</sup> Aanbevelingen van de werkgroep van het platform Justitie-Volksgezondheid aan de ministers van Justitie en Volksgezondheid betreffende de behandeling van de geïnterneerden in de forensisch psychiatrisch centrum van Gent en Antwerpen, 25 mei 2009

<sup>149</sup> *Parl. St. Kamer*, DOC 51 2841/004 en Pieters, F., "De strafuitvoeringsrechtbanken: Waar moet dat heen? Hoe zal dat gaan?" in Diverse auteurs, *Achter tralies*, Academia Press, 2009, p. 221.

procureur-generaal van Luik heeft een eerste lijst gemaakt van bepalingen in de wet die onderhevig zijn aan kritiek<sup>150</sup>. Beleidsbeslissingen blijven uit, wellicht in afwachting van een regering met volledige bevoegdheden.

### 8.3 Toepassing van de maatregelen

De bespreking van de maatregelen beperkt zich tot de drie acties geformuleerd in het huidige beleid.

Bij de eerste twee acties zijn zowel Volksgezondheid als Justitie betrokken. De zorg en behandeling zijn een aangelegenheid van Volksgezondheid, de beveiliging een taak voor Justitie. Voor een optimale uitvoering is er dus overleg nodig. Dat overleg, zowel lokaal als federaal, is omschreven in artikel 120 van de nieuwe wet op de internering. Volksgezondheid krijgt daarin echter geen plaats. Het koninklijk besluit dat uitvoering geeft aan dit artikel (zie 1.3.3) regelt enkel overleg “op vlak van de strafuitvoering” tussen de magistratuur, het DG EPI en het DG Justitiehuis en houdt geen rekening met de realiteit van het zorgcircuit.

Er bestaan wel ad-hocwerkgroepen, zoals de werkgroep van het platform Justitie-Volksgezondheid die advies gaf over de behandeling van de geïnterneerden in de FPC van Gent en Antwerpen, maar er is geen permanente overlegstructuur tussen Volksgezondheid en Justitie.

Het is opmerkelijk dat in het managementplan 2008-2014 en het operationeel plan van 14/12/2009 van de FOD Justitie – DG EPI de doelstellingen over samenwerking met volksgezondheid zeer voorzichtig worden geformuleerd: *mogelijkheid tot samenwerking volksgezondheid verkennen (geïnterneerden)* en *op basis van een analyse voorstellen formuleren ten aanzien van alle relevante partners*. Blijkbaar hebben het DG EPI en de FOD Volksgezondheid nog nooit formeel samengewerkt, terwijl de regering al sinds 2006 een beleid voert dat samenwerking veronderstelt.

#### 8.3.1 Forensische psychiatrische centra (FPC)

De regering wil tegen 2013 een forensisch psychiatrisch centrum (FPC) bouwen in Gent (Wondelgemse Meersen) en in Antwerpen (Linkeroever), omdat er nu in Vlaanderen geen hoogbeveiligde opvang bestaat voor medium en high risk geïnterneerden die een behandeling biedt volgens de normen van Volksgezondheid. In Antwerpen gaat het om een instelling van 180 bedden, in Gent om 272 bedden. De bouw is opgenomen in het Masterplan 2008-2012 (hoofdstuk 7).

De sector zelf wordt ook betrokken. De minister van Justitie heeft bijvoorbeeld op 1 juli 2007 de vzw Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent (een netwerk tussen zorgverstrekkers en wetenschappers – [www.pfpcg.be](http://www.pfpcg.be)) erkend als gesprekspartner bij de bouw van het FPC. Deze vzw heeft gedurende het ontwerpproces advies verleend aan zowel de Regie der Gebouwen als aan het ontwerpteam dat de bouwplannen van het FPC te Gent heeft getekend.

<sup>150</sup> Parl. St. Kamer, 24 maart 2010, DOC 52 2501/001 Straf- en strafuitvoeringsbeleid, p. 25.

Er is nog niets beslist over het statuut en de bekostiging van de FPC's. De keuze voor een gewone gevangenis, een psychiatrisch ziekenhuis of een mengvorm is nochtans bepalend voor wat volgt. Als de FPC's toch nog gewone gevangenissen zouden worden, bestaat het risico dat ze hetzelfde lot tegemoet gaan als de IBM. Hoewel de oorspronkelijke wet op de internering van 1930 de IBM als aparte instellingen zag binnen de strafinrichtingen voor de opvang van geïnterneerden, verschilt volgens het rapport-Cosyns de behandeling er niet van die in een gewone gevangenis. Het aspect zorg heeft er nooit de gewenste aandacht gekregen. Bovendien bepaalt het statuut de kostprijs (zorg kost meer dan bewaking) en het budget waarop de kosten worden aangerekend (FOD Volksgezondheid, RIZIV, Justitie).

De FOD Volksgezondheid subsidieert het zorgaanbod. Als de FPC ziekenhuizen worden, moeten ze een plaats krijgen binnen de wet op de ziekenhuizen en de wet op de ziekteverzekering<sup>151</sup>. Het RIZIV draagt dan de kosten voor behandeling en zorg. Er is nog niets beslist over welk forfait men zal gebruiken, welke referenties er per bed zullen worden gebruikt en op welke manier de ligdagprijs zal worden betaald. Het zorgtraject voor de geïnterneerden wordt onder leiding van de FOD Volksgezondheid voorbereid door de werkgroep van het platform Justitie-Volksgezondheid betreffende de behandeling van de geïnterneerden in de forensisch psychiatrisch centrum van Gent en Antwerpen. Die werkgroep heeft voor het FPC te Gent de kosten voor het verzorgend personeel geraamd (2009). Voor 272 patiënten zijn er, op basis van het zorgtraject van de werkgroep, 408,80 VTE nodig, wat op jaarbasis een kost van 22.484.000 euro betekent. Niettegenstaande de centra op korte termijn zullen worden opgeleverd, was er bij het afsluiten van deze audit geen overzicht van de totale werkingskosten van de FPC.

Hoewel er nog geen principiële beslissing is, volgt het beleid, op basis van de informatie die het Rekenhof verzamelde, momenteel het volgende scenario. De FOD Justitie bepaalt de veiligheidsnormen en draagt de bijkomende kosten van de beveiliging. Die zullen ten laste komen van het bestaansmiddelenprogramma van het DG EPI (51 02). Een raming van deze kosten is niet bekend.

Er zouden private uitbaters van de FPC's worden aangesteld. De kandidaat-uitbaters zouden volgens de minister nog inspraak moeten krijgen in het bouwproces, zodat bouwwerken en inhoudelijke werking op elkaar kunnen worden afgestemd, maar dat is ondertussen onrealistisch geworden voor andere kandidaat-uitbaters dan de vzw Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent. Het aanstellen van een uitbater impliceert ook een duidelijke visie op het statuut en de financiering van de FPC, en die ontbreekt vooralsnog. Voor de aanbesteding van de uitbating hebben Justitie en Volksgezondheid in overleg een ontwerp van bestek ontwikkeld maar bij het afsluiten van de audit moest de ministerraad het dossier nog goedkeuren. Die beslissing is dringend. Als de FPC's effectief in 2013 en 2014 in gebruik worden genomen, moet de aanwerving en de opleiding van verzorgend personeel zo vlug mogelijk worden opgestart, gezien de krappe arbeidsmarkt.

<sup>151</sup> Wet betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, gecoördineerd op 10 juli 2008 en wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994.

### 8.3.2 Uitbreiding van de capaciteit van het externe zorgcircuit

De uitbreiding van de capaciteit van het externe zorgcircuit is uitgewerkt in twee meerjarenplannen: een plan 2007-2010<sup>152</sup> en een plan 2009-2012.

Het eerste plan bevatte drie groepen maatregelen:

Tabel 25 - Meerjarenplan 2007-2010<sup>153</sup>

| Maatregel   | Prestatie   | Aantal personen uit de gevangenis |
|---|---|-----------------------------------|
| 1a Zorgcoördinator  | 6 werkingsgebieden  |                                   |
| 1b Financiële impulsen voor instellingen die low-risk geïnterneerden opvangen                                   | Vergoeding bij opname in reguliere instelling van 185,95 euro en eenmalige vergoeding van 200 euro voor overleg in zorgcircuit bij eerste aanmelding door CBM | 150                               |
| 2. Specifieke maatregelen voor medium-risk patiënten in gespecialiseerde voorzieningen in Vlaanderen en Brussel | 418 bijkomende plaatsen <sup>153</sup>  | 288                               |
| 3. Specifieke maatregelen voor medium- en high-risk patiënten in gespecialiseerde voorzieningen in Wallonië     | Medische equipe voor 45 nieuwe bedden in Paifve (high-risk) en middelen voor extra omkadering voor Doornik (medium-risk)                                      | 85                                |

Deze maatregelen moesten gefaseerd worden uitgevoerd, volgens de planning tegen 2010. In totaal moesten met dit plan 793 geïnterneerden de gevangenis kunnen verlaten: 523 geïnterneerden naar het externe zorgcircuit (zie tabel) en 270 naar het nieuwe FPC in Gent (het FPC Antwerpen wordt niet vermeld).

Het tweede plan stelt een totale bijkomende capaciteit van 560 plaatsen tegen 2012 voorop: 440 voor medium-risk geïnterneerden, 90 specifieke plaatsen voor seksueel delinquenten en 30 plaatsen voor mentaal gehandicapten met psychiatrische stoornissen. Het enige beschikbare document over dit plan is een fiche verkregen bij de FOD Volksgezondheid. Het plan 2009-2012 verwijst expliciet naar het rapport-Cosyns als bron voor de raming van de behoeften, maar er is geen enkele verwijzing naar het eerste plan. Een inschatting van het aantal effectief overgebrachte geïnterneerden bevat dit tweede plan niet. Volgens de FOD Volksgezondheid is het tweede plan een vervolg van het plan 2007-2010 voor de realisatie van bijkomende plaatsen voor medium-risk geïnterneerden. Vlaanderen, Brussel en Wallonië worden in dit tweede plan samengenomen.

<sup>152</sup> Uitbouw van een zorgnetwerk voor geïnterneerden, notificatie 27/10/2006.

<sup>153</sup> Het gaat niet enkel om bedden in psychiatrische ziekenhuizen, maar ook om plaatsen in psychiatrische verzorgingstehuizen of initiatieven voor beschermt wonen, zodat geïnterneerden kunnen doorstromen in het zorgcircuit en niet meer onnodig opgenomen blijven in een ziekenhuis.

### 1a. Zorgcoördinator

De wettelijke basis van de functie van zorgcoördinator is artikel 120 tweede lid van de nieuwe wet op de internering: *Bij elke strafuitvoeringsrechtbank wordt een coördinator aangewezen om de samenwerking tussen, enerzijds, Justitie en, anderzijds, de zorgsector te vergemakkelijken en om alle initiatieven te ontwikkelen die het mogelijk maken de opvang van de geïnterneerden te verbeteren.* Er is nog geen koninklijk besluit om dit artikel uit te voeren.

De FOD Justitie heeft een lastenboek opgesteld om personen uit de zorgsector te werven en er waren ook kandidaten. Op de begroting van de FOD Justitie (51.32.12.33) waren ook middelen gereserveerd: 374.000 euro in 2008, 381.000 euro in 2009 en 375.000 euro in 2010. Bij gebrek aan een wettelijke basis werd echter niet tot aanwerving overgegaan en werden de middelen niet gebruikt. In de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting 2011 verwijst de minister naar de ministerraadbeslissing van 24 maart 2011 om zorgcoördinatoren aan te werven als ambtenaar<sup>154</sup>. Via een dienstnota en een uitgewerkt functieprofiel<sup>155</sup> probeert de FOD Justitie nu in afwachting deze coördinatoren te werven via een interne vacature voor vier ambtenaren. Er is geen apart begrotingsartikel meer in de begroting 2011. Een coördinator is al actief. Het gebrek aan wettelijke basis wilde de FOD oplossen door via een programmawet de nieuwe wet op de internering (art.156 bis) zo aan te passen dat de zorgcoördinatoren in afwachting zouden worden toegevoegd aan de CBM. Die aanpassing is echter niet gebeurd. Het zal bovendien moeilijk zijn om met vier ambtenaren de oorspronkelijke doelstelling te realiseren om bij elk van de zes werkingsgebieden iemand aan te stellen..

### 1b. Financiële impulsen voor instellingen die low-risk geïnterneerden opvangen

Artikel 121 van de nieuwe wet op de internering kent structureel subsidies toe voor instellingen die low-risk geïnterneerden opvangen. Er is echter nog geen koninklijk besluit om dit artikel uit te voeren.

Sinds 2008 zijn voor die subsidies middelen gereserveerd op de begroting Justitie (51.32.33.08): 459.000 euro in 2008, 459.000 euro in 2009 en 438.000 euro in 2010, maar bij gebrek aan koninklijk besluit werden ze niet uitgegeven.

Om al in 2006 onder de bestaande wet instellingen die low-risk geïnterneerden opnemen extra subsidies te geven, werd door de programmawet (II) van 27 december 2006, artikel 14, tweede lid, van de wet op de bescherming van de maatschappij van 1 juli 1964 aangevuld als volgt: *De geschikte instellingen die geïnterneerden opnemen, kunnen daarvoor een subsidie ten laste van het budget van de Staat krijgen. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, de categorieën van geïnterneerden voor wie de instellingen recht op die subsidie hebben, evenals de regels voor de toekenning van die subsidie.* Ook deze bepaling is nog niet door een koninklijk besluit uitgevoerd. Bovendien is artikel 18 van de wet van 1 juli 1964, waarin verwezen wordt naar instellingen die geïnterneerden opnemen in het kader van de reclasseringsvoorwaarden vrij op proef, niet op gelijkaardige wijze aangevuld,

<sup>154</sup> Parl. St. Kamer, 19 april 2011, DOC 53 1349/007 p.4.

<sup>155</sup> Dienstnota Justitie 24/11/2010 en bijlage 1 (functieprofiel).

waardoor de subsidiëring niet voor alle instellingen zal gelden (art.18 wordt vooral door de Vlaamse CBM's toegepast).

Aangezien de maatregelen 1a en 1b niet zijn uitgevoerd, kunnen ze nog niet aan de geplande doorstroom van 150 geïnterneerden uit de gevangenis hebben bijgedragen.

## 2. Specifieke maatregelen voor medium-risk patiënten in gespecialiseerde voorzieningen in Vlaanderen en Brussel

Bijkomende plaatsen voor medium-risk geïnterneerden worden gecreëerd via "B4-contracten" van het budget financiële middelen van de ziekenhuizen<sup>156</sup>. Ook de bijkomende plaatsen voor seksueel delinquenten en mentaal gehandicapten volgen die regeling. B4-middelen zijn middelen die forfaitair de lasten dekken van een dertigtal zeer uiteenlopende initiatieven, waaronder deze "pilotstudies over de resocialisering van geïnterneerden". Ze worden toegekend op basis van jaarlijkse overeenkomsten tussen de instellingen en de minister van Volksgezondheid. De overeenkomsten omschrijven de zorgopdrachten die de contractant in het zorgtraject moet ontwikkelen. De projecten worden beheerd, opgevolgd en geëvalueerd door de FOD Volksgezondheid.

De financiering van het deel B4 gebeurt voor 77,23 % ten laste van het RIZIV en 22,77 % ten laste van de FOD Volksgezondheid.

In 2001-2002 werden naar aanleiding van een geslaagd proefproject forensische eenheden opgericht. Dat zijn psychiatrische ziekenhuizen binnen de algemene psychiatrie die bereid zijn om medium-risk geïnterneerden op te vangen. Deze projecten kregen hiervoor extra middelen van zowel de FOD Justitie als de FOD Volksgezondheid. Het rapport-Cosyns (2005) oordeelde dat deze projecten moesten worden bestendigd en uitgebreid. De minister schroefde de subsidies vanuit Justitie voor deze projecten begin 2006<sup>157</sup> terug en de projecten werden ten slotte volledig overgeheveld naar Volksgezondheid waar ze als B4-contracten werden opgenomen. Nergens is echter geëxpliciteerd wat voor deze proefprojecten het totale uitgetrokken budget is, hoeveel bijkomende plaatsen ze moesten opleveren en hoe lang de uitvoering zou duren.

Het plan 2007-2010 zorgt voor de uitbreiding die het rapport-Cosyns had gevraagd.

In 2007 was er 9,6 miljoen euro uitgetrokken voor de B4-contracten: 3,5 miljoen voor het voortzetten van de proefprojecten en 6,1 miljoen uit het plan 2007-2010. Het plan 2009-2012 moest vanaf 2009 voor een jaarlijkse stijging van het budget met een kleine 5 miljoen euro zorgen, of ongeveer 20 miljoen euro bijkomende middelen op 4 jaar. In 2009 werden de middelen toegekend, in 2010 werd het budget niet goedgekeurd, maar voor 2011 is er opnieuw vijf miljoen euro beschikbaar.

<sup>156</sup> KB van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, art. 15, 24°.

<sup>157</sup> Hand. Kamer, 7 februari 2006, CRIV 51 COM 845,p.32.



Volgende tabel toont de totale jaarlijkse uitgaven sinds 2007 via de B4 overeenkomsten. In 2011 zullen de bestede middelen volgens de FOD Volksgezondheid 21,3 miljoen euro bedragen.

**Tabel 26 – Financiële middelen besteed aan B4-contracten (in euro)**

|  | 2007      | 2008       | 2009       | 2010       |
|--|-----------|------------|------------|------------|
| Totaal bedrag uitgevoerd via B4 contracten | 9.461.913 | 10.201.182 | 15.089.288 | 15.886.897 |

Bron: FOD Volksgezondheid

Afhankelijk van het beschikbare budget worden er jaarlijks bijkomende plaatsen gecreëerd naargelang van de noden op het terrein. Er zijn geen expliciete jaarlijkse doelstellingen. De FOD Volksgezondheid gaat in de praktijk verder dan wat gepland is in de meerjarenplannen. Uit het overleg met de sector vloeien initiatieven voort die niet in de plannen waren opgenomen, zoals de creatie van 11 'outreachingteams' die instaan voor de vervolgzorg buiten het ziekenhuis.

In 2006 waren er 48 plaatsen voor medium-risk geïnterneerden, gecreëerd in het kader van de proefprojecten uit 2001. Van 2007 tot april 2011 zijn er 553 plaatsen bij gekomen: 421 in het kader van plan 2007-2010 (evolutie in onderstaande tabel) en 132 in het kader van plan 2009-2012.

**Tabel 27 – Bijkomende plaatsen voor medium-risk geïnterneerden in plan 1**

|  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|
| Gerealiseerde bedden – jaarlijks plan 1  | 246  | 85   | 45   | 30   | 15   |
| Gerealiseerde bedden – cumulatief plan 1 | 246  | 331  | 376  | 406  | 421  |

Bron: FOD Volksgezondheid

De 132 bijkomende plaatsen in het kader van plan 2009-2012 werden in 2009 gerealiseerd (waarvan 57 voor medium-risk geïnterneerden en 75 voor seksueel delinquenten). Door het niet toekennen van de middelen voor 2010 werden er dat jaar geen bijkomende plaatsen gecreëerd.

Het plan 2007-2010, met als doelstelling 418 bijkomende plaatsen, werd in 2011 volledig gerealiseerd. Het plan 2009-2012 heeft achterstand opgelopen. Op twee jaar tijd zijn slechts 132 bedden van de geplande 560 (24 %) gerealiseerd. De geplande 30 plaatsen specifiek voor mentaal gehandicapten met psychiatrische stoornissen zullen met de middelen van 2011 gerealiseerd worden.

Tot nu toe is er nog geen structurele financiering voor de opvang van geïnterneerden in het externe zorgcircuit. De FOD Volksgezondheid wacht de verwezenlijking en evaluatie van de meerjarenplannen af, wellicht tegen 2015. Het eerste plan loopt volgens de FOD in 2011 ten einde met de implementatie van de 15 laatste plaatsen in OPZ Rekem. Voor zover de budgetten jaarlijks worden uitgetrokken, zal pas eind 2013 het plan 2009-2012 afgerond zijn.

### 3. Specifieke maatregelen voor medium en high-risk patiënten in gespecialiseerde voorzieningen in Wallonië

Dit onderdeel uit het plan 2007-2010 komt deels tegemoet aan de vraag uit het rapport-Co-syns om de voorzieningen in Wallonië te laten evolueren in de richting van een FPC. Toch lijkt het onwaarschijnlijk dat deze maatregelen zullen leiden tot de verwachte doorstroom van 85 gevangenen naar het externe zorgcircuit in Wallonië.

De medische equipe voor de 45 nieuwe bedden in de aangepaste vleugel in Paifve is er nog niet. De bedoeling is de financieringsnorm van een psychiatrisch verzorgingstehuis toe te passen, waardoor ze recht hebben op een medische equipe, terwijl een 'gewone' plaats in Paifve gefinancierd wordt zoals elke andere plaats voor gedetineerden. In het plan 2007-2010 was, ook in het kader van de B4-contracten van de FOD Volksgezondheid, een budget van 168.498 euro uitgetrokken voor de medische omkadering in Paifve. Paifve heeft echter nog geen concreet plan uitgewerkt ter verantwoording van de uitgetrokken middelen. In afwachting wordt in Paifve wel geïnvesteerd in een specifieke opleiding voor het bewakingspersoneel en in een betere samenwerking met het externe zorgcircuit<sup>158</sup>.

Wat de middelen betreft voor extra omkadering voor Doornik zijn er sinds 2007 in het kader van het plan 2007-2010 51 medium-risk plaatsen bijgekomen.

Bovenop wat gepland was, werden er in 2009 op het budget van het plan 2009-2012 nog 40 bijkomende plaatsen in Dave gecreëerd.

#### 8.3.3 Zorgequipes

De dertien psychiatrische afdelingen in de gevangenis en de inrichtingen tot bescherming van de maatschappij moeten kunnen beschikken over een multidisciplinaire zorgequipe. De doelstelling, samenstelling en werking van die zorgequipes wordt geregeld door de ministeriële omzendbrief nr. 1800 van 7 juni 2007.

De zorgequipes moeten de fysieke, psychische en sociale mogelijkheden van de geïnterneerde herstellen of optimaal behouden, mee met het oog op de overgang naar een volgende behandelingsfase in het forensisch psychiatrisch zorgcircuit. De reguliere psychiatrie neemt immers vooral mensen op met al voldoende basisvaardigheden.

De focus van deze maatregel ligt vooral op humane detentie. Ondanks de noodzaak van de maatregel voor de overgang naar de volgende behandelingsfase is het effect op de overbevolking moeilijk te evalueren en wellicht miniem.

Daarbij rijst de vraag of de FOD Justitie het best deze zorg organiseert. In 2002 wilde de minister de kwaliteit van de zorg en behandeling op de psychiatrische afdelingen van de strafinrichtingen verbeteren door de intramurale zorg aan psychiatrische klinieken uit te besteden (beleidsnota 2002). Om dit voor te bereiden werd een proefproject gestart in de gevangenis van Gent en van Namen. Dat proefproject bleek alleen in Gent succesvol te zijn en heeft verder geen uitbreiding gekend.

<sup>158</sup> DG EPI, Activiteitenverslag 2010.

De zorgequipes worden gefinancierd met personeelsmiddelen van de Dienst Gezondheidszorg Gevangenissen (DGZG activiteitenprogramma 51/3). Dit programma omvat de kredieten om de kosten voor de medische en paramedische verzorging van gedetineerden en geïnterneerden te dragen. Tot in 2006 was er vooral een kader van verpleegkundigen bij deze dienst. Met de oprichting van de zorgequipes in 2007 werden daar andere zorgverstrekkers (psychiater, psycholoog, maatschappelijk assistent, ergotherapeut, psychiatrisch verpleger, opvoeder) aan toegevoegd. Eind 2010 waren er 80,25 VTE zorgverstrekkers. Dat volstaat om de dertien zorgteams volledig in te vullen (zes zorgverstrekkers per team volgens omzendbrief 1800). In de praktijk zijn niet alle zorgteams even groot. Volgens de minister is niet voor elke inrichting een volledige invulling van het zorgteam nodig. Dit is afhankelijk van de grootte van de psychiatrische annex, het aantal geïnterneerden enz.<sup>159</sup>

Niettemin vond het Comité ter preventie van folteringen van de Raad van Europa na zijn bezoek aan de psychiatrische annexen van Lantin en Jamioulx dat de omkadering in Jamioulx te beperkt was om de doelstelling uit de basiswet, namelijk zorg verstrekken die vergelijkbaar is aan die in de vrije samenleving, te realiseren<sup>160</sup>.

#### 8.4 Monitoring en evaluatie

Er bestaat geen centraal opvolgingssysteem om te registreren hoeveel geïnterneerden en met welk risicoprofiel vanuit de gevangenis doorstromen naar het externe zorgcircuit. Er zijn slechts enkele momentopnames beschikbaar. De DGZG zou daarover permanent gegevens moeten bijhouden omdat zij het beste overzicht heeft. Daarvoor ontbreekt personeel. Om het effect van de maatregelen correct te kunnen inschatten, moet ook de instroom worden opgevolgd. Uit occasionele gegevens blijkt immers dat een deel van de geïnterneerden in de gevangenis al uit het externe zorgcircuit komt. In de gevangenis van Vorst bijvoorbeeld zit ook een aantal geïnterneerden die terugkomen van Doornik en Paifve. In mei 2010 stroomden 21 geïnterneerden uit Vlaamse gevangenissen door naar de reguliere psychiatrie, maar keerden er 27 uit de reguliere psychiatrie terug (waarvan 19 naar Merksplas). Het resultaat was dus negatief.

De aanbevelingen van het rapport-Cosyns hadden veel aandacht voor een evaluatiecel of een wetenschappelijk kenniscentrum om de doelstellingen te toetsen, als verantwoording aan de Kamer. Ook Volksgezondheid en het RIZIV, die de kosten dragen, vragen een geïntegreerde opvolging. Het Centre de recherche en défense sociale (Doornik) en het Kenniscentrum Forensisch Psychiatrische Zorg (OPZC te Rekem) voeren forensisch psychiatrisch onderzoek uit, maar deze centra richten zich vooral op klinisch onderzoek en doen geen beleidsevaluatie.

<sup>159</sup> Hand. Senaat, 5-43COM.

<sup>160</sup> Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, Strasbourg, 23 juillet 2010, p. 62.

## 8.5 Effect op de overbevolking

Omdat gegevens ontbreken over het aantal en het risicoprofiel van de geïnterneerden die zijn doorgestroomd naar, of rechtstreeks zijn ingestroomd in het externe zorgcircuit, zijn uitspraken over de effectiviteit van de beleidsmaatregelen moeilijk.

Sinds de publicatie van het rapport-Cosyns in 2005 en de uitwerking van de beschreven beleidsmaatregelen sinds 2007, is het aantal geïnterneerden in de Belgische gevangenissen alleen maar toegenomen, ondanks de toename van 553 plaatsen in het externe zorgcircuit. Die toename van externe plaatsen werpt alleszins nog onvoldoende vruchten af. Omdat de horizon voor de realisatie van het merendeel van de maatregelen 2013 is, is het echter nog te vroeg om een definitief oordeel te vellen.

## 8.6 Conclusies

Het huidige beleid zet de beleidsbeslissingen voort die zijn genomen in uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport-Cosyns van mei 2005. Die aanbevelingen zijn grotendeels omgezet in beleid, uitgezonderd de vraag naar meer wetenschappelijk onderzoek. De beslissing om bepaalde aspecten van de wet op de internering van 2007 te evalueren, is goed onderbouwd: de evaluatie gebeurt op aanraden van, en door deskundigen uit de sector. In recente beleidsnota's worden meetbare doelstellingen geformuleerd voor de prestaties bij een aantal maatregelen. Die zijn gebaseerd op een screening van de populatie geïnterneerden die nog wel verfijnd moet worden. Nergens expliciteren de beleidsnota's echter wat er van de maatregelen verwacht wordt op het vlak van de overbevolking.

De focus van de voorgestelde maatregelen in de beleidsnota's ligt vooral op het versnellen van de uitstroom/doorstroom. Dat kan echter enkel volstaan als tegelijk niet nog meer geïnterneerden in de gevangenis instromen. De nog niet uitgevoerde wet op de internering bevat belangrijke bepalingen om het beslissingsproces aan de instroomkant te professionaliseren. Daarom is het belangrijk dat de artikelen die wél op een brede instemming vanuit de sector kunnen rekenen, snel worden uitgevoerd.

Waar het concept 'zorgcircuit' een geïntegreerde benadering veronderstelt, is de verantwoordelijkheid voor de realisatie ervan verdeeld over (verschillende diensten binnen) Justitie en Volksgezondheid, zonder dat er sprake is van gestructureerd overleg. De concrete overlegstructuur is louter op justitie gericht en dus ongepast voor zo een geïntegreerde aanpak.

De meerjarenplannen voor de uitbreiding van dit externe zorgcircuit zijn moeilijk als referentiekader te hanteren. Waar het plan 2007-2010 nog meerdere samenhangende maatregelen bevatte met concrete doelstellingen voor de doorstroom van geïnterneerden en duidelijk het voorwerp is geweest van een regeringsbeslissing, bestaat het plan 2009-2012 uit slechts enkele punten op een A4-tje waarmee louter de verhoging van het aantal plaatsen wordt beoogd. De herkomst en status van dit plan is onduidelijk. Op basis van de documenten is niet duidelijk wat het verband is tussen deze twee plannen onderling, en met de proefprojecten uit 2001. Volgens de FOD Volksgezondheid gaat het om opeenvolgende plannen. De FOD Volksgezondheid leidt uit deze plannen geen jaarlijkse doelstellingen af. Het jaarlijks beschikbare budget wordt ingezet om in overleg met de sector volgens de noden op het terrein

bijkomende capaciteit te creëren. Dit leidt in de praktijk tot meer initiatieven dan gepland. Van 2007 tot april 2011 werden 553 bijkomende plaatsen gecreëerd in het externe zorgcircuit. Het plan 2007-2010 werd in 2011 volledig gerealiseerd. In 2009 werden 132 plaatsen uit het plan 2009-2012 gecreëerd. In 2010 werden er geen middelen goedgekeurd, waardoor de uitvoering van plan 2009-2012 achterstand heeft opgelopen.

De aanbesteding van de private uitbating van de FPC is dringend als de uitbater of de overheid tijdig het nodige personeel wil aanwerven en opleiden. Bovendien is nog niets beslist over het statuut en de bekostiging van de FPC. Inzicht in de totale werkingskosten ontbreekt. Dat is niet alleen belangrijk voor deze uitbating maar ook voor de evolutie van Paifve en Doornik naar een volwaardig FPC.

De uitvoering van de maatregelen die de geïnterneerden naar het zorgcircuit moeten helpen doorstromen, blijft deels uit. Er is nog maar één zorgcoördinator actief en impulsen voor opvang van low-risk geïnterneerden ontbreken. Voor geen van beide is er een koninklijk besluit ter uitvoering. De medische equipe in Paifve is niet opgericht.

De overheid gaat niet na wat het effect is op de overbevolking van de maatregelen om de uitstroom van geïnterneerden te bevorderen. Er zijn geen gegevens over het aantal en het risicoprofiel van de geïnterneerden die zijn doorgestroomd naar of rechtstreeks zijn ingestroomd in het externe zorgcircuit. Het Rekenhof constateert dat het aantal geïnterneerden in de gevangenissen blijft toenemen.

# Overbrengen van gedetineerden naar land van herkomst

Hoofdstuk

9



## 9.1 Omschrijving van de maatregel

In de gevangenis zitten een groot aantal gedetineerden met een buitenlandse nationaliteit. In april 2011 telde de gevangenisbevolking op een totaal van 6.027 definitief veroordeelden 2.494 vreemdelingen (dus 41 %).

In een situatie van penitentiaire overbevolking leidt deze vaststelling al snel tot de overweging dat de overheid veroordeelde vreemdelingen, die geen duurzame band met België hebben, moet overbrengen naar hun thuisland, waar ze hun straf verder kunnen uitzitten.

Overbrenging is een tweerichtingsverkeer: men spreekt van uitgaande overbrenging (van België naar het thuisland) en van ingaande overbrenging (vanuit het buitenland naar België). Overbrenging kan gebeuren op verzoek van de gedetineerde (vrijwillige overbrenging) of op initiatief van de administratie en meestal tegen de wil in van de gedetineerde (onvrijwillige overbrenging). Al vanaf 1990 liet de Belgische wetgeving de vrijwillige overbrenging van buitenlandse gedetineerden toe<sup>161</sup>. Met de wet van 26 mei 2005<sup>162</sup> werd ook de mogelijkheid tot onvrijwillige overbrenging gevoegd in de reeds bestaande wetgeving inzake vrijwillige overbrenging. Het is deze laatste maatregel die het Rekenhof heeft onderzocht.

Het effect op de gevangenisbevolking van een uitgaande overbrenging is duidelijk: een plaats in de gevangenis komt vrij. Hoe groot de winst van de overbrenging is, hangt af van de tijd die de gedetineerde nog had moeten uitzitten voordat hij in aanmerking komt voor (voorlopige) invrijheidstelling. Hierover bestaan geen cijfers. Van de *winst* van uitgaande overbrengingen moet uiteraard het *verlies* van de ingaande overbrengingen worden afgetrokken.

## 9.2 Beleid

### 9.2.1 Doelstellingen

Onvrijwillige overbrenging verschijnt voor het eerst in de beleidsnota Justitie 2002 als piste tegen de penitentiaire overbevolking. In de beleidsnota 2005 wordt de indiening van de nodige wetgeving aangekondigd en sindsdien vermelden alle beleidsnota's de onvrijwillige overbrenging van gedetineerden als een mogelijke maatregel tegen overbevolking.

Bij de bespreking van de wetgeving in 2005 raamde de minister van Justitie het potentieel van de maatregel op enkele honderden personen. In 2006 werd een getal van 290 mogelijke kandidaten vermeld, waarvan nog een deel zou wegvallen wegens een hechte band met België.

De beleidsnota's zelf bevatten geen kwantitatieve doelstellingen.

<sup>161</sup> Wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen Staten van veroordeelde personen.

<sup>162</sup> Wet van 26 mei 2005 tot wijziging van de wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen Staten van veroordeelde personen en van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.



### 9.2.2 Onderbouwing

De bestaande vrijwillige overbrenging werd algemeen als een gunst beschouwd. Positief is bovendien dat de sociale re-integratie van een gedetineerde normaal veel vlotter zal verlopen in zijn thuisland. Bij onvrijwillige overbrenging is men het argument van een betere re-integratie blijven gebruiken (dus eigenlijk een maatregel ten gunste van de betrokkene), maar tegelijk komt zeer sterk de praktische overweging naar voren dat de maatregel zal helpen tegen de penitentiaire overbevolking. De vermelde cijfermatige ramingen waren gebaseerd op het databestand van gedetineerden van de administratie en hadden betrekking op het aantal gedetineerden dat potentieel in aanmerking kwam voor de maatregel.

## 9.3 Toepassing

### 9.3.1 Actoren

De onvrijwillige overbrenging start met het opmaken door het DG EPI van een lijst van gedetineerden die mogelijk in aanmerking komen voor onvrijwillige overbrenging. Deze eerste selectie wordt vervolgens verstuurd naar de dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) van de FOD Binnenlandse Zaken. Die zal nagaan of de betrokkenen wel degelijk het voorwerp kunnen uitmaken van een verwijderingsmaatregel. De DVZ rapporteert hierover aan het DG EPI. Wanneer aan alle voorwaarden is voldaan, bezorgt het DG EPI het dossier van de betrokkene aan het directoraat-generaal Wetgeving en Fundamentele Rechten en Vrijheden (DGWL) van de FOD Justitie, dat de eigenlijke afhandeling zal verzorgen. DGWL vraagt het advies van het parket, analyseert het dossier en formuleert een aanbeveling aan de minister van Justitie. Indien deze toestemt, start de eigenlijke overbrengingsprocedure met het betrokken land. Indien alles vlot verloopt, wordt een ministerieel besluit tot overbrenging van de gedetineerde opgemaakt.

### 9.3.2 Vereisten voor een geslaagde uitgaande overbrenging

*1) Bestaat er een verdrag tussen België en het thuisland van de gedetineerde?*

Voor overbrenging is een verdrag nodig tussen België en het thuisland (art. 1 van de wet van 23 mei 1990). Een verdrag voorziet per definitie in de mogelijkheid van overbrenging in beide richtingen.

Het verdrag met de landen die deel uitmaken van de Raad van Europa bestaat concreet uit de aansluiting van die landen bij de conventie van 1983 van de Raad inzake vrijwillige overbrenging (hoewel een bilateraal akkoord niet uitgesloten is). Voor onvrijwillige overbrenging moet het thuisland aangesloten zijn bij het protocol van 1997 inzake onvrijwillige overbrenging (protocol bij de conventie van 1983). België zelf was niet bij de snelste toetreders: de conventie van 1983 werd pas in 1990 effectief toepasbaar en het protocol uit 1997 inzake onvrijwillige overbrenging in 2005.

Met landen die geen deel uitmaken van de Raad van Europa (bv. Marokko) moeten bilaterale akkoorden worden gesloten. Die kunnen al dan niet voorzien in de mogelijkheid van onvrijwillige overbrenging.

De tabel hieronder toont de tien buitenlandse nationaliteiten die in 2010 het meest vertegenwoordigd waren in de Belgische gevangenis. De tabel vermeldt eveneens of er een verdrag voor vrijwillige en voor onvrijwillige overbrenging bestaat en het effectief aantal uitgaande overbrengingen in de periode 2005 - januari 2011. De aantallen vreemdelingen in de linkerkolom betreffen zowel personen in voorhechtenis als definitief veroordeelden. Ondanks herhaalde verzoeken bij de administratie kon het Rekenhof geen opsplitsing daarvan krijgen.

**Tabel 28 – Regeling overbrenging en aantal overbrengingen**

| Landen    | Aantal | Overbrenging mogelijk |              | Totaal overbrengingen tot januari 2011 |    |       |
|-----------|--------|-----------------------|--------------|--|----|-------|
|           |        | Vrijwillig            | Onvrijwillig | Uit                                    | In | Saldo |
| Marokko   | 1.132  | Ja                    | Ja           | 0                                      | 1  | -1    |
| Algerije  | 613    | Nee                   | Nee          | <i>Onmogelijk</i>                      |    |       |
| Frankrijk | 221    | Ja                    | Ja           | 12                                     | 0  | 12    |
| Roemenië  | 232    | Ja                    | Ja           | 12                                     | 12 | 0     |
| Nederland | 202    | Ja                    | Ja           | 42                                     | 10 | 32    |
| Italië    | 187    | Ja                    | Nee          | 1                                      | 6  | -5    |
| Turkije   | 183    | Ja                    | Nee          | 3                                      | 0  | 3     |
| Congo     | 100    | Nee                   | Nee          | 0                                      | 0  | 0     |
| Albanië   | 94     | Ja                    | Nee          | 0                                      | 0  | 0     |
| Palestina | 82     | Nee                   | Nee          | <i>Onmogelijk</i>                      |    |       |

Bron: DG EPI, DGWL

Op basis van de aantallen gedetineerden liggen de twee belangrijkste obstakels duidelijk bij Marokko (tot april 2011 alleen vrijwillige overbrenging mogelijk) en Algerije (geen overbrenging mogelijk).

2) *Voldoen de betrokkenen aan de verschillende voorwaarden van de verdragen en van de Belgische nationale wetgeving?*

De overbrengingsverdragen en de Belgische wetgeving laten overbrenging slechts toe als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden verminderen het aantal gedetineerden dat in aanmerking komt voor onvrijwillige overbrenging.

De overbrengingsverdragen van de Raad van Europa bepalen dat de veroordeelde, op het ogenblik van ontvangst van het verzoek tot overbrenging door het ontvangende land, nog minimaal zes maanden *effectief* in de gevangenis moet verblijven.

Onvrijwillige overbrenging is slechts mogelijk als tegen de gedetineerde een verwijderingsmaatregel is genomen (een ministerieel besluit tot terugwijzing, een koninklijk besluit tot uitzetting, of een bevel het grondgebied te verlaten).

De Belgische wetgever heeft vreemdelingen die een duurzame band met België hebben een zekere mate van bescherming willen bieden tegen een mogelijke onvrijwillige

overbrenging. Om dit te bereiken wijzigde de wet van 26 mei 2005 die de onvrijwillige overbrenging invoerde ook artikel 21 van de vreemdelingenwet<sup>163</sup>: bepaalde categorieën vreemdelingen werden beschermd tegen het nemen van een verwijderingsmaatregel en dus ook tegen onvrijwillige overbrenging. Hoe sterker de band met België, hoe groter het gepleegde misdrijf moet zijn voordat een verwijdering mogelijk wordt. Ondermeer langdurig regelmatig verblijf en familiale banden spelen een rol. Vreemdelingen die sinds hun twaalfde voornamelijk in België verblijven of erkende vluchtelingen kunnen zelfs nooit worden verwijderd.

Tenslotte kunnen bilaterale akkoorden met landen die niet zijn toegetreden tot de Raad van Europa nog strengere voorwaarden opleggen voor onvrijwillige overbrenging. Zo voorziet het aanvullend protocol met Marokko in de onmogelijkheid van overbrenging als een ouder in het land woont, bij ernstige ziekte... Ook moet de gevonniste persoon nog minimaal één jaar effectief in de gevangenis verblijven, in plaats van zes maanden.

### 3) Gaat het ontvangende land akkoord met de overbrenging?

Dit is veruit de belangrijkste vereiste voor het slagen van een overbrenging: het ontvangende land moet akkoord gaan met elk overbrengingsdossier. Het bestaan van een overbrengingsverdrag creëert immers wel de *mogelijkheid* tot overbrenging, maar vormt geen *verplichting* voor het ontvangende land om elke overbrenging te aanvaarden.

De administratie beschikt niet over duidelijke cijfermatige informatie hieromtrent. Op basis van interviews met de dossierbehandelaars, een doctoraatsstudie uit 2008<sup>164</sup> en de antwoorden op parlementaire vragen kan wel het volgende, onbecijferde, overzicht worden gegeven.

Het ontvangende land zal het verzoek tot overbrenging onderzoeken, zoals ook België dat doet bij een inkomend verzoek. Terechte redenen voor weigering kunnen o.a. zijn: een onvoldoende band van de gedetineerde met het ontvangende land, waardoor de re-integratie van de betrokkene in de maatschappij zou worden bemoeilijkt, onzekerheid over de ware identiteit van de betrokkene (het gebruik van aliassen), enz. De administratie erkent dat zij bepaalde uitgaande dossiers zeker ook zou afkeuren indien zij ze zou ontvangen als inkomend dossier.

Naast terechte weigeringen of verzoeken naar bijkomende informatie, bestaat er een duidelijk vermoeden dat bepaalde landen de procedure bewust blokkeren of rekken. Deze landen reageren niet of zeer zelden op inkomende verzoeken, of wachten bijzonder lang om dan quasi systematisch bijkomende informatie op te vragen. Vele dossiers vallen gewoon stil, zonder echte motivering. Het ontvangende land weet dat de tijd in zijn voordeel speelt, gezien de gedetineerde uiteindelijk in aanmerking zal komen voor voorlopige invrijheidstelling (zie verder onder 5).

<sup>163</sup> Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>164</sup> De Wree, E., *Van vrijwillige naar gedwongen overbrenging: de Belgische toepassingspraktijk*, Gent, Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid.

Het gebeurt ook dat een ontvangend land expliciet laat weten dat het bv. niet de materiële capaciteit heeft om de gedetineerde te ontvangen of dat het de overbrenging weigert omdat de gedetineerde niet akkoord gaat (hoewel het een onvrijwillige overbrenging betreft, naar een land dat het nodige protocol heeft ondertekend). De slaagkansen van onvrijwillige overbrenging liggen beduidend lager dan die van vrijwillige overbrenging. Daar waar vrijwillige overbrenging door het ontvangende land als een gunst aan zijn onderdaan kan worden beschouwd, is het duidelijk dat onvrijwillige overbrenging – althans volgens de inschatting van de betrokkene – tegen zijn belangen ingaat.

De houding van bepaalde landen hoeft geen verwondering te wekken: velen kampen zelf met penitentiaire overbevolking. De overbrenging en de latere opsluiting in het ontvangende land vallen bovendien ten koste van dat land. De houding van een land is overigens niet statisch: de interne politieke situatie speelt een rol en de medewerkingsgraad van opeenvolgende regeringen kan variëren.

#### 4) *Handelt de administratie het overbrengingsdossier efficiënt af?*

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek beperkt tot de mogelijke redenen waarom de afhandeling van een *uitgaande* overbrenging aan Belgische kant zou haperen.

Uitgaande dossiers worden maar heel zelden aan Belgische kant tegengehouden. Parket en administratie adviseren positief in de grote meerderheid van de aanvragen. Nadelen zoals schadevergoedingen of boetes die niet worden betaald, worden vermeld maar vormen geen beletsel voor overbrenging. Bij onvrijwillige overbrenging wordt de betrokkene wel gehoord, maar er wordt niet echt rekening gehouden met zijn mening. De minister wijkt slechts zelden af van het advies van de administratie, en als dit gebeurt, is het meestal in positieve zin (goedkeuring overbrenging ondanks negatief advies).

De afhandeling door de administratie vormt dus geen grote struikelblok, vergeleken met de reeds besproken vereisten voor een geslaagde overbrenging. Toch zou het afhandelingsproces efficiënter kunnen verlopen.

De administratie start het proces van onvrijwillige overbrenging met de opmaak van de lijst van personen die ervoor in aanmerking komen. Dat gebeurt door filters toe te passen op het databestand van gedetineerden. Een van de filters die de administratie toepast is de voorwaarde dat de gedetineerde nog minimum zes maanden te gaan heeft voor een mogelijke voorlopige invrijheidstelling.

In de praktijk is die termijn te kort, omdat hierdoor ook dossiers worden opgestart die haast onmogelijk op tijd kunnen worden afgehandeld, met nodeloos werk als gevolg. Een langere periode is aangewezen: de precieze bepaling van de termijn moet gebeuren na overleg tussen alle betrokken diensten.

De betrokken diensten (DG EPI, DGWL, DVZ) komen zelden of nooit samen. Elke actor voert zijn stukje van de procedure uit, zonder nadien op de hoogte te worden gehouden van het verdere resultaat. De ambtenaar die de eerste lijst van potentiële overbrengingen opmaakt, is niet op de hoogte van de verdere slaagpercentages. De dienst die het volledige overbrengingsdossier heeft afgehandeld, wordt nadien niet door de gevangenis of het

parket gewaarschuwd dat de gedetineerde effectief werd overgebracht. Deze situatie is niet bevorderlijk voor een efficiënte werking (zoals het tijdig opsporen van knelpunten) en kan demotiverend werken.

De administratie beschikt over weinig beleidsinformatie over de overbrengingen. Zo ontbreekt een cijfermatige analyse van de redenen waarom overbrenging in de praktijk vaak niet werkt: waar en met wie doen zich de grootste problemen voor? Dit heeft waarschijnlijk te maken met de bovenvermelde versnippering en de papieren werkstroom.

#### 5) *Wordt de procedure snel genoeg uitgevoerd?*

De belangrijkste reden waarom gestarte overbrengingsprocedures uiteindelijk niet doorgaan, is dat de gedetineerde ondertussen in aanmerking is gekomen voor voorlopige invrijheidstelling. Het gebeurt zelfs dat een gedetineerde vlak voor een reeds geregelde overbrenging wordt vrijgelaten.

Een overbrengingsprocedure kan immers pas starten na een definitieve veroordeling. De gedetineerde heeft tegen dan al vaak een lange periode doorgebracht in voorlopige hechtenis. De overbrengingsprocedure zelf kan lang aanslepen, gemiddeld één tot anderhalf jaar.

Dat een overbrenging uiteindelijk dus niet doorgaat, maakt geen verschil uit in de strikte zin van een maatregel tegen penitentiaire overbevolking (de gedetineerde heeft de Belgische gevangenis immers verlaten), maar alle energie die de betrokken actoren in het overbrengingsdossier hebben gestopt, is dan wel nutteloos geweest.

### 9.3.3 Huidige stand van zaken

Tabel 29 – Totaal aantal overbrengingen 2005 – januari 2011

|                          | Vrijwillig               |            | Onvrijwillig |            |
|--------------------------|--------------------------|------------|--------------|------------|
|                          | Gestart                  | Uitgevoerd | Gestart      | Uitgevoerd |
| België -> EU             | 186                      | 53         | 314          | 39         |
| EU -> België             | 377                      | 112        | 4            | 2          |
| <b>Saldo EU</b>          | <b>-191</b>              | <b>-59</b> | <b>310</b>   | <b>+37</b> |
| België -> niet EU        | 36                       | 4          | 95           | 0          |
| niet EU -> België        | 57                       | 9          | 0            | 0          |
| <b>Saldo niet EU</b>     | <b>-21</b>               | <b>-5</b>  | <b>95</b>    | <b>0</b>   |
| <b>Saldo alle landen</b> | <b>-212</b>              | <b>-64</b> | <b>405</b>   | <b>+37</b> |
|                          | <b>Saldo uitgevoerd:</b> |            | <b>-27</b>   |            |

Van de 39 uitgaande onvrijwillige overbrengingen werden er negen uitgevoerd in 2007, negen in 2008, elf in 2009 en tien in 2010.

België is bijzonder actief inzake onvrijwillige overbrenging: 314 uitgaande verzoeken, vergeleken met slechts vier ingaande verzoeken. Het saldo van onvrijwillige overbrenging (39 uitgaande voor slechts twee inkomende) is dan ook ruim positief. Alle onvrijwillige overbrengingen gebeurden naar EU-landen. Onvrijwillige overbrenging buiten de EU was

tot voor kort onmogelijk wegens het ontbreken van verdragen. Sinds april 2011 bestaat deze mogelijkheid wel voor Marokko.

Het positief saldo (37) van onvrijwillige overbrengingen wordt echter teniet gedaan door het negatief (-64) saldo van vrijwillige overbrenging. De tabel illustreert daarmee wat vaak vergeten wordt: dat overbrenging per definitie een tweerichtingsverkeer is.

Het Rekenhof stelt vast dat er van de (zeldzame) verzoeken voor vrijwillige overbrenging van gedetineerden die niet uit EU-landen afkomstig zijn, slechts een klein aantal effectief slaagde (4 op 36). Dit is geen goed teken voor de effectieve slaagkansen van toekomstige onvrijwillige overbrenging naar niet-EU-landen, zodra de nodige verdragen gesloten zullen zijn.

### **9.3.4 Toekomstige ontwikkelingen**

#### ***Europees kaderbesluit***

Vanaf december 2011 kan voor de landen van de Europese Unie de conventie uit 1983 en het protocol uit 1997 vervangen worden door de bepalingen van het Europees kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de wederzijdse erkenning van strafvonnisen. Hoe snel dit zal gebeuren, zal afhangen van de omzetting door de lidstaten van de bepalingen van het kaderbesluit in hun nationale wetgeving. Aan Belgische kant bestond bij de afsluiting van de audit nog maar een werktekst die nog niet aan de ministerraad werd voorgelegd.

De impact zal afhangen van de mate waarin overbrenging reëel een verplichting voor het ontvangende land zal worden. Dat kan het grote verschil met de huidige verdragen uitmaken. De bepalingen van het kaderbesluit wijzen wel degelijk in die richting: de gronden waarop een overbrenging zal kunnen worden geweigerd, zijn limitatief opgesomd en een antwoord moet binnen een strikte termijn worden ontvangen. Of dat in de praktijk ook zo zal gebeuren is op dit ogenblik nog onzeker. Hoe dan ook, overbrenging is een tweerichtingsverkeer en ook België zal als het verplicht karakter effectief wordt, minder inkomende verzoeken kunnen weigeren. Het is dus perfect mogelijk dat de aantallen overbrengingen (zowel uitgaand als inkomend) aanzienlijk zullen stijgen, maar dat het batig saldo voor ons land laag of negatief zal blijven. De potentiële impact van het kaderbesluit is nog niet geëvalueerd.

#### ***Marokko en Algerije***

De Marokkaanse en Algerijnse gedetineerden vormen veruit de twee grootste groepen vreemdelingen in onze gevangenissen.

Marokko heeft in april 2011 een aanvullend protocol geratificeerd dat onvrijwillige overbrenging van gedetineerden met België mogelijk maakt. De vraag is of dit effectief zal uitmonden in onvrijwillige overbrengingen naar Marokko, en zo ja in welke getallen. Zoals reeds vermeld, is het bestaan van een verdrag noodzakelijk maar zeker niet voldoende voor het effectief slagen van overbrengingen. Vrijwillige overbrenging naar Marokko is in theorie mogelijk sinds 1999: van de tien gestarte dossiers is geen enkel geslaagd.

De volle medewerking van de Marokkaanse autoriteiten in de individuele overbrengingsdossiers zal dus nodig zijn. De vraag is welke positieve stimuli hiervoor bestaan. Marokko kampt zelf met penitentiaire overbevolking. België heeft aanvaard om – in afwijking van de gebruikelijke regels – de overbrengingskosten bij onvrijwillige overbrenging op zich te nemen, maar de kosten van het verdere gevangenisverblijf blijven ten laste van Marokko. Zoals steeds is ook hier overbrenging financieel geen goede zaak voor het ontvangende land.

Met Algerije bestaat nog steeds geen verdrag inzake overbrenging, vrijwillig of onvrijwillig. In maart 2008 werd een ontwerp van verdrag aan Algerije overgezonden, tot heden zonder verder resultaat.

#### 9.4 Conclusies

Sinds 2005 schuiven de ministers van Justitie de onvrijwillige overbrenging in hun beleidsnota naar voren als een maatregel tegen de penitentiaire overbevolking, zij het zonder cijfermatige doelstellingen en met een beperkte onderbouwing.

Deze beleidsprioriteit vertaalt zich effectief in een doorgedreven gebruik van de administratie van verzoeken tot onvrijwillige overbrenging. Toch blijven de uiteindelijke resultaten in omvang zeer beperkt en weegt het positieve saldo van onvrijwillige overbrenging niet op tegen het negatieve saldo van vrijwillige overbrenging. Overbrenging is immers per definitie een tweerichtingsverkeer.

Het belangrijkste probleem is dat onvrijwillige overbrenging tot voor kort onmogelijk was voor de belangrijkste buitenlandse populaties in onze gevangenissen: de Marokkaanse en Algerijnse gedetineerden. Vrijwillige overbrenging naar Marokko is mogelijk sinds 1999, maar tot nu toe is geen enkel dossier geslaagd. Sinds april 2011 is onvrijwillige overbrenging naar Marokko mogelijk, maar het blijft de vraag of dit effectief tot geslaagde onvrijwillige overbrengingen zal leiden, aangezien de volle medewerking van de Marokkaanse overheid nodig is. Voor Algerije is het nog steeds wachten op de nodige verdragen.

Bovendien zijn de voorwaarden voor onvrijwillige overbrenging vrij zwaar. Niet alleen zijn er de voorwaarden opgenomen in internationale verdragen, ook onze eigen nationale wetgeving bevat beschermingsclausules tegen overbrenging voor vreemdelingen die een duurzame band hebben met ons land. Concrete cijfers over het verminderend effect van deze voorwaarden op het potentieel van de maatregel ontbreken.

Er moet worden benadrukt dat overbrenging voor het ontvangende land financieel geen goede zaak is. Het is dan ook logisch dat er in de meeste landen weinig animo bestaat om landgenoten uit Belgische gevangenissen tegen hun wil in over te nemen.

De overbrengingsprocedure duurt lang en verloopt weinig gecoördineerd en niet geïnformatiseerd.

De overbrengingsmaatregel wordt tenslotte weinig opgevolgd. Beleidsinformatie, vooral concreet cijfermateriaal, om de maatregel te evalueren en waar nodig bij te sturen, ontbreekt. Ook de impact van het Europees kaderbesluit is nog niet onderzocht.

# Voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling

Hoofdstuk

# 10





## 10.1 Omschrijving van de maatregel

Vervroegde invrijheidstelling omvat de maatregelen die de straf inkorten en onder meer een vervroegde vrijlating uit de gevangenis beogen. De maatregelen bevorderen de uitstroom uit de gevangenis en zijn op die manier een instrument tegen overbevolking. De audit is beperkt tot de belangrijkste maatregelen: de voorwaardelijke (VI) en voorlopige invrijheidstelling (VLV).

De voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) is een modaliteit van strafuitvoering die wordt uitgesproken door de strafuitvoeringsrechtbank. Ze wordt geregeld door de wet op de externe rechtspositie en die op de strafuitvoeringsrechtbanken. De VI wordt toegepast voor straffen van meer dan drie jaar. De veroordeelde kan na een derde van de straf (twee derde voor een straf met herhaling) in vrijheid worden gesteld op voorwaarde dat hij gedurende een proefperiode van minimum twee jaar bepaalde voorwaarden naleeft. Daarna wordt hij definitief in vrijheid gesteld.

De voorlopige invrijheidstelling (VLV) is geen modaliteit van strafuitvoering, maar een onderbreking ervan. Ze wordt geregeld door ministeriële omzendbrief 1771 van 17 januari 2005 en wordt toegepast voor straffen van minder of gelijk aan drie jaar. De minister van Justitie (in de praktijk de gevangenisdirecteur) beslist daarbij om opportuniteitsredenen de strafuitvoering tijdelijk te schorsen. De verjaring van de straf loopt tijdens die periode gewoon door, wat in de praktijk betekent dat de strafuitvoering wordt geschorst tot ze verjaard is. De redenen om VLV toe te kennen, kunnen van allerlei aard zijn: humanitaire of psychosociale redenen, de rechtstoestand van de veroordeelde (bv. met het oog op uitlevering), maar ook de overbevolking in de gevangenis. De audit is beperkt tot dit laatste type VLV, de ‘algemene’ voorlopige invrijheidstelling<sup>165</sup>.

In 2010 gebeurden 322 (5,4 %) van de 5.929 vrijlatingen van veroordeelden via de voorwaardelijke invrijheidstelling, 4.127 (69,6 %) werden vrij gelaten via de algemene voorlopige invrijheidstelling en 590 (10 %) aan het einde van hun straf<sup>166</sup>. De 890 (15 %) overige vrijlatingen betreffen geïnterneerden, vreemdelingen en kleine categorieën.

## 10.2 Beleid

### 10.2.1 Voorwaardelijke invrijheidstelling

#### **Overzicht**<sup>167</sup>

De VI is in België in 1888 ingevoerd met de zogenaamde ‘Wet-Lejeune’<sup>168</sup>. De doelstelling was een geleidelijke overgang te realiseren tussen detentie en de maatschappij, om recidive te verminderen.

<sup>165</sup> Zie “Toelichting bij de wijze van invrijheidstelling” in Justitie in cijfers, p.61.

<sup>166</sup> DG EPI, *Activiteitsverslag 2010*, p. 165.

<sup>167</sup> De beschrijving van de VI en de VLV is in belangrijke mate gebaseerd op Martens, K., *De verschillende vormen van vervroegde invrijheidstelling in België en daarbuiten. Het koninkstuk van de strafuitvoering*. Gent, Universiteit Gent, Faculteit rechtsgeleerdheid, Masterproef 2009.

<sup>168</sup> Wet van 31 mei 1888 op de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De VI was toen een administratieve procedure, waarbij de minister besliste. De VI had een gunstkarakter. De gedetineerden ervoeren daardoor een grote rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Het belangrijkste punt van kritiek was dat de VI ongrondwettig was, omdat de uitvoerende macht een beslissing van de rechterlijke macht teniet deed<sup>169</sup>.

In 1996 ontwikkelde de toenmalige minister van Justitie in zijn Oriëntatienota Strafbelijding en Gevangenisbeleid de idee van een globale regeling van de externe rechtspositie van gedetineerden waarin een strafuitvoeringsrecht een belangrijke rol zou spelen. Ook de parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux-Nihoul en consorten' stelde in 1997 voor de voorwaardelijke invrijheidstelling door strafuitvoeringsrechtbanken te laten regelen. Om snel vooruitgang te kunnen boeken, koos de wetgever in 1998 als tussenstap voor multidisciplinaire Commissies Voorwaardelijke Invrijheidsstelling met een rechter als voorzitter, als beslissingsorgaan<sup>170</sup>. Die tussenstap was nodig omdat voor de oprichting van een multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank de Grondwet moest worden gewijzigd. Dat gebeurde eind 2002.

In 2000 werd de Commissie-Holsters opgericht (zie hoofdstuk 3), waar deskundigen een voorontwerp van wet moesten uitwerken voor:

- de instelling van strafuitvoeringsrechtbanken en de bevoegdheid, procedure en samenstelling daarvan;
- de straftoemeting, de motiveringsplicht en de reactie- en sanctiemodaliteiten voor de strafrechter;
- de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden, zijnde de regels voor de vervroegde invrijheidstelling, de onderbreking van de strafuitvoering en de modaliteiten van strafuitvoering.

Het eerste gedeelte van het eindrapport van de Commissie-Holsters van 9 mei 2003 lag aan de basis van de parlementaire werkzaamheden voor de wetgeving op de externe rechtspositie en de strafuitvoeringsrechtbanken. Op 17 mei 2006 werden de wetten tot oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken en de regeling van de externe rechtspositie van veroordeelden goedgekeurd. Die wetten kennen de bevoegdheid tot toekenning van de strafuitvoeringsmodaliteiten voor langgestraften (meer dan drie jaar) toe aan de strafuitvoeringsrechtbank en voor de kortgestraften (minder of gelijk aan drie jaar) aan de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter (SUR). Daarmee wordt de bevoegdheid tot vervroegde invrijheidstelling volledig van de uitvoerende naar de rechterlijke macht overgedragen.

De doelstellingen van de wetgever waren de sociale re-integratie van de gedetineerde bevorderen, de maatschappij beschermen door recidive te beperken en de rechtspositie van de gevangene verbeteren. Hoewel het tegengaan van de overbevolking van de gevangenissen niet het eerste doel was van de wet, is het er wel een rechtstreeks gevolg van. Voorts moesten de wetten van 2006 de kritiek op de wet-Lejeune verhelpen.

<sup>169</sup> Zie ondermeer Maes, E., *Van gevangenisstraf tot vrijheidsstraf*, Antwerpen, 2009, nrs. 61 e.v. en nrs. 1094 e.v.

<sup>170</sup> Wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en de wet van 18 maart 1998 tot instelling van de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidsstelling.

In de wet op de externe rechtspositie bestaat het begrip *voorlopige invrijheidstelling* enkel nog met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering<sup>171</sup>. De andere gedetineerden met een vrijheidsstraf zouden enkel nog via een voorwaardelijke invrijheidstelling vervroegd kunnen vrijkomen. In het oorspronkelijke wetsontwerp op de externe rechtspositie was ook nog een systeem van ‘voorlopige invrijheidstelling ten gevolge van penitentiaire overbevolking’ opgenomen<sup>172</sup>. De Raad van State en Hoge Raad voor Justitie adviseerden echter die bevoegdheid te beperken door bij wet vast te leggen in welke gevallen de minister tot voorlopige invrijheidstelling kon overgaan. Daar is de minister niet in geslaagd: alle mogelijke criteria leidden tot een zeer kleine groep gevangenen, waardoor de maatregel geen effect meer zou hebben op de overbevolking. Het artikel werd op basis van een amendement van de regering geschrapt met de bedoeling ‘*de maatregelen waardoor de overbevolking in de gevangenissen kan worden verminderd, in een ander debat aan bod te laten komen*’<sup>173</sup>.

De wetgever koos voor een graduele inwerkingtreding van de wetgeving. Sinds 1 februari 2007 is de strafuitvoeringsrechtbank bevoegd voor de strafuitvoeringsmodaliteiten van veroordeelden met een totale strafduur van meer dan drie jaar. De bepalingen over de strafuitvoeringsrechter voor de veroordeelden met een totale strafduur van minder dan drie jaar zouden pas op 1 juli 2008 in werking treden. De regering heeft die inwerkingtreding echter al twee maal uitgesteld, tot uiterlijk 1 september 2012. Intussen blijft de bestaande VLV-regeling gelden.

### **Onderbouwing**

Al tijdens de totstandkoming van de wetgeving was er kritiek op dit tweesporenbeleid. De compartimentering en de daaruit volgende ongelijke behandeling van gedetineerden is gebaseerd op een arbitraire keuze, gegroeid vanuit de penitentiaire praktijk en geregeld door ministeriële omzendbrieven. Hoewel het niets te maken heeft met het potentiële gevaar dat een gedetineerde oplevert voor de maatschappij, impliceert het overschrijden van de drempel van de drie jaar de overgang naar een veel zwaarder systeem voor strafuitvoering.

Dat de inwerkingtreding van de wet voor de veroordeelden met een totale strafduur van minder dan drie jaar al twee keer is uitgesteld, is ondermeer ingegeven door de vrees dat de SUR de bijkomende stroom van dossiers niet zou kunnen verwerken. Ook dit punt van kritiek hebben meerdere actoren al tijdens de totstandkoming van de wetgeving geuit<sup>174</sup>. In de parlementaire besprekingen en de hoorzittingen<sup>175</sup> werd gewezen op de gebrekkige onderbouwing van het beleid op het vlak van haalbaarheid. Dat gold dan zowel voor de middelen (financieel en personeel) als voor de timing (organisatie en rekrutering). Uit de

<sup>171</sup> De wet geeft geen definitie van deze strafuitvoeringsmodaliteit. Het gaat om de vervroegde invrijheidstelling van vreemde veroordeelden, die na hun straf niet in het land mogen blijven en waarvoor VI juridisch niet past. Deze VLV wordt door de strafuitvoeringsrechtbank toegekend.

<sup>172</sup> De conceptnota van de Commissie-Dupont bevatte een soortgelijk voorstel (art. 36) dat gelinkt was aan de normering van de maximumcapaciteit. Die norm werd niet behouden in de basiswet.

<sup>173</sup> *Hand.* Senaat 3 – 1128/7.

<sup>174</sup> O.m. de minister zelf (zie verder) en de Hoge Raad voor de Justitie, Advies over het voorontwerp van wet betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden en het voorontwerp van wet houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, goedgekeurd door de algemene vergadering op 23 februari 2005.

<sup>175</sup> Wetsontwerp houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, Verslag, 12 juli 2005, *Parl. St.* Senaat, 2004-2005, 3 - 1127/5 met bijlagen.

goedkeuringsnota van de minister van Begroting bleek dat enkel een beperkte uitbreiding van de middelen voor de werking van de commissies Voorlopige Invrijheidstelling (CVI) werd gepland. Bovendien was de magistratuur niet betrokken bij het overleg over de nodige middelen voor de bijkomende taken<sup>176</sup>.

Het DG EPI wou in de fase van de beleidsvoorbereiding al het initiatief nemen om het SIDIS-griffie programma aan te passen om de effecten van de wetwijziging op de gevangenisbevolking in te schatten. Door een misverstand over de taakverdeling binnen de FOD Justitie is dat uiteindelijk niet op tijd gebeurd. De aanpassingen gebeurden pas later, voor eigen gebruik binnen het DG EPI. Op basis van gegevens van juli 2007 tot juni 2008 berekende het DG EPI dat bij de uitvoering van de wet de strafuitvoeringsrechters 6549 dossiers zouden moeten behandelen. De verzwaring en bijgevolg de verlenging van de procedure (en dus van de detentie) zou leiden tot 1720 à 2600 bijkomende gedetineerden gemiddeld per dag. Daardoor zouden de kosten voor 'voeding en onderhoud van gevangenen' met 64,5 tot 97 miljoen euro per jaar toenemen<sup>177</sup> en zou de toestand in de nu al overbevolkte gevangenissen onhoudbaar worden. Die informatie heeft de minister ertoe aangezet te zoeken naar een pragmatische oplossing op korte termijn.

### **Huidig beleid**

Hoewel het aantal invrijheidstellingen door VI vrij beperkt is, duikt het debat erover geregeld op in de regeringsonderhandelingen of in wetsvoorstellen. Het gaat dan over een beperking van de VI door de aanpassing van de tijdsvoorwaarden waarop gedetineerden voor VI in aanmerking komt, door de invoering van (gedeeltelijk) niet-samendrukbare straffen of zelfs door de afschaffing van VI. Zo was in de beleidsnota's van 2008 en 2009 een aanpassing van de strafwet voorgesteld. De bodemrechter zou voor zeer ernstige misdrijven die leiden tot een verplichte terbeschikkingstelling<sup>178</sup>, het minimale gedeelte van de hoofdstraf kunnen vaststellen dat moet worden uitgevoerd in de gevangenis en dat tussen een derde en twee derde van die hoofdstraf kan liggen. Die maatregel werd (nog) niet gerealiseerd. Dat de parlementaire interesse voor het onderwerp nog levendig is, blijkt uit de vele wetsvoorstellen die over deze materie werden ingediend<sup>179</sup>.

Wat de uitvoering van de vrijheidsstraffen onder de drie jaar betreft, schrijft de minister van Justitie in zijn straf- en strafuitvoeringsnota van februari 2010 expliciet dat als de SUR

<sup>176</sup> Hoorzitting met de voorzitter van de Raad van de procureurs des Konings, wetsontwerp betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden en houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, verslag, 24 maart 2006, *Parl. St. Kamer*, DOC 51 2170/010.

<sup>177</sup> Deltenre, S., *Des commissions de libération conditionnelle aux tribunaux d'application des peines: analyse de l'impact des libérations conditionnelles et libérations provisoires en vue d'éloignement sur la population pénitentiaire*, Mémoire de stage, IFA, 2008.

<sup>178</sup> De terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank komt in de plaats van de terbeschikkingstelling van de regering. Het gaat om een bijkomende straf die in de door de wet bepaalde gevallen moet of kan worden uitgesproken met het oog op de bescherming van de maatschappij tegen personen die bepaalde ernstige strafbare feiten plegen die de integriteit van personen aantasten. Deze bijkomende straf gaat in na het verstrijken van de effectieve hoofdgevangenisstraf of van de opsluiting (wet van 26 april 2007 betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, nog niet in werking getreden).

<sup>179</sup> Bv. wetsvoorstel inzake de effectieve uitvoering van de gevangenisstraf, 29 juli 2010, *Parl. St. Kamer*, DOC 53 0034/001; wetsvoorstel van 5 december 2010, *Parl. St. Kamer*, DOC 53 0277/001; wetsvoorstel van 18 november 2010, *Parl. St. Kamer*, DOC 53 0608/001; ...

bevoegd worden, de behandelingstermijn langer dreigt te duren dan de opgelegde straf. De minister gaat ervan uit een gewone inwerkingtreding van de procedure die in de wet van 17 mei 2006 is uitgetekend voor de korte straffen, tot een geringere uitstroom zou leiden en dus tot een ongewilde toename van de overbevolking.

De vorige minister van Justitie wilde via een stappenplan de noodzakelijke randvoorwaarden realiseren om de strafuitvoeringsrechter bevoegd te maken voor de straffen onder de drie jaar tegen dat de eerste nieuwe gevangenen uit het masterplan open zouden gaan<sup>180</sup>. Dat verklaart het uitstel van de inwerkingtreding tot 1 september 2012. De minister (op het ogenblik van deze audit) verkoos echter een pragmatische aanpak op korte termijn in het kader van de voorlopige invrijheidstelling en zou het parlement voorstellen de inwerkingtreding van de wetgeving voor de straffen onder de drie jaar opnieuw uit te stellen<sup>181</sup>.

### 10.2.2 Voorlopige invrijheidstelling

#### *Overzicht*

Oorspronkelijk was de VLV een individuele toelating om de gevangenis tijdelijk te verlaten om het hoofd te bieden aan uitzonderlijke omstandigheden (bv. humanitair, professioneel...). In de jaren 1950 werd de VLV voor de korte straffen echter een alternatief voor de VI, omdat die wettelijke procedure soms langer duurde dan de straf. In de jaren 1970 werd de collectieve VLV ingezet in de strijd tegen overbevolking. In de volgende jaren is het toepassingsgebied steeds verder verruimd en is de procedure geleidelijk aan versoepeld<sup>182</sup>. Het huidige systeem van quasi-automatische VLV is daarvan het resultaat. Na de stopzetting van het toekennen van de collectieve genade door de Koning in 1993, bleef de VLV de enige beheersmaatregel in handen van de uitvoerende macht om de uitstroom uit de gevangenis te bevorderen.

De VLV is altijd een administratieve maatregel geweest, die geregeld werd door opeenvolgende omzendbrieven. De huidige omzendbrief, MO 1771, werd opgemaakt als voorlopig reglement in afwachting van een definitieve regeling. Uit de omzendbrief blijkt dat de minister ervan uitging dat de voorlopige invrijheidstelling mee zou worden opgenomen in de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken en een wettelijke basis zou krijgen in de wet op de externe rechtspositie. De omzendbrief tracht een eind te maken aan de onduidelijkheden en inefficiënties die door de opeenvolgende omzendbrieven waren ontstaan<sup>183</sup>. Ze heft zestien eerdere circulaire en collectieve brieven op<sup>184</sup> (daterend van 20 mei 1981 tot 18 april 2003). De MO 1771 is expliciet gericht op het tegengaan van de overbevolking in de gevangenis en de negatieve gevolgen daarvan voor gedetineerden en personeel. De omzendbrief bepaalt hoe de voorbereiding en de uitvoering moeten verlopen met het oog op het vermijden van recidive. Door duidelijke richtlijnen vast te leggen, wou de minister een

<sup>180</sup> Zie memorie van toelichting en voorbereidende werken bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (II), 29 mei 2008, *Parl. St. Kamer*, DOC 52 1201/001 en 004, en Beleidsnota Justitie 2009.

<sup>181</sup> *Parl. St. Kamer*, CRIV 53 PLEN 036 van 26 mei 2011.

<sup>182</sup> Het toepassingsgebied werd uitgebreid van veroordeelden tot straffen tot één jaar (1987-88) over veroordeelden tot straffen tot 18 maanden (1993) naar veroordeelden tot straffen tot drie jaar (1994). MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Maklu, 2009, nr. 917.

<sup>183</sup> Baeyens, E. et al, "Het kind en het badwater", in: *Fatik*, nr 107, 2005, pp. 8-14.

<sup>184</sup> Een collectieve brief is een *circulaire* die uitgaat van de directeur-generaal van het DG EPI.

zo groot mogelijke impact van de VLV op de strafuitvoering verkrijgen (m.a.w. zo veel mogelijk gedetineerden zo snel mogelijk de gevangenis doen verlaten).

### **Huidig beleid**

Zolang de wetten van 2006 voor de korte straffen niet in werking zijn getreden, blijft de VLV op basis van de MO 1771 van toepassing. Dat zorgt voor problemen. De minister haalt aan dat de VLV er in de praktijk toe leidt dat het Openbaar Ministerie talrijke korte gevangenisstraffen niet altijd onmiddellijk of volledig laat uitvoeren. Als alternatief voor de bestaande VLV-regeling stelt de minister voor een nieuwe omzendbrief voor te bereiden op basis van twee uitgangspunten:

- Elke straf – ook alle korte – moet worden uitgevoerd, ofwel in een penitentiaire inrichting ofwel door elektronisch toezicht.
- Het OM bepaalt de regels voor de uitvoering van straffen van minder dan drie jaar en overlegt daarover met het DG EPI. De strafuitvoeringsrechter moet de beroepsinstantie worden tegen de beslissingen van het OM.

Deze omzendbrief is nog niet gerealiseerd.

### **Onderbouwing**

Het eerste uitgangspunt van de minister, de noodzaak om de korte straffen uit te voeren, lijkt goed onderbouwd. Alle korte straffen effectief uitvoeren is noodzakelijk om tegemoet te komen aan de paradoxale vaststelling dat de VLV meer lange straffen genereert en zo de overbevolking uiteindelijk nog doet toenemen. Hoewel daarover geen empirisch onderzoek bestaat, nemen deskundigen aan dat de VLV op twee manieren impact heeft op de lengte van de straf. Ten eerste bestaat het risico dat rechters er vanuit een perceptie van straffeloosheid bij de strafbepaling rekening mee houden<sup>185</sup> (bv. door straffen van drie jaar + één dag op te leggen om onder de procedure van de VI te vallen). Ten tweede voert het Openbaar Ministerie sinds de invoering van de MO 1771 in 2005 de korte straffen (vooral die onder de zes maanden) niet meer uit. Zo ontstaat een 'stock' aan korte straffen op niveau van het parket. Die wordt niet permanent opgevolgd. Uit een eenmalige enquête door het college van procureurs-generaal in opdracht van de minister blijkt dat er meer dan 20.000 uitgesproken maar niet uitgevoerde straffen onder de zes maanden zouden zijn (17.382 zaken zonder de gegevens van Brussel, die niet beschikbaar waren). Het gevolg is dat als een veelpleger op een bepaald moment een straf krijgt van meer dan zes maanden en die wordt uitgevoerd, al zijn openstaande straffen worden opgeteld, zodat hij uiteindelijk met een lange straf in de gevangenis belandt.

Door alle korte straffen, inclusief die onder de zes maanden, uit te voeren, moet de strafuitvoering bij de magistratuur (en bij uitbreiding de publieke opinie) weer aan geloofwaardigheid winnen, om zo tot een lagere straftoemeting en correctere uitvoering van de straffen te komen. Dat moet leiden tot minder langgestraften, wat positieve gevolgen zou hebben voor de overbevolking in de gevangenissen.

---

<sup>185</sup> Pieters, F., "De stedenbouwkundige overtreding van minister Onkelinx", in: *Fatix*, nr 107, pp. 5-7.

In februari 2010 heeft het DG EPI in opdracht van de minister de impact op de gevangenisbevolking gesimuleerd van een aanpassing van ministeriële omzendbrief 1771 waardoor de straffen tot en met zes maanden effectief zouden worden uitgevoerd (met vijftien dagen hechtenis voor een straf onder de vier maanden, één maand hechtenis voor een straf van meer dan vier maanden tot zeven maanden). Ter compensatie zouden voor de straffen tot drie jaar de uit te voeren gedeelten korter (minder dan een derde) worden. Uit de simulatie bleek dat daardoor de gevangenisbevolking met ongeveer honderd op dagbasis zou dalen (en een even grote daling in de populatie onder elektronisch toezicht). Het DG EPI wees er echter op dat dit effect teniet zou kunnen worden gedaan als het parket de stock aan straffen onder de zes maanden meteen zou gaan uitvoeren in reactie op deze effectieve uitvoering van de straffen onder de zes maanden. Wegens het ontbreken van cijfers over het aantal straffen die het parket per jaar niet uitvoert, kon deze impact niet worden ingeschat<sup>186</sup>. Anderzijds lijkt het weinig waarschijnlijk dat het parket akkoord zou gaan met het inkorten van de straffen tot drie jaar ten voordele van het beperkt uitvoeren van de straffen tot zes maanden.

Het tweede uitgangspunt van de geplande nieuwe omzendbrief, met name de intentie om de beslissing over de uitvoering bij het OM te leggen en dus de taak van de gevangenisdirecteur door te geven aan het parket, lijkt minder onderbouwd. Praktisch zou dat de werklust voor het parket sterk doen toenemen, waarbij dat bovendien taken zou moeten uitvoeren die niet tot zijn traditionele opdracht behoren en veel tijd in beslag nemen (bv. maatschappelijke enquête om na te gaan of elektronisch toezicht mogelijk is). Inhoudelijk ligt het ook moeilijk: de huidige VLV-logica van een administratieve vrijlating om de gevangenispopulatie te beheersen, strookt immers niet met de missie van strafuitvoering van het parket. Deze doorschuifoperatie zou wel eens kunnen leiden tot een daling van de uitstroom uit de gevangenis.

De keuze van de minister voor deze pragmatische oplossing op korte termijn is een belangrijke koerswijziging ten opzichte van wat de wetgever in 2006 had goedgekeurd. Een wetgevend initiatief lijkt noodzakelijk. Het overleg hierover is pas in 2010 opgestart, maar het is onduidelijk of de minister deze koers zal aanhouden.

Het DG EPI adviseerde alvast om de gevangenisdirecteurs de output te laten regelen voor de straffen van minder dan drie jaar<sup>187</sup>.

### 10.2.3 Strafbecijfering

Cruciaal voor de vervroegde invrijheidstelling is het bepalen van de datum waarop de veroordeelde recht heeft op de maatregel, de *datum van toelaatbaarheid*. Dat maakt deel uit van de zogenaamde *strafbecijfering*. Strafbecijfering is een onderdeel van het administratieve detentiebeheer van de gevangenis en vormt de link tussen de straftoemeting en de strafuitvoering. Het is niet wettelijk geregeld.

<sup>186</sup> Nota van het DG EPI aan de beleidscel, *Simulation de l'impact d'une modification de certains seuils d'admissibilité à la libération provisoire*, 9 februari 2010.

<sup>187</sup> FOD Justitie, Informatiedossier ter attentie van de nieuwe minister van Justitie, 2010.



### **Overzicht**

Door de komst in 1998 van de commissies VI, die als eerste externe instantie gedetineerden uit verschillende gevangenissen zouden bekijken, moest het DG EPI kunnen garanderen dat de VI in de verschillende gevangenissen uniform zou worden toegepast. Dossieronderzoek uit die periode toonde immers aan dat gevangenissen straffen uiteenlopend becijferen, wat kon resulteren in een verschil in jaren detentie. Dat leidde tot de ministeriële omzendbrief van 13 november 1998 die gedetailleerd de wijze van strafbecijfering uiteenzette. Omdat dit zeer ingewikkeld was, kregen de griffies het Excelprogramma *Datdet* dat de toelaatbaarheidsdatum van de VI en alle andere data i.v.m. de strafuitvoering uniform berekende. Een ‘datdet-fiche’ moest in het dossier VI worden opgenomen. *Datdet* vormde de basis van het huidige SIDIS-griffie programma.

De artikelen 25 en 26 van de wet op de externe rechtspositie definiëren de tijdsvoorwaarden voor de verschillende vormen van vervroegde invrijheidstelling en vormen zo de basis voor de strafbecijfering. Naar aanleiding van die wet kwam er ook een nieuwe ministeriële omzendbrief op de strafbecijfering (MO 1798 van 23 april 2007). Die ministeriële omzendbrief bouwt echter gewoon verder op die van 13 november 1998 en is geen vertaling van de artikelen 25 en 26, omdat die artikelen voor de korte straffen nog niet in werking zijn getreden.

### **Huidig beleid**

In de beleidsnota van 2009 werd een werkgroep aangekondigd die over de strafbecijfering voorstellen zou moeten formuleren. Het Rekenhof kon niet achterhalen of die werkgroep is opgericht. In zijn straf- en strafuitvoeringsnota 2010 stelt de minister een wettelijke regeling van de strafbecijfering in het vooruitzicht. Dat zou aan bod moeten komen in een ruimer debat over de straftoemeting, waarvoor hij een multidisciplinaire commissie wil oprichten waarbij ook het DG EPI wordt betrokken. De minister wil ook de vaststelling of er sprake is van ‘staat van herhaling’ in dit debat meenemen. In de uitspraak van de strafrechter (die de griffie van de gevangenis moet interpreteren) komt immers niet altijd ontegensprekelijk tot uiting of een veroordeelde zich ‘in staat van herhaling’ bevindt, terwijl dat doorslaggevend is in het bepalen of een gedetineerde na één derde of twee derde van zijn straf recht heeft op VI. De minister ziet op vlak van strafbecijfering ook een taak voor het OM weggelegd: het zou moeten waken over de berekening van de straffen.

### **Onderbouwing**

In 2006 deed het NICC samen met het DG EPI in opdracht van de minister een onderzoek naar de strafberekening en –uitvoering en de implicaties ervan voor de omvang van de gevangenisbevolking<sup>188</sup>. Daaruit bleek dat de strafuitvoering bij cumulatie van verschillende gevangenisstraffen door zogenaamde ‘draaideurcliënten’ een belangrijk knelpunt is. De straffen worden niet in chronologische volgorde uitgevoerd, maar er wordt een fractie van alle straffen toegerekend (simultane uitvoering). Daardoor slepen veelplegers oude straffen zeer lang met zich mee. Bovendien blijft de totale uitgesproken strafduur de procedure van invrijheidstelling (VI of VLV) bepalen, en niet het nog resterende strafdeel. Daardoor geraken veelplegers nooit onder de drempel van drie jaar en moeten ze steeds de ‘zwaardere’

---

<sup>188</sup> Maes, E., *Strafbecijfering en –uitvoering in België anno 2006. Analyse van de actuele praktijk en voorstelling van enkele alternatieve pistes*, NICC.

invrijheidstellingsprocedure van de VI doorlopen. Dat alles heeft een impact op de gevangenisbevolking. In de onderzoeksnota werd een aantal alternatieve denksporen besproken met als essentie de chronologische uitvoering van de straffen.

Naar aanleiding van het colloquium van de Hoge Raad voor Justitie in 2008 over één jaar strafuitvoeringsrechtbanken<sup>189</sup> heeft het DG EPI het initiatief genomen om werk te maken van de wettelijke basis voor de strafbecijfering door de wet op de externe rechtspositie aan te passen via de programmawet van 2008. Dit voorstel beoogde het volgende:

- een betere omschrijving van het begrip ‘staat van herhaling’, om foute interpretaties door de griffies te vermijden; het vonnis of het arrest zou uitdrukkelijk moeten vaststellen dat de veroordeelde zich in staat van herhaling bevindt;
- het afschaffen van de circulaires over strafbecijfering en de inwerkingtreding van de artikelen 25 en 26 van de wet van 2006 voor de korte straffen;
- een nieuwe bepaling waardoor veroordeelden, na herroeping van de hun toegekende VI, opnieuw in de tijdsvoorwaarde voor VI komen nadat ze een derde van het door de strafuitvoeringsrechtbank opnieuw in uitvoering gebrachte strafrestant hebben uitgezeten (zij het met een maximum van 90 dagen). De voorstellen kregen nog geen gevolg.

In de straf- en strafuitvoeringsnota 2010 verwijst de minister niet naar de mogelijke implicaties van een aangepaste strafberekening en –uitvoering op de gevangenisbevolking, wat nochtans een belangrijke vraag was in het onderzoek uit 2006 en een bekommernis van het DG EPI. Hij beperkt zich tot de aankondiging van de oprichting van een nieuwe commissie.

### 10.3 Toepassing

#### 10.3.1 Toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling

##### *Regelgeving en procedure*

De regeling en de procedures zijn uitgewerkt in de wetgeving en de uitvoeringsbesluiten. De strafuitvoeringsrechtbanken passen ze toe. De krachtlijnen van de wet zijn:

- Voor gedetineerden veroordeeld tot straffen met een straf totaal boven drie jaar is een multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank bevoegd. Voor straffen die de drie jaar niet overschrijden, beslist een alleenzettelende strafuitvoeringsrechter (SUR) over de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten.
- De VI is een subjectief recht geworden, gebaseerd op het principe van ‘negatieve selectie’: de gedetineerde die aan de tijdsvoorwaarde voldoet, wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld behalve als er wettelijk bepaalde tegenaanwijzingen zijn die de strafuitvoeringsrechtbank kan beoordelen en meerekenen.
- Het Openbaar Ministerie volgt de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten op en controleert ze en kan de strafuitvoeringsrechtbank vragen de toegekende maatregel te herroepen, te herzien of te schorsen.
- De wet geeft het slachtoffer de mogelijkheid geïnformeerd en gehoord te worden bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit.

<sup>189</sup> Colloquium *De strafuitvoering: quo vadis? Een jaar werking van de strafuitvoeringsrechtbanken*. 16 mei 2008.

Ministeriele omzendbrief 1794 van 7 februari 2007<sup>190</sup> licht de toepassing van de wetgeving toe en heft een reeks voorgaande ministeriële omzendbrieven op.

Op het moment van deze audit bereidde de minister, in samenwerking met de minister van Binnenlandse Zaken en het College van procureurs-generaal, een gemeenschappelijke omzendbrief voor over de wijze van opvolging van voorwaardelijk invrijheidsgestelden. Be-doeling is de opdrachten en bevoegdheden van de gerechtelijke overheden, de lokale en federale politiediensten en andere betrokken instanties te omschrijven en toe te zien op de samenwerking en de informatie-uitwisseling<sup>191</sup>.

De veroordeelde wordt definitief in vrijheid gesteld als tijdens de proeftijd geen enkele her-roeping heeft plaatsgehad.

### ***Uitvoering***

De administratie (FOD justitie – DG EPI en DG MJH) en de rechterlijke macht moeten re-kening houden met elkaars bevoegdheden:

**Tabel 30 – Actoren en verantwoordelijkheden VI**

| Actoren  | Verantwoordelijkheden per actor voor VI  |
|--|--|
| <b><i>Uitvoerende macht – FOD Justitie</i></b>               |  |
| Gevangenisdirecteur (DG EPI)                                 | Klaarmaken dossier – formuleren advies ten vroegste vier en ten laatste twee maanden voor VI-datum.                        |
| FOD justitie, DG justitiehuisen                              | Uitvoeren maatschappelijke enquête<br><br>Uitoefenen van controle en begeleiding van de voorwaardelijk invrijheidgestelden |
| <b><i>Rechterlijke macht – strafuitvoeringsrechtbank</i></b> |  |
| Openbaar Ministerie  | Formuleren advies<br><br>Opvolgen VI   |
| Strafuitvoeringsrechtbank / strafuitvoeringsrechter          | Beslissingen nemen m.b.t. de voorwaardelijke invrijheidstelling  |

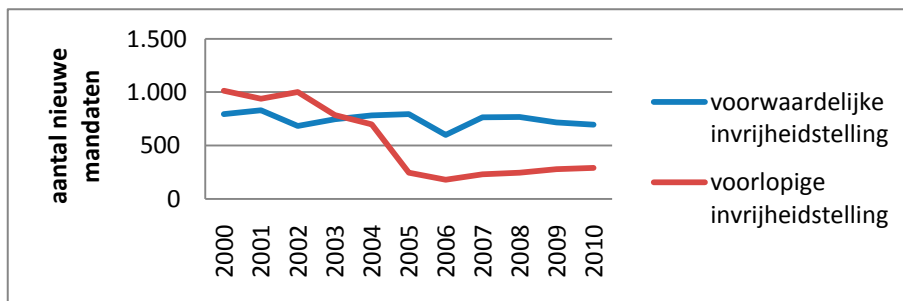
Hierna volgt enkel een bespreking van het DG MJH en de overlegstructuren omdat de rech-terlijke macht geen voorwerp uitmaakt van deze audit.

Volgende grafiek toont dat het optreden van het DG MJH voor de VI vrij stabiel blijft (met een kleine daling naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wetten van 2006) en dat het optreden voor de VLV sterk daalde tot de inwerkingtreding van die wetten, met een plotse knik bij de invoering van MO 1771 van 2005, en sindsdien opnieuw licht toenam.

<sup>190</sup> Ministeriele omzendbrief betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

<sup>191</sup> *Parl. St., Kamer, CRABV 53 COM 321, 17 mei 2011, p.16.*

Figuur 8 – Evolutie van de begeleiding bij VI en VLV door DG MJH



Bron: Justitie in cijfers 2010

De recent opgerichte overlegstructuren (art. 98/1 wet 2006 externe rechtspositie) moeten de afstemming tussen de betrokken actoren verbeteren (zie ook hoofdstuk 3). De wet stelt voorop dat de actoren de samenwerking op meerdere vlakken evalueren: onderlinge communicatie (mededeling van stukken tot stoffering van de dossiers, informatie over de genomen beslissingen door de strafuitvoeringsrechtbank, het Openbaar Ministerie, de gevangenisdirectie, de justitiehuisen), kennisgeving aan de gedetineerde en aan het slachtoffer enz.

De minister verklaarde dat ter voorbereiding van die evaluatie van de samenwerking een inventaris werd opgemaakt van alle suggesties, opmerkingen en voorstellen om de regelgeving op het vlak van de bevoegdheden en de werking van de strafuitvoeringsrechtbanken te verbeteren, alsook om bepaalde technische moeilijkheden in de verschillende wetten weg te werken<sup>192</sup>.

De overlegstructuur strafuitvoering (RM, DG EPI, DG MJH, voorgezeten door een magistraat) bestaat uit twee niveaus: federaal en regionaal per hof van beroep. Hij ging pas in het najaar van 2010 van start. De overlegstructuur moet het vertrouwen en de openheid tussen de gesprekspartners bevorderen. De gesprekspartners hopen op een cultuurwijziging op vlak van overleg en samenwerking. Wat de samenwerking met de hulpverleningssector voor de invulling en uitvoering van de voorwaarden betreft, wees de minister in zijn beleidsnota 2009 en de nota straf- en strafuitvoeringsnota 2010 op de sterke verwevenheid in de strafuitvoering van de bevoegdheden van Justitie en die van de gemeenschappen (en gewesten). Hij wees op het spanningsveld tussen justitie en de hulp- en dienstverleningssector en beklemtoonde dat de samenwerking tussen deze verschillende maar complementaire sectoren verder moest worden geïntensifieerd en uitgebreid. Die samenwerking wordt geregeld via samenwerkingsakkoorden tussen de Staat en de gemeenschappen en gewesten (aanbod vanuit de hulp- en dienstverleningssectoren, verzorgingssector). Volgens de minister zijn die samenwerkingsovereenkomsten aan herziening toe. Zo regelen ze uitsluitend de samenwerking met de ambulante en niet met de residentiële centra. Uit interviews blijkt dat het ook hier van belang is dat er voldoende vertrouwen bestaat tussen de actoren en dat de hulpverleningssector voldoende ruimte krijgt. Dit initiatief ligt stil doordat de regering in lopende zaken was op het ogenblik van de audit.

<sup>192</sup> Beleidsnota 2009 en Senaat, Schriftelijke vraag nr. 4-3154 van 11 maart 2009.

### 10.3.2 Toepassing van de voorlopige invrijheidstelling

#### ***Regelgeving en procedure***

De voorlopige invrijheidstelling is in een omzendbrief (MO 1771) en niet in een wet geregeld.

De veroordeelden hoeven zelf geen verzoek tot voorlopige invrijheidstelling in te dienen; de gevangenisdirectie start de procedure op als de gedetineerde aan de tijdsvoorwaarde voldoet.

De omzendbrief bepaalt in grote lijnen dat de gevangenisdirecteur veroordeelden voor *straffen tot zes maanden* onmiddellijk in vrijheid stelt. In de praktijk betekent dit dat die straffen niet worden ondergaan tenzij ze moeten worden gecumuleerd met andere veroordelingen zodat het straf totaal de zes maanden overschrijdt (zie hierboven).

Waar de vervangende gevangenisstraf voor geldboetes niet meer wordt uitgevoerd, gebeurt dat wel nog voor werkstraffen volgens volgend schema:

- veroordeling tot vier maanden: invrijheidstelling na vijftien dagen;
- meer dan vier maanden tot zes maanden: invrijheidsstelling na één maand;

Dat degenen die veroordeeld zijn tot een werkstraf maar daarvoor een vervangende gevangenisstraf krijgen, pas na vijftien dagen tot een maand kunnen vrijkomen kan de keuze voor een korte gevangenisstraf aantrekkelijker maken dan die voor een werkstraf, omdat de eerste toch niet worden uitgevoerd.

Veroordeelden voor *straffen tot en met drie jaar* (met uitzondering van de veroordeelden voor zedenfeiten ten aanzien van minderjarigen), worden ambtshalve door de directeur in vrijheid gesteld na volgende termijnen:

- meer dan zes maanden en ten hoogste zeven maanden: na één maand;
- meer dan zeven maanden tot acht maanden: na twee maanden;
- meer dan acht maanden tot één jaar: na drie maanden;
- meer dan één jaar tot drie jaar: na één derde van de straf.

Voor gestraften tot meer dan één jaar kunnen recidivebeperkende geïndividualiseerde voorwaarden worden opgelegd, die worden opgevolgd door de justitiehuizen.

Voor de veroordeelden voor *zedenfeiten ten aanzien van minderjarigen, met een straf tot en met drie jaar* stelt de psychosociale dienst (PSD) van de gevangenis een deskundig advies op en doet de directeur een voorstel aan de dienst Externe Rechtspositie van Directie Detentiebeheer (de vroegere Dienst Individuele Gevallen van het DG EPI). Die dienst beslist vervolgens. De recidivebeperkende geïndividualiseerde voorwaarden worden opgevolgd door de justitiehuizen. De beslissing en voorwaarden worden meegedeeld aan de Dienst Slachtofferonthaal van het gerechtelijk arrondissement waar het slachtoffer woont.

De beslissing om geïndividualiseerde voorwaarden op te leggen en de beslissing om niet in vrijheid te stellen, moeten worden gemotiveerd. Als de voorwaarden niet worden nageleefd of als er nieuwe strafbare feiten zijn, kan de invrijheidsstelling worden ingetrokken. De definitieve invrijheidsstelling volgt na verjaring van de straf (of bij een genademaatregel).

Bij de VLV wordt geen rekening gehouden met de wettelijke herhaling en kan men voorlopig vrijkomen op een derde van de straf (of minder), bij de VI kan men bij recidive pas voorwaardelijk vrij komen op twee derde van de straf. De commissie-Dupont en de commissie-Holsters hadden dit verschil ter discussie gesteld ondermeer omdat het leidt tot een dubbele extra bestraffing voor gestraften met een gevangenisstraf boven de drie jaar, zowel bij de straftoemeting als bij de strafuitvoering. Toch is de wetgeving onveranderd gebleven en het onderscheid tussen VLV en VI voor recidive behouden.

### ***Uitvoering***

In de aanloop naar de toepassing van de MO 1771 werden de gevangenisdirecteurs en de personeelsleden van de PSD uitvoerig gebriefd en gesensibiliseerd.

Actoren uit de sector<sup>193</sup> zijn het erover eens dat de MO 1771 overzichtelijk en duidelijk is en heeft geleid tot een vereenvoudiging en grotere uniformiteit. Een eigen koers varen, los van de onderrichtingen, kan nog moeilijk. Positief is ook dat de beslissing om niet in vrijheid te stellen en die om geïndividualiseerde voorwaarden op te leggen, moet worden gemotiveerd. Voor de gevangenisdirecteur is het een voordeel dat hij voor het merendeel van de dossiers geen rekening meer moet houden met tegenaanwijzingen of begeleiding en dat de PSD niet meer hoeft op te treden. Dat maakt dat de termijnen van de VLV nog slechts sporadisch worden overschreden. De directie van een overbevolkte gevangenis wil immers alle eigen mogelijkheden tegen overbevolking maximaal benutten met daarbij de visie dat voorwaarden alleen opgelegd worden als het niet anders mogelijk is.

Door het gebrek aan een wettelijk kader blijven in de praktijk enkele zaken onduidelijk. Zo is het onduidelijk wat de justitiehuisen moeten rapporteren als er voorwaarden worden opgelegd. Verder is de proeftermijn waarin intrekking van de VLV nog mogelijk is, niet bepaald in de ministeriële omzendbrief. Naar analogie van de VI gebruikt men een proeftermijn van twee jaar wanneer intrekking wordt onderzocht. In het kader van de opvolging van de voorwaarden wordt in de praktijk enkel de duur van het strafrestant als proeftermijn toegepast. Intrekking gebeurt in de praktijk zelden omdat er in de meeste gevallen toch onmiddellijk een VLV zou volgen.

<sup>193</sup> Zie o.m. Baeyens E. et al (penitentiair team van de PSD en het Justitiehuis van Mechelen), 2005, "Het kind en het badwater", in: *Fatik*, nr. 107, 8-14 en Meurisse, H., 2005, "Transparantie, duidelijkheid en uniforme toepassing", in: *Fatik*, nr. 107, pp 14-16.

### 10.3.3 Monitoring en evaluatie

#### *Voorwaardelijke invrijheidstelling*

Het NICC verrichtte voorafgaand aan de wetten van 2006 heel wat onderzoekswerk over de uitvoering van de VI en de VLV<sup>194</sup>.

Toen de inwerkingtreding van het deel over de straffen onder de drie jaar een tweede maal werd uitgesteld in 2008, verklaarde de minister dat het noodzakelijk was om eerst de huidige werking van de strafuitvoeringsrechtbanken te evalueren. Het NICC kreeg daartoe een permanente evaluatieopdracht. Het NICC gaat daarbij de ontwikkeling van de databank van de strafuitvoeringsrechtbanken (SURTAP) na. Tot nog toe werd door het NICC vooral gewerkt aan een geïnformatiseerd registratiesysteem voor de strafuitvoeringsrechtbanken<sup>195</sup> in samenwerking met de griffiers ervan en de stafdienst ICT van de FOD. Verder werd door het NICC een nota over een simulatie van de werklust opgesteld, en een nota over de populatie voorwaardelijke invrijheidgestelden van het jaar 2007<sup>196</sup>.

#### *Voorlopige invrijheidstelling*

Er zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar over de korte straffen, niet bij het parket over de niet-uitgevoerde straffen, maar ook niet over de uitgevoerde korte straffen bij het DG EPI. Bij cumulatie van straffen wordt immers enkel het straftotaal bij het DG EPI in SIDIS-Griffie geregistreerd, waardoor enkel dossieronderzoek zicht kan bieden op het aantal korte straffen dat wordt uitgezeten.

Het DG EPI volgt geregeld op of MO 1771 correct wordt toegepast (m.a.w. of VLV wordt toegepast zodra de toelaatbaarheidsdrempel is bereikt). Hiervoor is er in SIDIS-griffie een tool gemaakt om het aantal overschrijdingen van de toelaatbaarheidsdatum centraal te bekijken. In het begin gebeurde dat elke dag en werden de lokale directeurs er telkens op aangesproken. Toen het aantal overschrijdingen daalde, is men overgeschakeld naar een wekelijkse analyse. Vandaag is dit geïntegreerd in de taken van de dienst Administratief Beheer van het DG EPI. Ook de regiodirecteurs kunnen deze informatie opvragen. Ze gaan dat meestal na als de overbevolking nijpend is en er dringend plaats moet vrijkomen. Als ze zien dat kortgestraften te lang in een bepaalde gevangenis blijven, bellen de regiodirecteurs de lokale directeur op om te bekijken of VLV moet worden toegepast.

<sup>194</sup> Maes, E., "Een blik op drie jaar besluitvormingspraktijk van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (1999-2001)", in: *Panopticon*, 24, (2003), nr. 4 (juli-augustus), 400-415.

Maes, E., "Naar een nieuwe wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in België? Enkele beschouwingen over de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijke oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken", in: *Panopticon*, 22 (2001), nr. 6 (november-december), 541-570, err. 23 (2002), nr. 2, 187.

<sup>195</sup> Maes E., Vanneste, C., Voorstelling van een onderzoeksproject: Productie en exploitatie van gegevens betreffende de toepassing van de wet houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en de wet betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden, NICC, september 2008, 10p.

<sup>196</sup> Maes, E., Proeve van werklustmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken, Een simulatieoefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004, NICC, Onderzoeksnota van 13 december 2005 en Maes, E., "Voorwaardelijk invrijheidgestelden onder de vleugels van de strafuitvoeringsrechtbanken. Onderzoek bij een populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden na één jaar werking", in: *Fatik*, 27 (2009), nr. 124, 15 p.

De ministeriële omzendbrief gaat ervan uit dat geïndividualiseerde voorwaarden bij VLV eerder uitzonderlijk zouden mogen worden opgelegd. Toch wordt dat aspect niet opgevolgd. Daartoe zou men de gegevens over het aantal mandaten begeleiding VLV van het DG MJH (zie figuur 8) moeten combineren met de gegevens over het aantal VLV van het DG EPI. Zowel het DG MJH als het DG EPI vermoeden dat, na een daling bij de invoering van MO 1771, directeurs de laatste jaren weer meer voorwaarden opleggen, maar ze onderzoeken het niet empirisch.

In vergelijking met de VI blijft de VLV onderbelicht in wetenschappelijk onderzoek. Dat is merkwaardig omdat de VLV veel meer wordt toegepast dan de VI.

## 10.4 Resultaten

### 10.4.1 Voorwaardelijke invrijheidstelling

Het belang van de VI als modaliteit van invrijheidsstelling varieert in de tijd en naargelang van de lengte van de straf. Het belang ervan is sterk afgenomen door de VLV die quasi-automatisch wordt toegepast voor de korte straffen tot drie jaar. VI blijft wel de belangrijkste invrijheidstellingsmodaliteit voor de langgestraften.

Uit een recent onderzoek<sup>197</sup> blijkt dat de toepassing van de VI is gedaald toen de bevoegdheid van de minister van Justitie overging naar de Commissies VI en verder lichtjes daalde bij de overdracht naar de strafuitvoeringsrechtbanken.

VI wordt steeds later toegekend: de overschrijdingstermijn (het surplus uitgezeten boven de toelaatbaarheidsgrens) steeg van gemiddeld 4 à 5 maanden begin jaren 1990 naar 14,5 maanden in 2007. De gedetineerden komen gemiddeld pas voorwaardelijk vrij na de helft i.p.v. na een derde van de straf te hebben uitgezeten. Dat heeft een negatieve invloed op de detentieduur en de overbevolking. Meerdere factoren kunnen het overschrijden van de toelaatbaarheidsdatum verklaren:

- De overheveling van de bevoegdheden naar de strafuitvoeringsrechtbanken werkt een formalisering en dus vertraging in de hand.
- De strafuitvoeringsrechtbanken voeren een restrictiever beleid in vergelijking met de vroegere Commissies VI.
- Lange periodes van voorlopige hechtenis kunnen aan de definitieve veroordeling voorafgaan waardoor de betrokkene op dat ogenblik de toelaatbaarheidsdatum voor VI al overschreden heeft.
- Er is een tekort aan begeleidingscapaciteit of aangepaste extramurale opvangcapaciteit.

Er is echter meer onderzoek nodig om hierover definitieve uitspraken te doen. Een andere aanwijzing dat de procedure ‘zwaarder’ is geworden, is dat het aandeel gedetineerden dat zijn straf tot het einde uitzit opnieuw stijgt. Waar dit sterk was afgenomen van 25 % van de

<sup>197</sup> Maes, E., “Evoluties in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken”, in: *Panopticon, Hoe punitief is België*, Maklu, Antwerpen, 2010 en Maes, E., “Voorwaardelijk invrijheidgestelden onder de vleugels van de strafuitvoeringsrechtbanken. Onderzoek bij een populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden na één jaar werking”, in: *Fatik*, 27 (2009), nr. 124, 12-20.



invrijheidstellingen in 1990 tot 6,1 % in 2007<sup>198</sup> is het de laatste jaren weer gestegen tot 10 % in 2010. Gevangenen zouden hun straf tot het einde uitzitten omdat ze dan ontsnappen aan de voorwaarden die hun bij VI (of ET) worden opgelegd en waarbij ze het risico lopen om bij herroeping alsnog opnieuw in de gevangenis te belanden.

De impact van de VI op de gevangenisbevolking zou dus in principe groter kunnen zijn. De vraag is echter of dat wenselijk is: de doelstelling van deze wetgeving is immers niet enkel of in de eerste plaats de overbevolking tegen te gaan, maar de gevangene te begeleiden in de overgang naar de maatschappij en recidive te beperken.

Niettemin toont het eerder geciteerde onderzoek aan dat de toepassing van de VI toch tot een belangrijke daling van de gevangenisbevolking leidt. De simulatie voor de data van de voorwaardelijke invrijheidstellingen in 2007 toont aan dat zonder VI de gemiddelde gevangenispopulatie 2.200 eenheden hoger zou liggen<sup>199</sup>.

#### 10.4.2 Voorlopige invrijheidstelling

Over de impact van de VLV op de gevangenisbevolking is geen wetenschappelijke onderzoek beschikbaar. Maar gewoon al het feit dat zonder de VLV jaarlijks een vierduizendtal veroordeelden drie tot zes keer zo lang in de gevangenis zou verblijven, illustreert dat het een belangrijk instrument is om op korte termijn de druk op de gevangenen te verlichten. Het DG EPI geeft aan dat MO 1771 vooral net na de invoering een belangrijke impact heeft gehad op de gevangenisbevolking. Vandaag blijkt echter dat de VLV als instrument tegen de overbevolking aan de grens van haar mogelijkheden zit. De gevangenisbevolking bestaat immers meer en meer uit langgestraften.

Voorts wordt gevreesd dat het gebrek aan begeleiding bij de VLV leidt tot meer recidive, waardoor dezelfde veroordeelden later opnieuw met een langere straf in de gevangenis terecht komen. Over geen van deze aanwijzingen is echter wetenschappelijk onderzoek beschikbaar.

Het gebrek aan gegevens en studies over recidive in België is een belangrijke leemte, zowel voor de VI als de VLV. Zo zou het nuttig zijn inzicht te hebben in de vraag of er minder recidive is na VI dan na VLV. Zicht op recidivecijfers is noodzakelijk om een zinvol penitentiair beleid te kunnen voeren.

### 10.5 Conclusies

Het beleidskader voor de vervroegde invrijheidstelling werd met de totstandkoming van de wetten van 2006 degelijk inhoudelijk voorbereid door de commissies-Dupont en -Holsters. De noodzakelijke randvoorwaarden – die bekend waren, maar niet werden gerealiseerd – ontbraken echter om deze wetgeving voor de korte straffen in de praktijk om te zetten. Door het uitstel van inwerkingtreding van de wetgeving voor deze categorie, zijn de am-

<sup>198</sup> Maes, E., en Scheirs, V., "De Belgische gevangenispopulatie in cijfers", in: *Achter de tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009.

<sup>199</sup> Maes, E., "Evoluties in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken", in: *Panopticon, Hoe punitief is België*, Maklu, Antwerpen, 2010 en Maes, E., art. cit., 27 (2009), nr. 124, 12-20.

bities van de hervorming om de wettigheid te herstellen door de bevoegdheid volledig van de uitvoerende aan de rechterlijke macht over te dragen, niet bereikt voor de straffen van minder dan drie jaar (het leeuwendeel van de uitgesproken straffen).

Het huidige beleid over de vervroegde invrijheidstelling van de gedetineerden met een straf onder de drie jaar is gekenmerkt door intenties in plaats van duidelijke doelstellingen, door een pragmatische aanpak op korte termijn, en door het uitstellen van fundamentele beslissingen o.m. door de inschakeling van werkgroepen en commissies. De minister van Justitie staat voor een dilemma waar hij tot nu toe niet is uitgeraakt. Ofwel past hij de wettelijke regeling toe voor de korte straffen via de strafuitvoeringsrechter, met een zware procedure en wellicht een negatieve impact op de gevangenisbevolking. Ofwel kiest hij voor de huidige flexibele procedure, gebaseerd op omzendbrieven, die geen (grond-)wettelijke basis heeft en via de straftoemeting door de rechters en de uitvoering van de straffen door het parket op paradoxale wijze de lengte van de straffen en de overbevolking doet toenemen. Het DG EPI is er voorstander van dat de uitvoerende macht de VLV in handen houdt en doet cijfermatig onderbouwde voorstellen om het bestaande systeem aan te passen.

De strafbecijfering en de methode waarop straffen worden uitgevoerd hebben een wettelijke basis nodig en zouden het best worden vereenvoudigd. Er bestaan simulaties door het DG EPI van de potentiële effecten die een bijsturing van de strafbecijfering en -uitvoeringsmethode kan hebben op de gevangenisbevolking. Maar ook op dat vlak blijven beleidsbeslissingen uit.

In afwachting van verdere beleidsbeslissingen blijft de bestaande regeling van de VLV via MO 1771 gelden. De toepassing van deze omzendbrief wordt door het DG EPI goed aangestuurd en actief opgevolgd. Dat geldt ook voor de correcte toepassing van de regels over strafbecijfering.

De recente oprichting van overlegstructuren moet de samenwerking tussen de actoren bij de toepassing van de VI verbeteren.

Hoewel de VLV ontworpen is als maatregel tegen de overbevolking van de gevangenen, wordt het totale effect op de overbevolking niet opgevolgd. Uit de praktijk blijkt echter duidelijk dat de impact groot is. Het kortetermijneffect op de individuele gevangenen wordt wel opgevolgd binnen het administratieve beheer van de gevangenen. Het DG EPI beseft dat de VLV aan het einde van zijn mogelijkheden zit en onderzoekt mogelijke bijstellingen.

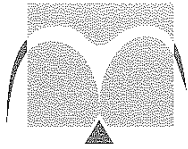
Over de VI blijkt uit onderzoek dat de impact op de gevangenisbevolking in principe groter kan zijn. De doelstelling van die wetgeving is echter niet in de eerste plaats de overbevolking tegen te gaan, maar de gevangene te begeleiden in de overgang naar de maatschappij.

De effectiviteit van het beleid met betrekking tot de vervroegde invrijheidsstelling zou kunnen verhogen als de beslissingen meer zouden kunnen steunen op statistische data en studies, in het bijzonder over recidive.









Minister van Justitie

**Bijlage 1: Antwoord van de minister van Justitie**

Brussel, 22 november 2011

Aan dhr. J. Beckers  
Raadsheer bij het Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

O.Ref.: KAB/SEC/DDB/ 764 22112011 / 28097

Nele Staessens – adviseur minister van Justitie  
Tel. (02) 542.80.65  
E-mail: nele.staessens@just.fgov.be

Geachte Raadsheer,

Graag verwijs ik naar uw brief van 3 november 2011 met als bijlage het ontwerpverslag van de audit van de maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen.

Ik heb dit ontwerp van rapport, dat u ook aan de minister van Financiën voorlegt, met grote aandacht gelezen.

In mijn brief formuleer ik algemene commentaren op het ontwerpverslag. Deze bemerkingen heb ik trouwens ook toegelicht op het ontmoetingsmoment dat ik met uw medewerkers had op 1 juli 2011.

Als bijlage bij mijn schrijven gaan verder nog enkele punctuele opmerkingen op de tekst van het ontwerpverslag.

De minister van Justitie heeft vanzelfsprekend de hoofdregie in handen van het strafuitvoeringsbeleid waarvan de overbevolkingsproblematiek in de strafinrichtingen een belangrijk onderdeel is. Als algemene en belangrijkste bedenking geef ik mee dat de overbevolking op zich geen aangelegenheid is die beleidsmatig uitsluitend door de minister van Justitie wordt aangestuurd. Andere actoren die op hetzelfde beleidsdomein actief zijn en waarop de minister van Justitie geen enkele invloed heeft, zijn ontegensprekelijk de rechterlijke macht en niet in het minst de wetgevende macht. Deze nuancering wordt in het verslag niet gemaakt en is toch een belangrijk uitgangspunt om conclusies te trekken uit de vaststellingen die in de audit worden gedaan.

Deze nuancering is des te belangrijker omdat het Rekenhof opmerkt dat het beleid niet is gestoeld op *meetbare doelstellingen* (audit, p.6). Ik veroorloof mij hier op te merken dat het werk dat de federale wetgever in het Parlement verzet, zelden tot nooit enige meetbare achtergrond heeft naar de impact van een bepaald wetsvoorstel. Bovendien ontbreekt bij de indiening van een wetsvoorstel doorgaans een berekening van budgettaire haalbaarheid wat toch ook een belangrijk element is en moet zijn van beleidsvoering.

Wat de problematiek van de druk op de overbevolking betreft door *het forse aandeel van het aantal voorlopig gehechten in onze strafinrichtingen* (audit, p. 46) moet ik ook hier opmerken dat ik als minister van Justitie niet verantwoordelijk ben voor het aantal aanhoudingsmandaten dat onderzoeksrechters afleveren. Wel is het inderdaad zo dat het aandeel van vreemdelingen in de populatie van voorlopig gehechten steeds groter wordt.

Zoals u wellicht weet, doe ik enorme inspanningen om voor de groep van *illegale* vreemdelingen (voorlopig gehechten en definitief veroordeelden) enkele initiatieven te nemen. Voor deze aangelegenheid ben ik als minister van Justitie ook aangewezen op het beleid dat de minister, bevoegd voor Vreemdelingenzaken, voert. Zo is het enkele jaren een gebruik geweest dat illegale vreemdelingen tot op de dag van hun effectieve verwijdering uit ons land konden opgesloten blijven in onze strafinrichtingen, ook al bereikten zij de datum van strafeinde of werd het aanhoudingsmandaat opgeheven. In deze gevallen werd de strafinrichting ‘gebruikt’ als opvangplaats voor illegale vreemdelingen die in se voor Justitie niet meer in detentie dienden te blijven. In overleg met de minister bevoegd voor Vreemdelingenzaken heb ik een regeling uitgewerkt waardoor deze bijkomende detentieperiode conditioneel en voor een beperkte periode nog mogelijk is<sup>1</sup>. Dit is een voorbeeld van hoe ook andere departementen via hun eigen beleid een bijdrage kunnen leveren aan de strijd tegen de overbevolking in onze strafinrichtingen.

Algemeen is de verwijzing in de audit naar *het* beleid te vrijblijvend en vaag. In het ene geval wordt het beleid van andere ministers bedoeld, in het andere geval betreft het mijn specifieke beleidsbevoegdheid. Verder is het duidelijk dat *het* beleid ook zaak is van de wetgever en het beleid dat dagdagelijks wordt gevoerd onder de verantwoordelijkheid van het directiecomité van de FOD Justitie.

De vaststelling die in de audit wordt gemaakt (p. 7) dat een *overkoepelend beleidsplan* ontbreekt voor de *aanpak van de overbevolking van de gevangenen waarin doelstellingen en beleidsinstrumenten in een meerjarenperspectief worden geïntegreerd* lijkt mij onjuist. De beleidsnota van mijn voorganger (dhr. Jo VANDEURZEN) van april 2008 dat door mij is onderschreven, bevat een *actieplan voor een*

<sup>1</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *Gedr. St. Kamer* 2011-2012, nr. 1825.

*geloofwaardige strafuitvoering*<sup>2</sup>. De bouwstenen van het actieplan van mijn voorganger heb ik consequent verder gebruikt.

Het Masterplan wordt in de audit al te eenzijdig beschouwd als een plan van capaciteitsuitbreiding. Het Masterplan beoogt niet alleen nieuwbouw maar is ook een renovatie- en vervangingsplan. Aan de capaciteitsuitbreiding ligt niet alleen een afbouw van de overbevolking ten grondslag maar ook de waarborg van een humane detentie met als fundamenteel streefdoel één gedetineerde, één cel. Het Masterplan is een investeringsprogramma dat Justitie samen met de Regie der Gebouwen opvolgt. Het plan bevat tal van renovatieprojecten waarvan de uitvoering wordt geregisseerd door de Regie der Gebouwen en waarover ik als minister van Justitie niet de regie zelf kan voeren. Ik mis in de audit een verslag van het gebrekkige verloop van deze renovatie- en herstellingswerken onder leiding van de Regie der Gebouwen die thans al te veel worden overschaduwd door de gelijkshakeling van het Masterplan met een plan van capaciteitsuitbreiding (lees: nieuwbouw).

In de beleidsnota van april 2008 is het uitgangspunt dat een *geloofwaardige strafuitvoering* zowel een capaciteitsuitbreiding betekent met het oog op tegemoetkoming aan het principe één gedetineerde per cel als een strafuitvoering die effectief en efficiënt is. De effectieve strafuitvoering houdt onder meer in dat ook de alternatieven voor de strafuitvoering moeten verdedigd en gestimuleerd worden. Deze visie vindt u ook terug in mijn oriëntatienota 'Strafbeleid en Gevangenisbeleid' van juni 1996. De verdere ontwikkeling van alternatieven voor de vrijheidsstraf dient niet alleen de overbevolkingsproblematiek maar heeft ook als finaliteit de re-integratie in de maatschappij te bevorderen, ook als het effect op de overbevolkingsproblematiek misschien niet doorslaggevend is.

Mijn voorgangers vóór 2008 hebben een nieuwbouw voor strafinrichtingen niet doorgevoerd omdat nieuwbouw een zgn. aanzuigeffect zou hebben. De realiteit vandaag leert ons dagelijks dat de gevangenispopulatie blijft toenemen ondanks beleidskeuzes die mijn voorgangers hebben gemaakt. De capaciteitsuitbreiding is in de beleidsnota wel degelijk gemotiveerd en door mijn beleid verder gezet (audit, p. 6). De bevolkingscijfers schommelen dagelijks, wekelijks, maandelijks en jaarlijks. Bijkomende studies maken, zijn geen garantie voor meer werkbare cijfers en betrouwbare informatie.

Wat de totstandkoming en uitvoering van de zgn. strafuitvoeringswetten betreft (audit, p. 23) merk ik op dat bepaalde (gedeelten van) wetgeving (nog) niet in werking is getreden omdat er een wetsevaluatie noodzakelijk wordt geacht. Verschillende actoren die deze wetgeving dienen uit te voeren, hebben mij gewezen op de onuitvoerbare elementen van deze wetgeving.

<sup>2</sup> Algemene beleidsnota van de minister van Justitie, 7 april 2008, *Gedr. St. Kamer 2007-2008*, nr. 0995/003, 4 e.v.



Zo heb ik de basiswet van 12 januari 2005 op belangrijke punten gewijzigd alvorens in werking te laten treden. Eenzelfde oefening was bezig wat betreft de wet van 21 april 2007 (internering) maar is niet volledig afgewerkt gelet op de huidige politieke situatie.

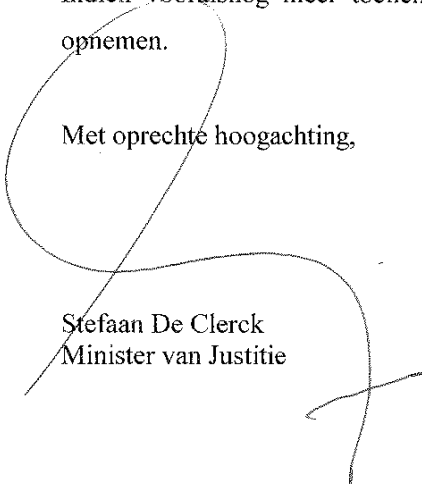
Tot slot ben ik ervan overtuigd dat ik met drie belangrijke nota's mijn bijdrage heb en zal kunnen leveren tot een continuïteit binnen het justitiële beleid: de oriëntatienota van juni 1996, de nota ter hervorming van gerechtelijk landschap van 2009 en de nota straf- en strafuitvoeringsbeleid van 2010.

Zoals aangekondigd, gaat als bijlage een overzicht van punctuele opmerkingen per hoofdstuk van het ontwerpverslag.

Indien vooralsnog meer toelichting wenselijk wordt geacht, kan u steeds met mijn beleidsceel contact opnemen.

Met oprechte hoogachting,

Stefaan De Clerck  
Minister van Justitie



## Bijlage 2

### Analyse van de beleidsnota's Justitie van 1996 tot en met 2010

| Beleidsdocument  | Doelstelling, visie   |
|--|---|
| <p>Beleidsnota 1996<br/>Parl. St. Kamer, 13 oktober 1995, DOC 49 131/4</p>       | <p><i>Als algemeen beginsel geldt dat slechts tot vrijheidsberoving dient te worden overgegaan indien geen andere of meer adequate bestraffing mogelijk is. De voordelen van deze alternatieven zijn bekend: ze zijn doelmatiger, humaner en minder duur.</i></p> <p>Er is nood aan meer informatie naar magistratuur en publieke opinie (ook voor correctie verkeerde percepties). Voorgestelde oplossing: <i>penologisch vademecum</i>.</p> <p>Voorzichtig met bijkomende capaciteit wegens de kostprijs en aanzuigeffect. Bestaande celcapaciteit is niet steeds optimaal gebruikt.</p> <p>Doel van de detentie is re-integratie/ reclassering. Voorgestelde oplossing: detentieplan</p>                 |
| <p>Beleidsnota 1997<br/>Parl. St. Kamer, 7 november 1996, DOC 49 727/12</p>      | <p><i>Er wordt volop gewerkt aan de uitbouw van de alternatieve strafvormen.</i></p> <p><i>Bijkomende capaciteit beschikbaar door opening nieuwe strafinrichting.</i></p>   |
| <p>Beleidsnota 1998<br/>Parl. St. Kamer, 13 november 1997, DOC 49 1249/16</p>    | <p><i>De hoofdlijn is een correcte strafuitvoering gekoppeld aan maatregelen om recidive te voorkomen en om de betrokkenen terug te integreren in de maatschappij. (via begeleiding)</i></p> <p><i>De Minister van Justitie wenst meer middelen uit te trekken voor alternatieve straffen en maatregelen. Kennis kan hier bij helpen (penologisch vademecum)</i></p> <p>Om gedetineerden correct te huisvesten gaat men voor bijkomende capaciteit.</p>   |
| <p>Beleidsnota 1999<br/>Parl. St. Kamer, 13 november 1998, DOC 49 1782/7</p>     | <p>Verder zetten van het beleid van de voorgaande minister.</p>   |
| <p>Beleidslijnen 2000<br/>Parl. St. Kamer, 19 november 1999, DOC 50 0198/013</p> | <p><i>Penitentiaire overbevolking werkt contraproductief. Als er geen menswaardige detentieomstandigheden zijn, is er ook geen ruimte voor herstel. Herstel van de verstoorde relatie tussen slachtoffer, dader en samenleving. De re-integratiegedachte is daar een essentieel onderdeel van. Gevangenisbouw moet geplaatst worden binnen een context van verbetering van de huisvesting van gedetineerden. Uitbreiding capaciteit lost overbevolking niet op (aan-zuigeffect en kostprijs).</i></p> <p>Gevangenisinstroom beperken door voorlopige hechtenis te beperken, in te grijpen in de straftoemeting (<i>vrijheidsberoving moet het ultimum remedium blijven</i>) en internering te beperken.</p> |

| Beleidsdocument   | Doelstelling, visie  |
|---|--|
| <p>Het federaal veiligheids- en detentieplan<br/> <i>Parl. St. Kamer, 13 juni 2000, DOC 50 0716/001</i></p> | <p>Gebaseerd op beleidsnota 2000<br/> <i>Project 88: De penitentiaire beginselenwet (commissie Dupont)</i><br/> <i>Project 89: de strafuitvoeringsrechtbank (commissie Holsters)</i><br/> <i>Project 90: Beheersing van de input in de strafinrichtingen</i><br/> <i>Deelproject 90.2: De straftoemeting en strafuitvoering</i><br/> <i>Project 91: Herstel in detentie</i><br/> <i>Deelproject 91.1: Actief werken aan herstel</i><br/> <i>Deelproject 91.2: Zinnvolle en humane detentie</i></p>   |
| <p>Beleidsnota 2001<br/> <i>Parl. St. Kamer, 30 oktober 2000, DOC 50 0905/009</i></p>                       | <p><i>De minister zal een initiatief nemen dat ertoe strekt de penitentiaire overbevolking tegen te gaan (niet echt concreet)</i><br/> <i>Streven naar herstelgerichte detentie (o.a. via aanwerving herstelconsulenten)(gevangenisstraf als ultimum remedium)</i></p> <p><i>De penitentiaire capaciteit kan door middel van quota worden beheerd,...</i></p> <p><i>Wat de alternatieve maatregelen en straffen betreft zal het bestaand aanbod verder worden ontwikkeld en verfijnd.</i></p>  |
| <p>Beleidsnota 2002<br/> <i>Parl. St. Kamer, 6 november 2001, DOC 50 1448/014</i></p>                       | <p>Uitvoering projecten die in het Veiligheids- en Detentieplan werden overeengekomen</p>  |
| <p>Beleidsnota 2003<br/> <i>Parl. St. Kamer, 7 november 2002, DOC 50 2081/022</i></p>                       | <p><i>Uitvoerende macht heeft geen rechtstreekse impact op de instroom</i></p> <p><i>Naast de realisatie van de geplande uitbreiding van de capaciteit werd de overbevolking voornamelijk opgevangen door middel van de invoering van het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit.</i></p> <p><i>De strijd tegen de overbevolking, gekoppeld aan een streven naar effectieve, desnoods alternatieve, strafuitvoering, blijft een basisvoorwaarde bij de verdere ontwikkeling van een op herstel gerichte detentie.</i></p>  |
| <p>Beleidsnota 2004<br/> <i>Parl. St. Kamer, 12 november 2003, DOC 51 325/016</i></p>                       | <p><i>Overbevolking duidt op een spanning tussen beschikbare capaciteit en het aantal gedetineerden. Op beide factoren kan worden ingespeeld. Een verdere uitbreiding van capaciteit wordt niet opportuun geacht (door kostprijs en aanzuigeffect)</i><br/> Focus op de <i>instroom</i> (1) verminderen voorlopige hechtenis, 2) alternatieven (bemiddeling, probatie, werkstraf) en <i>uitstroom</i> 1) elektronisch toezicht, 2) stimuleren van de voorlopige invrijheidsstelling: ambtshalve een belangrijk instrument in de handen van de minister, 3) Invrijheidsstelling onder voorwaarden 4) geïnterneerden (veronderstelling: gevangenisstraf is ultimum remedium)</p> <p>Detentiebeleid gebeurt via opstellen meerjarenplan (organisatie en personeel, humane detentie)</p> |

| Beleidsdocument  | Doelstelling, visie   |
|--|---|
| <p>Beleidsnota 2005<br/> <i>Parl. St. Kamer, 19 november 2004, DOC 51 1371/018</i></p> | <p>Het bestrijden van de overbevolking in de gevangenis is 1 van de 4 prioriteiten. <i>Men moet alles in het werk stellen om structurele oplossingen te vinden voor deze problematiek. Dit houdt met name in dat alle betrokken actoren zich hiervan bewust worden en dat de gemeenschappelijke wil bestaat om van de vrijheidsberovende straf een "ultimum remedium" te maken.</i><br/>                     Voor het overige ongeveer id. 2004.</p>  |
| <p>Beleidsnota 2006<br/> <i>Parl. St. Kamer, 28 oktober 2005, DOC 51 2045/005</i></p>  | <p>In deze beleidsnota wordt niet expliciet verwezen naar de overbevolking: de prioriteit uit de beleidsnota 2005 (bestrijden overbevolking) is geformuleerd als <i>de opsluiting zoveel mogelijk beperken.</i></p> <p><i>De vrijheidsberoving als "ultimum remedium" blijft een belangrijke na te streven doelstelling 1) via alternatieve rechterlijke maatregelen en een evaluatie van de nieuwe wet op de voorlopige hechtenis 2) elektronisch toezicht en 3) overbrenging buitenlanders.</i></p>   |
| <p>Beleidsnota 2007<br/> <i>Parl. St. Kamer, 31 oktober 2006, DOC 51 2706/7</i></p>    | <p><i>Om het hoofd te bieden aan de bijzonder acute situatie van overbevolking dient de penitentiaire capaciteit ook te worden verhoogd. Om de overbevolking in de gevangenis op te lossen moeten er alternatieven ontwikkeld worden voor de opsluiting, zoals het elektronisch toezicht en de aangehaalde alternatieve gerechtelijke maatregelen; men moet de voorkeur geven aan de overbrenging van buitenlandse gedetineerden naar hun land van oorsprong, om daar hun straf uit te zitten, wanneer ze geen duurzame banden met België hebben.</i><br/>                     Geïnterneerden geleidelijk uit de gevangenis halen zal <u>tevens</u> de bestrijding van de overbevolking in de gevangenis mogelijk maken.</p>  |
| <p>Beleidsnota 2008<br/> <i>Parl. St. Kamer, 7 april 2008, DOC 52 0995/003</i></p>     | <p>Uitvoering regeerakkoord van 18 maart 2008 dat uitdrukkelijk om een actieplan voor de strafuitvoering en de versnelde afbouw van de overbevolking vroeg. Renovatie en uitbreiding capaciteit wordt expliciet als oplossing aangedragen. Capaciteitsuitbreiding is de randvoorwaarde voor het in werking treden van een aantal wetten van strafuitvoering.</p> <p><i>Actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering: 15-tal punten waaronder al onze maatregelen. Nadruk op humaan beleid. Investeren in preventie en alternatieve straffen geven aan dat we gevangenisstraf beschouwen als «ultimum remedium».</i></p> <p>Het actieplan gaat over de strafuitvoering <i>sensu stricto</i>, namelijk de fase na de uitspraak door de rechter. Het gaat hier met andere woorden om het beheersen van de 'uitstroom'. De input van de straffen wordt volledig bepaald door de voorafgaande schakels in de strafrechtspleging. (en ook dat is belangrijk)</p> <p><i>De strafuitvoering bestaat uit heel wat geledingen – schakels van een ketting als het ware – die ook nauwgezet op elkaar moeten inspelen. (RM, UM, gemeenschappen,..)</i></p> |

| Beleidsdocument   | Doelstelling, visie  |
|---|--|
| Beleidsnota 2009<br><i>Parl. St. Kamer, 5 november 2008, DOC 52 1529/016</i>  | <i>Idem 2008</i><br><br><i>Actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering: 15-tal punten. Een aantal ervan zijn al uitgevoerd. De uitvoering van andere punten is volop aan de gang of vergt eerst nog voorbereidingstijd.</i>  |
| Beleidsnota 2010<br><i>Parl. St. Kamer, 6 november 2009, DOC 52 2225/012</i>  | <i>De beleidsnota's 2008 en 2009 vormen het uitgangspunt. De uitvoering ervan is aan de gang, maar voortdurende actualisering dringt zich op.</i><br><br><i>De noodzakelijke samenhang tussen de strafvordering en afhandeling van misdrijven door het openbaar ministerie, de straftoemeting door de rechter en de strafuitvoering als traject verdient alle aandacht.</i><br><br>Aankondiging afzonderlijke beleidsnota.   |
| Beleidsnota Straf- en Strafvordering (februari 2010) en bespreking in Kamer<br><i>Parl. St. Kamer, 24 maart 2010, DOC 52 2501/001</i> | Pleidooi voor een integrale en gecoördineerde aanpak<br><br><i>Een gewone inwerkingtreding van de procedure die in de wet van 17 mei 2006 is uitgetekend voor de tenuitvoerlegging van straffen van drie jaar of minder, zou leiden tot een geringere uitstroom en dus tot een ongewilde toename van de overbevolking.</i><br><br>Renovatie en uitbreiding capaciteit wordt expliciet als oplossing aangedragen.<br><br>In de hoorzitting formuleert de minister zeven prioriteiten: 1. geïnterneerden, 2. Dialoog met andere bevoegde overheden 3. De oprichting van de multidisciplinair samengestelde commissie strafrecht. 4. Masterplan 5. Invordering geldboetes 6. De effectieve uitvoering van gevangenisstraffen van drie jaar of minder 7. Elektronisch toezicht |

## Bijlage 3

### Lijst van beleidsinitiatieven en adviezen in verband met internering

|   |   |
|---|---|
| 23 september 1996   | oprichting Commissie Internering (DELVA) door minister van Justitie   |
| 21 oktober 1997   | hoorzitting in de Kamer over strafuitvoering en internering   |
| KB 22 januari 1998  | houdende instelling van een Commissie Internering (het officialiseren van de op 23 september 1996 opgerichte commissie)   |
| KB van 19 april 1999  | oprichting Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum (POKO)  |
| April 1999  | rapport van de Commissie Internering, Eindverslag van de werkzaamheden, Ministerie van Justitie   |
| 13 juni 2000  | federaal veiligheid- en detentieplan; deelproject 90.3 'de internering', op basis van het rapport van de Commissie Internering  |
| 2001 – 2002   | start pilootprojecten voor behandeling medium risk geïnterneerden vrij op proef   |
| Bijzondere ministerraad 31 maart 2004                                     | instelling voor 350 à 400 patiënten in de Vlaamse regio, de renovatie van een vleugel van het penitentiair centrum van Paifve om de capaciteit te verhogen en de oprichting van een werkgroep.  |
| 14 oktober 2004   | advies betreffende de uitbouw van een forensisch zorgtraject in de geestelijke gezondheidszorg voor de behandeling en begeleiding van de geïnterneerde van de Nationale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen                                   |
| Ministerraad 20 juli 2004   | oprichting werkgroep om het concept 'forensisch psychiatrisch zorgcircuit' uit te tekenen   |
| Werkgroep Forensisch Psychiatrisch Zorgcircuit – Syntheseverslag mei 2005 |   |
| KB van 22 mei 2005  | betreffende het recht op geneeskundige verzorging van geïnterneerden in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging (overdracht Justitie naar Volksgezondheid)  |
| Ministerraad 6 februari 2006  | Masterplan voor geïnterneerden in Vlaanderen  |
| Wet op de internering van 21 april 2007                                   |   |
| KB van 10 maart 2008  | tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd – normen voor dienst intensieve behandeling voor o.m. 'medium risk' geïnterneerden |
| Ministerraad 18 april 2008  | Masterplan 2008 - 2012 gevangenen (inclusief FPC)   |
| Vierjarenplannen – FOD Volksgezondheid & FOD Justitie                     |   |



Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
*Il existe aussi une version française de ce rapport.*

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen  
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.



**WETTELIJK DEPOT**  
D/2012/1128/01

**PREPRESS, DRUK EN FOTOGRAFIE**  
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)