

**AUDIT VAN HET REKENHOF, DECEMBER 2011 –“ MAATREGELLEN TEGEN DE  
OVERBEVOLKING IN DE GEVANGENISSEN “  
ANALYSE DOOR DE LIGA VOOR MENSENRECHTEN VAN DIT RAPPORT**

**-Algemeen:** het Rekenhof analyseert in dit verslag zeven maatregelen die door het beleid naar voren geschoven werden en meer bepaald hun effect op de overbevolking in de gevangenis. Het Rekenhof gaat derhalve na of de besproken maatregelen succes hebben in termen van een verminderde overbevolking van gevangenis.

Deze maatregelen zijn: het beperken van de voorlopige hechtenis, een ruimere toepassing van de werkstraf, een ruimere toepassing van het elektronisch toezicht met het Masterplan gevangenis van de minister van Justitie (een uitbreiding van de capaciteit van de gevangenis), de alternatieve opvang van geïnterneerden in het zorgcircuit, het overbrengen van gedetineerden met een vreemde nationaliteit naar hun land van herkomst en een hervorming van de voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling.

**-Algemene vaststellingen:** er zijn onvoldoende cijfers beschikbaar, waardoor het moeilijk is om duidelijke uitspraken te doen over het effect van de maatregelen op de overbevolking. Het Rekenhof stelt vast dat de overbevolking niet structureel afneemt. Op basis van de informatie die het Rekenhof kon samenbrengen, blijkt dat enkel de vervroegde invrijheidstelling een substantieel effect heeft gehad op de overbevolking. Het is wel mogelijk dat zonder bepaalde maatregelen de gevangenis nog meer overbevolkt zouden zijn, maar daarover bestaat geen informatie. Het Rekenhof pleit voorts voor een geïntegreerde en ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht.

**-Vier onderzoeksvragen:**

- 1. Is het beleid om de overbevolking in de gevangenis te verminderen degelijk onderbouwd en uitgewerkt?**
- 2. Wordt de uitvoering van het beleid op een resultaatgerichte manier aangestuurd?**
- 3. In welke mate worden de maatregelen tegen overbevolking in de gevangenis uitgevoerd?**
- 4. Heeft de administratie inzicht in de uitvoering en de effecten van de maatregelen tegen overbevolking?**

**-Overbevolking:** de omvang van de gevangenispopulatie wordt bepaald door de instroom, de detentie duur en de uitstroom. De instroom of het jaarlijks 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. De gemiddelde detentieduur is vrij stabiel de laatste tien jaar.

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

- de definitief veroordeelden (procentuele toename van 90% vanaf 1990);
- de beklaagden in voorlopige hechtenis (procentuele toename van 69% vanaf 1990);
- de geïnterneerden (procentuele toename van 109% vanaf 1990).

**-Beleid en beleidsuitvoering:** de *Raad van Europa* bepaalt dat de nationale wetgeving minimumvereisten voor de huisvesting van gedetineerden dient te bepalen en dat er mechanismen moeten zijn om te vermijden dat overbevolking de minimumvereisten in gedrang brengt. Ze promoot het beginsel “één man, één cel”.

De *Verenigde Naties* beklemtonen dat de data over de capaciteit objectiveerbaar moeten zijn (bijvoorbeeld beschikbare vierkante meter per persoon).

De aanbevelingen en normen van deze internationale organisaties zijn *formeel niet bindend*.

Er bestaat in België geen wettelijke definitie van capaciteit en dus evenmin van het begrip overbevolking in de gevangenissen. In verschillende beleidsnota's worden oplossingen voorgesteld voor het probleem van de overbevolking. Deze oplossingen kunnen logischerwijze rond drie assen worden gestructureerd: het beperken van de instroom, de uitbreiding van de capaciteit en het verhogen van de uitstroom (het vervroegen ervan). Vanaf 2008 kiest het beleid met het Masterplan resoluut voor een uitbreiding van de capaciteit. Het ontbreekt echter, zoals reeds gezegd, aan een globale visie die de hele keten omvat: van het Strafwetboek dat de toepasselijke straffen bepaalt tot de fase van de strafuitvoering. Het probleem situeert zich met name op het vlak van de beleidsvoorbereiding. Een suggestie van het Rekenhof bestaat erin de gedetineerden of een aantal ervan sneller te laten doorstromen naar open inrichtingen.

Bij het probleem van de overbevolking treden verder verschillende actoren op naast de minister van Justitie die de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het beleidsdomein justitie: denken we aan het departement Welzijn (Vlaamse Gemeenschap), Gezondheidszorg (Federale Minister van Sociale Zaken) en migratie. Een coördinatie tussen deze verschillende actoren is onontbeerlijk.

Ook een doorgedreven opmaak van statistieken rond het beleid blijkt een noodzaak te zijn<sup>1</sup>.

**-De verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis (VH):** dit begrip dienen we niet te verwarren met de vrijheid onder voorwaarden (VOV). Deze laatste maatregel is een alternatief voor de voorlopige hechtenis en houdt in dat verdachten niet in hechtenis genomen worden als ze zich aan de door de rechter opgelegde voorwaarden houden of een borgsom betalen. De opeenvolgende Ministers van Justitie zagen de inperking van het gebruik van de voorlopige hechtenis als één van de belangrijkste middelen om de penitentiaire inflatie het hoofd te bieden. Dit wilden ze bereiken door de rechterlijke macht 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 echter voor de minister moeilijk om strategische of operationele doelstellingen op dit vlak te formuleren. Tevens zagen de ministers van justitie in een uitbreiding van de alternatieven voor de VH een instrument om het aantal beklagden in de gevangenis te verminderen. Dit kan men bekomen door :

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

Als besluit kunnen we stellen dat de beleidsinitiatieven geen zichtbaar resultaat opleverden ondanks het feit dat de toepassing van de VH door de opeenvolgende ministers van justitie als een oorzaak van de overbevolkte gevangenissen beschouwd werd. Het aandeel van de beklagden in de gevangenissen blijft immers groot.

**-De werkstraf:** het verminderen van de overbevolking is niet het hoofddoel van de invoering van de werkstraf. Er bestaan immers sterke aanwijzingen dat de werkstraf eerder in de plaats komt van een boete of een straf die niet uitgevoerd wordt dan van een effectieve gevangenisstraf. De werkstraf heeft derhalve weinig potentieel als effectief instrument tegen de overbevolking. Het nut ervan ligt immers eerder in het tegengaan van een gevoel van straffeloosheid bij delinquenten en in het bijdragen tot een humaan strafrechtelijk beleid.

**-Het elektronisch toezicht:** deze maatregel is een modaliteit van de uitvoering van de straf, maar heeft weinig effect op de overbevolking en beoogt vooral de re-integratie in de maatschappij van de veroordeelde. Aanvankelijk verwachtten de beleidsverantwoordelijken dat ET een effectieve

---

<sup>1</sup> Zie ook themanummer *Fatik*, "Naar een Evidence-based gevangenisbeleid in België?", juli-augustus-september 2011.

maatregel tegen de overbevolking zou zijn. 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.

**-Het Masterplan gevangenen:** de minister van Justitie focust hiermee op een capaciteitsuitbreiding van het aantal cellen door een kleinere capaciteitsuitbreiding op bestaande sites en de bouw van zeven nieuwe gevangenen. Het Rekenhof stelt echter 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 er een tekort blijft van meer dan 900 plaatsen.

**-De alternatieve opvang van geïnterneerden:** ze kunnen opgevangen worden in:

- een instelling van de FOD Justitie: een gevangenis (met psychiatrische annex) of een instelling ter bescherming van de maatschappij (IBM);
- een psychiatrisch ziekenhuis onder de bevoegdheid van een gewest of een gemeenschap, met behandeling volgens de normen van Volksgezondheid;
- een particuliere psychiatrische inrichting.

Op 1 maart 2011 verbleven er 1103 geïnterneerden in de Belgische gevangenen. Dit cijfer is sinds 2000 voortdurend gestegen.

De beleidsnota's expliciteren nergens wat er van de maatregelen verwacht wordt op het vlak van de overbevolking. De focus van de voorgestelde maatregelen ligt vooral op het versnellen van de uitstroom/doorstroom. Dit kan echter enkel volstaan als tegelijk niet nog meer geïnterneerden in de gevangenen instromen.

**-De overbrenging van gedetineerden naar hun land van herkomst:** sinds 2005 schuiven de ministers van justitie de onvrijwillige overbrenging in hun beleidsnota naar voor als een maatregel tegen de penitentiaire overbevolking, zij het zonder cijfermatige doelstellingen en met een beperkte onderbouwing. Deze prioriteit 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.

**-De voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling:** vervroegde invrijheidstelling omvat de maatregelen die de straf inkorten en onder meer een vervroegde vrijlating uit de gevangenis beogen. De voorwaardelijke invrijheidstelling is een modaliteit van de strafuitvoering die wordt uitgesproken door de strafuitvoeringsrechtbank. De noodzakelijke randvoorwaarden ontbraken echter om de wetten van 2006 voor de *korte* straffen in de praktijk om te zetten. Uit onderzoek blijkt 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 voorlopige invrijheidstelling is geen modaliteit van strafuitvoering, maar een onderbreking ervan. Zij wordt geregeld door een ministeriële omzendbrief. Hoewel de voorlopige invrijheidstelling 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.