

Tijdschrift

voor

Strafbeeld

en

Gevangeniswezen

FATIK

FATIK FATIK FATIK FATIK F
K FATIK FATIK FATIK FATIK
FATIK FATIK FATIK FATIK FATI
TIK FATIK FATIK FATIK FATIK F
FATIK FATIK FATIK FATIK FAI
FATIK FATIK FATIK FATIK FA
ATIK FATIK FATIK FATIK FAI
ATIK FATIK FATIK FATIK FAT
K FATIK FATIK FATIK FATIK
TIK FATIK FATIK FATIK FATIK
TFATIK FATIK FATIK FATIK F
FATIK FATIK FATIK FATIK FA
TIK FATIK FATIK FATIK FATIK
TIK FATIK FATIK FATIK FATIK
K FATIK FATIK FATIK FATIK F
FATIK FATIK FATIK FATIK F
TIK FATIK FATIK FATIK FATIK
K FATIK FATIK FATIK FATIK F
ATIK FATIK FATIK FATIK FATI
TIK FATIK FATIK FATIK FATIK
FATIK FATIK FATIK FATIK F
IK FATIK FATIK FATIK FATIK
TIK FATIK FATIK FATIK FATI

30ste jaargang • januari-februari-maart 2012 • nr. 133

Driemaandelijke uitgave

FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud	Editoriaal	3
	• Het Jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen: hoe de context de inhoud kan bepalen... <i>Veerle Scheirs</i>	
	Artikel	5
	• Architecturale behoeften van gevangenisbewoners en -gebruikers <i>Kristel Beyens, Elli Gilbert en Marie-Sophie Devresse</i>	
	• De voorlopige hechtenis in België: synthese van bestaand empirisch onderzoek <i>Dieter Bursens</i>	
	• Oude praktijken, nieuwe regels: reflecties op de wet op de interne rechtspositie vanuit een penitentiair kader <i>Peter Pletincx</i>	
	• Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen: een audit door het Rekenhof <i>Steven De Ridder en Veerle Scheirs</i>	
	Ook dat nog	32

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1

Bg FATIK PA3A9108

Afzendingadres: Liga voor Mensenrechten

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent

V.U.: Jos Vander Velpen

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
30ste jaargang
januari-februari-maart 2012, nr. 133

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofdredactie: Tom Daems
Eindredactie: Femke Quagebeur
Redactie: Chris Hermans, Neil Paterson, Peter
Pletincx, Luc Robert, Veerle Scheirs, Karen
Verpoest

Vormgeving: Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent
tel: 09/223.07.38 – fax.: 09/223.08.48
e-mail: info@mensenrechten.be
website: www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

*FATIK, Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen* strekt tot een zo volledig
mogelijke berichtgeving over de evoluties op
het vlak van strafbeleid en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen
rechtstreeks naar het redactiesecretariaat
worden gestuurd. De redactie behoudt zich
alle rechten voor de publicatie van ingezonden
teksten, artikels, werken, advertenties ed. te
weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie
is de uiterste zorg besteed. Voor informatie
die nochtans onvolledig of onjuist is
opgenomen, aanvaarden de redactie en de
uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke
auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen
redactionele bijdragen.

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

Lid + abonnement op Tijdschrift voor
Mensenrechten: 35 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor
Strafbeleid en Gevangeniswezen: 40 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €
Steunend lid + abonnement op beide
tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van
het lidmaatschap, een abonnement op de
tijdschriften te bekomen.
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

De inhoudstafels van de oudere jaargangen zijn
consulteerbaar op de website van de Liga voor
Mensenrechten - www.mensenrechten.be

© Niets uit deze publicatie mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar
gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers
of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en
schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en
zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent

Editoriaal

3

Het Jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen: hoe de context de inhoud kan bepalen...

Veerle Scheirs

Artikel

5

Architecturale behoeften van gevangenisbewoners en -gebruikers

Kristel Beyens, Elli Gilbert en Marie-Sophie Devresse

De voorlopige hechtenis in België: synthese van bestaand empirisch onderzoek

Dieter Burssens

Oude praktijken, nieuwe regels: reflecties op de wet op de interne rechtspositie vanuit een penitentiair kader

Peter Pletincx

Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangnissen: een audit door het Rekenhof

Steven De Ridder en Veerle Scheirs

Ook dat nog

32

Het Jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen: hoe de context de inhoud kan bepalen...

Op 16 december 2011 werd het vierde jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen voorgesteld.¹ De Centrale Toezichtsraad werd opgericht op 4 april 2003² en heeft in principe als opdracht de bejegeningvoorwaarden van gedetineerden en de naleving van de regels vastgelegd in de Basiswet te controleren.³ Gelet op het feit dat de bepalingen van de Basiswet betreffende de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht nog (steeds) niet in werking zijn getreden⁴, worden hun taken tot op heden nog steeds geregeld door het algemeen reglement van de strafinrichtingen.⁵ Samengevat dient de Centrale Toezichtsraad een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenis, de werking van de Commissies van Toezicht te coördineren en te ondersteunen, advies te verlenen ten aanzien van de Minister van Justitie en jaarlijks een activiteitenverslag op te maken dat hun adviezen en aanbevelingen betreffende de gevangenis, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften omvat.

Het jaarverslag dat zopas werd voorgesteld, omvat echter drie werkingsjaren (2008, 2009 en 2010). De Centrale Toezichtsraad wijt dit aan "logistieke en administratieve redenen". Oud-voorzitter Georges Lejeune schrijft in de inleiding van het rapport zeer eerlijk over de werkingsmoeilijkheden waarmee de Centrale Toezichtsraad sinds haar ontstaan in 2003 te kampen heeft. De samenstelling en benoeming van de leden van de Centrale Toezichtsraad verloopt stroef. De raad heeft 12 maanden zonder voorzitter, 14 maanden zonder vicevoorzitter en zelfs 18 maanden zonder arts gefunctioneerd (p. 7-9). Daarnaast werden bepaalde leden niet reglementair aangesteld.⁶ Lejeune spreekt open over deze problemen. Echter is het vooral de inhoud en vorm van de passage waarin de werkingsproblemen bij het secretariaat van de Centrale Toezichtsraad worden besproken, die opvalt: "De eerste secretaresse van de Centrale Toezichtsraad moest al snel opzij worden gezet omdat alle aan haar gerichte documenten bij het afval werden gegooid. De tweede secretaresse leek te voldoen. Toch werden na haar vrijwillig vertrek bij de FOD Justitie talloze onbehandelde dossiers ontdekt. In november 2007 kwam de derde secretaris. Hij deed niets en werd dus vanaf 29 januari 2008 vervangen. Er werd een vierde secretaris aangesteld, maar die bleef slechts tot 31 december 2008 omdat zijn contract van bepaalde duur met de FOD Justitie op die datum ten einde liep. Hij zorgde volgens de FOD Justitie niet voor voldoening ondanks zijn veelvuldige overplaatsingen naar andere diensten. Vanaf 10 december 2008 beschikte de Centrale Toezichtsraad over een vijfde secretaresse. Al snel bleek dat met haar geen enkele samenwerking mogelijk was en bij de voorzitter van het directiecomité werd geprotesteerd tegen de nalatigheid waaraan zij zich schuldig maakte." (p. 9)

Lejeune stelt in zijn inleiding eveneens de "wankele" onafhankelijke positie van de Centrale Toezichtsraad aan de kaak. Hij verwijst naar het feit dat (1) de Centrale Toezichtsraad ingebed is binnen de FOD Justitie (Art. 30 KB), (2) het huishoudelijk reglement van de raad goedgekeurd moet worden door de minister van Justitie (Art. 136 KB) en (3) elke betwisting tussen de Raad en de Commissie van Toezicht ter beslissing moet worden voorgelegd aan de minister van Justitie (Art. 137, § 3 KB). Wij volgen zijn bezorgdheid en stellen ons eveneens vragen bij het gegeven dat een controleorgaan op het gevangeniswezen is ingebed binnen de FOD Justitie. De Federale Ombudsman verwoordt dit treffend in zijn jaarrapport: "Doordat de bevoegdheid voor de benoeming van de leden van de Raad en de Commissies, voor de vastlegging van hun werkingsregels en de toekenning van hun middelen toevertrouwd wordt aan de minister van Justitie, is de uitvoerende macht zelf meester over de intensiteit van het toezicht op de gevangenis." ⁷ Door de artikelen 21 tot 25 van de Basiswet van kracht te laten worden, zou men aan deze bekommernissen tegemoet kunnen komen. Het gebrek aan financiële middelen van de raad kan eveneens een aantasting betekenen van de onafhankelijke positie van de raad. Lejeune's verwijzing naar "geheime en partijdige" benoemingsprocedures en zelfs "een zeer ernstige poging tot partijdige benoeming" spreekt boekdelen en vormt mijns inziens het grootste gevaar voor de onafhankelijkheid van de raad. Lejeune stelt daarom

1 Het jaarrapport kan geraadpleegd worden via: http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/gevangenis/toezicht_en_advies/centrale_toezichtsraad_voor_het_gevangeniswezen.

2 Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen.

3 Jaarrapport, p 3 (inleiding).

4 Artikel 20 tot 31 van de Wet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden.

5 Artikel 129 tot 138.

6 De aanstellingen gebeurden via Ministeriële Besluiten en niet via Koninklijke Besluiten zoals voorgeschreven.

7 Jaarrapport Federale Ombudsman, 2010, 134.

terecht dat de Centrale Toezichtsraad pas effectief een onafhankelijk orgaan kan zijn als het uitsluitend voorkomt uit het federaal parlement.

De lezer kan met andere woorden al van bij aanvang van het jaarrapport niet voorbij de werkingsmoeilijkheden waarmee dit controleorgaan geconfronteerd wordt. Deze hypothekeken de goede werking van de Centrale Toezichtsraad. Het gaat zelfs zo ver dat deze barre menselijke en materiële omstandigheden ertoe leiden dat sommige leden de handdoek in de ring gooien. Zo legt een lid van de Centrale Toezichtsraad het volgende uit in zijn ontslagbrief: *"Dit is vooral te wijten aan het gebrek aan enige respons of medewerking van de overheid [...] en het totale gebrek aan appreciatie van ons werk, wel integendeel [...] Ik ben destijds met enig enthousiasme lid geworden van de Centrale Toezichtsraad, in de hoop iets te kunnen doen aan het lot van gevangenen [...] Maar het jarenlange gebrek aan respect heeft mij er nu toe gebracht dat ik uiteindelijk zal doen wat ik al enige tijd wilde doen [...] mijn ontslag indienen bij de Minister"* (p. 49).

Echter is het niet alleen de inleiding van het rapport die deze moeilijke context reflecteert. Los van het feit dat het rapport verschillende heldere analyses maakt⁸ en de Centrale Toezichtsraad zich door middel van een aantal aanbevelingen uitspreekt over aantal belangrijke aspecten⁹, beïnvloeden bovengeschetste werkingsmoeilijkheden de kwaliteit van het rapport zeer duidelijk. In wat volgt, zet ik enkele bedenkingen op een rijtje.

Ondanks het feit dat vooraf duidelijk wordt gemaakt dat het jaarrapport drie werkingsjaren omvat, is het voor de lezer niet duidelijk welke stukken uit het verslag dan wel de gegevens van 2008, 2009, dan wel deze van 2010 weerspiegelen. Het is eveneens onduidelijk of voor bepaalde gesignaleerde problemen reeds een antwoord werd voorzien. Bovendien wordt nergens in het jaarverslag de totstandkoming van het rapport geëxpliciteerd. Zo wordt er gesteld dat het rapport een synthese omvat van de antwoorden van de plaatselijke Commissies van Toezicht op een vragenlijst van de Centrale Toezichtsraad, maar het is absoluut onduidelijk hoe deze vragenlijst er uitzag. Werden er enkel open vragen of werden er ook gesloten vragen aan de Commissies van Toezicht voorgelegd? Hoe werden deze vragen overgemaakt? Hoe vaak werden de Commissies van Toezicht aangespoord om deze vragenlijst terug te sturen? We weten bovendien niets over de werking van de individuele Commissies van Toezicht. Op basis van welke criteria komt het rapport van de verschillende Commissies van Toezicht tot stand? Hebben zij afzonderlijke rapporten gemaakt voor de verschillende werkingsjaren? Hoe werden deze op elkaar afgestemd en/of geïntegreerd? Verscholen in een voetnoot staat vermeld dat tien Commissies van Toezicht niet op de vragenlijst hebben geantwoord (Antwerpen, Ruislede, Hasselt, Ieper, Leuven, Mechelen, Oudenaarde, Andenne, Iltre en Mons), maar nergens wordt ingegaan op de mogelijke redenen van het ontbreken van deze antwoorden (slecht functionerende Commissie, reactie op het uitblijven van een rapport,...), noch op de implicaties van het ontbreken van deze informatie op de inhoudelijke kwaliteit van het rapport. Daarenboven is het onduidelijk welke Commissies van Toezicht dan wel gerapporteerd hebben aan de Centrale Toezichtsraad. We krijgen immers geen overzicht van de actieve Commissies, noch van hun samenstelling. Het is daardoor absoluut onmogelijk om het rapport en de verwijzingen naar de antwoorden van de Commissies van Toezicht te contextualiseren.

Het vierde jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad is op dit vlak daarom echt een gemiste kans.¹⁰ Het klachtenrecht dat voorzien is in de Basiswet (art. 147-166) is nog steeds niet geoperationaliseerd en deze rapporten zouden geïnteresseerde buitenstaanders een zicht kunnen geven op de werking van de individuele Commissies van Toezicht en vooral op de belangrijke functie die ze hebben. Hoewel er duidelijk begrip kan worden opgebracht voor de werkingsmoeilijkheden van de Centrale Toezichtsraad, is het jammer vast te stellen dat de lezer vooral de talloze werkingsmoeilijkheden van de Raad onthoudt ten koste van de inhoudelijke boodschap. Door het uitblijven van de jaarrapporten en het ontbreken van gecontextualiseerde informatie over de werking van de individuele commissies van Toezicht en de aan hen gesignaleerde problemen, bestaat immers het risico dat onafhankelijk toezicht een lege doos blijft met als slachtoffer de gedetineerden voor wie de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht als controleorgaan functioneren en voor wie deze een klankbord zouden kunnen en moeten bieden. Anderzijds is dit rapport een belangrijk signaal, ja zelfs een oproep, om eindelijk de Centrale Toezichtsraad te laten werken als een volwaardig onafhankelijk toezichtsorgaan op het gevangeniswezen.

Veerle Scheirs *

⁸ De Raad bespreekt thematisch gesignaleerde problemen omtrent (1) de werking van de Commissies van Toezicht, (2) De naleving van de rechten van gevangenen, (3) de gezondheidszorg, (4) orde en veiligheid en (5) directie en personeel.

⁹ Zo spreekt de Raad zich uit over de minimumdienstverlening bij stakingen, de (niet)verlening van de huurovereenkomst met Tilburg, de vaststelling van een maximumcapaciteit per gevangenis, het aanmoedigen van de herintegratie van gedetineerden door het verlenen van strafvermindering bij het succesvol voltooien van een opleiding, ... (zie p. 58-61)

¹⁰ Voor een meer uitgebreide reflectie op het jaarrapport, verwijs ik graag naar Daems, T. (2012). De heropstanding van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen? Enkele kanttekeningen bij de publicatie van een markant jaarrapport, *Panopticon*, 33(2), 40-48.

* Veerle Scheirs is doctoraatsonderzoekster, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

Architecturale behoeften van gevangenisbewoners en -gebruikers

Kristel Beyens, Elli Gilbert
en Marie-Sophie Devresse *

De nood aan een nieuw gevangenisconcept is hoog

Op 18 april 2008 beslist de Belgische regering om nieuwe gevangenissen te bouwen. Het zogenaamde 'Masterplan 2008-2012-2016 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden' wordt vandaag, weliswaar met de nodige problemen, uitgevoerd. Het merendeel van de gevangenissen die vandaag in België nog in gebruik zijn, zijn tot stand gekomen onmiddellijk na de onafhankelijkheid van België. Deze zogenaamde 'Ducpétiauxgevangenissen' of stergevangenissen zijn genoemd naar de Inspecteur-generaal Ducpétiaux, onder wiens bewind en visie deze gevangenissen werden gebouwd. Met de gevangenissen van Tongeren als eerste in de reeks in 1844, werden er tussen 1850 en 1919 nog maar liefst 29 gevangenissen gebouwd in België. Deze gevangenissen zijn indertijd ontworpen vanuit een duidelijke penologische visie op vrijheidsbeneming en haar doelstellingen: afschrikking, individuele afzondering en tot inkeer komen door middel van religieuze contemplatie. Het 'less eligibility' principe¹ stelt dat het leven in de gevangenis niet beter mag zijn dan het leven van de minst gegoede groepen in de samenleving. Anders zou de gevangenisstraf onvoldoende afschrikken. Deze panopticongevangenissen zijn voorbeelden van een 'architecture parlante', die zowel aan de bewoners als aan de buitenwereld de symbolische boodschap meegeeft van afschrikking door de hoge muren met wachttorens, kantelen en prikkeldraad, immense poorten en zware deuren. De gevangenis als burcht ter bescherming van de

samenleving tegen haar criminelen. De cellulaire structuur en de gotische, kerkachtige architectuur aan de binnenkant moesten toelaten om de principes van morele verbetering door religieuze oefening en individuele contemplatie in afzondering in de praktijk te brengen. De enige ruimten die voorzien werden voor gemeenschappelijke activiteiten waren de kapel en in beperkte mate de werkhuizen, waar in stilte aan arbeid werd gedaan. Arbeid gebeurde hoofdzakelijk op cel. De bewegingen in de gevangenis, contacten met de buitenwereld, maar ook tussen de gedetineerden onderling moesten tot het strikte minimum worden beperkt om 'criminele besmetting' te voorkomen.² Een ander belangrijk kenmerk van deze stervormige gevangenissen is dat ze geïnspireerd zijn op Benthams panopticonidee³, dat als ideale vorm werd gezien om toezicht en volledige controle over de gedetineerden te houden ('zien zonder gezien te worden'). Ze staan voor disciplineren via absolute controle. Ze laten met een minimum aan personeel een maximale controle toe, wat het belang van een economisch beheer van de gevangenis aangeeft.⁴ Vanaf de jaren zeventig zijn er gevangenissen bijgebouwd in Lantin, Andenne, Iltre, Brugge en Hasselt. Het zijn grote gevangenissen geworden waar veiligheid, controle en cellulaire opsluiting nog steeds centraal staan.

Het bouwen van nieuwe gevangenissen is een zeer grote uitdaging, voor alle betrokken partijen. Veel ervaring is er in het verleden in België immers niet opgebouwd. Van de opdrachtgevers, in dit geval de minister van Justitie kan verwacht worden dat er een duidelijke visie ontwikkeld wordt waaraan de nieuwe infrastruc-

* Kristel Beyens en Elli Gilbert zijn verbonden aan de Vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.

Marie-Sophie Devresse is verbonden aan het Departement Criminologie van de Université Catholique de Louvain. Met dank aan de Koning Boudewijnstichting voor de financiële ondersteuning en meer bepaald Brigitte Kessel en Stefanie Biesmans voor de aangename samenwerking in dit project. We danken eveneens alle deelnemers aan de focusgroepen, zonder wiens enthousiaste en belangeloze medewerking dit project onmogelijk was geweest.

1 Rusche en Kirchheimer definiëren dit principe in hun boek als volgt: "The upper margin for the maintenance of the prisoners was thus determined by the necessity of keeping the prisoners' living standard below the living standard of the lowest classes of the free population.", G. Rusche en O. Kirchheimer, *Punishment and Social Structure, 1939, New York, Columbia Press, p. 108. Voor een interessante reflectie over het concept van "less eligibility" in de Basiswet verwijzen we naar T. Daems, Wikken en wegen in de Strafvuivering, Proces, 2006, 85(1), p. 21-28.*

2 Voor meer over de geschiedenis van het Belgische gevangeniswezen en evolutie van het penitentiaire denken verwijzen we naar T. Peters, *Edouard Ducpétiaux. 1804 – 1868 in C. Fijnaut (Ed.), Gestalten uit het verleden. 32 voorgangers in de strafrechtswetenschap, de strafrechtspiegeling en de criminologie, 1993, Leuven, Universitaire Pers, p. 33-48; A. Neys en T. Peters, De geschiedenis van het gevangeniswezen in A. Neys, T. Peters, F. Pieters en J. Vanacker (Eds.), *Tralies in de weg. Het Belgische gevangeniswezen: historiek, balans en perspectieven, 1994, Leuven, Universitaire Pers, p. 1-49; E. Maes, Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen, 2009, Antwerpen, Maklu.**

3 De originele Panopticongevangenis is rond, met in het midden een afgesloten bewakingscentrum, waar de cellen rond worden gebouwd. Hoewel er steeds verwezen wordt naar de utilitarist Jeremy Bentham als grondlegger van het panopticonmodel, was het zijn broer Samuel Bentham die in 1806 het ontwerp heeft gemaakt voor een Russische gevangenis. (<http://www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/journal/cpwpan.htm#3b>, geraadpleegd op 17 juni 2009).

4 K. Beyens en F. Janssens, *Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: meer capaciteit. Maar waar is de visie? (Lokomotief-tekst), Orde van de Dag, 2009, 48, p. 7-20.*

tuur moet voldoen. Het is over deze laatste vraag dat de Koning Boudewijnstichting in 2010 via haar Luisternetwerk op de hoogte gesteld werd, nl. de nood die leefde om na te denken over een gevangenisconcept dat aangepast is aan de hedendaagse noden en visies op de gevangenisstraf.

Niet dat er geen initiatieven waren genomen om de interesse voor dit thema te wekken. Nadat het Masterplan op 28 januari 2009 besproken is in de Kamercommissie Justitie⁵, werd de bouw van de nieuwe gevangenissen verder in de openbaarheid gebracht op 13 mei 2009 op het 'colloquium' getiteld 'Prison Make'.^{6&7} Daar reikte toenmalig minister van Justitie Stefaan De Clerck een uitnodigende hand aan iedereen om 'mee na te denken' over de uitdaging waar België voor staat. De toelichtingen maakten snel duidelijk dat alles in een razend tempo zou moeten gebeuren, wilde men de vooropgestelde timing van het masterplan respecteren. Dit was trouwens ook een van de grote pijnpunten die SP-A Volksvertegenwoordiger Renaat Landuyt signaleerde in de Kamercommissie. Het grootse opgezet evenement in het prestigieuze Brusselse BOZAR was in eerste instantie gericht aan aannemers, projectontwikkelaars en architectenbureaus en bleek vooral een promo-evenement. Geld noch moeite werden gespaard om deze beroepsgroepen te mobiliseren en te sensibiliseren om in te gaan op de oproep voor de bouw van nieuwe gevangenissen. De uitnodiging voor het colloquium werd echter niet verspreid in het beroepenveld dat rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is bij de uitvoering van de gevangenisstraf, noch in de academische wereld. Onze nieuwsgierigheid was evenwel gewekt. Maar van bij de start voelden we ons een vreemde eend in de bijt en naarmate het colloquium vorderde werd dit gevoel alleen maar sterker.⁸ Veel mooie plaatjes van moderne gevangenissen van een Nederlands expert, maar weinig of geen woorden of expertise over het specifieke aspect van leven in de gevangenis. Ook de discussies in de Kamercommissie Justitie⁹, gingen vooral over de haalbaarheid van de bouwplannen en de timing van de voorgestelde werkzaamheden. Het penologische concept waaraan deze gevangenissen zouden moeten beantwoorden was ook daar evenmin voorwerp van discussie. Redenen genoeg dus om de kat de bel aan te binden in het

discussietijdschrift Orde van de Dag.¹⁰ Het gebrek aan visie op de nieuwe te bouwen gevangenissen was de rode draad in heel wat bijdragen in het themanummer uit 2009 over de gevangenisbouw van de 21^e eeuw, waarin aan een aantal experts en betrokkenen uit het veld een eerste reflectie werd gevraagd op het masterplan.

Binnen het Kabinet Justitie werd in het kader van de uitvoering van de plannen een werkgroep opgericht, waar zowel experts (gevangenisdirecteurs) als een ingenieur deel van uitmaken.

In het performantiebestek voor de vier nieuwe gevangenissen van Beveren, Leuse, Marche-en-Famenne en Dendermonde, is aan de consortia gevraagd een gevangenis te ontwerpen die voldoet aan de 'eisen' van de 21^{ste} eeuw. *"Het ontwerp heeft als doel maximale materiële mogelijkheden te bieden om de vrijheidsstraffen en vrijheidsberovende maatregelen in een humane context uit te voeren (cf. de basiswet en andere betrokken wetgeving) tegen minimale operationele kosten. Er wordt gestreefd naar maximale zichtbaarheid en openheid."* Er werd aan de inschrijvers gevraagd om ervoor te zorgen dat de basiswet volledig zou kunnen worden toegepast en om hun visie op detentie in hun ontwerp verder toe te lichten. Van Herck, die mee betrokken is bij het implementatieproces stelt echter in haar bijdrage in Panopticon dat *"Tot onze spijt moeten we toegeven dat dit resultaat 'pover' was en bij de meeste consortia niet echt kan aangehaald worden als een visie op detentie."*

Uit dit alles blijkt een grote nood om een visie te expliciteren naar de consortia toe. Ook stellen we vast dat in het ganse totstandkomingproces de bewoners en de dagelijkse gebruikers echter nauwelijks gehoord worden. De Koning Boudewijnstichting gaf daarom de opdracht aan Kristel Beyens (VUB) en Marie-Sophie Devresse (UCL) om de noden van de gebruikers van de gevangenissen in kaart te brengen.¹¹ Om de vraag enigszins af te bakenen werd beslist om te focussen op het gevangeniscomplex te Haren (Brussels Hoofdstedelijk gewest) dat zal gebouwd worden ter vervanging van de bestaande Brusselse gevangenissen Sint Gillis, Vorst en Berkendaal.

5 Voor meer details verwijzen we naar de bespreking van het masterplan in de Commissie voor de Justitie, *Integraal Verslag*, Parl. St. Kamer 2008-09, CRIV 52 COM 435 (woensdag 28-01-2009, namiddag).

6 Met een knipoog naar de populaire Amerikaanse gevangenisserie 'Prison Break'.

7 K. Beyens en F. Janssens, Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: meer capaciteit. Maar waar is de visie? (Lokomotieftekst), *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 8; M. Tassier, Bakstenen en Kaviaar, *FATIK*, 2009, 122, p. 3-4.

8 Dat we hiermee niet alleen worden bevestigd in het kritische editoriaal dat Marc Tassier hieraan wijdde in *Fatik* 122, naar aanleiding van zijn bezoek aan dit evenement.

9 Voor meer details verwijzen we naar de bespreking van het masterplan in de Commissie voor de Justitie, *Integraal Verslag*, Parl. St. Kamer 2008-09, CRIV 52 COM 435 (woensdag 28-01-2009, namiddag).

10 K. Beyens en J. Janssens, Gevangenissen voor de eenentwintigste eeuw: opportuniteit of gemiste kans?, *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 1-89.

11 K. Beyens, M-S. Devresse, E. Gilbert, Werken en leven in de gevangenis: de gebruikers aan het woord. Verslag van rondetafelgesprekken over de architecturale noden van de nieuwe gevangenissen, 2011, Brussel, Koning Boudewijnstichting, het volledige rapport kan gratis gedownload worden via www.kbs-frb.be.

Belangrijke keuzes zijn al gemaakt!

Voor de gevangenis van Haren is reeds beslist dat er één groot gevangeniscomplex zal gebouwd worden dat onderdak moet bieden aan 1.190 gedetineerden: 100 gesloten plaatsen voor vrouwen, 60 open plaatsen voor vrouwen, 600 gesloten plaatsen voor mannelijke voorlopig gehechten, 250 plaatsen voor mannelijke veroordeelden, 150 plaatsen voor geïnterneerden en 30 gesloten plaatsen voor jongeren. Deze keuze op zich is al een belangrijk gegeven: zelfs indien er verschillende afdelingen worden gebouwd staat al vast dat er één groot 'complex' moet gebouwd worden, dat onvermijdelijk de sporen van grootschaligheid zal dragen. Er is op deze wijze gekozen voor een 'fabriek' van detentie en controle, geregeerd door bureaucratische imperatieven. Uit onze bevraging zal blijken dat deze keuze haaks staat op de visie en noden die bij verschillende deelnemers leven. Ook de ligging van de site is al bepaald. De onderzoekers kregen de gelegenheid om deze site te bezoeken en konden vaststellen dat ze gesitueerd is aan de rand van de stedelijke agglomeratie, omringd door een spoorlijn en de Brusselse ring en dicht aan de vlieghaven, met als resultaat dat er zeer regelmatig vliegtuigen over vliegen. Rust en kalmte zullen tijdens de wandelingen in de open lucht ver te zoeken zijn voor de gedetineerden. Mobiliteit van personeel en gevangenenvervoer naar het justitiepaleis zullen een niet aflatend aandachts- en pijnpunt vormen.

De betrokkenen aan het woord

Het bouwen van nieuwe gevangenissen is duur. De gevangenissen die vandaag gebouwd worden zullen wellicht tientallen jaren meegaan en dienen architecturaal te beantwoorden aan de behoeften en verwachtingen van een penitentiair regime, dat afgestemd is op de hedendaagse geldende doelen van de gevangenisstraf. Een belangrijke doelstelling van dit project is een zicht te krijgen op de behoeften van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de gevangenisstraf, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij het ontwerp van de infrastructuur van de gevangenis. Wie in de gevangenis werkt of woont, heeft meestal heel wat inzicht in haar functioneren, maar wordt paradoxaal genoeg zelden geconsulteerd of gehoord in de dagelijkse uitwerking van het penitentiaire beleid. Door deze mensen uit te nodigen om mee te werken aan dit project en hun bijdragen zo realiteitsgetrouw mogelijk in dit rapport weer te geven, wil de Koning Boudewijnstichting hen een stem geven

en indirect proberen te betrekken bij het besluitvormingsproces rond de renovatie en de constructie van nieuwe gevangenissen.

Methodie

Via zes focusgroepen (drie Nederlandstalige en drie Franstalige) zijn meer dan 60 ervaringsdeskundigen samen gebracht. Voor de samenstelling van de focusgroepen is een maximale variatie aan professionele en niet-professionele gebruikers nagestreefd, zonder representativiteit te ambiëren.¹² Leden van Commissies van Toezicht, externe lesgevers (beroepsopleiding, alfabetisering), culturele gevangenismedewerkers, gevangenisdirecteurs, penitentiaire beambten, hulpdiensten voor gedetineerden, leden van de psychosociale dienst, maatschappelijk assistenten, architecten die zich al dan niet gespecialiseerd hebben in gevangenissen, een ingenieur die vrijwilligerswerk doet in een penitentiaire instelling, een aalmoezenaar, een imam, een lekenconsulent, een lid van de strafuitvoeringsrechtbank, gevangenisbezoekers, partners van gedetineerden, vrijwilligers (tussenpersoon ouder-kind, publiek schrijver, enz.), universitaire onderzoekers gespecialiseerd in penitentiaire zaken, ex-gedetineerden en vertegenwoordigers uit de werkgroep van het kabinet die zich over de gevangenisbouw buigt namen deel aan deze focusgroepen. Er werd ruim aandacht geschonken aan het perspectief van deze verschillende gebruikers ten aanzien van de ruimtelijke invulling van het geplande gevangeniscomplex te Haren. De deelnemers werd vooraf gevraagd één of twee (positieve of negatieve) gevangeniservaringen te reconstrueren die in verband konden worden gebracht met de inrichting van de ruimtes en de gebouwen. Gedurende de focusgroepen werd vanuit deze ervaringen vertrokken om de bredere thematiek van het gevangenisontwerp te bediscussieren.

De leidende vraagstelling voor de focusgroepen luidde als volgt:

"Aan welke ruimtelijke voorwaarden moet de hedendaagse gevangenis voldoen opdat de detentie op een zo humaan mogelijke manier kan verlopen? We willen aandacht hebben voor het perspectief van de gedetineerde en van diegenen die in de gevangenis werken. In welke functies moet de hedendaagse gevangenis idealiter voorzien en hoe worden deze ruimtes best vorm gegeven?"¹³

Het belang van een penitentiaire visie

Een belangrijke constante doorheen de gesprekken is

¹² Binnen het korte tijdsbestek waarbinnen het project diende uitgevoerd te worden was dit niet mogelijk.

¹³ Voor een volledig overzicht van de meest voorkomende en markantste bevindingen van de groeps gesprekken. K. Beyens, M-S. Devresse, E. Gilbert, *Werken en leven in de gevangenis: de gebruikers aan het woord. Verslag van rondetafelgesprekken over de architecturale noden van de nieuwe gevangenissen*, 2011, Brussel, Koning Boudewijnstichting. (raadpleegbaar op: www.kbs-frb.be). Dit artikel geeft een selectie.

de vraag naar explicitering van de achterliggende penologische en penitentiaire visie voor de gevangenisbouw vanwege de opdrachtgevers. Een dergelijke visie schetst immers het inhoudelijke kader waarbinnen de concrete architecturale plannen verder worden uitgewerkt. Het bestaande binnenlandse en buitenlandse regelgevend kader, zoals de *European Prison Rules* van de Raad Van Europa¹⁴, de Basiswet betreffende het gevangeniswezen¹⁵ en de Wetten op de externe rechtspositie¹⁶ zijn hiervoor belangrijke leidraden, die verdere vertaling dienen te krijgen naar de praktijk. Voornamelijk de Basiswet is belangrijk bij de bouw van nieuwe gevangenissen, aangezien deze wet, hoewel nog niet volledig in uitvoering, de meest afgeronde referentietekst is inzake het Belgische penitentiaire recht. Het principe van 'normalisering' staat centraal in deze wet en is van groot belang bij de bouw en de inrichting van een nieuwe gevangenis. Volgens dit principe dient het leven in de gevangenis zoveel mogelijk te gelijken op het leven buiten de gevangenis. De straf is de 'vrijheidsberoving' en hier dient geen bijkomend leed aan worden toegevoegd. Naast normalisering benadrukt de wet 'herstel' en 're-integratie' als de twee na te streven hoofddoelstellingen.

Vanuit deze hedendaagse penitentiaire visie wordt de gevangenis gezien als een plek die verbinding met de buitenwereld moet toelaten. Een gedetineerde die zijn leven binnen de gevangenis muren moet organiseren en die zijn detentie moet zien als een traject (cf. individueel detentieplan), wordt tegelijk ook aangespoord om zich te richten op de buitenwereld, om de banden te behouden en om na te denken over projecten buiten de gevangenis. De re-integratiedoelstelling vereist dat de gevangenis ontvankelijk blijft voor haar omgeving, dat ze toestaat dat externe actoren hun werk komen doen binnen haar muren en dat ze aldus sterk streeft naar een open omgeving. In het kader van deze doelstellingen, een geleidelijke overgang van de gevangenis naar de samenleving en de normalisering van het gevangenisregime, hebben de laatste jaren heel wat nieuwe actoren¹⁷ hun intrede gedaan in de gevangenis, die ook een plaats nodig hebben binnen deze gevangenisinfrastructuur. Vele suggesties van de deelnemers kaderen dan ook binnen deze principes van normalisering en re-integratie.

Het huidige gevangenisconcept dat tot uiting komt in de Basiswet staat op veel punten ver van de vastgeroeste beelden die nog steeds leven bij vele mensen over de gevangenis, die nog al te vaak beschouwd

wordt als een gesloten plek waar gedetineerden passief wachten tot ze de gevangenis onvoorbereid mogen verlaten. Het hedendaagse gevangenisconcept in de Basiswet veronderstelt echter dat een gedetineerde wordt gezien als een individu dat in verbinding staat met de wereld en waarvan verwacht wordt dat hij initiatieven neemt en zoveel mogelijk contact onderhoudt met zijn omgeving binnen en buiten de gevangenis. Het komt er dus op aan om een gevangenis te bedenken voor individuen die, binnen de muren al, worden aangemoedigd om actief te zijn, om deel te nemen aan collectieve en individuele projecten, om te werken, om te leren, om opleidingen te volgen, kortom, om zich voor te bereiden op het vrije leven zoals ieder sociaal individu. Gemakkelijke toegang tot de gevangenis, contact met de buitenwereld, de materiële levensomstandigheden, de tenuitvoerlegging van de vrijheidstraf in een gemeenschapsregime of een regime van beperkte gemeenschap, de ruimte om opleidings- arbeids- en ontspanningsactiviteiten te organiseren en een maximale waarborg van veiligheid van het personeel én de gedetineerden zijn belangrijke aandachtspunten bij het ontwerp van de hedendaagse gevangenis.

Voorafgaande strategische keuzes

Door de grote diversiteit aan deelnemers en de algemeenheid van de vraag, zijn tijdens de focusgroepen veel uiteenlopende onderwerpen aangesneden. Bij de analyse van de data is daarom een onderscheid gemaakt tussen (1) voorafgaande strategische keuzes met betrekking tot de gevangenisbouw en (2) suggesties met betrekking tot de afzonderlijke functies en ruimtes.

Wat betreft het *gevangenismodel* is er eensgezindheid onder de deelnemers van de focusgroepen dat 'massale' gevangenissen zo veel mogelijk moeten vermeden worden. Een stelling die stevast terugkomt tijdens de gesprekken is dat de omvang van de gevangenissen samen gaat met een bepaalde sfeer in de gevangenis. Grootschalige gevangenissen worden vaak gekenmerkt door een koele en harde sfeer.

"Dat van [...], dat klopt volledig, het is een koude gevangenis. Volgens mij ligt dit ook aan de grote afstanden van de bewakers onder mekaar, maar ook tussen bewakers en gedetineerden is er een grote afstand. Men ziet mekaar niet. In [...] is het open, toegankelijk, het centrum is eerder futuristisch. De infrastructuur kan bepalend zijn voor het gedrag van het per-

14 Aanbeveling R(2006)2 van het Ministercomité aan de lidstaten over de Europese gevangenisregels, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=955747>.

15 Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden van 12 januari 2005 (B.S., 1 februari 2005), hierna verkort 'Basiswet'.

16 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, B.S., 15 juni 2006; Wet 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, B.S., 15 juni 2006.

17 We denken hier in de eerste plaats aan de beleids- en andere medewerkers van de Vlaamse Gemeenschap die verantwoordelijk zijn voor de uitbouw van het aanbod van hulpverlening, vorming, beroepsopleiding, onderwijs, sport en ontspanning voor gedetineerden, de Commissies van Toezicht, de strafuitvoeringsrechtbank.

soneel en de gedetineerden. Ik heb vroeger ook in [...] gewerkt, en ook in [...]. Dit is een kleinere gevangenis: er is een familiale sfeer, de afstand is niet zo groot tussen bepaalde diensten. [...] is veel te groot, er is geen toegankelijkheid." (penitentiaire beambte).

"Modern, dat is vaak kil" (ex-gedetineerde)

"In de gevangenis van [...] was alles schoon en in goede staat, maar ik voelde me zoals in een ziekenhuis en dat was helemaal niet aangenaam." (ex-gedetineerde)

Wanneer de directie minder op het cellulaire gedeelte komt is er minder contact met het bewakingspersoneel en de gedetineerden. Grote gevangeniscomplexen vereisen grote afstanden en dus langdurige *bewegingen*. De architectuur dient daarom gericht te zijn op het faciliteren van makkelijke en vrije bewegingen. Met betrekking tot het afleggen van afstand door de gedetineerden tussen de verschillende gevangenisdelen wordt er op gewezen dat alle gedetineerden elke dag minstens een keer in de buitenlucht zouden moeten kunnen komen. Door de ligging van de verschillende gebouwen zo te organiseren zouden ook diegenen die geen gebruik kunnen of wensen te maken van de wandeling, verplicht worden of de gelegenheid krijgen om buiten te komen en dus frisse lucht te kunnen happen.

Door het creëren van *kleinere eenheden*, zoals kleine paviljoenen, wooneenheden, huizen of appartementen kan het massale aspect enigszins doorbroken worden. Blokken van 200 gedetineerden worden als te groot beschouwd. Er wordt gepleit voor leefeenheden van maximaal 15 gedetineerden. Toch blijkt het moeilijk om daar een eenduidige of ideale omvang op te plakken. Dit hangt immers af van de finaliteit van de eenheid en het gevoerde regime.

"We moeten ons expliciet op units richten en ze zodanig ontwerpen dat je ze kan wisselen qua bestemming. In een unit heb je dan bijvoorbeeld een deel om te slapen en een deeltje ter ontspanning. Al de rest gebeurt buiten de unit. De gedetineerden gaan ook werken. Je moet ze van hun cel weghalen, voor minstens de helft van de dagduur. Ze eten ook in de unit. Je moet de unit kunnen afstemmen op de populatie die zich aanbiedt. Soms in cel, soms in een gemeenschappelijke ruimte." (gevangenisdirecteur)

Zelfs indien er met leefeenheden wordt gewerkt, met functionele gemeenschappelijke ruimtes, wordt erop gewezen dat elke gedetineerde aanspraak moet kunnen maken op een individuele verblijfsruimte, waar hij zich kan terug trekken. Een andere optie voor het ontwerp van de leefeenheden is het maken van een onderscheid tussen een 'slaapgedeelte' en een 'woongedeelte'.

"Een eenzame opsluiting is heel erg, maar een gedwongen gemeenschapsregime is ook zwaar." (waarnemend inrichtingshoofd in een gevangenis)

Conform de Basiswet wordt er gepleit voor het installeren van een gemeenschapsregime, zij het dan dat een dergelijk regime als keuzemogelijkheid dient aangeboden te worden, aangezien dit niet voor alle gedetineerden een wenselijke detentievorm betreft. Gemeenschapsregime wordt bepleit zowel in open als gesloten gedeeltes van de gevangenis. Een *gediversifieerd aanbod* verdient met andere woorden de voorkeur.

Een aantal keuzes dienen gemaakt te worden betreffende de *globale organisatie* van een gevangenis-campus van een dergelijke grootteorde. Het binnen brengen van nieuwe actoren en activiteiten binnen in de gevangenis heeft uiteraard gevolgen op het ruimtelijke gebruik en de organisatie van de infrastructuur. De vraag rijst hoe de verschillende ruimtes, functies en gebouwen zich op één site ten opzichte van elkaar zullen situeren. De volgende overwegingen kunnen hier meespelen:

1. de afstand die het personeel en de gedetineerden moeten afleggen (tijds- en veiligheidsaspect);
2. het kostenaspect;
3. het aanbieden van grote voorzieningen die door meerdere groepen gedetineerden kunnen gebruikt worden versus kleinere voorzieningen op maat van specifieke groepen, of een combinatie van beide;
4. binnen of buiten de veiligheidsperimeter;
5. groepering van alle diensten versus verspreiding over de campus;
6. aparte ruimtes voor de verschillende diensten versus polyvalent gebruik;
7. maatwerk versus standaardisering;
8. mate van beveiliging.

Wat betreft de *bezoekersfaciliteiten* zijn sommige deelnemers bijvoorbeeld voorstander van een bezoekerscomplex aan de periferie van de site of zelfs buiten de muren, zodat een confrontatie van de bezoekers met het cellulaire gevangenisleven zoveel mogelijk kan vermeden worden.

De vraag rijst of alle diensten (administratie, PSD¹⁸, JWW¹⁹, GGZ²⁰, hulp- en dienstverleners, cultuurwerkers, directie, enz.), die ieder een andere finaliteit hebben, gegroepeerd moeten worden of niet. Externe dienstverleners pleiten voor het groeperen van hun diensten, om zo de onderlinge communicatie en het doorgeven van informatie te bevorderen. Er wordt echter

18 Psycho-Sociale Dienst.

19 Justitieel Welzijnswerk.

20 Geestelijke Gezondheidszorg.

op gewezen dat het misschien beter zou zijn om de PSD apart te lokaliseren, omwille van het verschil in vertrouwelijkheid in de relatie met de gedetineerden: de PSD is betrokken bij het diagnosticeren van o.a. het recidivegevaar en heeft een belangrijke adviesfunctie naar de strafuitvoeringsrechtbank toe, wat een hele andere vertrouwensrelatie veronderstelt dan een GGZ bijvoorbeeld.

Heel wat deelnemers zijn het er dan weer over eens dat alle diensten zich best zo dicht mogelijk bij het wooncomplex van de gedetineerden bevinden. Dit zou de toegankelijkheid verhogen en er zouden minder langdurige bewegingen nodig zijn. Ook de wachttijden bij de betrokken diensten zouden sterk kunnen worden verminderd.

"Zet die niet aan het eind van de wereld voor gedetineerden. Dat moet niet via heel veel deuren en sluisen zijn, dat is drempelverhogend." (ex-gedetineerde)

"Het is ingewikkeld om bij ons te geraken. Dat kan een uur duren." (psychologe in een gevangenis)

Wat de externe diensten betreft, heeft hun situering op de campus, dicht bij het wooncomplex, het bijkomende voordeel dat deze personeelsleden ook de gevangenis van binnenuit leren kennen en zo het functioneren van een gevangenis beter leren begrijpen. Het toont meer betrokkenheid naar de gedetineerden en bevordert het contact met de penitentiair beambten. Ook hier wijzen sommigen op een nadeel. Indien alle diensten zich op of dicht bij het cellulaire gedeelte of het wooncomplex bevinden, is de discretie of anonimiteit over wie er een beroep op doet minimaal. Dit kan de drempel verhogen voor de gedetineerden om van een bepaald aanbod gebruik te maken. Uit het getuigenis van een deelnemer blijkt bijvoorbeeld dat deelname aan bepaalde activiteiten, zoals aan *Slachtoffer in beeld*, vanuit de heersende macho-gevangenscultuur niet altijd evident is. Een zichtbare deelname zou het risico versterken dat bepaalde gedetineerden zich geremd zouden voelen om te participeren.

Een andere denkoefening betreft de lokalen voor ontspanningsactiviteiten, sport, opleiding, arbeid enz. Ook hier rijst vraag welke lokalen voor welke (doel)groepen bereikbaar moeten zijn. Waar worden ze best ingeplant? Heel wat deelnemers zijn bijvoorbeeld van mening dat de bibliotheek, een grote polyvalente zaal en een grote sporthal toegankelijk zouden moeten kunnen zijn voor alle gevangenisbewoners.

De ligging van de site en de bereikbaarheid ervan voor werknemers, bezoekers en gedetineerden is erg belangrijk om voldoende contacten met de buitenwereld te onderhouden. Bereikbaarheid met openbaar vervoer is cruciaal. Een optimale toegankelijkheid kan zorgen voor een minder 'afgesloten gevoel' bij gevangenen, maar ook alternatieven voor de hoge muren en prikkeldraad kunnen het gevoel van ingeslotenheid verlagen.

Ook kan er worden gezocht naar mogelijkheden om de samenleving meer 'binnen' te brengen in de gevangenis, door het organiseren van een markt die gedetineerden kunnen bezoeken om hun eigen aankopen te doen²¹, door externen ook gebruik te laten maken van bepaalde faciliteiten op de site enzovoort. Deze vermenging met de buitenwereld komt ten goede aan de principes van de normalisering en re-integratie. Het gebruik maken van bestaande diensten heeft ook economische voordelen. Door de inwoners van de buurt ook gebruik te laten maken van de sportinfrastructuur bv., die toch een belangrijke plaats inneemt in een gevangenis, kan men bovendien iets 'terug doen' voor de buurtbewoners. Mits het verzekeren van de veiligheid voor iedereen, kunnen dergelijke mogelijkheden overwogen worden. Dergelijke band met de buitenwereld is volgens ex-gedetineerden erg belangrijk.

Om gedetineerden optimaal voor te bereiden op hun re-integratie in de maatschappij, zijn *normalisering en autonomie* van groot belang. Deze principes staan echter vaak op gespannen voet met de garantie op veiligheid. In geval van een open deur systeem kan men eraan denken om de gedetineerden ook een sleutel te geven van hun eigen cel: dit bevordert hun gevoel van autonomie (en veiligheid, cf. brandveiligheid).

Normalisering combineren met voldoende veiligheid kan volgens bepaalde deelnemers ook nagestreefd worden door een maximale beveiliging van de periferie, en minder of gradaties aan beveiliging binnenin. Ook zou de periferie anders kunnen beveiligd worden dan met prikkeldraad en een muur. Er wordt o.a. gesuggereerd om de bezoekersinfrastructuur als muur te gebruiken, als façade als het ware. Er wordt eveneens voor gepleit om de beveiliging zo weinig mogelijk zichtbaar te maken. Uit studies blijkt immers dat het expliciet zichtbaar maken van beveiliging geweld uitlokt.²²

Autonomie kan bevorderd worden door de gedetineerden maximaal zelf in hun onderhoud te laten voorzien door hen de mogelijkheid te bieden zelf naar de winkel te gaan, zelf hun kleren te wassen, zelf hun maaltijden te bereiden en samen te eten. Het vergroten van de

21 Dit impliceert dat er infrastructuur wordt voorzien opdat gedetineerden hun eigen potje kunnen koken en een zekere mate van zelforganisatie en zelfredzaamheid aan de dag kunnen leggen inzake de huishoudelijke taken.

22 D.M. Bierie, *Is tougher better? The impact of physical prison conditions on inmate violence*, International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, online gepubliceerd op 13 april 2011, (<http://ijo.sagepub.com/content/early/2011/04/09/0306624X11405157>); A. Liebling en H. Arnold, *Prison and their Moral Performance: A study of values, quality and prison life, 2004*, Oxford, Oxford University Press.

autonomie in het eigen onderhoud is immers noodzakelijk voor de voorbereiding van de re-integratie. Ook collectieve ontspanningsruimtes kunnen hier deel van uitmaken. Dergelijke gemeenschappelijke ruimtes zouden ook binnen de 'klassieke' gesloten afdelingen moeten kunnen voorzien worden.

"Ik heb veel inrichtingen bezocht in de Scandinavische landen. Autonomie wordt daar beschouwd als een van de belangrijkste uitgangspunten voor de detentie. De Staat heeft de gewoonte het leven van de gedetineerde volledig te bepalen. Ik zou in de architectuur zoveel mogelijk de autonomie van de gedetineerde tot uitdrukking proberen te brengen: door zelf te koken, maar in de nieuwe gevangenis van Jutland moeten gedetineerden bijvoorbeeld ook eerst fysiek naar de winkel gaan voordat ze kunnen koken." (gevangenisdirecteur)

Er wordt gesteld dat hoge beveiliging nefast is voor de ontwikkeling van autonomie bij de gedetineerden (alles moet gevraagd worden) en het brengt een hoge kostprijs aan bewakingspersoneel met zich mee. Inzake architectuur wordt voorgesteld om de open gevangenis te bouwen als een doorsnee residentiële instelling, zonder muren van zes meter hoog, camera's of baren. Het gebouw zou er idealiter eerder huiselijk moeten uitzien, met normale ramen en deuren.

Aangaande detentie van vrouwen zijn de meeste deelnemers overtuigd dat de meeste vrouwen vandaag in een *overbeveiligd detentiesysteem* worden opgesloten. Tijdens de focusgroepen wordt er door gevangenisdirecties op gewezen dat we vandaag, over het algemeen, met 80% gesloten capaciteit zitten tegenover 20% open of halfopen capaciteit. Volgens bepaalde deelnemers zou deze verhouding eigenlijk andersom moeten zijn en hoeft slechts 20% van de gedetineerden in gesloten gevangnissen te zitten. Ook vele mannelijke gedetineerden zitten dus in een te hoog beveiligingsniveau opgesloten. Over het algemeen verkiest men het principe van de actieve, interactionele beveiliging of dynamische veiligheid boven de passieve beveiliging via technische snufjes en hang- en sluitwerk. Het is bekend dat positieve contacten en constructieve relaties tussen (bewaarders)personeel en gedetineerden cruciaal zijn voor het uitbouwen van de zogenaamde dynamische veiligheid, die conceptueel verankerd is in art. 51.2 van de *European Prison Rules* en in art. 105, par. 1 van de Basiswet.²³ Het realiseren van dynamische veiligheid blijkt ook beter te lukken in kleinere instellingen of kleinere eenheden. Een actief regime, met aantrekkelijke stimulansen tot participatie aan activiteiten vormt eveneens een integraal element van dynamische veiligheid.²⁴ Dynamische veiligheid blijkt ook een noodzakelijke voorwaarde te zijn voor het doen slagen van 'passieve' veiligheid, gekenmerkt door tralies, hoge muren, elektronica enz. In het kader

hiervan is het volgens de deelnemers belangrijk dat de penitentiaire beambten zich tijdens hun shift zo veel mogelijk tussen de gedetineerden bevinden en dat ze architecturaal ook niet van hen gescheiden worden (door een sas of hek bijvoorbeeld). Dynamische veiligheid dient ondersteund te worden door het ontwerpen van leefeenheden die interactie en ontmoeting stimuleren. Tegelijk is men er zich van bewust dat de dynamische veiligheid niet alleen kan bevorderd worden door de infrastructuur op zich. Ook de opleiding en de mentaliteit van het (bewakings)personeel is hier cruciaal.

Een veel besproken thema is het voorzien van voldoende mogelijkheden tot *differentiatie*. Zowel bij open als gesloten delen van de gevangenis zijn de deelnemers voorstander van het maximaliseren van de differentiatiemogelijkheden op het gebied van beveiliging. Er moet een continuüm kunnen worden aangeboden van gesloten naar meer open regimes. Men kan voor elke gedetineerde het 'veiligheidsniveau' laten bepalen, bijvoorbeeld in een oriëntatiecentrum. Doorheen het detentietraject kan een gedetineerde dan steeds naar meer vrijheid en autonomie evolueren, met een goede re-integratie als doelstelling.

Gedurende de focusgroepen kwam eveneens het al dan niet afzonderlijk detineren van bepaalde problematische of kwetsbare groepen aan bod. De vraag naar *interne classificatie* dus.

"Dé gedetineerde bestaat niet, de gevangenis ook niet, je moet differentiëren." (gevangenisdirecteur)

"Het is belangrijk om de juiste gedetineerde op de juiste plaats te zetten." (penitentiaire sociaal assistente)

Het gaat onder meer om 'primairen', nl. veroordeelden die voor het eerst in de gevangenis terechtkomen en de negatieve invloed van de 'geroutineerde' gedetineerden kunnen ondervinden. Zedendelinquenten worden door de andere gedetineerden vaak uitgesloten en zelfs bedreigd, waardoor ze niet zelden verkiezen om niet deel te nemen aan de wandeling of andere collectieve activiteiten. Door hen apart te detineren kunnen ook zij hun detentieperiode volwaardig invullen en doorbrengen in een veilige omgeving.

"De differentiatie tussen bepaalde types en groepen in functie van hun gevangenstraject en hun traject naar de vrijheid is belangrijk. Personen die penitentiair verlof hebben: het is vreemd dat ze nog altijd moeten samen zitten met personen die deze mogelijkheid niet hebben. Ze worden onder druk gezet om drugs mee te brengen enz.. Men kan hen scheiden en aldus problemen vermijden. Waarom niet voorzien in een paviljoen waar de mensen wat meer interne vrijheid hebben, uitgaansvergunning, enz." (onderzoeker)

23 Voor meer hierover zie H. Tournel en P. Kennes, *De dilemma's van dynamische veiligheid voor bewaarders*, *Panopticon*, 2011, 32(3), p. 21-36.

24 D. Van Zyl Smit en S. Snacken, *Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights*, 2009, Oxford, Oxford University Press.

Een gedegen *familiewerking* is van groot belang voor de re-integratie van de gedetineerde. Naast de traditionele bezoekersmomenten kan de familie nog een belangrijkere plaats en rol toebedeeld worden tijdens de detentie. Er is duidelijk een vraag naar meer langdurige vormen van bezoek, waar de contacten kunnen plaatsvinden in een genormaliseerde situatie. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden voorzien in de mogelijkheid om samen met de gedetineerde een dag of een weekend door te brengen, om samen te kunnen eten, samen lessen te volgen enz. Deze mogelijkheden zijn vooral belangrijk voor (zeer) langgestraften of buitenlandse gedetineerden die niet veel bezoek kunnen ontvangen. Ook kunnen er, zoals reeds voorzien in bepaalde Belgische gevangenissen, initiatieven worden genomen om bij speciale gelegenheden, zoals bijvoorbeeld Kerstmis of verjaardagen, samen feest te vieren. Al deze regime-elementen moeten uiteraard ook architecturaal vertaald kunnen worden.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de rol die *IT en elektronica* kunnen gaan spelen in de nieuwe gevangeniscomplexen. Gevangenissen die nu gebouwd worden, moeten voorzien zijn op ontwikkelingsmogelijkheden op hoogtechnologisch vlak. Vandaag worden elektronische middelen vooral ingezet in het kader van (extra) bewaking, vaak met het doel om personeelskosten te besparen of om de beveiliging te optimaliseren. Het gebruik van elektronica is echter geen eenduidig positief of eenzijdig verhaal op het vlak van kostenbesparing. Uit evaluatieonderzoek in een Nederlandse gevangenis waar men een zeer doorgedreven vorm van technologische ondersteuning en bewaking heeft ingevoerd, blijkt bijvoorbeeld dat dit helemaal niet kostenbesparend werkte, integendeel. Het gebruik van technologie in de dagelijkse werking van de gevangenis bracht ook heel wat (technische) problemen en bijkomende frustraties met zich mee.

Elektronische middelen kunnen een bijkomende beveiligingsfunctie vervullen, zoals het gebruik van pols- of enkelbanden in open capaciteit maar ook de gedetineerden toelaten om zich autonoom doorheen de gehele gevangenis-campus te verplaatsen. Gebruik van elektronica zou zodoende kunnen ingezet worden om de bewegingsvrijheid en autonomie van gedetineerden te verhogen, zonder dat dit een bijkomende inzet aan personeel zou vergen. De inzet van het gebruik van elektronische middelen moet ook gezien worden vanuit het perspectief van het 'afbreken' van de muren binnen de gevangenis en niet het optrekken van een nieuwe gevangenis in de gevangenis. In functie van de autonomie van de gedetineerde kunnen alternatieven uitgewerkt worden voor het openen en sluiten van de celdeuren. Indien gedetineerden een sleutel/elektronische kaart van hun eigen cel zouden hebben, kan via moderne technologieën gecontroleerd worden of de deur al dan niet open is. In geval van nood (brand)

kunnen gedetineerden hun cel verlaten. Het is echter onwenselijk om persoonlijke bewaking en bejegening volledig of grotendeels te vervangen door elektronische bewaking. Dit zou teveel nefaste gevolgen hebben voor de sfeer in de gevangenis en de dynamische veiligheid in gevaar brengen, waarvan we weten dat ze onontbeerlijk is voor een veilige en humane gevangenis.

Het is eveneens belangrijk om te voorzien dat gedetineerden gebruik kunnen maken van internet op verschillende plaatsen in de gevangenis en dus ook in hun cel. Er bestaan voldoende middelen om beperkingen te installeren op de toegang tot bepaalde internetsites. Een beperkte toegang laat tegelijkertijd toe dat men gemakkelijker van op afstand kan communiceren met familie, werk kan zoeken, ook daadwerkelijk kan solliciteren enzovoort. Skype kan een oplossing bieden voor de erg dure telefoongesprekken voor buitenlandse gedetineerden en kan ertoe leiden dat de gedetineerden niet langer in de gang moeten bellen met hun familie, maar dit in de privacy van hun eigen cel kunnen doen. Het manueel doorgeven, controleren en inbrengen van telefoonnummers is nu immers een heel tijdrovende bezigheid voor het bewakingspersoneel. Op deze wijze zouden zij van deze taak kunnen ontlast worden en ingezet worden voor andere bejegeningstaken.

Het is daarom van groot belang om vandaag reeds een maximum aan mogelijkheden te voorzien, ook wanneer men de indruk heeft nog niet 'klaar' te zijn voor het gebruik van IT en elektronica (cf. de lange duur dat gevangenissen moeten meegaan).

Tot slot wordt gewezen op het belang van lucht, licht, natuur, kleur en kunst in de gevangenis.

"Het is erg lastig, men ziet nooit een boom, een auto uit het echte leven, maar enkel en alleen de centrale binnenplaats." (penitentiaire sociaal assistente)

"Wat vaak ontbreekt, zijn plekken om te ademen want een gevangenis is een beklemmende wereld." (gevangenisbezoekster)

Buitenlucht is erg belangrijk. Er zouden mogelijkheden kunnen gecreëerd worden voor de gedetineerde om te kiezen om naar buiten te gaan wanneer hij of zij dit wenst op bepaalde momenten van de dag, los van de dagelijkse wandeling. Dit kan bijvoorbeeld door per cel of per paar cellen een terras te voorzien, of door een rechtstreekse toegang naar buiten te voorzien vanuit de cel.

En tot slot: de akoestiek. De 'geluiden van de gevangenis' kunnen voor vele gedetineerden maar ook voor het gevangenispersoneel immers een extra bron van stress en frustratie zijn.

"Voor gedetineerden die pas binnenkomen, halen de geluiden van de gevangenis je onderuit. Maar ook als je lang moet blijven, al die geluiden brengen extra frustraties met zich mee." (medewerker justitieel welzijnswerk)

Ontwerp van afzonderlijke functies en ruimtes

Er worden ook concrete suggesties gedaan over de inrichting van de specifieke ruimtes, zoals de bezoekersruimtes, de cellen, enzovoort. Hoewel de suggesties niet steeds realiseerbaar zijn of lijken, wijzen zij wel op een bestaande behoefte en visie.

De deelnemers wijzen op het belangrijke moment van de *intrede in de gevangenis*: het onthaal in een menselijke sfeer is hier cruciaal. Een propere ruimte met ramen, goed zittende stoelen, een televisie die een videofilm toont met informatie over het huishoudelijk reglement in de gevangenis of andere belangrijke vormen van informatie ter beschikking stelt (liefst beschikbaar in verschillende talen) zou al een grote aanwinst betekenen. Het is van belang om de ruimtes zo in te richten dat er voldoende discretie mogelijk is. Naast de onthaalruimte kan zich eventueel een infobalie bevinden, waar de gedetineerden informatie (ook weer liefst in verschillende talen) kunnen vinden over al hun rechten en plichten en het leven in de gevangenis.

Over de *bezoekersruimtes* zijn veel suggesties geformuleerd, voornamelijk door de partners van (ex-)gedetineerden en door de ex-gedetineerden zelf. Aangezien het bezoeken van een familielid in de gevangenis op zich al een erg ingrijpende gebeurtenis is voor de bezoekers, kunnen een aantal architecturale accenten ervoor zorgen dat dit toch zo aangenaam mogelijk kan verlopen. Men kan de bezoekersruimte bijvoorbeeld sfeervol inkleden, met oog voor akoestiek en verlichting. Er moet voldoende ruimte zijn, zodat gedetineerden en bezoekers de nodige privacy hebben. Zeker met een capaciteit van bijna 1200 gedetineerden wordt dit erg belangrijk. Eventueel kunnen verschillende kleinere ruimtes voorzien worden in plaats van één grote zaal voor iedereen. Er wordt gewezen op het belang van een sanitaire ruimte voor de bezoekers, met mogelijkheden voor kinderverzorging: borstvoeding, flesje opwarmen, luier verversen enz. Ook de mogelijkheid om bezoek te kunnen ontvangen in de buitenlucht zou een meerwaarde zijn, zeker op warme zomerdagen. Er wordt ook op gewezen op het belang van voldoende parkeerplaats voor de bezoekers en goede en regelmatige verbindingen met openbaar vervoer.

De rol en de plaats van de familie en de kinderen 'als verbindingslijn met de buitenwereld' mag niet onderschat worden. Er zouden mogelijkheden moeten kunnen worden gecreëerd om waardevolle momenten te

beleven samen met de familie, buiten de standaardbezoeken in een drukke bezoekerszaal en om als gezin te kunnen samen zitten in een afzonderlijke ruimte, zonder beveiliging. De ruimtes voor ongestoord bezoek hebben vandaag veelal een seksuele connotatie (er staat een bed, een tafel en een kom met condooms), waardoor vele (vrouwelijke) partners afgeschrikt zijn om nog op ongestoord bezoek te komen, en waardoor gedetineerden zich doorgaans niet geroepen voelen om ook hun kinderen, ouders enz. in deze ruimtes te ontvangen.

"Ik heb het 1 keer gedaan en nooit meer: ik voelde mij een prostitute." (voormalige partner van een ex-gedetineerde)

De ruimtes voor ongestoord bezoek zouden kunnen worden uitgebreid met ruimtes voor familiaal bezoek (onder andere in de gevangenissen Leuven Hulp, Berkendaal en Gent is dit reeds ingevoerd). Men kan hiervoor gebruik maken van studio's (zoals in Noorwegen of Denemarken), met niet alleen een slaapkamer (of slaapbank), maar ook een keukentje, een badkamer, een eetplaats, een woonkamer met zetel en tv enzovoort. Kleine woningen of caravans zijn eveneens een optie. Om kinderen hier te ontvangen is het belangrijk dat deze ruimtes de nodige huiselijkheid uitstralen.

Kinderen vormen een extra kwetsbare groep en zouden zo veel mogelijk uit de gevangensfeer moeten kunnen blijven tijdens de bezoeken. Door te voorzien in een afzonderlijke bezoekersruimte voor de kinderen worden andere gedetineerden zonder kinderen ook niet gestoord tijdens hun bezoek door het overenweergieren van kinderen bijvoorbeeld. In deze afzonderlijke ruimte kan men speelgoed voorzien (eventueel ook een speeltuin buiten), voorzieningen voor kinderverzorging enz. Alles op maat van de kinderen, in een huiselijke en warme sfeer. Voor de kinderen, en ook de ouders, kan samen activiteiten uitvoeren met de ouders, zoals koken, schilderen en spelen een grote meerwaarde betekenen en de drukkende gevangensfeer doorbreken. Het zou ook aan te raden zijn om een aangename wachtruimte te voorzien voor mensen die een bezoeker begeleiden (een kind bv.) maar die niet aan het bezoek deelnemen (bv. *tussenpersoon ouders-kinderen*).

Hetzelfde geldt voor de *moeder-kind eenheden*, die volgens de deelnemers van de focusgroepen maximaal op de behoeften van het kind afgestemd dienen te worden.

Ook aangaande de inrichting van de *cellen* worden voorstellen geformuleerd. Er zijn in België nog steeds cellen waar geen stromend water en sanitair zijn en ook de overbevolking weegt zwaar door op het comfort van de gedetineerden. De deelnemers aan de focusgroepen geven aan dat, naast het feit dat iedere

gedetineerde zich moet kunnen terugtrekken op een eigen cel die voldoende ruim is, er ook voldoende ruimte moet zijn voor de gedetineerde om zijn cel in te richten en zich eigen te maken. Ook het zelf kunnen bepalen van de temperatuur in de cel (en het eventueel plaatsen van gordijnen) dragen hiertoe bij. Om de gedetineerden een keuze te bieden, kan men bijvoorbeeld zowel in één- als in tweepersonoscellen voorzien. Wanneer de cel gedeeld wordt, kan men voorzien in een (schuifbaar) paneel dat de cel kan opsplitsen. De 'privacyplaatsen' in een cel voor twee personen moeten zoveel mogelijk door de gedetineerden zelf kunnen worden bepaald. Daarom is het werken met beweegbare of verschuifbare modules een interessante optie. Wat betreft de *strafcel (het cachot)* werd gepleit voor een minimum aan menselijke waardigheid, door bijvoorbeeld een klok te voorzien.²⁵

"Het is belangrijk om een ankerpunt te hebben in een isoleercel. Soms weten ze zelfs niet meer welke dag het is." (lid van de Commissie van Toezicht)

Ook de ruimtes voor lichaamsfouilles verdienen bijzondere aandacht. Fouillering behoort immers tot de dagelijkse gevangenispraktijk en zorgt voor onbehagen, zowel bij het personeel als bij de gedetineerden. In bepaalde gevallen wordt er vandaag gefouilleerd in gangen of in relatief weinig ingerichte ruimtes (met eenvoudige kamerschermen). De deelnemers aan de focusgroepen vragen om grondig na te denken over deze praktijk en ook over de context en de materiële omstandigheden waarin de fouillering plaatsvindt.

"Hun lichaam is het laatste dat echt van hen is." (lid van de Commissie van Toezicht)

We wezen reeds op het belang van aangepaste ruimtes voor *opleiding en arbeid*. De lokalen voor opleiding dienen voldoende, maar niet té groot te zijn en er dienen lokalen aanwezig te zijn die geschikt zijn voor het onderwijzen van specifieke beroepsopleidingen. Deze beroepsopleidingen kunnen eventueel gekoppeld worden aan de arbeidsmogelijkheden (ateliers). Ook dienen alle gedetineerden die dit wensen de kans te krijgen om te werken, wat het voorzien van voldoende arbeidsplaatsen impliceert. Deze plaatsen dienen voor alle gedetineerden, dus ook voor deze die onder hoge beveiliging staan, toegankelijk te zijn.

Naast deze concrete suggesties, worden door de deelnemers ook suggesties geformuleerd betreffende de bibliotheek, de sportruimtes, de polyvalente ruimte en de religieuze ruimtes.

Een opmerkelijke suggestie was ook de vraag naar een *stille ruimte*.

"Een stille ruimte wordt erg gemist bij ons. Het is belangrijk dat zo'n ruimte bestaat om een boek te kunnen lezen, brief te kunnen schrijven..." (gevangenisdirecteur)

"Een belangrijk aspect is de aanwezigheid van stille ruimtes, maar ook privacy in het algemeen. Vooral op een duocel is men te weinig echt op zichzelf: samen werken, douchen enz. Zeker als men slecht nieuws gekregen heeft of een slechte dag heeft, moet men even alleen kunnen zijn op cel." (onderzoeker)

Conclusie

Nadenken over gevangenisarchitectuur kan onmogelijk losgekoppeld worden van een bredere visie op het samenleven in de gevangenis, het heersende mensbeeld over de gedetineerde, het personeel en de bezoekers, en het spanningsveld tussen normalisering en re-integratie enerzijds en uitsluiting, afschrikking, vergelding en neutralisering anderzijds. De praktijk van een gevangenisregime balanceert verder ook op een spanningsveld tussen humanisering en beveiliging, wat niet impliceert dat een veilige strafuitvoering per se inhumain moet zijn en vice versa.

Ruimtelijke vormgeving heeft een grote invloed op sociale praktijken, die zich ontwikkelen in wisselwerking met de ruimtelijke omgeving waarin ze plaatsgrijpen. Vertaald naar een gevangeniscontext betekent dit dat een gevangenisontwerp sterk het regime en de sociale interacties in de gevangenis faciliteert en bepaalt. Het bouwen van nieuwe gevangenissen is daarom een opportuniteit zowel voor vernieuwing als om hedendaagse penologische inzichten en visies in de praktijk te brengen. Met betrekking tot de gevangenis van Haren zijn vandaag al een aantal betekenisvolle keuzes gemaakt: het wordt een groot gevangeniscomplex voor 1.190 gedetineerden, in een grootstedelijke agglomeratie, aan de rand van Brussel, ver verwijderd van het justitiepaleis.

Van bij de start van het bouwproject is de vraag naar een explicitering van de penitentiaire visie van waaruit de nieuwe gevangenissen moeten ontwikkeld worden de meest dominante en meest prangende. Het is dus cruciaal dat de consortia en de architecten door de beleidsmaker/opdrachtgever duidelijk geïnformeerd worden over de achterliggende penitentiaire visie. Tegelijkertijd vragen de architecten die deelnamen aan de focusgroepen de nodige ruimte om creatief om te gaan met de randvoorwaarden die worden gesteld.

Een andere opvallende vaststelling is dat er vandaag in België reeds heel wat interessante initiatieven bestaan en in de praktijk gebracht worden in gevangenissen, met veel creativiteit vanwege de gevangenisdirecties. Vanuit het werkveld leeft echter het gevoel dat er te

²⁵ Bij een bezoek door een van de auteurs aan de Penitentiaire Inrichting te Tilburg, waar momenteel meer dan 600 Belgische gedetineerden opgesloten zitten, viel het op dat daar, op vraag van de gedetineerden, een klok is geïnstalleerd in de strafcellen.

weinig gebruik gemaakt wordt van deze bestaande expertise. Door de deelnemers wordt daarom de terechte vraag gesteld om meer betrokken te worden in een bredere consultatie omtrent detentie-ontwikkelingen, bijvoorbeeld door het installeren van een 'werkgroep' die continu rond algemene en concrete vraagstukken met betrekking tot detentie kan werken en daarbij oog kan hebben voor positieve bestaande 'good practices' in binnen- en buitenland.

Vervolgens valt het op dat de vragen en bedenkingen vanuit de focusgroepen, en dus vanuit het werkveld, sterk aansluiten bij de nationale en internationale regelgevingen en bij de aanbevelingen van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering. Er is een dwingende en alomtegenwoordige vraag naar het scheppen van de voorwaarden voor een humane detentie-uitvoering, die maximaal gericht is op normalisering en re-integratie. Tegelijk wordt de vraag gesteld of de keuze voor een 'mastodont'-gevangenis, zoals die van Haren, wel de beste keuze is om dat te realiseren. De bezorgdheid wordt geuit dat er wordt geïnvesteerd in dure overbeveiligde gevangenissen.

Er wordt gepleit voor een gerichtheid op de buitenwereld²⁶ en ingebouwde mogelijkheden voor diversifiëring en individualisering van het detentietraject. De nieuwe capaciteit dient maximale mogelijkheden te creëren om gedetineerden een regime aan te bieden op een glijdende schaal van individuele detentie tot gemeenschapsregime. Het voorzien van verschillende eenheden die gemakkelijk van bestemming kunnen veranderen (inspelen op de noden van het moment) wordt naar voor geschoven als aanbeveling. Deze differentiatie wordt best mogelijk gemaakt op verschillende niveaus en vlakken, nl. in functie van het detentietraject, beveiligingsniveau, specifieke problematieken van gedetineerden, enz. Vanuit de idee van differentiatie wordt sterk gepleit voor kleinschaligheid en het werken met eenheden (units). Leefeenheden worden vooral geassocieerd met gemeenschapsregime. Hoewel dit concept gebruikt wordt in de Basiswet vraagt de realisatie van een gemeenschapsregime in leefeenheden nog heel wat conceptueel denkwerk. Het bouwen van eenheden met gemeenschappelijke ruimtes impliceert niet dat men zo maar kan starten met het invoeren van een gemeenschapsregime: de gedetineerden moeten er klaar voor zijn, maar ook het personeel. Dat vergt een bijzondere vorm van opleiding en mentaliteit bij het

personeel. Hier dient dus zorgzaam mee omgesprongen te worden. Er wordt benadrukt dat een gemeenschapsregime steeds gekoppeld moet worden aan de mogelijkheid van het behoud van een eigen, persoonlijke leefruimte of cel, waar de gedetineerde zich kan terug trekken.

We horen bij heel wat deelnemers een eensgezindheid over de wijze waarop het gevangenisontwerp en de omvang van de gevangenis de cultuur en het leefklimaat in de gevangenis beïnvloedt. Grote gevangenis worden door de deelnemers, al dan niet vanuit de eigen ervaring, geassocieerd met afstandelijkheid, koude omgangsvormen en een bedreiging van de dynamische veiligheid. Dit sluit aan bij bevindingen uit onderzoek, dat aantoonde dat er een relatie bestaat tussen de omvang van de gevangenis en de kwaliteit van het leven in de gevangenis. Uit een Noors onderzoek²⁷, waar 32 hoogbeveiligde gevangenissen werden vergeleken op het vlak van de kwaliteit van het leven in de gevangenis aan de hand van een geïkt meetinstrument blijkt dat kleine gevangenissen (maximum 50 gedetineerden) beter scoren dan medium (tussen 50 en 100 gedetineerden) en grote gevangenissen (meer dan 100 gedetineerden). Liebling en Arnold stellen dat kleine gevangenissen beter presteren op 'moreel vlak'.²⁸ Onderzoek van Hammerlin & Mathiassen²⁹ bevestigt dat de relatie tussen personeel en gedetineerden beter is in kleine gevangenissen, dat de penitentiaire beambten en gedetineerden elkaar beter kennen en ook beter weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Daardoor zijn penitentiaire beambten ook gevoeliger voor wijzigingen in de houding van gedetineerden, kunnen ze sneller en effectiever reageren op hun vragen en behoeften. De communicatielijnen tussen het personeel op de werkvloer en de directie zijn korter, wat snellere informatie-uitwisseling vergemakkelijkt. Door de dichtere relaties tussen de verschillende niveaus is een kleine organisatie flexibeler en dynamischer. Penitentiaire beambten in kleine gevangenissen hebben afwisselender werk dan hun collega's in de grotere gevangenissen, waar de jobs meer gespecialiseerd zijn. Kortom kleine gevangenissen hebben over het algemeen een beter klimaat dan grotere gevangenissen. Op basis van deze bevindingen en de resultaten uit de focusgroepen is het zinvol om te kiezen voor gevangenissen met kleine leefeenheden.

26 K. Beyens en F. Janssens, Gevangenisbouw voor de eenentwintigste eeuw. De missie is helder: meer capaciteit. Maar waar is de visie? (Lokomotieftekst), *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 7-20; T. Demeersman, Met twee voeten in de samenleving. Over wat gedetineerden nodig hebben en wie daarvoor moet zorgen, *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 61-68; S. Snacken, A liberal is conservative wo's been arrested, *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 27-32; H. Claus, De huizen, een concept voor de Belgische gevangenis van de eenentwintigste eeuw, *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 39-44.

27 A. Liebling, Titan prisons: do size, efficiency and legitimacy matter? In M. Hough, R. Allen en E. Solomon, 'Tackling prison overcrowding. Build more prisons? Sentence fewer offenders?', 2008, Bristol, Polity Press.

28 Zij hanteert hiervoor het concept 'moral performance'.

29 Y. Hammerlin en C. Mathiassen, Before and now: the consequences of changes and the interaction between prisoners and prison officers in some prisons, in A. Liebling, *Titan prisons: do size, efficiency and legitimacy matter?* In M. Hough, R. Allen en E. Solomon, 'Tackling prison overcrowding. Build more prisons? Sentence fewer offenders?', 2008, Bristol, Polity Press.

Gevangenis en hun regime(s) balanceren steeds op de slappe koord tussen beveiliging versus bewegingsvrijheid, controle versus vertrouwen, diensten en personen binnen laten in de gevangenis versus geslotenheid. Dit spanningsveld is hier zeker aan bod gekomen, doch de nadruk lag vooral op bewegingsvrijheid en het streven naar een poreuze gevangenis.³⁰ Tijdens de focusgroepen werd gewezen op het belang van het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor deze visies, die wel doorgedrongen lijken in het werkveld, en daar blijkbaar toch ook een zekere aanhang hebben, maar daarom nog niet bij het bredere publiek. Het lijkt ons een belangrijke taak voor de minister van Justitie én voor de media om deze visie op detentie te verdedigen en mee te werken aan het creëren van een draagvlak voor een humane detentie. We hopen via dit rapport hiertoe te kunnen bijdragen.

Nawoord

Een belangrijke doelstelling van dit project was om de stem van de bewoners en gebruikers van gevangenissen te laten horen aan de beleidsverantwoordelijken die de beslissingen nemen over de bouw van de nieuwe gevangenissen. De leden van de Koning Boudewijnstichting en van het onderzoeksteam kregen op 16 juni 2011 de gelegenheid om deze bevindingen mondeling toe te lichten aan de leden van de werkgroep binnen het kabinet die zich bezighoudt met de gevangenisnieuwbouw. We werden eveneens uitgenodigd om deel te nemen aan een workshop op het kabinet van de minister van Justitie over het gevangeniscomplex te Haren op 24 april 2011. Ondertussen is er een nieuwe minister van Justitie, Annemie Turtelboom. Naar verluidt wordt dit rapport ook op haar kabinet gelezen. We kunnen alleen maar hopen dat de sug-

gesties die erin worden gedaan meegenomen zullen worden door de opdrachtgevers en de consortia die in de toekomst bij de bouw zullen betrokken zijn.

Daarnaast willen we nog wijzen op de status van de hier boven gepresenteerde bevindingen, die het resultaat zijn van een kortlopend project, waarbij we, op vraag van de Koning Boudewijnstichting, zo getrouw mogelijk de informatie die verschaft is tijdens de focusgroepen hebben trachten weer te geven. Over de relatie tussen gevangenisarchitectuur en gevangenisregimes en de *'pains of imprisonment'* is echter heel wat meer te zeggen, vooral op theoretisch vlak.

Wat we zeker niet willen suggereren is dat met het louter aanpassen van de gevangenisarchitectuur en moderniseren van de infrastructuur de pijnen van de vrijheidsstraf worden opgelost. Het leven in de gevangenis wordt immers vooral bepaald door de relaties tussen de verschillende betrokken actoren, de wijze waarop de gedetineerden behandeld worden en de mogelijkheden voor bezoek en contact met de buitenwereld. Een goed gevangenisontwerp kan deze elementen faciliteren, maar niet verzekeren. Daarvoor hebben we tijd en gemotiveerd en goed opgeleid personeel nodig, dat de zin van een humane detentie inziet. Ook dat vraagt middelen en inzet vanwege de overheid. De essentie van de gevangenisstraf is nog altijd dat ze mensen van hun vrijheid berooft en dat deze vrijheid niet terug gegeven wordt door humane gevangenissen of moderne, propere stapelhuizen te bouwen. Ook humane gevangenissen blijven 'gouden kooien', waar aandacht moet blijven voor de psychologische kosten van de detentie, en dit zowel voor de gedetineerde als zijn/haar familieleden. Dat mag niet vergeten worden.

³⁰ K. Beyens en J. Janssens, Gevangenissen voor de eenentwintigste eeuw: opportuniteit of gemiste kans?, *Orde van de Dag*, 2009, 48, p. 1-89.

De voorlopige hechtenis in België: synthese van bestaand empirisch onderzoek

Dieter BursSENS *

Het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) startte in 2010 met een nieuw en bijzonder uitgebreid onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis. In de komende periode wordt een dossieranalyse gepland op dossiers uit de jaren 1988, 1993, 1998, 2003 en 2008. Er zal worden gezocht naar verklaringsgronden voor de toegenomen toepassing van de voorlopige hechtenis. Daarentoest bestaan immers tal van hypothesen die zich tot nog toe niet altijd lieten ondersteunen door empirische data.

Een eerste fase van het onderzoek werd ondertussen afgerond en is eerder exploratief van aard. In eerste instantie vond een seminarie plaats waarop de reeds beschikbare onderzoeksresultaten uit eerdere analyses werden voorgesteld en bediscussieerd tijdens rondetafelgesprekken met relevante actoren.¹ Daarna volgde een fase waarin het reeds bestaande empirisch onderzoek met betrekking tot de voorlopige hechtenis werd verzameld en geanalyseerd in functie van een registratie-instrument voor de dossieranalyse. Deze analyse levert een boeiend zicht op het empirisch onderzoek dat de afgelopen decennia in België werd verricht met betrekking tot de voorlopige hechtenis. In deze bijdrage brengen we een synthese van deze onderzoeksprojecten en vatten we de meest in het oog springende resultaten samen.²

Overzicht van het onderzoek

Alvorens de talrijke onderzoeksbevindingen te bespreken, worden kort de verschillende onderzoeksinitiatieven overlopen. We geven een kort overzicht van de gebruikte methodologieën en de onderzoeksvragen waar men een antwoord op wenste te formuleren.

Een eerste empirisch onderzoek dat wordt teruggevonden is van de hand van de Coninck van Noyen en De Nauw (1989). Zij onderzoeken in welke mate een aantal weerkerende kritieken over een te vaak toegepaste

voorlopige hechtenis zich ook empirisch laten funderen, en of de (toen van kracht zijnde) wet van 13 maart 1973 daar een antwoord heeft op geboden. Daartoe werd een analyse op strafdossiers in de arrondissementen Gent, Antwerpen, Charleroi en Brussel verricht. Het betreft 244 dossiers die werden geopend in de maanden mei en november van de jaren 1972, 1974 en 1982, en die betrekking hadden op zware diefstal. Het onderzoek bespreekt elementen die invloed hebben op de beslissing tot aanhouding, hoe de procedure in de praktijk loopt, de duur van de voorlopige hechtenis, en de impact ervan op de uitspraak ten gronde.³

Niet lang daarna, in 1991, verschijnt een lijvig onderzoeksrapport met betrekking tot het strafrechtelijk vooronderzoek en de voorlopige hechtenis.⁴ Dit onderzoek wil aan de hand van open interviews met 41 parketmagistraten en 14 onderzoeksrechters "uitingen van onvrede met betrekking tot het strafrechtelijk vooronderzoek, inclusief de voorlopige hechtenis" empirisch verkennen. In de loop van het project werd de tussenvoeging "inclusief de voorlopige hechtenis" echter geschrapt, omdat het veldonderzoek werd doorkruist en achterhaald door de op dat moment lopende voorbereidende wetgevende werkzaamheden en uiteindelijk door de nieuwe wet op de voorlopige hechtenis. Toch bevat het rapport, naast de talrijke bevindingen met betrekking tot verschillende aspecten van het strafrechtelijk vooronderzoek, ook een uitgebreid hoofdstuk waarin de opvattingen van de respondenten over voorlopige hechtenis worden weergegeven.

Onder leiding van Sonja Snacken verschijnen dan drie opeenvolgende onderzoeksrapporten met betrekking tot de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden. Het drieluik vat aan met een kwantitatief onderzoek. Dat bestaat uit een analyse van gerechtelijke dossiers in de gerechtelijke arrondissementen Brussel en Antwerpen. In totaal gaat het om 403 dossiers van personen die veroordeeld werden voor drugsmisdrijven of drugsgerelateerde misdrijven in de maanden mei of november van het jaar 1996 (Brussel) of de maanden mei,

* Dieter BursSENS is onderzoeker aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).

1 De betrokken actoren waren (vertegenwoordigers van) het College van procureurs-generaal, onderzoeksrechters en onderzoeksgerechten, Federale politie, Lokale politie, Orde van advocaten, Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, DG penitentiaire inrichtingen, DG justitiehuisen, DG strafwetgeving, Beleidscel van de Minister van Justitie, en de Commissies van toezicht; zie: E. Maes, A. Jonckheere, De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat, 2011, Gent, Academia Press.

2 Met dank aan Eric Maes en Carrol Tange voor gewaardeerde feedback en aanvullingen.

3 S. de Coninck van Noyen en A. De Nauw, De toepassing van de voorlopige hechtenis, 1989, Brussel, VUB.

4 S. Christiaensen, P. Claesen en L. Dupont, Het strafrechtelijk vooronderzoek en de voorlopige hechtenis: een verkennend onderzoek, 1991, Leuven, KU Leuven.

september, november van het jaar 1996 en januari en februari van het jaar 1997 (Antwerpen). Het onderzoek geeft een beschrijving van de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden, onder meer qua duur van de maatregel, profiel van beklaagden, beslissingen van de relevante onderzoeksinstanties, enzovoort.⁵

Een tweede onderzoeksproject binnen dit drieluik wil de gevonden kwantitatieve onderzoeksresultaten interpreteren. Er werd deze keer gekozen voor een kwalitatief onderzoeksdesign dat steunt op participerende observatie en interviews. In totaal werden 247 voorleidingen geobserveerd bij 16 onderzoeksrechters uit Brussel en Antwerpen. Daarnaast werden 56 personen bevroegd die werken bij instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de vrijheid onder voorwaarden. De bevraging gebeurde aan de hand van open interviews of *focus group interviews*. De respondenten zijn medewerkers van de dienst MAM⁶ van het parket van Brussel, justitieassistenten en medewerkers van betrokken hulpverleningsinstanties.⁷

Het derde onderzoeksstuk is opnieuw een kwalitatief onderzoek waarbij – naast een literatuurstudie – ook empirisch materiaal wordt verzameld aan de hand van 23 semigestructureerde interviews met onderzoeksrechters. Zij geven daarin hun mening omtrent potentiële initiatieven gericht op het beperken van de toepassing van de voorlopige hechtenis, en initiatieven gericht op het ondersteunen van de vrijheid onder voorwaarden en het vergroten van de toepassing ervan. Initiatieven die ter discussie worden aangeboden ter inperking van de voorlopige hechtenis zijn onder meer de rechterlijke machtiging⁸, bepaalde wettelijke maatregelen zoals het herzien van de voorwaarden voor voorlopige hechtenis, richtlijnen op basis van beschikbare gevangenis capaciteit, en de regionale quotering.⁹ Daarnaast komen mogelijke initiatieven aan bod ter ondersteuning van de vrijheid onder voorwaarden als alternatief voor voorlopige hechtenis, waaronder het gebruik van elektronisch toezicht, een permanentie van justitieassistenten, of de verlenging van de maximale arrestatieduur.¹⁰

In 2001 analyseert het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie op vraag van de minister van justitie welke de impact zou kunnen zijn van enkele potentiële wetswijzigingen op het vlak van a) de toegang tot het gebruik van de voorlopige hechtenis (met name een verhoging van de toelaatbaarheidsdrempel voor voorlopige hechtenis), en b) de duur van de voorlopige hechtenis. De aanvankelijk summiere metingen worden gebundeld in een eerste rapport¹¹, maar krijgen in 2005 een verdergaand en uitgebreid vervolg. Een piste die bijkomend wordt bestudeerd betreft de invoering van een lijst van misdrijven die niet voor voorlopige hechtenis in aanmerking komen (negatieve misdrijvenlijst) of een lijst van die misdrijven die wél in aanmerking komen voor een voorlopige hechtenis (positieve misdrijvenlijst). De verschillende pistes worden in een eerste deel besproken aan de hand van een literatuurstudie. Men kijkt daarbij ook voorbij de nationale grenzen en brengt de toepassing van voorlopige hechtenis of gelijkaardige instituten in kaart binnen Europa, met bijzondere aandacht voor de landen Finland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland. Daarna volgt een empirisch luik, bestaande uit simulatie-oefeningen, waarbij men met kwantitatieve analyses probeert in te schatten welke de mogelijke impact is van de voorgestelde hervormingen op de penitentiaire bevolking. Deze analyses werden uitgevoerd op data van SIDIS-griffie¹², de databank van de penitentiaire administratie, en dit met betrekking tot de jaren 1999 tot en met 2003.¹³ Nog later worden deze analyses uitgebreid met gegevens tot het jaar 2008, en wordt onder meer ook het profiel van verdachten in voorlopige hechtenis vergeleken met het profiel van verdachten vrij onder voorwaarden, opgemaakt op basis van data uit SIPAR¹⁴, de databank van de justitiehuisen.¹⁵ Deze kwantitatieve resultaten werden nadien voorgesteld aan een divers publiek van justitiële actoren, om daarna ook kwalitatieve inzichten te verwerven aan de hand van twee rondetafelgesprekken. Hierbij werden de bevindingen van de onderzoekers getoetst aan de ervaringen uit de justitiële praktijk.¹⁶

5 S. Snacken, A. Raes, K. De Buck, K. D'Haenens en P. Verhaeghe, *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden, 1997, Brussel, VUB en NICC.*

6 MAM staat voor "Mesures Alternatives/Alternatieve Maatregelen".

7 S. Snacken, A. Raes, S. Deltenre, C. Vanneste en P. Verhaeghe, *Kwalitatief onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden, 1999, Brussel, VUB en NICC.*

8 *Bij de rechterlijke machtiging behoudt de onderzoeksrechter de beslissingsbevoegdheid om voorlopige hechtenis op te leggen, maar is het de administratie (het openbaar ministerie of de gevangenisadministratie) die bepaalt of de voorlopige hechtenis effectief ten uitvoer wordt gelegd. (Snacken & Raes, 2001).*

9 *Bij regionale quotering (of contingentering) stelt men een bepaald aantal cellen ter beschikking aan het openbaar ministerie en de rechters van een regio. Wanneer alle cellen vol zijn, kunnen geen nieuwe personen worden opgesloten tenzij anderen worden vrijgelaten. Het openbaar ministerie of de onderzoeksrechters kunnen als coördinerende beleidsinstantie optreden.*

10 S. Snacken en A. Raes, *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden, 1999-2000, 2001, Brussel, VUB, Vakgroep Criminologie.*

11 S. Deltenre en E. Maes, *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis, 2001, Brussel, NICC.*

12 SIDIS staat voor 'Système Informatique de Détention / Detentie Informatie Systeem'.

13 P. Daeninck, S. Deltenre, A. Jonckheere, E. Maes en C. Vanneste, *Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen, 2005, Brussel, NICC.*

14 SIPAR staat voor 'Système Informatique PARajudiciaire'.

15 A. Jonckheere en E. Maes, *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 (jaar 2008), in L. Pauwels, S. De Keulenaer, S. Deltenre, L. Deschamps, H. Elffers, J. Forceville, J. Goethals, R. Kerkab, E. Maes, S. Pleyzier, P. Ponsaers en E. Van Dael (Eds.), Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek, 2010, p.107-140, Antwerpen, Maklu.*

Ten slotte is er nog een empirisch onderzoek van de hand van De Pauw die niet minder dan 21.000 vonnissen analyseert.¹⁷ Het gaat om alle vonnissen met betrekking tot drugs misdrijven, al dan niet gerelateerd aan andere misdrijven, in Brussel, en dit voor de jaren 1976, 1979, 1981 en vervolgens van 1 januari 1988 tot 31 december 2003. De Pauw onderzoekt daarbij vooral de impact van de (Marokkaanse) nationaliteit op de gerechtelijke reactie en focust daarbij in belangrijke mate op de voorlopige hechtenis.

Een overzicht van de resultaten

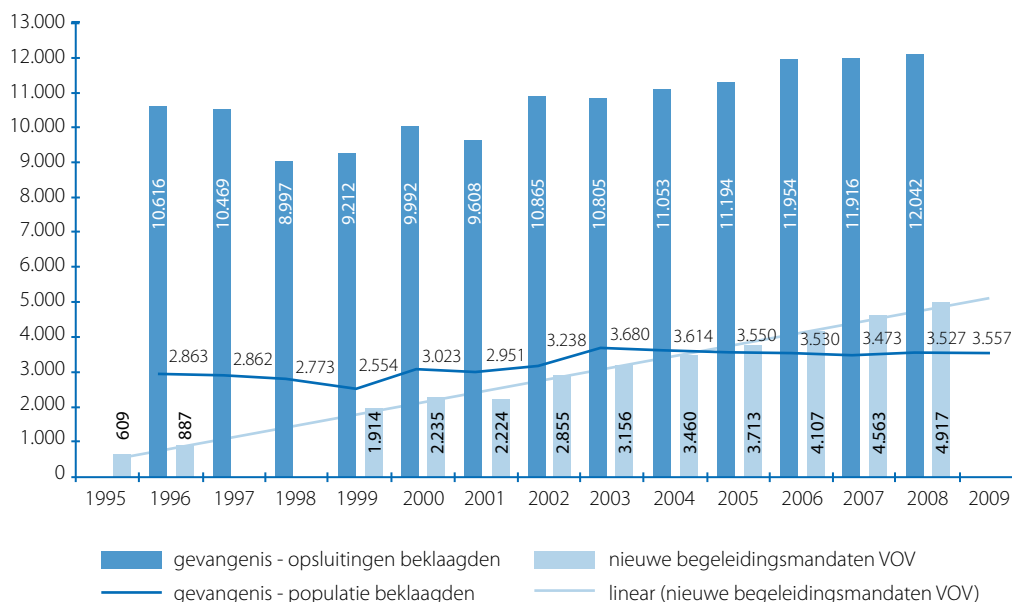
De hoger genoemde onderzoeksprojecten leveren een groot arsenaal aan bevindingen. In de onderstaande tekst verzamelen we in eerste instantie de belangrijkste algemene cijfergegevens met betrekking tot de toepassing en duur van de voorlopige hechtenis. Daarna bespreken we de beslissing tot aanhouding en de factoren die daar een invloed op kunnen hebben. In een derde deel wordt de mogelijke impact van maatregelen om voorlopige hechtenis terug te dringen beschreven. Vervolgens brengen we resultaten in beeld met betrekking tot de alternatieven voor voorlopige hechtenis.¹⁸ En ten slotte komt de impact van voorlopige hechtenis op het latere vonnis aan bod.

Algemene cijfers met betrekking tot de voorlopige hechtenis en haar alternatieven

Een blik op de officieel gepubliceerde cijfers toont van 1980 tot 1998 een vrij stabiel aantal opsluitingen, weliswaar met een kleine dip in 1991, het jaar na de nieuwe wet op de voorlopige hechtenis.¹⁹ Maar van 1998 tot 2008 noteert men een quasi continue stijging van het aantal opsluitingen van beklaagden. Een opvallende vaststelling is dat de toepassing van vrijheid onder voorwaarden, als alternatief voor voorlopige hechtenis, in diezelfde periode eveneens sterk toeneemt.²⁰ (zie figuur 1)

Het is niet duidelijk wat de stijging van het aantal aanhoudingen veroorzaakt, maar er leven wel tal van hypothesen onder de actoren binnen justitie. Zo stellen sommigen dat het waarschijnlijk te maken heeft met een toename van de zwaardere en meer ernstige criminaliteit. Of het zou te maken hebben met een toenemend aantal verdachten zonder vaste verblijfplaats.²¹ Opvallend in tegenstelling met deze tendens is de vaststelling dat de vonnissen inzake drugs(gerelateerde) misdrijven, althans in het arrondissement Brussel, een continue daling van het aantal voorlopige hechtenissen tonen vanaf 1988 tot 2002.²²

Figuur 1. Nieuwe begeleidingsmandaten vrijheid onder voorwaarden, in relatie tot aantal opsluitingen en gevangenispopulatie (op 1 maart) beklaagden (1995-2009) [bron: Jonckheere & Maes, 2010]



16 D. Burssens, *Voorlopige hechtenis (z)onder voorwaarden. Actoren van het gerechtelijk onderzoek in debat*, in E. Maes en A. Jonckheere (Eds.), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven*. Onderzoekers en actoren in debat, 2011, Gent, Academia Press, p.57-72; C. Tange, *De voorlopige hechtenis: 'minst slechte' oplossing binnen het kader van het strafrechtssysteem? Analytische synthese van een rondetafelgesprek met actoren uit de strafrechtsbedeling*, in E. Maes en A. Jonckheere (Eds.), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven*. Onderzoekers en actoren in debat, 2011, Gent, Academia Press, p.73-104.

17 W. De Pauw, *Justitie onder invloed. Belgen en vreemdelingen voor de correctionele rechtbank in Brussel: 28 jaar straftoemeting in drugszaken, 2009, Brussel, VUB.*

18 *We beperken ons weliswaar tot bevindingen die aan bod kwamen in de genoemde onderzoeksprojecten inzake voorlopige hechtenis. Eventuele onderzoeken die louter deze alternatieven bespreken vallen niet binnen het bestek van deze synthese.*

19 S. Deltenre en E. Maes (2001), o.c.

20 A. Jonckheere en E. Maes (2010), o.c.

21 S. Christiaensen, P. Claes en L. Dupont (1991), o.c.

Ongeveer de helft van alle aanhoudingsmandaten (resp. 51,0% en 45,9% in 2003 en 2008) worden uitgevaardigd door de gerechtelijke arrondissementen Brussel, Antwerpen en Luik.²³

Beklaagden in voorlopige hechtenis zijn voornamelijk mannen (resp. 93,3% en 92,6% in 2003 en 2008). De gemiddelde leeftijd schommelt rond 30 jaar. En bijna de helft (resp. 48,5% en 45,8% in 2003 en 2008) van de beklagden in detentie beschikken niet over de Belgische nationaliteit.²⁴

Hoewel het aantal opsluitingen in de periode 1980 tot 1998 niet toeneemt, stijgt toch de gemiddelde dagpopulatie van beklagden in de gevangenis. Dat zou in hoofdzaak te wijten zijn aan een langere duur van de detentie. Van 1999 tot 2002 stelt men dan een toename van het aantal opsluitingen vast, bovenop een verdere toename van de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis (gemeten tot het eerste vonnis) van gemiddeld 82,6 tot 94,4 dagen. Het gevolg is een sterke verhoging van de gemiddelde dagpopulatie met 36%.²⁵ Daarna zien we een blijvende toename van het aantal opsluitingen, maar de stabiele en zelfs licht dalende populatie beklagden in de gevangenis wijst op een geleidelijk afnemende duur van de voorlopige hechtenis vanaf 2004.²⁶

Een analyse op de gegevens van 2003, waarbij men de duur van voorlopige hechtenis meet tot (maximaal) het moment van de regeling der rechtspleging, toont belangrijke verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen. Men noteert bij Bergen en Charleroi een gemiddelde duur van ongeveer 90 dagen, tegenover een gemiddelde duur van 36 à 37 dagen in Neufchâteau en Hasselt.²⁷ Het onderzoek met betrekking tot voorlopige hechtenis bij drugs(gerelateerde) misdrijven toont eveneens sterke arrondissementele verschillen wat betreft de gemiddelde duur van voorlopige hechtenis. Personen die in 1996-1997 werden veroordeeld, zaten -indien zij werden aangehouden tijdens het gerechtelijk onderzoek- gemiddeld 109 dagen in voorlopige hechtenis in Brussel, tegenover gemiddeld slechts 40 dagen in Antwerpen.²⁸ Ook bij de analyse op dossiers inzake zware diefstal stelt men belangrijke arrondissementele verschillen vast. Maar een interessante vaststelling binnen dit onderzoek betreft de gewijzigde duur over de tijd. De gemiddelde duur van voorlopige hechtenis lag beduidend hoger vóór de wet van 1973 in vergelijking met de meetjaren 1974 en 1982.²⁹

Over de lange duur van voorlopige hechtenissen zeggen parketmagistraten en onderzoeksrechters dat die enerzijds te wijten is aan de werkoverlast bij onderzoeksrechters, maar anderzijds en vooral ook aan de problematiek van gerechtelijke expertises die teveel tijd in beslag nemen.³⁰

De beslissing tot aanhouding

Of de onderzoeksrechter beslist tot aanhouding hangt af van tal van factoren. In de eerste plaats spelen misdrijf-, dader- of andere dossierkenmerken een rol. Maar daarnaast blijken ook contextgegevens van structurele of organisatorische aard een rol te spelen. En tenslotte is er ook nog de rol van het openbaar ministerie bij de vordering tot een gerechtelijk onderzoek.

Bij de analyse van strafdossiers inzake zware diefstal blijken verdachten met een strafrechtelijk verleden, die ouder zijn dan 21 jaar, of die geen inkomen uit arbeid halen vaker in aanmerking te komen voor voorlopige hechtenis. Ook personen zonder vaste verblijfplaats in België worden frequenter teruggevonden onder de gehechten. Daarnaast spelen ook misdrijfkenmerken – zoals de waarde van de gestolen goederen – mee in de beslissing van de onderzoeksrechter.³¹ Een aantal van deze elementen vindt men ook bij de dossieranalyse van drugs(gerelateerde) misdrijven. Daar vindt men in de eerste plaats dat de onderzoeksrechters in Brussel zich laten leiden door misdrijfkenmerken, en in mindere mate door het al dan niet beschikken over een vaste verblijfplaats van de verdachte. In Antwerpen vond men naast de impact van misdrijfkenmerken een belangrijke invloed van de achtergrondkenmerken van de verdachte. Een beklagde met financiële problemen, die geen Belg of geen Nederlander is, of die eerder tot een gevangenisstraf van meer dan zes maanden werd veroordeeld ziet de kans op voorlopige hechtenis toenemen. En in dit laatste arrondissement werd ook een impact vastgesteld van de persoon van de onderzoeksrechter. Niet iedere onderzoeksrechter kiest in dezelfde mate voor voorlopige hechtenis.³² Deze bevindingen worden grotendeels bevestigd in het onderzoek inzake drugs(gerelateerde) misdrijven van De Pauw.³³ Daarin komen misdrijfkenmerken naar voor als belangrijkste indicatoren voor voorlopige hechtenis, meer bepaald als het drugsmisdrijf import, export of verkoop van drugs omvat. Als daderkenmerken verhogen het ont-

22 Bij dit onderzoek moet men wel voor ogen houden dat de jaartallen staan voor het jaar van het vonnis en niet voor het jaar waarin de voorlopige hechtenis is opgelegd; W. De Pauw (2009), o.c.

23 P. Daeninck, S. Deltenre et al. (2005), o.c. en A. Jonckheere en E. Maes (2010), o.c.

24 P. Daeninck, S. Deltenre et al. (2005), o.c.

25 Ibid.

26 A. Jonckheere en E. Maes (2010), o.c.

27 De onderzoekers wijzen in het algemeen evenwel op een vermoedelijke onderschatting van de duur ten gevolge de niet-registratie van bepaalde beslissingen in de penitentiaire databank; P. Daeninck, S. Deltenre et al. (2005), o.c.

28 S. Snacken, A. Raes et al. (1997), o.c.

29 S. de Coninck van Noyen en A. De Nauw (1989), o.c.

30 S. Christiaensen, P. Claes en L. Dupont (1991), o.c.

31 S. de Coninck van Noyen en A. De Nauw (1989), o.c.

32 S. Snacken, A. Raes et al. (1997), o.c.

33 W. De Pauw, (2009), o.c.

breken van een vaste verblijfplaats, allochtoon (en dan vooral Marokkaan) zijn, en tot het mannelijk geslacht behoren de kans op voorlopige hechtenis. En ook hier wordt een invloed van de persoon van de onderzoeksrechter gevonden.

Binnen het onderzoek van Snacken, Raes et al. werden de motiveringen geregistreerd zoals zij in het aanhoudingsbevel worden genoteerd. De meest voorkomende zijn het gevaar op herhaling (resp. 86% en 91% in Brussel en Antwerpen) en de ernst van de feiten (resp. 88% en 51%). In het Brussels gerechtelijk arrondissement verwijst men bovendien ook vaak naar het feit dat de verdachte druggebruiker is (43%), het gevaar voor de openbare veiligheid (41%) en het gevaar voor de openbare gezondheid (40%), terwijl in Antwerpen vooral nog het vluchtgevaar (39%) regelmatig wordt genoemd als motiveringsgrond.³⁴ Eerder vond men in het onderzoek op dossiers inzake zware diefstal dat het gevaar voor herhaling en het belang van het onderzoek het vaakst worden aangehaald als motiveringsgrond bij de aanhouding. Bij de beschikkingen van de raadkamer wordt het belang van het onderzoek in veel mindere mate genoemd, maar heeft men het – naast het gevaar voor herhaling – vooral over de gevaarlijke geestesgesteldheid van de verdachte en over de ernst van de feiten.³⁵

De observatie van onderzoeksrechters levert bijkomende informatie met betrekking tot de achterliggende logica en denkwijze bij het nemen van beslissingen over de voorlopige hechtenis. Daaruit blijkt toch een sterke nadruk op het voorkomen van recidive als motivering voor vrijheidsberoving. Wie geen werk heeft, of gebrek aan familiale banden wordt daarbij als risicovoller beschouwd. En wanneer een verdachte gerelateerd wordt aan een geweldsdelict lijkt voorlopige hechtenis zelfs de regel. Bij mensen met een vreemde nationaliteit wordt wél vaak het vluchtgevaar als motiveringsgrond genoemd. In het bijzonder wanneer er geen vaste verblijfplaats gekend is, kiest men voor vrijheidsberoving opdat de verdachte zich niet zou onttrekken aan justitie.³⁶

Maar de mate waarin voor voorlopige hechtenis wordt geopteerd hangt niet enkel af van de kenmerken van het te beoordelen dossier. Ook structurele en organisatorische factoren werken soms de keuze voor voorlopige hechtenis in de hand. Een knelpunt dat regelmatig opnieuw wordt aangekaart betreft de maximale arrestatieduur van 24 uur. Een aantal parketmagistraten en onderzoeksrechters vinden deze termijn prima, omdat het een goed evenwicht behoudt tussen de belangen van het individu en de belangen van de maatschappij. Maar een meerderheid onder hen verwacht dat deze

korte termijn leidt tot meer aanhoudingen.³⁷ Onderzoekers beschikken vaak nog over te weinig (resterende) tijd om de opportuniteit van de aanhouding voldoende te overwegen. In dat geval is men sterker geneigd om ter vermindering van alle risico te opteren voor de aanhouding. Het (te) korte tijdsbestek dat de onderzoeksrechter nog rest om zijn beslissing te nemen zou echter niet louter met de voorziene termijn te maken hebben, maar wordt ook gewijd aan een niet-optimale benutting van de tijd door de voorafgaande diensten, zoals onder meer regelmatig laattijdige verwittigingen van politiediensten.³⁸ Een opvallende vaststelling bij de dossieranalyse met betrekking tot zware diefstal is dat bij 19 op 161 aanhoudingsbevelen de maximale arrestatietermijn van 24 uur niet werd gerespecteerd.³⁹

De uiteindelijke beslissing tot aanhouding ligt uiteraard bij de onderzoeksrechter. Maar ook het openbaar ministerie speelt zijn rol en lijkt daarbij in niet onbelangrijke mate aan te sturen op voorlopige hechtenis bij het vorderen van een gerechtelijk onderzoek. In het onderzoek inzake drugs(gerelateerde) misdrijven vraagt de procureur des konings de aanhouding bij meer dan negen op tien vorderingen tot gerechtelijk onderzoek (resp. 94% en 92% van de beklagden in Brussel en Antwerpen). De onderzoeksrechter zal bij dergelijke misdrijven in iets meer dan de helft van de gevallen daadwerkelijk tot voorlopige hechtenis overgaan (resp. 52% en 69% in Brussel en Antwerpen). De vraag tot aanhouding van de parketmagistraten wordt dus in vele gevallen niet gevolgd. Uit de dossieranalyses met betrekking tot zware diefstal bleek dat dergelijke strijdige beschikkingen in de onderzoeksjaren 1972 en 1974 zeer beperkt, maar in 1982 al erg vaak voorkwamen.⁴⁰ Dat parketmagistraten zo vaak de aanhouding vorderen zou volgens een aantal parketmagistraten en onderzoeksrechters te maken hebben met (vaak jonge) parketmagistraten die liever het zekere voor het onzekere nemen, en die daarom de verantwoordelijkheid voor deze beslissing bij voorkeur aan de onderzoeksrechter laten. Maar bij vele parketmagistraten vallen de strijdige beschikkingen niet in goede aarde. Een belangrijk aandeel onder hen toont zich voorstander van een herinvoering van de mogelijkheid om in dergelijke gevallen in hoger beroep te gaan.⁴¹

Maatregelen om voorlopige hechtenis terug te dringen

Er circuleren heel wat ideeën om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen. Het gaat enerzijds om zuivere beheersmaatregelen die de

34 S. Snacken, A. Raes et al. (1997), o.c.

35 S. de Coninck van Noyen en A. De Nauw (1989), o.c.

36 S. Snacken, A. Raes (1999), o.c.

37 S. Christiaensen, P. Claes en L. Dupont (1991), o.c.

38 S. Christiaensen, P. Claes en L. Dupont (1991), o.c. en S. Snacken, A. Raes et al. (1999), o.c.

39 S. de Coninck van Noyen en A. De Nauw (1989), o.c.

40 Ibid.

41 S. Christiaensen, P. Claes en L. Dupont, (1991), o.c.

voorlopige hechtenis aan banden moeten leggen, en anderzijds om mogelijke wettelijke ingrepen die sleutelen aan de toepassingsvoorwaarden of bijvoorbeeld een maximale duur instellen.

Onderzoekers tonen zich in ieder geval geen voorstander van initiatieven die gericht zijn op het beperken van de toepassing van de voorlopige hechtenis via beheersmaatregelen. Een systeem van rechterlijke machtiging, richtlijnen en regionale quota vinden ze onaanvaardbaar. Volgens hen ondermijnen dergelijke maatregelen hun beslissingsbevoegdheid en respecteren ze te weinig de rechterlijke onafhankelijkheid. Tevens vinden ze dat dergelijke initiatieven het gerechtelijk onderzoek kunnen bemoeilijken en dat deze initiatieven ook op tegenstand zullen stoten bij de publieke opinie en bij de slachtoffers.⁴²

De onderzoekers staan in principe minder afwijzend ten opzichte van wettelijke ingrepen om voorlopige hechtenis terug te dringen. Voorstellen die circuleren betreffen het verminderen van de voorlopige hechtenis door de toelaatbaarheidscriteria te verscherpen, of het verminderen van de duur van voorlopige hechtenis door maximumtermijnen in te voeren.⁴³ De simulaties uitgevoerd door het NICC tonen het grootste reducerend effect op de gevangenisbevolking indien men voorlopige hechtenis enkel toelaat bij misdrijven die een rechtstreekse aantasting van de fysieke integriteit inhouden. Dat zou (althans voor het jaar 2003) een vermindering van de gemiddelde dagpopulatie met ongeveer 1000 gedetineerden (of 56% van de gemiddelde dagelijkse beklagdenpopulatie in detentie) betekenen. Met een beperking van de duur tot 67 dagen (ofwel de derde verschijning voor de raadkamer) zou men de geschatte gemiddelde dagpopulatie met 610 eenheden zien verminderen indien toegepast op alle misdrijven, of met 312 eenheden indien enkel toegepast op misdrijven die geen rechtstreekse aantasting van de fysieke integriteit inhouden. De onderzoekers wijzen er echter op dat deze cijfers een belangrijke overschatting van het reducerend effect op de totale gevangenisbevolking inhouden, aangezien periodes van voorlopige hechtenis, bij een eventuele uitspraak tot gevangenisstraf, in mindering worden gebracht van deze gevangenisstraf.⁴⁴

De onderzoekers uiten evenwel de nodige twijfels of een wettelijke sturing voldoende impact heeft op de bestaande praktijk. Zij geven aan dat indien zij een voorlopige hechtenis nodig achten zij dat aan de hand van een gepaste juridische argumentatie steeds

trachten in te passen in het bestaande wettelijk kader.⁴⁵ En in eerder onderzoek gaven parketmagistraten en onderzoekers ook al aan dat de wettelijk voorziene motivatieplicht, eveneens bedoeld om minder vaak tot voorlopige hechtenis over te gaan, niet tot een daling van het aantal aanhoudingen heeft geleid. Men vervalt snel in stereotiep gebruik van motiveringen en op een beperkt aantal "passe-partout-formules" die voor diverse criminaliteitsituaties bruikbaar zijn.⁴⁶ Snacken en Raes concluderen daarom dat wie de voorlopige hechtenis wil terugdringen beter werk kan maken van de achterliggende *penale cultuur* van de onderzoekers, en breder de "globale" cultuur van onze samenleving die steeds meer doordrongen lijkt van een risico- en veiligheidsdenken.⁴⁷

De alternatieven voor voorlopige hechtenis

In de verschillende onderzoeken met betrekking tot de voorlopige hechtenis komen de alternatieven regelmatig ter sprake en maken, vooral dan de vrijheid onder voorwaarden, meermaals ook deel uit van het empirisch onderzoek dat werd uitgevoerd. Sinds zijn invoering in 1990 kent de vrijheid onder voorwaarden een voortdurend stijgende toepassing.⁴⁸ Uit het onderzoek inzake drugs(gerelateerde) misdrijven blijkt echter dat de vrijheid onder voorwaarden bijna nooit wordt gevorderd door het openbaar ministerie (resp. 1 en 0 maal in Brussel en Antwerpen), maar door de onderzoekers wel in enige mate wordt toegepast (resp. 17% en 29%).⁴⁹

Het profiel van beklagden vrij onder voorwaarden verschilt weinig van beklagden in voorlopige hechtenis op het vlak van geslacht (92,6% mannen) en leeftijd (gemiddeld 31 jaar).

Een vergelijking op het vlak van nationaliteit bleek niet mogelijk. Maar de cijfergegevens met betrekking tot het geboorteland van de justitiabelen die vrijheid onder voorwaarden genieten tonen in ieder geval een veel beperkter aandeel van buitenlanders (82,8% is in België geboren) dan wat met betrekking tot voorlopige hechtenis wordt gemeld (cfr. supra).⁵⁰

We bespraken hoger reeds dat de toepassing van de vrijheid onder voorwaarden in stijgende lijn gaat. Maar toch is deze maatregel niet in staat om de toepassing van voorlopige hechtenis terug te dringen.⁵¹ Eerder gaven we aan dat de keuze voor voorlopige hechtenis beïnvloed wordt door kenmerken van het dossier (zowel met betrekking tot het misdrijf, als kenmerken

42 S. Snacken en A. Raes (2001), o.c.

43 Ibid.

44 P. Daeninck, S. Deltenre et al. (2005), o.c.

45 S. Snacken en A. Raes (2001), o.c.

46 S. Christiaensen, P. Claes en L. Dupont (1991), o.c.

47 S. Snacken en A. Raes (2001), o.c.

48 A. Jonckheere en E. Maes (2010), o.c.

49 S. Snacken, A. Raes et al (1997), o.c.

50 A. Jonckheere, E. Maes (2010), o.c.

51 Mogelijk heeft de invoering van de vrijheid onder voorwaarden wel invloed gehad op de dalende duur van voorlopige hechtenis; zie A. Jonckheere en E. Maes (2010), o.c.

van de beklagde). En ook door bepaalde structurele of organisatorische aspecten wordt de keuze voor voorlopige hechtenis gestimuleerd in plaats van de vrijheid onder voorwaarden. In verschillende onderzoeken wordt nog op bijkomende elementen gewezen die de keuze voor alternatieve maatregelen zoals de vrijheid onder voorwaarden afremmen. Zo stelt men bij de observaties bij onderzoeksrechters vast dat onder meer de fysieke aanwezigheid van politiediensten, en de fysieke afwezigheid van justitieassistenten een belangrijke stimulans kan zijn om voor aanhouding te opteren en niet voor vrijheid onder voorwaarden. Onderzoekers staan voortdurend in contact met politiemensen die de veiligheidslogica nauw aanhangen, en waar zij trouwens ook operationeel afhankelijk van zijn voor tal van onderzoeksdaaden van het gerechtelijk onderzoek.⁵² In hetzelfde onderzoek wordt ook gewezen op het gebrek aan een globaal beleid inzake de vrijheid onder voorwaarden of een uniforme, gestroomlijnde procedure, het ontbreken van een permanentie van justitieassistenten die binnen 24 uur kunnen interveniëren, en een onbekendheid van de onderzoeksrechters met het maatschappelijk werk als belangrijke drempels om te kiezen voor deze alternatieve maatregel. Vooral het beschikken over een permanentie van justitieassistenten in het rechtsgebouw wordt door de onderzoeksrechters naar voor geschoven om een ruimere toepassing van de vrijheid onder voorwaarden te realiseren. Zij kunnen de onderzoeksrechter bijstaan bij het nemen van een beslissing binnen de voorziene termijn van 24 uur vanaf het moment van de arrestatie.⁵³ Maar de vraag blijft of een ruimere toepassing van de vrijheid onder voorwaarden een verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis kan bewerkstelligen. In de interviews met onderzoeksrechters wordt gesteld dat vrijheid onder voorwaarden zelden als daadwerkelijk alternatief voor voorlopige hechtenis wordt opgelegd. En elektronisch toezicht biedt, aldus de onderzoeksrechters, al helemaal te weinig garanties ter bescherming van de maatschappij om als alternatief voor voorlopige hechtenis te kunnen gelden. De onderzoekers verwachten dat voornamelijk het gebruik van elektronisch toezicht binnen de fase van het gerechtelijk onderzoek een reële kans op *netwidening* met zich meebrengt.⁵⁴

De invloed van voorlopige hechtenis op de uitspraak ten gronde

In het onderzoek bij verdachten van zware diefstal werd ook nagegaan welke de invloed van voorlopige hechtenis op het uiteindelijke vonnis is. Personen die

werden aangehouden blijken veel vaker een gevangenisstraf met gedeeltelijk uitstel te krijgen, en diegenen die bovendien gehecht bleven tot de uitspraak kregen veel vaker effectieve gevangenisstraffen. De verdachten die niet werden gehecht genoten veel vaker van alternatieve maatregelen of sancties zoals de (probatie) opschorting, volledig uitstel of probatieuitstel. Maar deze vaststellingen worden sterk gerelativeerd van zodra men oog heeft voor het strafrechtelijk verleden van de verdachten. Als personen gelijkaardige antecedenten hebben, blijken de verschillen erg beperkt.⁵⁵ In het onderzoek bij verdachten van drugs(gerelateerde) misdrijven stelde men vast dat de voorlopige hechtenis ook significant vaker leidde tot langere gevangenisstraffen (al dan niet met uitstel).⁵⁶

Een boeiende terugblik en een nieuwsgierige blik vooruit

De voorlopige hechtenis blijkt in de afgelopen decennia een gewaardeerd onderwerp voor wetenschappelijk onderzoek. Meerdere grote en kleinere onderzoeksprojecten wierpen hun blik op het fenomeen, en dat met een variatie aan gehanteerde onderzoeksmethodes. Met zowel kwantificerende designs op data uit bestaande databanken of op basis van dossieranalyses, als kwalitatieve designs met onder meer interviews, observaties en focusgroeps gesprekken werd de voorlopige hechtenis grondig onder de loep gelegd. Opvallend is de centrale problematiek die telkens opnieuw aandacht krijgt bij bijna alle onderzoeksprojecten, hetzij als primaire onderzoeksvraag, hetzij als thema in de zijlijn. Het gaat dan om de problematisering van de (te) grote mate waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast, de vastgestelde toename van voorlopige hechtenis sinds eind vorige eeuw en de zoektocht naar manieren waarop de voorlopige hechtenis kan worden teruggedrongen. De geleverde (delen) van antwoorden op deze problematiek zijn erg interessant, maar het onderzoeksverhaal toont nog een cruciale leemte. We weten dat het aantal opsluitingen van beklagden sterk is gestegen, maar we weten eigenlijk niet hoe dat komt. Het lopende onderzoeksproject van het NICC (cfr. supra) wil door een uitgebreide analyse op dossiers overheen de periode 1988 tot 2008 begrijpen wát precies de stijging heeft veroorzaakt en hoopt op die manier nog enkele belangrijke bouwstenen voor het lopende debat aan te reiken.

52 S. Snacken, A. Raes et al (1999), o.c.

53 S. Snacken en A. Raes (2001), o.c.

54 S. Snacken en A. Raes (2001), o.c.; *Deze stelling vindt bijkomende ondersteuning in een onderzoek inzake elektronisch toezicht van De Man, Van Brakel et al. Ook daar concludeert men op basis van rondetafelgesprekken dat elektronisch toezicht waarschijnlijk veel meer gebruikt zal worden als bijkomende controle-mogelijkheid bij toepassing van de vrijheid onder voorwaarden, eerder dan als detentievervangende maatregel bij voorlopige hechtenis: zie C. De Man, R. Van Brakel, E. Maesen B. Mine, Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis. Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive, 2009, Brussel, NICC.*

55 S. de Coninck van Noyen en A. De Nauw (1989), o.c.

56 S. Snacken, A. Raes et al (1997), o.c.

Oude praktijken, nieuwe regels: reflecties op de wet op de interne rechtspositie vanuit een penitentiair kader

Peter Pletincx *

Heel wat Belgen zullen zich 1996 ondermeer herinneren als het jaar waarin Marc Dutroux werd gearresteerd. Voor de penitentiaire setting was 1996 het jaar waarin toenmalig minister van Justitie, Stefaan De Clerck, in zijn oriëntatienota 'Strafbeleid en Gevangenisbeleid' de aanzet gaf voor een interne en externe rechtspositie voor gedetineerden. Op dat moment had België immers de schandelijke reputatie om als één van de weinige democratische landen niet over een degelijke interne en externe rechtspositie te beschikken. Ons land werd daarvoor meermaals op de vingers getikt door het CPT. Op vraag van Stefaan De Clerck, nam professor Lieven Dupont de uitdaging aan om een voorontwerp van een beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties te schrijven. In amper één jaar tijd bracht hij dit huzarenstuk tot een goed einde. Zijn proeve van voorontwerp was het voorwerp van een belangrijk academisch en politiek debat en werd verder uitgewerkt door de commissie 'basiswet gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden'. Deze commissie beëindigde haar werkzaamheden in februari 2000.

In de volgende jaren viel de politieke dynamiek stil en de rechtspositie verdween voor een aantal jaren in de koelkast. Pas op 1 februari 2005 werd de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden¹ in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. De politieke interesse voor de externe rechtspositie was echter veel groter dan voor de interne rechtspositie. Na de zaak Dutroux vroeg de bevolking naar meer veiligheid en meer zekerheid aangaande veroordeelden die vroeg of (voor velen liever)

laat terug naar de maatschappij terugkeerden. De politieke macht was op haar beurt ook vragende partij om verlost te worden van de politiek riskante verantwoordelijkheid om te beslissen over het tijdstip van vrijlating van langgestraften. De 2 wetten van 17 mei 2006 die de strafuitvoeringsrechtbanken oprichtten en de overdracht regelden van de uitvoerende naar de wetgevende macht, zorgden ervoor dat vanaf 1 februari 2007 externe rechtscolleges op basis van een wettelijk kader beslissen over het tijdstip en de wijze waarop veroordeelden met straffen van meer dan 3 jaar hun plaats opnieuw kunnen innemen in de samenleving.²

De interne rechtspositie was een ander lot beschoren. Het publieke draagvlak hiervoor was heel wat kleiner. Wie bekommert zich immers om mensen die opgesloten zitten achter dikke muren omdat de samenleving deze mensen even niet meer in haar rangen wil? Wie durft openlijk beweren dat gedetineerden rechten hebben en dat die rechten dan ook nog afdwingbaar moeten zijn, en dit in een tijd waarin Dutroux in het mediagebeuren nog steeds frequent aan bod komt? Wie heeft er belang bij om de deuren van de gesloten gevangenisbastions open te zetten? De politieke motivatie om de interne rechtspositie door te voeren was om de hierboven aangehaalde redenen dus heel wat lager dan voor de externe rechtspositie. Het gevolg was dat niet alleen het oorspronkelijke totaalconcept, zoals uitgewerkt door Lieven Dupont en de commissie 'basiswet gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden', uitgehold werd³, maar dat ook de implementatie op de lange baan geschoven werd.

In deze tekst gaan we niet verder in op de lange lijdensweg van de basiswet, dit werd door anderen reeds grondig gedaan⁴, maar pogen we om een *inside*

* Peter Pletincx is adviseur gevangenisdirecteur in de gevangenis van Sint-Gillis.

1 In de verdere tekst kortweg "de basiswet" genoemd.

2 Voor meer beschouwingen rond de externe rechtspositie verwijzen we naar P. Pletincx, "Een half jaar strafuitvoeringsrechtbanken: 't kindje groeit, 't broekje niet", *Fatik*, 115, 3-4; F. Pieters en P. Pletincx, "De beleidsverklaring van de minister van Justitie Jo Vandeuren en de strafuitvoeringsrechtbanken", *Fatik*, 118, 30-31; F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken: Waar moet dat heen? Hoe zal dat gaan?", in T. Daems en P. Pletincx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel en K. Verpoest (eds), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 221-239.

3 Voor een uitvoerige beschouwing van de uitholling verwijzen we naar G. Smaers, "Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?", *Fatik*, 2004, 3-4.

4 Zie T. Daems, "Gekooid recht voor de gekooide mens, stand van zaken basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", *Tijdschrift voor strafrecht*, 2011, 337-345.

5 Als referentiekader nemen we de gevangenis van Sint-Gillis: een groot Brussels arresthuis waar echter meer dan de helft van de gedetineerden veroordeeld is. De reflecties kunnen echter getransponeerd worden naar een merendeel van de Belgische gevangenis.

kijk te geven op de basiswet zoals ze momenteel beleefd wordt in de gevangenis.⁵ In dit artikel geven we een overzicht van de huidige stand van zaken van de interne rechtspositie en reflecteren we over het implementatieproces.

Wetten schrijven is één, ze uitvoeren een ander

Bij de uitvoering van de basiswet lijkt het wel of de uitvoerende macht niet heel zeker was van haar stuk. Artikelen werden gefragmenteerd ingevoerd, de minst gevoelige eerst. Kort na de publicatie van de basiswet verschenen 2 koninklijke besluiten die de eerste artikelen uit de basiswet lieten in werking treden. Het K.B. van 25 oktober 2005 regelde de *godsdiens en levensbeschouwingen*, het K.B. van 12 december 2005 installeerde de *Penitentiaire Gezondheidsraad*. Beide thema's zijn uiteraard essentiële elementen van een detentieregime, hun impact blijft beperkt. Geen van beide thema's zijn bedreigingen voor het intern regime en geen lange tenen worden geraakt.

De volgende twee K.B.'s van 28 december 2006⁶ gingen al een stuk verder. Eerst en vooral werd een aantal *basisbeginselen*⁷ ten uitvoer gebracht. Hoewel ze geen onmiddellijke actie veronderstelden en de ideeën in de meeste penitentiaire hoofden wel al gerijpt waren, verankerden ze een nieuwe penitentiaire praxis: *“De vrijheidstraf moet worden uitgevoerd in psychosociale, fysieke en materiële omstandigheden die de waardigheid van de mens eerbiedigen, die het behoud of de groei van het zelf-respect van de gedetineerde mogelijk maken en die hem aanspreken op zijn individuele en sociale verantwoordelijkheid.”*⁸ En verder: *“De gedetineerde mag aan geen andere beperkingen van zijn politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten worden onderworpen, dan deze die uit de strafrechtelijke veroordeling of uit de vrijheidsbenemende maatregel voortvloeien, deze die onlosmakelijk met de vrijheidsbeneming verbonden zijn en deze die door of krachtens de wet worden bepaald.”*⁹ Voortbouwend op de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, dienen – behalve een aantal geregelde uitzonderingen – voortaan alle beslissingen gemotiveerd worden. Het onderscheid tussen beklagden en veroordeelden blijft gehandhaafd.¹⁰ Beklaagden hebben het voorrecht van onschuld en moeten als dusdanig bejegend worden. Voor veroordeelden moet de vrijheidstraf beperkt blijven tot een geheel of gedeeltelijk verlies van de

vrijheid van komen en gaan, gericht zijn op herstel van het aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn re-integratie in de vrije samenleving. Ten slotte moet de veroordeelde de kans krijgen om constructief mee te werken aan een individueel detentieplan. Dit individueel detentieplan is behalve in een aantal pilootsites vooralsnog enkel een theoretisch concept.

Vervolgens worden een aantal concrete regels ingevoerd die een onmiddellijke impact hebben op de leefwereld van gedetineerden. Zo wordt een lijst vastgelegd van personen met wie een gedetineerde zonder controle een *briefwisseling*¹¹ kan voeren. Het *regime van onder aanhoudingsmandaat geplaatste gedetineerden* wordt verder verduidelijkt¹², maar het hoofdstuk met het grootste gewicht is ongetwijfeld dat van de *orde, veiligheid en het gebruik van dwang*. Artikel 105 stelt in dit kader: *“Het handhaven van de orde en veiligheid impliceert een dynamische wisselwerking tussen het gevangenispersoneel en de gedetineerden, enerzijds, en een evenwichtige verhouding tussen de technische middelen die worden ingezet en een constructief detentieregime, anderzijds.”* Met het oog op de orde en de veiligheid kan een bijzondere veiligheidsmaatregel opgelegd worden en mogen maatregelen van rechtstreekse dwang genomen worden. Deze zijn echter welomschreven en in een stevige procedure gegoten. In vergelijking met de eerste reeks van K.B.'s is de impact van deze artikelen op de werkvloer groter, maar de thema's wijzigen nog steeds weinig aan de gangbare praktijken in de gevangenis. Opvallend is dat de uitvoerende macht de artikelen die verwijzen naar klacht- of beroepsmogelijkheden voorlopig nog niet ten uitvoer brengt. Rechten worden daardoor wel geboden, maar ze kunnen nog niet afgedwongen worden.

Opnieuw verdwijnt de basiswet voor een paar jaar in de koelkast. Terwijl binnen de gevangensmuren het leven zijn gewone gangetje gaat, wordt op een hoger niveau een nieuwe reeks uitvoeringsbesluiten voorbereid. Deze reeks zal de gevangenispraktijk echter wél ingrijpend veranderen en zal wél de gemoederen beroeren. In april 2011 verschijnen 3 K.B.'s waardoor een groot pakket van artikelen op 1 september 2011 ten uitvoering komt. Verscheidene van deze thema's werden tot op dat moment geregeld door het Algemeen Reglement van de strafinrichtingen en door lokale reglementen. De basiswet schaaft de oude praktijken bij en geeft ze een wettelijke grondslag. De nieuwe

⁶ De desbetreffende artikelen werden van kracht op 15 januari 2007.

⁷ Artikel 4 tot 6 en 8 tot 13, met uitzondering van artikel 7.

⁸ Artikel 5 §1.

⁹ Artikel 6 §1.

¹⁰ Artikel 9 tot 13.

¹¹ Artikel 57.

¹² Dit gebeurde door een aanpassing van een aantal artikelen in de wet op de voorlopig hechtenis.

regels moeten juridische zekerheid bieden aan gedetineerden, personeel en alle externe partijen.

We overlopen kort de belangrijkste innovaties:

- Voortaan dient in elke gevangenis een *huishoudelijk reglement* opgesteld te worden. Deze tekst moet ter beschikking gesteld worden van alle gedetineerden. Het huishoudelijk reglement bevat een generiek deel dat de belangrijkste artikelen uit de basiswet overneemt en een deel met de lokale uitzonderingen.¹³
- Het *onthaal* van gedetineerden dat in de meeste gevangenissen reeds georganiseerd is, wordt vastgelegd.
- De *materiële leefomstandigheden* worden gepreciseerd: aan welke eisen moet de verblijfsruimte voldoen? Welke voorwerpen zijn toegelaten op cel? Hoe zit het met de kantine, de individuele rekening, de voeding en de hygiëne? De regels die in dit domein opgelegd worden, zijn standaarden. Hoewel ze voor alle gedetineerden 'rechten' zouden moeten zijn, zijn de standaarden in verouderde en overbevolkte gevangenissen niet haalbaar. De basiswet kan in deze sfeer dienst doen als hefboom voor een verbetering van de leefkwaliteit maar biedt weinig rechtszekerheid.
- De basiswet zet de gevangenispoorten een stuk verder open met de regeling van de *contacten met de buitenwereld*: het bezoek, de briefwisseling, de telefonische contacten, de contacten met advocaten en de pers. Voor gedetineerden zijn de contacten met de buitenwereld van cruciaal belang. Ook in het kader van de re-integratie is het belangrijk dat contacten zo maximaal mogelijk gemaakt worden.
- Het belang van *opleidings- en vormingsmogelijkheden* wordt extra in de verf gezet, de toegang van externe partners inzake *sociale hulp- en dienstverlening, rechtshulp en juridische bijstand* dient gefaciliteerd te worden.
- En *last but not least*: de *tuchtprocedure*. Als één hoofdstuk de gemoederen beroerd heeft is het toch wel dit thema. Omdat gevangenisdirecteurs vroeger heel wat vrijheid hadden, bestonden in de verschillende gevangenissen erg verschillende praktijken. De procedures waren niet steeds transparant en de sancties konden voor eenzelfde vergrijp heel erg verschillen van inrichting tot inrichting. De basiswet legt de inbreuken en sancties voortaan wettelijk vast. Deze juridische zekerheid is een belangrijke winst voor gedetineerden: ze kunnen zich laten bijstaan door een raadsman, sancties dienen gemotiveerd te worden, tuchtrechtelijke inbreuken worden onderverdeeld in twee categorieën waarbij inbreuken

van de eerste categorie zwaarder bestraft kunnen worden dan inbreuken van de tweede categorie. De procedure is schriftelijk en kan afgetoetst worden bij het Hof van Cassatie. Een echte beroepsmogelijkheid is er echter nog niet.

Onzekere zekerheid

Zes jaar nadat de wet gestemd werd, komt met deze resem artikelen bijna de volledige basiswet in uitvoering. Het klinkt ongelooflijk maar ondanks de lange aanloop waren meerdere gevangenissen niet klaar voor de laatste lading regels. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ongetwijfeld was de impact van de laatste reeks op het dagelijkse intern regime te zwaar voor een aantal gevangenissen. Nieuwe regels doorbraken oude praktijken. Nieuwe praktijken ontwikkelen kost tijd en energie, en dit is geen sinecure in een logge organisatiestructuur als een gevangenis. Ten tweede was er heel wat weerstand van het personeel. Penitentiaire beambten stonden huiverig ten aanzien van de nieuwe rechten van gedetineerden. Ze wogen de 'nieuwe' rechten af tegen de plichten van gedetineerden, maar ook tegen hun eigen rechten. Maar ook voor gevangenissen was het een zware opdracht om in de periode april-september 2011 de doorgedreven visie die in de basiswet vervat zit, te laten doordringen tot op de werkvloer en om alle nieuwe regels te vertalen in nieuwe procedures.

De basiswet legt een standaard op voor gevangenissen. Voortaan gelden voor alle gedetineerden in alle strafinrichtingen dezelfde regels. Dit moet rechtszekerheid geven. Behalve enkele lokale uitzonderingen die moeten vastgelegd worden in het huishoudelijk reglement, zal elke cel in België er hetzelfde uit zien. In elke gevangenis zullen dezelfde regels gehanteerd worden voor bezoek. Elke tuchtinbreuk zal via eenzelfde procedure moeten vervolgd worden. Enzovoort. Althans, in theorie toch. Elke gevangenis is immers anders: een open gevangenis is niet hetzelfde als een gesloten inrichting. Een arresthuis is anders dan een strafhuis. Een Ducpétiaux-gevangenis biedt niet dezelfde infrastructurale mogelijkheden als een nieuwbouwgevangenis. In de praktijk blijven de verschillen vooral inzake de leefomstandigheden daarom bestaan.

De interne rechtspositie heeft een einde gemaakt aan de heerschappij van gevangenisdirecteurs om gunsten toe te staan of af te nemen. Voortaan zijn rechten wettelijk vastgelegd en transparant voor alle betrokkenen. Als directies de rechten niet garanderen, kunnen ze om verantwoording gevraagd worden. In het teken van goed bestuur, is dit een goede ontwikkeling. Maar de toegenomen juridisering heeft ook een perfide kant.

¹³ Het aantal toegestane uitzonderingen is echter beperkt gehouden om uniformiteit tussen de verschillende inrichtingen te waarborgen.

Juridische teksten hebben immers de neiging om de werkelijkheid ingewikkeld te maken en te verengen. Uit de implementatie van de nieuwe regels blijkt momenteel dat heel wat regels juridisch kloppen maar de realiteit geweld aandoen. Bovendien draait het in een gevangenis in belangrijke mate om een samenleven van mensen: gedetineerden en personeelsleden. Het is belangrijk dat de pendel niet doorzwaait van het vroegere regime van gunsten, naar een eng streven naar juridische invulling van de basiswet. De kwaliteit van de relatie tussen beide categorieën, of in andere termen de dynamische veiligheid, is bepalend. De basiswet is in dat opzicht geen doel op zich, maar eerder een instrument in de richting van een humane en veilige detentie.

Besluitend

Gedetineerden keken reikhalzend uit naar de interne rechtspositie. Voor wie van zijn vrijheid beroofd is, voor wie beperkt is in zijn keuzemogelijkheden, voor wie afhankelijk is van derden, is zekerheid een kostbaar goed. De basiswet moest die zekerheid geven. Op papier doet ze dat ook. Gedetineerden weten nu in grote mate waarop ze recht hebben. Maar deze rechten kunnen niet steeds ingevuld worden omwille van een gebrek aan infrastructurele, personele en financiële middelen. Bovendien hebben gedetineerden vooralsnog niet de mogelijkheid om hun rechten af te dwingen. Beroepsinstanties zijn immers nog steeds niet geïnstal-

leerd. Ten aanzien van de tuchtsancties kan weliswaar wel cassatieberoep aangetekend worden, maar dit betreft enkel de vorm. Een belangrijk stuk, namelijk het beklagrecht, moet nog vorm krijgen. Gedetineerden die hoge verwachtingen hadden, zijn mogelijk teleurgesteld. Het oorspronkelijk concept van Lieven Dupont en de Commissie, is immers door de tand des tijds afgeknaagd.

Is er dan reden om ontevreden te zijn met de huidige stand van zaken? Neen, absoluut niet. De basiswet heeft de penitentiaire praxis wezenlijk veranderd. Gedetineerden zijn voortaan rechtssubjecten en gevangenen hebben geen andere optie dan zich deze nieuwe werkelijkheid eigen te maken. Bovendien is de basiswet een onderdeel van een groter proces. Zoals Jurgen Van Poecke stelt, *“zet de basiswet een berg regels uit, zorgt ze voor een standaardisering, maar behelst ze niet de regeling van de gevangenisorganisatie, regelt ze niet het management van de organisatie, bevat ze daartoe geen strategie en kan ze an sich geen bepalende impact hebben op de bedrijfscultuur.”*¹⁴ We delen deze mening. Enkele jaren geleden deed het *new public management* haar intrede in de Belgische gevangenisadministratie. Van gevangenen wordt een goed bestuur verwacht. Gedurende enkele jaren lag het accent in de gevangenen in belangrijke mate op de implementatie van een nieuwe managementstijl. Sinds september 2011 wordt de focus terug gelegd op het intern regime.

¹⁴ J. Van Poecke, *“Binnen de gevangensmuren”*, in T. Daems en P. Pletinck, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel en K. Verpoest (eds), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 200.

Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenis: een audit door het Rekenhof

Steven De Ridder & Veerle Scheirs *

Op 31 januari 2012 heeft het Rekenhof het verslag 'Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenis' voorgesteld aan het Parlement.¹ Op haar website definieert het Rekenhof haar opdracht als: "Het Rekenhof controleert overheden en evalueert de uitvoering van het overheidsbeleid en de bereikte resultaten met het oog op informatieverstrekking aan de parlementaire vergaderingen."² Het is vanuit deze opdracht dat de auditoren van het Rekenhof recentelijk het fenomeen van de 'overbevolking in de gevangenis' onder de loep namen.

Het verslag vat aan met een overzicht van de belangrijkste 'conclusies en aanbevelingen van de audit'. Vervolgens licht het Rekenhof de 'opzet van de audit' toe. In volgende hoofdstukken worden het huidige beleid, de beleidsuitvoering en de mogelijke beleidsopties en maatregelen met betrekking tot de overbevolking in de gevangenis besproken. Zeven maatregelen tegen de overbevolking komen aan bod: (1) 'Verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis', (2) 'Werkstraf', (3) 'Elektronisch toezicht' (ET), (4) 'Masterplan gevangenis', (5) 'Alternatieve opvang van geïnterneerden', (6) 'Overbrengen van gedetineerden naar land van herkomst' en (7) 'Voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling'.

Het doel van deze bijdrage is geenszins de audit van het Rekenhof te evalueren, noch zal deze tekst het volledige verslag tot in detail bespreken. Wel schetsen we de belangrijkste analyses van het Rekenhof, aangevuld met enkele relevante reflecties en bedenkingen. De opbouw van onze bijdrage is naar analogie met deze van het verslag van het Rekenhof.

Conclusies en aanbevelingen van de audit

Conclusies

Het verslag start met een duidelijk overzicht van de conclusies en de aanbevelingen van de audit. Het Rekenhof omschrijft het fenomeen van de overbevolking als 'een oud zeer' dat binnen het penitentiair beleid inhumane leefomstandigheden voor de gevangenen en een slechte werkomgeving voor het gevangenispersoneel veroorzaakt en mee aan de basis ligt van een inefficiënt (straf)uitvoeringsbeleid. Zeven maatregelen die in het verleden als potentiële (gedeeltelijke) oplossingen naar voor werden

geschoven in de aanpak van de overbevolking, werden onderzocht (zie vorige). Het Rekenhof ging na 'waarom' deze maatregelen als oplossing werden voorgesteld, 'hoe' ze werden uitgevoerd en of deze maatregelen 'succesvol' waren in de strijd tegen de overbevolking. Het Hof concludeert dat ondanks deze maatregelen de overbevolking niet structureel afneemt. Enkel de vervroegde invrijheidstelling kent een substantieel effect op de overbevolking. Echter, de voorgestelde maatregelen kunnen aldus het Rekenhof "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, ET, AWS, geïnterneerden)" (p.13).

Aan de hand van vier onderzoeksvragen duidt het Rekenhof het falen van deze maatregelen:

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

Bij de conceptuele voorbereiding van belangrijke wetgeving wordt vaak beroep gedaan op deskundigen en beleidsondersteunend onderzoek. Echter, het enige fundamentele 'overbevolkingsonderzoek' in België dateert van begin jaren negentig met de studie 'Barstende Muren'.³ Het Rekenhof stelt vast dat niettegenstaande er bij het invoeren van maatregelen tegen de overbevolking gebruik wordt gemaakt van expertenopinions en (beperkt) beleidsondersteunend onderzoek, het ontbreekt aan *ex-ante* evaluaties en/of impactanalyses. Met behulp van deze studies hadden bijvoorbeeld problemen met betrekking tot de overbrenging van veroordeelde gedetineerden op voorhand ingeschat kunnen worden (zie verder p.6). Het Rekenhof verwijst eveneens naar het ontbreken van een duidelijke definitie van het begrip capaciteit, waardoor er geen gestandaardiseerde criteria bestaan om de feitelijke capaciteit in de gevangenis te berekenen en dus ook om een juist zicht te krijgen op de omvang van de overbevolking. Een geïntegreerd, overkoepelend beleid is afwezig, een meerjarenperspectief ontbreekt en beleidsnota's stellen geen meetbare doelstellingen vast, aldus het Rekenhof. Bovendien verschuiven de justitiële doelstellingen doorheen de tijd wat leidt tot een gebrek aan transparantie.

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

* Steven De Ridder is assistent bij de Vakgroep Criminologie, VUB. Veerle Scheirs is doctoraatsonderzoeker bij de Vakgroep Criminologie, VUB.

¹ Het volledige rapport kan geraadpleegd en gedownload worden via: <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=1ebadf21-41a6-4ef2-8e93-18a0fb74858e>.

² <https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/Missieverklaring.html>.

³ K. Beyens, S. Snacken en C. Eliaerts, Barstende muren. Overbevolkte gevangenis: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen, 1993, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen.

Het Rekenhof wijst erop dat de maatregelen tegen de overbevolking overleg, coördinatie en feedback vereisen tussen verschillende actoren en dit zowel binnen als buiten Justitie. Overleg blijkt in de praktijk moeilijk wanneer er verscheidene actoren betrokken zijn (bv. magistratuur). De opgerichte formele overlegstructuren staan nog in hun kinderschoenen en een centrale aansturing en afstemming met betrekking tot de gevoerde processen of de gehanteerde databanken ontbreekt. Daarnaast zorgt de niet-uitvoering van bepaalde wetten (bv. Wet Externe Rechtspositie⁴) voor een wettigheidsprobleem. De administratie blijft op basis van Ministeriële Omzendbrieven beslissen over tal van aspecten, wat het principe van de scheiding der machten schendt.

3. In welke mate worden de maatregelen tegen overbevolking in gevangnissen uitgevoerd?

Het Rekenhof concludeert dat de maatregelen tegen de overbevolking waarvoor de FOD Justitie verantwoordelijk is, naar behoren worden uitgevoerd, niettegenstaande de uitvoering wordt bemoeilijkt door een gebrek aan middelen (budget en personeel) en/of een onvolledig beleidskader. De toepassing van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling werden door het Rekenhof niet onderzocht daar deze tot de magistratuur en niet tot de verantwoordelijkheid van de FOD Justitie behoren. Ons inziens mogen beiden echter niet buiten beschouwing gelaten worden bij een onderzoek naar de overbevolking met het oog op een 'geïntegreerde aanpak van de overbevolking'.

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

Een louter operationele bewaking van de activiteiten resulteert in een gebrek aan *permanente monitoring en cijfermatige analyses* waardoor het nodige inzicht bij de actoren die instaan voor de uitvoering van de verschillende maatregelen die de overbevolking moeten tegengaan ontbreekt. In hetzelfde onderdeel komt het Rekenhof tot een van haar meest pertinente conclusies met name dat: *"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."* (p.14) De beschikbaarheid van dergelijk onderzoek lijkt inderdaad essentieel.

Aanbevelingen

Het Rekenhof formuleert volgende aanbevelingen. (1) Het opstellen van een globaal plan tegen de overbevolking in de gevangnissen waarin meetbare doelstelling en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerja-

renperspectief op basis van wetenschappelijk onderzoek. Deze globale aanpak impliceert aldus het Rekenhof ook een ruimere hervorming van het straf(proces)recht. (2) Wettelijke verankerde en duidelijke criteria dienen het begrip 'capaciteit' duidelijk te definiëren. (3) Daarnaast moet het beleid worden ondersteund door zowel ex-ante als ex-post evaluaties en impactanalyses. Prioriteit moet gegeven worden aan de ontwikkeling van statistische diensten ter ondersteuning van de dagdagelijkse praktijk en een justitieel beleid op lange termijn. (4) Publiek toegankelijke empirische data dient te worden verzameld met het oog op het objectiveren van de besluitvorming en het creëren van een draagvlak bij de burger. (5) De Regie der Gebouwen moet de initiatieven voor een beter projectplanning en -opvolging snel realiseren. (6) De bestaande wetten dienen zo snel mogelijk te worden uitgevoerd of aangepast. (7) Verder beveelt het Rekenhof het nodige overleg aan tussen de FOD Justitie en alle betrokken actoren (bv. magistratuur) en pleit ze voor (8) een grondige discussie in de politiek met betrekking tot de strafuitvoering.

Aangezien een audit door het Rekenhof een procedure op tegenspraak inhoudt, wordt het eerste hoofdstuk afgesloten met een reactie van de minister van Justitie op de analyse van het Rekenhof. De minister van Justitie gaat niet dieper in op de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof maar formuleert een aantal algemene bedenkingen bij de analyse.⁵

Opzet van de audit

In het tweede hoofdstuk wordt de evolutie van de gevangenispopulatie geschetst en het opzet van de audit toegelicht (zie boven). Het is echter opmerkelijk dat de analyse van het Rekenhof zich uitdrukkelijk beperkt tot de implicaties van bepaalde maatregelen op de overbevolking, maar dat de vraag *"of de maatregelen andere vooropgezette doelstellingen bereiken, zoals re-integratie van gedetineerden in de maatschappij,"* buiten de doelstellingen van de audit vallen. We (h)erkennen dat elk onderzoek zijn beperkingen heeft, maar dit is ongetwijfeld een gemiste kans. Een studie van de maatregelen tegen de overbevolking vereist immers de nodige aandacht voor en reflectie over de mogelijke (perverse) effecten van deze maatregelen op de belangrijkste doelstellingen van de strafuitvoering geformuleerd in de Basiswet⁶ en de Wet Externe Rechtspositie.

Overbevolking: beleid en beleidsuitvoering

Vanaf 1996 krijgt de overbevolking bijzondere aandacht in de verschillende beleidsnota's en worden maatregelen voorgesteld. Op basis van een analyse van de diverse beleidsnota's stelt het Rekenhof vast dat de focus van deze maatregelen vaak enkel op korte termijn ligt. Bovendien kent de globale aanpak die in verschillende beleidsnota's naar voor wordt geschoven slechts in beperkte mate een uitwerking in de praktijk. Het Hof stelt daarenboven een verschuiving vast binnen het beleid doorheen de tijd. Daar waar tot 2006 de focus ligt op de in- en uitstroom,

4 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006 (Verkort weergegeven als 'Wet Externe Rechtspositie').

5 Voor verdere toelichting zie p. 15-16 van het verslag van het Rekenhof.

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

verschuift de focus vanaf 2008 op renovatie van gevangenissen en capaciteitsuitbreiding. Waar de opeenvolgende ministers vanaf 1996 tot 2006 een verdere capaciteitsuitbreiding niet opportuun achtten gelet op het mogelijk aanzuigeffect en de hoge kostprijs, wordt met het Masterplan (2008) resoluut gekozen voor een uitbreiding van de capaciteit. Op het vlak van wetgeving wijst het Rekenhof op de implicaties van de beperkte implementatie en realisering van de Basiswet en de Wet Externe Rechtspositie. Het Rekenhof vermoedt dat een gebrekkige voorbereiding van het nieuw penitentiair wetgevend kader aan de basis ligt. De voorbereidende parlementaire documenten kunnen mogelijk een interessante bron zijn om dit te onderzoeken.

Verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis

In de hoofdstukken 4 tot en met 10 worden de afzonderlijke maatregelen tegen de overbevolking besproken. De toepassing van de voorlopige hechtenis bepaalt in belangrijke mate de instroom van de gevangenen. De laatste decenia schommelt het aandeel beklaagden binnen de gevangenispopulatie rond de 35%.⁷ Zoals het Rekenhof terecht opmerkt, bestaat er reeds onderzoek naar alternatieven voor de voorlopige hechtenis.⁸ Hoewel de vrijheid onder voorwaarden een alternatief betekent voor de voorlopige hechtenis, blijft het aandeel beklaagden in de gevangenis hoog en wordt de vraag gesteld of dergelijke aanpassingen in de wetgeving geen net-widening effect betekenen. Zo blijken maatregelen tegen de overbevolking vaak eerder een 'additief' te zijn binnen het justitieel beleid dan een 'alternatief'. Tevens stelt het Rekenhof een gebrek vast van een "[...] permanente opvolging en duiding over de cijfers met betrekking tot de Voorlopige Hechtenisen de oorzaken ervan. [...] Het Rekenhof stelt vast dat geen concreet gevolg is gegeven aan voorstellen om het systeem fundamenteel aan te passen." (p.61)

Werkstraf

Ook wat de invoering van de werkstraf betreft, stelt het Rekenhof de vraag of deze maatregel geen net-widening betekent. Er bestaan immers aanwijzingen dat de werkstraf eerder in de plaats komt van een boete of een straf die niet wordt uitgevoerd, dan van een effectieve gevangenisstraf. Bovendien, zo stelt het Hof, blijkt uit de parlementaire werkzaamheden dat de werkstraf nooit werd ingevoerd met de intentie om de overbevolking tegen te gaan. Toch gelooft het Rekenhof in de relevantie van de werkstraf als maatregel tegen de overbevolking niettegenstaande onderzoek naar het effect en het potentieel van de werkstraf sinds haar invoering in 2002 ontbreekt. De schaarse cijfergegevens illustreren dat de gevangenispopulatie niet is gedaald sinds de invoering van de werkstraf als autonome straf. Echter kan niet worden uitgesloten dat de gevan-

genispopulatie zonder de invoering van de werkstraf niet nog meer zou zijn gestegen. De wet voorziet echter het perverse effect dat bij niet-uitvoering van de werkstraf de vervangende gevangenisstraf actief wordt. Op die manier worden gevangenisstraffen uitgevoerd daar waar bij de initiële bestraffing door de rechter een hoofdgevangenisstraf niet aan de orde was.

Elektronisch toezicht (ET)

Het ET werd aanvankelijk wel ingevoerd om de overbevolking tegen te gaan alsook om de re-integratie van de veroordeelde naar de samenleving te bevorderen. Hoewel er onderzoek bestaat naar de toepassing van deze maatregel ontbreekt het nodige inzicht in de mogelijke (neven) effecten. De toepassing van het ET wordt ondermijnd door (1) het ontbreken van concrete doelstellingen in het justitieel beleid, (2) de niet-inwerkingtreding van het wettelijke kader voor straffen van drie jaar of minder en (3) het gebrek aan personeelskader. Verder stelt het Rekenhof dat het gebruik van het ET beter "[...] zou kaderen in een ruimere justitiële hervorming. Zo zou de uitbreiding van het toepassingsgebied (autonome straf, voorlopige hechtenis) mogelijk zijn mits begeleidende maatregelen." (p.88)

Masterplan gevangenen

Met het 'Masterplan voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden', wordt de stap naar capaciteitsuitbreiding als middel tegen de overbevolking geconcretiseerd. Door middel van renovatiewerken en het uitbreiden van de capaciteit is het de bedoeling om een oplossing te bieden voor het structurele tekort aan cellen. Het Rekenhof stelt echter enkel terechte vragen bij 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 gevangenen ontbrak." (p.112) Hierdoor is het, aldus het Rekenhof, onmogelijk te evalueren of de doelstellingen worden bereikt. Verder werd bij deze plannen weinig rekening gehouden met de realisatie van de rechten die voorzien werden in de Basiswet. Het Masterplan stelt tevens de humane detentieomgeving als doelstelling welke echter niet wordt gedefinieerd waardoor een evaluatie moeilijk is. Voor de realisering van het Masterplan is de FOD Justitie onder meer afhankelijk van regionale en lokale overheden voor de inplanning van nieuwe gevangenisgebouwen en de Regie der Gebouwen. Hoewel alle actoren via een taskforce met elkaar tot overleg werden gebracht, lijkt de coördinatie en opvolging ervan te ontbreken. Ook bij de uitvoering van het Masterplan primeert het korte termijn perspectief en wordt er gehandeld op basis van de actuele noden. Verder is het ook afwachten of de vooropgestelde deadline gehaald zal worden en rijzen er twijfels bij het budgettaire plaatje van het Masterplan. Tenslotte zal na de implementatie van het Masterplan het probleem van de overbevolking nog niet

⁷ Federale Overheidsdienst Justitie, *Justitie in Cijfers, 2011*, Brussel, Dienst Communicatie FOD Justitie.

⁸ Zie onder meer: T. Daems, *Baksteen in de maag, steengruis in de nieren. De beliedsnota Justitie en het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*, Panopticon 29(4), p. 67-79; A. Jonckheere en E. Maes, *Opgesloten of vrij onder voorwaarden in het kader van eht vooronderzoek in strafzaken? Analyse van het profiel van verdachten onder aanhoudingsmandaat en vrij onder voorwaarden (VOV) op basis van justitiële databanken (jaar 2008)*, in L. Pauwels, S. De Keuylenaer, S. Deltenre, L. Deschamps, H. Elffers, J. Forceville, J. Goethals, R. Kerbab, E. Maes, S. Pleysier en P. Ponsaers (Eds.), *Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek, Antwerpen/Appeldoorn, Maklu*, p. 107-140; E. Maes, P. Daeninck, S. Deltenre en A. Jonckheere, *Oplossing(en) gezocht om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen, 2007*, Panopticon (2), p. 19-40.

opgelost zijn, aangezien het Rekenhof stelt dat "[...] er na de voltooiing van alle is het projecten uit het Masterplan een tekort blijft van meer dan 900 plaatsen." (p.114)

en wordt er gehandeld op basis van de actuele noden. Verder is het ook afwachten of de vooropgestelde deadline gehaald zal worden en rijzen er twijfels bij het budgettaire plaatje van het Masterplan. Tenslotte zal na de implementatie van het Masterplan het probleem van de overbevolking nog niet opgelost zijn, aangezien het Rekenhof stelt dat "er na de voltooiing van alle projecten uit het Masterplan een tekort blijft van meer dan 900 plaatsen." (p. 114)

Alternatieve opvang van geïnterneerden

Het uitgetekende beleid op basis van het rapport-Cosyns uit 2005 werd uitgevoerd, maar ook hier ontbreekt het aan het nodige wetenschappelijke onderzoek. Toch stelt het Rekenhof dat er duidelijke en meetbare doelstellingen werden beschreven wat betreft de populatie geïnterneerden. Mogelijks heeft de kritiek van het Foltercomité in het verleden hiertoe bijgedragen.⁹ In welke mate het beleid ten aanzien van geïnterneerden moet bijdragen aan het verhelpen van de overbevolking in de gevangenis is echter niet geëxpliciteerd.

Het Rekenhof signaleert daarnaast verschillende problemen. (1) De focus van de voorgestelde maatregelen in de beleidsnota's ligt vooral op het versnellen van de uit- en doorstroom van geïnterneerden. Het Hof waarschuwt dat deze "[...] enkel volstaan als tegelijk de instroom van geïnterneerden in de gevangenis niet verder toeneemt." (p.119). (2) Het 'zorgcircuit' vereist een geïntegreerde benadering. De bestaande overlegstructuur tussen de FOD Justitie en de FOD Volksvertegenwoordiging past niet in deze benadering daar deze louter op justitie is gericht, aldus het Hof. (3) De geplande capaciteitsuitbreiding in het externe zorgcircuit voorzien in de meerjarenplannen werd, net als de maatregelen die geïnterneerden naar het zorgcircuit moeten helpen, niet allemaal uitgevoerd, waardoor de uitvoering van het plan vertraging heeft opgelopen. (4) Tenslotte wordt de oprichting van de Forensisch Psychiatrische Centra (FPC) niet opgevolgd: "Dat is niet alleen belangrijk voor deze uitbating maar ook voor de evolutie van Paifve en Doornik naar een volwaardig FPC." (p.132)

Overbrengen van gedetineerden naar land van herkomst

Het Rekenhof stelt vast dat sinds 2005 deze maatregel tegen de overbevolking naar voor wordt geschoven ondanks het gebrek aan cijfermatige doelstellingen en duidelijke onderbouwing. Het Rekenhof geeft enkele oorzaken aan voor het beperkte effect van deze maatregel. (1) De realisering van deze onvrijwillige overbrengingen is gestoeld op de medewerking van het herkomstland wat meteen ook het voornaamste struikelblok is. (2) Daarnaast verhindert de bescherming van vreemdelingen voorzien

in (inter)nationale regelgeving de implementatie van de onvrijwillige overbrenging. (3) Een overbrenging is voor het herkomstland ook weinig financieel aantrekkelijk wat eveneens de uitvoering van deze maatregel belemmert. (4) De overbrengingsmaatregel wordt tenslotte niet goed opgevolgd.

Voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling

Het Rekenhof concludeert dat door het uitstel van de inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie voor straffen minder en gelijk aan drie jaar de uitvoerende macht bevoegd blijft voor de toepassing ervan. Het Rekenhof is hard in zijn kritiek en stelt dat de toepassing van de voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling voor straffen gelijk aan en onder de drie jaar op pragmatiek berust eerder dan op een onderbouwd beleid met welomschreven doelstellingen: "Ofwel past hij [de minister] 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." (p.161)

Bovendien stelt het Rekenhof een spanningsveld vast tussen enerzijds de overbevolking tegen gaan en anderzijds de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling die de gevangene begeleidt bij zijn/haar re-integratie. Hoewel de voorlopige invrijheidstelling als maatregel duidelijk in functie van het reduceren van de overbevolking tot stand kwam is het maar zeer de vraag of de keuze in het verleden wel zo effectief blijkt te zijn in de strijd tegen de overbevolking. Het Rekenhof suggereert ook hier dat wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk is om de effectiviteit van de voorlopige invrijheidstelling te kunnen verhogen via onder meer recidive-onderzoek. Recent werd hiertoe een eerste aanzet gegeven door Robert & Maes.¹⁰

Enkele reflecties

Het verslag van het Rekenhof zet het probleem van de overbevolking in de gevangenis en de genomenmaatregelen gedetailleerd uiteen op basis van een secuur uitgevoerde audit met oog voor nuance bij de eigen onderzoeksresultaten. Daarnaast zijn de heldere conclusie en de geformuleerde aanbevelingen voor het penitentiair beleid en de diverse pistes voor wetenschappelijk onderzoek meer dan interessant.

Het Rekenhof bespreekt de verschillende maatregelen die in het verleden werden genomen in de strijd tegen de overbevolking welke betrekking hebben op de instroom, de uitstroom, specifieke populaties binnen de gevangenis en/of de capaciteit. Ten aanzien van al deze maatregelen formuleert het Rekenhof relevante en gefundeerde kri-

⁹ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique, Straatsburg, Council of Europe, 2006 (<http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2006-15-inf-fra.pdf>); Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique, Straatsburg, Council of Europe, 2010 (<http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2010-24-inf-fra.pdf>).

¹⁰ L. Robert en E. Maes, Wederopsluiting na vrijlatingen uit de gevangenis, 2012, Brussel, NICC.

tielen. Het is jammer dat de effecten van deze maatregelen op de voorbereiding van de sociale re-integratie, de levensomstandigheden van de gedetineerden en/of de werkomgeving van het personeel niet aan bod komen. De voorgestelde maatregelen en de hierbij geschetste knelpunten zijn bovendien weinig vernieuwend. De geschetste beperkingen van de diverse beleidsnota's, bijzonder deze ten aanzien van het Masterplan, werden reeds door verschillende collega's geformuleerd.¹¹ Echter, misschien dat deze door middel van een rapport van een onafhankelijk instelling zoals het Rekenhof meer gehoor krijgen.

Het verzoek van het Rekenhof naar meer systematisch onderzoek naar de effecten van de verschillende maatregelen tegen de overbevolking is zeker terecht. Onderzoekresultaten kunnen op die manier helpen om het penitentiair beleid te optimaliseren. Echter schuilt hierin ook het gevaar dat er enkel onderzoek gedaan wordt in functie van de efficiënte uitvoering van het justitieel beleid justitieel beleid ten koste van onderzoek naar de effecten van deze maatregelen voor de justitiabelen. De maatregelen tegen de overbevolking zouden niet het doel moeten zijn, maar een middel waardoor een humaan detentiebeleid gerealiseerd kan worden met oog voor de interne en externe rechtspositie van gedetineerden.

11 T. Daems, *Baksteen in de maag, steengruis in de nieren. De beleidsnota Justitie en het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*, Panopticon: Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie & Forensisch Welzijnswerk, 2008, 29(4), 67-79.

Ook dat nog

Wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis uitgesteld

Als gevolg van artikel 16 van de Programmawet van 28 december 2011 wordt de inwerkingtreding van de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis opnieuw met een jaar uitgesteld. De uiterste inwerkingtredingsdatum ligt nu vast op 1 januari 2013. Dat is 4 jaar later dan de datum die oorspronkelijk was voorzien: de wet dateert van 2007 en zou ten laatste in werking treden op 1 januari 2009. De federale regering geeft zichzelf daarmee nog maximum een jaar de tijd om de nodige uitvoeringsbesluiten te nemen.

Vooraleer de wet van 2007 in werking kan treden dient de federale regering nog een aantal zaken te bepalen: de erkenning van psychiaters die als deskundige worden aangesteld (criteria te bepalen door de FOD Volksgezondheid), het standaardmodel van een psychiatrisch deskundigenonderzoek vastleggen en de veiligheidsvoorwaarden van de externe instellingen waar geïnterneerden kunnen geplaatst worden identificeren.

Studienamiddag: Toezicht op detentie

Detentie is in opmars: wereldwijd zitten meer dan 10 miljoen mensen achter tralies. In België werd onlangs de kaap van 11.000 gedetineerden overschreden. Als we naast de gevangenen ook vreemdelingencentra, politiecellen, jeugdinstituten, enzovoort aan het plaatje toevoegen, dan blijkt dat onze samenleving een gretig consument is van vrijheidsberoving.

Maar zoveel mensen opsluiten is risky business: vrijheidsberoving in tijden van schaarste leidt tot onrust, conflicten, opstanden, gemor en geweld. De overheid

draagt hier een belangrijke verantwoordelijkheid: het is zijn plicht om mensen in fatsoenlijke omstandigheden te huisvesten en er zorg voor te dragen dat alles ordentelijk verloopt.

Het hedendaagse landschap aan toezichtmechanismen is echter uitermate complex en volop in beweging. Meer gevestigde toezichtorganen, zoals het Europese antifoltercomité (CPT), kregen recentelijk het gezelschap van nieuwere spelers op het terrein, zoals het VN-antifoltercomité (SPT) en de zogenaamde nationale preventiemechanismen (NPM). Binnen de Belgische landsgrenzen is een waaier aan gespecialiseerde toezichtorganen actief die zich met wisselend succes toespitsen op gevangenen, politiecellen, vreemdelingencentra, e.d.m. Hoe functioneren die organen in de praktijk en op welke wijze verhouden ze zich tot elkaar?

In het licht van de veelheid aan toezichtmechanismen werden recentelijk diverse oproepen gelanceerd tot coördinatie en samenwerking. Zo meldde de Europese Commissie in zijn Groenboek over detentie (juni 2011) dat het niet aanstuurt op de creatie van eigen EU-toezichtmechanismen, maar wel wenst bij te dragen aan een optimale werking van de bestaande instellingen, o.m. in samenwerking met de Raad van Europa. In april liet de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa middels Resolutie 1808 (2011) al een gelijkaardig geluid horen. Het Belgische parlement riep in juli 2011 dan weer op tot een snelle ratificatie van het optioneel protocol bij het VN-antifolterverdrag (OPCAT) en de oprichting van een mensenrechtencommissie om het geplande toezicht te organiseren. Wat zou dit kunnen impliceren voor de bestaande toezichtmechanismen? En is dit überhaupt zinvol?

Datum en locatie:
7 juni 2012, Complex Zebrastraat, Gent

tom.daems@ugent.be