

# FATIK



31ste jaargang • april-mei-juni 2013 • nr. 138

Driemaandelijks uitgave

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

<b>Inhoud</b>	<b>Editoriaal</b>	<b>3</b>
	• 'Anticiperen op verandering' en 'verandering door te anticiperen': de communautarisering van de Justitiehuizen onder de loep <i>Luc Robert &amp; Neil Paterson</i>	
	<b>Artikel</b>	<b>6</b>
	• De Justitiehuizen tussen staat en gemeenschap. Een terugblik op de toekomst <i>Leo Van Garsse</i>	
	• De communautarisering van de Justitiehuizen: een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van de overheidsreclassering <i>Hans Dominicus</i>	
	• Het Vlaamse decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: tussenhalte of eindstation? <i>Neil Paterson</i>	
	<b>Interview</b>	<b>26</b>
	• Investeren tot aan de bevoegdheidsoverheveling. FATIK sprak met minister van Justitie Annemie Turtelboom <i>Neil Paterson &amp; Luc Robert</i>	
	• De (toe)komst van de Justitiehuizen: een vooruitblik vanuit Vlaanderen. FATIK sprak met Vlaams minister van Welzijn Jo Vandeurzen <i>Neil Paterson &amp; Luc Robert</i>	
	<b>Ook dat nog</b>	<b>37</b>

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1

Bg FATIK PA3A9108

Afzendingadres: Liga voor Mensenrechten

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent

V.U.: Jos Vanders Velpen

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent



LIGA VOOR  
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

## FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en  
Gevangeniswezen  
Verschijnt vier keer per jaar  
31ste jaargang  
april-mei-juni 2013, nr. 138

ISSN 0772-5167

## Redactie

*Hoofdredactie:* Tom Daems  
*Eindredactie:* Marion Van Hecke  
*Redactie:* Chris Hermans, Neil Paterson, 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  
[fatik@mensenrechten.be](mailto:fatik@mensenrechten.be)  
[www.mensenrechten.be](http://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 e.d. 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.

## Jaarabbonementen en lidmaatschap Liga voor Mensenrechten

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 de  
Liga voor Mensenrechten.

## FATIK online

Je kan FATIK online raadplegen. De laatste vier  
nummers zijn beschikbaar voor abonnees.  
Vraag een login via [fatik@mensenrechten.be](mailto:fatik@mensenrechten.be).  
Surf naar [fatik.mensenrechten.be](http://fatik.mensenrechten.be).

© Niets uit deze publicatie mag worden vervoelvoudigd 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

### 'Anticiperen op verandering' en 'verandering door te anticiperen': de communautarisering van de Justitiehuzen onder de loep

*Luc Robert & Neil Paterson*

## Artikel

6

### De Justitiehuzen tussen staat en gemeenschap. Een terugblik op de toekomst

*Leo Van Garsse*

### De communautarisering van de Justitiehuzen: een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van de overheidsreclassering

*Hans Dominicus*

### Het Vlaamse decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: tussenhalte of eindstation?

*Neil Paterson*

## Interview

26

### Investeren tot aan de bevoegdheidsoverheveling. FATIK sprak met minister van Justitie Annemie Turtelboom

*Neil Paterson & Luc Robert*

### De (toe)komst van de Justitiehuzen: een vooruitblik vanuit Vlaanderen. FATIK sprak met Vlaams minister van Welzijn Jo Vandeurzen

*Neil Paterson & Luc Robert*

## Ook dat nog

37

## ‘Anticiperen op verandering’ en ‘verandering door te anticiperen’: de communautarisering van de Justitiehuizen onder de loep

### Anticiperen en veranderen

Wie vertrouwd is met de film *The Matrix*, sterk geïnspireerd door het werk van de Franse filosoof Baudrillard, kent de ietwat aparte scene die hierna volgt. De zogenaamde ‘Verkorene’ (‘the One’), Neo, wordt voorgesteld aan het Orakel, belichaamd door een oudere ietwat gezette dame. Het tafereel speelt zich af in de keuken van het Orakel terwijl ze koekjes bakt – een meer mundaan orakel is moeilijk te vinden. Zodra Neo de keuken binnenkomt, zegt het Orakel: “Zit niet in met die vaas, het geeft niet”, waarop Neo tegen een bijzettafeltje loopt en een vaas doet vallen die vervolgens in honderden stukken uiteen spat. “Hoe wist je dat?”, vraagt hij verbouwereerd. Ze antwoordt gevat: “wat jouw hersenen zo meteen echt zal pijnigen, is de vraag of je de vaas ook zou hebben omver gestoten indien ik er niets van gezegd had.” Deze passage illustreert treffend hoe complex onze realiteit is. Zodra we nadenken over de toekomst, kan dit de toekomst zelf wijzigen. Dat is niet anders voor elk vooruitzicht op verandering. Te meer we anticiperen op verandering en alle mogelijkheden en perspectieven in kaart brengen, te meer die verandering onderhevig wordt aan nieuwe inzichten, bijkomende elementen, met voordien ongekende voor- en nadelen. Het gevolg hiervan is dat anticiperen op verandering zelf een transformerend effect kan hebben – verandering door te anticiperen.

Dit themanummer heeft twee doelen. In eerste instantie willen we vooruitblikken op de communautarisering van de justitiehuizen. Hoe past deze bevoegdheidsoverheveling in de eerdere staatshervormingen? Hoever staat het met de voorbereiding op de communautarisering van de justitiehuizen? Welke uitdagingen, opportuniteiten, sterktes en bedreigingen kunnen in die overheveling ontwaard worden? Hoe wordt naar deze nakende overdracht gekeken op federaal vlak, hoe vanuit de Vlaamse Gemeenschap? Deze en andere vragen worden aangesneden in de drie bijdragen en de twee interviews van dit nummer. Het tweede doel van dit themanummer is ambitieuzer en tegelijk meer diffuus, want moeilijk te verifiëren achteraf. Door vooruit te blikken op de communautarisering van de justitiehuizen hopen we de reflectie over die bevoegdheidsoverheveling mee te stimuleren en op die manier mee richting te geven. Eens het veranderingsstof is gaan liggen, zal zonder twijfel vanuit meerdere hoeken worden teruggeblikt op het eindresultaat en het proces. Dat was ook voor Fatik één optie: wachten tot één en ander duidelijk is geworden, tot de exacte contouren van de verhuis van de nu nog federale justitiehuizen naar Vlaanderen vastgelegd zijn. Fatik heeft gekozen voor een andere weg: die van de vooruitblik. Als er vanuit dit themanummer *en cours de route* inzichten in het lopende veranderingsproces geïnjecteerd worden, dan heeft het anticiperen op de bevoegdheidsoverdracht van de justitiehuizen haar tweede doel niet gemist.

### Verpopt tot Vlinder(akkoord): de zesde staatshervorming

De historisch lange regeringsonderhandelingen in de periode 2010-2011 duurden maar liefst 485 dagen vooraleer de verzoeken over staatshervormingen verpopten tot het institutioneel akkoord van 11 oktober 2011 – het zogeheten Vlinderakkoord.<sup>1</sup> Uiteindelijk volgde de eedaflegging van de regering Di Rupo I op 6 december, 541 dagen na de verkiezingen van 13 juni 2010 en kon de uitvoering van de zesde staatshervorming uit de startblokken schieten. In het regeerakkoord wordt verwezen naar de omvang van de staatshervorming: het betreft in totaal een overdracht van bevoegdheden van de federale staat naar de Gewesten en Gemeenschappen ten belopen van bijna 17 miljard euro.<sup>2</sup> Daarmee krijgt deze zesde staatshervorming superlatieven toegemeten (‘grootste’, meest vergaande,..).

Met uitzondering van de splitsing van het gerechtelijk arrondissement BHV staat in het Vlinderakkoord één pagina (op een totaal van 70 bladzijden) die expliciet aan Justitie is gewijd (p.37, punt 3.4.). Dit deel van het Vlinderakkoord bevat drie onderdelen: 1) de organisatie en werking van justitie (met onder meer de splitsing van het gerechtelijk arrondissement BHV), 2) vervolgingsbeleid en strafuitvoering, en 3) jeugdsanctierecht.

<sup>1</sup> Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. 11 oktober 2011, [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/home/NLdirupo.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf) (verder: Vlinderakkoord)

<sup>2</sup> Regeerakkoord 1 december 2011, p.2. zie: [http://www.premier.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord\\_1\\_december\\_2011.pdf](http://www.premier.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf)

In de vierde bepaling onder punt 2) staat te lezen: "Justitiehuizen: Communautarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafuitvoering, slachtofferonthaal, eerstelijns hulp en betoelaagde opdrachten. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de deelstaten zal, ieder voor wat zijn bevoegdheden betreft, gesloten worden om het partnership te organiseren." Op het eerste gezicht is dit een korte beschrijving van amper 5 regeltjes, maar de draagwijdte van deze formulering is niet min. Concreet betekent dit onder andere dat het nu nog federale directoraat-generaal Justitiehuizen zal ontkoppeld worden van de FOD Justitie en de drie andere directoraten-generaal en zelf ook formeel zal splitsen in drie delen, één per Gemeenschap. De communautarisering van het DG Justitiehuizen gaat om een grote groep personeelsleden die formeel onder een andere broodheer komen te staan, evenals de mogelijke heroriëntering van de opdrachten inzake strafuitvoering en andere bevoegdheden. Eén van de gevolgen hiervan is dat een stuk van de strafuitvoering in handen komt van de Gemeenschappen.

## De communautarisering van de justitiehuizen 'geSWOT'

Dit themanummer gaat in op de communautarisering van de justitiehuizen – vandaag nog een proces dat volop in beweging is, morgen evenwel een nieuwe realiteit. Naast een stand van zaken gaan bijdragen in op eventuele sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen (in managementjargon doorgaans aangeduid als een acroniem: SWOT<sup>3</sup>). Aan de hand van de 3 artikels en 2 interviews zal de lezer telkens nieuwe elementen kunnen bijeensprokkelen, om zo uiteindelijk zelf een SWOT te kunnen maken. Hieronder volgt een bloemlezing van de bijdragen van het themanummer.

Leo Van Garsse opent met een historische kadering. Hij plaatst de huidige communautarisering van de justitiehuizen in de bredere context en de 'grotere historische dynamiek' die hij ontwaart in de staatsvormingen enerzijds en de totstandkoming van de justitiehuizen anderzijds. Een van de lessen die hij uit het verleden trekt, is dat context bij een hervorming soms een grotere rol speelt dan inhoudelijke overwegingen (*real*politiek is bij hervormingen nooit ver weg). Hoewel hij sceptisch naar de toekomst kijkt, ziet hij in de communautarisering ook een nieuwe opportuniteit, een mogelijkheid tot inhoudelijke herijking van het takenpakket van de justitiehuizen. Hij werpt ook de vraag op hoe we tegen de communautarisering van de justitiehuizen moeten aankijken in een tijd van voortschrijdende europeanisering.

Hans Dominicus staat middenin de hervorming en geeft een zeer goede stand van zaken van het proces van de communautarisering. Hij identificeert meerdere voordelen, opportuniteiten, maar ook een lijst van uitdagingen en valkuilen die zich aandienen bij de herpositionering van (de bevoegdheden van) de justitiehuizen binnen de institutionele context van de Gemeenschappen. Zo wijst hij onder meer op de toekomstige relatie met de federale opdrachtgever, de rechterlijke macht en de penitentiaire overheden, en de federale wetgever. Zodra de justitiehuizen institutioneel op het niveau van de Gemeenschappen zitten, zal dit een nieuwe dynamiek met bijhorende uitdagingen en nodige afspraken met zich mee brengen. Immers, vanaf dan zal de strafuitvoering verdeeld liggen over de federale staat en de Gemeenschappen. Hoe de Gemeenschappen dan invulling geven aan de strafuitvoering en hoe de nieuwe verhouding met actoren op federaal niveau zich zal aftekenen, zijn enkele van de grote uitdagingen die in het verschiep liggen.

Neil Paterson geeft op een omstandige manier toelichting bij een parallel proces dat ook een invloed zal hebben op het toekomstige strafuitvoeringsapparaat: het nieuwe decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Hij beschrijft de context en inhoud van het decreet en gaat in op enkele nieuwe aandachtspunten, zoals de hervulpreventie (wat ook een dimensie van controle *kan* impliceren) en de opvolging van gedetineerden nadat ze de gevangenis hebben verlaten. Hij blikt vooruit op de toekomstige verhouding tussen de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Vlaanderen en de justitiehuizen die naar hetzelfde bevoegdheidsniveau verhuizen en ziet daarin onder meer een uitdaging tot (her)positionering van niet alleen de justitiehuizen, maar ook de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Ook dreigt door de wijziging van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (een 'interne' dynamiek die binnen de Vlaamse Gemeenschap tot het nieuwe decreet heeft geleid) en de overheveling van de justitiehuizen (vanuit de Gemeenschap bekeken een 'externe' dynamiek) een nieuw spanningsveld te ontstaan, met mogelijke bevoegdheidsoverlap tot gevolg.

Een nummer over een thematiek die tot in haar fundamentele politiek dooraderd is, kan en mag niet voorbij gaan aan sleutelactoren in het politieke bedrijf. Zowel de federale minister van Justitie, Annemie Turtelboom (Open VLD), evenals Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen (CD&V), toonden zich bereid om in hun drukke agenda's een gaatje te maken voor een gesprek over de communautarisering van de justitiehuizen. Beiden benadrukken het grote belang van zeer goede afspraken tussen alle betrokken actoren en beleidsniveaus en wijzen op de noodzaak om bij de bevoegdheidsoverheveling in eerste instantie te zorgen voor continuïteit en respect voor alle betrokken personeelsleden. Voor meer informatie verwijzen we de lezer graag naar de interviews in dit nummer.

<sup>3</sup> SWOT staat voor: strengths, weaknesses, opportunities, threats.

## Justitie in een nieuwe organisatorische mal

Over de achterliggende beweegredenen en *real*/politieke overwegingen om de justitiehuisen te communitariseren, zullen we wellicht nooit de volledige toedracht kennen. Feit is wel dat hiermee volgens ons een zeer belangrijke symbolische en feitelijke stap gezet wordt. Hoewel tot hiertoe enkele bevoegdheden bij de Gemeenschappen overlappen met federale bevoegdheden binnen Justitie, ging het steeds om grenskwesties die zich op een dunne scheidingslijn bevonden. Aan die overlap komt misschien een einde. In de plaats daarvan ontstaan nieuwe uitdagingen en andere types overlap – de scheidingslijn tussen de Gemeenschappen en de federale staat wordt verlegd en verdikt. Justitie is nu in een nieuwe organisatorische mal gegoten en het stof van de verandering dwarrelt momenteel nog. Hieronder 2 reflecties over de nieuwe situatie.

*'Wat we zelf doen, doen we... beter of anders?'* Waar het de politieke beslissing tot de communitarisering van de justitiehuisen aan ontbreekt, is vooraf (!) een diepgaande wetenschappelijk onderbouwde evaluatie van de werking van elke taak van de justitiehuisen – beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek, evaluatiestudies over de huidige werking. Tot hiertoe is het niet duidelijk waarom de justitiehuisen als één schakel in de keten van de strafrechtsbedeling naar de Gemeenschap verhuizen. Bovendien is het niet ondenkbaar dat deze operatie veel tijd en geld zal kosten, om uiteindelijk niet aanwijsbaar iets 'beters', maar mogelijks in eerste instantie vooral iets 'anders' op te leveren. Natuurlijk speelt het 'primaat van de politiek' in democratische besluitvorming, maar in een tijd van besparingen en bezuinigingen zou een proces- en resultaatgerichte wetenschappelijke evaluatie misschien een belangrijk extra element geweest zijn in de politieke besluitvorming. Hoe weten we anders of we goed of slecht bezig zijn en waar de punten tot verbetering en verandering liggen? Het blijft koffiedik kijken wat in de toekomst zal veranderen in de feitelijke werking en hoe 'wat we zelf doen', 'we' mogelijks niet alleen 'anders' maar ook en vooral 'beter' zullen doen. Die reflectie moet binnen de Vlaamse Gemeenschap nog opstarten. Misschien kan wetenschappelijke evaluatie vanaf dan wel mee een plaats krijgen in het beleidsproces.

*'De deur op een kier zorgt voor meer tocht.'* Door een belangrijke schakel in de strafrechtsbedeling naar de Gemeenschappen over te hevelen, valt te verwachten dat de vraag om communitarisering van andere onderdelen van Justitie op toekomstige onderhandelingstafels belandt. De samenwerking tussen justitie op het federale niveau (o.a. het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen en de rechterlijke macht) en de diensten die vanuit de Gemeenschappen met meer eigen accenten uitvoering zullen geven aan de eerder nog federale bevoegdheden (de justitiehuisen voorop), kan al snel leiden tot het argument dat nieuwe bevoegdheden nodig zijn om de huidige bevoegdheidspakketten meer uniform – meer 'homogeen' – te maken. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat verschillen in de strafuitvoering effecten gaan ressorteren bij de rechterlijke macht (het al of niet sneller, vollediger, strikter uitvoeren van werkstraffen in deze of gene Gemeenschap zal die straf interessanter of minder interessant maken voor de rechterlijke macht<sup>4</sup>; hetzelfde voor het elektronisch toezicht of alle andere nieuwe Gemeenschapsbevoegdheden die tot hiertoe onder de federale vleugels vallen) of dat gepleit wordt voor een volledige overheveling van de strafuitvoering in al haar vormen (van penale boeten tot en met de vrijheidsstraf). Ironisch genoeg staat de deur naar de verdere communitarisering van justitie na de zesde staatshervorming wellicht iets wijder open dan voordien. Annemie Turtelboom stelt in het interview in dit nummer dat de staatshervorming in ons land altijd '*work in progress*' is, Jo Vandeurzen dat de staatshervorming steeds 'evolutief' is. Benieuwd wat de toekomst brengt...

**Luc Robert & Neil Paterson \***

<sup>4</sup> Dergelijke 'interactie-effecten' zijn niet eigen aan een communitarisering, maar treden overal op waar actoren bij beslissingen rekening kunnen houden met nieuwe elementen en gewijzigde omstandigheden. Zie bijvoorbeeld het effect van het grote verschil in de strafuitvoering tussen veroordeelden tot en met 3 jaar en diegenen die een vrijheidsstraf van meer dan 3 jaar krijgen. Zodra rechters feedback krijgen over de effecten van hun beslissingen (hier: de uitvoering van de door hen uitgesproken straf), is het niet meer dan logisch dat ze zelf inspelen op die effecten. In de context van de strafuitvoering leidt dat geregeld tot straffen die maar juist de drempel van de 3 jaar overstijgen. Zie o.a. K. Beyens, C. Françoise en V. Scheirs, "Les juges Belges face à l'(in) exécution des peines", *Déviance et Société*, Vol.34, Nr.3, 2010, 401-424.

\* Luc Robert is contractueel onderzoeker, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker Leuven Instituut voor Criminologie (LINC).

Neil Paterson is stafmedewerker detentie en justitieel welzijnswerk bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

## De Justitieuhuizen tussen staat en gemeenschap. Een terugblik op de toekomst

Leo Van Garsse \*

**Voor de meerderheid van de Belgische bevolking is de zesde staats hervorming allicht vooral verbonden met de deblokkering van de splitsing van de kieskring Brussel – Halle/Vilvoorde. In vergelijking hiermee dreigen andere aspecten van het z.g. Vlin-derakkoord méér in de schaduw te blijven. Wat justitie betreft gaat het hierbij dan ondermeer over de belangrijke beslissing tot de overdracht van de bevoegdheden van de justitieuhuizen van de federale overheid naar de gemeenschappen.**

Nauwelijks vijftien jaar geleden werden de justitieuhuizen ingehaald als een belangrijk kroonjuweel van een vernieuwd justitiebeleid. Naar aanleiding van de Dutroux-affaire was de politieke wereld geschokt door het massale protest van de bevolking in de Witte Mars. Toenmalig Minister van Justitie Stefaan De Clerck kondigde in de ministerraad van 30 augustus 1996 een radicale overstap aan van een gesloten, in zichzelf gekeerde gerechtelijke wereld naar een toegankelijke justitie, op maat van de burger. Als centraal instrument voor deze *justice de proximité* werd gemikt op een regionale centralisatie van de parajustitiële dienstverlening in nieuw op te richten arrondissementale justitieuhuizen.

Eind 1997 werden in aanwezigheid van de koning plechtig justitieuhuizen geopend te Kortrijk en Mons. Half 1999 werd bij KB de centrale Dienst Justitieuhuizen opgericht en wettelijk verankerd in de Federale Overheidsdienst Justitie. In hoog tempo werd de daarop volgende jaren in elk gerechtelijk arrondissement een justitiehuis opgericht. Het hierin tewerkgesteld parajustitieel personeel nam de jaren daarop fors in aantal toe.<sup>1</sup> Ook in de uitbouw van centrale structuren werden middelen en mankracht geïnvesteerd. In 2005 besloot minister Onkelinx de Dienst Justitieuhuizen om te vormen tot een zelfstandig Directoraat-generaal van de FOD Justitie, evenwaardig aan Rechterlijke organisatie en Penitentiaire inrichtingen.

Het colloquium dat in december 2009 te Brussel naar aanleiding van 10 jaar justitieuhuizen werd gehouden, liet op het eerste gezicht het beeld zien van een

dynamische organisatie die de kinderziektes en de groeipijnen grotendeels wist te overwinnen. Van een beleidsexperiment in crisistijd waren de justitieuhuizen uitgegroeid tot een gevestigde waarde in het (para-)justitiële landschap en tot een voor de magistratuur onmisbaar geworden instrument bij zowel straftoemeting, strafuitvoering als justitiële dienstverlening. Maar ook toen kon de goede verstaander al horen (en lezen) dat de oude problemen van tekort aan mankracht en van éénzijdige instrumentalisering van het aanbod door de gerechtelijke instanties eerder onderdrukt dan opgelost waren.

Het ligt niet in onze bedoeling ons in deze bijdrage vóór of tégen de op stapel staande communautarisering uit te spreken. Nog veel minder willen we het proces van de justitieuhuizen maken. Maar dat uitgerekend dit deel van justitie waarin de voorbije jaren zoveel werd geïnvesteerd nu wordt overgedragen aan de Gemeenschappen roept een aantal vragen op. Ze hebben betrekking op de achterliggende rationes van deze stap in het federaliseringsproces en ook op de perspectieven die hierdoor worden geopend – of afgesloten. Het komt er dus op aan de betekenis van de actuele evolutie op te sporen binnen de grotere historische dynamiek waarin deze zich bevindt. Wat volgt is niet meer dan een aanzet hiertoe. Centraal hierin staat de dynamiek van de opeenvolgende staats hervormingen, een proces waarin we ons vandaag nog steeds bevinden. We vertrekken bij de hulp- en dienstverlening in de periode voor de eerste staats hervorming van 1972 en lichten toe hoe de staats hervorming enerzijds mee motor is geweest van een groei van de aandacht voor de welzijnsdimensie in de strafrechtelijke tussenkomst, anderzijds ook het risico draagt het debat hierover te depolitiseren tot eerder een zaak van bevoegdheden, middelen en sluitende procedures dan van inhoudelijke visie.

De communautarisering van de justitieuhuizen, zo kort na hun oprichting en uitbouw, is in dit verband een dermate sterk signaal, dat het tegelijk een opportuniteit vormt het tij toekomstgericht te keren.

\* Leo Van Garsse is assistent Vakgroep Sociale Agogiek, Ugent, tevens vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC).

<sup>1</sup> Devos, A. (2011). *Balans van het tienjarig bestaan van de justitieuhuizen en perspectieven voor de komende jaren*. In A. Devos (Ed.). *Tien jaar Justitieuhuizen*. Balans & perspectieven (pp. 13-43). Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie.

## Justitieel maatschappelijk werk: het bijna-niemandland van het naoorlogse welzijnswerk

Wie praat over justitiehuisen praat over de inzet van maatschappelijk werk binnen de justitiële context. Bij de oprichting in 1937 van de Centrale Sociale Dienst bij het Bestuur voor Strafinrichtingen ging het voor geheel België om 10 personen, elk verantwoordelijk voor alle sociale activiteiten voor gedetineerden en oud-gedetineerden binnen hun regio. Het was dan ook niet zozeer de bedoeling dat deze mensen zich zouden inlaten met individuele opvolging. Ze dienden integendeel zoveel mogelijk een beroep te doen op de dienstverlening vanwege de beschermingscomités, de Werken der Wederaanpassing en de private opvangtehuizen.<sup>2</sup> Na de Tweede Wereldoorlog was er een verschuiving in de opdracht van de sociale dienst, die zich geleidelijk ging profileren als een specialisme in de methodiek van het *social casework*. Als professionele gedragsdeskundigen gingen de justitieel maatschappelijk werkers zich uitdrukkelijk differentiëren van de private dienstverlening, waarvan men de bijdrage in de louter caritatieve of moraliserende sfeer situeerde. Deze verandering in het profiel vertaalde zich echter lange tijd volstrekt niet in een substantiële groei van mankracht en middelen.<sup>3</sup>

Na jarenlange parlementaire discussie kwam in 1964 de Wet op de Probatie tot stand. Naar aanleiding hiervan werden in één klap twintig maatschappelijk werkers extra in dienst genomen. Met deze wet leek zich voor het Belgische strafrecht een radicaal nieuwe periode aan te kondigen waarin voor de sociale wetenschappen in het algemeen en het maatschappelijk werk in het bijzonder een substantiële rol leek weggelegd. Tien jaar later sprak Procureur-generaal Verheyden in zijn Mercuriale met bitterheid zijn teleurstelling uit over de enorme terughoudendheid van de magistratuur in de toepassing van deze wet en de grote tekorten in de uitvoeringspraktijken.<sup>4</sup> In deze omstandigheden werden de probatiewerkers in de praktijk al gauw geregeld mee ingezet in de binnen- en buitendiensten van de gevangenen. Peeters wijt dit debacle aan het manifeste gebrek aan draagvlak bij het leeuwendeel van de magistratuur, die zich ook bij de voorbereiding van deze nieuwe wet afzijdig had gehouden.<sup>5</sup> En toen

eind van de jaren '70 in de Belgische gevangenen de problematiek van de overbevolking de kop op stak bleek het vertrouwen van de magistratuur in de door het sociaal werk in het kader van de probatiewet aangereikte alternatieven nog steeds te klein om ze op een betekenisvolle manier te willen inzetten.<sup>6</sup> Ook voor de schaarse sociaal werkers gekoppeld aan de binnen- of buitendiensten van het gevangeniswezen bleef het hengelen naar de *goodwill* bij enkelingen en voor de rest "dweilen met de kraan open".<sup>7</sup> Aan de zijde van de private dienstverlening deed de naoorlogse problematiek van maatschappelijke re-integratie van de vrijgestelde incivieken het veld enigszins opleven, vooral dan bij de Werken der Wederaanpassing en de opvangtehuizen. Maar van een wezenlijke en duurzame ontwikkeling was ook hier geen sprake. Dupont en Peters stellen dan ook vast dat de hele uitbouw van de verzorgingsstaat, zoals die na de Tweede Wereldoorlog ook in België plaatsgreep, op zowat alle maatschappelijke domeinen een waaier van door de overheid ondersteunde welzijnsarrangementen tot ontwikkeling bracht. Maar het justitiële domein bleef opvallend braak liggen. In hun zoeken naar een verklaring verwijzen ze naar de dominantie van justitiële prerogatieven die een creatieve welzijnsbenadering wellicht hinderde of ontmoedigde.<sup>8</sup>

De jonge Belgische Vereniging voor Criminologie, gevoed door sociologisch geïnspireerd onderzoek uit de Verenigde Staten en uit de eigen buurlanden, spaarde in die jaren haar kritiek voor het gesloten karakter van de wereld van het strafrecht niet. Op haar congres van 1975 noemt voorzitter Van Ostrive justitie het laatste maatschappelijk terrein waarop de Verlichting nog geen invloed had weten te krijgen. Ook sprekers als Houchon en Dupont zijn in hetzelfde verslagboek ongemeen scherp in hun kritieken op het verstolde karakter van de strafrechtspleging waarin het recht van de burger het volgens hen moet afleggen tegen de macht van enerzijds de gevestigde wetenschappen (zoals de rechtswetenschap en de psychiatrie), anderzijds de administratieve routine.<sup>9</sup> In 1979 werd op initiatief van een paar jonge onderzoekers van de nog jonge Leuvense school voor Criminologie in deze kritische geest aan Vlaamse kant het tijdschrift *Panopticon* gelanceerd.<sup>10</sup>

2 Jacobs-Coenen, B. (1981). *De sociale dienst van het Bestuur Strafinrichtingen en de strafrechtsbedeling*. Panopticon, Vol.2 (3): 198-204.

3 Teirlynck, A. (1994). *La Commission Royale des Patronages*. In *Commission Royale des Patronages (ed.)*. Justice et Aide Sociale; 100 ans d'évolution (pp. 15-246). Bruxelles: Bruylant.

4 Verheyden, R. (1975). *De probatie tussen toekomst en verleden*. Rechtskundig weekblad, 514-550.

5 Peeters, E. (1982). *Het ontstaan van de probatie in België. Een poging tot historische reconstructie*. Panopticon, Vol.3(2): 99-123.

6 Peters, T. (1980). *De gevangenen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet*. Panopticon, Vol.1(4): 265-270.

7 Peters, T. (1982). *Meningen van maatschappelijk werkers over (wijzigingen in) het strafrechtelijk vooronderzoek*. Panopticon, Vol.3(3): 329-346.

8 Dupont, L. en Peters, T. (1988). *Reclassering, hulpverlening en strafrechtspleging in België*. In C. Fijnaut (red.), *Reclassering: Horizon 2000. Ontwikkelingen in strafrecht en samenleving en de rol van de reclassering* (pp. 177-197). Arnhem: Gouda Quint.

9 *Ecole de Criminologie (red.)*. *Het Belgisch strafrechtsbedelingssysteem. Beroepen- werking- beleid. Ille Belgische dagen voor criminologie*. Liège: Université de Liège.

10 *De redactie* (1980). *Editoriaal*. Panopticon. Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk. Panopticon, Vol.1(1), 1-4.

## De dynamiek van de staatshervorming

In 1972 vond onder Vlaamse druk en in de context van een kanteling in de economische verhoudingen tussen Vlaanderen en Wallonië, een eerste staatshervorming plaats. Die vertaalde zich in de installatie van cultuurraden met beperkte bevoegdheid over een aantal culturele aangelegenheden.

In 1974 werd de wet op het bestaansminimum ingevoerd. In 1976 werd de organieke wet op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) gestemd. Hierin wordt een recht op maatschappelijke dienstverlening naar voren geschoven als een krachtens art.57 op het niveau van *de gemeenschap* te onderhandelen materie. De notie cultuur als gemeenschapsbevoegdheid werd hiermee radicaal opengetrokken tot welzijn.<sup>11</sup>

Beide wetten openden indirect een piste voor de financiering van een aantal private residentiële en ambulante hulpverleningsvoorzieningen. Men begon zich te organiseren in belangenverenigingen, eerst federaal maar al gauw per regio, waarin het aantal - vaak zeer kleinschalige - opvanginitiatieven, zeker aan Vlaamse zijde, al gauw fors uitbreiding nam.<sup>12</sup> De opgevangen cliënten werden voortaan 'thuislozen' genoemd, een doelgroep die een justitiële opdracht enerzijds niet uitsloot, maar anderzijds al evenmin impliceerde.

Analoog hieraan kwamen, opnieuw vooral in Vlaanderen, een aantal ambulante voorzieningen tot stand in het kader van de eerstelijns- dienstverlening. Ze namen in de jeugdzorg de vorm aan van jongeren advies centra (JAC), erkend door de Minister van Cultuur en voor de volwassenen van Centra geestelijke gezondheidszorg, erkend door Volksgezondheid.

In de lijn van deze ontwikkeling breidde de tweede staatshervorming met de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming van de instellingen', de bevoegdheid van de Gemeenschappen uit tot alle 'persoonsgebonden materies'. Artikel 5 van deze wet specificeert over welke domeinen dat precies gaat. Naast de uitvoering van de maatregelen binnen de Jeugdbescherming wordt in de rij ook de 'penitentiaire en post-penitentiaire sociale hulp' toegevoegd, voor zover althans geen uitvoering van strafrechtelijke beslissingen.

Wellicht zonder het zichzelf te realiseren veroorzaakte de wetgever hiermee op het terrein van het justitieel

maatschappelijk werk grote onrust.<sup>13</sup> De wet verplichtte het beleid immers tot duidelijkheid over het statuut van het maatschappelijk werk ten aanzien van de strafrechtelijke besluitvorming. De discussie hierover verliep bijzonder moeizaam. De Minister van Justitie, de liberaal Jean Gol, zag in de sociale dienst immers assiterend personeel in de voorbereiding, de uitvoering en de controle van strafrechtelijke beslissingen en verzette zich krachtig. Aan Vlaamse kant benadrukte men dan weer het hulpverlenend aspect van de opdracht. De door justitie erkende sociale diensten zélf waren op hun beurt verre van vragende partij voor een onzekere overstap naar de nog geheel uit te bouwen Vlaamse Gemeenschap, maar hielden anderzijds vast aan hun statuut van gespecialiseerd hulpverlener. Wat klaarblijkelijk een beleidsontdubbeling diende te worden mondde uit in een gevreesd beleidsvacuüm.<sup>14</sup> Deze was niet vreemd aan het feit dat de hele federalisering bovenal onder druk van het economisch welvarender Vlaanderen werd doorgezet. Vooral in Vlaanderen deed zich al gauw een uitgesproken polarisatie voor tussen de hulpverleners 'binnen' en deze 'buiten' justitie.<sup>15</sup> Een arrest van het Arbitragehof in 1988 interpreteerde de notie 'persoonsgebonden materie' definitief in brede zin. Niet enkel actief *gevraagde* hulp behoorde voortaan tot de bevoegdheid van de gemeenschap, maar ook elke dienstverlening met een opvoedende of hulpverlenende finaliteit die door hem zonder drang *werd aanvaard*.<sup>16</sup>

In 1988 verschaftte een derde staatshervorming aan de Gemeenschappen grote bijkomende decretale bevoegdheden in de domeinen Onderwijs en Bijzondere Jeugdzorg. Op het forensische domein worden de Gemeenschappen bij wet van 8 augustus 1988 en een aangepast art. 5 voortaan bevoegd voor de 'sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie'. Deze herformulering gaf aan de Gemeenschap een wettelijke basis en tegelijk een verantwoordelijkheid om haar diensten ook binnen de gevangenis muren aan te bieden en mee in te staan voor uitvoering van alternatieve gerechtelijke maatregelen, voor zover die gericht zijn op hulp bij re-integratie en door de cliënt als dusdanig aanvaard worden. Vooral voor het eerste zette de Vlaamse Gemeenschap de daarop volgende jaren alles op alles. Dit resulteerde in 1994 in het Samenwerkingsakkoord tussen Staat en Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun maatschappelijke re-integratie en in 2001 in het sinds 2008 veralgemeende Vlaams Strategisch Plan voor Hulp- en Dienstverlening aan de Gedetineerden.

11 Bouverne-De Bie, M (2005). *Het OCMW en het recht op maatschappelijke dienstverlening*. In J. Vrancken, K. De Boyser & D. Dierckx (eds.). *Armoede en sociale uitsluiting*. (pp. 203-232). Leuven: Acco.

12 Coenegrachts, K. (1983). *Wetgeving inzake de onthaalcentra voor thuislozen*. Panopticon, Vol.4(1): 70-76.

13 Dupont, L. en Peters, T., o.c.

14 Peters, T. (1981). *Het Forensisch Welzijnswerk op weg naar een beleidsontdubbeling of gevat in een beleidsvacuüm?* Panopticon, Vol.2(3), 193-197.

15 Heiremans, J. (1984). *Grondgedachten bij de vormgeving aan de reclasering van morgen*. Panopticon, Vol.5(3): 184-199.

16 Dupont, L. & Vander Auwera, C. (1988). *Het nieuwe jeugdrecht van de Vlaamse Gemeenschap*. Leuven: Acco: 32.



De Vlaamse gemeenschap trekt hiermee principieel de volledige verantwoordelijkheid voor de hulpverlening aan gedetineerden op haar grondgebied naar zich toe. Ze herbevestigde dit in het onlangs door het Vlaams Parlement aangenomen decreet 'betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' (stuk 1846 (2012-2013) nr.4).

Het was echter onduidelijk of de federaliseringsmachine aan de grens van de hulpverlening halt zou houden. In 1992 was er de vierde staatshervorming met het Sint Michielsakkoord. België evolueerde hiermee formeel naar een Federale Staat samengesteld uit Gewesten en Gemeenschappen met autonome bevoegdheden. In dit kader werden voorstellen gedaan waarbij de Gemeenschappen verregaande sanctioneringsbevoegdheid werd gegeven bij overtreding van door hen uitgevaardigde decreten. Sommigen zien hiermee een gevaarlijke stap in de richting van een federalisering van het strafrecht.<sup>17</sup> Met de vijfde staatshervorming en het Lambermontakkoord van 2000 werden ondermeer ook de gemeentebevoegdheden geregionaliseerd en daarmee ook een deel van de bevoegdheid voor het lokaal veiligheidsbeleid, met inbegrip van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS).

Wat in 1972 begon als een cultuurgemeenschap kreeg gaandeweg steeds meer kentrekken van een heuse (deel)Staat, inclusief de aanzetten tot eigen sanctioneringsmechanismen. Dit heeft ook gevolgen voor de invulling van het welzijnsbeleid, waarvoor de oude gemeenschap zich in de OCMW-wet van 1976 aandiende als permanent gesprekforum. Het Vlaamse 'integraal' welzijnsbeleid hanteert vandaag begrippen als gelijkheid, rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit waarbij de hulpvrager, of hij nu gedetineerde, slachtoffer of krantenlezer is, als rechthebbend Vlaams burger wordt benaderd. Die nieuwe welzijnsbenadering is gekenmerkt door een 'sluitend' karakter. Ze is erop gericht op alle slakjes zout te leggen en in te spelen op elke geregistreerde 'behoefte', weliswaar op een rechtsgelijke manier en steeds afhankelijk van de beschikbare middelen. Ze is hierdoor als beleidsinvulling nog moeilijk te weerleggen, tenzij misschien in juridische termen en met héél veel kennis van zaken. Dit roept vragen op. Want is 'recht op menselijke waardigheid' in wezen niet terug te voeren tot de mogelijkheid beluisterd te worden in een aanspraak op het statuut van uitzondering op de algemene regel? Als dat waar is, kan welzijnsbeleid wellicht niet ongestraft teruggebracht worden tot het welzijnsbeheer dat zich vandaag lijkt af te tekenen.<sup>18</sup>

## Het veiligheidsdebat: pure politiematerie?

In onze terugblik op de genese van de justitiehuizen mag het offensief van het veiligheidsdiscours niet ontbreken. Het is materie die nog vers in het geheugen ligt en tot op vandaag niets aan actualiteitswaarde heeft ingeboet, wat ons toelaat ons te beperken tot een oppervlakkige schets.

Tot voor de jaren '80 was justitie, politiek gesproken, een relatief oninteressant departement, waarover je in het nieuws zelden wat hoorde. De terroristische aanslagen van o.m. de Bende van Nijvel brachten hierin brutaal verandering. Het verloop van de feiten en van het daarop volgende gerechtelijk onderzoek illustreerde het onvermogen van de gerechtelijke instanties om deze vormen van criminaliteit succesvol te bezweren. Het gebrek aan coördinatie van de veelheid aan politiediensten kwam aan het licht. Met het Pinksterplan zette de regering in 1990 de demilitarisering van de rijkswacht en een algemene, zeer ingrijpende politiehervorming in.

Intussen wisten de rechtse politieke partijen in Vlaanderen van de schandaalsfeer aangaande justitie en het daarbij horende onveiligheidsgevoel bij de bevolking hun aanloop te maken tot hun spectaculaire verkiezingsoverwinning van november 1991. Politie en justitie als verantwoordelijken voor de veiligheid stonden nu geheel vooraan op de politieke agenda, naast een groeiende aandacht voor de burger als (potentieel) slachtoffer. Het debat verschoof hiermee van de grote, georganiseerde vormen van criminaliteit naar preventie van de kleinere, maar veel voorkomende stadscriminaliteit. Het welzijnswerk werd opgeroepen tot netwerkvorming in lokale overlegstructuren met de overheid in functie van het opnemen van een eigen verantwoordelijkheid in een geïntegreerd sociaal beleid, gericht op zowel veiligheid en preventie als op welzijn.<sup>19</sup>

In het begin van de jaren '90 ontstonden tussen politie, parket en lokaal bestuur allerlei overlegstructuren, waarbij de gemeentepolitie, in de geest van het Pinksterplan, het sleutelniveau van het veiligheidsbeleid werd. Met de veiligheidscontracten en de hieraan gekoppelde financiële impuls stimuleerde de minister van Binnenlandse Zaken, lokale projecten gericht op welzijn en criminaliteitspreventie. Lokale medeverantwoordelijkheid en flexibele decentralisatie van besluitvorming waren mogelijkheidsvoorwaarden tot succes en duurzaamheid.<sup>20</sup>

17 Messine, J, Tulkens, F. en Van den Wijngaert, C. (1993). *De Sint Michielsakkoorden en de federalisering van het strafrecht. Een Belgenmop?* Panopticon, Vol.14(1): 1-5.

18 Van Garssen, L. (2011). *Het CAW-landschap aan hertekening toe: Een koppige lectuur van een 'historische' Vlaamse beleidsnota.* Panopticon, Vol.32(5), 68-71.

19 Hutsebaut, F. en Peters, T. (1989). *Over de samenhang der dingen: criminaliteitsbestrijding als geïntegreerde sociale probleembenadering.* Panopticon, Vol.10 (6) : 487-492.

Bij heel deze storm op het politie- en veiligheidsfront bleef justitie in het algemeen en het justitieel maatschappelijk werk (inclusief de probatie) in het bijzonder, opvallend afwezig. Wel was er de wat cosmetische introductie van de eerste assistenten slachtofferonthaal (1993) en het tot stand komen in 1994 van de bemiddeling in strafzaken (Art 216 *ter S.V.*) gehecht aan de parketten. Ook het snelrecht deed zijn intrede. Maar met niets van dit alles leek Justitie de structurele veranderingen te overwegen die op politieniveau voorlagen. Deze afstandelijkheid gold ook voor de Gemeenschappen die, voor zover we weten, in deze lokale beweging op geen enkele manier structureel medeverantwoordelijkheid hebben opgeëist en zich veeleer bleven toeleggen op het slopende gevecht om toegang tot de gevangenis.

## Justitie (eindelijk) in de schijnwerpers: de justitiehuisen als noodgreep

Met de kabinetswissel van 1995 kondigde zich ook bij justitie een meer ingrijpende verandering aan. In 1996 legde de Minister van Justitie Stefaan De Clerck in het parlement een Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid neer. In de inleiding van deze nota wordt onomwonden gesteld dat justitie niet langer een verantwoordelijkheid mag zijn van een minister, maar van de gehele samenleving. De minister pleit voor een radicalisering in het strafbeleid van het subsidiariteitsbeginsel, een drastische uitbreiding van de alternatieve straffen en maatregelen, een maximaal gebruik van buitengerechtelijke oplossingsmodaliteiten en grotere aandacht voor zowel het herstel ten aanzien van de slachtoffers als het respect voor de rechten van de dader. De nota komt neer op een radicale heroriëntatie van het gevangenisbeleid naar buiten toe en op een heroriëntatie van justitie ten aanzien van de samenleving. De minister kondigde een herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling aan, als ook een solide regeling van rechtspositie van de gedetineerde en zette hiervoor mensen aan het werk. Ook aangaande opleiding en de samenwerking van het personeel binnen en buiten de muren, kondigde de nota veranderingen aan.<sup>21</sup>

Het was zaak justitie te ontsluiten en korter bij de bevolking te brengen. In verband met dit laatste werd ten rade gegaan in de buurlanden. In dezelfde periode startten er in het Brusselse mede op initiatief van het Vast Secretariaat voor Preventiebeleid (Binnenlandse zaken) op lokaal niveau al vormen van justitie-antennes en preventiehuisen.<sup>22</sup>

Vrijwel gelijktijdig echter met het neerleggen van de oriëntatienota bracht de gruwelijke doorbraak in de

Dutroux-affaire in de zomer van 1996 alles in een enorme stroomversnelling. Niet alleen het gebrek aan samenwerking tussen politie en magistratuur werd door de woedende bevolking aan de kaak gesteld. De kritiek gold tevens voor het manifeste falen van de opvolging en begeleiding in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling alsook het gemis aan respectvolle bejegening van de slachtoffers. Zoals beschreven in de inleiding trok de minister hierop meteen de kaart van de justitiehuisen, met verwijzing naar voorbeelden in Frankrijk.

## Namijmeren over keuzes en lotgevallen, uitkijken naar perspectieven

Het was de bedoeling van deze bijdrage het initiatief van de justitiehuisen en de op stapel staande communautarisering te situeren in een bredere context. In dit laatste deeltje staan we even stil bij wat ons dat op het eerste gezicht oplevert.

Hierbij treft ons de enorme discrepantie tussen het inhoudelijk potentieel van de justitiehuisen *als piste van beleidsontwikkeling* en de pragmatiek van de crisiscontext waarbinnen de idee werd gelanceerd. In de Oriëntatienota huist een politiek concept over een justitie die zich op een totaal nieuwe manier ten aanzien van de samenleving verhoudt. Deze visie sluit naadloos aan op het concept van het justitiehuis zoals het door de minister zelf op 23 juni 1997 op de studiedag van de Koning Boudewijn Stichting werd voorgesteld: gericht op het reduceren van rechtszaken door alternatieve vormen van conflictoplossing, een trefpunt voor mensen van binnen en buiten de gerechtelijke instellingen van nieuwe ideeën, een open laboratorium voor nieuwe projecten en een oriëntatiepunt in een versnipperd landschap van (para-)justitiële dienstverlening.<sup>23</sup> Dergelijke opvatting stelt justitie midden in de samenleving. Ze ademt een sociaal-educatieve missie van rechtvaardigheid als een capaciteit van burgers in een democratische samenleving en staat in die zin eerder uitnodigend ten aanzien van de gemeenschappen als dragers van cultuur en zorg.

Gegeven echter de hierboven geschetste achtergronden dient tegelijk vastgesteld dat deze emancipatorische opvatting van de betrokken diensten bij justitie zowel als aan de zijde van de Gemeenschap nog een veel grotere cultuuromslag vroeg dan wat van de politiediensten in het kader van de politiehervorming werd verwacht.

Maar zoals de start van de justitiehuisen minder door inhoudelijke keuzes dan door de externe omstandigheden werd geconditioneerd, zo gebeurde dat wel-

20 Van den Broeck, T. (1995). *De veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en stand van zaken*. Panopticon, Vol. 16 (1): 58-68.

21 Peters, T. & Vanacker, J. (eds.) (1997). *Van oriëntatienota naar penaal beleid? Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid*.

22 Mary, P. (1997). *Justice de Proximité et Maisons de Justice. Note d'orientation pour le programme "Citoyen et Société"*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.

licht ook met de ontwikkelingen die daarop volgden (en misschien zelfs met de zesde staatshervorming opnieuw). Zo heeft de magistratuur in de figuur van de justitiehuizen ongetwijfeld een instrument gezien tot het verschuiven van de bewijslast op de (snelheid in) uitvoering en opvolging van haar beslissingen. Voortaan was het immers aan de directies van de justitiehuizen achterstanden te verantwoorden ten aanzien van zowel de mandaatverstrekker, de betrokken rechtzoekenden als de publieke opinie. Het justitiehuis bevond zich tussen vele vuren.<sup>24</sup> Voor de justitiehuizen was dit dan weer een dankbare verantwoording zich te verschuilen in de schaduw van een (inderdaad!) enorme werklast die nog nauwelijks structurele ambities toeliet. Ze voerden een beleid van centralisme en dit in naam van het gelijkheidsbeginsel en tegelijk de praktische haalbaarheid.<sup>25</sup> Verder werd er door de justitiële beleidsmakers niet ingegaan op de aanbeveling van Mary de justitiehuizen van meet af aan als een samenwerkingsverband met de door de Gemeenschappen gesubsidieerde diensten van 'le secteur associatif' te formaliseren.<sup>26</sup> Voor de Gemeenschappen was dit dan weer het sein om de loopgravenoorlog met Justitie verder te zetten. Men had hierbij weinig oog voor de zich aan de zijde van de Gemeenschappen doorzettende 'terugslagbeweging' naar een zelfgestimuleerde onderschikking aan de justitiële rationaliteit.<sup>27</sup> Want inderdaad, het aangehouden pleidooi voor een strikte scheiding tussen hulpverlening en strafrechtspleging, hoe verdedigbaar in bepaalde opzichten ook, stond voor de diensten van de Gemeenschap in de weg van het forensisch perspectief om vanuit een overwogen welzijnsrationaliteit ook in zaken van publieke orde een eigen volwaardige stem te laten horen, tenzij hierom occasioneel door Justitie verzocht. In 2005 werd de dienst Justitiehuizen als een afzonderlijk Directoraat-generaal ontkoppeld van Rechterlijke organisatie. Deze verzelfstandiging van de 'lichtere' strafuitvoeringsmodaliteiten is moeilijk plaatsbaar binnen de hierboven kort beschreven geest van de Oriëntatienota. Verder stortten de justitiehuizen zich in het avontuur van de Business Process Re-engineering (BPR)<sup>28</sup>, die resulteerde in een haarscherpe profilering van elk van de waar te nemen opdrachten.<sup>29</sup> Dit lijkt een werkwijze voor

een bedrijf dat gestandaardiseerde producten aflevert, eerder dan voor de sociaal-politieke onderneming die men zich bij een maatschappelijke herpositionering van justitie voorstelt.<sup>30</sup> En verder blijkt uit vrijwel niets uit de regelgeving en de praktijken aangaande interne en externe rechtspositie van de gedetineerden een actieve rol van de justitiehuizen in hun scharnierfunctie naar de samenleving-in-brede-zin.

Gegeven de moeilijkheidsgraad van de opdracht kan aan de bestuurders van de justitiehuizen de pragmatiek van sommige beslissingen nauwelijks worden verweten. Maar het zou te betreuren zijn indien zij in de nakende overstap naar de Gemeenschappen (ook) geen interessante opportuniteit tot inhoudelijke herijking zouden zien.

Bij de Gemeenschappen, in het bijzonder dan aan Vlaamse kant, kan de verleiding ontstaan de justitiehuizen binnen te halen als oorlogsbuit en hen hiermee het respect te ontzeggen waartoe hun geschiedenis verplicht. Het justitieel maatschappelijk werk kan immers geen louter instrument zijn van de maatschappelijke dwang. Maar even blind zou het zijn deze maatschappelijke tussenkomst na een misdrijf enkel te willen legitimeren op basis van vrijwilligheid en zorg. We bevinden ons hiermee dus op een grensgebied. De wijsheid waarop we aan de zijde van de Gemeenschap hopen is deze van het besef dat ze met het binnenhalen van de figuur van de justitiehuizen voor één keer geen nieuwe stap zet in de uitbreiding van haar bevoegdheid en autonomie, maar zich verplicht tot een beleid gericht op de doelbewuste begrenzing ervan. De voorbije decennia werd door velen geijverd voor de humanisering van de strafrechtspleging. Hierbij werd met vallen en opstaan geleerd wat hierin de meerwaarde kon zijn van een relatieve autonomie van een welzijnsbenadering in spanning met het statelijk bestraffingsperspectief. Het zou onvergefelijk zijn deze lessen vandaag zondermeer te offeren op het altaar van een doorschietende verstatelijking van wat oorspronkelijk 'gemeenschap' was. In de context van een toenemende europeanisering van normen en rechten zou dat overigens moeilijk anders kunnen worden begrepen dan als een conservatief scenario.

23 De Clerck, S. (1997). *Toespraak van de minister van justitie. Justitie dichterbij... in het justitiehuis?* Synthese van de studiedag 23 juni 1997. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

24 *Het thema van de meervoudige verantwoordingsdruk was tijdens het colloquium naar aanleiding van 10 jaar Justitiehuizen prominent aanwezig (zie o.m. De Vos, 2011, o.c en andere bijdragen in hetzelfde bundel).*

25 Beyens, K., Van Beselaere, M. en De Valck, S. (2004). *Vijf jaar justitiehuizen: een rondetafelgesprek.* Panopticon, Vol.25(6): 52-72.

26 Mary, P., o.c..

27 Bouverne-De Bie, M. (2002). *Historische en actuele ontwikkelingen in de relatie tussen strafuitvoering en hulpverlening.* In M. Bouverne-De Bie, K. Kloeck, W. Meyvis, R. Roose & J. Vanacker (red). *Handboek forensisch welzijnswerk* (pp. 275-294). Gent: Academia press.

28 *Het gaat om een managementstechniek waarbij een organisatie zijn effectiviteit tracht te vergroten door een striktere onderlinge afstemming van de afzonderlijke rollen binnen de interne werking.*

29 Devos, 2011, o.c..

30 Mary, P. (2011). *De justitiehuizen tussen humanisering en efficiëntie. Van de oorspronkelijke naar de huidige perspectieven.* In A. Devos (Ed.). *Tien jaar Justitiehuizen. Balans & perspectieven* (pp. 65-77). Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie.

Van Garsse, L. (2011). *De justitiehuizen en de humanisering van justitie. Een kritische terugblik.* In A. Devos (Ed.). *Tien jaar Justitiehuizen. Balans & perspectieven* (pp. 197-203). Brussel: Federale Overheidsdienst justitie.

## De communautarisering van de Justitiehuizen: een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van de overheidsreclassering

Hans Dominicus \*

**De communautarisering van de justitiehuizen maakt deel uit van de 6de staatshervorming, geformaliseerd in het communautaire akkoord dat op 11 oktober 2011 werd afgesloten tussen 8 politieke partijen en dat nadien werd opgenomen in het Regeerakkoord Di Rupo van 1 december 2011 (het zogenaamde 'Vlinderakkoord').<sup>1</sup>**

**De essentie van deze 6de staatshervorming bestaat erin de federale staat compacter en efficiënter te maken en de deelstaten (gemeenschappen en gewesten) meer autonomie en verantwoordelijkheid te geven.**

Wat justitie betreft, gaat het ondermeer over een hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel, het toekennen van een positief injunctierecht aan de deelstaten (voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn), de volledige overheveling van het jeugdsanc-tierecht, de betrokkenheid van de Gemeenschappen in het selectiecomité van de assessoren van de strafuitvoeringsrechtbank (via de directeurs-generaal justitiehuizen) en over het afsluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de deelstaten en de federale overheid over (1) het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en het opstellen van richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid, (2) het formaliseren van de vertegenwoordiging van de deelstaten in het College van procureurs-generaal en (3) de kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal veiligheidsplan.

Daarnaast voorziet het akkoord dus ook de bevoegdheidsoverheveling van de justitiehuizen naar de Gemeenschappen. De tekst van het Vlinderakkoord luidt wat dit betreft als volgt: *"Communautarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafuitvoering, slachtofferonthaal, eerstelijns-hulp en betoelaagde opdrachten. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de deelstaten zal, ieder voor wat zijn bevoegdheden betreft, gesloten worden om het partnership te organiseren."*

Deze relatief korte passage uit het federaal regeerakkoord veroorzaakt een ware aardverschuiving in het landschap van de justitiehuizen. In de toekomst zullen dus de drie gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschap) bevoegd worden voor de organisatie en de bevoegdheden van de justitiehuizen.

Na eerdere bevoegdheidsoverhevelingen met betrekking tot bijstand aan personen in 1980, de oprichting van de 'Dienst Justitiehuizen' in 1999 en het 'Directoraat-generaal Justitiehuizen' binnen de FOD Justitie in 2007, zal de communautarisering van de justitiehuizen – zonder overdrijving – een nieuwe mijlpaal zijn in de ontwikkeling van het zogenaamde 'parajustitieel' werkveld.<sup>2</sup>

Het is echter onmogelijk om, binnen het bestek van dit artikel, alle aspecten te bespreken die gepaard gaan met een dergelijk ingrijpende ontwikkeling. Bovendien ontbreekt het op dit moment nog aan voldoende concrete elementen om hierop een volledig zicht te hebben. De uitrol van de staatshervorming is nog volop bezig. Om deze redenen beperk ik me tot enkele krachtlijnen van het institutioneel proces dat uitvoering moet geven aan deze staatshervorming en een eerste brede verkenning van de opportuniteiten en uitdagingen. De focus in deze bijdrage ligt ook op overheveling naar de Vlaamse Gemeenschap.

### De praktische uitrol van de bevoegdheidsoverheveling: een status quaestionis medio mei 2013

Vooraleer in te gaan op enkele inhoudelijke aspecten van de bevoegdheidsoverheveling van de justitiehuizen, lijkt het zinvol ook de algemene werkwijze toe te lichten betreffende de bevoegdheidsoverhevelingen in deze staatshervorming.

\* Hans Dominicus is diensthoofd Directie Expertise - Dienst Gemeenschapsgerichte Straffen en Maatregelen (FOD Justitie, Directoraat-generaal Justitiehuizen).

<sup>1</sup> Voor de integrale tekst, zie <http://premier.fgov.be>

Een centrale rol in de concretisering van de 6<sup>de</sup> staats-hervorming is weggelegd voor het 'Uitvoeringscomité voor institutionele hervormingen', soms beter bekend als de 'Comori' naar de Franstalige afkorting van 'Comité de mise en oeuvre des réformes institutionnelles'. Dit Uitvoeringscomité is samengesteld uit de acht politieke partijen die het institutioneel akkoord hebben afgesloten. Haar hoofdtaak bestaat erin zich te buigen over de juridische teksten van de bevoegdheidsoverdrachten en de teksten van de nieuwe Bijzondere Financieringswet. De werkzaamheden van het Uitvoeringscomité worden voorbereid door technische werkgroepen en de juridische teksten worden aangeleverd door de twee staatssecretarissen voor de Staatshervorming. De goedgekeurde teksten zullen vervolgens ingediend worden in het federale parlement.

Wat het federale niveau betreft, besliste de (federale) ministerraad van 27 januari 2012 tot het opstarten van het voorbereidend werk dat moet bijdragen tot het opstellen van de juridische teksten en de uitvoering van de werkzaamheden van het Uitvoeringscomité.<sup>3</sup> Aan alle federale departementen werd gevraagd om voor elke federale bevoegdheid een inventaris op te maken van de federale wetgeving, opdrachten, activiteiten en processen die bij de overdracht betrokken zijn. Voor elke bevoegdheid werd eveneens een inventaris van de middelen zoals personeel, budget en gebouwen opgemaakt. Ook voor de justitiehuisen werd een dergelijke fiche opgesteld die evenwel tot op de dag van vandaag, net als de overige federale fiches, nog niet publiek werd verspreid.

Ook op Vlaams niveau werd, al relatief snel na het institutioneel akkoord, een eerste impactanalyse gemaakt van de concrete bevoegdheidsoverdrachten en de impact ervan op het personeel en de middelen van de Vlaamse Gemeenschap. Het geheel werd opgenomen in 82 fiches die, vergezeld van een begeleidende nota van de Vlaamse administratie, werden overgemaakt aan de minister-president op 15 februari 2012. In tegenstelling tot het federaal niveau, werden deze documenten van bij aanvang voor iedereen toegankelijk gemaakt via de website van de Vlaamse Gemeenschap.<sup>4</sup> Deze trend tot openheid werd nadien trouwens verder gezet via een studiedag op 15 maart 2012<sup>5</sup> en – meer recent – een website waar alle stakeholders nuttige informatie

kunnen terugvinden over de omvang en de impact van deze hervorming op de Vlaamse administratie.<sup>6</sup>

Begin september 2012 besliste de Vlaamse Regering vervolgens om een 'Vlaams Groenboek Staatshervorming' op te stellen tegen juni 2013. Het gaat eigenlijk om een geïntegreerde beleidsimpactanalyse over de implementatie van de bevoegdheidsoverdrachten ten gevolge van de zesde staatshervorming. Het groenboek wordt opgebouwd rond diverse clusters, waaronder het justitieel beleid<sup>7</sup> en bij de opmaak worden zowel de sociale partners als de maatschappelijke stakeholders geconsulteerd. Dit groenboek zal ongetwijfeld een belangrijk instrument zijn bij het debat in het Vlaams parlement in het najaar 2013. Op het moment van het schrijven van deze bijdrage is de tekst van het groenboek (of onderdelen ervan) nog niet gepubliceerd.

Tenslotte werden ook een aantal gezamenlijke initiatieven opgestart tussen het federaal niveau en de deelstaten. Zo hebben de eerste minister, de ministers-presidenten en de staatssecretarissen samen beslist om een interfederale task force op te richten, vertrekkende van de kanselarijen van de eerste minister en van de deelstaten.<sup>8</sup> Deze task force zal de uitwisseling van nuttige informatie mogelijk maken. Bovendien werd beslist om een voorhoede van federale ambtenaren uit te sturen naar de deelstaten om de hervorming te concretiseren. De task force zal op het juiste moment de modaliteiten hiervoor organiseren. Tenslotte kan nog vermeld worden dat er ook een federaal contactpersoon werd aangeduid voor de administraties van de deelstaten. Deze contactpersoon staat in voor de informatie over de modaliteiten van de bevoegdheidsoverdrachten van de federale staat naar de deelstaten.<sup>9</sup>

Er moet benadrukt worden dat de bevoegdheidsoverheveling van de justitiehuisen naar de Vlaamse Gemeenschap als onderdeel van de 6<sup>de</sup> staatshervorming het gevolg is van een politiek akkoord. De kiemen ervan liggen onmiskenbaar in de eerdere staatshervormingen (vooral deze van 1980 en 1988) en groeiden verder via de vijf resoluties van het Vlaams Parlement in 1999<sup>10</sup>, het Octopusoverleg in 2008<sup>11</sup> en de verschillende nota's van de Koninklijke verkenners, bemiddelaars of (pre)formateurs tijdens de historische regeringsvor-

2 Voor een grondig overzicht van de ontwikkeling van de justitiehuisen verwijs ik ondermeer naar de jaarverslagen en het congresverslagboek van het Colloquium van 2 en 3 december 2009 '10 Jaar Justitiehuisen – Balans & Perspectieven' (beide zijn consulteerbaar via [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be)).

3 <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20120127/staatshervorming>

4 <http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/vlaamse-regering/beleidsdocumenten/administratie-brengt-rapport-uit-over-impact-zesde-staatshervorming>

5 Zie [http://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/studiedag/ios1203\\_staats-hervorming.html](http://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/studiedag/ios1203_staats-hervorming.html). Via deze link zijn ook de documenten van de deelnemers terug te vinden.

6 <http://www.bestuurszaken.be/zesdaats-hervorming>

7 <http://www.bestuurszaken.be/groenboek-staatshervorming-tegen-juni-2013>

8 <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20130122/zesde-staatshervorming-vergadering-met-de-ministers-presidenten>

9 <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20120301/staatshervorming-aanwijzing-van-een-contactpersoon-voor-de-administraties-van->

ming van 2010-2011. Het is echter niet de bedoeling om deze politieke besluitvorming in het bestek van dit artikel te analyseren noch hieraan een waardeoordeel te geven. In die zin wordt de overheveling in dit kader beschouwd als een *fait accompli*. Wel wordt verderop verkend wat de ambities en opportuniteiten kunnen zijn en welke uitdagingen en valkuilen hieraan zijn gekoppeld.

## Ambities en opportuniteiten van de bevoegdheidsoverheveling

Instinctief neigt men om zich bij grondige hervormingen of veranderingen vooral te focussen op de problemen die zich aandienen. De uitdaging is echter ook de opportuniteiten te verkennen die gepaard gaan met deze bevoegdheidsoverheveling. Hiermee wordt de lat misschien ook bewust wat hoger gelegd. Een overheveling zonder meerwaarde is een verloren overheveling. Het zou toch de ambitie moeten zijn om 'meer en beter' te doen dan vandaag, zonder afbreuk te willen doen aan het werk dat tot op heden werd gerealiseerd.

### Meer aandacht voor het reclasseringswerk

Het lijkt misschien eigenaardig maar een eerste belangrijk (rand)voordeel is dat door deze staatsvorming de thema's van de justitiehuizen hopelijk meer en meer op de voorgrond komen. Thema's als justitiële daderbegeleiding, recidive, slachtofferzorg, re-integratie en alternatieve straffen staan nog te dikwijls in de schaduw van andere thema's zoals het gevangeniswezen, het veiligheidsdiscours of mediatieke gerechtszaken. Via de communautariseringszaken diverse – soms nieuwe – stakeholders zich (opnieuw) over de thema's van de justitiehuizen moeten beraden. Bovendien zullen ook de politieke beleidsmakers op de verschillende niveaus zich nu meer diepgaand met deze thema's moeten bezighouden, hetzij voor een eerste keer (bijvoorbeeld de parlementen in de deelstaten), hetzij vanuit een andere invalshoek (bijvoorbeeld het federaal parlement). Wat betreft de agendering van deze thema's op de maatschappelijke en politieke agenda, lijkt er dus alvast winst te boeken.

### Op zoek naar meer synergie

Justitiehuizen zijn geen eilanden. Ze staan middenin de

maatschappij ('gemeenschap') en werken bij de uitvoering van hun opdrachten dagdagelijks samen met partners die momenteel al ingebed zijn in de Vlaamse Gemeenschap (CGG, CAW, VDAB,...). Centrale thema's bij het werken rond re-integratie, slachtofferonthaal of niet-recidiveren van daders behoren als gevolg van eerdere staatsvormingen al tot de Vlaamse bevoegdheden: werk, welzijn, wonen, onderwijs, geestelijke gezondheidszorg, cultuur, sport, enz. Het samenbrengen van de bevoegdheden van de justitiehuizen binnen eenzelfde (Vlaams) beleidsniveau, zou minstens aanleiding moeten geven tot betere samenwerking en meer synergie tussen deze verschillende maatschappelijke sectoren. Om het met een boutade te illustreren: terwijl nu (overigens noodzakelijke) 'service level agreements' (SLA's) worden opgesteld tussen justitiehuizen en gevangnissen, zullen in de toekomst SLA's opgesteld worden tussen justitiehuizen en de VDAB, tussen justitiehuizen en centra geestelijke gezondheidszorg, tussen justitiehuizen en scholen, enz. Uiteindelijk moet dit een positieve invloed hebben op de belangen van zowel de maatschappij, de slachtoffers en de daders. In dit opzicht zijn gemeenschappelijke doelstellingen van deze sectoren ten aanzien van justitiabelen niet moeilijk te bedenken, ondanks de verscheidenheid en eigen rationaliteit van elk van deze actoren.

### Meer eigen accenten

De bundeling van (verschillende doch aanleunende) bevoegdheidspakketten laat de gemeenschappen ook toe om meer eigen accenten te kunnen leggen bij de uitvoering van de opdrachten van de justitiehuizen. De samenhang tussen beleid en praktijk kunnen dan beter worden afgestemd op de specifieke omstandigheden (b.v. sociaal-economisch of demografisch) of het gevoerde beleid in deze aanleunende sectoren.

Deze eigen accenten kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van de organisatie van de interne werkprocessen, de gehanteerde methodologie bij de uitvoering van de verschillende opdrachten, de prioriteitsbepaling bij de inzet van de beschikbare middelen en het gevoerde subsidiebeleid.

### Meer coherentie binnen het subsidiebeleid

De versnippering van het subsidielandschap met betrekking tot de zogenaamde 'alternatieve gerechtelijke

10 In de resolutie betreffende een aantal specifieke aandachtspunten voor de volgende staatsvorming werd door het Vlaams Parlement ondermeer gepleit om de deelstaten mede verantwoordelijk te maken voor de benoeming en vorming van de magistraten, het betrekken van de deelstaten bij de bepaling en coördinatie van het vervolgingsbeleid voor de aangelegenheden waarvoor ze regelgevend bevoegd zijn en dat het volledige justitiële welzijnsbeleid toekomt aan de deelstaten. Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g1343-2.pdf>.

11 Binnen het zogenaamde 'Octopusoverleg' werden in het voorjaar van 2008 de contouren van de volgende Belgische staatsvorming uitgetekend. De Vlaamse Regering vroeg in dit kader bij een volgende staatsvorming ondermeer een volledige overheveling van het justitiële welzijnsbeleid en het jeugdsanctierecht. Zie [http://www.standaard.be/cnt/DMF01022008\\_063](http://www.standaard.be/cnt/DMF01022008_063).

maatregelen' werd in het verleden meermaals aan de kaak gesteld.<sup>12</sup> Het Vlinderakkoord voorziet uitdrukkelijk dat deze subsidieopdrachten, die momenteel deel uitmaken van het DG Justitiehuisen, eveneens worden gecommunautariseerd ('betoelaagde opdrachten'). De gemeenschappen zullen ook op dit vlak meer eigen accenten kunnen leggen en zelf de gevoerde subsidiepolitiek kunnen bepalen met het oog op een ondersteuning van de uitvoering van de opdrachten van de justitiehuisen. Bovendien kunnen een aantal overlappingen en eerdere bevoegdheidsoverschrijdingen weggewerkt worden.

## Naar meer en betere afspraken rond capaciteit

Net als andere maatschappelijke sectoren, is ook strafuitvoering dikwijls een kwestie van capaciteit. Het meest sprekende voorbeeld in dit kader is de gevangenisstraf en het probleem van de overbevolking. Dit geldt echter eveneens voor de niet-vrijheidsberovende straffen (bijvoorbeeld de werkstraf) en maatregelen (bijvoorbeeld probatiebegeleiding, voorwaardelijke invrijheidstelling of elektronisch toezicht). Problemen rond capaciteit verzanden de dag van vandaag vooral in noodoplossingen zoals strafonderbreking (met oog op elektronisch toezicht) of wachtlijsten. Een meer fundamenteel debat rond de beschikbare capaciteit is noodzakelijk, vooral ten aanzien van de straffen en maatregelen die hun uitvoering kennen in de vrije samenleving. Doordat de opdrachtgever (rechterlijke of administratieve macht) en de uitvoerder institutioneel van elkaar worden gescheiden, zal het capaciteitsdebat nog verder op scherp worden gesteld, ook in het kader van de financieringswet. Dit is alvast de ervaring met betrekking tot de eerdere overheveling van het jeugdrecht en de discussies rond bijvoorbeeld de beschikbare plaatsen in de gesloten instellingen.

## Opgepast: ook enkele uitdagingen en valkuilen...

De hierboven aangehaalde ambities en opportuniteiten hebben in dit stadium van de implementatie van de 6<sup>de</sup> staatshervorming misschien nog een te abstract karakter. De nabije toekomst zal moeten uitwijzen welke concrete pistes hierbij worden bewandeld en welke effecten dit met zich mee zal brengen. Hierover zal grondig beleid moeten worden uitgestippeld, gebaseerd op objectieve gegevens en onderbouwde analyses. Dit beleid kan maar tot stand komen mits een breder maatschappelijk debat en een brede consultatie

van de betrokken stakeholders. Enkele van de meer concrete uitdagingen en valkuilen worden hieronder verkend.<sup>13</sup>

## Van 'straffen in de gemeenschap' naar 'straffen in de Gemeenschap'

Een aspect dat soms nogal uit het oog wordt verloren, is dat, met de communautarisering van de justitiehuisen, ook een belangrijk gedeelte van de strafuitvoering wordt overgeheveld. Nog te dikwijls percipieert men de justitiehuisen als de 'softe' kant van justitie. Daarmee gaat men evenwel voorbij aan de (onderbouwde) vaststelling dat een justitiële daderbegeleiding absoluut geen softe invulling is. Bovendien werd het takenpakket van de justitiehuisen sinds hun oprichting ook aanzienlijk uitgebreid waardoor nu ook 'echte' straffen tot hun bevoegdheid behoren. Zo zal de Vlaamse Gemeenschap voortaan bijvoorbeeld bevoegd worden voor de uitvoering van de werkstraf, die in het Strafwetboek -tussen de gevangenisstraf en de geldboete - als hoofdstraf wordt gedefinieerd. Dit leidt tot een bijzondere situatie waarbij een gedeelte van de strafuitvoering (de intramurale detentie) een exclusieve federale bevoegdheid blijft, terwijl andere aspecten van de strafuitvoering een exclusieve bevoegdheid worden van de gemeenschappen. Ook het elektronisch toezicht speelt in dat opzicht een complexe rol. Om meerdere redenen zal deze ontubbeling een bijzondere uitdaging blijken te zijn. Zo blijven alle straffen en strafmodaliteiten nog steeds onderdeel van een gezamenlijke (justitiële) keten. Een voorwaardelijke invrijheidstelling wordt bijvoorbeeld dikwijls voorafgegaan door een elektronisch toezicht en/of een beperkte detentie. De niet-uitvoering van een werkstraf kan leiden tot de uitvoering van een vervangende gevangenisstraf, die op zijn beurt weer kan omgezet worden in een elektronisch toezicht. En zo zijn er vele voorbeelden te bedenken. De inherente conceptuele én operationele link tussen de bevoegdheden van justitiehuisen en de strafinrichtingen is daarbij een bijzonder aandachtspunt, vooral nu beide sectoren niet meer tot hetzelfde bevoegdheidsniveau behoren. Tenslotte vereist de intrede van een deel van de strafuitvoering in de Vlaamse Gemeenschap ook de aanpassing van bepaalde concepten en percepties. Het afwentelen van de moeilijkheden in het helpen-straffen debat op het feit dat beide concepten zich op een verschillend beleidsniveau bevinden, is door deze staatshervorming deels achterhaald. Voortaan zullen beide sectoren zich ten aanzien van elkaar moeten verhouden binnen eenzelfde institutioneel niveau.

<sup>12</sup> Voor een gedetailleerd overzicht, zie LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANÇOISE, C. en KAMINSKI, D., *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, 2007, VUBPRESS, 289p.

<sup>13</sup> Ook andere auteurs hebben eerder potentiële 'herijkingspunten' geïnventariseerd zodra de strafuitvoering zou worden overgeheveld naar de gemeenschappen. Zie bijvoorbeeld CHRISTIAENSEN, S., *'Justitiële domeinen naar de gemeenschappen. Een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering'*, Panopticon 2011, 1-16.

## Relatie met de (federale) opdrachtgever en de (federale) wetgever

Doordat de strafregelgeving, het gerechtelijk apparaat en het strafrechtelijk beleid niet (volledig) werden overgeheveld, blijft men ook op dit niveau op samenwerking aangewezen. Enerzijds betekent dit dat de input bepaald zal worden door de (federale) opdrachtgever. Het zijn nog steeds de zetelende rechters, de parketmagistraten en de penitentiaire overheden die maatregelen en/of straffen zullen opleggen. Doordat de uitvoering van deze beslissingen zich nu op een ander beleidsniveau bevindt, is een nieuwe positionering noodzakelijk. Evidente valkuilen in dit verband zijn een (nieuwe) polarisering tussen opdrachtgevers en justitieassistenten (met gebrek aan wederzijds vertrouwen tot gevolg), de niet-uitvoering van straffen (bijvoorbeeld wegens capaciteitstekort of wachtlijsten) en het gebrek aan een gezamenlijke doelstelling of belang. Anderzijds betekent dit ook dat de federale wetgever in grote mate het kader van de opdrachten van de justitiehuisen in de Vlaamse Gemeenschap zal bepalen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regelgeving zoals de wet externe rechtspositie, de probatiewet, de interneringswet, de strafwet maar ook de omzendbrieven voorlopige invrijheidstelling of elektronisch toezicht. Een valkuil in dit verband is dat er onvoldoende overleg wordt gepleegd met de diensten van de Vlaamse Gemeenschap die zullen instaan voor de uitvoering. Of erger, dat de noodzakelijke ontwikkelingen worden geblokkeerd door hetzij een gebrek aan eensgezindheid om de federale regelgeving te wijzigen terwijl de praktijk in een deelstaat dit vereist of hetzij wegens budgettaire ontwikkelingen die niet op elkaar afgestemd zijn. Ook hieromtrent zullen dus de nodige garanties en samenwerkingsafspraken moeten ingebouwd worden. Een aanzet hierin is alvast de vertegenwoordiging van de Vlaamse Gemeenschap in het College van procureurs-generaal en in het selectiecomité van de assessoren van de strafuitvoeringsrechtbank. Maar ook bestaande samenwerkingsakkoorden (bijvoorbeeld rond slachtofferzorg of seksuele delinquenten) en bestaande overlegstructuren<sup>14</sup> zullen in dit verband ongetwijfeld hertekend of geactualiseerd moeten worden. Vooral voor de federale actoren (bijvoorbeeld college van Procureurs-generaal of de strafinrichtingen) lijkt dit een bijzondere uitdaging: zij zien hun gesprekspartners in deze materies plots verdriedubbeld.

## Coherentie en rechtsgelijkheid

Aansluitend op vorige uitdaging komt ook de coherentie tussen het uitvoeringsbeleid van de deelstaten onderling ter discussie. Het is vanzelfsprekend inherent aan een bevoegdheidsoverheveling dat er op termijn verschillen zullen optreden in het uitvoeringsbeleid tussen de verschillende deelstaten. Het is precies hierdoor dat elke Gemeenschap eigen accenten en prioriteiten kan stellen. Maar binnen het domein van het strafrecht en de strafuitvoering, is dit toch een bijzondere uitdaging. Hoe verhoudt zich dit bijvoorbeeld tot aspecten als rechtsgelijkheid of rechtszekerheid binnen de strafuitvoering? Tot op welk niveau worden de gemeenschappen bevoegd om bijvoorbeeld een eigen invulling te geven aan de uitvoering van een werkstraf? Hypothetisch zou de ene deelstaat tot een zeer repressieve invulling kunnen overgaan, terwijl een andere deelstaat eerder een sociaal-begeleidend aspect vooropstelt. Afhankelijk van de woonplaats van de dader wordt dan een andere strafinvulling gegeven. Een zekere mate van 'strafuitvoeringshopping' is in dergelijke ontwikkeling niet ondenkbaar. Bovendien kan een verschillende invulling ook aanleiding geven tot een verschillend gevolg. De deelstaat die zeer strikt optreedt ten aanzien van werkgestraften die te laat op het werk verschijnen, zal meer (of minstens sneller) input aanleveren in de federale gevangenis dan een deelstaat die soepeler optreedt. Tevens stelt dit een aantal praktische problemen als dossiers moeten worden overgedragen naar een andere deelstaat. Er tekent zich dus een nieuw spanningsveld af tussen autonomie van de deelstaten in hun strafuitvoeringsbeleid en de nood aan een minimum aan coherentie en rechtsgelijkheid in de strafuitvoering. Een potentieel nuttig instrument om aan beide verzuchtingen te voldoen, zijn de toepassing van minimumregels, naar analogie met de regelgeving van de Europese Unie, de Raad van Europa of de Verenigde Naties.<sup>15</sup> Tenslotte zullen ook hier de nodige mechanismen moeten ingebouwd worden om de samenwerking en eventuele conflicten tussen de deelstaten onderling te regelen. De werking van de justitiehuisen blijft immers niet beperkt tot een bepaald arrondissement of taalgebied. In de praktijk blijkt dat justitiabelen dikwijls de arrondissementsgrenzen maar ook de taalgrenzen overschrijden. In de praktijk zal het geleverde reclasseringswerk door de ene deelstaat dus aansluiting moeten vinden bij het aanbod van reclasseringswerk in de andere deelstaat. Ook hier zijn afspraken noodzakelijk. Bij dit alles mag de ontstaansreden van de justitiehuisen niet worden vergeten. In

14 In dit verband valt ondermeer te verwijzen naar de formele overlegstructuren die afgelopen jaren op federaal, regionaal en lokaal werden geïnstalleerd (KB 1 oktober 2008, B.S. 17 oktober 2008 en KB 1 oktober 2008, B.S. 1 november 2008) maar ook de overlegorganen voorzien binnen de samenwerkingsakkoorden seksuele delinquenten (begeleidingscomités) en slachtofferzorg (arrondissementele raden, psychosociale teams,...).

15 Deze gezaghebbende instanties werken intensief rond de materies van de justitiehuisen, ondermeer wat betreft de gemeenschapsgerichte straffen, bemiddeling, slachtofferzorg en daderbegeleiding. Rond deze thema's worden regelmatig - al dan niet bindende - aanbevelingen uitgevaardigd.



de nasleep van de Dutroux-affaire bleek de versnippering binnen het parajustitiële werkveld een belangrijk knelpunt te zijn in de efficiëntie van de opvolging van daders. De creatie van de justitiehuizen moest hieraan tegemoetkomen. Een nieuwe versnippering van het landschap, onvoldoende informatiedoorstroming tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij daderbegeleiding en onvoldoende overleg tussen deze diensten zijn dus (opnieuw) valkuilen.

## Inbedding binnen de Vlaamse Gemeenschap

Eén van de belangrijkste uitdagingen lijkt de toekomstige positionering te zijn van de bevoegdheden van justitiehuizen binnen de andere bevoegdheden en de structuren van de Vlaamse Gemeenschap. Het gaat hierbij niet eens zozeer om het debat omtrent de organisatorische inbedding binnen één of ander beleidsdomein<sup>16</sup> of het debat rond de structuur die de justitiehuizen in de toekomst moeten aannemen.<sup>17</sup>

Het gaat daarentegen vooral om de cruciale vraag naar inhoudelijke positionering en verankering. Welke identiteit nemen de toekomstige justitiehuizen aan binnen de 'toekomstige' Vlaamse Gemeenschap? Hoe verhouden de justitiehuizen zich bijvoorbeeld tegenover het forensisch welzijnswerk, de forensische teams binnen de centra geestelijke gezondheidszorg, de diensten slachtofferhulp of de HCA-diensten.<sup>18</sup>

Een essentiële vraag hierbij is of men de overheveling van de justitiehuizen hoofdzakelijk percipieert als een effectieve overheveling van een *justitiële bevoegdheid* (naar analogie met bijvoorbeeld het positief injunctierecht of de inspraak in het vervolgingsbeleid) of als een verdere uitbreiding van de bevoegdheden van het justitieel *welzijnsbeleid*.

Degenen die (vooral) met de 'justitiebril' naar de overheveling kijken, zien vooral een link met andere bevoegdheidsoverhevelingen uit het Vlinderakkoord

(zoals het jeugdsanctierecht, een positief injunctierecht voor de eigen bevoegdheidsdomeinen of de vertegenwoordiging en inspraak in het vervolgingsbeleid). In dit kader moet bovendien ook verwezen worden naar de hogere ambities van sommige onderhandelaars bij de regeringsvorming die ook nog andere domeinen van justitie wensten overgeheveld te zien. Het gaat daarbij ondermeer om de gevangnissen of grote delen van de rechterlijke macht (parketten en zetel).<sup>19</sup> In sommige voorstellen stond zelfs onomwonden de komst van regionale ministers van Justitie met beperkte bevoegdheden (naast de federale minister van Justitie)<sup>20</sup>. Deze laatste voorstellen werden uiteindelijk niet weerhouden en staan bijgevolg ook niet in het Vlinderakkoord.

Degenen die de overheveling vooral met de 'welzijnsbril' bekijken, houden eerder vast aan de welzijnsgerichte benadering en zien vooral een vervolg op de 2<sup>de</sup> staatshervorming van 1980 waarbij de penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening werd overgeheveld maar waarbij toen een uitzondering werd gemaakt voor de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen.

Zonder te diep in het politieke vaarwater van deze discussie te willen belanden, kan in dit verband toch een aantal aandachtspunten en valkuilen worden opgeworpen.

Drie ontwikkelingen binnen het Vlaams forensisch welzijnswerk zijn in deze context relevant. Ten eerste heeft het forensisch welzijnswerk zich sinds de staatshervorming van 1980 vooral toegespitst op de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Ten tweede werd de staatshervorming in 1980 in Vlaanderen aangegrepen voor een grondige heroriëntering en emancipatie van het forensisch welzijnswerk uit de schaduw van het strafrecht.<sup>21</sup> Het werd gezien als een kans om een autonome hulpverlening aan justitiabelen uit te bouwen, vertrekkende van de concrete noden en vragen van de betrokkenen, en los van justitiële opdrachten, prioriteiten en bekommernissen.<sup>22</sup> Ten derde werd

16 De eerste standpunten worden hierover reeds vandaag de dag ingenomen. Zo pleit bijvoorbeeld de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin in haar advies van 25 april 2013 voor de inbedding van het volledige justitieel beleid (vervolgingsbeleid, justitiehuizen en jeugdsanctierecht) bij het Vlaams beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met het oog op een integrale zorg en ondersteuning. Zie [http://www.sarwgg.be/sites/default/files/documenten/SARWGG\\_ADV\\_20130425\\_BijdrageGroenboekStaatshervorming.pdf](http://www.sarwgg.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20130425_BijdrageGroenboekStaatshervorming.pdf)

17 Structuren zijn per definitie tijdelijk. Wanneer bovendien gekeken wordt naar het geheel van bevoegdheden die worden overgeheveld naar de Gemeenschappen, lijkt het zeer aannemelijk dat de bestaande structuren van de huidige Vlaamse Gemeenschap in de nabije toekomst grondig zullen wijzigen. Bovendien is ook –en misschien vooral– een politieke discussie en zal het debat hierover ongetwijfeld deel uitmaken van de besprekingen rond het nieuwe Vlaams Regeerakkoord na de 'moeder van alle verkiezingen' in 2014.

18 Deze Vlaamse 'Diensten voor Herstelgerichte en Constructieve Afhandeling' voorzien een aanbod rond leerproject, gemeenschapdienst, herstelgericht groepsoverleg en herstelbemiddeling voor minderjarigen.

19 In de (verworpen) nota van 'verduidelijker' Bart De Wever werden de Gemeenschappen bevoegd om de organisatie en de werking van de rechtbanken in eerste aanleg (politierechtbank, vredegericht, rechtbank van eerste aanleg, rechtbank van koophandel, ...) en in tweede aanleg (hof van beroep, arbeidshof, ...) zelf te regelen. Zie [http://www.demorgen.be/static/nmc/nmc/varia/redactie/Verslag\\_aan\\_Koning\\_Albert\\_II-1.pdf](http://www.demorgen.be/static/nmc/nmc/varia/redactie/Verslag_aan_Koning_Albert_II-1.pdf). Ook de nota van bemiddelaar Johan Vande Lanotte bevatte de mogelijkheid voor de deelstaten om eigen rechtbanken op te richten. Zie <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.935870>.

20 Zie bijvoorbeeld <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.935870>

21 DUPONT, L. (1986). Welzijnswerk in de schaduw van het strafrecht. Leuven: Acco

22 MEYVIS, W. (2002), "Van private reclassering naar maatschappelijke dienstverlening aan justitiecliënteel" in Handboek Forensisch Welzijnswerk

op organisatorisch vlak het *forensisch* welzijnswerk structureel ingekaderd in het *algemeen* welzijnswerk en werd het opgenomen in de opeenvolgende decreten betreffende het algemeen welzijnswerk.<sup>23</sup> Elk van deze drie ontwikkelingen hebben waarschijnlijk hun eigen merites. Vooral in de sector van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is veel werk verzet en werd de oriëntatie van het hulpverleningspotentieel op deze doelgroep recent ook decretaal verankerd.<sup>24</sup> Maar anderzijds moet toch ook worden vastgesteld dat hiermee wel een verenging heeft plaatsgevonden van het uitgangspunt van een volwaardig aanbod voor alle betrokkenen en voor alle fasen van de strafrechtsbedeling.<sup>25</sup> Hoewel hierin de laatste jaren ook positieve signalen kunnen worden gedetecteerd, kan niet worden ontkend dat het hulp- en dienstverleningsaanbod ten aanzien van niet-gedetineerde justitiabelen op vele plaatsen gewoonweg ontoereikend is. Vele justitiehuisen ervaren dat dagelijks in hun zoektocht naar aansluiting bij de reguliere sectoren. Om die reden is het noodzakelijk dat ook de hulp- en dienstverlening ten aanzien van niet-gedetineerde justitiabelen verder wordt uitgebouwd.<sup>26</sup>

Velen zien in de overheveling van de justitiehuisen een opportuniteit om dit aanbod beter te laten aansluiten op de noden en behoeften vanuit de justitiehuisen. De vraag is echter welke hefboomen de Vlaamse Gemeenschap concreet in handen krijgt om deze ambitie na de overheveling van de justitiehuisen beter te realiseren? Dikwijls gaat het ook louter om een gebrek aan middelen om dit aanbod ten aanzien van niet-gedetineerde justitiabelen uit te bouwen. En aangezien ook de sector van de reclassering (lees: justitiehuisen) zich in de toekomst verder zal moeten ontwikkelen<sup>27</sup>, lijkt het zeer moeilijk om overgehevelde middelen voor de justitiehuisen voor dit hulpverleningsdoeleinde in te zetten. Vanuit het belang van het toekomstig reclasseringswerk moet de positionering ten aanzien van de hulp- en dienstverlening, zowel op organisatorisch vlak als op conceptueel vlak verder worden geanalyseerd.

Ongetwijfeld zal de komst van de justitiehuisen veel onzekerheid opwekken binnen de sector van het forensisch welzijnswerk. Vertrouwde discussies en debatten rond thema's als beroepsgeheim, finaliteit, rapportage, informatieuitwisseling, vertrouwelijkheid, dwang, instrumentalisering, overheidsinmenging en

autonomie zullen nieuw leven worden ingeblazen en bovendien ook op de agenda van de (federale en regionale) beleidsmakers terecht komen.

Tot slot moet hier ook opgemerkt worden dat het overigens niet enkel kan gaan om het algemeen welzijnswerk. Ook andere sectoren zoals samenlevingsopbouw, socio-cultureel werk, volwassenenonderwijs maar voornamelijk de sector van de geestelijke gezondheidszorg, dienen in het debat te worden betrokken. De complementariteit en positionering van reclassering versus hulp- en dienstverlening gaat met andere woorden veel verder dan het algemeen welzijnswerk.

## Operationele uitdagingen

Tot slot brengt een bevoegdheidsoverheveling van dergelijke omvang ook een veelheid aan praktische en operationele uitdagingen met zich mee. Vooreerst moet hierbij de zorg voor een degelijk personeelsbeleid tijdens de overgang van primordiaal belang zijn. Het is essentieel dat zowel de federale staat als de Gemeenschappen voldoende investeren in een transparante en respectvolle overheveling van het personeel. Maar daarnaast zijn er ook een hele reeks uitdagingen met betrekking tot de compatibiliteit van de computertools en de statistische tools (zowel tussen gemeenschappen en federale staat als tussen de gemeenschappen onderling), gebouwen, toegang tot penitentiaire databanken of het centraal strafregister, informatie-uitwisseling tussen toekomstige justitieassistenten en magistraten, toegang van justitieassistenten tot zittingen met gesloten deuren, vertegenwoordiging in internationale organisaties, enzovoort.

## Ter voorlopige afronding: veel werk aan de winkel

De communautarisering van de justitiehuisen is zonder twijfel een nieuwe en belangrijke mijlpaal in de geschiedenis van de overheidsreclassering. Met deze overheveling verschuift alvast het zwaartegewicht van het parajustitieel werkveld van de federale staat naar de drie gemeenschappen.

23 Zie MEYVIS, W., ROOSE, R. en VANDER LAENEN, F., "Van private reclassering naar maatschappelijke dienstverlening aan justitiecliënteel", in ROOSE, R., VANDER LAENEN, F., AERTSEN, I. en VAN GARSSE, L., Handboek Forensisch Welzijnswerk. Ontwikkeling, beleid, organisatie & praktijk, 2012, Academia press, 39.

24 Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, B.S. 11 april 2013.

25 ROOSE, R. en BOUVERNE-DE BIE, M., « Forensisch welzijnswerk: meer dan humane detentie! », Panopticon, 2008, 3.

26 Een concrete aanzet in deze richting is het ontwerp van 4<sup>de</sup> samenwerkingsakkoord rond de hulp- en dienstverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen dat in 2010 tot stand kwam in uitvoering van de nota "Straf- en strafuitvoeringsbeleid van toenmalig minister van Justitie Stefaan DE CLERCK. De tekst van het ontwerpakkoord is terug te vinden in de impactanalyse van de Vlaamse administratie met betrekking tot de 6<sup>de</sup> staats hervorming. Cf. supra.

27 Bemerkt in dit verband bijvoorbeeld de nieuwe uitdagingen die zich aandienen in het kader van eventuele nieuwe autonome straffen zoals het elektronisch toezicht of de probatie, de nieuwe wet internering of de verdere uitbreiding van de rechten van het slachtoffer in dive

Deze overheveling kan niet los gezien worden van de andere justitiële bevoegdheidsoverdrachten uit het Vlinderakkoord. Maar tegelijkertijd kan dit ook niet los gezien worden van de eerdere bevoegdheidsoverdrachten inzake sociale hulpverlening en bijstand aan personen. Ten aanzien van beide fenomenen zullen de justitiehuizen zich in de nabije toekomst moeten verhouden en positioneren. De overheidsreclassering dient zich een nieuwe identiteit aan te meten en (opnieuw) positie in te nemen. De overheveling ervan naar de gemeenschappen als het gevolg van een complex politiek besluitvormingsproces, biedt in elk geval vele opportuniteiten. Enkele hiervan werden in dit artikel verkend maar andere dienen zich in de komende periode ongetwijfeld aan. Het komt er op aan deze opportuniteiten ten volle te benutten en daarbij de uitdagingen niet uit de weg te gaan en de valkuilen te vermijden.

Er is werk aan de winkel. Boeiende tijden breken aan voor degenen die geïnteresseerd zijn in het raakvlak van justitie met andere maatschappelijke sectoren. De communitarisering van de justitiehuizen blaast deze debatten nieuw leven in en zet diverse stakeholders er hopelijk toe aan om zich actief te mengen in dit belangrijke maatschappelijke debat. De verschuiving binnen het parajustitieel werkveld kondigt zich bovendien aan naast andere ingrijpende gebeurtenissen zoals de schaalvergroting binnen de gerechtelijke arrondissementen en het hulpverleningslandschap.

Maar bij dit alles mag de finale drijfveer en ambitie van dergelijke hervormingen niet uit het oog verloren worden, namelijk de zoektocht naar een betere overheidsreclassering ten dienste van zowel de maatschappij, het slachtoffer als de dader.

## Het Vlaamse decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: tussenhalte of eindstation?

Neil Paterson \*

**Na de uitvoering van het eerste Vlaamse Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in alle Vlaamse en Brusselse gevangenissen, werd er sinds 2010 gewerkt aan een decreet betreffende 'de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'. Het decreet werd goedgekeurd door het Vlaams parlement met een ruime meerderheid op 27 februari 2013 en verscheen in het Belgisch staatsblad twee maanden daarna. Het decreet heeft als overkoepelend doel de interdepartementale inzet en organisatie gerealiseerd door middel van het Strategisch Plan te formaliseren en te verankeren naar de toekomst toe. Meer bepaald beoogt het decreet een wettelijke basis te geven voor de coördinatie, planning en uitvoering van het hulp- en dienstverleningsaanbod aan gedetineerden. Voortbouwend op de filosofische principes die vastgelegd werden in het Strategisch Plan, wordt binnen het decreet specifiek vermeld dat gedetineerden én hun directe sociale omgeving recht hebben op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening.<sup>1</sup>**

### Vlaamse hulp- en dienstverlening in de gevangenis – een korte geschiedenis

Het eerste Vlaamse Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden werd goedgekeurd in december 2000 met een operationele duur van 10 jaar. Het plan gaf uitvoering aan de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor bijstand aan personen, meer specifiek de doelgroep gedetineerden. Bijgevolg werd gaandeweg een hulp- en dienstverleningsaanbod in alle gevangenissen in Vlaanderen en Brussel georganiseerd. De achterliggende principes van dit aanbod zijn in overeenstemming met de bevoegdheden van de gemeenschappen omtrent persoonsgebonden materies wat ondermeer betekent dat ondanks de penitentiaire context, het aanbod gebaseerd is op vrijwilligheid.<sup>2</sup> In 2013 heeft elke gevangenis een beleidsmedewerker van de Vlaamse Overheid die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening. Bovendien zijn er in alle gevangenissen trajectbegeleiders van de Centra Algemeen Welzijnswerk die instaan voor de individuele begeleiding van de gedetineerde tijdens detentie. De trajectbegeleiders hebben ook opdrachten om gedetineerden te onthalen en hen te ondersteunen met de voorbereiding op hun terugkeer naar de vrije samenleving. Dit laatste omvat o.a. bijstand bij de opmaak van een reclasseringsplan voor de strafuitvoeringsrechtbank. De CAWs stellen ook organisatieondersteuners ter beschikking die verantwoordelijk zijn voor de praktische en organisatorische onderbouwing van de Vlaamse hulp- en dienstverlenende activiteiten in de gevangenis. De Centra Geestelijke Gezondheidszorg organiseren hulpverlening aan gedetineerden met psychische problemen. In twee gevangenissen waar geïnterneerden verblijven (Gent en Merksplas) hebben centra voor personen met een handicap een werking uitgebouwd. Overigens wordt onderwijs en arbeidstoeleiding aangeboden door respectievelijk de consortia volwassenonderwijs en de VDAB. Ten slotte voorziet vzw De Rode Antraciet gespecialiseerd cursuswerk voor gedetineerden samen met sociaal-cultureel werk en sportpromotie. Al deze activiteiten worden

In het huidige klimaat is de expliciete toekenning van rechten aan gedetineerden geen evidente politieke keuze. Reden genoeg dus om stil te staan bij de totstandkoming en inhoud van dit initiatief. Bovendien kan het gloednieuwe decreet ook bekeken worden als deel van het lopende proces van de communautarisering waarover dit nummer van FATIK gaat.

In deze bijdrage schetsen we eerst als achtergrond de huidige activiteiten van de Vlaamse actoren binnen de gevangensismuren. Vervolgens wordt de inhoud van het nieuwe decreet besproken met bijzondere aandacht voor een aantal pertinente thema's aangekaart door de betrokken statutaire adviesraden en Vlaamse parlementsleden die licht werpen op zowel de sterktes als de zwaktes van het decreet. Ten slotte proberen we een antwoord te formuleren op de vraag: 'tussenhalte of eindstation?'

\* Neil Paterson is stafmedewerker detentie en justitieel welzijnswerk bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

<sup>1</sup> Art. 3 Decr. VI. 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, BS 11 april 2013, 22457.

<sup>2</sup> De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd voor persoonsgebonden materies waaronder elke dienstverlening met een opvoedende of hulpverlenende finaliteit die door de hulpzoekende zonder drang wordt aanvaard.

aangevuld met het werk van verschillende organisaties op een meer lokaal niveau.

## Inhoud van het decreet

De achterliggende redenering en doelen van het decreet zijn in detail uiteengezet in de memorie van toelichting. Ten eerste wordt nadruk gelegd op de noodzaak voor een wettelijke inbedding van het hulp- en dienstverleningsaanbod aan gedetineerden zodat hun rechten als volwaardige burgers kunnen worden gewaarborgd. De gedetineerde heeft dus ook recht op de hulp- en dienstverlening die in de vrije samenleving aanwezig is. Door de vrijheidsberoving moet deze in de gevangenis aangeboden worden. Om een antwoord te bieden op een aantal aanbevelingen van de laatste externe evaluatie van het Strategisch Plan, wordt daarnaast geredeneerd dat meer gecoördineerde en structurele samenwerking nodig is tussen de verschillende Vlaamse diensten die een aanbod organiseren in de gevangenis. Een betere afstemming van het aanbod op de specifieke justitiële context en meer optimale samenwerking met de justitiële diensten binnen de muren worden ook benadrukt.<sup>3</sup> Bijgevolg zijn specifieke coördinatie- en ondersteuningsmechanismen nodig en dit zowel op lokaal als op bovenlokaal niveau. Het belang van de voorbereiding van gedetineerden op re-integratie en de nood aan ondersteuning na vrijlating zijn ook specifiek vermeld. Dus wordt voorzien dat het hulp- en dienstverleningstraject dat een gedetineerde in de gevangenis heeft opgebouwd verder gezet moet worden na ontslag om de kans tot succesvolle re-integratie te verhogen. Daarrond worden alle betrokken diensten geappelleerd om hun verantwoordelijkheid op te nemen en te verzekeren dat de inspanningen binnen de gevangenis nadien tot duurzame resultaten kunnen leiden. Ten slotte verwijst de memorie van toelichting naar het feit dat het decreet een rol kan spelen qua naleving van de toepasselijke Europese wet- en regelgeving en zijn complementariteit met de federale basiswet gevangeniswezen.<sup>4</sup>

In het decreet zelf worden deze thema's verder geregeld door middel van de volgende doelstellingen:

- 1 - de zelfontplooiing van de gedetineerde stimuleren;
- 2 - het sociale, relationele en psychische evenwicht van de gedetineerde herstellen;
- 3 - de negatieve gevolgen voor de gedetineerde en zijn directe sociale omgeving, veroorzaakt door en tijdens de detentie, beperken;
- 4 - de integratie en participatie in de samenleving na de detentieperiode bevorderen;

5 - een proces van herstel tussen dader, slachtoffer en samenleving stimuleren;

6 - de kans op herval beperken.<sup>5</sup>

Deze decretale doelstellingen worden vervolgens vertaald naar een aantal specifieke opdrachten:

*Om de doelstellingen (...) te realiseren, vervult de Vlaamse Regering minstens de volgende opdrachten of neemt ze initiatieven met het oog op de realisatie ervan:*

- 1 - ze bouwt een kwaliteitsvol en integraal hulp- en dienstverleningsaanbod uit voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving;
- 2 - ze maakt het aanbod bekend en motiveert gedetineerden om eraan te participeren;
- 3 - ze ontwikkelt en implementeert samenwerkingsmodellen en organisatievormen om tot een optimale inbedding en integratie van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in de gevangenis te komen met het oog op de grootst mogelijke efficiëntie en effectiviteit van een integraal aanbod hulp- en dienstverlening;
- 4 - ze creëert een draagvlak om hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te organiseren bij de betrokken actoren, de belanghebbenden en de samenleving;
- 5 - ze implementeert, in samenwerking met de betrokken actoren, een personeels- en organisatieontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van de hulp- en dienstverlenende actoren. (art. 5 Decreet 8 maart 2013)

Om deze doelstellingen en opdrachten te concretiseren voorziet het decreet dat op Vlaams niveau, één Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden per legislatuur opgemaakt zal worden. De voorbereiding van dit plan ligt in de handen van een gemengde commissie met leden van alle betrokken Vlaamse beleidsdomeinen samen met vertegenwoordigers uit het middenveld. Elk Strategisch Plan moet goedgekeurd worden door de Vlaamse Regering en meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Na goedkeuring volgt de gemengde commissie de uitvoering van het Strategisch Plan op en kan ze advies uitbrengen over eventuele bijsturing. Op lokaal (gevangenis)niveau zijn er twee actieplannen per legislatuur voorzien waarin de prioriteiten van het Vlaamse Strategisch Plan in een lokale context zullen vertaald worden. Deze actieplannen worden opgemaakt door een beleidsteam samengesteld uit leden van de betrokken organisaties die actief zijn in de gevangenis. De gevangenisdirectie wordt ook uitgenodigd om deel te nemen aan dit forum. Het beleidsteam is ook verantwoordelijk voor de evaluatie en bijsturing van het actieplan. Ten slotte

3 A. Hellemans, I. Aertsen en J. Goethals, *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, Leuven Instituut voor Criminologie, 2008, pg. 134-135.

4 Dossier m.b.t. het decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid, 18 december 2012, Parl. St. VI. Parlement, 2012-2013, nr. 1846-1.

5 Art. 4 Decr. VI. 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, BS 11 april 2013, 22457.

wordt in elke gevangenis een coördinatieteam opgericht met de opdracht om de uitvoering van het actieplan op te volgen (art. 8-11 Decreet 8 maart 2013).

De noodzaak van een goede samenwerking met de Federale Staat wordt ook decretaal bevestigd. Daarom verplicht het decreet dat de Vlaamse hulp- en dienstverlening wordt uitgebouwd in overleg met de Federale instanties met wie een formeel samenwerkingsakkoord kan worden afgesloten. Deze bepaling geldt ook voor andere overheden (art. 7 Decreet 8 maart 2013).

Er zijn ook bepalingen opgenomen in het decreet die een minimum personeelsinzet t.o.v. de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden garanderen. Daartoe wordt voorzien dat in elke gevangenis een beleidscoördinator (voorheen de beleidsmedewerker) van de Vlaamse Overheid aanwezig is. De functies trajectbegeleiding en ondersteuning (allebei toegekend aan de CAW) zijn ook in deze context specifiek vermeld (art. 12 Decreet 8 maart 2013).

Ten slotte, om de samenwerking van de betrokken Vlaamse partners te faciliteren, zijn er een aantal bepalingen in het decreet die een wettelijke basis geven voor de uitwisseling van persoonsgegevens van gedetineerden tussen de verschillende organisaties actief op het terrein (art. 14-16 Decreet 8 maart 2013).

## Bespreking

So far so good. Het decreet is een realiteit en de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden heeft voor haar dertiende verjaardag als cadeau een grondige wettelijke basis gekregen. Maar zoals alle ouders weten, gaat de overgang van puberteit naar volwassenheid bijna altijd gepaard met groei pijnen. In de hieropvolgende paragrafen staan we stil bij een aantal dergelijke uitdagingen m.b.t. het decreet en zijn praktische uitvoering.

## De groei van de gevangenispopulatie en de impact daarvan

Het is geen geheim dat het Belgische gevangenisstelsel met een zwaar overbevolkingsprobleem kampt. In de Vlaamse gevangenissen waren er eind april 2013 5.034 gedetineerden opgesloten in vergelijking met een 'formele' capaciteit van 4.256 (bezettingsgraad van 118%). In Brussel is er zelfs een bezettingsgraad van

145%.<sup>6</sup> Dit ondanks het lopende programma van Justitie om de capaciteit van de huidige gevangenissen te vergroten door nieuwe gevangenissen bij te bouwen en het gebruik van elektronisch toezicht uit te breiden. Bovendien houden de cijfers hierboven geen rekening met de ongeveer 650 gedetineerden die voorlopig in de gevangenis van Tilburg verblijven. België blijft één van de Europese koplopers op het vlak van gevangenisoverbevolking: binnen de landen van de Raad van Europa in 2011 waren er maar zes landen met hogere overbevolkingscijfers.<sup>7</sup>

In zijn statutair advies t.a.v. het decreet aan de verantwoordelijke Vlaams minister Jo Vandeuren, benadrukte de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (hierna de SAR) dat de overbevolking uiteraard ook een effect heeft op de organisatie en de kwaliteit van het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenissen. Belangrijk hieromtrent is dat de personeelsinzet voor hulp- en dienstverlening niet in dezelfde mate gegroeid is als de gevangenispopulatie. De SAR verwelkomde de voorgestelde uitbreiding van het mandaat van de Vlaamse diensten zodat gedetineerden ook ondersteund kunnen worden na hun vrijlating. Echter: om deze ambitieuze doelstellingen te realiseren moet een grondige raming gemaakt worden van wat hiervoor nodig is op het vlak van personeel- en werkmiddelen. Indien de budgettaire ruimte om alle doelstellingen van het decreet tegelijk te realiseren te beperkt zou blijken, vraagt de raad dat er duidelijke prioriteiten op Vlaams niveau zouden gesteld worden en dat deze keuzes transparant zijn voor alle betrokken actoren.<sup>8</sup> Ook tijdens de parlementaire debatten over het decreet werden hier vragen over gesteld: de ambitieuze aard van de decretale doelstellingen en het tekort aan middelen om deze doelstellingen waar te maken kwamen allebei ter sprake.<sup>9</sup>

Gegeven het huidige financiële klimaat is het waarschijnlijk onrealistisch te verwachten dat er voldoende bijkomende middelen zullen vrijgemaakt worden om alle doelstellingen van het decreet in hun breedste interpreteerbare zin uit te voeren. Maar als dat inderdaad het geval is, heeft de SAR dan gelijk? Moet het beleid duidelijkere strategische en operationele prioriteiten stellen en zo ja, wat betekent dat in de praktijk? Bijvoorbeeld: is het realistisch om alle gedetineerden proactief te bereiken? Indien niet: wie zijn de prioritaire groepen voor de hulp- en dienstverlening? Zijn prioritaire groepen of individuen geïdentificeerd op basis van welzijns-

<sup>6</sup> Bevolkingscijfers DG-EPI, 24/04/2013. In Wallonië op hetzelfde moment was de bezettingsgraad 129%. In totaal waren er 11.627 gedetineerden opgesloten in België, een bezettingsgraad van 124%.

<sup>7</sup> M.F. Aebi & N. Delgrande, Council of Europe Annual Penal Statistics. SPACE I. Survey 2011, Strasbourg: Council of Europe, 2013.

<sup>8</sup> Strategisch Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin, Advies over de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, 4 juli 2012 nr. 20120704.

<sup>9</sup> Dergelijke vragen werden gesteld door o.a. Marijke Dillen (Vlaams Belang), Peter Gysbrechts (Open VLD), Mieke Vogels (Groen) en Else de Wachter (sp.a). Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid m.b.t. het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, 19 februari, 2013, Parl. St. VI. Parlement, 2012-2013, nr. 1846-3 en Handelingen plenaire middagvergadering van het Vlaams Parlement, 27 februari 2013, Parl. St. VI. Parlement, 2012-2013, nr. 27.

of gezondheidsbehoefte of moeten bezorgdheden over gepleegde feiten en recidive ook aan bod komen? Wat denkt Justitie hierover? Hoe kan het Vlaamse aanbod best afgestemd worden op dat van Justitie? Welke invulling gaat een toekomstige Vlaamse Regering en/of Parlement geven aan de decretale doelstellingen? Dergelijke discussies vormen een reële uitdaging voor een Vlaams beleid dat tot nu toe grotendeels gebaseerd wordt op een cliëntbepalend model van hulp- en dienstverlening waarin het 'rechtsburgerschap' van de gedetineerde centraal staat. Het valt af te wachten hoe deze dilemma's zullen uitgeklaard worden in het toekomstige beleid en meer bepaald in het eerste Strategisch Plan in het post-decreet tijdperk.<sup>10</sup>

## Ondersteuning van gedetineerden na ontslag

Tot nu toe ligt het zwaartepunt van de Vlaamse hulp- en dienstverleningsactiviteiten binnen de gevangenis muren. Tot op zekere hoogte was deze positie begrijpelijk tijdens de opstartfase van het oorspronkelijke Strategisch Plan omdat prioriteit moest gegeven worden aan de oprichting van een basisaanbod van alle beleidsdomeinen in de gevangenis zelf. Maar met de goedkeuring van het decreet zijn de betrokken Vlaamse diensten geconfronteerd met een nieuwe uitdaging: wat moet gebeuren om gedetineerden beter te ondersteunen na hun vrijlating uit de gevangenis? En bovendien: hoe kan een dergelijk aanbod ontwikkeld worden op een manier die optimaal afgestemd wordt met de federale diensten die hier ook voor bevoegd zijn?

De SAR vond het positief dat het decreet formeel bevestigt dat re-integratie in de samenleving na de detentieperiode ook een kerntaak is van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Vlaanderen. Maar er is wel nog werk aan de winkel om dit te concretiseren. Bijvoorbeeld verwees de raad naar het feit dat de samenwerking tussen de CAW en justitie op het vlak van reclassering niet altijd evident is, vooral omdat verschillende visies en bevoegdheden t.a.v. de resocialisatie van gedetineerden tussen de Vlaamse- en federale diensten bestaan. De strafuitvoeringsrechtbanken zijn vragende partij voor een betere samenwerking met de Vlaamse diensten. Dus moeten deze visie- en rolverschillen uitgeklaard worden, meende de raad. Idealiter moeten de CAW trajectbegeleiders ook de capaciteit krijgen om steun te bieden aan gedetineerden zowel tijdens hun gevangenisstraf als voor een bepaalde periode na hun vrijlating wanneer mensen vaak het meest kwetsbaar zijn. Maar zoals hierboven werd vermeld zal

dit geen evidentie zijn gegeven de beschikbare middelen en de nog stijgende gevangenispopulatie.<sup>11</sup>

## Hulp- en dienstverlening aan de directe sociale omgeving van gedetineerden

Het decreet geeft de opdracht aan de Vlaamse diensten in de gevangenis om een aanbod te organiseren zowel voor gedetineerden als hun directe sociale omgeving. In het oorspronkelijke ontwerp van decreet stond nochtans geen verwijzing naar de directe sociale omgeving van gedetineerden in zijn formele doelstellingen. Deze lacune werd benadrukt door de SAR in zijn advies. De raad wees erop dat zonder specifieke verankering in de doelstellingen en opdrachten van het decreet, de kans groot is dat de hulp- en dienstverlening aan de directe sociale omgeving van gedetineerden geen voorrang zou krijgen door de beperkte beschikbare middelen en andere concurrerende prioriteiten. De belangrijke rol van sterke informele netwerken rondom de gedetineerde bij een succesvolle re-integratie in de samenleving na ontslag en de gevolgen van detentie op de naastbestaanden op zich lagen achter deze bezorgdheid.<sup>12</sup> Als gevolg van dit advies werd het ontwerp van decreet door de Vlaamse regering gewijzigd.

Ondanks deze aanpassing kwam de positie van naastbestaanden van gedetineerden nog eens ter sprake tijdens de bespreking van het decreet door de Commissie Welzijn van het Vlaams Parlement. Terwijl ze allebei de opnemings van naastbestaanden als doelgroep binnen het decreet verwelkomden, stelden Marijke Dillen (Vlaams Belang) en Mieke Vogels (Groen) vragen over de behoeften van naastbestaanden en de middelen nodig om aan deze behoeften te voldoen.<sup>13</sup>

Doordat de positie van naastbestaanden als doelgroep nu decretaal bevestigd wordt, is de finale versie van het decreet ongetwijfeld een verbetering op zijn voorganger. Bijgevolg hebben de CAWs al stappen gezet om de behoeften van naastbestaanden tegen het licht te houden zodat de juiste werkmethodieken kunnen gebruikt worden om tegemoet te komen aan deze noden. Niettemin zijn de bezorgdheden van de parlementsleden en de SAR niet helemaal weggewerkt. Het valt af te wachten welke plaats in de rangschikking van prioriteiten deze groep zal krijgen in het toekomstige Strategisch Plan en zijn bijhorende actieplannen op gevangenisniveau.

10 Voor een nadere bespreking van deze kwesties zie G. Vanherk en N. Paterson, "Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden strategisch plannen. Wat valt er te vieren, maar vooral: wat ligt er voor ons?", FATIK, 2011, nr. 132, 20-26.

11 Strategisch Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin, Advies over de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, 4 juli 2012 nr. 20120704. Dit punt werd ook aangekaart tijdens de behandeling van het decreet door de Commissie welzijn.

12 Strategisch Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin, Advies over de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, 4 juli 2012 nr. 20120704.

13 Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid m.b.t. het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, 19 februari, 2013, Parl. St. VI. Parlement, 2012-2013, nr. 1846-3.

## Hervalpreventie

Op zich zit de zesde doelstelling van het decreet, m.n. 'de kans op herval beperken,' gezellig samen met de vijf doelstellingen die eraan voorafgaan. Toch maakte deze doelstelling rond hervalpreventie geen deel uit van het oorspronkelijke ontwerp van decreet maar is ze tot stand gekomen wegens een amendement ingediend door het Vlaams Belang en Open VLD tijdens de behandeling van het decreet door de Commissie welzijn. Dit werd unaniem aangenomen door de leden van de Commissie. De nood aan een dergelijk amendement werd vroeger gesuggereerd door de SAR in zijn advies, maar werd op dat moment niet aanvaard door minister Vandeurzen.<sup>14</sup>

In tegenstelling tot de andere doelstellingen van het decreet die allemaal een welzijns-gericht karakter hebben, kan hervalpreventie ook in een meer controle-gerichte manier geïnterpreteerd worden. Dit betekent uiteraard niet dat het Vlaamse beleid t.a.v. gedetineerden morgen al zal veranderen want de uitgangspunten van het decreet liggen duidelijk nog in een welzijns-gerichte richting. Bovendien is een dergelijk zwart-wit onderscheid tussen 'welzijn' en 'controle' onvoldoende genuanceerd: beide aspecten zijn al terug te vinden in, bijvoorbeeld, de respectievelijke opdrachten van de CAW trajectbegeleiders in de gevangenis én de psychosociale diensten van justitie.

Toch is dit een interessante ontwikkeling. Het beleid heeft een nieuw instrument in handen dat, als men wil, kan gebruikt worden om andere accenten te leggen binnen het hulp- en dienstverleningsaanbod van de toekomst. Zelfs als dat niet het geval is, wordt het een uitdaging voor de diensten actief op het terrein om te tonen hoe hun activiteiten bijdragen tot het beperken van herval.<sup>15</sup>

## De overheveling van de justitiehuisen en de toekomstige verhouding met de Vlaamse hulp- en dienstverlening in de gevangenis

Zoals beschreven in andere bijdragen in dit nummer, werd de overheveling van de justitiehuisen naar de gemeenschappen voorzien in het huidige regeerakkoord en dit als deel van de zesde staats hervorming. Deze ontwikkeling is niet enkel van symbolisch belang: op termijn biedt de hertekening van het juridische en hulpverleningslandschap de gelegenheid om aspecten van het strafuitvoeringsbeleid een andere klemtoon te

geven en de samenwerking van de verschillende diensten die bevoegd zijn voor de opvolging en ondersteuning van gedetineerden beter te coördineren. Maar zijn er specifieke gevolgen van deze verandering voor de Vlaamse hulp- en dienstverlening in de gevangenis en in welke mate wordt er rekening mee gehouden in het decreet?

Die vragen werden ook gesteld door Mieke Vogels (Groen) in de Commissie Welzijn. Hoewel verheugd over het feit dat het decreet verbeterde continuïteit van de begeleiding van de gedetineerden beoogt, uitte mevrouw Vogels haar bezorgdheid over de coherentie van het beleid. Ze benadrukte de nakende overheveling van de justitiehuisen en de bijhorende kans om die beter in te schakelen in het kader van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Bijgevolg rees de vraag waarom nu een kaderdecreet wordt gemaakt dat geen enkele link legt met de justitiehuisen. Het was beter geweest om nog enkele jaren te wachten en vervolgens een decreet te schrijven dat de nieuwe Vlaamse bevoegdheden integreert. In antwoord op deze vragen verwees minister Vandeurzen naar het lopende werk om een groenboek m.b.t. de bijkomende Vlaamse bevoegdheden voor te bereiden. Uit dit groenboek zal moeten blijken hoe de nieuwe bevoegdheden kunnen worden geïntegreerd. Desnoods kunnen bepaalde decreten aangepast worden maar op dit moment acht hij het niet dadelijk nodig om de concrete dienstverlening in de gevangenis te veranderen. Bovendien is het niet de bedoeling om een groenboek te gebruiken om duidelijkheid te verschaffen. Wel wordt een aantal toekomstige beleidsopaties uiteengezet waarop concrete beslissingen kunnen gebaseerd worden.<sup>16</sup>

Beide perspectieven zijn begrijpelijk. Er gaan voldoende uitdagingen gepaard met de pure administratieve overheveling van een federaal departement naar de Vlaamse gemeenschap op redelijk korte termijn zonder de bijhorende complexiteit van een bredere positioneringsoefening waarin de verhouding met andere relevante Vlaamse en federale diensten volledig uitgeklaard moet worden. Maar het lijkt onwaarschijnlijk dat deze grondige hertekening van het juridische landschap geen gevolgen zal hebben voor het toekomstige Vlaamse aanbod aan gedetineerden en andere plegers van strafbare feiten. De uitbreiding van het mandaat van de Vlaamse diensten in de gevangenis met ondersteuning van gedetineerden na ontslag én de nieuwe decretale doelstelling rond hervalpreventie brengt,

14 Strategisch Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin, *Advies over de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, 4 juli 2012 nr. 20120704. De minister redeneerde dat het beperken van herval wel een resultaat van de hulp- en dienstverlening kon zijn, maar vormde geen prioritaire doelstelling voor alle betrokken actoren. Bron:- Nota aan de leden van de Vlaamse Regering betreft: voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening, Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 12 juli 2012, Parl. St. VI. Parlement, 2012-2013

15 Bijvoorbeeld, het 'Good Lives' interventiemodel mikt o.a. op hervalpreventie maar expliciet vanuit een welzijnsinvalshoek.

16 Verslag namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid m.b.t. het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, 19 februari, 2013, Parl. St. VI. Parlement, 2012-2013, nr. 1846-3.



ten minste op papier, het aanbod aan gedetineerden heel dicht bij dat van de justitiehuisen en dit op het moment dat de laatstgenoemde op het punt van hun overheveling staan. Bovendien hebben eerdere staats-hervormingen ertoe geleid dat een dergelijke overlap in bevoegdheden is tot stand gekomen. De psychosociale dienst van justitie en de CAW trajectbegeleiders in de gevangenissen zijn allebei bevoegd, niet enkel voor de voorbereiding op reclassering, maar ook voor het onthaal van gedetineerden en voor crisisinterventiewerk om de detentieschade te beperken.<sup>17</sup> De toevoeging van hervolprevenctie aan de decretale doelstellingen van de Vlaamse diensten heeft deze overlap versterkt.

## Besluit: eindhalte of tussenstation?

Nog voor de inkt van het huidige regeerakkoord droog was, begon men te speculeren over de nood aan een zevende staats-hervorming. Een dergelijke discussie ligt buiten de parameters van deze bijdrage ondanks het feit dat de overheveling van maar één deel van het strafuitvoeringsapparaat, m.n. de justitiehuisen, alle kentekens van een 'work in progress' heeft. Wat moet blijken uit de voorgaande discussie is dat het begrip 'work in progress' evenzeer van toepassing is op de huidige ontwikkelingen m.b.t. de Vlaamse hulp- en

dienstverlening aan gedetineerden. Het decreet is ongetwijfeld een belangrijke mijlpaal op een reis die meer dan twintig jaar geleden begon. Het vertrekpunt is nog net in zicht, we weten waar we nu staan maar de eindbestemming is misschien minder duidelijk. Dit geldt ook voor onze medereizigers. Op Vlaams niveau bevestigt het decreet dat de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden geen voorbijgaande fase is. Bovendien creëert het decreet een beleids- en parlementair kader waarbinnen heel wat toekomstige uitdagingen kunnen worden uitgeklaard. Maar toch staan tal van belangrijke vragen voor ons op het spoor: hoe kunnen de ambitieuze doelstellingen van het decreet een realiteit worden? Welke moeilijke beleidskeuzes moeten worden gemaakt? Zal de volgende Vlaamse regering een andere klemtoon geven aan het beleid? Hoe kunnen de rollen van de Vlaamse diensten en hun partners van justitie beter afgestemd worden op elkaar? Daarnaast beweegt het landschap rond ons. De gevolgen van de overheveling van de justitiehuisen zijn op dit ogenblik niet duidelijk. En we weten natuurlijk niet of dit maar de eerste fase van een grootschaliger communautariseringsproces is waardoor alle componenten van het Belgische strafuitvoeringsapparaat een bevoegdheid van de gemeenschappen zullen worden. We hebben onze eindbestemming duidelijk nog niet bereikt.

*17 Voor de PSD vloeien deze bevoegdheden voort uit de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, het Koninklijk besluit van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden en de wet van 19 maart 2013 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten. Voor de CAW gelden de bepalingen van het decreet van 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk, de MO van november 2008 m.b.t. de bijdrage van het algemeen welzijnswerk tot de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in het kader van het Vlaams strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' en het decreet van 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.*

## Investeren tot aan de bevoegdheidsoverheveling

FATIK sprak met minister van Justitie Annemie Turtelboom

Neil Paterson & Luc Robert \*

Toen na een wereldrecord regeringsonderhandelingen het zogenaamde 'Vlinderakkoord' in het najaar van 2011 werd voorgesteld, bleek daaruit dat het federale departement Justitie mee in het bad van de staatshervorming is getrokken. De Justitiehuisen en hun takenpakket krijgen naast andere justitiebevoegdheden een expliciete vermelding in de lijst van over te hevelen beleidsinstrumenten. In het regeerakkoord staat dat als volgt te lezen: "Justitiehuisen: Communautarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafuitvoering, slachtofferonthaal, eerstelijns hulp en betoelaagde opdrachten".<sup>1</sup> Meteen na deze passage wordt een samenwerkingsakkoord aangekondigd tussen de federale staat en de deelstaten.

Inmiddels rest nog een jaar voor de huidige legislatuur. FATIK wou weten hoever de voorbereidingen op de overheveling van de Justitiehuisen staan, welke uitdagingen er zijn en wat de minister vindt van deze overdracht van een belangrijk deel van haar huidige bevoegdheden. Op 25 april ging federaal minister van Justitie Annemie Turtelboom (Open VLD) op de vragen van FATIK in.<sup>2</sup>

**FATIK: Met de overheveling van de Justitiehuisen wordt de strafuitvoering gedeeltelijk gecommunautariseerd. Dat is een belangrijke symbolische en feitelijke stap. Wat waren bij de regeringsonderhandelingen de belangrijkste drijfveren en overwegingen om tot deze stap over te gaan?**

**Minister Turtelboom:** Op een bepaald moment wil je de Gemeenschappen meer verantwoordelijk maken voor strafuitvoering en dan ga je natuurlijk kijken bij die zaken die op dit moment al het meest aansluiten bij het werk van de Gemeenschappen. Als je kijkt naar het stuk van de keten dat nog net geen Justitie is, bijvoorbeeld de bijzondere jeugdzorg of drugbehan-

delingskamers, daar zit je vaak al op een raakvlak met justitie en dan is het eigenlijk logisch dat je begint die bevoegdheden te communautariseren die daar het meest bij aansluiten: werkstraffen, alternatieve straffen, elektronische enkelbanden, eigenlijk het ganse pakket van de justitiehuisen. De grote uitdaging zal zijn om er voor te zorgen dat er heel snel goede uitvoerbare protocollen blijven bestaan met het gedeelte van de strafuitvoering die federaal blijft, de gevangenis. Je hebt die raakvlakken meer en meer en wat doe je nu? Je trekt eigenlijk de lijn waar de bevoegdheden van de Gemeenschappen al waren en die trek je gewoon een stuk verder in de keten door en je maakt hen ook voor een stuk verantwoordelijk voor het begin van de strafuitvoeringsketen.

**FATIK: Wat is de huidige stand van zaken in het overhevelingsproces?**

**Minister Turtelboom:** Onze teksten in de voorbereidende fase zijn al een paar maanden volledig klaar. Dat is één van de punten die op de agenda staan van de Comori.<sup>3</sup> In de week van 13 mei zullen die besproken worden. Ik verwacht dat het luik over justitie zeer vlot zal gaan, omdat dat al zeer minutieus is voorbereid geweest en ik verwacht daar geen al te grote knelpunten over de teksten van het institutioneel akkoord. Het is ook duidelijk op zich.

Op die manier geef je voor een stuk de bevoegdheid aan de Gemeenschappen om zelf een strafuitvoeringsbeleid voor die korte straffen te voeren, wat zeker toch ook belangrijk is. Als je kijkt naar de grootstedelijke problematiek – ik wil niet de vinger wijzen naar grote steden, maar waar die problematiek toch proportioneel meer aan bod komt –, dat zij dan ook voor een stuk hun eigen beleid kunnen bepalen.

\* Neil Paterson is stafmedewerker detentie en justitieel welzijnswerk bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Luc Robert is contractueel onderzoeker, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker Leuven Instituut voor Criminologie (LINC).

<sup>1</sup> Algemene beleidsnota van 22 december 2011 betreffende de Staatshervorming, Parl.St. Kamer 2011-12, nr.53K1964/016, 36.

<sup>2</sup> De vragen werden op voorhand aan het kabinet overgemaakt.

<sup>3</sup> Dit verwijst naar het Uitvoeringscomité voor de Institutionele Hervormingen, het comité dat de zesde staatshervorming voorbereid. Comori verwijst naar de Franstalige benaming, het 'Comité de Mise en Oeuvre des Réformes Institutionnelles'.



**FATIK: Is de overheveling van de justitiehuisen met de korte straffen geen punt van overslag: voor het eerst een stuk strafuitvoering overhevelen roept de vraag op naar waar dit zal eindigen - bij de strafuitvoering die volledig wordt overgeheveld, tot en met de gevangenen?**

**Minister Turtelboom:** Het is een heel bewuste stap van deze acht partijen om de strafuitvoering voor een stuk te laten overvloeien naar de Gemeenschappen en hen autonomie te geven over de manier waarop ze dat invullen. Dat is een bewuste keuze geweest. Inderdaad is het perfect mogelijk dat je op een bepaald moment in die situatie komt. Als je kijkt naar Duitsland, ik denk dat Duitsland het land is waar dat heel veel van strafuitvoering bij de *Länder* zit. Ik denk dat in Duitsland het federale niveau zich bezighoudt met het grondwettelijk hof en enkele andere bevoegdheden, maar dat op het vlak van de strafuitvoering de *Länder* heel veel bevoegdheden hebben, zelfs het gevangeniswezen.

**FATIK: Ziet u ook valkuilen bij deze bevoegdheidsoverheveling?**

**Minister Turtelboom:** De grootste uitdaging gaat zijn om te zorgen dat er goede samenwerkingsprotocollen zijn en dat die er ook heel snel zijn, omdat je natuurlijk

een wisselwerking blijft hebben tussen een justitiehuis en Justitie. Dergelijke samenwerkingsprotocollen heb je ook nodig in zaken die al jaren geregionaliseerd zijn, eigenlijk heb je die nodig telkens verschillende diensten met elkaar moeten samenwerken. Wij merken dat ook: het Directoraat-generaal Justitiehuisen moet vaak samenwerken met het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen om resultaten te kunnen boeken. Hier zit je in dezelfde situatie. Je moet goed samenwerken. Maar je merkt dat bijvoorbeeld ook elders. Wat de zaak Jonathan Jacob voor mij vooral geleerd heeft, is dat de samenwerking justitie, psychiatrie, welzijn, dat we die terug moeten scherper stellen. Psychiatrie zegt: 'ik ga die persoon niet opvangen', waarna hij bij de politie terecht komt. Dit is een heel complex geval, voor de politie en Justitie. Maar je mag niet het resultaat hebben dat er nu dramatisch is gebeurd.

Samenwerking is eigen aan verschillende diensten. Bij andere diensten is dat al jaren aan een stuk gegroeid, die protocolakkoorden. Hier ga je in het begin veel op samenwerking moeten inzetten. Je hebt bijvoorbeeld iemand die de voorwaarden van zijn enkelband schendt, die gaat naar de gevangenis of kan dan nadien terugkomen in de voorwaarden van de enkelband. Daar zal dus een zeer goede wisselwerking

moeten zijn. Voorgangers hebben dat ooit 'samenwerkingsfederalisme' genoemd.

## **FATIK: Heeft u er zicht op wanneer juist de bevoegdheidsoverdracht van de justitiehuizen zal gebeuren?**

**Minister Turtelboom:** Nee, dat hangt eigenlijk gewoon samen met de globale beslissing wanneer eigenlijk alle bevoegdheden worden overgedragen. En ik denk dat het nog onderwerp is van discussie op dit moment binnen de *comori*. Iedereen wil snel gaan met het stemmen van de teksten, maar de exacte datum van de overdracht zit eigenlijk nog in politiek overleg.

## **FATIK: Bij de vorige staats hervorming werd Vlaanderen bevoegd voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de gevangenissen. Maar we zitten nu met een situatie waar zowel de psychosociale dienst (PSD) als de Vlaamse diensten bevoegdheden hebben op het vlak van onthaal van gedetineerden, crisisinterventie, en voorbereiding van reclassering van gedetineerden, een situatie die niet echt optimaal is. Dit leidt tot onduidelijkheid op de werkvloer die jaren na de feiten nog niet is uitgeklaard. Hoe kan dergelijke situatie van overlap in de toekomst voorkomen worden?**

**Minister Turtelboom:** Dat kan je alleen maar doen door het duidelijker uit te klaren, door daarover meer afspraken te maken. Met het extra stuk dat nu wordt gecommunautariseerd, zal dat inderdaad ook moeten uitgeklaard worden. Met de extra bevoegdheden die overgedragen worden, zal dat ook verbeteren.

Ik moet wel zeggen dat, ook al gaan die bevoegdheden over, wij op dit moment nog keihard in onze justitiehuizen investeren. Vorig jaar hebben we nog 2 miljoen euro extra gekregen voor de enkelbanden, om onze wachtlijsten weg te werken. We hebben die nu grotendeels weggewerkt. Er heerst hier helemaal niet de houding van, 'oei, dat wordt toch ooit gecommunautariseerd, we gaan daar niet meer in investeren', integendeel. We zijn het informaticasysteem nog aan het updaten, zodanig dat we nog meer enkelbanden kunnen plaatsen. We hebben een nieuw systeem van enkelbanden geïnstalleerd, die met de spraakherkenning. We hebben een wet laten stemmen om de enkelbanden met GPS mogelijk te maken. We investeren dus nog heel sterk in die diensten omdat ik het gewoonweg belangrijk vind een goede strafuitvoering te hebben.

## **FATIK: Heeft u als Minister van Justitie tot hertoe ervaren of er diverse accenten en verschillen ten aanzien van Justitie bestaan in de verschillende gemeenschappen?**

**Minister Turtelboom:** Ja, er zullen verschillen zijn. De aanpak van jeugdcriminaliteit heeft andere accenten in

het noorden ten opzichte van het zuiden van het land. Nu al. En dat is net de reden dat die communautarisering goed is: dat elke taalgemeenschap voor een stuk zijn eigen beleid kan voeren en dat eigen beleid ook naar de bevolking gaat verdedigen. Dat men zegt: 'kijk, wij zijn heel streng naar bepaalde vormen van jeugdcriminaliteit', en dat anderen zeggen, 'wij willen dat toch wel op een andere manier aanpakken'. Als politica heb ik respect voor iedereen zijn mening, maar ik denk dat het op die manier ook een stuk beter zal aansluiten bij de visie die een taalgemeenschap heeft op bepaalde problematieken. Hetzelfde met het jeugdsanctierecht dat ook overgedragen zal worden omdat dat al jaren aan een stuk aanleiding heeft gegeven tot polemieken over vragen zoals wat de leeftijdsgrens moet zijn, voor welk feiten, hoe we iemand willen berechten, op welke manier we iemand voor welke rechtbank willen, waarbij je voelt dat er een andere visie is tussen het noorden en het zuiden van het land. Met deze staats hervorming kom je daaraan ook tegemoet.

## **FATIK: Hoe kijkt u zelf naar deze de-federalisering van Justitie?**

**Minister Turtelboom:** Ik zal een minister zijn die tijdens haar legislatuur ongelofelijk veel bevoegdheden afstaat. Niet alleen door de de-federalisering, maar ook door de justitiehervorming, waarbij we grotere arrondissementen maken en die arrondissementen ook veel meer beleidsverantwoordelijkheid geven. Ik zal misschien de geschiedenis wel ingaan als de minister van justitie die eigenlijk ontzettend veel autonomie geeft aan de gerechtelijke arrondissementen en bevoegdheden afstaat aan de Gemeenschappen.

Ik vind dat een goede zaak. Als ik over de justitiehervorming spreek: het nut ontgaat mij nog elke dag waarom het wc-papier voor het justitiepaleis in Brugge moet besteld worden in Brussel. Ik vind dat je macht en bevoegdheden moet kunnen afgeven om de winkel beter te doen werken. Dat is het ook, het is een stuk afstaan om meer op de essentie te kunnen concentreren. Bij het aantal parlementaire vragen in dat genre, waarbij mensen zeggen 'hoe komt dat nu toch', denk ik, ja, dat hoort niet voor een beleidsmaker. In de periode dat ik minister van justitie ben, wil ik hervormingen doorvoeren die voor mij een prioriteit zijn: de justitiehervorming, de strafuitvoering, en daar laat mij dat compleet neutraal of dat gecommunautariseerd wordt of niet. Het belangrijke is daarbij te zorgen dat het op een goede, decante manier gebeurt. Dat het uitzonderlijk goede werk dat de justitiehuizen nu neerzetten, dat zij dat kunnen blijven doen.. Ik blijf daar voor werken, of dat je dan op een bepaald moment een deel van die bevoegdheden afstaat, het belangrijkste is niet het gekissebis onder politici. Het belangrijkste zijn de resultaten die je neerzet voor de bevolking.

**FATIK: Hoe ziet u dat in de toekomst zelf verder evolueren, die communautarisering? Is dit een tussenstop of een eindstation?**

**Minister Turtelboom:** Ik ben er van overtuigd dat het communautaire in ons land altijd *'work in progress'* zal zijn. Altijd. Met dit akkoord doen we een gigantisch grote staatshervorming, ten bedrage van 16 miljard euro. De grootste staatshervorming die er ooit is gebeurd, wanneer die klaar is. De grote uitdaging zal zijn: één, voor ons, om er voor te zorgen dat de teksten klaar zijn en gestemd worden, dat de staatshervorming effectief gebeurt, maar dan gaat de tweede stap zijn: wat doen de gemeenschappen met dat beleid? Ik hoop dat er heel snel een debat komt in bvb Vlaanderen over hoe men zal omgaan met die alternatieve straffen, met werkstraffen, met de elektronische enkelband. Hetzelfde met de andere bevoegdheden die gecommunautariseerd worden, zoals de kinderbijslag.

Uiteraard moet dan in Vlaanderen en de andere Gemeenschappen het debat gevoerd worden. Gaan we

het bestaande systeem nu veranderen of niet? Want dat is net de bedoeling om meer autonomie te geven, dat men ook de eigen accenten kan leggen. En op het moment dat de contouren van onze staatshervorming vastliggen, hoop ik dat het debat op niveau van de Gemeenschappen snel zal beginnen. Men moet niet wachten tot het gestemd en in uitvoering is om met die debatten te beginnen. Ik hoop dat het politiek debat zal gevoerd worden. Nu is dat nog vooral technisch, die staatshervorming. Ik hoop dat het ook levend wordt in Vlaanderen en de andere gemeenschappen. Het is een beleidsinstrument, ik hoop dat de Gemeenschappen dat beleidsinstrument ook gaan gebruiken. Ik hoop dat de autonomie die wij nu vanuit het federale geven, enkelbanden, alternatieve straffen en werkstraffen, dat de Gemeenschappen die autonomie ook echt gaan invullen en dat daar het inhoudelijke debat zal starten over wat zij er willen mee doen. Mijn visie op federaal vlak is daar duidelijk op gekend, ik hoop dat de Gemeenschappen daarover ook zo snel mogelijk een visie ontwikkelen.

## De (toe)komst van de Justitiehuizen: een vooruitblik vanuit Vlaanderen?

FATIK sprak met Vlaams minister van Welzijn Jo Vandeurzen

Neil Paterson & Luc Robert \*

Bij de zesde staats hervorming zal de bevoegdheid voor de justitiehuisen naar de gemeenschappen verhuizen. Vlaanderen krijgt bij de uitvoering van de staats hervorming de nu nog federale justitiehuisen onder de vleugels en wordt dan mee verantwoordelijk voor een deel van de uitvoering van de straf. FATIK wou weten hoe de huidige Vlaamse regering zich voorbereidt op deze nieuwe bevoegdheid en wat daarbij de stand van zaken is. Vlaams minister van Welzijn Jo Vandeurzen (CD&V) toonde zich meteen bereid om ons daarover te woord te staan.

Op 18 april sprak FATIK met minister Vandeurzen.<sup>1</sup> Gedurende ruimschoots 40 minuten lichtte de minister toe hoe vanuit de Vlaamse regering voorbereidingen getroffen worden om de nieuwe bevoegdheden in te vullen en zette hij uiteen wat de uitdagingen zijn, welke opportuniteit deze staats hervorming inhoudt, maar ook welke mogelijke bedreigingen hij ziet.<sup>2</sup>

**FATIK: Onze eerste vraag gaat over de bevoegdheden van de justitiehuisen die naar Vlaanderen komen. Wat is momenteel de stand van zaken in die bevoegdheids-overheveling van de Justitiehuisen in het bijzonder naar Vlaanderen toe? Hoe gebeurt dat momenteel? Hoe wordt dat vanuit Vlaanderen voorbereid?**

**Minister Vandeurzen:** Op dit moment weten we nog niet exact hoe de juridische formulering van die bevoegdheidsoverdracht er zal uitzien. Daarvoor is het wachten tot op het moment dat in het federaal parlement die teksten worden ingediend. Vervolgens is het ook wachten op hoe die teksten in de loop van de debatten zullen evolueren – want ik kan mij voorstellen dat daarover ook parlementaire vragen en voorstellen tot verduidelijking komen. We moeten dus met voorzichtigheid spreken over details, omdat we deze nog niet exact kennen. Als je bekijkt wat er in de sfeer van

justitie overkomt naar Vlaanderen, dan heb je drie grote luiken. Je hebt de impact van de Gemeenschappen op het vervolgingsbeleid, het injunctierecht, de betrokkenheid in de werking van het College van Procureurs-generaal, en de betrokkenheid in de opmaak van het nationaal veiligheidsplan. Dat zijn, laten we zeggen, *issues* van één aard. Daarnaast heb je het jeugdsanctierecht als een belangrijk onderdeel. Ten derde zijn er de Justitiehuisen die overkomen.

In de schoot van de regering is de afspraak gemaakt dat we het debat in Vlaanderen over die nieuwe bevoegdheden (maar ook over andere bevoegdheden zoals ouderenzorg, werk, enzovoort) zullen voorbereiden door te werken met een groenboek. Dat is een boek waarin de Vlaamse overheid de omgevingsanalyse maakt rond welke vragen zich opdringen als die bevoegdheden overkomen. Het groenboek geeft aan wat mogelijke pistes en benaderingen kunnen zijn, maar neemt eigenlijk geen positie in. De bedoeling is dat, op het moment dat op het federale niveau voldoende de omvang van de operatie gestabiliseerd en duidelijk is, het groenboek wordt gefinaliseerd door de Vlaamse overheid en dan publiek wordt gemaakt. Wij gaan er van uit dat op dat ogenblik in eerste instantie het Vlaams parlement, maar ook de academische wereld, iedereen, zal beginnen te reflecteren en zal beginnen beschouwingen te maken over de manier waarop de keuzes moeten georiënteerd worden. Dat is de redenering. We hebben afgesproken in de regering dat een aantal stukken van het justitiële beleid ook via collega Bourgeois als vakminister opgevolgd worden. Dat heeft vooral te maken met vervolgingsbeleid, waar we iets minder in betrokken zijn. Voor de justitiehuisen en het jeugdsanctierecht bereidt de vakminister van Welzijn dat voor.

**FATIK: Hoe wordt die voorbereiding georganiseerd?**

**Minister Vandeurzen:** Wij proberen in kaart te brengen wat de bevoegdheden zijn in het akkoord. De teksten

\* Neil Paterson is stafmedewerker detentie en justitieel welzijnswerk bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Luc Robert is contractueel onderzoeker, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC).

1 De vragen voor het gesprek werden op voorhand aan het kabinet overgemaakt.

2 Op 3 mei gaf minister Jo Vandeurzen tijdens een studiedag te Leuven een presentatie met als titel: 'De zesde staats hervorming: welke implicaties voor de justitiële bevoegdheden?'. Die presentatie behandelt in belangrijke mate dezelfde thematiek en staat integraal online. Zie <http://www.law.kuleuven.be/linc/actualiadag>



van het Vlinderakkoord zijn uiteraard gekend. Wij inviteren allerhande soorten groepen *stakeholders* om daar hun gedacht over te zeggen. Die vergaderingen vinden hier plaats. Dat is een hele rist bijeenkomsten met alle mogelijke *stakeholders* die we proberen te coördineren samen met een groep leidende ambtenaren en mensen op het kabinet die de vakmaterie volgen. Samen verwerken we die gegevens, die inbreng, in een soort basistekst voor het groenboek. We staan daar eigenlijk vrij ver in. Ook wat justitiehuisen betreft wordt dat op die manier samengebracht. Het is een omvangrijke oefening, omdat natuurlijk ook het beleidsdomein breed is en wij ook bevoegd zijn voor kinderbijslag en gezondheidszorg enzovoort, dus we zitten wel met een brede oefening.

Hoe die bevoegdheden een plaats gaan krijgen binnen de Vlaamse overheid wordt bekeken. Die bevoegdheidsoverdracht is niet voorzien in het Vlaams regeerakkoord, als dusdanig is daar dan ook geen besluitvorming over geweest bij de start van de regering. Het is de bedoeling om eerst het debat open te trekken en dan aan de hand van het maatschappelijk debat de politieke partijen de mogelijkheid te geven daarover posities in te nemen. Dat zal waarschijnlijk ook in functie van de moeder der aller verkiezingen in 2014 gebeuren, waar dat uiteraard een thema gaat worden.

Wat de justitiehuisen betreft, ik ben daar uiteraard al langer mee vertrouwd. De *founding father* – als ik dat

zo mag zeggen – was Stefaan De Clerck in de periode van de Dutroux-zaak. Ik was toen lid van de Commissie Dutroux. De ganse discussie die toen ontstaan is, de manier waarop Stefaan toen ook heel wat opdrachten van allerlei commissies bij elkaar gegroepeerd heeft in de justitiehuisen, is een heel belangrijke beweging geweest. Stefaan zijn visie, denk ik, en daarin is hij ook gevolgd door veel van zijn opvolgers, is er één van een op de gemeenschap gerichte justitie geweest, waarin de toenadering tussen justitie en welzijn en de zorgsector toch, laten we zeggen, al in vele plaatsen in Vlaanderen in de praktijk bestond, van onderuit is opgebouwd (bijvoorbeeld de Pretoriaanse probatie, afspraken tussen parket en welzijnssector). Stefaan heeft daar met de justitiehuisen echt wel een steen in die rivier verlegd. De discussie zal nu gaan over wat de komst van de justitiehuisen als Vlaamse bevoegdheid zal betekenen in die verdere benadering van een op de gemeenschap gerichte justitie. Dat zal de uitdaging worden.

**FATIK: Tegen wanneer zal het groenboek klaar zijn?**

**Minister Vandeurzen:** We verwachten dat het voor de zomer klaar zal zijn, maar zoals gezegd, het ritme wordt ook voor een stuk bepaald door wat in de federale teksten zal staan. Het heeft weinig zin om een officieel document te lanceren als je op een aantal punten niet weet wat de uitdaging zal zijn. Nu is dat voor de justitiehuisen misschien niet zo moeilijk, we kunnen

ons daar iets bij voorstellen. Maar ik kan u verzekeren, als het gaat over de zorgsector, de revalidatiecentra, de Sp-diensten<sup>3</sup> en zo meer, dat is heel wat minder vanzelfsprekend. Maar laten we zeggen, midden van dit jaar moet dat groenboek het levenslicht gezien hebben.

## **FATIK: Hoe verloopt de communicatie tussen de federale overheid en Vlaanderen op het vlak van de staats hervorming?**

**Minister Vandeurzen:** Uiteraard zijn er vanuit de administratie een aantal contacten. Ook hebben de partijen die bij de onderhandeling betrokken zijn intern de nodige contacten. Maar het is inderdaad nog niet zo simpel om te weten wat de juiste techniciteit van één en ander zal zijn. Wat wij ook merken, en dat is niet alleen voor de Justitiehuizen het geval, dat is: je kan daar in de politiek nog wel een idee over hebben, maar als je de mensen op het terrein vraagt: 'Stel dat jullie overgaan van de ene overheid naar de andere', dan hebben die vaak een hele resem van praktische en andere vragen. Daarom is deze oefening ook nuttig, omdat ze een aantal zaken aan het licht brengt waarvan we vervolgens weten dat we er beter op tijd alert voor zijn.

Een constante die overal terugkomt, ook wat de justitiehuizen betreft, is de vraag naar continuïteit. De vraag om in eerste instantie zorgvuldig te zijn en te zorgen voor stabiliteit op het vlak van personeel en rechten van de burgers. De waarheid gebiedt te zeggen dat het een heel belangrijke uitdaging zal zijn. Soms zie ik verhalen verschijnen over hoe we dat allemaal dramatisch anders zouden organiseren. Het is best mogelijk dat zoiets ooit zal gebeuren, maar toch zal dat niet beletten dat je op de heel korte termijn moet zorgen dat de continuïteit in de dienstverlening gewaarborgd wordt en dat er voldoende respect is voor de positie van de werknemers. Je ziet dat overal terugkomen, we zien dat toch in de sectoren die wij hier volgen, dat zal in dat groenboek zeker een *issue* zijn voor de korte termijn. De techniciteit van de transitie, hoe gaan we de bevoegdheidsoverdracht organiseren op een respectvolle manier, en ten tweede, in die transitie ga je waarschijnlijk toch ook een aantal keuzes maken, die impliciet of expliciet de kiemen zullen zijn voor mogelijke latere dynamieken of *incentives* in de ene of andere richting. Dat zijn eigenlijk de twee stukken waarover moet nagedacht worden. In de justitiehuizen stelt zich het vraagstuk van de beheersorganen niet zo. Dat is daar niet echt een thema: iedereen weet dat het een taak van de overheid is en daar zal het niet over gaan. In de zorgsector, in de kinderbijslag en zo meer, daar zal de vraag ook komen naar de posities van middenveldorganisaties, sociale partners, enzovoort.

## **FATIK: De overheveling van de justitiehuizen is niet alleen een belangrijke feitelijke stap, maar er zit ook een symbolische dimensie aan verbonden, een stap in de communautarisering van de strafuitvoering. Welke sterktes en zwaktes ziet u hierbij?**

**Minister Vandeurzen:** Ik vind dat in ieder geval een opportuniteit en zie het niet echt als een revolutionaire stap. Waarom niet? Omdat die beweging naar een verstrengeling tussen zorg en welzijn en justitie al een tijd bezig is. Het is niet altijd een gemakkelijke evenwichtsoefening, maar ik denk dat we al een hele tijd in een beweging zitten waarbij hulpverleners en welzijnswerkers in een bepaalde relatie staan tot justitie. Als je uitgaat van de redenering dat de justitie er niet voor zichzelf is, maar een bepaalde rol te vervullen heeft in de samenleving, dan rijst vlug de vraag naar wat dat betekent voor de samenwerking in de keten van het strafproces of de strafprocedure in de relatie tot andere actoren. Toen ik 20 jaar geleden begon in de politiek, bij het OCMW van Genk, was die samenwerking revolutionair. Een drughulpverlener had het toen voor de eerste keer over afspraken met het openbaar ministerie, over het niet vervolgen als iemand een behandeling of een begeleiding ging volgen. Daarover was toen groot debat, of dat kon met de scheiding der machten. Op een aantal jaren zijn die zaken erg geëvolueerd. Er is nu een veel groter gedeeld inzicht dat ieder een heel specifieke verantwoordelijkheid heeft. Anderzijds is het weinig zinvol om te denken dat iedereen met oogkleppen op zijn ding kan doen zonder daarover met de andere afspraken te maken of daarop te rekenen of minstens over een aantal grote principes overeen te komen.

Wij zien dat ook aan de manier waarop een aantal belangrijke dossiers evolueren. Intra-familiaal geweld is een goed voorbeeld waarbij je in de circulaire van het openbaar ministerie ziet dat de relatie van justitie, politie en de hulpverleners echt aan bod komt. Het Vlaams platform rond kindermishandeling en misbruik is eveneens een heel goed voorbeeld. Ik heb dat protocol als minister van Welzijn samen met Stefaan De Clerck als minister van Justitie getekend. Daarbij was het tekenend dat het Vlaamse niveau, niet het arrondissement x, y of z, maar het Vlaamse beleid verantwoordelijk voor de erkenning, de financiering van diensten, samen met de federale overheid een context creëert, waarbij de actoren een aantal afspraken maken op een toch wat hoger niveau dan het gerechtelijk arrondissement waar de individuele zaken zich afspelen. In die zin is de overheveling van de justitiehuizen een nieuwe stap in de richting van actoren die met elkaar een aantal afspraken maken.

Ik zie daar een grote opportuniteit in, bijvoorbeeld als

<sup>3</sup> Gespecialiseerde dienst voor behandeling en revalidatie



het gaat over diagnose en indicatiestelling. We zijn nu een heel proces aan het opzetten van integrale jeugdhulp, een heel grote beweging in de jeugdzorg. Bijvoorbeeld op het vlak van diagnose en indicatiestelling - er zijn recent een aantal grote processen geweest waarbij het gaat over de psychiatrie, waar die thematiek weer heel duidelijk aan de orde komt [onder meer het proces De Gelder] - is de bevoegdheidsoverheveling een moment om na te denken over de rol van welzijnswerk in het formuleren van diagnose. Hoe kunnen we die functionaliteit van advies, diagnose en indicatiestelling op zo'n moment onder de loep nemen en afspraken maken. Hoe kunnen we naar een kwaliteitsverbetering gaan? Hoe kunnen we dat goed organiseren? Hoe gaan we dat op een wetenschappelijk onderbouwde manier doen? Diegenen die in de keten van de rechtspraak een rol spelen zijn daar echt vragende partij voor om dat te kunnen doen op een manier die kwaliteitsvol en inhoudelijk voorspelbaar is (naar wat men mag verwachten als aard van het advies). Dat zijn zeker opportuniteiten die op zo'n moment moeten gegrepen worden.

## **FATIK: Ziet u daar ook bedreigingen in?**

**Minister Vandeurzen:** Alles hangt af van het intentionele. Elke verandering heeft natuurlijk ook zijn risico's. Iedereen heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en zijn eigen bevoegdheden. Het besef hiervan en het respect voor elkaar moeten centraal staan. Welzijnswerkers kunnen niet in de plaats treden van magistraten die zetelen en die vonnissen maken. Andersom is het beroepsgeheim voor de hulpverlener een hele waardevolle zaak. We kennen de discussiepunten. Er zijn een paar manieren waarop je daarmee kan omgaan. Ofwel is dat het alibi om niks te doen, ofwel moet er bepaald worden wat de grenzen zijn waarbinnen kan worden gediscussieerd en wat de verwachtingen ten aanzien van elkaar zijn. Op dat vlak moet het duidelijk zijn. Ik moet kunnen verwachten van de actor justitie dat, als ik een actie onderneem, daar op een welbepaalde manier op zal gereageerd worden. Ook al weet ik dat die daarin onafhankelijk is en dat die het volste recht heeft om op een andere manier te beslissen. Wanneer hij zich niet houdt aan datgene wat als protocol of als *guideline* onder elkaar is afgesproken, is dat zijn volste recht, maar dan is er de duidelijke afspraak dat hiervoor een uitdrukkelijke motivatie is.

Op dat vlak geloof ik dat er veel mogelijkheden zijn. Ik geloof dat we dat niet alleen op het niveau van het gerechtelijk arrondissement moeten proberen te doen, waar al heel veel goede praktijken bestaan, maar dat we dat ook moeten proberen te doen op het niveau van de gemeenschappen en justitie op federaal niveau, op een niveau dat we een aantal zaken kunnen afspreken die voor heel het grondgebied toch op een min of meer uniforme manier kunnen aangepakt worden. We kunnen dat niet doen zonder dat wij onze *stakeholders*,

onze koepels en alle actoren, waaronder de advocaten en magistraten, daar uiteraard in betrekken, want dat zijn natuurlijk wel diegenen die dat inhoudelijk een draagvlak moeten geven.

## **FATIK: Hoe zijn de justitiehuizen eigenlijk in de staats-hervorming binnengesijpeld? Heeft u daar zicht op?**

**Minister Vandeurzen:** Nee, ik heb daar niet zoveel zicht op. Maar misschien moet je dat toch ruimer kaderen. De federalisering van het Belgische land is een wat atypische evolutie. De meeste federale staten ontstaan vanuit onafhankelijke staten die het inzicht krijgen dat ze een bevoegdheid moeten delegeren naar een hoger niveau. De Europese Unie is zo bijvoorbeeld ook ontstaan. In België gaat het juist andersom. Ik ben absoluut geen specialist en geen historicus, maar in de meeste van die staats-hervormingsdiscussies zit justitie vaak op het niveau van de *Länder* of het niveau van de deelstaten en wordt vervolgens een stuk bovenbouw gecreëerd. Hier gaat het de andere richting uit. Dat is natuurlijk een unieke situatie. Moesten we nu een federale staat België met deelstaten bedenken, dan zouden we waarschijnlijk justitie als eerste helemaal verweven in de institutionele logica van een federale staat. In ons land is dat altijd Belgisch gebleven, met bijhorende gevolgen. Bijvoorbeeld het handhavingsrecht, dat is een zeer grote anomalie vind ik. Je hebt op het niveau van gemeenschappen en gewesten een bevoegdheid om strafbepalingen uit te vaardigen, maar je kunt de prioritering in de opsporing en de handhaving daarvan eigenlijk niet organiseren. Dat is een juridische aberratie, dat is niet logisch. Dat is te verklaren door het feit dat we dat in die andere dynamiek hebben opgebouwd. Toen ik minister van Justitie was en ik ging spreken met mijn Duitse collega, die minister was in een veel groter en machtiger land, dan had die qua bevoegdheden om het strafbeleid te bepalen niet zo geweldig meer bevoegdheden, integendeel. De *Länder* hebben een eigen minister van Justitie en die hebben zelf een hele impact. We moeten begrijpen dat België op een eigensoortige manier evolueert. Er zijn volgens mij twee domeinen waar je voelt dat de dynamiek van de staats-hervorming voor een aantal mensen op weerstand botst. Dat zijn sociale zekerheid en justitie. Sommigen denken dat justitie de emanatie is van het unitaire België, wat het in een federale staat eigenlijk niet kan zijn. Het is integendeel vaak de eerste structuur die in de logica van de federale staat wordt binnengebracht.

## **FATIK: Het was ook tegen die achtergrond dat we de vraag stelden naar de symboliek van de bevoegdheids-overheveling. De vraag is eigenlijk: is dit een eindhalte of een tussenstation?**

**Minister Vandeurzen:** CD&V gaat niet voor een 7<sup>de</sup> staats-hervorming op korte termijn, maar staats-hervorming is altijd evolutief. Wat hierbij vooral zou moeten

spelen is de organisatorische logica van het systeem. Dat we mee verantwoordelijk en betrokken gaan worden in het opsporings- en vervolgingsbeleid en injunctierecht voor materies waar gemeenschappen en gewesten bevoegd voor zijn, dat is eigenlijk de logica zelf. Zo denk ik dat je voortdurend moet kijken naar logische zaken om een aantal optimaliseringen te kunnen doen. Je ziet het goed genoeg, justitie is nog steeds in een fase van enorme bevraging, en strafuitvoering is nog altijd een *issue*. In welke mate zijn we in staat volumematig alleen nog maar om het aanbod aan strafuitvoeringscapaciteit te genereren, op dat vlak is het nog altijd de vraag hoe we efficiëntiewinsten kunnen boeken.

Er is niet zoiets als dé justitie, er zijn verschillende actoren in justitie die allemaal hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben. Ik probeer vanuit mijn bevoegdheid duidelijk te maken aan de mensen van justitie dat ze moeten begrijpen dat we graag overleg hebben en afspraken maken met de verschillende actoren. De politie is natuurlijk één actor, maar je hebt de staande magistratuur, je hebt de zetelende magistratuur, je hebt de onderzoeksrechter, de jeugdrechter, de parketmagistraat. De zetelende magistraten werken niet in een hiërarchische structuur. Dat vraagt dan ook andere soorten afspraken en verwachtingen, maar dat moeten we dan ook duidelijk doen. Zonder dit onderscheid mee te nemen ontstaat een Babylonische spraakverwarring en misverstanden die weer tot wederzijdse frustratie leidt. In het jeugdsanctierecht, met de integrale jeugdhulp die we organiseren, is er een verwachting van jeugdrechters rond diagnostiek, voldoende capaciteit aan maatregelen, enzovoort. Ook daarover moeten we op macro-niveau afspraken maken, maar met respect voor de onafhankelijke positie van de zetelende magistratuur in individuele dossiers.

**FATIK: U bent momenteel minister van Welzijn en was in het verleden minister van Justitie. Dat is bij ons weten uniek. Heeft u als minister van Justitie ervaren of er diverse accenten en aandachtspunten bestaan ten aanzien van Justitie en Welzijn in de diverse gemeenschappen? Is dat eigenlijk anders in Vlaanderen ten overstaan van de andere gemeenschappen?**

**Minister Vandeurzen:** Dat is eerder een vraag naar mijn subjectieve ervaring. Er zijn zeker andere accenten, maar wij moet altijd voorzichtig zijn om daar geen clichés van te maken, want de uitzonderingen bevestigen dan vaak de regel. Ik had bijvoorbeeld wel het gevoel dat wanneer het ging over de strafprocedure, de aanhorigheid bij de doctrine van Franchimont met de absolute en de relatieve nietigheden in Wallonië groter was, terwijl je aan de Vlaamse kant toch meer supporters had van de Schutz-normtheorie: heeft die schending de rechten van de verdediging bovenmatig geschaad? Er waren op dat vlak zeker af en toe wel

verschillen in aanvoelen.

Het welzijnslandschap in Wallonië en in de Franse gemeenschap is anders geëvolueerd dan het landschap in de Vlaamse gemeenschap. Natuurlijk, vermits je in een andere context terecht komt, zal dat ook zijn consequenties hebben in de benadering. Dat zie je ook in de gezondheidszorg. Als je historisch een aantal zaken laat evolueren, bijvoorbeeld de rol van publieke partijen, OCMW's, de rol van het private aanbod, dan gaan er verschillen zijn. We hebben dat ook meegemaakt met het jeugdsanctierecht. Toen de passies daar hoog over oplaaiden, had je het gevoel dat de idee van jeugdbescherming in Franstalig België supporters had, terwijl aan de kant van de Vlaamse *stakeholders* toch heel wat affiniteit bestond voor een aangepast jeugdsanctierecht. Waarbij men zich soms afvroeg: *'what's in a word?'* Het begon dan vaak over woorden te gaan, waarbij achteraf in de praktijk bleek dat het niet allemaal zo geweldig uit elkaar liep.

Ik denk dat er wel verschillen zijn, maar natuurlijk: als je bevoegdheden overdraagt, dan heeft dat ook gevolgen, dan kan je verwachten dat die dynamiek in de deelstaten gaat verschillen. Dan zal men ook moeten aanvaarden vanuit justitie – en nog eens, wie zijn de actoren in justitie – dat in de samenwerking ook gezocht wordt naar overeenstemming op het niveau van de Vlaamse gemeenschap en de Franse gemeenschap en eventueel de GGC. Daar is niks op tegen, dat we met onze Franstalige collega's afspraken maken vanuit onze huidige nieuwe bevoegdheden, maar je zal aan de andere kant ook moeten aanvaarden dat er soms asymmetrische evoluties zijn. Het feit dat je apart de maatregelen in het jeugdsanctierecht kan bepalen, dat zal voor gevolg hebben dat men die asymmetrie voor een stuk zal moeten aanvaarden. Dat is ook niet zo uitzonderlijk. Ik weet heel goed dat in de gezondheidszorg Laurette Onkelinx asymmetrische afspraken maakt over preventieprogramma's en *screening*, waarbij de Franse gemeenschap vanuit haar bevoegdheid van gezondheids promotie bepaalde prioriteiten legt en de Vlaamse gemeenschap andere. Toch kan dat beheersbaar blijven in het kader van een federale ziekteverzekering. Dus zijn er mogelijkheden, maar moet men weten dat als men die dynamiek organiseert, dat daar natuurlijk ook consequenties uit volgen.

**FATIK: Dus die 7de staatshervorming is niet voor meteen, maar door die eigen dynamiek wordt de deur daarnaar wel opengezet?**

**Minister Vandeurzen:** Het is toch de uitdaging van elke organisatie, of ze nu gedefinieerd wordt als een land of als deelstaat, of ze wordt gedefinieerd als een grote organisatie of een groot bedrijf. Organisatiemodellen die een bepaalde dynamiek hebben, die altijd ook in zich *incentives* dragen om in de ene of de andere richting

te evolueren, die moeten reageren op wijzigende contexten: het gaat niet op om te denken dat het allemaal voor de eeuwigheid zal vastliggen.

Justitie is zo'n domein waarvan een open land als België zich de vraag moet stellen: schrijven wij ons in de internationale en de Europese rechtsorde in, zowel op het vlak van de politie, opsporing, terrorismebestrijding? Ook in burgerlijke zaken stelt zich dat probleem in een open land als het onze trouwens steeds nadrukkelijker. Welk recht wordt hier toegepast? Diegene die hier dit petje opheeft, wat is zijn *counterpart* in een ander land? Dat zijn echt belangrijke vraagstukken. Dan zal het waarschijnlijk toch niet zo zijn dat elke deelstaat daar nog eens heel individuele invulling zal aan geven. Men zal zich moeten realiseren dat ook justitie in een steeds meer Europese en internationale rechtsorde moet georganiseerd worden. De mobiliteit van mensen, de migratie, al die zaken gaan dat uiteraard ook voor gevolg hebben. Die evolutie is nu al bezig.

**FATIK: U blijft anderzijds wel een eigen beleidsruimte hebben.**

**Minister Vandeuren:** Ja, uiteraard, maar een eigen beleidsruimte waarvan je moet beseffen dat je die niet zal uitoefenen op een eiland. Kijk, politiek bedrijven in deze tijden, in dit deel van de wereld, in deze geglobaliseerde wereld, is weten dat je op een bepaald niveau beleid voert met bevoegdheden, maar dat onder en boven u andere overheden zitten die raakvlakken en bevoegdheden hebben en dat het een illusie is om te denken dat je dat op jezelf allemaal zult bepalen.

Je dient te vertrekken van een grondige analyse over wat er allemaal aan afspraken bestaat. Ik heb gesproken over diagnose, misschien een punt waarop we vrij snel stappen kunnen zetten, maar op een bepaald moment zal het ook moeten gaan over volumeafspraken. We hebben het over de rol van welzijn, zorg in de diagnosestelling. Men gaat een beroep doen op ondersteuning in de strafuitvoering, men gaat mensen hebben die in het kader van een strafprocedure ertoe gebracht worden om een behandeling te volgen, zaken die we nu al herkennen. We gaan moeten bekijken welk budget en capaciteit we daar als overheid tegenover kunnen zetten. Het aanbod aan zorg en hulpverlening is geen open eindverhaal, dat is een verhaal met beperkingen en er is grote druk op dat aanbod aan hulp. Het woord wachtlijsten is hier nooit ver weg. Je zal met de mensen van justitie afspraken moeten kunnen maken over redelijke volumes. We spreken niet over het microniveau van de individuele beslissing van de rechter, maar over het macroniveau. Of dat nu gaat over gevangenis capaciteit, of het gaat over de capaciteit om DNA testen te doen, ... Al die elementen in de individuele beslissing van de rechter en van de parketmagistraat - zij moeten kunnen beslissen wat ze willen beslissen

- stuiten op het macroniveau op de beperking van het aanbod. Dat zal zo ook zijn in het aanbod waarvoor de welzijnssector zich kan engageren. Dat moet het voorwerp van overleg zijn. Net zoals in een ziekenhuis: elke dokter mag voorschrijven wat hij denkt dat hij moet voorschrijven voor zijn patiënt, maar er is ook een macrosetting waarbinnen dat allemaal zal moeten kunnen gebeuren. Als je daar geen transparantie in geeft, dan worden er impliciete keuzes gemaakt en dat is niet altijd de beste manier om te werken.

Deze bevoegdheidsoverheveling is ook een opportuniteit. Het drugbeleid is op dat vlak een goede testcase. Waarom? Omdat er een heel groot draagvlak bestaat om te zeggen dat een goed drugbeleid een geïntegreerd drugbeleid is. Dat wilt zeggen dat je vertrekt vanuit preventie, wat een gemeenschapsbevoegdheid is, dat er hulpverlening moet zijn en dat je een luik repressie hebt. Je hebt daarbij dus drie invalshoeken. Het succesvolste beleid is er één waarbij men weet hoe dat men vanuit de drie invalshoeken het best op elkaar inspeelt, elkaar versterkt. We hebben in het Samenwerkingsakkoord, in de protocollen, met Justitie afgesproken dat verslavingsproblemen in eerste instantie een probleem van volksgezondheid zijn, dat justitie eigenlijk ook moet proberen dat op die manier mee te ondersteunen, en prioriteiten moet leggen in het opsporings- en vervolgingsverhaal.

Het is geen kwestie meer van op een eiland te zitten en te zeggen, ik moet de strafvervolgning organiseren van allerlei misdrijven. Je moet dat in een groter geheel zien. In die zin is de staatshervorming een opportuniteit om een geïntegreerd beleid te voeren. Wat het drughulpbeleid betreft, met de afspraken van het samenwerkingsakkoord hebben we een heel stuk retoriek achter ons gelaten en hebben we in de feiten eigenlijk stilaan die consensus. Het is een verhaal van meerdere vakministers, een multi-dimensioneel verhaal, en dat begint eigenlijk wel in elkaar te schuiven.

**FATIK: In termen van de positionering van de nieuwe bevoegdheden die met de justitiehuisen naar Vlaanderen komen, daar wenst u te wachten tot er meer helderheid is vanuit de federale overheid, wat betekent dat wellicht die positionering een oefening wordt voor na de verkiezingen, of toch erover getild wordt.**

**Minister Vandeuren:** Ik denk dat veel politieke partijen over die materie hun licht gaan laten schijnen en dat het groenboek het nodige materiaal zal leveren over de mogelijke vormen en pistes van aanpak. Maar het eerste dat gaat gebeuren is het verzekeren van de continuïteit. Het gaat niet om te zeggen: 'u bent vandaag in dienst van de federale overheid en morgen van de Vlaamse gemeenschap en morgen wordt er een totaal nieuwe organisatie op poten gezet'. Niks is uitgesloten, maar dat lijkt mij zeer onrealistisch en ik twijfel ook of

dat wel goed bestuur zou zijn. We moeten eerst beginnen te stabiliseren. Vervolgens ontstaan er nieuwe overlegfora over die materie. Het zal duidelijk moeten worden hoe Vlaanderen dat in termen van beleidsdomeinen gaat positioneren. Je komt daarbij in de situatie dat die bevoegdheden in een soort Vlaamse justitie gepositioneerd kunnen worden. Is dat een verhaal van welzijnsbeleid? Dat zijn de vragen die moeten beantwoord worden en dat zijn inderdaad politieke keuzes die op een bepaald moment zullen gemaakt worden.

**FATIK: Een Vlaamse minister van Justitie is nog niet voor morgen?**

**Minister Vandeurzen:** Het vervolgingsbeleid, de integrale veiligheid, dat gaat een bepaalde politieke verantwoordelijkheid veronderstellen, dat gaat betekenen dat iemand zal moeten aangeduid worden die daar de politieke verantwoordelijkheid voor neemt. Dat hangt af van hoe de inzichten evolueren. Welke titel daarop gekleefd wordt, dat is misschien nog wat koffiedik kijken. Er zijn er zeker al die spreken van een Vlaams Minister van Justitie. Die competentie, een Vlaamse minister die bevoegd is voor justitiële aangelegenheden, daarover zullen in de bevoegdheidsverdeling bij de formatiebesprekingen van een regering knopen moeten worden doorgesneden.

**FATIK: Er zijn een aantal gelijkenissen met bijvoorbeeld de diensten in de gevangenissen en de justitiehuisen, dat is ook een onbeantwoorde vraag.**

**Minister Vandeurzen:** Er is het forum rond de kindermishandeling, je hebt intra-familiaal geweld, maar dat is inderdaad een derde voorbeeld. Het decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is nu gestemd in het parlement en in dat decreet blijkt de verstrenging van onze aanwezigheid in de gevangenissen en de eigen federale diensten en functies die in de gevangenis aanwezig zijn en hoe dat allemaal moet georganiseerd worden. Dat is een mooi voorbeeld van hoe op dat vlak de samenwerking al loopt. We hebben een samenwerkingsakkoord rond onze aanwezigheid in de gevangenissen, dat zou moeten herzien worden op basis van dat decreet, maar daar hebben we toch al een belangrijke traditie. Dat is een mooie case. Dat gaan we merken in de justitiehuisen. Als men wil communiceren met welzijnssectoren, dan rijzen vragen naar gegevensdeling binnen het respect voor het beroepsgeheim, vragen naar ICT, naar alle mogelijke zaken die helpen om de onderlinge communicatie te organiseren. Dat zie je nu al in de gevangenissen waar de federale en de gemeenschapswereld elkaar ook al ontmoeten. Hierover gaan we tussen de verschillende beleidsdomeinen en bevoegdheidsniveaus goede afspraken moeten maken.

## De WERV, een werf!?

Toen de Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (kortweg: WERV) uiteindelijk het licht zag<sup>1</sup>, leek het erop dat een lange periode van juridische limbo voor de toen al talrijke in de praktijk gebruikte strafuitvoeringsmodaliteiten tot een eindpunt kwam. De enige uitzondering was tot dan de voorwaardelijke invrijheidsstelling, eerder al wettelijk geregeld in 1888 (de zogenaamde 'Wet Lejeune') en gewijzigd in 1998; voor alle andere strafvoeringsmodaliteiten bestond geen regeling bij wet. Nadat minister Stefaan De Clerckx 'Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid' een externe rechtspositieregeling in het vooruitzicht stelde, leek de aftrap gegeven aan een decennium van juridisch voorspel. Aan de hand van de werkzaamheden in een expertencommissie (de subcommissie externe rechtspositie van de commissie 'Holsters') en op basis van de besprekingen in het parlement tekende zich een visie af op invrijheidsstelling, die uiteindelijk uitkristalliseerde in de WERV. Na de goedkeuring van de basiswet gevangeniswezen andermaal en op korte tijd een nieuw historisch moment in de penitentiaire geschiedenis van België.

Toen een gedeelte van de WERV vanaf 1 februari 2007 in werking trad, samen met de opstart van de nieuwe strafuitvoeringsrechtbanken, duurde het evenwel niet lang vooraleer kritiek opdook. Freddy Pieters somde twee jaar later 5 kritieken op, waaronder 'de gebrekkige legistische kwaliteit' waaraan de WERV onderhevig was. Toen hij in het voorjaar van 2009 zijn bijdrage schreef, stond de teller van 'elkaar aan hoog tempo opvolgende wetswijzigingen' al op 7.<sup>2</sup>

Het is in dit stukje niet de bedoeling om op een exhaustieve manier in te gaan op elke wetswijziging van de WERV, laat staan dat het hier gaat om een evaluatie van de WERV. Wel kan vastgesteld dat de WERV ook vandaag onderhevig blijft aan wijzigingen en veranderingen. Blijven we bescheiden qua opzet en richten we ons op enkel en alleen die wetswijzigingen die in 2013 invoering kennen, dan staat de teller dit jaar al op 4 (drie wetswijzigingen goedgekeurd in december, één in maart). Bovendien zit een bijkomende wetswijziging in de pijplijn. Daarover dadelijk meer. Eerst belicht ik de 4 wetswijzigingen die ingang vonden in 2013.

Overigens, het is niet zo dat deze 4 wijzigingen re-

presentatief zijn voor een soort onaflatende stroom aan wetswijzigingen van de WERV, eerder zijn ze het culmineerpunt van afspraken binnen de schoot van de regering Di Rupo I. Dat wetswijzigingen enige voorbereidingstijd en behandeling vragen in het parlement en de regering uiteindelijk nog maar sinds eind 2011 in het zadel zit, verklaart mee waarom de wetswijzigingen op een korte tijdsperiode ingang vinden. De boer oogst pas na enige tijd de vruchten die hij zaait en dat is voor politici niet anders wanneer ze wetswijzigingen willen doorvoeren. Te meer zaadjes zijn uitgestrooid, te groter de oogst dan ineens kan zijn. Anderzijds betreft de WERV materie met hoge publieke gevoeligheid (denk maar aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling van Michèle Martin) en dit beroert dan ook gemakkelijk de politieke zeden. Wanneer er 4 keer wetgeving m.b.t. de WERV geoogst is de voorbije maanden, dan verbleekt dat met het aantal wetsvoorstellen deze legislatuur dat alleen al maar *expliciet verwijst naar de WERV* in de titel van het wetsvoorstel, in totaal 9 wetsvoorstellen in de Kamer en 2 in de Senaat (nog los van 4 wetsontwerpen met die expliciete vermelding in hun titel)<sup>3</sup> – en dat is echt maar het topje van de ijsberg als het over de externe rechtspositionele aspecten van de vrijheidsstraf gaat.

De vier wetswijzigingen die sinds begin 2013 ingang vonden, betreffen:

- de wet van 14 december 2012 tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten met het oog op de verbetering van de aanpak van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie.<sup>4</sup> Deze wet voorziet in hoofdstuk 2 in een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen politie, parket, justitiehuis en strafuitvoeringsrechtbanken, bevat de bepalingen betreffende het woonverbod (hoofdstuk 3) en voegt kort een lid toe over de slachtofferverklaring (hoofdstuk 4).
- de wet van 27 december 2012 tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het kader van de strafuitvoeringsmodaliteiten en van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.<sup>5</sup>

1 B.S. 15 juni 2006.

2 F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken: waar moet dat heen? hoe zal dat gaan?"; in T. Daems, P. Pletincx, L. Robert, V. Scheirs, A. van de Wiel en K. Verpoest (eds.) *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 224.

3 Ter verificatie de documentnummers van de wetsvoorstellen: nr.0277; nr.0608; nr.1665; nr.1779; nr.1951; nr.2057; nr.2176; nr.2433 en nr.2563 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ([www.dekamer.be](http://www.dekamer.be)) en nr.5-1458 en nr.5-2046 in de Senaat ([www.senaat.be](http://www.senaat.be)).

4 B.S. 22 april 2013, met inwerkingtreding 2 weken na publicatie (voorzien op 2 mei 2013).

5 B.S. 31 januari 2013, met inwerkingtreding vanaf 10 februari 2013.

Titel II van deze wet voorziet in enkele kleine wijzigingen in formulering van 2 artikels in de WERV.

- de wet van 31 december 2012 houdende diverse bepalingen betreffende justitie.<sup>6</sup>  
Artikel 30 van deze wet voorziet in een wijziging van art.109 WERV, waardoor de tenuitvoerlegging van de WERV voor de veroordeelden tot een vrijheidsstraf van hoogstens 3 jaar uitgesteld wordt tot 1 september 2015.
- de wet van 17 maart 2013 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.<sup>7</sup>  
Deze wetswijziging verandert de tijdsvoorwaarde vooraleer bepaalde veroordeelden toelaatbaar worden tot de voorwaardelijke invrijheidstelling, wijzigt ook de automatische behandeling van veroordeelden hun dossier tot voorwaardelijke invrijheidstelling in een procedure die de veroordeelde zelf dient te initiëren, bepaalt voor een specifieke groep veroordeelden dat de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit met eenparigheid van stemmen door de strafuitvoeringsrechtbank dient te geschieden en geeft enkele overgangsbepalingen weer voor de invoering van deze nieuwe regeling. Bovendien wijzigt deze wet ook enkele artikelen in het wGerechtelijk Wetboek die maken dat de strafuitvoeringsrechtbank een uitgebreide samenstelling krijgt voor een specifieke groep veroordeelden: twee rechters in de correctionele rechtbank oordelen mee in zaken betreffende een veroordeling tot een vrijheidsstraf van dertig jaar of tot een levenslange vrijheidsstraf, met een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank.

Binnen afzienbare tijd zal een bijkomende wijziging de WERV hoogstwaarschijnlijk hertekenen. Op de ministerraad van 24 mei jongstleden kwam groen licht voor een 'voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, en tot wijziging van artikel 76 van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten'.

Dit voorontwerp beoogt volgende wijzigingen in te voeren: een uitbreiding van het begrip slachtoffer in het kader van de strafuitvoeringsmodaliteiten; de melding van de beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank aan het slachtoffer binnen een tijdsbestek van 24 uren; het in overweging nemen voor een voorwaardelijke invrijheidstelling van de inspanning van de veroordeelde om de burgerlijke partij te vergoeden; het horen van het slachtoffer aan het begin van de zitting van de strafuitvoeringsrechtbank; de regeling van de plaats van de zitting van de strafuitvoeringsrechtbank, te weten, in de strafinrichting; en de mogelijkheid voor slachtoffers om gratis een beroep te kunnen doen op een tolk tijdens de zitting van de strafuitvoeringsrechtbank.<sup>8</sup>

De regering heeft het voorontwerp aan de Raad van State overgemaakt voor advies. Dit wordt zeker nog vervolgd. Wat in elk geval duidelijk is: de WERV is met al deze wijzigingen een open werf...

**Luc Robert \***

## Nieuwe interventieteams in de gevangenis

Agressieve gedetineerden en gevaarlijke situaties zullen in de toekomst aangepakt worden door speciale interventieteams in de gevangenis. Deze zogeheten 'robocops' zullen in speciale uitrusting de situatie moeten aanpakken en beheersen. In de gevangenis staat in eerste instantie preventie centraal en worden conflictsituaties aan de hand van gesprekken en onderhandelingen gesust. Wanneer deze technieken echter niet lukken, zal men overgaan tot rechtstreekse dwang, met bijstand van een dergelijk interventieteam. De gevangenisdirectie bepaalt zelf wie in aanmerking komt om deel uit te maken van dit team. Leden moeten een tiendaagse opleiding volgen waarbij ze leren om met een minimum aan dwang een conflictsituatie snel te ontmijnen. De basisopleiding tot penitentiair beambte wordt regelmatig bekritiseerd omwille van de beperkte tijdsduur, dus de vraag is maar of een tiendaagse cursus alle aspecten van dwang, agressie en geweldbeheersing voldoende aan bod kan laten komen. Anderzijds zijn er bepaalde groepen van gedetineerden, zoals de geïnterneerden, die een zeer specifieke aan-

<sup>6</sup> B.S. 31 december 2012, met inwerkingtreding vanaf 10 januari 2013.

<sup>7</sup> B.S. 19 maart 2013, met inwerkingtreding op 19 maart 2013 (dit op basis van art.23).

<sup>8</sup> Deze informatie is online geraadpleegd op 29 mei 2013: <http://www.presscenter.org/> (Ministerraad van 24 mei 2013 – Beter statuut voor slachtoffers bij strafuitvoeringen).

\* Luc Robert is contractueel onderzoeker aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC).

# Ook dat nog

pak vragen en op wie dwang een averechts effect kan hebben.

De speciale uitrusting van de interventieteams bestaat uit slag- en stootbestendige beschermingspakken met veiligheidsschoenen, snijwerende handschoenen en worden aangevuld met wapenstokken, hand- en voetboeien en schilden. Enerzijds kan men zich afvragen hoe tijdrovend het is om deze teams op te roepen in een prangende conflictsituatie –niet alleen om de pakken aan te trekken en ter plaatste te zijn, maar ook om hen correct te briefen – en anderzijds hoe de situatie evolueert wanneer een dergelijk team binnenstormt in een cel van enkele vierkante meters.

Op dit moment beschikken de gevangenen van Hasselt, Brugge, Sint-Gillis, Antwerpen en Vorst al over hun eigen interventieteam.

## De Rode Antraciet krijgt Prinses Mathildeprijs 2013 voor voorleesproject

Het project 'Story Telling Dad' benadrukt de belangrijke rol die een vader speelt in de opvoeding van de kinderen, ook vanuit de gevangenis. Verschillende vaders kregen de kans verhaaltjes voor te lezen en de dvd-opnames daarvan naar het thuisfront te sturen. Op die manier kunnen de kinderen op elk moment hun papa te zien krijgen: voor het slapengaan of wanneer hij of zij thuiskomt van school, al dan niet samen met de moeder of een andere zorgfiguur. Op die manier wordt de band tussen vader en kind versterkt en kunnen vaders actief betrokken zijn bij de opvoeding van hun kind.

Op vrijdag 3 mei 2013 kreeg De Rode Antraciet voor dit project de Prinses Mathildeprijs, uitgereikt op het paleis te Laken door zowel de prinses als Prins Filip, die als vader zijn belangstelling voor het project wilde benadrukken.



foto: Koning Boudewijnstichting

## De machines van Justitie. Vijftien jaar elektronisch toezicht in België studienamiddag - 29 november 2013 - Gent

Het elektronisch toezicht bestaat vijftien jaar in België. De eerste experimenten met de enkelband vonden einde jaren '90 plaats in het kader van een kleinschalig project in de gevangenis van Sint-Gillis. Na een wat aarzelende start is het elektronisch toezicht de afgelopen jaren uitgegroeid tot één van de belangrijkste modaliteiten van strafuitvoering in ons land. Het aantal enkelbanden en ondertoezichtgestelden stijgt jaar na jaar. De toepassingsmogelijkheden dijen almaar verder uit, van de strafuitvoering naar de voorlopige hechtenis, en mogelijk binnenkort ook naar de fase van de straftoemeting. Intussentijd wordt volop geëxperimenteerd met nieuwe technologieën, zoals spraakherkenning en GPS.

Het potentieel van het elektronisch toezicht lijkt dan ook onuitputtelijk. De nieuwe technologie spreekt tot de verbeelding en zou een antwoord bieden op zowat alle kwalen waarmee de Belgische strafrechtspleging wordt geplaagd, niet in het minst het probleem van de overvolle gevangenissen. Het elektronisch toezicht wordt voorgesteld als een goedkoper, sneller inzet- en uitbreidbaar en menselijker alternatief voor de klassieke vrijheidsstraf. Kortom: dit zou een win/win-verhaal moeten zijn voor de gestrafte, zijn sociale omgeving, de strafrechtsbedeling en de samenleving tout court.

Maar is dit ook zo? Onderzoekers lopen niet warm om het elektronisch toezicht toe te passen in het kader van de voorlopige hechtenis. Het Rekenhof en het Europese antifoltercomité stelden vast dat de druk op de Belgische gevangenissen niet verdween met het elektronisch toezicht. Integendeel: terwijl het aantal enkelbanden steeg, nam ook de gevangenispopulatie in versneld tempo toe. Bovendien lijken kwaliteitsvolle selectie en begeleiding het almaar meer te moeten afleggen tegen de macht van het getal: wordt de samenleving daar werkelijk beter van? Bovenal roept de snelheid waarmee tezelfdertijd op zoveel verschillende fronten – regelgeving, uitvoeringspraktijk en technologie – aan het elektronisch toezicht wordt gesleuteld vragen op bij direct betrokkenen en de buitenwereld. Zijn de dagen van het ooit zo geroemde 'Belgische model', gestoeld op een evenwichtige mix van technologie en professionele begeleiding, definitief geteld?

Op deze studienamiddag maken we het bilan op van discussies en evoluties m.b.t. elektronisch toezicht met bijdragen vanuit de academische wereld en het praktijk- en beleidsveld in België. De openingslezing zal worden verzorgd door professor Mike Nellis van de Universiteit van Strathclyde.

### *Datum en locatie:*

vrijdag 29 november 2013, Complex Zebrastraat, Gent

### *Programma:*

- 13.30u: Welkom door de dagvoorzitter
- 13.35u: Penal reform and electronic monitoring (Mike NELLIS, University of Strathclyde)
- 14.05u: De aantrekkingskracht van het elektronisch toezicht (Tom DAEMS, UGent)
- 14.25u: Elektronisch toezicht in België: kader, achtergronden en evoluties (Tom VANDER BEKEN, UGent)
- 14.45u - 15.10u: pauze
- 15.10u: Onder elektronisch toezicht: de beleving van direct betrokkenen (Delphine VANHAELEMEESCH, UGent)
- 15.30u - 16.45u: Rondetafelgesprek
- 16.45u: Receptie

*Moderator:* Freya VANDER LAENEN, UGent

### *Panel:*

Annie DEVOS, Directeur-generaal Justitiehuisen  
Pierre PIRON, strafuitvoeringsrechter,  
strafuitvoeringsrechtbank Gent  
Luc STAS, directeur-inrichtingshoofd, gevangenis Gent  
Jan SWENNEN, advocaat balie Hasselt

### *Doelpubliek:*

Advocaten, justitieassistenten, onderzoekers, NGO's, personeel gevangenissen, beleidsverantwoordelijken, politici, en al wie interesse heeft in de strafrechtsbedeling in België.

### *Praktisch:*

Inschrijven kan via volgende weblink: [www.ugent.be/machinesvanjustitie](http://www.ugent.be/machinesvanjustitie)  
Inschrijving omvat deelname studienamiddag, koffiepauze, receptie en de boekpublicatie *De machines van Justitie: Vijftien jaar elektronisch toezicht in België* (Maklu, 2013).

### *Organisatie:*

Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Strafrecht en Criminologie, UGent.

*Voor verdere informatie:* Tom.Daems@UGent.be