

Tijdschrift

voor

Strafbeleid

en

Gevangeniswezen



PB-PP|B-00000
BELGIE(N)-BELGIQUE

FATIK



38ste jaargang • januari-februari-maart 2021 • nr. 169
Driemaandelijks uitgave
FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud

Editoriaal

3

- Rome is niet op één dag gebouwd: De inwerkingtreding van de klachten- en beroepscommissies vijftien jaar na publicatie van de basiswet
Jürgen Millen

Artikel

5

- Participatie achter tralies: Waarom we (meer) moeten inzetten op niet-Belgische gedetineerden
Flore Croux, Dorien Brosens, Liesbeth De Donder, Bart Claes & Stijn Vandevelde
- Terugblikken naar de toekomst? Ontwikkelingen in besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen en penitentiaire verlopen
Luc Robert, Benjamin Mine, Eric Maes, Alexia Jonckheere & Olivia Nederlandt
- De tweede golf van het coronavirus: Een overzicht van nieuwe maatregelen voor gedetineerden en gevangenen
Olivia Nederlandt & An-Sofie Vanhouche

Afgiftekantoor: 9000 Gent Nieuwevaart
Bg FATIK PA3A9109

Afzendadres: Liga voor Mensenrechten
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent

V.U.: Kati Verstrepen
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
38ste jaargang
januari-februari-maart 2021, nr. 169

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofredactie: Luc Robert
Eindredactie: Lars Breuls
Redactie: Chris Hermans, Jürgen Millen, Neil Paterson, Koenraad Polfliet, Freya Vander Laenen, An-Sofie Vanhouche

Abonnement op FATIK?
Surft naar fatik.mensenrechten.be
Of bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent
tel: 09/223.07.38
e-mail: info@mensenrechten.be
website: <https://mensenrechten.be>

Redactionele samenwerking en disclaimer

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

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

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

Jaarabonnements tijdschriften

Abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: €35
Abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen: €40
Abonnement op beide tijdschriften: €70
Steunabonnement op beide tijdschriften: €96

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

FATIK online

Je kan FATIK online raadplegen. De laatste vier nummers zijn enkel beschikbaar voor abonnees. Vraag een login via fatik@mensenrechten.be. Surf naar fatik.mensenrechten.be.

© Niets uit deze publicatie mag worden veelevoudigd 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.

Editoriaal

3

Rome is niet op één dag gebouwd: De inwerkingtreding van de klachten- en beroepscommissies vijftien jaar na publicatie van de basiswet

Jürgen Millen

Artikel

5

Participatie achter tralies: Waarom we (meer) moeten inzetten op niet-Belgische gedetineerden

Flore Croux, Dorien Brosens, Liesbeth De Donder, Bart Claes & Stijn Vandevelde

Terugblikken naar de toekomst? Ontwikkelingen in besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven

Luc Robert, Benjamin Mine, Eric Maes, Alexia Jonckheere & Olivia Nederlandt

De tweede golf van het coronavirus: Een overzicht van nieuwe maatregelen voor gedetineerden en gevangenis

Olivia Nederlandt & An-Sofie Vanhouche

Rome is niet op één dag gebouwd: De inwerkingtreding van de klachten- en beroepscommissies vijftien jaar na publicatie van de basiswet

Het is verstandiger om een kaars aan te steken dan te klagen over de duisternis. Wijze woorden van de Chinese filosoof Lao-Tse die de stapsgewijze inwerkingtreding van de basiswet gevangeniswezen perfect omschreven zouden hebben.

Gedurende vijftien jaar werd (bijna) wanhopig door diverse actoren binnen de justitie uitgekeken naar de (op)start van de klachten- en beroepscommissies, zodat gedetineerden (eindelijk) konden aankloppen bij deze commissies wanneer een beslissing door gevangenisdirecties tegen hen genomen werd waarmee deze gedetineerden het niet eens waren. Deze inwerkingtreding werd jaar na jaar uitgesteld waardoor vele actoren op het terrein de hoop hadden opgegeven dat deze commissies ooit het levenslicht zouden zien en een zoveelste wet deels dode letter zou blijven.

De klachten- en beroepscommissies zijn de (noodzakelijke) penitentiaire waakhouden van de basiswet doordat deze commissies, wanneer ze gevat worden door een klacht van een gedetineerde, dienen na te gaan of de rechten van deze gedetineerden werden gerespecteerd. Wanneer dit niet het geval is, dan wordt deze beslissing vernietigd.

Het grootste pijnpunt tijdens de afwezigheid van de klachtencommissies was het gebrek aan effectieve rechtsmiddelen voor gedetineerden om de tuchtrechtelijke beslissingen van de gevangenisoverheid aan te klagen, daar waar de meer belesen gedetineerde opmerkte dat hij of zij "toch een klacht kon indienen bij een commissie" die evenwel alleen op papier bleek te bestaan. Eenieder wordt niet alleen geacht de wet te kennen, doch ook alle uitvoeringsbesluiten te kennen.

De gevangenisdirectie besliste op basis van een rapport aan de directeur niet alleen of een gedetineerde zich voor een tuchtcollege diende te verantwoorden, maar dezelfde directie besliste vervolgens ook om de gedetineerde te horen om nadien al dan niet een tuchtsanctie op te leggen.¹ Dit met de wetenschap dat de rechtsmiddelen die tegen een dergelijke beslissing gehanteerd konden worden, papieren tijgers waren.

Procedures in administratief kortgeding bij de Raad van State werden systematisch afgewezen omdat geen onherroepelijke schade aangetoond kon worden, terwijl een gewoon verzoekschrift tot schorsing of nietigverklaring maanden om niet te zeggen jaren op zich liet wachten en de zaak enkel nog behandeld werd omdat de gedetineerde een moreel belang kon laten gelden.

Eenzelfde euvel voor wat betreft de gewone hoven en rechtbanken: de duur van kortgedingen was vaak omgekeerd evenredig met de letterlijke interpretatie van dit woord, procedures ten gronde voor de gewone hoven en rechtbanken duurden ook vaak meerdere jaren. Gemeenschappelijke noemer voor alle klassieke procedures: de verliezer betaalt waardoor gedetineerden vaak deze rechtsmiddelen ook niet durfden inzetten uit angst om tot de kosten van een procedure veroordeeld te worden, daar waar de in het ongelijk gestelde partij door de klachten- of beroepscommissie niet veroordeeld wordt tot enige kost of bijdrage.

Geduld werd beloond en sinds 1 oktober 2020 kunnen gedetineerden bij de klachtencommissies een klacht indienen tegen een individuele beslissing genomen door de gevangenisdirectie. Deze klachtencommissies zetelen als onpartijdige en onafhankelijke rechtscolleges, waardoor de gevangenisdirectie (eindelijk) de plaats krijgt die zij verdient, met name een betrokken partij wiens beslissing wordt aangevochten door de gedetineerde tegenpartij. De klachten die ingediend worden, betreffen heel vaak "beroepen" tegen een tuchtrechtelijke beslissing van de lokale gevangenisdirectie.

¹ Zie J. MILLEN, "De gevangenisdirecteur: onafhankelijk en onpartijdig in tuchtprocedures voor gedetineerden? Nemo iudex idoneus in propria causa", *Fatik* 2015, afl. 147, 11-15.

De inwerkingtreding van de klachtencommissies werd via brochures in gevangenissen bekend gemaakt, waarbij uitgelegd werd waarvoor de commissies bevoegd zijn, hoe een klacht kan worden ingediend en hoe een procedure verloopt. Bovendien beschikken de klachtencommissies over de website <https://ctrg.belgium.be/klachtrecht/> waarin nauwgezet haar werking wordt uiteengezet alsook wordt uitgelegd hoe een klacht kan worden ingediend.

Wie verwacht dat in deze alinea verder de loftrumpet wordt geblazen, is er aan voor de moeite, aangezien het gaat over de snelheid waarmee een klacht behandeld kan worden. Het tijdig behandelen van een klacht blijft een oud zeer, en meer in het bijzonder in het kader van tuchtrechtelijke procedures. Sinds de inwerkingtreding van de klachtencommissies moet immers vastgesteld worden dat de klachtencommissies vaak kennis nemen van de klacht omtrent een opgelegde tuchtsanctie die reeds uitgevoerd is voordat de zaak behandeld is dan wel voordat een uitspraak wordt gedaan. De wetgever zou best overwegen of het indienen van een klacht tegen een tuchtsanctie geen opschortende werking zou moeten krijgen totdat de klachtencommissie, als onafhankelijk rechtscollege, zich erover heeft uitgesproken.

De klachtencommissies doen hun reputatie als onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege alle eer aan door goed voorbereid klachten te behandelen, partijen grondig te horen en vervolgens (zeer) goed gemotiveerde beslissingen te nemen. Tegen deze beslissingen staat hoger beroep open bij de beroepscommissies waarvan zowel de gedetineerde als de gevangenisdirectie gebruik kan maken wanneer deze zich niet in de (goedgemotiveerde) beslissing van de klachtencommissie kunnen vinden.

De gehele klachtprocedure kan (bijna) volledig digitaal gevoerd en gevolgd worden, behalve de hoorzitting zelf, en daarmee vertolkt de klachtencommissie (bijna) een pioniersrol voor de digitalisering van justitie, die langzaam de weg naar de 21ste eeuw heeft gevonden.

Jürgen Millen*

* Jürgen Millen is redactielid bij FATIK.

Participatie achter tralies: Waarom we (meer) moeten inzetten op niet-Belgische gedetineerden

Flore Croux^a, Dorien Brosens^b, Liesbeth De Donder^c, Bart Claes^d & Stijn Vandeveld^e

In 2018 heeft bijna 45% van de gedetineerdenpopulatie een niet-Belgische nationaliteit.¹ Ondanks dit aanzienlijk aandeel bleef aandacht voor de participatie aan gevangenisactiviteiten van deze groep eerder beperkt in onderzoek, beleid en praktijk. Als reactie op deze onderzoeksleemte startte in 2017 het doctoraatsonderzoek van Flore Croux in kader van het FIP2-project over de participatie van niet-Belgische gedetineerden aan gevangenisactiviteiten.² Deze bijdrage presenteert vijf sleutelbevindingen uit dit doctoraatsonderzoek en formuleert drie kansen voor de toekomst.

Buitenlandse gedetineerden: een vergeten groep in onderzoek, beleid en praktijk?

Buitenlandse gedetineerden zijn personen zonder de nationaliteit van het land waarin ze gedetineerd zijn.³ Deze groep is erg divers, bijvoorbeeld op het vlak van

taal, herkomst, verblijfstatuut, culturele achtergrond of beschikbare steun van familieleden.⁴ Buitenlandse gedetineerden betreffen zowel mensen die gedurende lange tijd in het land van detentie hebben gewoond – zij kunnen hier zelfs geboren zijn – maar niet de nationaliteit verworven hebben, als mensen die slechts gedurende een korte tijd in het land van detentie verbleven (bijv. arbeidsmigranten).⁵ Het kan evengoed ook gaan over mensen die de taal van het land van detentie machtig zijn, maar niet de nationaliteit hebben (bijv. Nederlanders in Vlaamse gevangnissen).

In België maken niet-Belgische gedetineerden een aanzienlijk deel uit binnen de gevangeniswanden. In 2018 had 44.6% van de gedetineerdenpopulatie in België een niet-Belgische nationaliteit.⁶ Dit ligt ver boven het Europese gemiddelde van 21.2%.⁷ Ondanks hun hoge aantal is er weinig geweten over deze gedetineerden, doordat zij vaak uitgesloten worden van deelname aan onderzoek.⁸ Bestaand onderzoek focust op hun detentieproblemen, zoals taalproblemen, onzekerheden over hun verblijfstatuut of moeilijkheden op het vlak van familiecontact⁹

- a Dr., Agogische wetenschappen, Onderzoeksgroep PArticiperen & Leren in Detentie (PALD), Vrije Universiteit Brussel en Vakgroep Orthopedagogiek, Universiteit Gent (Corresp.: flore.croux@vub.be).
- b Postdoctoraal onderzoeker/Docent, Agogische wetenschappen, Onderzoeksgroep PArticiperen & Leren in Detentie (PALD), Vrije Universiteit Brussel.
- c Hoofddocent, Agogische wetenschappen, Onderzoeksgroep PArticiperen & Leren in Detentie (PALD), Vrije Universiteit Brussel.
- d Lector Transmuraal Herstelgericht Werken, Expertisecentrum Veiligheid, Avans Hogeschool, Nederland.
- e Hoofddocent, Vakgroep Orthopedagogiek, Universiteit Gent.
- 1 Voor de leesbaarheid wordt er verder gesproken van 'niet-Belgische gedetineerden' voor Belgisch onderzoek. Voor internationaal onderzoek wordt de term 'buitenlandse gedetineerden' gebruikt.
- 2 Het FIP2-project staat voor 'Foreigners Involvement and Participation in Prison'. Dit vierjarig onderzoeksproject (01/02/2017-31/01/2021) is een samenwerking tussen de Vrije Universiteit Brussel en de Universiteit Gent en wordt gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek. Wil je meer weten over het doctoraatsonderzoek of graag een kopie krijgen van het proefschrift? Neem dan contact op met flore.croux@vub.be.
- 3 T. ATABAY, *Handbook on prisoners with special needs*, Wenen, United Nations Office on Drugs and Crime, 2009.
- 4 D. BROSENS, F. CROUX, B. CLAES, S. VANDEVELDE en L. DE DONDER, "An organizational analysis of foreign national prisoners' participation possibilities in Flanders (Belgium)", *Journal of Prison Education and Reentry* 2020, 144-161; M. KOX, S. DE RIDDER, A-S. VANHOUCHE, M. BOONE en K. BEYENS, "Detentiebeleving van strafrechtelijk gedetineerden zonder verblijfsrecht", *Tijdschrift voor Criminologie* 2014, 31-47; C. YILDIZ en A. BARTLETT, "Language, foreign nationality and ethnicity in an English prison: Implications for the quality of health and social research", *Journal of Medical Ethics* 2011, 637-640.
- 5 T. ATABAY, *Handbook on prisoners with special needs*, Wenen, United Nations Office on Drugs and Crime, 2009.
- 6 Deze cijfers zijn afkomstig uit de SIDIS Suite databank op 24 oktober 2018.
- 7 M.F. AEBI, M.M. TIAGO, L. BERGER-KOLOPP en C. BURKHARDT, *Space I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison Populations. Survey 2016, 2017*, teruggevonden op 10/12/2020 op https://wp.unil.ch/space/files/2019/02/SPACE-I-2016-Final-Report_Updated_190207.1.pdf.
- 8 C. YILDIZ en A. BARTLETT, "Language, foreign nationality and ethnicity in an English prison: Implications for the quality of health and social research", *Journal of Medical Ethics* 2011, 637-640.
- 9 M. BARNOUX en J. WOOD, "The specific needs of foreign national prisoners and the treat to their mental health from being imprisoned in a foreign country", *Aggression and Violent Behavior* 2013, 240-246; H.S. BHUI, *Going the Distance. Developing effective policy and practice for work with foreign national prisoners*, 2004, teruggevonden op <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/going%20the%20distance%20-%20foreign%20national%20prisoners.pdf>.

of hun 'pijnen van gevangenschap'. Deze 'pijnen' omvatten de pijn van lange afstandsrelaties, pijn van repatriëring, pijn van discriminatie, een verlies aan zekerheid, hoop en legitimiteit.¹⁰ Een internationaal literatuuroverzicht heeft aangetoond dat er nog maar weinig onderzoek gevoerd is naar hun participatie aan gevangenisactiviteiten.¹¹

Op Europees niveau is er een specifieke aanbeveling omtrent buitenlandse gedetineerden. Hierin beveelt de Raad van Europa de lidstaten aan specifieke aandacht te besteden aan buitenlandse gedetineerden, waaronder ook hun participatie aan gevangenisactiviteiten. Zo stelt deze aanbeveling dat buitenlandse gedetineerden toegang dienen te hebben tot een evenwichtig activiteitenaanbod. Gevangenis moeten hierbij maatregelen nemen om de drempels die buitenlandse gedetineerden ervaren zo veel mogelijk weg te werken (art. 26.1). De Raad van Europa moedigt de lidstaten aan om deze aanbeveling te implementeren in hun wetgeving, beleid en praktijk.¹² Het Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025 schuift enkele prioritaire doelgroepen naar voor, zoals geradicaliseerde gedetineerden, veelplegers, plegers van seksueel en intrafamiliaal geweld en gedetineerden met een psychiatrische/psychische problematiek.¹³ Niet-Belgische gedetineerden zijn niet opgenomen in de prioritaire doelgroepen ondanks hun aanzienlijk aandeel in de Vlaamse gevangenis (46.2% in 2018) en hun specifieke noden op het vlak van participatie.¹⁴ De aandacht voor deze doelgroep in het Strategisch Plan is eerder impliciet. Bijvoorbeeld, voor 'anderstalige gedetineerden' zal het Agentschap Integratie & Inburgering zich inzetten om cursussen Nederlands als tweede taal structureel te organiseren in de gevangenis. Daarnaast zullen er voor 'gedetineerden van buitenlandse herkomst' infosessies georganiseerd worden over het inburgeringstraject met het oog op hun vrijlating.¹⁵

In 2004 kreeg de doelgroep niet-Belgische

gedetineerden aandacht in het onderzoek 'Buitenlanders in de Belgische gevangenis: Knelpunten en mogelijke oplossingen' van Snacken en collega's. Uit dit onderzoek bleek dat niet alle activiteiten toegankelijk zijn en dat niet-Belgische gedetineerden een vraag hebben naar meer activiteiten én activiteiten aangepast aan hun cultuur.¹⁶ Daarnaast wees onderzoek van Hellemans en collega's in 2008 nog eens op het feit dat niet-Belgische gedetineerden onvoldoende bereikt worden in het activiteitenaanbod.¹⁷ Belgisch onderzoek met gedetineerden zonder verblijfsrecht in de PI Tilburg heeft aangetoond dat gedetineerden zonder verblijfsrecht gewoonlijk niet de mogelijkheid krijgen om Nederlands te leren in de gevangenis doordat zij na detentie België moeten verlaten.¹⁸ Ondanks het feit dat praktijkwerkers reeds verschillende initiatieven genomen hebben om niet-Belgische gedetineerden (meer) te betrekken bij het activiteitenaanbod, bijvoorbeeld door het aanbieden van activiteiten waarin taal een minder belangrijke plaats inneemt, blijft dit in de praktijk nog steeds een uitdaging.¹⁹

Bovenstaande maakt duidelijk dat (meer) aandacht voor de participatie van niet-Belgische gedetineerden nodig is. In het kader van het FIP2-project vond een doctoraatsonderzoek plaats met als doel een bijdrage te leveren aan kennis met betrekking tot de participatie van niet-Belgische gedetineerden aan gevangenisactiviteiten. Het begrip participatie werd breed gedefinieerd in dit onderzoek. Het ging over participatie aan groepsactiviteiten en individuele diensten. Groepsactiviteiten omvatten arbeid, beroepsopleidingen, bibliotheek, culturele activiteiten, erediens, onderwijs, sport en de wandeling. Individuele diensten omvatten het justitieel welzijnswerk, de psychosociale dienst, de psycholoog en de dokter. In dit artikel staan we stil bij vijf sleutelbevindingen omtrent de ervaringen van niet-Belgische gedetineerden op het vlak van (toegang tot) participatie aan gevangenisactiviteiten. Op basis hiervan formuleren we drie kansen voor de toekomst.

10 T. UGELVIK en D. DAMSA, "The Pains of Crimmigration Imprisonment: Perspectives from a Norwegian All-foreign Prison", *The British Journal of Criminology* 2018, 1025-1043; J. WARR, "The deprivation of certitude, legitimacy and hope: Foreign national prisoners and the pains of imprisonment", *Criminology & Criminal Justice* 2016, 301-318.

11 F. CROUX, D. BROSENS, L. DE DONDER, B. CLAES en S. VANDEVELDE, "Foreign national and ethnic minority prisoners' participation in formally organized occupations in prisons: A scoping review", *Journal of Occupational Science* 2020, 474-491.

12 Recommendation CM/Rec(2012)12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners, Council of Europe, 10 oktober 2012.

13 VLAAMSE REGERING, 2020, *Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025*. Geraadpleegd via https://www.derodeantraciet.be/wp-content/uploads/2020/12/20201113_strap_goedgekeurdVR.pdf.

14 F. CROUX, *Participation behind bars: A study on foreign national prisoners in Belgium*, onuitg. doctoraatssthesi Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent, 2020, 252 p.

15 VLAAMSE REGERING, 2020, *Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025*.

16 S. SNACKEN, J. KEULEN en L. WINKELMANS, *Buitenlanders in de Belgische gevangenis: Knelpunten en mogelijke oplossingen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2004.

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

18 M. KOX, S. DE RIDDER, A-S. VANHOUCHE, M. BOONE en K. BEYENS, "Detentiebeleving van strafrechtelijk gedetineerden zonder verblijfsrecht", *Tijdschrift voor Criminologie* 2014, 31-47.

19 D. BROSENS, F. CROUX, S. VANDEVELDE, B. CLAES en L. DE DONDER, "Participatie van niet-Belgische gedetineerden in Vlaamse en Brusselse gevangenis: Een helikopteroverzicht van acties en projecten", *Fatik* 2017, afl. 156, 4-15.

Onderzoeksofzet

Aan het onderzoek namen 66 niet-Belgische

gedetineerden deel uit 6 verschillende gevangenissen. Tabel 1 bevat meer informatie over de betrokken gevangenissen.

Betrokken gevangenissen	Regio		Functie		Regime			Afdeling		Gevangenis bevolking		
	Vlaanderen	Brussel	Arresthuis	Strafinrichting	Gesloten	Open	Mix	Mannen	Vrouwen	> 400 gedetineerden	201-400 gedetineerden	< 200 gedetineerden
Gevangenis 1		X	X		X			X		X		
Gevangenis 2	X		X	X			X	X	X	X		
Gevangenis 3	X		X	X	X			X	X		X	
Gevangenis 4	X		X		X			X				X
Gevangenis 5	X		X	X			X	X				X
Gevangenis 6	X			X	X			X			X	

Tabel 1. Karakteristieken betrokken gevangenissen

Respondenten	Gevangenissen (G)						Totaal
	G1	G2	G3	G4	G5	G6	
Aantal interviews	4	11	12	14	13	12	66
Nationaliteit (nat.)							
Europees ²⁰	0	1	4	6	3	1	15
Niet-Europees	4	9	7	7	9	10	46
Dubbele nat. EU & Niet-EU	0	1	1	1	1	0	4
Dubbele nat. EU	0	0	0	0	0	1	1
Gender							
Man	4	11	9	14	13	12	63
Vrouw	0	0	3	0	0	0	3
Gemiddelde leeftijd (jaar)	38.00	33.91	33.08	35.57	28.69	35.33	34.10
(range)	(29–45)	(23–50)	(20–49)	(20–47)	(20–38)	(24–51)	(20–51)
Tolk aanwezig							
Ja	0	0	3	8	7	1	19
Nee	4	11	9	6	6	11	47

Tabel 2. Karakteristieken respondenten

²⁰ Behoort tot de 27 lidstaten van de Europese Unie.

In het onderzoek was een diverse groep van niet-Belgische gedetineerden betrokken. Respondenten met 35 verschillende nationaliteiten zijn geïnterviewd. Daarnaast werden interviews afgenomen in 12 verschillende talen. 47 interviews werden afgenomen in het Engels, Frans, Turks of Nederlands door de eerste en tweede auteur en twee masterstudenten. Eén masterstudent was tweetalig Nederlands en Turks. De andere interviewers hadden enkel Nederlands als moedertaal. Alle interviewers spraken voldoende Engels en Frans om interviews in deze talen af te nemen. De andere 19 interviews vonden plaats met behulp van een tolk in bijvoorbeeld het Albanees, Arabisch, Roemeens of Russisch. Tabel 2 geeft meer informatie over de karakteristieken van de respondenten.

Tijdens de interviews werd gebruikt gemaakt van 'appreciative inquiry'. Deze methode focust op de sterktes, verwezenlijkingen en opportuniteiten van individuen en organisaties in plaats van op de tekorten, problemen en zwaktes.²¹ Deze methodiek heeft zijn ingang gevonden in gevangenisonderzoek door Alison Liebling als reactie op traditioneel gevangenisonderzoek dat vaak vertrekt vanuit de problemen en tekortkomingen.²² Deze methodiek bleek ook relevant voor buitenlandse gedetineerden vanwege de probleemgerichte discourses die gehanteerd worden in de media, politiek en onderzoek. In de media en politiek worden vaak alarmerende discourses rond 'buitenlanders' gebruikt, waarbij deze personen als 'afwijkend' en 'gevaarlijk' worden voorgesteld.²³ Daarnaast zien we dat onderzoek naar deze doelgroep vaak vertrekt vanuit de problemen die er zijn door, bijvoorbeeld, te focussen op hun detentieproblemen of hun 'pijnen van gevangenschap'.²⁴ Niettemin leidt appreciative inquiry niet zomaar tot een 'goed-nieuws'-show en laat het ook toe om 'stories of the worst' een plaats te geven naast 'stories of the best'.²⁵ Tijdens de interviews stelden we vragen zoals: 'Wat vind jij de beste activiteit waaraan je al hebt deelgenomen hier in de gevangenis?' of 'Als je één wens hebt van een activiteit die je graag zou willen doen hier in de gevangenis, wat zou dat zijn?'. Alle individuele interviews werden opgenomen, letterlijk

uitgeschreven²⁶ en thematisch geanalyseerd. De sleutelbevindingen worden geïllustreerd aan de hand van citaten.

Vijf sleutelbevindingen

Het doctoraatsonderzoek reikt heel wat informatie aan met betrekking tot de ervaringen van niet-Belgische gedetineerden op het vlak van (toegang tot) participatie aan activiteiten.²⁷ In dit artikel werpen we echter een blik op vijf sleutelbevindingen. Naast een aantal ervaringen en noden op het vlak van participatie bij niet-Belgische gedetineerden die in lijn liggen met de ervaringen van Belgische gedetineerden, toont dit onderzoek aan dat niet-Belgische gedetineerden nog een aantal bijkomende ervaringen en noden hebben. In onderstaande sleutelbevindingen staan we stil bij zowel die ervaringen en noden die gelijkaardig zijn aan die van Belgische gedetineerden als diegenen die meer uitgesproken zijn voor niet-Belgische gedetineerden.

Niet-Belgische gedetineerden zijn zeer gemotiveerd én willen meer deelnemen

In lijn met de ervaringen van Belgische gedetineerden, waren niet-Belgische gedetineerden zeer gemotiveerd om deel te nemen aan activiteiten omwille van individuele redenen, zoals het verhogen van hun beroepsmogelijkheden na detentie, om bij te leren of om hun gezondheid te verbeteren. Daarnaast speelden ook sociale redenen een belangrijke rol. Niet-Belgische gedetineerden waren gemotiveerd om deel te nemen om hun sociale contacten in de gevangenis te verhogen. Motivaties die meer uitgesproken zijn voor deze doelgroep zijn deelnemen aan activiteiten om Nederlands te leren om hun communicatie binnen en buiten de gevangensmuren te verbeteren of in het kader van hun re-integratie in België.

Net zoals veel gedetineerden uit de algemene gevangenispopulatie, gaven verschillende respondenten tijdens de interviews aan (nog) meer te willen deelnemen aan activiteiten. Deze wens had betrekking op zowel formeel georganiseerde

21 K. KADI-HANIFI, O. DAGMAN, J. PETERS, E. SNELL, C. TUTTON en T. WRIGHT, "Engaging students and staff with educational development through appreciative inquiry", *Innovations in Educational and Teaching International* 2014, 584-594.

22 A. LIEBLING, "Doing Research in Prison: Breaking the Silence?", *Theoretical Criminology* 1999, 147-173; A. LIEBLING, C. ELLIOTT en H. ARNOLD, "Transforming the Prison: Romantic Optimism or Appreciative Realism?", *Criminology and Criminal Justice* 2001, 161-180.

23 J. BANKS, "Foreign National Prisoners in the UK: Explanations and Implications", *The Howard Journal of Criminal Justice* 2011, 184-198.

24 M. BARNOUX en J. WOOD, "The specific needs of foreign national prisoners and the treat to their mental health from being imprisoned in a foreign country", *Aggression and Violent Behavior* 2013, 240-246; H.S. BHUI, *Going the Distance. Developing effective policy and practice for work with foreign national prisoners*, 2004; T. UGELVIK en D. DAMSA, "The Pains of Crimmigration Imprisonment: Perspectives from a Norwegian All-foreign Prison", *The British Journal of Criminology* 2018, 1025-1043; J. WARR, "The deprivation of certitude, legitimacy and hope: Foreign national prisoners and the pains of imprisonment", *Criminology & Criminal Justice* 2016, 301-318.

25 B. CARTER, "One expertise among many'— working appreciatively to make miracles instead of finding problems: Using appreciative inquiry as a way of reframing research", *Journal of Research in Nursing* 2006, 48-63.

26 Met uitzondering van twee interviews omwille van een mislukte audio-opname.

27 Zie F. CROUX, *Participation behind bars: A study on foreign national prisoners in Belgium*, onuitg. doctoraatsthesis Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent, 2020, 252 p.

activiteiten als informele participatiemogelijkheden.²⁸ Ten eerste wilden niet-Belgische gedetineerden deelnemen aan die activiteiten waaraan ze momenteel nog niet konden deelnemen vanwege organisatorische drempels waar veel gedetineerden mee kampen, zoals wachtlijsten. Om hiermee om te gaan haalden de respondenten verschillende oplossingen aan. Voorstellen van oplossingen die ze zelf deden waren het groter maken van de groepen, dezelfde activiteit meerdere keren aanbieden of werken met een 'doorschuifstelsel' zodat iedereen de kans heeft om deel te nemen. Daarnaast gaven niet-Belgische gedetineerden aan met nog een aantal bijkomende organisatorische drempels te kampen die meer uitgesproken zijn voor hen, zoals de taalbarrière en een gebrek aan informatie over de activiteiten doordat informatie niet altijd beschikbaar is in een voor hen begrijpbare taal. Oplossingen die voorgesteld werden door de respondenten waren de activiteit in een andere taal aanbieden dan het Nederlands of informatie over de activiteiten beschikbaar stellen in talen die het meeste voorkomen in de gevangenis. Eenmaal niet-Belgische gedetineerden toegang hadden tot activiteiten wilden ze graag vaker en langer deelnemen aan deze activiteiten. Zo verduidelijkte een niet-Belgische gedetineerde in een interview: *"Hier worden alle activiteiten één keer per week georganiseerd, maar dat is natuurlijk niet genoeg. Het moet twee of drie keer per week [zijn], zodat je je goed gaat voelen en je denkt van 'Ja, ik heb iets geleerd.'"*

Verder droomden niet-Belgische gedetineerden van verschillende activiteiten die momenteel niet beschikbaar waren in de gevangenis, zoals sportactiviteiten (bijv. zwemmen, cricket, sportwedstrijden tegen andere gevangenisgenoten) en culturele activiteiten (bijv. schrijfworkshop en karaoke). Daarnaast wensten ze ook activiteiten gericht op hun re-integratie en toekomst, zoals beroepsopleidingen en een integratiecursus. Beroepsopleidingen werden als enorm waardevol beschouwd met het oog op hun leven na detentie of dit nu in België of het buitenland was. In het bijzonder voor deze doelgroep werd er door de respondenten gewezen op het belang van een integratiecursus over de Belgische samenleving voor die niet-Belgische gedetineerden die van plan waren in België te blijven na detentie.

Naast de wens voor meer formeel georganiseerde activiteiten, wensten de respondenten meer informele participatiemogelijkheden, zoals koken op de cel, sportactiviteiten op de sectie, of op celbezoek gaan voor een gesprek of om gezelschapspelletjes te spelen. Dit ging gepaard met de wens voor een meer open

gevangenisregime. In de woorden van een niet-Belgische gedetineerde:

"Als we [gedetineerden] terugkomen van ons werk, moeten ze [penitentiair bewakingsassistenten] ons een uur lang met elkaar laten praten met de deuren open, zodat we naar de cellen van anderen kunnen gaan, koffie kunnen drinken, een film kunnen kijken of samen kunnen kaarten."

Informele peer support op het vlak van participatie als overlevingsstrategie

Een tweede sleutelbevinding van het onderzoek is dat informele peer support een belangrijke rol speelt in het toeleiden van niet-Belgische gedetineerden naar activiteiten én tijdens participatie aan deze activiteiten. Het bieden van informele peer support aan medegegedetineerden ging gepaard met positieve gevoelens. Een aantal participanten wenste meer ondersteuning te (kunnen) bieden aan medegegedetineerden.

Niet-Belgische gedetineerden ervoeren verschillende organisatorische drempels die hun toegang tot activiteiten beperken. Een aantal van deze drempels zijn meer uitgesproken voor deze doelgroep dan voor andere gedetineerden, zoals de taalbarrière en een gebrek aan informatie over de activiteiten. Omwille van de taalbarrière bleken niet-Belgische gedetineerden te kampen met een gebrek aan informatie over de activiteiten doordat informatie hoofdzakelijk beschikbaar was in het Nederlands. Voor sommige respondenten konden medegegedetineerden dit tekort aan informatie opvangen, zoals een respondent aangaf:

"Ik vroeg hen [medegegedetineerden] welke activiteiten beschikbaar waren en mensen gaven informatie ... omdat er hier geen informatie is. Ik vraag hier om Engelse papieren, maar ik krijg deze nooit in mijn taal. Alleen Nederlandse papieren, maar ik spreek geen Nederlands dus je begrijpt nooit wat voor activiteiten er hier zijn."

Niet-Belgische gedetineerden vertelden dat medegegedetineerden de activiteitenfolder vertaalden aangezien deze niet altijd beschikbaar was in een voor hen begrijpbare taal. Verder stelden we vast dat niet-Belgische gedetineerden die geen Nederlands konden schrijven of lezen, beroep deden op medegegedetineerden voor het schrijven of lezen van rapportbriefjes om zich in te schrijven voor activiteiten.

Eenmaal niet-Belgische gedetineerden dan toch toegang hadden tot activiteiten, bleken zij nog steeds

28 Formeel wil zeggen dat activiteiten georganiseerd en ondersteund worden door praktijkwerkers. Informeel betekent dat participatie plaatsvindt op een niet-georganiseerde manier en niet ondersteund wordt door praktijkwerkers. Voor meer informatie zie: D. BROSENS, F. CROUX en L. DE DONDER, "Gedetineerden aan zet: Over actief burgerschap in gevangenis", *Fatik* 2020, afl. 1, 5-12; D. BROSENS, L. DE DONDER, J. MIEVIS, F. SALHI en L. VAN ROY, *Inspraak & participatie van gedetineerden in de gevangenis van Gent*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2016.

met gelijkaardige moeilijkheden te kampen (d.w.z. de taalbarrière en een gebrek aan informatie). Tijdens participatie bleken niet-Belgische gedetineerden soms met een gebrek aan informatie te kampen over hoe activiteiten uit te voeren doordat te weinig informatie was voorzien door het gevangenispersoneel. Medegedetineerden vulden dit gebrek aan informatie op:

"Ik wist niet wat ik moest doen, hoe ik het werk moest doen. Niemand heeft het ons [gedetineerden] uitgelegd. [...] Er waren alleen gedetineerden die aan het werk waren, maar er waren geen cipers die kwamen uitleggen wat we moesten doen. [...] We zaten met z'n zessen aan één tafel en de andere gedetineerden legden het me uit. Zij die hier al langer hadden gewerkt, die wat ouder waren en zagen dat ik nieuw was."

De meeste activiteiten zijn in het Nederlands. Ondanks het feit dat niet-Belgische gedetineerden taalinspanningen door praktijkwerkers waardeerden²⁹, was er niet altijd een gemeenschappelijke taal met de respondenten. Om met dit taalprobleem om te gaan werd beroep gedaan op medegedetineerden om te vertalen tijdens activiteiten.

Dit onderzoek toont aan dat niet-Belgische gedetineerden niet in een hulpeloze situatie blijven zitten. We hoorden verhalen van niet-Belgische gedetineerden die het heft in eigen handen nemen. Als actieve individuen vertrekkend vanuit hun eigen krachten gingen ze door middel van informele peer support manieren zoeken om met de beperkte toegang tot activiteiten en de moeilijkheden die ze ervaren tijdens participatie om te gaan. Uit de ervaringen van niet-Belgische gedetineerden kunnen we afleiden dat de informele peer support die geboden wordt een manier is om te 'overleven' in deze beperkende en onaangepaste gevangenisomgeving.

Wens voor een actievere rol op het vlak van participatie

Net zoals het geval is in de algemene gedetineerdenpopulatie, waren de meeste respondenten eerder passieve deelnemers van het

aanbod, waarbij ze deelnemen aan activiteiten die georganiseerd worden voor hen.³⁰ Uit de interviews bleek dat een deel onder hen de wens had een actievere rol op te nemen op het vlak van participatie. Deze wens zou verklaard kunnen worden door het feit dat zij op het vlak van actieve participatie vaak uit de boot vallen.³¹ Zo wensten enkele respondenten om activiteiten te ondersteunen of te organiseren voor medegedetineerden. Deze respondenten gaven aan dat dit momenteel onmogelijk was of hadden het gevoel dat niet alle penitentiair bewakingsassistenten hiervoor open zouden staan. Geen enkele respondent heeft het over zijn of haar participatie aan het gedetineerdenoverlegorgaan gehad, maar enkelen wensten wel om inspraak te hebben in het activiteitenaanbod. In de woorden van een respondent: *"De gevangenisdirectie moet mensen [gedetineerden] vragen waar ze hun tijd aan willen besteden en wat ze graag willen [van activiteiten]."* Tot slot droomden verschillende niet-Belgische gedetineerden van meer autonomie en vrijheid om zelf te bepalen hoe ze hun tijd in de gevangenis zouden spenderen, zoals zelf kunnen beslissen wanneer ze aan welke activiteit zouden deelnemen.

Een extra gevangenispijn voor niet-Belgische gedetineerden: Pijn van (non-)participatie

Alle gedetineerden ervaren de 'pijnen van gevangenschap'.³² Buitenlandse gedetineerden ervaren bovendien een aantal bijkomende 'pijnen van gevangenschap'.³³ Echter dit onderzoek onthult nog een nieuwe 'pijn' voor niet-Belgische gedetineerden: de 'pijn van (non-)participatie'.³⁴ Niet-Belgische gedetineerden bevinden zich in een precaire situatie op het vlak van participatie. Deze precaire situatie laat zich voelen op twee aspecten.

Ten eerste ervaren niet-Belgische gedetineerden meer moeilijkheden op het vlak van toegang tot de activiteiten. Uit het onderzoek blijkt dat de toegang tot gevangenisactiviteiten voornamelijk beperkt wordt door organisatorische drempels. Naast organisatorische drempels die ervaren worden door alle gedetineerden (bijv. wachtlijsten, overlap van activiteiten of geen reactie krijgen op rapportbriefjes), zien we dat niet-

29 Voor meer informatie zie Sterktes van het activiteitenaanbod.

30 K. EDGAR, J. JACOBSON en K. BIGGAR, *Time Well Spent: A Practical Guide to Active Citizenship and Volunteering in Prison*, Londen, Prison Reform Trust, 2011.

31 D. BROSENS, "Prisoners' participation and involvement in prison life: Examining the possibilities and boundaries", *European Journal of Criminology* 2019, 466-485.

32 Deze klassieke gevangenispijnen omvatten een verlies aan vrijheid, autonomie, veiligheid, sociale/heteroseksuele relaties en goederen en dienst. G. SYKES, *The society of Captives. A study of a maximum security prison*, Princeton, Princeton University Press, 1958, 204 p.

33 T. UGELVIK en D. DAMSA, "The Pains of Crimmigration Imprisonment: Perspectives from a Norwegian All-foreign Prison", *The British Journal of Criminology* 2018, 1025-1043; J. WARR, "The deprivation of certitude, legitimacy and hope: Foreign national prisoners and the pains of imprisonment", *Criminology & Criminal Justice* 2016, 301-318.

34 We erkennen dat niet-Belgische gedetineerden zeker niet de enige groep van gedetineerden is die de 'pijn van (non-)participatie' ervaart. Ook bepaalde subgroepen van Belgische gedetineerden (bijv. anderstalige gedetineerden, nieuwe gedetineerden, geïnterneerden) vinden moeilijker toegang tot participatie en inspraak. Voor meer informatie zie D. BROSENS, L. DE DONDER, J. MIEVIS, F. SALHI en L. VAN ROY, *Inspraak & participatie van gedetineerden in de gevangenis van Gent*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2016.

Belgische gedetineerden nog een aantal bijkomende organisatorische drempels ervaren, zoals de taalbarrière en een gebrek aan informatie over de activiteiten, wat vaak gelinkt is aan de taalbarrière. Zo is informatie niet altijd beschikbaar in een begrijpbare taal voor niet-Belgische gedetineerden, waardoor ze onvoldoende op de hoogte zijn van het activiteiten aanbod. Zoals de respondenten aangaven konden ze omwille van de taalbarrière enkel deelnemen aan activiteiten waarvoor taal minder belangrijk is (bijv. sportactiviteiten, bibliotheek of wandeling) of dienden ze eerst Nederlands te leren. In de woorden van een respondent:

“Er zijn activiteiten waaraan we niet kunnen deelnemen omdat we de taal niet beheersen, en dat levert problemen op. Dan moeten we ofwel heel lang wachten tot we bijvoorbeeld de taal onder de knie hebben, ofwel is het een andere activiteit die georganiseerd wordt waarvoor we de taal niet hoeven te spreken, zoals de bibliotheek.”

Ten tweede blijkt dat eenmaal niet-Belgische gedetineerden toegang hebben tot activiteiten, dit aanbod onvoldoende aangepast is aan hun noden. Enerzijds zijn er een aantal noden op het vlak van participatie die we ook kunnen terugvinden bij Belgische gedetineerden, zoals de wens om meer deel te nemen of om een actievere rol op te nemen op het vlak van participatie.³⁵ Anderzijds toont dit onderzoek aan dat niet-Belgische gedetineerden ook enkele participatienoden hebben die meer uitgesproken zijn voor deze doelgroep, bijvoorbeeld op het vlak van taal, cultuur/herkomstland en religie.³⁶

Met betrekking tot taal beschouwden niet alle respondenten het leren van Nederlands relevant met het oog op het leven na detentie in hun herkomstland. Respondenten droomden van enkele aanpassingen aan het activiteiten aanbod op het vlak van taal. Zo wensten zij een uitgebreider bibliotheekaanbod in verschillende talen of activiteiten in andere talen dan Nederlands (bijv. Engels of Frans). In de woorden van een niet-Belgische gedetineerde:

“Dit [de beroepsopleiding] moet worden opgedeeld in twee groepen: een groep die Frans spreekt, voor diegenen die Frans spreken, en een andere groep voor diegenen die Nederlands spreken [...]. Ik wilde er ook naartoe gaan, maar als ik het niet begrijp...”

Daarnaast vonden de respondenten dat een connectie met hun cultuur/herkomstland belangrijk was voor hun participatie. Dit was het geval zowel voor diegenen die na detentie in België wilden blijven, als diegenen

die wilden terugkeren naar hun herkomstland. Een respondent vertelde hierover het volgende:

“Ik had me ingeschreven voor een cursus journalistiek. Toen ik die toegestuurd kreeg, kreeg ik de Belgische versie, volledig geïnspireerd door de Belgische samenleving: Belgische bedrijven, Belgische omroepen, Belgische politiek... Ik ben een Nederlander, en ze willen me uit België hebben. Dus van zodra ik vrij ben, word ik uit België verbannen. Toen ik aan de cursus begon, was ik het al snel zat [...] vanwege de Belgische achtergrond.”

Verder bleek het aanbod niet te voldoen aan de religieuze noden van Islamitische niet-Belgische gedetineerden. Zij wensten meer toegang tot de Islamitische erediensten, wat op het ogenblik van het onderzoek onmogelijk/beperkt leek te zijn. Zo was er volgens de respondenten geen Imam aanwezig in de gevangenis of kwam deze slechts beperkt op bezoek. Hierdoor hadden sommige onder hen deelgenomen aan de Katholieke erediensten, maar dit voldeed niet (volledig) aan hun noden.

Sterktes van het activiteiten aanbod

Vanuit de sterktegerichte benadering van *appreciative inquiry*, waarbij we aandacht hebben voor de sterktes van gedetineerden (d.m.v. informele peer support) hadden we in dit onderzoek ook aandacht voor de sterktes van de organisatie (d.w.z. het activiteiten aanbod). Niet-Belgische gedetineerden identificeerden verschillende componenten van het activiteiten aanbod die reeds goed werkten en die, volgens hen, best behouden blijven in de toekomst.

Niet-Belgische gedetineerden bleken veel bewondering te hebben voor de activiteiten aanbieders (bijv. aalmoezeniers, hulpverleners, leerkrachten, sportmonitoren). Ze spraken waardierend over de activiteiten aanbieders wanneer zij de respondenten hielpen met het oplossen van problemen, hun verplichtingen nakwamen, zaken deden die buiten hun takenpakket vielen, of hen op een menselijke en respectvolle manier behandelden. In het bijzonder spraken anderstalige niet-Belgische gedetineerden hun waardering uit voor activiteiten aanbieders die hielpen bij het overbruggen van taalmoeilijkheden door gebruik te maken van telefoontolken, gebaren, het spreken van vreemde talen (bijv. Engels of Frans) of het schrijven van rapportbriefjes. In de woorden van een niet-Belgische gedetineerde:

“De vrouw van de kerk helpt je als je iets nodig hebt, als

35 Voor meer informatie zie 'Niet-Belgische gedetineerden zijn zeer gemotiveerd én willen meer deelnemen' en 'Wens voor een actievere rol op het vlak van participatie'.

36 We erkennen dat de participatienoden die meer uitgesproken zijn voor niet-Belgische gedetineerden, ook van toepassing kunnen zijn op (anderstalige) Belgische gedetineerden met een migratieachtergrond.

je de taal niet kent, weet je... Ze is een zeer goede dame. Ze schrijft je een rapportbriefje als je dat nodig hebt; veel dingen waarmee ze je helpt [...]. Ze spreekt Engels, Spaans, Frans, ... [...] Ze kent drie tot vier talen; ze is goed. Daarom gaan veel mensen er heen omdat ze zaken [in verschillende talen] uitlegt."

Daarnaast waren er ook niet-Belgische gedetineerden die hun waardering uitspraken voor penitentiair bewakingsassistenten die activiteiten begeleidden, omdat zij hen op een normale, menselijke en respectvolle manier behandelden. Zij werden ook wel omschreven als de 'beste chefs'. In de woorden van een respondent:

"Iemand van elke nationaliteit [neemt deel aan sportactiviteiten]. Iedereen komt, iedereen schrijft zich in. Dat is leuk [...] De activiteit heeft geen nationaliteit, geen cultuur, geen religie. Iedereen is welkom."

Deze gemengde groepssamenstelling werd gezien als een mogelijkheid om te leren van elkaar.

Drie kansen voor de toekomst

De komende jaren zal het participatiebeleid in de gevangenis vorm krijgen onder invloed van het Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025. Het Strategisch Plan besteedt impliciet aandacht aan de doelgroep niet-Belgische gedetineerden, maar heeft hen niet als prioritaire doelgroep opgenomen.³⁷ Dit onderzoek toont aan dat zij echter ook als prioritaire doelgroep beschouwd dienen te worden vanwege hun aanzienlijk aandeel in de Vlaamse gevangnissen (46.2% in 2018) en hun specifieke noden op het vlak van participatie.³⁸ Het is dan ook cruciaal om (nog meer) op deze doelgroep in te zetten. Op basis van bovenstaande sleutelbevindingen, formuleren we drie aanbevelingen voor praktijk en beleid.

Nood aan een progressief universalistisch activiteitenaanbod

Het Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025 zet in op een hulp- en dienstverleningsaanbod voor alle gedetineerden, met specifieke aandacht voor enkele prioritaire doelgroepen.³⁹ Ondanks het feit dat de term niet vermeld wordt, schuilt hierachter voor ons de idee

van een 'progressief universalistisch aanbod'.⁴⁰ Zo zet het Strategisch Plan in op een universeel basisactiviteitenaanbod voor elke gedetineerde, dat aangevuld wordt met een activiteitenaanbod dat aangepast is aan de noden van specifieke groepen (d.w.z. enkele prioritaire doelgroepen). Dit onderzoek toont aan dat zo'n aanbod ook wenselijk zou zijn voor niet-Belgische gedetineerden, gezien zij bijkomende organisatorische drempels ervaren die de toegang tot activiteiten belemmeren en enkele participatienoden hebben die meer uitgesproken zijn voor deze doelgroep. Enerzijds kunnen beleid en praktijk blijven inzetten op een universeel basisactiviteitenaanbod dat beschikbaar is voor elke gedetineerde, zoals arbeid, beroepsopleidingen, bibliotheek, onderwijs of sport. Daarnaast kan er ook ingezet worden op een aanvullend progressief activiteitenaanbod voor niet-Belgische gedetineerden met specifieke noden, bijvoorbeeld op het vlak van taal of cultuur/ herkomstland. Zo zou werk kunnen worden gemaakt van (online) afstandslernen uit het thuisland of zouden (beroeps)opleidingen aangeboden kunnen worden in andere talen dan het Nederlands, aangezien het niet voor alle niet-Belgische gedetineerden relevant is om Nederlands te kennen met het oog op het leven na detentie in hun herkomstland. Daarnaast zou er voor niet-Belgische gedetineerden die van plan zijn om in België te blijven na detentie, ingezet kunnen worden op een integratiecursus van het Agentschap Integratie & Inburgering.

Naar een meer sterktegerichte benadering bij niet-Belgische gedetineerden

Beleid en praktijk kunnen meer inzetten op een sterktegerichte benadering bij niet-Belgische gedetineerden door het ondersteunen van hun actieve participatie en het faciliteren van peer support.

Ondersteunen van actieve participatie

Op dit moment wordt in gevangnissen vaak opgelegd met wie, wanneer, hoe, en aan wat gedetineerden participeren. Europese en nationale beleidsdocumenten onderstrepen dat gedetineerden de mogelijkheid moeten krijgen om een actieve rol op te nemen op het vlak van participatie. Dat kan bijvoorbeeld door betrokken te worden bij de organisatie van activiteiten of meer inspraak te hebben in de gevangenis.⁴¹

37 VLAAMSE REGERING, 2020, *Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025*.

38 F. CROUX, *Participation behind bars: A study on foreign national prisoners in Belgium*, onuitg. doctoraats thesis Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent, 2020, 252 p.

39 VLAAMSE REGERING, 2020, *Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025*.

40 A. BERGMANS, "Opvoedingsondersteuning: Uitgangspunten en praktijk", *PROFESSIE / PREVENTIE* 2017, 4-12.

41 Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Council of Europe, 1 juli 2020; Art. 7 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 1 februari 2005, 2.815; VLAAMSE REGERING, 2020, *Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025*.

Echter zowel in onderzoek⁴² als in de praktijk zien we nog steeds een focus op de passieve participatie van gedetineerden. In het bijzonder vallen niet-Belgische gedetineerden vaak uit de boot op het vlak van actieve participatie.⁴³ Dit onderzoek toont aan dat sommige niet-Belgische gedetineerden een actievere rol willen opnemen. Daarom is er nood aan een visie en erkenning van niet-Belgische gedetineerden als actieve deelhebbers, waarbij activiteiten georganiseerd worden door/met hen en ze actief betrokken worden bij het gevangenisbeleid.⁴⁴

Praktijkwerkers zouden meer beroep kunnen doen op de sterktes, talenten, expertise en verantwoordelijkheden van niet-Belgische gedetineerden door hen, bijvoorbeeld, medegedetineerden te laten informeren over het aanbod in verschillende talen, meer participatiemogelijkheden te creëren door hen activiteiten voor medegedetineerden te laten ondersteunen/organiseren (bijvoorbeeld in andere talen), of door praktijkwerkers te assisteren tijdens activiteiten door te tolken voor medegedetineerden.

Daarnaast kan er nagedacht worden over manieren om niet-Belgische gedetineerden meer inspraak te geven in het gevangenisleven, met inbegrip van het activiteitenaanbod, door een gedetineerdenoverleg te organiseren voor verschillende taalgroepen of te zorgen voor een zekere vertegenwoordiging van niet-Belgische gedetineerden.

Tot slot wensen niet-Belgische gedetineerden meer autonomie en vrijheid om zelf te bepalen hoe ze hun tijd in de gevangenis zouden spenderen. Bij bepaalde activiteiten (bijv. wandeling, fitness of bibliotheek) zou de 'deur' letterlijk open kunnen staan voor (niet-Belgische) gedetineerden zodat zij zelf kunnen

beslissen wanneer ze hieraan participeren. Actieve participatie komt steeds hoger op de Europese en nationale agenda te staan.⁴⁵

Daarnaast wijzen verschillende onderzoeken op de voordelen die hiermee gepaard gaan (bijv. positieve veranderingen in hun kwaliteit van leven of meer verantwoordelijkheden verwerven).⁴⁶ Het is echter belangrijk om in het achterhoofd te houden dat niet alle (niet-Belgische) gedetineerden een actievere rol wensen op te nemen.⁴⁷ De 'actieve' vormen van participatie worden vaak als superieur of beter gezien dan de 'passieve' vormen.⁴⁸ Echter (niet-Belgische) gedetineerden moeten niet het gevoel hebben om te 'presteren' volgens die 'actieve' vormen van participatie.⁴⁹

Ook de 'passieve' vormen zijn belangrijk. Toch vinden we het belangrijk om mogelijkheden en ondersteuning te bieden aan (niet-Belgische) gedetineerden die deze 'actieve' participatieniveaus willen bereiken en om ze het vertrouwen en het gevoel te geven dat ze de capaciteiten hebben om deze te bereiken.⁵⁰ In dit verband spelen (informele) ondersteuning en training van gedetineerden een belangrijke rol.⁵¹

Faciliteren van peer support

Daarnaast is er ook nood aan een visie en erkenning van peer support in gevangnissen en hoe dit te faciliteren. De kracht en mogelijkheden van peer support in gevangnissen wordt momenteel nog niet erkend in internationale, Europese⁵² of nationale beleidsdocumenten. Dit onderzoek toont echter aan dat informele peer support een belangrijke rol speelt op het vlak van participatie. Daarnaast heeft peer support voordelen voor de ontvangers (bijv. het reduceren van stress), de gevers (bijv. verbeteren

42 F. CROUX, D. BROSENS, L. DE DONDER, B. CLAES en S. VANDELDE, "Foreign national and ethnic minority prisoners' participation in formally organized occupations in prisons: A scoping review", *Journal of Occupational Science* 2020, 474-491.

43 D. BROSENS, "Prisoners' participation and involvement in prison life: Examining the possibilities and boundaries", *European Journal of Criminology* 2019, 466-485.

44 K. EDGAR, J. JACOBSON en K. BIGGAR, *Time Well Spent: A Practical Guide to Active Citizenship and Volunteering in Prison*, Londen, Prison Reform Trust, 2011.

45 Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Council of Europe, 1 juli 2020; Art. 7 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 1 februari 2005, 2.815; VLAAMSE REGERING, 2020, Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025.

46 D. BROSENS en F. CROUX, *Prisoners' active citizenship: Evaluation of the PAC-learning areas*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2019; K. EDGAR, J. JACOBSON en K. BIGGAR, *Time Well Spent: A Practical Guide to Active Citizenship and Volunteering in Prison*, Londen, Prison Reform Trust, 2011.

47 D. BROSENS, "Prisoners' participation and involvement in prison life: Examining the possibilities and boundaries", *European Journal of Criminology* 2019, 466-485.

48 R.A. HART, "Stepping Back from 'The Ladder': Reflections on a Model of Participatory Work with Children" in A. REID, B.B. JENSEN, J. NIKEL en V. SIMOVSKA (Eds.), *Participation and Learning: Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability*, Springer, 2008, 19-31; M. JAGER-VREUGDENHIL, "Spraakverwarring over participatie", *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2011, 76-99.

49 R.A. HART, "Stepping Back from 'The Ladder': Reflections on a Model of Participatory Work with Children" in A. REID, B.B. JENSEN, J. NIKEL en V. SIMOVSKA (Eds.), *Participation and Learning: Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability*, Springer, 2008, 19-31.

50 D. BROSENS, F. CROUX en L. DE DONDER, *Prisoners' active citizenship: An insight in European prisons*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2018; R.A. HART, "Stepping Back from 'The Ladder': Reflections on a Model of Participatory Work with Children" in A. REID, B.B. JENSEN, J. NIKEL en V. SIMOVSKA (Eds.), *Participation and Learning: Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability*, Springer, 2008, 19-31.

51 D. BROSENS, L. DE DONDER, J. MIEVIS, F. SALHI en L. VAN ROY, *Inspraak & participatie van gedetineerden in de gevangenis van Gent*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2016.

52 D. BROSENS, F. CROUX en L. DE DONDER, *Prisoners' active citizenship: An insight in European prisons*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2018.

van eigenwaarde), en de gevangenis (bijv. afname van werkbelasting voor het bewakend personeel).⁵³ Praktijkwerkers in de gevangenis zouden meer mogelijkheden kunnen voorzien voor (in)formele peer support. Hierbij is het belangrijk dat peer support niet wordt beschouwd als een vervanging van het gevangenispersoneel of van gevangenisdiensten, maar eerder als aanvulling hierop.⁵⁴

In het Verenigd Koninkrijk is er een peer supportprogramma voor buitenlandse gedetineerden: 'Foreign National Orderlies'. Hier zijn gedetineerden verantwoordelijk voor de culturele en taalkundige integratie van nieuwe buitenlandse gedetineerden door behoeften te identificeren (bijv. taal- of psychologische problemen), hen te bezoeken, te informeren, indien nodig door te verwijzen naar het gevangenispersoneel en lijsten op te stellen van medegedetineerden die kunnen tolken.⁵⁵

In Vlaamse gevangenis hebben peer supportprogramma's nog minder hun ingang gevonden⁵⁶, maar er zijn er wel. Bijvoorbeeld in de gevangenis van Beveren en Mechelen voeren gedetineerden onthaalgesprekken met nieuwkomers.⁵⁷ Gezien dit onderzoek aan toont dat informele peer support een belangrijke rol speelt op het vlak van participatie en sommige niet-Belgische gedetineerden meer peer support zouden willen bieden, zou het waardevol zijn om de mogelijkheden te exploreren van peer supportprogramma's. Adequate rekrutering, training en supervisie van diegene die peer support aanbieden is daarbij van belang.⁵⁸

We zijn echter geen voorstander om alle vormen van peer support te formaliseren. Zoals dit onderzoek aan toont vindt er ook veel informele peer support plaats, wat waardevol blijkt op het vlak van participatie. Praktijkwerkers in de gevangenis zouden kunnen zoeken naar meer mogelijkheden voor informele peer support door bijvoorbeeld gedetineerden de mogelijkheid te geven om samen tijd te spenderen zodat ze informatie kunnen bieden of rapportbriefjes

kunnen schrijven voor elkaar.

Inzetten op een positief participatieklimaat in de gevangenis

Niet alleen niet-Belgische gedetineerden zouden (meer) empowered kunnen worden, maar ook de gevangenisomgeving zou getransformeerd kunnen worden in een omgeving die gekenmerkt wordt door een positief participatieklimaat.

Naar de toekomst toe zouden beleid en praktijk kunnen inzetten op het creëren van meer (in-)formele participatiemogelijkheden. Momenteel wordt participatie beperkt door verscheidene organisatorische drempels (bijv. de taalbarrière, gebrek aan informatie, wachtlijsten, geen reactie krijgen op rapportbriefjes). Veel niet-Belgische gedetineerden willen (meer) deelnemen, maar kunnen dit niet. Deze ongelijke participatiemogelijkheden zouden aangepakt moeten worden door het wegwerken van structurele organisatorische drempels om zo meer participatiemogelijkheden te creëren. Momenteel wordt participatie vooral formeel ingevuld, maar praktijkwerkers zouden ook meer informele participatiemogelijkheden kunnen creëren. Een voorbeeld hiervan is het creëren van de mogelijkheid om bij een medegedetineerde op bezoek te gaan voor een praatje of een koffie – iets wat in de meeste deelnemende gevangenis onmogelijk was omwille van het gesloten regime. Een belangrijke kanttekening die we dienen te maken is dat niet iedereen 'moet' participeren. Participatie wordt vaak gezien als iets positief en iets dat mensen moeten doen. Participatie mag echter niet gezien worden als de norm.⁵⁹ Ook het recht om niet te participeren moet gerespecteerd worden.⁶⁰ Non-participatie is ook een waardevolle en legitieme optie.⁶¹

Om meer in te kunnen zetten op de (in)formele participatie van die niet-Belgische gedetineerden die dat willen is het belangrijk dat dit erkend en ondersteund wordt door verschillende

53 K. EDGAR, J. JACOBSON en K. BIGGAR, *Time Well Spent: A Practical Guide to Active Citizenship and Volunteering in Prison*, Londen, Prison Reform Trust, 2011; G. HEIDEMANN, J.A. CEDERBAUM, S. MARTINEZ en T.P. LEBEL, "Wounded healers: How formerly incarcerated women help themselves by helping others", *Punishment & Society* 2016, 3-26; M. JAFFE, *Peer support and seeking help in prison: A study of the Listener scheme in four prisons in England*, onuitg. doctoraatsthesis Keele University, 2012, 577 p.

54 G.J. DEVILLY, L. SORBELLO, L. ECCLESTON en T. WARD, "Prison-based peer-education schemes", *Aggression and Violent Behavior* 2005, 219-240.

55 H.S. BHUI, *Going the Distance. Developing effective policy and practice for work with foreign national prisoners*, 2004; A. MARTÍNEZ-GÓMEZ, "Interpreting in prison settings: An international overview", *Interpreting* 2014, 233-259.

56 D. BROSENS en L. DE DONDER, "Peer-to-peer leren en ondersteuning: Ook mogelijk in gevangenis!", *Panopticon* 2017, 142-146.

57 D. BROSENS, F. CROUX en L. DE DONDER, "Gedetineerden aan zet: Over actief burgerschap in gevangenis", *Fatik* 2020, afl. 1, 5-12; A. DEWAELE, G. CAMPENAERTS en E. TIJSKENS, "Prisoners' Active Citizenship (PAC): Participatie in Europese Gevangenis", *Fatik* 2020, afl. 1, 33-39.

58 G.J. DEVILLY, L. SORBELLO, L. ECCLESTON en T. WARD, "Prison-based peer-education schemes", *Aggression and Violent Behavior* 2005, 219-240.

59 D. BROSENS, *Participation in prison programmes. Profile of (non-)participants, encouraging and discouraging factors*, onuitg. doctoraatsthesis Vrije Universiteit Brussel, 2015, 210 p.

60 N. Carpentier, "The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?" *CM, Communication Management Quarterly/Casopis Za Upravljanje Komuniciranjem* 2011, 13-36.

61 A. REID en J. NIKKEL, "Differentiating and Evaluating Conceptions and Examples of Participation in Environment-Related Learning" in A. REID, B.B. JENSEN, J. NIKEL en V. SIMOVSKA (Eds.), *Participation and Learning: Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability*, Springer, 2008, 32-60.

gevangenisactoren, zoals de gevangenisdirectie, penitentiair bewakingsassistenten en activiteiten aanbieders.

Uit het onderzoek blijkt dat niet-Belgische gedetineerden die geen Nederlands machtig zijn, inspanningen door het personeel op het vlak van taal appreciëren. Hierdoor zou er (meer) ingezet kunnen worden op het aanbieden van taalcursussen en multiculturele opleidingen voor het personeel en personeel aangeworven kunnen worden dat meerdere talen spreekt.⁶²

Slot

Hoewel de ervaringen en noden van niet-Belgische gedetineerden niet altijd verschillen van diegene van Belgische gedetineerden en hoewel niet-Belgische gedetineerden zeker niet de enige doelgroep zijn die problemen ervaart op het vlak van participatie, dringt toch meer aandacht voor hun participatie zich op. Dit onderzoek toont aan dat niet-Belgische gedetineerden zeer gemotiveerd zijn om deel te nemen én meer zouden willen participeren, maar het aanbod lijkt niet helemaal aangepast te zijn aan hun noden. Zij worden geconfronteerd met verschillende organisatorische drempels, waarvan sommige meer uitgesproken zijn voor deze doelgroep. Omwille hiervan zoeken zij ondersteuning bij elkaar. De hierboven beschreven kansen voor de toekomst kunnen een inspiratiebron zijn voor beleid en praktijk

om de gevangenisomgeving aan te passen aan niet-Belgische gedetineerden, rekening houdend met de lokale gevangeniscontext.

Dit onderzoek werpt ook enkele nieuwe vragen op. De groep van niet-Belgische gedetineerden is zeer divers. Deze diversiteit kon evenwel maar beperkt meegenomen worden in dit onderzoek. Vervolgonderzoek zou meer kunnen ingaan op de mate waarin verschillende aspecten van deze diversiteit (bijv. religie, cultuur, verblijfstatuut) invloed hebben op niet-Belgische gedetineerden hun participatie aan gevangenisactiviteiten. Daarnaast zitten niet-Belgische gedetineerden in dezelfde gevangenissen als Belgische gedetineerden. In Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk zijn er gevangenissen specifiek voor buitenlandse gedetineerden.⁶³ De vraag kan gesteld worden in welke mate het wenselijk is om werk te maken van dergelijke gevangenissen. Bieden deze gevangenissen kansen om een activiteiten aanbod te creëren dat aangepast is aan de noden van deze doelgroep, rekening houdend met hun diversiteit? Uit onderzoek blijkt dat deze gevangenissen momenteel vaak eerder gericht zijn op het uitzetten van buitenlandse niet-verblijfsrechtigde gedetineerden dan wel op hun rehabilitatie.⁶⁴ Op basis van deze en andere vaststellingen en argumenten zou meer discussie en onderzoek gevoerd moeten worden naar de wenselijkheid van dergelijke gevangenissen met het oog op het beter afstemmen van het activiteiten aanbod voor deze doelgroep.⁶⁵

62 A. MARTÍNEZ-GÓMEZ, "Interpreting in prison settings: An international overview", *Interpreting* 2014, 233-259.

63 J. BROUWER, "Bordered penalty in the Netherlands: The experiences of foreign national prisoners and prison officers in a crimmigration prison", *Punishment & Society* 2020, 1-20; R. MULGREW, "The role of oversight in foreign-national only prisons: Counteracting the disapplication of rehabilitation", *Crime, Law and Social Change* 2017, 77-92; T. UGELVIK, "The limits of the welfare state? Foreign national prisoners in the Norwegian Crimmigration Prison" in P.S. SMITH en T. UGELVIK (Eds.), *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice: Embraced by the Welfare State*, Palgrave, 2017, 405-423.

64 J. BROUWER, "Bordered penalty in the Netherlands: The experiences of foreign national prisoners and prison officers in a crimmigration prison", *Punishment & Society* 2020, 1-20; R. MULGREW, "The role of oversight in foreign-national only prisons: Counteracting the disapplication of rehabilitation", *Crime, Law and Social Change* 2017, 77-92.

65 Voor een discussie over de wenselijkheid van dergelijke gevangenissen met het oog op het beter afstemmen van het aanbod op buitenlandse gedetineerden, verwijzen we graag naar F. CROUX, *Participation behind bars: A study on foreign national prisoners in Belgium*, onuitg. doctoraatsthesis Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent, 2020, 252 p.

Terugblikken naar de toekomst? Ontwikkelingen in besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven?

Luc Robert¹, Benjamin Mine², Eric Maes³,
Alexia Jonckheere⁴ & Olivia Nederlandt⁵

In deze bijdrage blikken we terug op recente wijzigingen in de besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen (verder: UV) en penitentiaire verloven (verder: PV). Als startpunt nemen we de bevindingen van een onderzoek uit 2012-2013 dat door onderzoekers van het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek (NICC) werd uitgevoerd.⁶ Die studie kwam er op vraag van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (kortweg: DG EPI), naar aanleiding van spanningen die destijds bestonden tussen gevangenisdirecteurs - die een advies moeten geven - en de Directie Detentiebeheer (verder: DDB) - die een beslissing neemt. Uit de studie bleek onder meer dat positieve directieadviezen weinig garantie vormden op een toekenning van UV of PV en dat UV en PV spaarzaam werden toegekend (zie verder). In deze bijdrage traceren we of daarin veranderingen gekomen zijn. Met andere woorden: is de besluitvorming inzake UV en PV sedert 2012 veranderd en, zo ja, hoe?

De formele regeling van de besluitvorming omtrent UV en PV komt beknopt in een eerste deel van deze bijdrage aan bod. In het voorjaar van 2019 werd een stand van zaken opgemaakt over de ontwikkelingen in de besluitvorming omtrent UV en PV, waarover in 2020 internationaal gerapporteerd werd.⁷ We harnemen hier in een tweede deel de belangrijkste elementen uit die

bijdrage, met bijzondere aandacht voor de tendensen die zich aftekenen bij de toekenning van UV en PV. In een derde deel wordt stilgestaan bij de huidige coronamaatregelen inzake UV en PV die de eerdere tendens - tijdelijk? - onderbreken. Als we vooruitkijken naar de post-coronaperiode, dan blijft het vooralsnog onzeker of er in de toekomst een voortzetting komt van de tendensen uit het recente verleden - vandaar het vraagteken in de titel.

Het normatieve kader in een notendop

Wat volgt is een zeer summiere beschrijving van de regelgeving omtrent UV en PV. Voor meer informatie verwijzen we graag naar andere bijdragen.⁸ In deze bijdrage beperken we ons enkel tot UV en PV voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf die zich nog in de gevangenis bevinden. UV en PV kunnen ook bijvoorbeeld aan personen onder elektronisch toezicht toegekend worden, maar daar gaan we hier niet op in.

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 strafuitvoeringsmodaliteiten⁹ bevat een regeling voor twee vormen van uitgaansvergunning en regelt eveneens het penitentiair verlof. Er is de zogenaamde

1 Postdoctoraal onderzoeker (BOF-mandaat), IRCP, UGent en gastonderzoeker, NICC. Correspondentie: Luc.Robert@UGent.be.

2 Senior onderzoeker/werkeleider, Operationale Directie Criminologie, NICC.

3 Senior onderzoeker/werkeleider, Operationale Directie Criminologie, NICC.

4 Senior onderzoeker/werkeleider, Operationale Directie Criminologie, NICC.

5 Docent aan de Université Libre de Bruxelles (ULB), gastdocent aan de Université Saint-Louis (USL)-Bruxelles en postdoctoraal onderzoeker F.R.S.-FNRS.

6 B. MINE en L. ROBERT, *Analyse van werkprocessen van de directie detentiebeheer en lokale gevangenisdirecties in het kader van de advies- en besluitvorming inzake bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten / Analyse des processus de travail de la direction gestion de la détention et des directions pénitentiaires locales dans le cadre de la formulation d'avis et de la prise de décisions en matière de modalités d'exécution des peines*, Brussel, NICC, onuitgegeven onderzoeksrapport, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's nr.33, 2013, 318 p. (De volledige tekst staat online op: https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_33.pdf).

7 L. ROBERT, B. MINE, E. MAES en A. JONCKHEERE, "Structuring Discretion Among Belgium's Prison Leave Decision-makers", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 265-283. Dank aan Kristof Van Langenhoven (NICC) om een draft vertaling te maken.

8 O.a. E. MAES, B. MINE en L. ROBERT, "La réglementation en matière d'octroi de congés pénitentiaires et de permissions de sortie depuis la loi relative au statut juridique externe du 17 mai 2006" in B. MINE en L. ROBERT (Eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier / Permissions de sortie et congé pénitentiaire: la porte entrouverte*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2014, 35-46.

9 B.S. 15 juni 2006.

'occasionele' uitgaansvergunning die op elk ogenblik van de detentieperiode kan worden toegekend om de belangen van de veroordeelde te behartigen wanneer daartoe diens aanwezigheid buiten de gevangenis nodig is of om een medisch onderzoek of medische behandeling buiten de gevangenis te ondergaan (art.4 §2).

Daarnaast is er de 'periodieke' uitgaansvergunning die gekoppeld is aan de toelaatbaarheidsdatum tot een voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) en die de veroordeelde toelaat om vanaf twee jaar voor de toelaatbaarheid tot VI, aan de hand van UVs die eventueel een bepaalde periodiciteit hebben (bv. in het kader van een behandeling *extra muros*), diens sociale re-integratie voor te bereiden (art.4 §3). Een derde bijzondere strafuitvoeringsmodaliteit betreft het penitentiair verlof, waarvoor een veroordeelde in aanmerking komt vanaf één jaar voorafgaand aan de toelaatbaarheidsdatum voor VI. Het PV heeft tot doel om de sociale re-integratie voor te bereiden en/of de familiale, affectieve en sociale contacten van de veroordeelde in stand te houden en te bevorderen (art.6 §2). UV geldt voor een maximum van 16 uren per dag.

Bij een aanvraag voor een 'periodieke' UV dient het aantal UVs vermeld te worden (bv. 10 UVs voor het bijwonen van therapie buiten detentie). PV wordt toegekend voor een maximale duur van 36 uren en dit driemaal per trimester, in principe vanaf toekenning tot aan het eind van de detentie, met een automatische verlenging van rechtswege. Dit toont aan dat PV geldt als een deel van het standaardregime van detentie.

Over de modaliteiten UV en PV wordt beslist door de minister, *de facto* de Directie Detentiebeheer van de centrale administratie binnen DG EPI. De procedure begint telkens bij de veroordeelde die een verzoek indient bij de directie van de gevangenis waar hij is opgesloten. De directie van de gevangenis dient vervolgens een advies op te stellen omtrent de gevraagde modaliteit. Dat advies wordt, samen met de vraag van de veroordeelde en andere dossierstukken aan de DDB bezorgd (bv. een eventueel verslag van de psychosociale dienst van de gevangenis, andere documenten ter staving van de aanvraag, een eventueel verslag van de justitieassistent in het geval van een vraag voor PV).

Elke vraag voor UV of PV wordt beoordeeld aan de hand van meerdere criteria. Een eerste criterium betreft de formele toelaatbaarheidsdatum: komt de persoon al in aanmerking voor (een 'periodieke') UV of PV? Ten

tweede worden drie contra-indicaties beoordeeld. Deze betreffen het risico om zich aan de uitvoering van de straf te onttrekken, het risico om nieuwe ernstige strafbare feiten te plegen tijdens de modaliteit en het risico dat de gedetineerde de slachtoffers lastigvalt. Er kunnen eventueel bijzondere voorwaarden opgelegd worden om tegemoet te komen aan deze contra-indicaties (bv. het vermijden van bepaalde plaatsen om contact met het slachtoffer te vermijden). Een laatste voorwaarde is dat de veroordeelde akkoord moet gaan met de algemene en eventuele bijzondere voorwaarden die tijdens UV of PV worden opgelegd.

Na ontvangst van het directieadvies begint een termijn van 14 werkdagen te lopen waarbinnen DDB moet beslissen over de toekenning. Die termijn kan éénmaal met 7 werkdagen verlengd worden. Als DDB niet beslist binnen de wettelijke termijn en het directieadvies is positief, dan wordt de gevraagde modaliteit toegekend. Deze elementen illustreren dat de directie en DDB twee kernactoren zijn in de besluitvorming inzake UV en PV.

Tegen de beslissing van DDB is geen hoger beroep mogelijk. Het Hof van Cassatie oordeelde op 13 november 2013 echter dat gevangenen een subjectief recht hebben op strafuitvoeringsmodaliteiten indien aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan, wat onderstreept dat UV en PV geen 'gunst'-maatregelen zijn. Daarvoor kunnen gedetineerden in kortgeding gaan, in geval van een onterechte weigering van een modaliteit bijvoorbeeld.¹⁰

In 2016 introduceerde de wetgever het ontbreken van een legale verblijfsvergunning in het land als een uitsluitingscriterium voor een verlenen van een uitgaansvergunning. Op 21 december 2017 sprak het Grondwettelijk Hof zich uit tegen die voorwaarde. De beslissing van het Grondwettelijk Hof bevestigt dat geen enkele veroordeelde, met inbegrip van personen zonder verblijfsrecht in België, principieel uitgesloten wordt van een uitgaansvergunning.

Hoewel het niet mogelijk is dit binnen het beperkte bestek van deze bijdrage te behandelen, moet ook worden gewezen op het bestaan van drie vormen van 'verlengd penitentiair verlof' die buiten een wettelijk kader werden gecreëerd: verlengd penitentiair verlof ingevoerd wegens de staking van het gevangenispersoneel in Franstalige gevangnissen in het voorjaar van 2016, verlengd penitentiair verlof om de overbevolking aan te pakken tussen juli 2017 en augustus 2018 en het verlengd penitentiair verlof om de pandemie te bestrijden.

10 Voor voorbeelden uit de rechtspraak, zie: S. BERBUTO en M. NÈVE, "La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier?", *Actualités en matière pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, p. 35-37 en p. 47-50.

Ontwikkelingen inzake de besluitvorming over UV en PV

Over de besluitvorming omtrent UV en PV was tot het NICC-onderzoek in 2012-2013 weinig informatie beschikbaar. Er waren geen cijfers beschikbaar over het aantal aangevraagde UVs en PVs en over de verhouding tussen directieadviezen en beslissingen van DDB. Hoe beide actoren concreet tewerk gingen bij het opmaken van hun advies of beslissing, was destijds ook niet gekend door andere actoren, wat bij directies en DDB zelf ook tot misverstanden en frustraties leidde. Het NICC-onderzoek bracht de besluitvorming vrij uitvoerig in kaart. Daarover is elders uitgebreid gerapporteerd.¹¹

Kort nadat de resultaten van het NICC-onderzoek waren vrijgegeven, werd een interne LEAN-audit over de besluitvormingsprocedures van de gevangenisdirecties en het DDB-personeel uitgevoerd.¹² Zowel op basis van de NICC-studie als op basis van het LEAN-auditrapport werden vanuit DDB intern stappen gezet om de besluitvorming bij te sturen.

In deze bijdrage belichten we enkele tendensen in de besluitvorming omtrent UV en PV sinds de NICC-studie. Daarvoor zijn interne documenten geraadpleegd, voerden we informele gesprekken (twee voormalige adviseurs van de Nederlandstalige dienst van de DDB en een personeelslid met een uitgebreide ervaring als attaché binnen DDB) en verkregen we (eerder ongepubliceerde) nationale statistieken van DG EPI. Onze data hebben betrekking op de periode tot begin 2019 en dienden als basis voor een internationale publicatie over UV en PV in België. Aangezien we de belangrijkste resultaten van die publicatie ook voor een Vlaams lezerspubliek willen toegankelijk maken, hernemen we ze hier. Er zijn geen nieuwe gegevens verzameld voor dit deel van de tekst, wel bevat de bijdrage een deel over de coronamaatregelen en hun impact voor UV en PV (zie par. 4.).

We gaan hier in op drie ontwikkelingen. Een eerste tendens betreft het aantal toekenningen van UV en PV

tussen 2012 en 2018 dat in stijgende lijn zit. Ten tweede belichten we kort enkele wijzigingen in de relatie tussen directieadviezen en beslissingen van DDB, met als voornaamste punt een toenadering tussen de beslissingen van beide. Een derde ontwikkeling heeft te maken met het beperkt aantal mislukkingen in UV en PV.

Meer toekenningen van UV en PV

Tijdens het NICC-onderzoek (data uit 2012) werd in amper iets meer dan één op vier aanvragen voor PV overgegaan tot een toekenning, voor periodieke UV was dat iets minder dan de helft. Op basis van de nationale cijfers die we van DG EPI in 2019 bekomen hebben, kan een tendens uitgezet worden in het aantal toekenningen van UV en PV.¹³ De proportie toekenningen van de gevraagde UVs en PVs is ontegensprekelijk toegenomen. Voor PV is er bijna een verdubbeling tussen 2012 en 2018. Voor UV gaat het ook over een aanzienlijke stijging, van 44,6% in 2012 naar 58,5% in 2018, dus bijna 3 op 5 van de gevraagde UVs worden toegekend. Deze trend is duidelijk te zien in figuur 1, waar data voor zes jaren vermeld zijn. De cijfers van de toekenningen voor UV en PV staan per jaar vermeld; een trendlijn per modaliteit geeft ook een duidelijke stijging weer.¹⁴

Voor 2012 en 2012-2013 baseren we ons op de cijfers van het NICC-onderzoek en de LEAN-audit. We kunnen beschikken over recentere cijfers (jaren 2015 t.e.m. 2018) aangezien DDB sedert 2015 gebruik maakt van een intern ontwikkeld dataprogramma (E-fix), waarmee DDB nationale statistieken kan opstellen over het gevolg dat gegeven is aan de aanvragen van UV en PV en waarbij een kruising mogelijk is tussen directieadviezen en beslissingen van DDB.

Sinds 2018 bevat E-fix ook gegevens over de mislukkingen tijdens UV en PV. Die statistieken bestonden niet ten tijde van het NICC-onderzoek; destijds dienden de onderzoekers zelf deze gegevens te monitoren en in kaart te brengen. De monitoring van UV en PV aan de hand van het E-fix programma is een grote stap vooruit in het objectiveren van de besluitvorming inzake UV en PV.

11 Zie o.a. B. MINE en L. ROBERT, *o.c.*, 2013; de bijdragen vanuit verschillende hoeken (onder meer directeurs, DDB, PSD, advocaten) in B. MINE en L. ROBERT (Eds.), *o.c.*, 2014; L. ROBERT *et al.*, *o.c.*, 2020.

12 LEAN verwijst naar een specifieke benadering uit de organisatie- en managementliteratuur waarbij gestreefd wordt naar een optimalisering van processen en hun output, vandaar het concept lean. Meer daarover, zie Y. EL ALLOUCH en G. VAN AERSCHOT, *Rapport. Trajet de formation LEAN. Processus: « Traiter les demandes de modalités d'exécution de la peine de la compétence du Ministre »*, Brussel, onuitgegeven intern rapport, DG EPI, 2014, 90 p. Zie ook J. ROBBERECHTS en V. SCHEIRS, "Connecting the dots. De evolutie binnen de Directie Detentiebeheer Noord bij elkaar gepuzzeld", *FATIK* 2016, afl. 151, 5-11.

13 Voor het NICC-onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen occasionele en periodieke UVs. Voor de cijfers in het LEAN-rapport en de cijfers bekomen van DDB betreft het de twee modaliteiten samen. In de NICC-studie waren de proporties toekenningen voor occasionele en periodieke UVs zeer gelijkaardig (bv. na positief directieadvies respectievelijk 60,5% en 59,1%, zie B. MINE en L. ROBERT, *o.c.*, 2013, p. 195 e.v.).

14 We merken op dat het hier nog steeds over een beperkte tijdsperiode gaat. De daling vanaf 2016 blijft zeer beperkt en heeft een beperkt effect op de trendlijn. In de toekomst zal het duidelijk worden of dit wijst op het begin van een daling die zich voortzet, dan wel of het louter een statistische schommeling betreft.

Anderzijds ontbreken nog enkele belangrijke gegevens, waaronder data over het aantal unieke veroordeelden dat een aanvraag voor UV en/of PV indient. Vaak dient één en dezelfde veroordeelde op korte termijn immers meerdere aanvragen in.¹⁵ Ook blijft het voornamelijk niet gedocumenteerd

hoeveel veroordeelden in aanmerking komen voor UV en PV en hoeveel daarvan er ook al een aanvraag voor (één van) deze modaliteiten ingediend hebben. Er vindt ook voor een formeel directieadvies al een deel van de besluitvorming plaats, in de eerste plaats in hoofde van de veroordeelde zelf, maar ook de psychosociale dienst van de gevangenis en diensten van de Vlaamse Gemeenschap zijn daarbij doorgaans al betrokken, wat voor sommige veroordeelden betekent dat ze op basis van feedback van die instanties nog even (aangeraden/gevraagd worden te) wachten alvorens UV of PV te vragen. Die voorgaande fase kan dus inhouden dat er (nog) geen vraag voor UV

en/of PV ingediend is, omdat de voorbereidingen in de richting van een UV of PV nog niet als voldoende ingeschat worden om kans te maken op een positief advies, laat staan op een positieve beslissing.

Meer samenhang tussen directieadviezen en beslissingen DDB

Eén van de belangrijkste problemen ten tijde van het NICC-onderzoek was de manier waarop zowel

gevangenisdirecteurs als DDB elk los van elkaar in een eigen beslissingslogica zaten, zonder dat hierover onderling veel contact was, terwijl ze in dezelfde beslissingsketen zitten. Er was weinig zicht op het werk dat de andere actor verrichtte en veel frustraties

volgden daaruit. Na het NICC-onderzoek en de LEAN-audit zijn binnen DDB een aantal stappen gezet om het samenspel tussen beide actoren te verbeteren. In 2015 en 2016 heeft het Nederlandstalige deel van DDB een interne studie uitgevoerd waarbij gekeken werd naar argumenten in negatieve directieadviezen.

Op basis van 1283 negatieve adviezen die gecodeerd werden, kwam een lijst van 41 argumenten naar voor.

DDB bekeek daarnaast ook de eigen beslissingen. Daaruit kwam naar voor dat sommige van de meest gebruikte argumenten niet expliciet gelinkt waren aan de wettelijke contra-indicaties, waaronder de persoonlijkheid van de veroordeelde, het minimaliseren

van de gepleegde feiten, de 'weg der geleidelijkheid' (het idee van veroordeelden progressief meer vrijheid moeten krijgen, in deze context dus eerst UV en dan pas PV).¹⁶ DDB en gevangenisdirecties hebben over dit intern onderzoek onderling gecommuniceerd, wat potentieel tot een betere onderlinge afstemming heeft geleid. Uit figuur 2 blijkt dat er tussen 2012 en 2018 veel meer overeenstemming is gekomen tussen positieve directieadviezen en beslissingen tot toekenning door DDB.

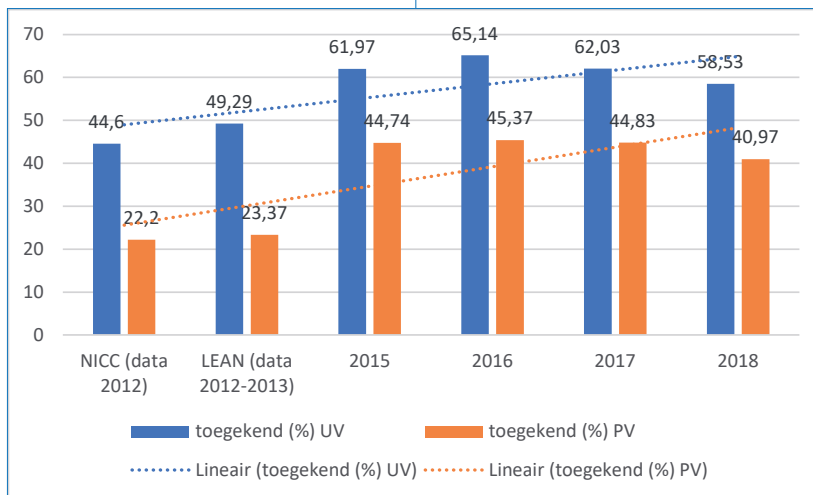


Fig.1. Proportie toegekende UV en PV (2012-2018)

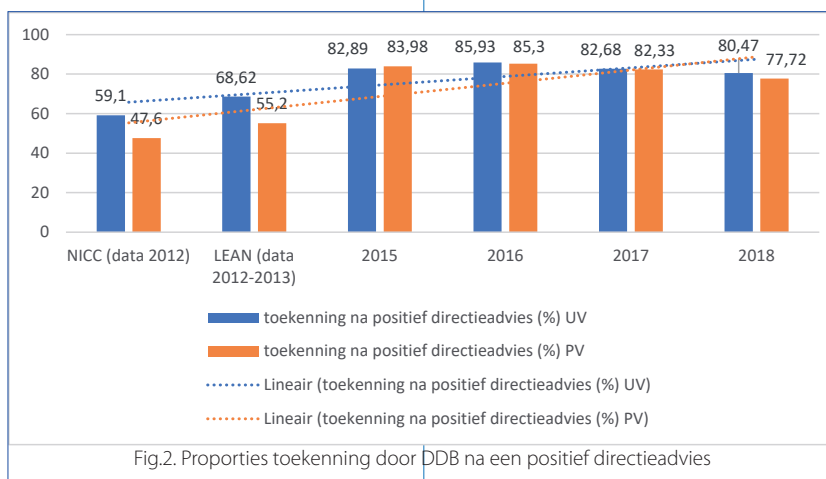


Fig.2. Proporties toekenning door DDB na een positief directieadvies

15 Zie bv. B. MINE en L. ROBERT, o.c., 2013, 221-220. Op een periode van 3 maanden diende 67% van de gedetineerden die een vraag voor (één van) deze modaliteiten indienden 1 vraag voor een modaliteit in; 33% van hen diende 2 tot 7 vragen voor UV en/of PV in.

16 De drie meest voorkomende argumenten waren: 'gebrek aan concrete vooruitzichten inzake reclassering' (36%), 'ontvluchtingsgevaar/eerdere pogingen tot ontvluchting' (33%), en 'PSD onderzoek ontbreekt/is nog niet afgerond' (30%).

In 2012 werd bij UV in drie op vijf gevallen een positief directieadvies gevolgd door DDB, voor PV betrof het minder dan de helft. Dit cijfer objectiverde de onderhuidse spanningen en frustraties tussen gevangenisdirecties en DDB die er destijds leken te bestaan. Bij gevangenisdirecties vond men de besluitvorming van DDB veel te streng, binnen DDB vond men dat gevangenisdirecteurs veel te snel een positief advies gaven. Die spanningen zijn in de NICC-studie gedocumenteerd aan de hand van interviews en vragenlijstonderzoek.

In 2018 valt op dat voor beide modaliteiten positieve directieadviezen veel vaker gevolgd zijn door de toekenning van UV respectievelijk PV. In ongeveer vier op vijf positieve directieadviezen bij UV en PV volgt in 2018 een toekenning van de gevraagde modaliteit. Dat is een sterke sprong vooruit in de richting van meer overeenkomst. Of dit een goede zaak is, hangt ook af van de besluitvorming van directeurs en de voorgaande stappen. Zo blijft het nog onduidelijk of deze trend (deels) het gevolg is van meer negatieve directieadviezen. In de gesprekken die we over de wijzigingen met enkele leden van DDB hadden, kwam dit niet naar voor als een mogelijke verklaring. De onderlinge communicatie tussen DDB en gevangenisdirecties over het argumenteren van adviezen en beslissingen kan zeker een positieve rol spelen bij het dichter naar elkaar toe evolueren in de beslissingen voor UV en PV, maar in de gesprekken kwam dit niet als een doorslaggevend element naar voor. Deze cijfers suggereren een betere afstemming op elkaar.

Anderzijds kregen we tijdens de gesprekken ook te horen dat de aanpak van DDB bij negatieve directieadviezen gewijzigd was. Ten tijde van het NICC-onderzoek werden negatieve directieadviezen stevast gevolgd door een DDB beslissing tot weigering van de gevraagde modaliteit. In het voorjaar van 2019 stelden onze gesprekspartners, los van elkaar, dat negatieve directieadviezen geregeld nagekeken worden en dat er soms overgegaan wordt tot een beslissing tot toekenning na een negatief advies. Op basis van de cijfers die DDB ter beschikking stelde, bleek dat wel beperkt te blijven. In 2015 ging het over 53 beslissingen (op een totaal van 3156

negatieve adviezen, dus ca 1,7%), in 2016 betrof het 53 beslissingen (op een totaal van 2781 negatieve adviezen of 1,7%), in 2017 waren het 39 beslissingen (op een totaal van 2943 negatieve adviezen of 1,8%) en in 2018 volgde in 42 dossiers een beslissing tot toekenning van de gevraagde modaliteit (op een totaal van 3242 negatieve adviezen of 1,3%). Dat er negatieve adviezen gewijzigd worden, is anders dan tijdens het NICC-onderzoek. Het lage percentage suggereert vrij grote overeenstemming tussen gevangenisdirecties en DDB in termen van de beoordeling van aanvragen bij UV en PV.

Mislukkingen tijdens UV en PV

Op 29 mei 2018 doodde Benjamin H. in Luik tijdens zijn penitentiair verlof twee agentes en een toevallige voorbijganger. Eerder had hij al 13 keer PV gekregen en had hij de gevangenis ook al 11 keer met UV verlaten. Dit zwaar incident vestigde de publieke schijnwerpers op UV en PV. Ondanks dit zware incident moet gezegd dat UV en PV een zeer laag aantal mislukkingen telt, zowel in België als in andere landen met gelijkaardige modaliteiten.¹⁷ Deze mislukkingen betreffen doorgaans een laattijdige terugkeer naar de gevangenis. Het NICC-onderzoek in 2012 was niet specifiek gefocust op mislukkingen tijdens UV en PV, maar op de werkprocessen en besluitvorming van directies en DDB. Wel is bij de studie in kaart gebracht hoeveel mislukkingen er waren ten aanzien van het totaal aantal toegekende modaliteiten voor de onderzochte populatie; dat kwam op zo'n 2% neer.¹⁸ Binnen de centrale gevangenisadministratie bestaat bovendien het besef dat het nastreven van een nul-risico contraproductief zou zijn. Eerder dient te worden gereflecteerd over wat een toelaatbaar niveau kan zijn voor het aanvaarden van risico's.¹⁹ In het activiteitenverslag van 2016 geeft DG EPI ook aan dat er meer UV en PV worden toegekend, maar "dat er geen sprake is van meer mislukte modaliteiten".²⁰

Het programma E-fix registreert sinds enkele jaren mislukkingen tijdens UV en PV. Het aantal mislukkingen wordt geteld en er is een lijst met de omschrijving van de mislukking, waaronder het plegen van nieuwe delicten, het binnenbrengen van drugs in de gevangenis, het laattijdig terugkeren

17 O.a. voor Duitsland, F. DÜNKEL, "Vollzugslockerungen im deutschen Strafvollzug – Gesetzgebung und Praxis", *Revue Suisse de Criminologie* 2015, afl. 1, 13-23; voor Frankrijk, M.HERZOG-EVANS, "French Prison Day Leave and the Rationale Behind It: Resocialisation or Prison Management?", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 260; voor Denemarken, A. STORGAARD, "Prison Leave in Denmark: How a Tradition of Combining Rehabilitation with Discipline Developed into Putting Access to Justice at Risk", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 222-223; voor Finland, A. KEINÄNEN, M. KILPELÄINEN, J. PAJUOJA en S. TYNI, "Prison Leave in Finland: Legal and Empirical Fundamentals of an Established Practice", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 188. Ook in België is dit nagegaan, eerst door K. KLOECK, "Het systematisch penitentiair verlof: sluitstuk van een veilige strafuitvoering of draaischijf voor een vernieuwde penitentiaire aanpak?", *Panopticon* 1983, 542-561; recenter door L. ROBERT en B. MINE, "Epiloog" in B. Mine en L. Robert (Eds.), o.c., 2014, 263-265.

18 Zie L. ROBERT en B. MINE, o.c., 2014, 263-265.

19 I. MILIS, "Maatregelen in het kader van de strafuitvoering: beleidsmatige en organisatorische initiatieven die bijdragen tot een optimalisering van de processen voor 'uitgaansvergunningen en penitentiair verlof'" in B. MINE en L. ROBERT (Eds.), o.c., 2014, 211-224.

20 DG EPI, *Jaarverslag 2016*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2017, 20.

naar de gevangenis. De registratie van zowel het aantal als de aard van de mislukkingen is een belangrijk element voor de besluitvorming. Toch blijven deze gegevens vooralsnog onvolledig, wat de interpretatie ervan bemoeilijkt. Zo ontbreekt het aan achtergrondinformatie en duiding bij deze cijfers. De cijfers over UV groeperen trouwens beide types UV, terwijl die toch vanuit een andere finaliteit (en mogelijk ook op andere momenten in de detentie) toegekend worden. We ontvingen van DDB cijfers over mislukkingen in de tweede helft van 2018. Daaruit blijkt dat UV 115 keer werd herroepen. De drie belangrijkste redenen daarvoor zijn: late terugkeer naar de gevangenis (43 keer), andere redenen (niet gespecificeerd) (20 keer) en UV niet gebruiken voor de afgesproken doelen (9 keer). Daarnaast waren er in diezelfde periode 3 herroepingen wegens het plegen van nieuwe delicten en 4 herroepingen van UV wegens verdenking van het plegen van nieuwe feiten. PV werd in diezelfde periode 87 keer herroepen. 21 keer gebeurde dat omwille van een laattijdige terugkeer naar de gevangenis, 18 keer omwille van andere redenen (niet gespecificeerd), 9 keer wegens het binnenbrengen van drugs in de gevangenis. PV is ook 2 keer herroepen wegens het plegen van een nieuw strafbaar feit en 3 keer wegens verdenking van het plegen van nieuwe feiten.

Deze cijfers hebben hun beperkingen. Zo zouden ze moeten worden afgezet tegenover het totaal aantal keren dat veroordeelden onder UV en PV de gevangenis in die periode hebben verlaten. Die aantallen liggen immers veel hoger dan het aantal beslissingen omtrent UV en PV tijdens zo'n periode, want PV loopt overheen de ganse detentie verder voor alle veroordeelden die dat toegekend krijgen en periodieke UVs kunnen eveneens over een langere periode doorlopen. Voorlopig ontbreekt dit soort informatie, maar het is duidelijk dat dit zeer beperkte mislukkingcijfers zijn: 202 herroepingen op een half jaar, waarvan 5 wegens nieuwe feiten en 7 op verdenking dat nieuwe feiten gepleegd zijn. Bovendien zouden deze mislukkingen ook best afgezet worden tegenover het aantal veroordeelden dat de gevangenis in deze periode verlaten heeft. Het is immers perfect mogelijk dat één en dezelfde persoon zowel een herroeping van UV als van PV krijgt.

Het blijft uitkijken naar meer gedetailleerde cijfers, maar vooralsnog bevestigen deze gegevens dat mislukkingen zeer zelden te maken hebben met nieuwe delicten en dat het totaal aantal mislukkingen

(als verzamelterm voor alle soorten problemen tijdens UV en PV) zeer beperkt blijft.

'On hold': UV en PV tijdens de pandemie

Het afgelopen jaar, in het bijzonder vanaf maart 2020, heeft voor het gevangeniswezen in vele opzichten de normale gang van zaken doorkruist. In de strijd tegen de Covid-19-pandemie zijn er diverse maatregelen genomen, onder meer op basis van diverse aanbevelingen door internationale en Europese instellingen (zoals bv. de Verenigde Naties, de Wereldgezondheidsorganisatie, het Europees anti-Foltercomité (CPT)). Gevangenis en dicht- tot zelfs overbevolkte plaatsen waar sociale afstand niet mogelijk is, hebben een verhoogd risico op een zeer snelle verspreiding van het virus. Als het virus in de gevangenis binnenraakt, riskeren gedetineerden snel besmet te raken, wat fataal kan zijn voor degenen met een zwakkere gezondheid. Bovendien weten we dat gedetineerden over het algemeen een slechtere lichamelijke en geestelijke gezondheid hebben dan de algemene bevolking.²¹ Door de aard zelf van uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven, waarbij men de gevangenis gedurende korte tijd verlaat en er naar terugkeert, hoeft het niet te verbazen dat deze modaliteiten ook het voorwerp uitmaken van coronamaatregelen. We geven hier beknopt een overzicht van de maatregelen die sedert het begin van de maatregelen tot op vandaag een impact hebben op UV en PV.

De wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)²², stelde de regering in staat om bij koninklijk besluit na overleg in de Ministerraad maatregelen te nemen, desgevallend met terugwerkende kracht, uiterlijk tot 1 maart 2020 (art. 2). Op basis van art.5, §1, 7° kunnen maatregelen genomen worden om "de goede werking van gerechtelijke instanties te waarborgen, en meer in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling, zowel op burgerlijk als op strafrechtelijk niveau". Dit kon met name door de regels aan te passen "inzake de procedure en nadere regels voor de voorlopige hechtenis en voor de uitvoering van straffen en maatregelen", maar dit enkel "met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van verdediging van de

21 Het Federaal Expertisecentrum Gezondheidszorg (KCE) heeft de organisatie van de gevangenisgezondheidszorg geïnventariseerd en voorstellen voor hervormingen geformuleerd. Het KCE rapport geeft een alarmerende evaluatie van de toestand van de gezondheidszorg in de Belgische gevangenis: PK. MISTIAEN, M. DAUVRIN, M. EYSSSEN, D. ROBERFROID, L. SAN MIGUEL en I. VINCK, *Gezondheidszorg in Belgische gevangenis: huidige situatie en toekomstige scenario's – Synthese*. Health Services Research (HSR), Brussel, Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, KCE Reports 293.

22 B.S. 30 maart 2020.

rechtszoekenden" (art. 5 § 1, 7°).

Overeenkomstig deze wet werd op 9 april 2020 een koninklijk besluit aangenomen: koninklijk besluit nr. 3 houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.²³ De maatregelen genomen door dit besluit waren van toepassing tot 17 juni 2020.²⁴ Op dezelfde dag stuurde DG EPI de directie van de penitentiaire inrichtingen een collectieve brief nr. 153 waarin wordt uitgelegd hoe de bepalingen van het besluit in de praktijk kunnen worden toegepast.

Na deze eerste periode hernamen UVs en PVs, maar het was niet lang wachten tot een tweede golf van coronabesmettingen begon. Niet-gepubliceerde coronavirus-instructies van DG EPI schorsten UV en PV vanaf 2 november 2020 voor een periode van 6 weken. Het gebrek aan juridische onderbouwing van deze opschorting werd 'rechtgezet' op basis van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.²⁵ Art. 80 van deze wet voert retroactief de opschorting in van UV en PV vanaf 2 november 2020. Op basis van een Ministerieel Besluit van 23 december 2020²⁶ loopt de periode van opschorting van 2 november 2020 tot en met 19 januari 2021 (art. 1). Een Ministerieel Besluit van 15 januari 2021²⁷ verlengt deze periode van 20 januari 2021 tot en met 31 maart 2021 (art.1). Op het moment van schrijven geldt deze schorsing nog.²⁸ Het valt nog af te wachten of de vaccinatiecampagne voldoende momentum krijgt en mutaties van het

coronavirus geen nieuwe golf veroorzaken, want anders dreigt een derde periode van opschorting. Dat de opschorting van UV en PV sporen zal nalaten bij tal van veroordeelden die hun re-integratietraject voorbereidden en dat onderbroken zagen worden, lijkt voor zich te spreken. Reclasseeringsplannen hebben vertraging opgelopen of zijn aan herziening toe wegens alle vertragingen. Daarnaast zal de sociaal-economische situatie buiten de muren in de nasleep van de pandemie niet meteen positieve effecten hebben voor de reclasseeringsperspectieven, met potentieel meer faillissementen en een stijgende (langdurige) werkloosheid voor niet-gedetineerden. Een reclasering opzetten in deze context zal een bijkomende uitdaging vormen. Net zoals er in de zorgsector heel wat ingrepen uitgesteld zijn, wat tot schadelijke neveneffecten leidt voor diegenen die hun ingreep uitgesteld zien worden door corona, zal de opschorting van UV en PV ook meerdere schadelijke neveneffecten genereren voor de betrokkenen zelf. Of zij ter compensatie voor de opschorting van hun UV/PV nadien gemakkelijker toegang krijgen tot UV/PV (bv. door DDB met een ander oog deze dossiers te laten beoordelen) en of en hoe de SURB bij de beoordeling van hun reclasseeringsdossiers nadien een 'corona-correctie' inbouwt, is nog koffiedik kijken - en eerder onwaarschijnlijk. *Regula recta est?*²⁹

Afsluitend rijst de vraag of de tendensen die hierboven beschreven zijn, na een onderbreking wegens de coronamaatregelen, binnen afzienbare tijd terug hernomen en voortgezet worden. Dat blijft een open vraag en is van veel factoren afhankelijk. Hopelijk kunnen we daar binnen enkele jaren een nieuw licht op werpen.

23 B.S. 9 april 2020.

24 Koninklijk besluit van 13 mei 2020 tot verlenging van de maatregelen genomen bij het Koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 tot diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, B.S. 13 mei 2020. Dit besluit trad in werking op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad.

25 B.S. 24 december 2020.

26 Voluit: Ministerieel besluit van 23 december tot vaststelling van de periode van opschorting van de uitvoering van bepaalde uitgaansmodaliteiten van gedetineerden ter uitvoering van artikel 62 van de wet van xx december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19, B.S. 24 december 2020. De 'xx'-datering werd later in een erratum aangepast (20).

27 Voluit: Ministerieel besluit van 15 januari 2021 tot vaststelling van de periode van opschorting van de uitvoering van bepaalde uitgaansmodaliteiten van gedetineerden ter uitvoering van artikel 62 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19, B.S.19 januari 2021.

28 Zie ook het meest recente overzicht van O. NEDERLANDT en A.-S. VANHOUCHE in dit nummer. Elders geven ze ook al een overzicht van de eerste maatregelen, zie A.-S. VANHOUCHE en O. NEDERLANDT, "Een bespreking van het koninklijk besluit over de strafprocedure en de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19", *FATIK* 2020, afl.166, 4-11.

29 'De regel is recht'. Vrij vertaald wijst de vraag hier op de (in)flexibiliteit van het recht, rekening houdend met de omstandigheden.

De tweede golf van het coronavirus: Een overzicht van nieuwe maatregelen voor gedetineerden en gevangenen

Olivia Nederlandt¹ & An-Sofie Vanhouche²

Tijdens de eerste golf van de pandemie (maart – mei 2020) namen de federale minister van Justitie en het gevangeniswezen verschillende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus Covid-19 te beperken. De prioriteit lag op het inperken van de gevangenispopulatie. Deze maatregelen hebben onder andere geleid tot een belangrijke daling van de gevangenispopulatie van meer dan 10% (zie FATIK nr. 166 - themanummer over Covid-19). We stellen bovendien vast dat verregaande beperkingen werden opgelegd aan gedetineerden (zoals de langdurige afschaffing van het ongestoord bezoek) om dit doel te bereiken. In een vorige bijdrage bespraken we reeds de doorgevoerde maatregelen tijdens de eerste golf.³

Wettelijk kader

In vergelijking met de eerste golf waren er tijdens de tweede golf meer besmettingen van personeel en gedetineerden. Sommige gevangenen, of vleugels van gevangenen, werden daardoor in quarantaine geplaatst. Dergelijke quarantainemaatregelen zorgden voor ingrijpende beperkingen voor gedetineerde personen. Opvallend voor de tweede golf was dan ook dat, in vergelijking met de eerste golf, verschillende maatregelen veel later werden doorgevoerd. Zo werd er bijvoorbeeld relatief laat actie ondernomen om de gevangenispopulatie te doen dalen. Het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep publiceerde pas op 5

november 2020 de omzendbrief nr. 07bis/2020⁴ die – in lijn met de gelijkaardige omzendbrief nr. 07/2020 van de eerste golf – voorziet in een uitstel van de tenuitvoerlegging van veroordelingen tenzij in enkele specifieke gevallen zoals bij de veroordelingen tot een gevangenisstraf boven de vijf jaar of bij veroordelingen of tenlasteleggingen betreffende zware geweldsmisdrijven zoals moord en doodslag, feiten van intrafamiliaal geweld, zedenmisdrijven of terroristische misdrijven. Vervolgens publiceerde de federale minister van Justitie eind november de ministeriële omzendbrieven nr. 1822 van 25 november 2020 die de vervroegde invrijheidstelling Covid-19 reglementeert, en de ministeriële omzendbrief nr. 1823 van 1 december 2020 die de onderbreking van de strafuitvoering-Covid19 reglementeert.

De vervroegde invrijheidsstelling en de onderbreking van de strafuitvoering werden later overgenomen in de wet Covid-19 van 20 december 2020.⁵ Op 25 november 2020 werd het voorafgaande wetsontwerp Covid-19 bij de Kamer ingediend. Het doel was om "*dringende maatregelen te nemen in het kader van de strijd tegen de coronaviruspandemie*."⁶ De wet bevat 28 hoofdstukken, waarvan vijf met betrekking tot het strafrecht (hoofdstuk 12), strafuitvoeringsrecht (hoofdstuk 4, 13 en 21) en de uitvoering van interneringsmaatregelen (hoofdstuk 14). Vooreerst is het volgens ons positief dat het hoofdstuk over het gebruik van de videoconferentie in strafzaken, in strafuitvoeringszaken en in de uitvoering van interneringsmaatregelen werd geschrapt uit het wetsontwerp.⁷ Deze schrapping gebeurde op advies van de Raad van State en naar

1 Docent aan de Université Libre de Bruxelles, gastdocent aan Université Saint-Louis Bruxelles en postdoctoraal onderzoeker bij F.R.S.-FNRS.

2 Docent aan de Vrije Universiteit Brussel.

3 Zie A.-S. Vanhouche en O. Nederlandt, "Een bespreking van het koninklijk besluit over de strafprocedure en de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19", *Fatik* 2020, afl. 166, 4-11.

4 Omz. van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep 5 november 2020 betreffende de Richtlijnen van het College van procureurs-generaal inzake de opschorting van de tenuitvoerleggingen van bepaalde veroordelingen tijdens de coronaviruscrisis COVID-19, nr. 07bis/2020.

5 Wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19 (1), B.S. 24 december 2020.

6 Wetsontwerp van 25 november 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen, *Parl. Doc.*, Kamer 2020-21, nr. 55-1668/001.

7 Voor een uitgebreide bespreking van de (beperkingen van) videoconferenties, zie A.-S. Vanhouche en O. Nederlandt, "Een bespreking van het koninklijk besluit over de strafprocedure en de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19", o.c., 4-11.

Artikel

aanleiding van de opmerkingen van verschillende actoren op het terrein. Desondanks kondigde de federale minister van Justitie aan dat het gebruik van videoconferenties het voorwerp zal uitmaken van een

grondig debat dat later wordt gevoerd.

In de onderstaande tabel maken we een overzicht van de tijdelijke maatregelen van de wet Covid-19.

Maatregel	Tijdsduur	Wetsartikel
Strafuitvoeringskamers houden zittingen in de rechtbanken	Voorlopig tot 31 maart 2021	Art. 8
<ul style="list-style-type: none"> • Strafuitvoeringsrechter (SUR)/rechtbank (SURB) (of de kamer voor bescherming van de maatschappij (KBM)) hoort enkel de raadslieden van de veroordeelde/ (geïnterneerde) en niet de veroordeelde/ (geïnterneerde) zelf; • SUR/SURB/KBM hoort de raadslieden van het slachtoffer of het slachtoffer zelf; • SUR/SURB/KBM kan toch beslissen om de verzoeker zelf te horen maar dient deze beslissing te motiveren 	Voorlopig tot 31 maart 2021 Het Grondwettelijk Hof schorste op 25 februari 2021 art. 46 teneinde de rechten van geïnterneerden te beschermen (zie verder). ⁸	Art. 45 en 46
Bevestiging van de vervroegde invrijheidstelling Covid-19 (uit de ministeriële omzendbrief nr. 1822; retroactieve werking vanaf 26 november 2020)	Voorlopig tot 31 maart 2021	Art. 59-61; art. 69
Bevestiging van de regels met betrekking tot de onderbreking van de strafuitvoering Covid-19 (uit de ministeriële omzendbrief nr. 1823; retroactieve werking vanaf 1 december 2020)	Voorlopig tot 31 maart 2021	Art. 63-68; art. 69
Opschorting van uitgaansvergunningen, penitentiaire verloven (en beperkte detenties ⁹), met een uitzondering in geval van dringende en humanitaire omstandigheden of in geval dat de opschorting de reclassering ernstig in het gedrang brengt.	Voorlopig tot 31 maart 2021 ¹⁰	Art. 62

Het regime en de procedure van de vervroegde invrijheidstelling Covid-19 en de onderbreking van de strafuitvoering Covid-19 zijn globaal genomen gelijkaardig aan de maatregelen die van toepassing waren tijdens de eerste golf. De huidige toepassingsvoorwaarden zijn echter wel strenger: bijkomende gronden voor uitsluiting van beide

maatregelen werden toegevoegd en de onderbreking van de strafuitvoering-Covid19 is moeilijker te krijgen. Zo moet er een aanvraag worden ingediend en moeten er drie verloven met succes zijn afgerond in plaats van één. Deze strengere voorwaarden zijn betreurenswaardig gezien het lage percentage terugroepingen van de maatregelen toegekend

8 GwH 25 februari 2021, nr. 32/2021.

9 Het Ministerieel besluit van 15 januari 2021 verlengt enkel de schorsing van UV en PV tot 31 maart 2021 en niet de beperkte detentie (Ministerieel Besluit tot vaststelling van de periode van opschorting van de uitvoering van bepaalde uitgaansmodaliteiten van gedetineerden ter uitvoering van artikel 62 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19, B.S. 19 januari 2021). De federale minister van Justitie verduidelijkte deze keuze in de commissie Justitie: "Daar [BD] is er geen noodzaak om die modaliteit te schorsen, omdat beperkte detentie gaat over gedetineerden die gescheiden zijn van de andere gedetineerden. Tot nu toe – dit is zo sinds 2 november – werd die modaliteit ook niet geschorst. Vandaar blijft het in het ministerieel besluit beperkt tot de uitgaansvergunning en het penitentiaire verlof." Vr. en Antw. Kamer 2020-2021, 3 februari 2021, CRIV 55 COM 363 (Vr. De Wit).

10 Ministerieel besluit van 15 januari 2021 tot vaststelling van de periode van opschorting van de uitvoering van bepaalde uitgaansmodaliteiten van gedetineerden ter uitvoering van artikel 62 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19, B.S. 19 januari 2021.

tijdens de eerste golf. Bovendien werd de categorie van personen die medisch kwetsbaar zijn voor Covid-19 geschrapt. Dit is opmerkelijk gezien de zware tweede golf. Uiteindelijk gaat het deze keer om een onderbreking van de strafuitvoering, waardoor de tijd die buiten de gevangenis wordt doorgebracht, niet als uitgezeten wordt beschouwd.¹¹ Het Hof van Cassatie besliste dat het verlengd penitentiair verlof/ de onderbreking van de strafuitvoering i.k.v. corona dat tijdens de eerste golf werd toegepast moet meetellen als uitgezeten straftijd omdat er voorwaarden werden opgelegd. Tijdens de tweede golf legt de *wet Covid-19* geen voorwaarden op, zodat men de strafuitvoering kan onderbreken. Dit leidde bij sommige gedetineerden tot een verminderde interesse om van deze maatregel gebruik te maken.

Naast het bovenstaande oordeel van het Hof van Cassatie i.k.v. de coronamaatregelen, stelden enkele geïnterneerden een vordering in tot schorsing van artikel 46 van de wet Covid-19 bij het Grondwettelijk Hof. Op 25 februari 2021 schorste het Grondwettelijk Hof dit omstreden artikel om de volgende reden: *"De onmogelijkheid, zelfs tijdelijk, voor geïnterneerden om in persoon te worden gehoord op de zittingen van de kamer voor de bescherming van de maatschappij, terwijl dit cruciaal is voor de oordeelsvorming van de rechter over hun persoonlijke, mentale of psychische toestand, kan leiden tot een onnodige verlenging van hun internering of een onnodige weigering van een gevraagde maatregel. Een onterechte vrijheidsberoving kan niet met terugwerkende kracht worden verholpen, zodat die een onherstelbaar nadeel kan toebrengen."*¹² Dit betekent dat de regels van de interneringswet opnieuw van toepassing zijn en de geïnterneerde persoonlijk kan verschijnen voor de KBM.

Regime en activiteiten

Naast de bovenbeschreven wetgeving zijn er interne instructies van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen die interne aangelegenheden regelen. Ook dit is gelijkaardig aan de werkwijze in de eerste golf. In deze bespreking maken we een overzicht van enkele belangrijke aanpassingen gerelateerd aan aspecten van *social distancing* en hygiënemaatregelen in de gevangenis; namelijk het bezoek, het regime en de activiteiten van gedetineerden. Daarnaast besteden we aandacht aan enkele initiatieven om deze beperkingen deels te compenseren. De onderstaande

bespreking is dus een niet-limitatief overzicht van de voortdurend evoluerende algemene maatregelen die op het moment van schrijven begin februari van kracht zijn.

Bezoek

De regels met betrekking tot het bezoek werden de voorbije maanden meermaals aangepast. Zo waren er geen bezoeken toegestaan in de periode van begin november tot begin december 2020. Nadien volgden er graduele versoepelingen. Het tafelbezoek kan begin februari bijvoorbeeld doorgaan. De gedetineerde mag maximum één volwassen bezoeker ontvangen gedurende een periode van minstens vier weken. Nadien mag de gedetineerde een andere bezoeker uitnodigen. Er mag geen fysiek contact zijn met de bezoeker, het tafelbezoek vindt plaats achter plexiglas en bezoekers vanaf 12 jaar dragen een mondmasker. Bovendien mag men geen dranken of versnaperingen consumeren tijdens het bezoek. Wanneer gedetineerden zich niet aan de maatregelen houden en er toch fysiek contact is, wordt de gedetineerde in preventieve quarantaine geplaatst. Na zeven dagen voert men in principe een test uit. Bij een negatieve test worden de maatregelen opgeheven, bij een positieve test start de daarvoor opgestelde procedure. Indien een persoon de test weigert, wordt de preventieve quarantaine verlengd tot veertien dagen. De maatregelen in het kader van het bezoek, en zeker dergelijke quarantainemaatregelen, werden de voorbije maanden meermaals onder de loep genomen. Zo volgde een reactie van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) op een voormalige instructie van midden december 2020. De CTRG was van mening dat de toen opgelegde preventieve quarantaine van veertien dagen en een eventuele gemotiveerde fouille voor personen die fysiek contact hadden tijdens het bezoek, een verdoken vorm van tuchtsanctie leek te zijn. Bovendien achtte de CTRG deze maatregel disproportioneel ten aanzien van het doel dat men beoogt te bereiken. Intussen is een dergelijke lange preventieve quarantaine enkel mogelijk indien een persoon een test weigert. Ook bezoekers kunnen aan een controle worden onderworpen wanneer de portier symptomen vaststelt die redelijkerwijze doen vermoeden dat het om Covid-19 gaat. Om welke symptomen het gaat wordt niet gespecificeerd waardoor dit een erg vage omschrijving blijft. Indien de bezoeker koorts blijkt te hebben of weigert om de koorts te laten meten,

11 Zie daarover: A.-S. Vanhouche en O. Nederlandt, "Een bespreking van het koninklijk besluit over de strafprocedure en de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19", o.c., 5-6 en L. CLAES, "Schorsing strafuitvoering tijdens coronaverlof veroordeelden in strijd met gelijkheidsbeginsel", *De Juristenkrant* 2020, afl. 413, 3. L. Breuls, "Het Hof van Cassatie beschouwt de onderbreking van de strafuitvoering 'Coronavirus COVID-19' toch als een en periode van strafuitvoering: kroniek van een aangekondigd arrest", *Fatik* 2020, afl. 167, 39-40.

12 GwH 25 februari 2021, nr. 32/2021.

annuleert men het bezoek. Bovendien moet een bezoeker die twee dagen na het bezoek ziek wordt dit melden aan de gevangenis.

De instructie van 29 januari 2020 regelt dat er maximum twee kinderen jonger dan 16 jaar aanwezig mogen zijn per bezoeksessie. Dit moeten niet steeds dezelfde kinderen zijn. Het begeleid ouder/kind-bezoek via de externe diensten is ook mogelijk onder voorwaarden. Hierbij kan een externe professional maximum twee kinderen begeleiden tijdens het bezoek. Dit bezoek vindt bovendien plaats onder dezelfde omstandigheden als andere bezoeken. Concreet betekent dit dat het in principe niet is toegestaan om elkaar aan te raken, hetgeen een vergaande maatregel betreft voor kinderen.

Ondanks het feit dat de geleidelijke versoepelingen van de bezoeksregeling de familiale banden van gedetineerden versterken, kwam er al snel kritiek van personeelsleden die vrezen dat dit een impact kan hebben op hun gezondheid. Er werd in het laatste weekend van januari 2021 daarom een stakingsaanzegging ingediend tegen deze versoepelingen. We zagen de voorbije maanden verschillende gelijkaardige reacties op versoepelingen voor gedetineerden waarbij vooral de bezoekrechten van gedetineerden en hun bezoekers als bijzonder bedreigend werden ervaren door het personeel. In het licht van onze voorgaande opmerkingen zijn wij van mening dat een dergelijke versoepeling wel degelijk belangrijk is om een meer evenwichtige balans te bereiken tussen gezondheidsmaatregelen en het welzijn en behoud van familiale banden van opgesloten personen. Bovendien kan het respect van personeel en gedetineerden voor de hygiënemaatregelen ook bijdragen aan dit evenwicht.

Het bezoek zonder toezicht en kinderbezoek zijn begin februari nog steeds opgeschort.

Ter compensatie voor de beperkingen van het bezoek krijgen gedetineerden de mogelijkheid om videogesprekken te voeren in alle gevangenissen. Daarnaast ontvingen gedetineerden de voorbije maanden op regelmatige tijdstippen belkrediet in alle gevangenissen.

Aanpassingen regime en activiteiten gedetineerden

Ook wat de activiteiten in de gevangenis betreft zien we dat er aanpassingen gebeuren met aandacht voor *social distancing* en hygiënemaatregelen. Enkele groepsactiviteiten kunnen blijven doorgaan mits inachtnaam van bepaalde maatregelen. Anderzijds werden ook verschillende groepsactiviteiten opgeschort.

De activiteiten in groep die normaliter mogen doorgaan betreffen de open-deur regimes, de tewerkstelling, de wandeling en de collectieve activiteiten van de vertegenwoordigers van de erediens en moreel consulenten. Verschillende activiteiten zijn onderworpen aan bijkomende regels. Zo kan het open-deur regime bijvoorbeeld enkel doorgaan met mensen die ook samen naar de wandeling gaan, mogen er maximum twee gedetineerden op hetzelfde moment in een cel zijn en moet iedereen een mondmasker dragen.

Andere groepsactiviteiten zoals sport, culturele activiteiten en opleidingen zijn opgeschort en mogen enkel doorgaan indien er een mogelijkheid bestaat om individuele face-to-face sessies te organiseren. Dit betekent in de realiteit dat slechts een beperkt aantal activiteiten kan doorgaan. Ook hier moeten de geldende hygiënemaatregelen strikt worden nageleefd. Tijdens de examenperiode mochten gedetineerde studenten wel uitzonderlijk in kleine groepen een examen afleggen. Opnieuw vangt de digitalisering in enkele gevangenissen een deel van de beperkingen op. Zo is het in sommige gevangenissen mogelijk om via een digitaal leerplatform bepaalde onderwijsactiviteiten vorm te geven. Er blijven op dit vlak echter grote verschillen bestaan tussen gevangenissen. Ook moeten de regels, net zoals onder andere omstandigheden, worden geïnterpreteerd waardoor er verschillen ontstaan tussen gevangenissen en er in de ene gevangenis al wat meer wordt toegestaan dan in de andere. Bovendien kunnen besmettingen ervoor zorgen dat regels plots strikter worden toegepast.

Reflecties bij de Belgische maatregelen

De bovenstaande bespreking betreft een overzicht van algemene richtlijnen en wetgeving. Sommige richtlijnen zijn intern en worden niet altijd publiek gepubliceerd (zoals bijvoorbeeld wel het geval was tijdens de eerste golf). Daardoor blijft de transparantie beperkt. Bovendien is het moeilijk om voor alle Belgische gevangenissen na te gaan hoe deze richtlijnen in de praktijk geïmplementeerd worden, in strijd zijn met de Basiswet en door individuele personeelsleden geïnterpreteerd worden. Bovendien evolueren de richtlijnen voortdurend, net zoals in de samenleving, en biedt een momentopname daardoor een beperkt zicht op de situatie. Empirisch onderzoek en verslagen van de commissies van toezicht zullen deze verschillen en evoluties in de toekomst hopelijk in kaart kunnen brengen zodat concrete en gedetailleerde aanbevelingen kunnen volgen teneinde de rechtspositie van gedetineerden te allen tijden, dus ook tijdens een pandemie, in de toekomst beter te

beschermen.

In de bovenstaande stukken maakten we reeds enkele bedenkingen bij de huidige maatregelen.¹³ In dit laatste onderdeel formuleren we onder andere op basis van enkele Covid-gerelateerde publicaties van het Europees Comité ter preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (CPT) en de Raad van Europa, bedenkingen en suggesties. Deze zijn voornamelijk gebaseerd op de noodzaak om tijdens een pandemie blijvend oog te hebben voor de rechtspositie van personen in detentie. Het CPT benadrukt immers dat de Covid-maatregelen een bijzonder zware impact hebben op personen in detentie waardoor de situatie in deze context bijkomende aandacht verdient.

De *wet Covid-19* voorziet enkele maatregelen om een uitstroom van gedetineerden te organiseren en de overbevolking te beperken. De omzendbrief van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep voorziet bovendien in een uitstel van de tenuitvoerlegging van bepaalde veroordelingen waardoor de instroom tijdelijk beperkt wordt. Voor het CPT zijn deze maatregelen noodzakelijk, zeker wanneer gevangenen kampen met overbevolking.¹⁴ Bovendien adviseert de Raad van Europa om zo weinig mogelijke personen in een gedeelde verblijfsruimte te plaatsen.¹⁵ Volgens ons zijn de huidige Belgische maatregelen echter onvoldoende om deze doelstellingen te bereiken en kunnen bijkomende maatregelen de overbevolking verder beperken, zeker in de arresthuizen (de genomen maatregelen hebben vooral een invloed op de strafhuizen, terwijl het probleem van de overbevolking voornamelijk gecentraliseerd is in de arresthuizen). Vooral in tijden van een pandemie zou de Belgische overheid een reductionistisch beleid moeten voeren en het gebruik van de gevangenisstraf als een ultimatum remedium beschouwen. Een dergelijk beleid zou reeds belangrijke interne gezondheidsrisico's en problemen kunnen beperken. Voornamelijk de personen met een kwetsbare gezondheid zouden volgens ons veel gemakkelijker moeten kunnen genieten van een

onderbreking van de strafuitvoering of de vervroegde invrijheidsstelling.

Daarnaast moedigt het CPT landen aan om de beperkende maatregelen te voorzien van een legale basis en deze uit te vaardigen rekening houdend met principes van noodzakelijkheid, proportionaliteit en respect voor de menselijke waardigheid.¹⁶ We stellen echter vast dat er via verschillende instructies maatregelen worden genomen die de rechten van gedetineerden beperken. Deze maatregelen beperken weleens de rechten die de Basiswet toekent aan gedetineerden en worden regelmatig strikter toegepast dan de geldende richtlijnen voor mensen in de samenleving omdat gedetineerden samenleven in instituten. Een wettelijke verankering van alle maatregelen die op proportionele en transparante wijze rechten inperken, zou de rechten van gedetineerden volgens ons sterker beschermen.

Bovendien rijzen er vragen in hoeverre de voortdurend evoluerende maatregelen gekend zijn bij de gedetineerden. In normale omstandigheden zijn er gekende barrières zoals taalbarrières die ervoor zorgen dat personen niet altijd op de hoogte zijn van de geldende regels, rechten en plichten. Onder de huidige omstandigheden blijft deze vraag prangend aanwezig, zeker indien gedetineerden rapporten krijgen voor de niet-naleving van voorwaarden. Het lijkt ons onder deze omstandigheden daarom des te belangrijker om duidelijk te informeren over de concrete handelingen die een overtreding inhouden en de concrete reactie die volgt bij een overtreding. Dit kan bijkomende spanningen wegnemen.¹⁷ Ook de manier waarop personen geïnformeerd worden, verschilt sterk tussen de gevangenen. In sommige instellingen informeert de directie via digitale kanalen, in andere gevangenen informeert de directie gedetineerden tijdens de wandeling. Soms neemt de kwartierchef een informerende rol op en/of worden papieren informatiefiches uitgedeeld tijdens de etensbedeling, ... Bovendien kennen we onder normale omstandigheden de (soms grote) verschillen wat betreft de interpretatie van regels. Ook in deze situatie

13 Onze persoonlijke mening werd reeds verduidelijkt in een opiniestuk geschreven door Olivia Nederlandt en ondertekend door verschillende academici waaronder An-Sofie Vanhousse. "Lettre ouverte au vice-premier ministre et ministre de la Justice, Monsieur Vincent Van Quickenborne au sujet de la situation des personnes détenues dans les prisons", *Le Soir*, 22 januari 2021, <https://plus.lesoir.be/350567/article/2021-01-22/lettre-ouverte-au-vice-premier-ministre-et-ministre-de-la-justice-monsieur>.

14 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, "Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic", 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa4b>; European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, "Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing COVID-19 pandemic", 9 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809ef566>.

15 Raad van Europa, "Déclaration relative au COVID-19 par les membres du groupe de travail du conseil de coopération pénologique (PC-CP GT)", 17 april 2020, <https://rm.coe.int/declaration-du-pc-cp-gt-covid-19-17-04-2020/16809e2e53>.

16 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, "Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic", 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa4b>.

17 Zie ook Raad van Europa, "Déclaration relative au COVID-19 par les membres du groupe de travail du conseil de coopération pénologique (PC-CP GT)", 17 april 2020, <https://rm.coe.int/declaration-du-pc-cp-gt-covid-19-17-04-2020/16809e2e53>.

Artikel

kan de interpretatie van de evoluerende maatregelen voor onduidelijkheden en frustraties zorgen.

Indien de situatie in bepaalde gevangenissen desondanks niet voldoet aan minimumstandaarden waardoor een minimale dienstverlening niet gewaarborgd blijkt, zouden gedetineerden volgens ons een compensatie moeten kunnen krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een strafvermindering.

Uiteindelijk beperkt de *wet Covid-19* de mogelijkheden om de reclassering voor te bereiden. De bijkomende maatregelen zoals de afschaffing van verschillende groepsactiviteiten en de opschorting van uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven zetten deze mogelijkheden verder onder druk. Wij zijn van mening dat de SURB bij de beoordeling van

een reclasseringsplan rekening dient te houden met deze beperkingen. De afgeschafte activiteiten zijn immers noodzakelijk voor de voorbereiding van een re-integratie.

De digitale ontwikkelingen die de voorbije maanden in het gevangeniswezen werden doorgevoerd, bijvoorbeeld in het kader van bezoek of onderwijs, zijn toe te juichen en kunnen bepaalde zaken deels opvangen.¹⁸ Maar net zoals in de samenleving kunnen zij het fysiek contact niet vervangen. Daarom lijkt een voortdurende evaluatie van alle beperkingen aan de orde en mag telefoon of videobezoek ook in de toekomst niet beschouwd worden als een vervanging van fysieke bezoeken.

18 Zie ook Raad van Europa, "Nouvelle déclaration relative au COVID 19 par le groupe de travail du conseil de coopération pénologique (PC-CP GT)", 14 oktober 2020, <https://rm.coe.int/pc-cp-2020-10-f-rev-nouvelle-declaration-du-pc-cp-gt-relative-au-covid/16809ff485>.