

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
28ste jaargang
januari-februari-maart 2010, nr. 125

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofredactie: Tom Daems
Eindredactie: Angela van de Wiel
Redactie: Jan Adams, Tina Demeersman, Chris
Hermans, Peter Janssen, Peter Pletincx, Luc
Robert, Marc Tassier, Karen Verpoest, Veerle
Scheirs

Vormgeving: Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

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

Redactionele samenwerking en disclaimer

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

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

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

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

Lid + abonnement op Tijdschrift voor
Mensenrechten: 27 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor
Strafbeleid en Gevangeniswezen: 35 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 60 €
Steunend lid + abonnement op beide
tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

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

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

© Niets uit deze publicatie mag worden 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.

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

Editoriaal

3

Waaidag

Peter Pletincx

Artikel

5

Een evaluatie van het gebruik van het gesloten centrum voor jongeren te Everberg door jeugdmagistraten

Ben Heylen, Isabelle Ravier & Charlotte Vanneste

De gevangenisdirecteur in zijn zoektocht naar orde in de gevangenis

Philippe Kennes

Toeters noch bellen: vijf jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden

Tom Daems

Uitgelezen

26

Haast en spoed is zelden goed... Het debat over de gevangenis van de eenentwintigste eeuw geopend.

Bespreking van 'Gevangenis voor de 21e eeuw: Opportuniteit
of gemiste kans?', themanummer Orde van de Dag, aflevering 48,
december 2009

Veerle Scheirs

Ook dat nog

29

Open brief: FédéPA: de uitvoering van de autonome werkstraf in de dagelijkse praktijk

Heidi Barbieur

Geen schuld, wel straf - foto's Lieven Nollet

Een tentoonstelling met foto's van Lieven Nollet, een boek, een
colloquium - 22 mei tot 2 september 2010

Waaidag

*Het stormt.
De wind giert door het Honderd Bunderbos.
Poeh zit op een boomstronk en luistert naar de wind.*

WOEOEH! WOEOESJ!

Op 2 december 2009 keurde de Kamercommissie Justitie de beleidsnota 2010 van minister van Justitie Stefaan De Clerck goed. De minister noemde daarin 2010 een cruciaal jaar voor de werking van Justitie en niet in het minst voor de implementatie van het strafuitvoeringsbeleid. In februari 2010 volgde de nota "Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling" waarin hij zijn plannen uitvoeriger toelicht.

WOEOEH!

De druk op de schouders van minister De Clerck is groot, heel groot. Justitie ligt immers al vele jaren onder vuur. In het bijzonder de strafuitvoering heeft bij de publieke opinie aan krediet verloren door onder andere de (recente reeks van) ontvluchtelingen, de veelvuldige stakingen van penitentiaire beampten, de niet-uitvoering van straffen, de lange wachttijden voor elektronisch toezicht, ...

De oplossing moet volgens de minister gezocht worden in een uitbreiding van de celcapaciteit en een reductie van de gevangenispopulatie. Ten eerste wordt het "Masterplan voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden" verder uitgevoerd: gevangnissen worden gedeeltelijk verbouwd, een nieuw complex in Merksplas wordt nu in gebruik genomen en de bouwprojecten voor nieuwe gevangnissen en 2 forensische psychiatrische instellingen lopen verder. Met mondjesmaat komen er cellen bij, zij het veel en veel te weinig om de steeds groter wordende overbevolking in de Belgische gevangnissen terug te dringen. Daarom besliste de regering vorig jaar om een gevangenis in Nederland te huren. Ze kreeg voor deze primeur veel kritiek: de kosten zouden te hoog zijn, de rechten van de gedetineerden zouden geschonden worden, de gevangenis zou niet beheersbaar zijn, enzovoort. Desalniettemin herbergt de gevangenis van Tilburg vandaag de dag 500 Belgische gedetineerden en geeft ze onze strafinrichtingen daarmee enige ademruimte.

Ten tweede wordt er zwaar ingezet op elektronisch toezicht. In 2010 moet de maatregel uitgebreid worden van 1000 naar 1500 veroordeelden onder elektronisch toezicht op dagbasis. Daarvoor wordt een nieuw contract afgesloten met de private sector en wordt expliciet de optie genomen om in de toekomst diverse gradaties van controletechnologie te gebruiken zodat het toepassingsveld kan uitgebreid worden naar andere doelgroepen (geïnterneerden, terbeschikkinggestelden). Ook de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis blijft voor de minister een optie. Nochtans publiceerde het NICC in januari 2010 een eindrapport waarin een reeks financiële, juridische en praktische bezwaren werden geformuleerd.

Ten derde wordt voor de geïnterneerden het forensisch zorgcircuit trapsgewijs uitgebreid van 1000 naar 1560 eenheden. Hiervoor is echter overleg noodzakelijk met de minister van Volksgezondheid en blijft het wachten op de eerste steenlegging van de twee forensisch psychiatrische centra in Gent en Antwerpen.

Tenslotte krijgen de jonge delinquenten een onderkomen in de in november 2009 geopende jeugdgevangenis van Tongeren en het in 2010 te openen complex te Saint-Hubert.

WOEOESJ!

Het totale budget voor 2010 wordt opgetrokken met 1% ten opzichte van 2009. Desalniettemin blijft ook Justitie niet gespaard van de crisis en zal er moeten ingeleverd worden op personeels- en werkingsmiddelen. De minister maakt zich sterk dat met minder middelen eenzelfde beleid zal gehandhaafd – en zelfs nog uitgebreid – zal worden. Of dit zal lukken door de voorgestelde monitoring en rationalisatie van processen en door een reallocatie van middelen is maar zeer de vraag. Reeds nu is duidelijk dat 2010 voor de gevangnissen niet alleen een uitdagend jaar zal zijn, het zal vooral een jaar zijn waarin leiderschap en creativiteit belangrijke competenties zullen blijken. Behalve voor het bewakingskader, geldt immers dat een aantal personeelsleden die de dienst verlaten, niet vervangen zullen worden. Door de te verwachten onderbezetting van diensten die onder deze regel vallen (bijvoorbeeld de sociale dienst, de griffie...) dreigen cruciale

¹ Uit: "Winnie de Poeh en de waaidag" door A.A. Milne en E.H. Shepard.

processen vast te lopen. Daarnaast is 2010 ook het jaar van de nationale implementatie van het arbeidsreglement, wat een hele uitdaging zal zijn voor het sociale klimaat in de lokale gevangenissen en het beleid gedurende maanden zal bepalen.

Een penitentiair beleid beperkt zich niet tot een instrumenteel beheer van de capaciteit, maar vraagt ook ambities op inhoudelijk en zingevend vlak. Op dit vlak verwijst minister De Clerck zelf al in de eerste zin van de nota "Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling" naar de "Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid" die hij in 1996 lanceerde en die ondertussen een begrip geworden is. Hiermee scheidt hij hoge verwachtingen. Het is dan ook merkwaardig dat belangrijke verwezenlijkingen uit het voorbije decennium, én die hun oorsprong vinden in het debat rond de "Oriëntatienota" nu in vraag gesteld worden. De Wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerde (de zogenaamde "basiswet") is tot op heden slechts in minimale mate in uitvoering, maar toch stelt de minister onomwonden dat het werkterrein onvoldoende voorbereid is op een verdere inwerkingtreding van deze wet en dat de wet daarom aangepast moet worden. Hetzelfde lot is weggelegd voor de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis. Hoewel deze wet zelfs nog niet in werking is getreden, wordt nu reeds een evaluatie noodzakelijk geacht.

Verder heeft de minister de ambitie om alle straffen ook daadwerkelijk uit te voeren. Hiermee zou een einde komen aan de onmiddellijke invrijheidstelling van veroordeelden die uitsluitend opgesloten worden met een hoofdgevangenisstraf van maximaal 6 maand. De kritiek van straffeloosheid wordt hiermee gesmoord, maar tegelijkertijd geeft de minister toe dat de uitvoering wel eens een pervers effect zou kunnen hebben. Enerzijds zou de voorziene overdracht van de bevoegdheid naar een alleenzettelende strafuitvoeringsrechter voor de tenuitvoerlegging van straffen tot 3 jaar door de lange procedures kunnen leiden tot een geringere uitstroom. Daarom wordt ook een aanpassing aangekondigd voor de Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten. Anderzijds zal de uitvoering van alle straffen de druk verhogen op het elektronisch toezicht, terwijl men nu reeds moeite ondervindt om alle veroordeelden binnen een redelijke termijn onder toezicht te plaatsen.

WEOEH! WEOESJ!

De paradox is dat het geloofwaardiger maken van de strafuitvoering gepaard dreigt te gaan met een toename van de gevangenispopulatie en dat daarmee de andere doelstelling, namelijk de bestrijding van de overbevolking, in het gedrang komt. Daarom worden heel wat aanpassingen aan bestaande wetten en overlegstructuren op diverse niveaus aangekondigd. Minister De Clerck schrijft in zijn nota dat wat hem betreft de vastberadenheid er is.

Echter, het einde van de legislatuur komt stilaan in zicht en de voorstellen worden in de pers en in politieke middens maar luw onthaald. De vraag is dus of het politieke draagvlak stabiel genoeg is voor de storm van de vele uitdagingen die de penitentiaire wereld dit jaar tegemoet gaat.

Peter Pletincx*

* Peter Pletincx is assessor penitentiaire zaken bij de Strafvloerrechtbank van Brussel en redactielid van FATIK.

Een evaluatie van het gebruik van het gesloten centrum voor jongeren te Everberg door jeugdmagistraten

Ben Heylen, Isabelle Ravier & Charlotte Vanneste *

De Everbergwet: een korte terugblik

Het gesloten centrum "De Grubbe" te Everberg werd in 2002 gecreëerd ten gevolge van de afschaffing van artikel 53 van de wet van 1965, dat toeliet jongeren in een gevangenis onder te brengen voor maximum 15 dagen. De wetgever wou een mogelijkheid voorzien om de maatschappij te beschermen tegen jongeren die zware delicten plegen ingeval er geen plaats beschikbaar zou zijn in één van de gesloten gemeenschapsinstellingen. De plaatsing te Everberg is een *ultimum remedium*, en past op deze manier in een logica van subsidiariteit.

Het centrum dient dus in principe als "wachtkamer" voor jongeren die dringend dienen te worden geplaatst. Na een kort verblijf aldaar, zouden ze moeten doorschuiven naar één van de gesloten gemeenschapsinstellingen. De voorwaarden om in Everberg geplaatst te kunnen worden zijn de volgende:¹

- 1° de persoon is ouder dan veertien jaar op het ogenblik van het plegen van het als misdrijf omschreven feit en er bestaan voldoende ernstige aanwijzingen van schuld;
- 2° het als misdrijf omschreven feit waarvoor hij vervolgd wordt kan, mocht hij meerderjarig zijn, in de zin van het Strafwetboek of de bijzondere wetten, een straf tot gevolg hebben van :
 - a) opsluiting van vijf jaar tot tien jaar of een zwaardere straf, of
 - b) een correctionele hoofdgevangenisstraf van een jaar of een zwaardere straf indien de jeugdrechtbank tegenover hem een definitieve maatregel heeft genomen als gevolg van een als misdrijf omschreven feit dat strafbaar is met dezelfde straf;
- 3° er bestaan dringende, ernstige en uitzonderlijke omstandigheden die betrekking hebben op de vereisten van bescherming van de openbare veiligheid;
- 4° de opname bij voorlopige maatregel van de

persoon in een geschikte inrichting zoals bedoeld in artikel 37, § 2, 3°, juncto 52, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, in een openbare instelling zoals bedoeld in artikel 37, § 2, 4°, juncto 52, inbegrepen de gesloten opvoedingsafdeling zoals bepaald in artikel 52quater van dezelfde wet is, bij gebrek aan plaats, onmogelijk.

Met betrekking tot de finaliteit van de maatregel, specificeert artikel 4 van diezelfde wet:

De voorlopige maatregel van maatschappelijke beveiliging mag enkel voor een zo kort mogelijke duur worden genomen en slechts wanneer de finaliteit van de maatregel op geen andere manier kan worden bereikt.

Hij mag niet worden genomen met het oog op de onmiddellijke bestraffing noch met het oog op de uitoefening van enige vorm van dwang.

Het is ook belangrijk hier te vermelden dat de plaatsing in Everberg beveiliging tot voornaamste doelstelling heeft. Het is een instelling die gecreëerd is op het federale niveau, en de beveiliging wordt eveneens voorzien door het federale niveau, meer bepaald het Directoraat Generaal Penitentiaire Instellingen, dat hierin ook voorziet voor de gewone gevangenis. Het overige personeel, i.c. opvoeders en dergelijke, worden aangeleverd vanuit de Gemeenschappen.

Achtergrond van het onderzoek

Het onderzoek dat in deze bijdrage wordt besproken² gaf gevolg aan de vraag van de Minister van justitie van 2006 om te evalueren hoe jeugdmagistraten het gesloten centrum voor jongeren te Everberg – "De Grubbe" – gebruiken. In principe trachten we dus een beter begrip te krijgen van de logica die jeugdrechters aan de dag leggen in hun beslissingen tot plaatsing in Everberg. Deze vraag is ingegeven door de aanbevelingen die de evaluatiecommissie van het centrum "De Grubbe" formuleerde in haar rapport van

* Ben Heylen en Isabelle Ravier zijn onderzoekers/assistenten van het Departement Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. Ben Heylen is momenteel assistent aan de Vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Gent. Charlotte Vanneste is diensthoofd van het Departement Criminologie, tevens promotor van het onderzoeksproject.

¹ Opgenomen in art. 3 van de wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, aangepast door de wet van 13 juni 2006, B.S. 19 juli 2006.

² Het volledige rapport (tweetalig) vindt u terug op de webstek van het NICC: <http://www.nicc.fgov.be/Index.aspx?SGREF=3005>.

2004.³ In de verklaring van het “succes” of veelvuldig gebruik van de plaatsing in Everberg, verwijzen de auteurs van het rapport naar de overbevolking in de gevangenissen⁴ als belangrijke verklarende factor. Een direct effect van een stijging in de jeugdcriminaliteit achten ze minder waarschijnlijk. De auteurs benadrukken dat het intensieve gebruik van de plaatsing in Everberg zich voordoet in een context van capaciteitsuitbreiding in de gemeenschapsinstellingen, en zoeken dan ook in de eerste plaats een verklaring hiervoor in het lokale beleid van de jeugdrechtbanken.

Vertrekkende van deze vaststellingen werd in de schoot van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) een strategie uitgewerkt om het gebruik van de plaatsing in Everberg te evalueren binnen de bredere context van het Belgische jeugdbeschermingsysteem. Het onderzoek kende drie fasen: een analyse van bestaande statistische gegevens, een dossierstudie⁵ op basis van een steekproef van dossiers, en rondetafelgesprekken⁶ met gerechtelijke actoren (parket, rechtbank) en praktici in de gemeenschapsinstellingen en Everberg om de resultaten van deze dossierstudie te omkaderen en verder uit te diepen. De dossierstudie had niet enkel betrekking op jongeren die in Everberg worden geplaatst, maar ook op de andere maatregelen die de jeugdrechter kan opleggen. Dit werd gedaan om vergelijkingen mogelijk te maken.

Voornaamste resultaten

De analyse van bestaande statistische gegevens

Op basis van de analyse van bestaande statistische gegevens kunnen we de hypothesen die de evaluatiecommissie formuleerde ondersteunen. Deze analyse wijst namelijk in de richting van bepaalde lokale gewoonten (per arrondissement) ten aanzien van de plaatsing in Everberg. Als we de

plaatsingsgraad voor Everberg aftekenen tegen de demografische gegevens, en dit per arrondissement voor het jaar 2005, zien we grote verschillen tussen de arrondissementen. Als we dan het gemiddelde aantal minderjarige jongens uit deze doelgroep die ook daadwerkelijk geplaatst worden in Everberg afzetten tegen het globaal aantal jongeren die in aanmerking komen voor deze maatregel, zien we eveneens grote verschillen tussen de arrondissementen. De gemiddelde plaatsingsgraad voor de verschillende arrondissementen samen bedraagt 11.3/10 000 – er worden dus globaal gemiddeld 11.3 jongeren op 10 000 in Everberg geplaatst binnen de deelgroep jongeren die hiervoor in aanmerking komen. De uitschieters in dit opzicht vormen de arrondissementen Antwerpen en Brussel, met een gemiddelde plaatsingsgraad van 47.2, respectievelijk 32.4,⁷ wat duidelijk boven het gemiddelde ligt. Deze bevinding dient echter direct genuanceerd te worden omdat in deze analyse geen rekening wordt gehouden met het aantal jongeren dat bij de parketten wordt gesignaleerd in het kader van als misdrijf omschreven feiten. Om het reëel verschil in het gebruik van de plaatsing in Everberg in te schatten, moeten we echter het aantal jongeren dat zijn weg naar het parket vindt in het kader van als misdrijf omschreven feiten (de signalering bij de parketten) ook in de analyse betrekken.

Als we de plaatsingsgraad voor Everberg afzetten tegen de signaleringsgraad van jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd bij de parketten, zien we geen correlatie. Anders gesteld, het intensiever gebruik van de plaatsing in Everberg door sommige arrondissementen kan niet worden verklaard door het feit dat er meer jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd hun weg vinden naar het parket. We vinden eveneens geen correlatie als we de signaleringsgraad bij de parketten voor enkel de jongeren die zwaardere feiten⁸ hebben gepleegd tegenover de plaatsingsgraad in Everberg stellen. Dit alles lijkt erop te wijzen dat er wel degelijk lokale “gewoonten” bestaan wat betreft het

3 Zie Put, J. (2005). “Verslag Evaluatiecommissie Everberg”, Panopticon, 76-78. Voor het integrale verslag: Defraene, D., J. Put en P. Thys (2004). Commission d'évaluation du centre “De Grubbe” (Everberg), Rapport de l'année 2004, sous-rapport de la commission d'experts.

4 Zie voor een uiteenzetting van deze hypothese Snacken, S. (1999). “Les Mécanismes de la surpopulation pénitentiaire”, in P. Mary en T. Papatheodorou (eds.), La surpopulation pénitentiaire en Europe, Brussel: Bruylant, pp. 9-31.

5 In totaal betreft het 719 dossiers: 346 dossiers aangaande Nederlandstalige jongeren en 373 dossiers aangaande Franstalige jongeren. Aan elk dossier dat werd geanalyseerd werd een vragenlijst gekoppeld die de jeugdrechter die de beslissing nam in het dossier invulde. Dit laat toe om de motivaties die we in de dossiers vaststellen te vergelijken met deze die men zelf aan de beslissing toekent.

6 De methodologie hiervan was uitgewerkt op basis van de methodologie van de groepsanalyse en focus groep interviews (zie Carey, M.A. (1994). “The group effect in focus groups: planning, implementing, and interpreting focus group research”, in J.M. Morse, Critical issues in qualitative research methods, London: Sage, 225-241; Catterall, M. and P. Maclaran (1997), “Focus Group Data and Qualitative Analysis Programs: Coding the Moving Picture as Well as the Snapshots”, Sociological Research Online, vol. 2, no. 1; Van Campenhoudt, L., J.-M. Chaumont, A. Franssen (2005). La méthode d'analyse en groupe, Parijs: Dunod, 2005.

7 De beschikbare cijfers laten niet toe te onderscheiden hoeveel Franstalige respectievelijk Nederlandstalige jongeren het hier betreft.

8 Deze oefening leverde gelijkaardige resultaten op aan deze van het geheel van aangemelde feiten. Voor de “zwaardere feiten” werden de volgende delicttypes in overweging genomen: zware diefstal (met bedreiging of geweld, met braak, vertoon of gebruik van wapens, afpersing, poging tot diefstal met braak, diefstal met verzwarende omstandigheden) en geweld tegen personen (moord, doodslag, poging tot doodslag of moord, opzettelijke slagen en verwondingen, aanranding, aanslagen op de eerbaarheid).

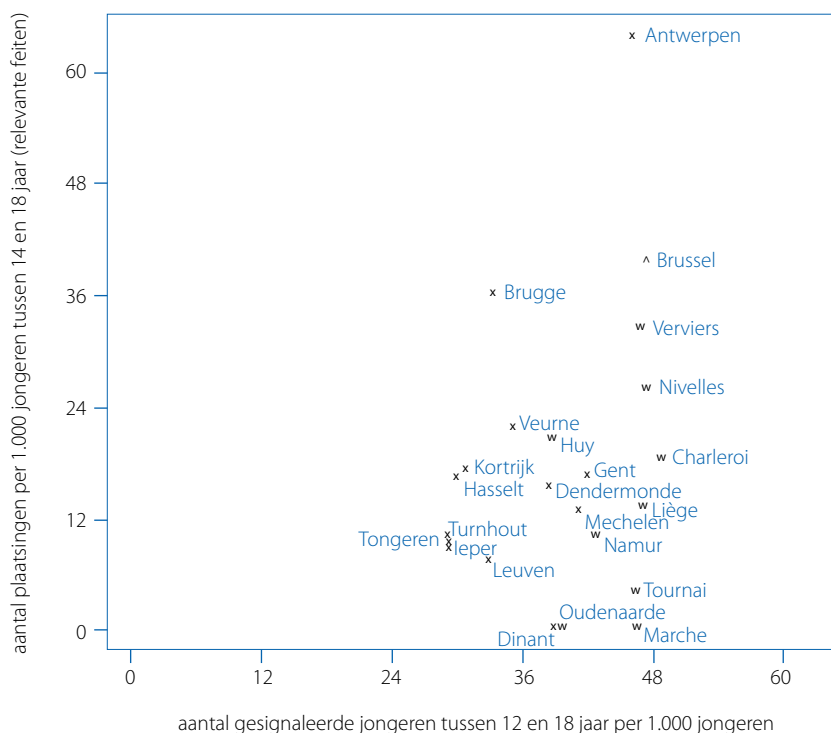
gebruik van de plaatsing in Everberg, onafhankelijk van de geregistreerde criminaliteit op het niveau van de parketten. Zo zien we een duidelijk intensiever gebruik van deze maatregel door de arrondissementen Antwerpen, Brussel, Brugge en Verviers, hoewel hun signaleringsgraad van jongeren die hiervoor in aanmerking komen vergelijkbaar is met deze van andere arrondissementen die duidelijk minder intensief gebruik maken van de plaatsing in Everberg.

We willen er wel op wijzen dat de signaleringsgraad van jongeren die verdacht worden van een als misdrijf omschreven feit geen weerspiegeling is van de reële jeugddelinquentie; officiële statistieken geven geen representatief beeld van jeugddelinquentie. Dergelijke statistieken zijn in grote mate het resultaat van bepaalde keuzes en inspanningen van de personen die betrokken zijn bij de aanmaak ervan. Hoe meer slachtoffers zich kenbaar maken, hoe meer registraties er zullen zijn; hoe meer de criminaliteit zichtbaar wordt, hoe belangrijker de registratie van criminaliteit wordt, wat ook repercussies heeft op de aantallen registraties. Bovendien staat de registratie op het

parket nog ver van de "juridische waarheid"; het is op dit moment immers nog niet aangetoond dat de jongere daadwerkelijk een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd. Bovendien kan de kwalificatie van de feiten nog veranderen doorheen de verdere gerechtelijke procedure.⁹ De cijfers die in onderstaande grafiek zullen worden gepresenteerd kunnen dus niet als indicator voor de reël gepleegde criminaliteit in de verschillende arrondissementen worden geïnterpreteerd.

De analyse van de bestaande gegevens wijst dus op verschillen tussen de arrondissementen wat de plaatsing in Everberg betreft. Deze verschillen kunnen niet worden verklaard door het aantal jongeren dat mogelijks in aanmerking komt voor deze plaatsing in de arrondissementen, noch door de zwaarwichtigheid van de feiten. Op basis hiervan kunnen we de stelling dat er verschillende gewoonten bestaan op het niveau van het arrondissement met betrekking tot de plaatsing in Everberg niet verwerpen.¹¹

Figuur 1: plaatsing te Everberg in functie van de signaleringsgraad van relevante feiten¹⁰ door jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd



⁹ Detry I en E. Goedseels (2008). « La statistique « nouvelle » des parquets de la jeunesse : analyse des affaires signalées au cours de l'année 2005 », in C. Vanneste, E. Goedseels, I. Detry (Eds), La statistique « nouvelle » des parquets de la jeunesse : regards croisés autour d'une première analyse, Gent: Academia Press, pp. 19-60.

¹⁰ Te weten: delicten tegen personen, delicten tegen goederen, drugsgerelateerde delicten en delicten tegen de openbare veiligheid.

¹¹ Het bestaan van lokale gewoonten zal deel uitmaken van een meer diepgaande, grondige analyse voor alle arrondissementen in het kader van het onderzoeksproject inzake de productie en wetenschappelijke exploitatie van statistische gegevens inzake jeugddelinquentie. Een voorstelling van dit project kan op de webstek van het NICC worden gevonden: <http://www.nicc.fgov.be/Index.aspx?SGREF=3008>.

De dossierstudie

De dossierstudie heeft betrekking op een steekproef van 719 dossiers, waarvan 346 betrekking hebben op Nederlandstalige jongeren en 373 op Franstalige jongeren. De dossiers werden gekozen volgens twee criteria: de mate waarin de plaatsing in Everberg in de verschillende arrondissementen wordt gebruikt, en de maatregel die werd opgelegd. Zo werden dossiers verzameld van jongeren uit arrondissementen die een laag, gemiddeld of hoog gebruik van de plaatsing in Everberg kenden¹² (zie analyse bestaande gegevens), en werd informatie verzameld over jongeren die voorwerp uitmaken van een plaatsing in Everberg, doch ook van andere maatregelen¹³ om vergelijking mogelijk te maken. De gegevens hebben betrekking op gerechtelijke uitspraken van het jaar 2007. Voor elk dossier dat werd geanalyseerd, werd ook een vragenlijst ingevuld door de betrokken jeugdrechter, waarin werd gepeild naar de motivering van hun beslissing. Verder werden de gegevens van de dossierstudie¹⁴ statistisch verwerkt, meer bepaald met behulp van een logistische regressie analyse. Deze techniek laat toe de invloed van variabelen op de beslissing van de jeugdrechter na te gaan, onafhankelijk van de invloed van andere variabelen.¹⁵ Deze bevindingen werden dan aangevuld met de resultaten die de analyse van de vragenlijsten opleverde.¹⁶

Om de plaatsing in Everberg te kunnen evalueren binnen het totale "aanbod" van maatregelen waarover de jeugdrechter beschikt, hebben we voor elke maatregel een "profiel" opgesteld op basis van de statistische analyse. Dergelijk profiel is het geheel van variabelen die een significante invloed hebben op de afhankelijke variabele, in dit geval de verschillende maatregelen. Nadat voor elke maatregel dergelijk

profiel werd opgesteld, werden de resultaten van de vragenlijsten als bijkomende informatie hierbij verwerkt, om een zo totaal mogelijk beeld te krijgen van de geobserveerde (uit de dossiers) maar ook de aangehaalde (uit de vragenlijsten) beslissingslogica van de jeugdrechters.

Het resultaat van dit alles verschilt eerder sterk tussen de beide taalgemeenschappen. Zo vinden we voor de *Franstalige kant* een eerder specifiek profiel voor de jongeren die in Everberg worden geplaatst. Daar worden vooral jongeren die diefstal met geweld plegen, en/of hun als misdrijf omschreven feit in bendeverband plegen, en/of gerechtelijke antecedenten¹⁷ hebben, en/of de feiten niet bekennen, en/of van Noord Afrikaanse of Turkse origine¹⁸ zijn, in Everberg geplaatst. Het type jeugdrechter dat de beslissing neemt, speelt ook een rol: het feit dat het over de permanente jeugdrechter in het dossier gaat, verlaagt aanzienlijk de relatieve kans om in Everberg te worden geplaatst. Verder wordt dergelijke plaatsing minder waarschijnlijk als het om het als misdrijf omschreven feit "slagen en verwondingen" gaat, eventueel gecumuleerd met andere feiten. De hypothese dat er langs Franstalige kant een eerder specifiek profiel voor de plaatsing in Everberg bestaat, dringt zich dan ook op.

De statistische analyse resulteert niet in een dergelijk specifiek profiel voor de plaatsing in een gesloten gemeenschapsinstelling. Verder ligt dit zwakke profiel niet in de lijn van het profiel van de jongeren die in Everberg worden geplaatst. Voor de prestatie van algemeen nut en opvoedkundige aard¹⁹ vinden we dan weer wel een specifiek profiel, dat tot op grote hoogte het tegenovergestelde van het profiel van Everberg is.

12 Meer bepaald Brussel, Charleroi, Namen, Doornik, Antwerpen, Leuven, Mechelen en Tongeren.

13 Zo worden ook de plaatsing in een gesloten gemeenschapsinstelling, de plaatsing in een open gemeenschapsinstelling, de prestatie van algemeen nut en opvoedkundige aard, de ondertoezichtstelling al dan niet met voorwaarden, en, althans voor de Nederlandstalige steekproef, het herstel aanbod en huisarrest.

14 Betrekking hebbende op de context van de beslissing, het delicttype, verzwarende omstandigheden, persoonskenmerken van de jongere, de vordering van het parket, de schoolcarrière van de jongere, de relationele en sociale context, de familiale kenmerken en antecedenten, en de gerechtelijke en feitelijke antecedenten.

15 Vanneste, C., « Les logiques décisionnelles des magistrats du parquet et des juges de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants », Revue de droit pénal et de criminologie, 2003, 232-263.

16 Deze werden op bivariaat niveau geanalyseerd, meer bepaald met behulp van chi-kwadraat analyses. Deze techniek laat toe verbanden tussen variabelen op te sporen en te specificeren welke categorieën van de variabelen juist een invloed uitoefenen op dit verband. Dit laatste wordt gedaan door de gestandaardiseerde residuen te inspecteren. Hoe hoger de waarde op deze gestandaardiseerde residuen, hoe sterker de bijdrage aan de chi-kwadraatwaarde. De drempel om in overweging genomen te worden is evenwel |2|. In tegenstelling tot logistische regressie analyse, echter, houdt deze analysetechniek geen rekening met mogelijke interacties tussen variabelen en is het ook niet mogelijk de afhankelijke en onafhankelijke variabele te specificeren. Daarom gebruiken we ze als complementair aan de logistische regressie, die in dit opzicht zeker enkele voordelen heeft.

17 Jongeren die meer bepaald delicten tegen personen hebben gepleegd in het verleden, en/of die reeds in een open gemeenschapsinstelling of Everberg zijn geplaatst geweest.

18 Het gaat dan om de origine zoals deze is vermeld in het dossier. Bij het ontbreken hiervan, werd de origine afgeleid van het geboorteland van één of beide ouders.

19 De variabelen die in dit profiel een positief verband vertonen met plaatsing in Everberg zijn vandalisme, vordering van een prestatie van opvoedkundige aard en algemeen nut door het parket, een gehele bekentenis van de feiten, en het frequent naar school gaan. Jongeren die gerechtelijke antecedenten hebben krijgen minder waarschijnlijk een prestatie opgelegd, wat ook geldt voor het reeds onvlucht hebben van een instelling en het reeds geschorst zijn op school.

Langs *Nederlandstalige kant*, daarentegen, zien we een zwak profiel voor de jongeren die in Everberg worden geplaatst. Bovendien heeft dit zwak profiel betrekking op een zeer beperkt aantal variabelen. Zo wordt een plaatsing in Everberg meer waarschijnlijk voor jongeren die een als misdrijf omschreven feit plegen met wapens en/of in bende, en wordt dergelijke plaatsing minder waarschijnlijk als de jongere van West-Europese origine is en/of de feiten bekend. Hoewel we voor jongeren die in een gesloten gemeenschapsinstelling worden geplaatst een grotere variëteit aan variabelen vinden,²⁰ blijft ook dit profiel eerder zwak. Bovendien is het langs *Nederlandstalige kant* de plaatsing in een gesloten gemeenschapsinstelling die de inverse vormt van de prestatie van opvoedkundige aard en algemeen nut.²¹ Als we alle plaatsingsvormen samenvoegen, vinden we wél een duidelijk en veel sterker profiel. Er bestaat dus wel een eerder scherp onderscheid tussen jongeren die geplaatst worden in het algemeen (dus zonder onderscheid tussen het type gemeenschapsinstelling of Everberg) en jongeren die een andere maatregel dan plaatsing krijgen opgelegd. Deze vaststelling, in combinatie met de vaststelling dat de profielen voor de verschillende plaatsingsvormen zwak zijn, lijkt er op te wijzen dat er voor geen enkele specifieke plaatsingsvorm een uitgesproken doelgroep bestaat (althans in de praktijk), en dat de verschillende plaatsingsvormen eerder onderling uitwisselbaar zijn.

In tabel 1 geeft de χ^2 ofwel chi-kwadraat aan in hoeverre het afgeleide model op de gegevens past. Indien ze significant is (sig. < 0.05), kunnen we stellen dat het model goed op de data past. Het tegenovergestelde is waar voor de Hosmer&Lemeshow test, die juist nagaat in hoeverre het model niet op de data past. Indien deze test dus niet significant is (sig. > 0.05), kunnen we stellen dat het model wel goed op de data past. De McFadden R^2 is een statistiek tussen 0 en 1, en is een analoge waarde aan de verklaarde variantie. Hoe groter (dichter bij 1) de waarde, hoe sterker de verklaringswaarde van het model, en hoe correcter de plaatsingen door de variabelen in het model kunnen worden verklaard. De odds ratio geeft aan wat de invloed is van een variabele in vergelijking met de andere variabelen. Een odds ratio groter dan 1 wijst op een positieve invloed (en verhoogt dus de relatieve kans), terwijl een odds ratio tussen 0 en 1 een negatieve invloed voorstelt. Om de interpretatie te vergemakkelijken hebben we de odds ratio's tussen 0 en 1 getransformeerd naar waarden boven 1, zodat ze op dezelfde schaal staan. Deze odds ratio's kunnen worden gebruikt om de hiërarchie van de variabelen na te gaan, i.c. welke variabelen de sterkste, respectievelijk minst sterke invloed hebben op de plaatsing in Everberg.

Tabel 1: De profielen voor plaatsing in Everberg (logistische regressie)

NEDERLANDSTALIGE STEEKPROEF		FRANSTALIGE STEEKPROEF	
Model χ^2	37.49 (sig. 0.000)	Model χ^2	101.29 (sig. 0.000)
Hosmer&Lemeshow	6.36 (sig. 0.17)	Hosmer&Lemeshow	4.13 (sig. 0.76)
McFadden R^2	0.13	McFadden R^2	0.29
VARIABELEN OPGENOMEN IN HET MODEL		VARIABELEN OPGENOMEN IN HET MODEL	
VARIABELE	ODDS RATIO	VARIABELE	ODDS RATIO
Gebruik van wapens	2.91	Permanente jeugdrechter	0.34 (2.91 ⁻¹)
Bende	3.21	Bende	5.28
West Europese origine	0.44 (2.29 ⁻¹)	Diefstal met geweld	---
Bekentenis	0.52 (1.91 ⁻¹)	<i>enkel feit t.a.v. nooit</i>	2.37
		<i>gecumuleerd met andere feiten t.a.v. nooit</i>	3.33
		Origine	---
		<i>N. Afrika en Turks t.a.v. W. Europese</i>	2.31
		<i>'Andere' t.a.v. W. Europese</i>	0.5 (1.98 ⁻¹)

20 De variabelen die de relatieve kans op een plaatsing in een gesloten gemeenschapsinstelling verhogen zijn de verzwarende omstandigheid dat men geweld heeft gebruikt, het reeds veroordeeld zijn van een familielid, het bestaan van vroegere beschikkingen. Frequent naar school gaan verkleint dan weer deze relatieve kans.

21 De variabelen die daar de relatieve kans om een prestatie opgelegd te krijgen verhogen, zijn het frequent naar school gaan en het bekennen van de feiten. De variabelen die deze relatieve kans verkleinen zijn het gebruik van wapens bij het plegen van het delict, vroeger reeds een instelling ontvlucht zijn, vroeger reeds vandalisme gepleegd hebben, en antecedenten bij het parket hebben.

De analyse van de vragenlijsten en de rondetafelgesprekken

Naast de beslissingslogica die de dossierstudie opleverde, hebben we ook gepeild naar de logica (of motivatie) die de jeugdrechters hier zelf aan toekennen. Dit gebeurde door middel van vragenlijsten. De resultaten van zowel de vragenlijsten als de dossierstudie werden verder uitgediept door middel van de rondetafelgesprekken. In de beide taalgemeenschappen blijkt uit zowel de analyse van de vragenlijsten als de rondetafelgesprekken het belang dat wordt gehecht aan de zwaarwichtigheid van de feiten als drempel om tot plaatsing in Everberg over te gaan. In het algemeen lijken voor dergelijke plaatsing strafrechtelijke variabelen meer gewicht te hebben dan familiale of schoolgerelateerde variabelen, die we niet terugvinden in de resultaten van de dossierstudie aangaande de plaatsing in Everberg, hoewel ze wel naar voor komen in de resultaten van de vragenlijsten. De jeugdrechters laten zich dus meer beschermingsgezind uit in hun discours dan blijkt uit de feitelijke vaststellingen die we deden. Dit wijst in de richting van een verschuiving van een beschermingsgezinde naar een meer penale beslissingslogica. De wettelijke vereisten om tot een plaatsing in Everberg over te gaan, wijzen in elk geval in deze richting.

Uit de rondetafelgesprekken blijkt eveneens dat de plaatsing van problematische jongerengroepen, zoals niet-begeleide minderjarigen van vreemde origine, jongeren met psychologische problemen, of jongeren die omwille van gedragsproblemen geen plaats meer vinden in andere diensten, een fundamenteel probleem blijft in de plaatsingsproblematiek. Voor deze jongeren bestaat er vaak geen andere, toereikende, oplossing, waardoor ze *à défaut* in Everberg worden geplaatst. Dit blijkt minder uit de dossierstudie, wat hoogstwaarschijnlijk te wijten is aan het te laag aantal van dergelijke jongeren in de steekproef om statistisch naar voor te komen.

De doelstellingen die worden nagestreefd volgens de jeugdrechters zijn voor beide taalgemeenschappen de verwijdering van de jongere uit het delinquent milieu, de bescherming van de samenleving, en het afwachten van een andere maatregel. Ook onderscheidden we voor de twee taalgemeenschappen afzonderlijk specifieke doelstellingen op basis van de motivatievragenlijsten. Langs Nederlandstalige kant speelt de bescherming

van de jongere zelf ook een zeer belangrijke rol in de beslissing van de jeugdrechter. Langs Franstalige kant komen de doelstellingen sanctie, time-out en short-sharp-shock ook uitgesproken naar voor. Op de rondetafelgesprekken worden deze doelstellingen bevestigd, maar gerelateerd aan de effecten van de pedagogische investering in Everberg langs Franstalige kant. Het pedagogisch kader dat in de Franstalige afdelingen van Everberg tot stand is gekomen lijkt van deze instelling een eerder gespecialiseerde instelling te hebben gemaakt om de beveiliging van de maatschappij veilig te stellen. Dit dan wel echter vanuit een pedagogische opvatting, in de vorm van een korte straf die tot doel heeft de jongere tot inzicht in zijn daden te brengen en zo zelfreflectie aan de gang te brengen.

De logica van subsidiariteit

De logica van subsidiariteit die door de wetgever duidelijk voor ogen werd gehouden, wordt slechts gedeeltelijk gerespecteerd. Het plaatsgebrek blijkt een belangrijke motivatie te zijn om een jongere al dan niet in Everberg te plaatsen, doch dit gegeven verschilt tussen de beide taalgemeenschappen. In dit opzicht spelen vooral volgende vaststellingen een rol: het feit dat het plaatsgebrek in de gemeenschapsinstellingen niet altijd de primaire motivatie is om tot een plaatsing in Everberg over te gaan (vooral langs Franstalige kant²²), een proces van herkwalificatie van de feiten in bepaalde dossiers om een plaatsing in Everberg mogelijk te maken,²³ en spin-off effecten die beantwoorden aan een specifieke logica die vooralsnog niet voorzien is in de wet. Deze vaststellingen kwamen hoofdzakelijk naar voor op de rondetafelgesprekken. We gebruiken de term spin-off om een specifiek gebruik van de plaatsing in Everberg aan te duiden dat niet als dusdanig voorzien is in de wet. De wettelijke mogelijkheden om tot plaatsing in Everberg over te gaan worden dus niet enkel gebruikt om de maatschappij te beveiligen, maar evenzeer om tegemoet te komen aan doelstellingen die hiervan afwijken.

Langs Franstalige kant wijzen het debat aangaande het plaatsgebrek, de verschillen tussen de profielen voor jongeren die in Everberg respectievelijk een gesloten gemeenschapsinstelling worden geplaatst en de discours op de rondetafelgesprekken in de richting van een soort verzelfstandiging van de plaatsing in

²² Langs Franstalige kant is er wel degelijk een subsidiair gebruik van de plaatsing in Everberg, doch dit verklaart niet alle plaatsingen in Everberg. Zo blijkt uit de vragenlijsten dat in meer dan de helft van de beslissingen om tot plaatsing in Everberg over te gaan, de jeugdrechter géén andere maatregel wenste op te leggen (ook als deze voorhanden was). Langs Nederlandstalige kant kunnen we geenszins dezelfde vaststelling doen, waar in meer dan 90% van de gevallen de jeugdrechter aangaf de voorkeur aan een andere maatregel te geven.

²³ Dit kwam op de rondetafelgesprekken naar voor, waar men op parketniveau bv. de aandacht vooral vestigt op verzwarende omstandigheden om zo eventueel tegemoet te komen aan de wettelijke vereisten om tot plaatsing in Everberg over te gaan.

Everberg. Deze maatregel zou door de jeugdrechters voor verschillende doelstellingen, afhankelijk van de duur van de plaatsing, worden gebruikt. De plaatsing in Everberg laat een snelle reactie toe die de jongere dwingt tot het in vraag stellen van zijn daden, volgens de deelnemers aan de rondetafelgesprekken. Het lijkt erop dat deze plaatsing in de ogen van de jeugdrechters het meest adequate antwoord is om de jongere bewust te maken van zijn daden, zelfs als dergelijke plaatsing strikt genomen niet noodzakelijk is om de maatschappij te beschermen of als het gaat over jongeren die voor de eerste maal in contact komen met het gerecht. Dit past binnen de ideologie van een afschrikkende korte straf, die reeds door de evaluatiecommissie van Everberg werd aangehaald.²⁴ Zo kan de plaatsing in Everberg de ene keer ingegeven zijn door de logica van subsidiariteit, maar de andere keer als zelfstandige maatregel worden gebruikt. In elk geval is Everberg niet steeds de "wachtkamer" voor een gesloten gemeenschapsinstelling, er spelen duidelijk verschillende beslissingsmodaliteiten een rol.

Langs Nederlandstalige kant vinden we minder elementen om de hypothese van verzelfstandiging van de plaatsing in Everberg te ondersteunen. In de meeste gevallen beantwoordt de plaatsing in Everberg aan de logica van subsidiariteit, en de verschillende plaatsingsvormen zijn onderling eerder uitwisselbaar. De spin-off effecten zijn eerder indirect; zo kan een plaatsing in Everberg een eerste (dringende) opvang bieden voor problematische jongerengroepen waarvoor geen andere en/of meer geschikte plaats beschikbaar is, kan het een kalmerend effect hebben dat een confrontatie met de jongere buiten de stress van de arrestatie en eventuele onderzoeksdemarches toelaat, en tenslotte het onderzoek vergemakkelijken.²⁵ Het feit dat Everberg als eerste opvang voor problematische jongerengroepen wordt gebruikt was de kern van het rondetafelgesprek, en tevens het meest doorwegende spin-off effect. Deze evolutie is echter verontrustend, zoals de deelnemers aan het rondetafelgesprek zelf te kennen gaven, aangezien op deze manier jongeren in Everberg terecht komen die hier in principe helemaal niet thuishoren. Er doet zich een meer structureel probleem voor wat betreft het plaatsgebrek in deze context: er is niet zozeer een gebrek aan plaatsen, maar wel degelijk een gebrek aan *geschikte plaatsen* voor vele jongeren. Op de rondetafelgesprekken stelde men zelfs dat er zich in de gemeenschapsinstellingen géén plaatsgebrek zou voordoen, indien men er enkel deze jongeren opnam

die er ook daadwerkelijk thuishoren.²⁶

Dit brengt ons tot de bredere context waarin het plaatsgebrek zich voordoet. Met name, deze problematiek dient te worden begrepen vanuit een bredere deregulering²⁷ van het jeugdbeschermingsstelsel die verantwoordelijk is voor de oververzadiging van de instellingen in beide landsdelen. Naast de hoger vermelde opname van problematische jongerengroepen die hier in principe niet thuishoren (en in meer geschikte plaatsen thuishoren, afhankelijk van de problematiek waarmee deze jongeren kampen), wordt het stelsel ook geconfronteerd met de wens om snel en krachtig te reageren op delinquent gedrag gesteld door jongeren, vooral langs Franstalige kant ingegeven door de ideologie van de "short sharp shock", het intensief gebruik van de urgentieplaatsen in de gesloten gemeenschapsinstellingen, en voor beide landsdelen de meer algemene moeilijkheid die men heeft om een ander traject voor sociale integratie te vinden voor jongeren en ze zo uit het circuit van plaatsing te krijgen of te houden.

Conclusie

Onze resultaten tonen dat men ten dele afwijkt van de intentie van de wetgever die de plaatsing in Everberg binnen een logica van subsidiariteit plaatst. Vooral langs Franstalige kant lijkt Everberg door de jeugdrechters gebruikt te worden om een kort en sterk signaal te geven aan de jongere, waarbij ze vaak worden verleid door de kwaliteit van de pedagogische omkadering in Everberg (dewelke langs Nederlandstalige kant veel minder hoogstaand is en waar het meer om louter beveiliging in plaats van pedagogische ondersteuning gaat). Het verdient echter aanbeveling de "short sharp shock" en time-out ideologie in vraag te stellen, eventueel in het kader van internationaal onderzoek. Daar worden de lange termijn effecten van dergelijke programma's immers vaak in twijfel getrokken. Meer algemeen verdient het in deze context aanbeveling het effect van plaatsing *an sich* op het traject van de jongere te evalueren. Er bestaan immers alternatieven aan de opsluiting, die waarschijnlijk een veel gunstiger effect hebben op het traject van jongeren, en evenzeer kunnen voorzien in de bescherming van de samenleving. Plaatsing zou in deze context kunnen worden gezien als een oplossing

24 Defraene, D., J. Put en P. Thys (2004). Commission d'évaluation du centre "De Grubbe" (Everberg), Rapport de l'année 2004, sous-rapport de la commission d'experts.

25 Het onderzoek kan worden "vergemakkelijkt" (indirect) doordat men over een langere termijn dan 24 u beschikt indien de jongere in Everberg is geplaatst. Dit kwam echter zeer zelden naar voor.

26 Het aantal beschikbare FOR-K plaatsen (forensische behandelingsunits voor jongeren), is bijvoorbeeld sterk ontoereikend in deze context.

27 Hiermee wordt een veralgemeende ontregeling bedoeld. Deze overstijgt strikt genomen het plaatsgebrek, aangezien er zich verschillende problemen voordoen op het vlak van de beschikbaarheid van psychiatrische units, niet-begeleide minderjarigen van vreemde origine, adequate begeleiding van jongeren met specifieke gedragsproblemen, en dergelijke meer.

voor jongeren die niet (meer) in aanmerking komen voor alternatieve antwoorden op hun delinquent gedrag.

In de dossierstudie zien we een invloed van de origine van de jongere op de plaatsing in Everberg, in die zin dat het feit dat de jongere van een andere dan de West-Europese origine is, vaak een strenger antwoord op delinquent gedrag met zich meebrengt in vergelijking met jongeren van West-Europese origine. Dit wijst op de nog steeds moeilijke verhouding tussen de magistraten en populaties van vreemde origine. Deze moeilijkheden worden al te vaak uit de weg gegaan, maar verdienen wel degelijk aandacht. Zo kan worden gedacht aan een zelfbewuste reflectie over de beeldvorming ten aanzien van dergelijke populaties en de moeilijkheden die deze interculturele ontmoeting vaak met zich meebrengt, eventueel in de vorm van een vormingsprogramma voor magistraten.

De oververzadiging van de instellingen blijft problematisch. De resultaten van het onderzoek tonen de absolute noodzaak aan om een reflectie door te voeren over de coherentie van het jeugdbeschermingsstelsel en het geheel aan mogelijkheden waarover de jeugdrechter beschikt (gemeenschapsinstellingen, private instellingen, alternatieve sancties, ...). Het is evenzeer nodig het probleem van de problematische jongerengroepen grondig aan te pakken. Het probleem van de niet begeleide minderjarigen van vreemde origine, bijvoorbeeld, is een probleem dat niet enkel door Justitie kan worden opgelost, maar waar Vreemdelingenzaken evenzeer zijn bijdrage in kan leveren. Jongeren die gedragsproblemen hebben, vinden evenmin een gepaste opvang in gesloten gemeenschapsinstellingen, en zeker al niet in Everberg (waar langs Nederlandstalige kant de pedagogische ondersteuning te wensen over laat), maar ook dit probleem reikt verder dan Justitie. Volksgezondheid speelt hierin ook een belangrijke rol, onder meer omdat de curatieve houding van vele private instellingen niet te rijmen is met de beschermingsgezinde en tijdelijke opname uitgesproken door de jeugdrechter.

Het feit is simpel: niettegenstaande de verdeling van bevoegdheden op bestuursvlak, is een sociaal probleem nooit deelbaar in verschillende onderdelen. Het lijkt ons dan ook van het allergrootste belang dat men op bestuursniveau meer coherentie aan de dag legt, een "verzuiling" van bevoegdheden laat varen, en in constructieve dialoog met mekaar naar oplossingen zoekt in plaats van de hete hangijzers naar mekaar door te schuiven.

Is er dan, tenslotte, nood aan méér plaatsen op federaal niveau? Laat ons even enkele feiten overlopen. Onlangs werden op federaal niveau zodanig veel plaatsen bijgemaakt, dat dit aanbod het aanbod van de gemeenschapsinstellingen overstijgt. Als Everberg dan een wachtkamer is voor deze gemeenschapsinstellingen, kan men zich terecht de vraag stellen wat het nut is van dergelijke "trechter" die meer bevat dan het uiteindelijke recipiënt waarin deze wordt verondersteld uit te monden. Natuurlijk zal dit het plaatsgebrek in de gemeenschapsinstellingen niet oplossen. Integendeel, moest het geval zich voordoen dat ook deze plaatsen vol komen te zitten – een niet zo ondenkbeeldig Belgisch scenario – , is het materieel onmogelijk dat deze jongeren doorschuiven naar gemeenschapsinstellingen. Verschuiven we dan naar een meer punitief stelsel? Noodgedwongen wel, simpelweg omdat de materiële condities niets anders toelaten. Gegeven de resultaten van ons onderzoek, zou men er beter aan doen het bestaande systeem te saneren, in plaats van het gedereguleerde systeem uit te breiden. Hoe belangrijk het ook is voor politici om tegemoet te komen aan de publieke opinie, vaak opgeruid door de media die gewag maken van een ware misdaadgolf door minderjarigen, het blijft zaak concrete – en reeds vele malen geïdentificeerde – problemen op te lossen en dit door de oorzaak ervan aan te pakken en niet de uitwassen ervan. De practici in de jeugdbescherming staan er achter, ook het merendeel van de magistraten is zich bewust van de problemen. Misschien kunnen de beleidsmakers een poging ondernemen om het publiek te sensibiliseren en te informeren, in plaats van de media het beleid te laten bepalen?

De gevangenisdirecteur in zijn zoektocht naar orde in de gevangenis

Philippe Kennes*

Bij het lezen van de journalistieke berichtgeving wordt al snel duidelijk dat het bereiken van orde binnen de gevangenis geen vanzelfsprekende karwei is. Berichten over stakingen van penitentiair beambten wegens geweldplegingen en het gebrek aan veiligheid duiken regelmatig op.¹ Voor het handhaven van orde en veiligheid dragen het inrichtingshoofd² en het onder zijn leiding en gezag staand personeel de verantwoordelijkheid.³ In deze bijdrage trachten we een antwoord te formuleren op de vraag hoe de gevangenisdirecteur⁴ het optreden van penitentiair beambten kan beïnvloeden bij het handhaven van orde in de gevangenis, in het bijzonder vanuit verschillende managementstijlen en types van directies die in de literatuur terug te vinden zijn. Ondanks de onmiskenbare invloed op de penitentiaire praxis, heeft deze actor *an sich* nog maar weinig wetenschappelijke aandacht genoten. Studies waarin de gevangenisdirecteur centraal staat, zijn uitermate schaars.⁵ Ook in België kan men een grote leemte vaststellen. We zullen ons daarom hoofdzakelijk richten op de directeur, wat geenszins betekent dat hij of zij een exclusieve rol speelt in het streven naar orde binnen de gevangenis.

Managementstijlen binnen de gevangenis

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de gevangenisdirecteur zijn of haar stempel drukt op de ordehandhaving binnen de gevangenis vormen typologieën nuttige, doch geen van kritiek gespaarde, denkinstrumenten. Het lijkt ons interessant om deze typologie toe te lichten en een poging te ondernemen om deze concreet toe te passen.

BRYANS onderscheidt verschillende managementstijlen of benaderingen met betrekking tot de wijze waarop gevangenisdirecteurs hun macht delen en met wie, hoe zichtbaar ze zijn binnen de gevangenis, wat hun tijdsbesteding is en hoe een gevangenis moet worden beheerd.⁶ Hieronder zal ik deze op een beknopte wijze uiteenzetten, gevolgd door enkele bevindingen uit andere studies om een loutere opsomming te voorkomen. We trachten hiernaar terug te koppelen wanneer we het orde vraagstuk aansnijden.

Autocratische benadering

Gevangenisdirecteurs die in deze benadering ondergebracht worden, trachten zowel gedetineerden als personeel te domineren. Deze directeurs oefenen een persoonlijke macht uit en lijken de macht in het nemen van beslissingen met slechts weinig personen te delen. De bevinding uit een onderzoek naar geweld in Belgische gevangenissen, dat beambten in bepaalde gevangenissen zich als een vijfde wiel aan de wagen voelden en vaak hun taak werd gereduceerd tot uitvoerders van beslissingen, is hier passend.⁷ Deze kritiek sluit aan bij deze (weliswaar ideaaltypische) autocratische benadering waarbij men het personeel tracht te domineren. Men kan dus aannemen dat deze managementstijl niet bepaald bevorderlijk is voor de relatie tussen de directeur en penitentiair beampte. Men kan hier een kanttekening maken door te stellen dat bepaalde beambten de voorkeur geven aan een autocratische benadering. Desondanks kan ik mij niet ontdoen van de mening dat dergelijke managementstijl niet wenselijk is in het licht van de filosofie die schuilt achter de Basiswet over hoe de orde moet worden gehandhaafd. Deze visie wordt nog onderbouwd.

* Philippe Kennes is assistent verbonden aan de Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel. (Philippe.Kennes@vub.ac.be) Deze bijdrage is gesteund op de meesterproef van de auteur: P. KENNES, Bewaarders van de orde? Een onderzoek naar de ordehandhaving in de gevangenis, onuitg., meesterproef in de criminologische wetenschappen, VUB, 2009, 120 p. De auteur wenst de recensenten te bedanken voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties.

1 P. LESAFFER, "Cipiers vragen meer veiligheid in de gevangenissen: 'Ik riskeer elke dag mijn leven'", De Standaard 23 januari 2010, 19.

2 Onder inrichtingshoofd wordt begrepen: "De als dusdanig door de minister aangestelde directeur die belast is met het bestuur van één of meer gevangenissen". Uit: Art. 2, 14° Wet van 12 januari 2005 houdende de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, BS 1 februari 2005 (hierna verkort "Basiswet").

3 Art. 105 § 2 Basiswet.

4 Doorheen dit artikel definiëren we de gevangenisdirecteur als "de ambtenaar die belast is met het lokaal bestuur van een gevangenis of een afdeling ervan". Uit: Art. 2, 13° Basiswet.

5 S. BRYANS, Prison governors: Managing prisons in a time of change, Devon, Willan Publishing, 2007, 2; S. BRYANS & D. WILSON, The prison governor: Theory and practice, Leyhill, Prison Service Journal Publications, 2000, x.

6 S. BRYANS, o.c., 148.

7 S. SNACKEN, P. MARY, J. BEGHIN, P. BELLIS, H. TUBEX, P. JANSSEN en T. BOGAERT, De problematiek van geweld in gevangenissen, onderzoeksrapport 1999-2000, Vrije Universiteit Brussel & Université Libre de Bruxelles, 444.

Gedeelde machtsbenadering

Binnen deze benadering stelt men een *empowering* vast van het personeel maar de directeur behoudt de controle. Deze managementstijl legt meer de nadruk op het vertrouwen van penitentiair beambten in de uitoefening van hun discretionaire macht, in overeenstemming met de ethos en standaarden die worden opgelegd door de directeur. Deze directeurs raadplegen vaak eerst het personeel en de gedetineerden alvorens beslissingen te nemen.⁸ Deze benadering lijkt mijns inziens wenselijk op het gebied van ordehandhaving. Wanneer men de penitentiair beambten actief betreft bij het nemen van beslissingen, kan dit de werktevredenheid versterken.⁹ Ook in het licht van de *European Prison Rules* is een goede communicatie en het raadplegen van het personeel aanbevelingswaardig.¹⁰

Types onder gevangenisdirecteurs

Naast deze twee managementstijlen, heeft BRYANS doorheen zijn onderzoek een viertal types onderscheiden: *General managers*, *chief officers*, *liberal idealists* en *conforming mavericks*, dewelke ik kort zal toelichten. Ondanks de kritiek die gekant is tegen het gebruik van typologieën (bijvoorbeeld omwille van hun ideaaltypische invulling), biedt dit de mogelijkheid om variatie tussen directeurs te begrijpen en hun benaderingen, stijlen en filosofieën te vergelijken. Niettemin dient men te benadrukken dat directeurs individuen zijn met verschillende eigenschappen en een uniek verleden. Elke directeur kan verschillen naargelang diens achtergrond, anciënniteit, eerdere werkervaring en benadering (managementstijl).¹¹

General managers

Deze gevangenisdirecteurs definiëren hun rol, waarden en visies in managementtermen. Ze hebben dan ook vaak een managersopleiding genoten. Hun motivatie voor deze baan is instrumenteel van aard en gericht op materiële aspecten zoals status en carrièrevooruitzichten. De behoeften van de gedetineerden staan niet noodzakelijk hoog op hun agenda. *General managers*

zijn vaak werkzaam in grote gevangenissen, percipiëren zichzelf als een manager gesteund in hun werk door andere directieleden. Deze directeurs zijn gericht op prestatie metingen en nemen een oriëntatie op korte termijn aan. Het gaat niet zozeer om een morele missie om gedetineerden te hervormen maar om prestaties. Dit moet tevens worden bekeken in het licht van de luider klinkende roep voor een 'managerialistische' aanpak, die elk aspect van de strafrechtsbedeling dreigt aan te tasten.¹² Ook in België heeft deze aanpak, weliswaar in beperktere mate, zijn intrede gevonden, wat de wereld van de gevangenisdirecteur aanzienlijk veranderd heeft en zal veranderen. Dit hoeft op zich niet problematisch te zijn, aangezien dit kan worden aangewend om een bepaalde visie te implementeren en om te streven naar vooruitgang. Het gevaar dreigt echter dat men vervalt in "kostenefficiëntieredeneringen" zoals VAN POECKE het omschrijft.¹³ In een gevangenis gaat het volgens WILSON niet zozeer om 'manageriële' doeleinden maar om een essentiële punitieve structuur om te vormen in een positieve en 'optimistische' structuur.¹⁴ Deze nadruk op 'managerialisme' en in het algemeen een hoge administratieve werklast, kunnen tevens bijdragen tot een toenemende afstandelijkheid tussen de directie en penitentiair beambten.¹⁵ Daarnaast wordt men zich bij een managerialistische benadering minder bewust van wat er leeft in de gevangenisinstelling.¹⁶

Chief officers

Een *chief officer* heeft volgens BRYANS het grootste deel van zijn carrière doorgebracht in de gevangenis en werd gepromoveerd doorheen de verschillende rangen. Hij wordt vaak bestempeld als 'een man van het volk'. Hij heeft een lagere opleiding genoten maar ziet dit zelf niet als een nadeel. Ervaring fungeert als een belangrijke bron aan operationele kennis en is belangrijk in het nemen van beslissingen. *Chief officers* hebben geen specifieke ideologie voor ogen maar vervullen bevelen en instructies vaak tot op de letter. Ze trachten tegemoet te komen aan de verwachtingen omtrent hun positie en streven naar een ordelijke, gedisciplineerde en propere gevangenis. Ze handhaven een hoge fysieke zichtbaarheid in de instelling. Ze hantieren vaak een autocratische managementstijl en lijken minder inclusief te werk te gaan, ze weten wat het

8 S. BRYANS, o.c., 149.

9 S. SNACKEN, P. MARY e.a., o.c., 52; A. COYLE, "Governing, leadership and change" in Y. JEWKES (ed.), *Handbook on prisons*, Cullompton, Willan Publishing, 2007, 505.

10 Art. 86 Recommendation R(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the *European Prison Rules* (hierna verkort "European Prison Rules"); Art. 87.1 *European Prison Rules*.

11 S. BRYANS, o.c., 159-162.

12 J. RAINE & M. WILLSON, "Beyond managerialism in criminal justice", *The Howard Journal* 1997, afl. 1, 80-82.

13 J. VAN POECKE, "Binnen de gevangensmuren" in T. DAEMS, P. PLETINCKX, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL en K. VERPOEST (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 203.

14 D. WILSON, "Whatever happened to 'The Governor'?", *Criminal Justice Matters* 2000, afl. 40, 11-12.

15 A. LIEBLING en D. PRICE, *The prison officer*, Cambridge, Waterside Press, 2001, 189; P. KENNES, o.c., 91.

16 S. BRYANS, o.c., 165.

beste is.¹⁷ Een hoge zichtbaarheid impliceert dus niet noodzakelijk een inclusief beleid waarbij men rekening houdt met de opinie van beambten. Belangrijk om te onthouden is dat de *chief officer* een strikte handhaving van de regelgeving hanteert, wat wel eens op gespannen voet komt te staan met de discretionaire bevoegdheid van penitentiair beambten.

Liberal idealists

Liberal idealists zijn tot de gevangenis toegetreden met als doel om gedetineerden te hervormen en rehabiliteren. Ze werden meestal direct gerekruteerd vanuit de universiteit. Deze directeurs nemen vaak een perspectief op lange termijn aan en focussen zich meer op een 'culturele' verandering dan een prestatieverbetering op korte termijn. Ze hebben de voorkeur om te werken in gevangenis die eerder gericht zijn op hervorming dan op het louter herbergen van een groot aantal gedetineerden. Ze zijn vaak optimistisch en gaan constructief te werk samen met gedetineerden. Ze brengen veel van hun tijd door met het ontwikkelen van hun visie, strategische planning en betrekken belanghebbenden (inclusief gedetineerden) in dit proces. 'Managerialisme' zien ze als een afleiding van het echte doel van de job en ze beschouwen recente veranderingen als ondermijnd voor hun professionele expertise. Penitentiair beambten beschouwen deze directeurs vaak als sociale hervormers die de harde wereld niet aanvaarden en vaak aansluiten bij de gedetineerden.¹⁸ Dit laatste is tevens een mogelijke bron van ongenoegen bij penitentiair beambten ten aanzien van de directie. Een voorkomende kritiek is namelijk dat men te toegankelijk is tegenover gedetineerden.¹⁹ We kunnen hier SNACKEN, MARY e.a. aanhalen die verwijzen naar de problematiek van de aanwezigheid van twee antagonistische groepen (beambten en gedetineerden) binnen de gevangenis. Elke beslissing van de directie wordt dan ook binnen dit antagonisme geïnterpreteerd waarbij een beslissing ten voordele van de ene groep als nadelig wordt gepercipieerd door de andere.²⁰ De consequenties hiervan op het gebied van de ordehandhaving worden later besproken.

Conforming mavericks

De directeurs die kunnen worden bestempeld als *conforming mavericks*, conformeren in de mate waarin ze dat moeten met het doel om creatief te zijn en oog te hebben voor ontwikkelingen. Hun aanpak lijkt sterk aan te leunen bij entrepreneurschap. Ze willen nieuwe werkwijzen uitproberen en zijn bereid om hierbij tot het uiterste te gaan. Ze conformeren in de mate dat de gevangenis het meeste bereikt (prestatie meters) en

dat ze aansluiten bij de vereisten die worden vooropgesteld. Deze directeurs zijn vaak meer charismatisch dan anderen en kunnen hun waarden en visie goed verwoorden ten aanzien van het publiek. Maar omdat ze vaak tot het uiterste gaan, zijn ze onderhevig aan kritiek en afkeuring indien bepaalde zaken verkeerd aflopen. Als deze directeurs de gevangenis verlaten, is dit meestal omdat ze gedesillusioneerd of gefrustreerd worden of voelen dat hun talent niet optimaal wordt aangewend.²¹

Wanneer typologieën elkaar ontmoeten?

BRYANS stelt een evolutie vast onder deze types. Zo verdringen *general managers* steeds meer de *liberal idealists* bij een toenemend 'managerialisme'. *Conforming mavericks* verdwijnen dan weer als de diversiteit, variatie en de mogelijkheden (invloed) van de directeur worden beknot. Het aantal *chief officers* zal toenemen als men meer waarde hecht aan inschikkelijkheid ten aanzien van bevelen en instructies. Hoewel deze typologieën zeer functioneel ogen, is dit niet altijd het geval. Vooreerst lijkt het verschil tussen de *general manager* en de *conforming maverick* ons niet geheel duidelijk. Bryans stelt dat deze laatste kunnen voortvloeien uit andere ideaaltypen maar dat zij zich onderscheiden in hun uitgesproken drang naar verandering. De verhouding van de directeur ten aanzien van penitentiair beambten wordt evenwel niet uiteengezet bij de bespreking van de *conforming maverick*. Ook bij de *general manager* kunnen we niet veel meer onthouden dan de afstandelijkheid die gepaard zal gaan met zijn of haar 'managerialistische' benadering. Deze twee voor onze thematiek minder uitgewerkte typologieën zullen we bijgevolg terzijde leggen. In verband met het orde-vraagstuk dat hier op tafel ligt, lenen zich wel twee – overigens vrij oppositionele – typologieën tot gebruik, met name de *chief officer* en de *liberal idealist*.

Een andere prangende vraag is hoe de managementstijlen zich verhouden tot deze types. Zoals reeds werd aangehaald, stelt BRYANS dat een *chief officer* veeleer een pleitbezorger zal zijn van een autocratische benadering. Dit valt inderdaad met elkaar te rijmen. BRYANS maakt deze brug eigenlijk al berijdbaar door te stellen dat *chief officers* weten wat het beste is. Deze directeur, die een strikte handhaving van de regels vooropstelt en streeft naar een gedisciplineerde gevangenis, lijkt dus meer gediend met de autocratische benadering die weinig inspraak inhoudt. Het hanteren van een gedeelde managementbenadering lijkt dus voor een *chief officer* uitgesloten.

17 Ibid., 160-161.

18 Ibid., 161.

19 H. ARNOLD, "The effects of prison work" in A. LIEBLING en S. MARUNA (eds.), *The effects of imprisonment*, Devon, Willan Publishing, 2005, 401.

20 S. SNACKEN, P. MARY e.a., o.c., 445.

21 S. BRYANS, o.c., 161-162.

Wat betreft de *liberal idealist*, hebben we de neiging om deze een gedeelde machtsbenadering toe te meten. Wanneer we de autocratische benadering naast de typologie van de *liberal idealist* leggen, is het weinig waarschijnlijk dat deze de gedetineerden zal trachten te domineren en beslissingen zal treffen zonder enige vorm van inspraak van gedetineerden of beambten. De *liberal idealist* gaat immers constructief met belanghebbenden te werk. Dit lijkt de deur te sluiten voor een autocratische benadering.

Hiermee vervallen we echter in een vrij dualistische (en vrij simplistische) voorstelling tussen de *chief officer* waar haarkloverij en autoritair optreden lijnrecht staan tegenover de milde *liberal idealist*.²² Hoewel men in het alledaagse leven niet zelden opteert voor dergelijk zwart-wit denken, is de realiteit uiteraard complexer van aard. Laten we dan ook een minder voor de hand liggende denkoefening maken. Bij een minder stringente lezing van deze managementstijl en typologie, wordt er ruimte gecreëerd voor een meer veelzijdige toepassing. Een *liberal idealist* die zich voornamelijk focust op het welzijn van gedetineerden zal met een autocratische benadering, waarbij men enkel het gevangenispersoneel tracht te domineren en hen weinig inspraak geeft, wellicht veel ongenoegen oogsten gezien de kritiek die hoger al werd weergegeven. Hierop komen we nog terug.

Omgekeerd lijkt de *chief officer* veel benijdenswaardiger met een gedeelde machtsbenadering wanneer we dus de verbinding met een autocratische benadering, zoals BRYANS ze voorstelt, doorknippen. Stel nu dat de *chief officer* wel inclusief te werk gaat en anderen betreft bij het nemen van beslissingen. Het nastreven van een ordelijke, gedisciplineerde en propere gevangenis lijkt alvast geen bezwaar in te houden, de hoge zichtbaarheid binnen de gevangenis al evenmin. Belang hechten aan een strikte naleving van bevelen en instructies zonder te vervallen in strak formalisme, lijkt tevens de consistentie ten goede te komen. Zoals de aandachtige lezer wellicht heeft opgemerkt, botsen we hier op

de grenzen van de reductionistische component van typologieën. Zoals BRYANS stelt, is het onwaarschijnlijk dat men een gevangenisdirecteur onder kan brengen in één specifieke typologie. Ingevolge de individuele kenmerken, neemt men dan ook vaak een hybride vorm aan.²³ Een gevangenisdirecteur kan bijvoorbeeld verschillende stijlen aannemen afhankelijk van de situatie. Toch biedt dit de mogelijkheid om de rol van de gevangenisdirecteur, al is het in beperkte mate, te verkennen.

Het begrip 'orde'

Orde binnen het gevangeniswezen kreeg een prominente plaats binnen de Basiswet.²⁴ De zorg voor een veilige en menswaardige uitvoering van de straf of maatregel wordt beschouwd als één van de basisopdrachten van de strafuitvoering.²⁵ Het vervullen van deze basisopdracht omvat een extern en intern aspect. Het externe aspect verwijst naar de taak van bewaring.²⁶ 'Intern' verwijst naar de interne orde en veiligheid waarbij de *interne veiligheid*²⁷ een specifiek onderdeel uitmaakt van de interne orde. Orde wordt door de Basiswet gedefinieerd als zijnde:

*"Een toestand waarin de gedragsregels worden nageleefd die noodzakelijk zijn voor het tot stand brengen of het handhaven van een menswaardig samenlevingsklimaat in de gevangenis"*²⁸

De wetgever heeft zich hierbij duidelijk laten leiden door een aantal penologische inzichten.²⁹ Meer specifiek stelt men dat orde het resultaat is van de sociale interacties en een dynamisch gegeven vormt, dat niet gelijk staat met de afwezigheid van elk antagonisme of inbreuk maar een toestand uitmaakt "waarbinnen deze gekanaliseerd kunnen worden in beheersbare vormen".³⁰ De gedetineerde wordt hierbij niet beschouwd als een louter passief object maar als een betekenisvolle actor die de gevangenis mee vorm geeft. Dit wordt ook wel omschreven als de 'dialectiek van controle'.³¹ De gedetineerde behoudt dus altijd enige vorm van macht, zelfs

22 We zijn er ons echter van bewust dat de keuze om de twee andere typologieën (conforming maverick en general manager) niet te gebruiken hiertoe bijdraagt.

23 S. BRYANS, o.c., 162.

24 Dit wordt ondermeer veruiterlijkt in het volgende basisbeginsel: "Bij de uitvoering van de vrijheidstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt er zorg voor gedragen dat de orde en de veiligheid worden gevrijwaard" (Art. 5 § 2 Basiswet).

25 Eindverslag van de Commissie 'basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden', Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Vincent DECROLY en Tony VAN PARIJS, Parl.St. Kamer, 2000-01, 1076/001, 175.

26 Externe veiligheid: "Een toestand waarbij de samenleving beschermd wordt door middel van de verzekerde bewaring van gedetineerden en door het voorkomen van misdrijven die zouden gepleegd kunnen worden vanuit de gevangenis" (Art. 2, 10^e Basiswet).

27 Interne veiligheid: "Een toestand waarbij in de gevangenis de fysieke integriteit van personen gevrijwaard wordt en waarin roerende of onroerende goederen geen gevaar lopen van wederrechtelijke beschadiging, vernieling of ontvreemding" (Art. 2, 9^e Basiswet).

28 Art. 2, 7^e Basiswet.

29 Zie ondermeer de definitie van orde door R. SPARKS, A. BOTTOMS en W. HAY, Prisons and the problem of order, Oxford, Clarendon Press, 1996, 119.

30 Eindverslag van de Commissie 'basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden', Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Vincent DECROLY en Tony VAN PARIJS, Parl.St. Kamer, 2000-01, 1076/001, 177-178.

31 Dit begrip werd vooropgesteld door Anthony GIDDENS die stelde dat bij elke vorm van afhankelijkheid, de 'ondergeschikte' de mogelijkheid heeft om de activiteiten van hun 'superieuren' te beïnvloeden. Uit: A. GIDDENS, The constitution of society: Outline of the theory of structuration, Cambridge, Polity Press, 1984, 16.

32 Ibid., 156-157.

in de meest strikt gedisciplineerde gevangenis.³² Dit hangt ook samen met de evolutie van een autoritaire of totalitaire gevangenis, waar gedetineerden werden gedwongen tot gehoorzaamheid door bedreiging met of gebruik van geweld, naar een eerder post-autoritaire gevangenis waarbij men streeft naar een geschikte *modus vivendi*.³³ Doordat gedetineerden in gevangenis talrijker zijn dan het personeel, is het personeel ook deels afhankelijk van de medewerking van gedetineerden om orde te bereiken. De orde in de gevangenis wordt dan omschreven als een 'genegotieerde' orde.³⁴

Het moge duidelijk zijn dat relaties tussen gedetineerden en beambten een gewichtige rol spelen in het streven naar orde. Deze vormen als het ware de kern van het gevangenisstelsel.³⁵ Dit brengt me bij het concept 'dynamische veiligheid' dat een grote invloed kent binnen de penologische literatuur in verband met ordehandhaving in de gevangenis.³⁶

Passieve en dynamische veiligheid

Een situationele benadering veronderstelt dat de meeste gedetineerden geneigd zijn om regels te overschrijden wanneer die mogelijkheid bestaat en dit voor hen voordelig is. Er kan dan ook niet veel worden ondernomen om deze 'neiging' te veranderen tenzij door het reduceren van deze mogelijkheden en het verhogen van het risico dat verbonden is aan het overtreden van regels. Hiertoe behoren maatregelen zoals camerabewaking, het doorzoeken van cellen, het beperken van middelen en mogelijkheden, transfers van gedetineerden, ...³⁷ Er is evenwel niet enkel nood aan situationele controle en fysieke beveiliging (architectuur, tralies, camera's, detectoren en dergelijke), wat men doorgaans bestempelt als passieve veiligheid, maar ook actieve veiligheid is van cruciaal belang om orde te bereiken. Dergelijke actieve of dynamische veiligheid verwijst naar veiligheid die voortvloeit uit goed ontwikkelde sociale relaties tussen gedetineerden en het gevangenispersoneel wat gekoppeld is aan een actief regime. Het veronderstelt een evenwicht tussen

vier kerntaken: bewaring, zorg, orde en rechtvaardigheid.³⁸ In praktijk betekent dit ondermeer dat beambten een goede verstandhouding met gedetineerden moeten onderhouden maar zich bewust moeten blijven van de sfeer en de kans op potentiële incidenten. Door deze sociale interacties tracht men om de dwangmatigheid van de gevangenisomgeving te reduceren.³⁹ Toch dient men zich volgens CREWE bewust te zijn van wat hij omschrijft als "soft power" die uit deze dynamische veiligheid kan voortvloeien. Relaties kunnen bijvoorbeeld een oppervlakkig en instrumenteel karakter krijgen waarbij gedetineerden achterdocht gaan koesteren ten aanzien van deze bewaarders.⁴⁰

De verstandhouding tussen beide groepen is dus van groot belang voor de goede gang van zaken. Beide leven namelijk in een staat van wederzijdse afhankelijkheid binnen de gevangenis.⁴¹ De relaties kunnen de gedetineerde ook helpen te veranderen in positieve zin of helpen om te gaan met persoonlijke problemen. Gedetineerden vinden het belangrijk dat ze worden behandeld als individuen, dat beambten oog hebben voor onrechtvaardigheden en frustraties. De kerntaak 'zorg' komt hier aan de oppervlakte. In het licht van de kerntaak 'rechtvaardigheid' zijn voorspelbaarheid en consistentie belangrijk voor gedetineerden zodat ze vertrouwen kunnen opbouwen met de beambten.⁴²

Het is plausibel dat het bevorderen van interpersoonlijke relaties in de ogen van een aantal penitentiair beambten geen soelaas biedt om de orde in de gevangenis te handhaven. De directeur, die dient te beslissen wat de geschikte relatie is tussen gedetineerden en beambten binnen zijn gevangenis⁴³, kan dit stimuleren "door voorbeelden te geven. Door zelf het sociale te laten meespelen in de benadering van uw personeel. (...) Gelukkig hebben directeurs in de Belgische gevangenis ook een rechtstreeks contact met de gedetineerden en daar kun je ook veel voorbeeld in stellen en geven. Door een keer een half uur te luisteren naar een gedetineerde die moeilijk is. Dat zien ze... dat zien beambten".⁴⁴ Problemen kunnen zich echter stellen bij (de toestroom van nieuwe) beambten die niet vertrouwd zijn met deze methodiek en een aanpassingsproces dienen te doorlopen. Ook de

33 D. VAN ZYL SMIT en S. SNACKEN, Principles of European Prison Law and Policy, Oxford, Oxford University Press, 2009, 263.

34 S. SNACKEN, "De gedetineerde en zijn beambte: een genegotieerde orde", Panopticon 1999, afl. 1, 109.

35 A. LIEBLING, D. PRICE en C. ELLIOTT, "Appreciative inquiry and relationships in prison", Punishment and Society 1999, afl. 1, 71.

36 D. VAN ZYL SMIT en S. SNACKEN, o.c., 263.

37 R. SPARKS, A. BOTTOMS en W. HAY, o.c., 314-315.

38 S. MARSHALL, Control in Category C prisons, Research Findings nr. 54, Home Office Research and Statistics Directorate, 1997, 1-4. Een uitgebreide toelichting van deze equal priority and balance zou ons te ver leiden. Voor een extensieve bespreking zie R. MORGAN, "Following Woolf: The prospects for prisons policy", Journal of Law and Society 1992, afl. 2, 233-237.

39 A. COYLE, Understanding prisons: Key issues in policy and practice, Maidenhead, Open University Press, 2005, 139.

40 B. CREWE, The prisoner society: Power, adaptation, and social life in an English prison, Oxford, Oxford University Press, 2009, 106.

41 A. LIEBLING, "Prison officers, policing and the use of discretion", Theoretical Criminology 2000, afl. 3, 338.

42 A. LIEBLING en D. PRICE, o.c., 95-99.

43 S. BRYANS, o.c., 132.

44 Interview directeur B in: P. KENNES, Bewaarders van de orde? Een onderzoek naar de ordehandhaving in de gevangenis, onuitg., meesterproef in de criminologische wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel, 2009, 67. Deze gegevens werden in 2009 vergaard aan de hand van 17 kwalitatieve interviews met de gevangenisdirectie en penitentiair beambten in één Vlaamse gevangenis.

tuchtprocedure kan als instrument worden gehanteerd om dit te bewerkstelligen zoals nog zal worden toege-licht. Maar eveneens is het mogelijk dat de beambte uit onvrede naar een andere gevangenis zal overstappen waar er veel strikter wordt opgetreden. De wijze waarop men omgaat met controleproblemen kan namelijk variëren tussen gevangenissen aangezien dit samenhangt met de eigenheid van de gevangenis en de vorm van orde die wordt nagestreefd.⁴⁵ De specificiteit van de gevangenissetting komt straks aan bod.

Gegeven het vitaal belang van deze dynamische veiligheid, stelt WORTLEY dat wetenschappers zich in zekere zin terughoudend opstellen ten aanzien van situationele controle in de gevangenis. Meer bepaald staat men sceptisch tegenover 'target-hardening' of het ingrijpende karakter van controle door het gebruik van sloten, tralies, elektronische beveiliging en dergelijke, waarbij dit niet opweegt tegenover de sociale en menselijke kosten die hiermee gepaard gaan. Deze auteur stelt evenwel dat situationele controle ook kan bijdragen tot een minder 'fortress-like environment'. Zo kan bijvoorbeeld een verbetering van de veiligheidssperimeter leiden tot minder restrictieve controle binnen de gevangenis.⁴⁶ Ook architecturaal kunnen bijvoorbeeld kleine gevangenissen met leefeenheden bijdragen tot de dynamische veiligheid.⁴⁷ Men dient zich dan ook te buigen over de vraag hoe situationele controle moet worden toegepast om controleproblemen te voorkomen zonder de legitimiteit van de sociale relatie en het nodige vertrouwen te ondermijnen.⁴⁸

De Basiswet onderschrijft in zekere mate deze visie, door te stellen dat de handhaving van de orde en veiligheid enerzijds een dynamische wisselwerking impliceert (tussen het gevangenispersoneel en gedetineerden) en anderzijds een evenwichtige verhouding tussen technische middelen die worden ingezet en een constructief detentieregime.⁴⁹ Het volstaat dus niet volgens de wetgever om de veiligheid te vrijwaren door middel van fysieke beveiligingsmiddelen, maar men moet tevens aandacht besteden aan de actieve beveiliging, gebaseerd op kwalitatieve contacten, communicatie en het gevangenisregime. Men benadrukt

dan ook het herstel van het evenwicht tussen de posities van de betrokken partijen bij een tuchtprocedure, dat een belangrijke reactieve methode vormt.⁵⁰

De tuchtprocedure als laatste redmiddel?

Tot op heden wordt het tuchtregime geregeld door Ministeriële omzendbrieven.⁵¹ Volgens deze regeling beschikt de beambte over de mogelijkheid om een tuchtrapport op te stellen wanneer hij feiten heeft vastgesteld waarvan hij vermoedt dat ze een tuchtrechtelijke inbreuk uitmaken of wanneer een dergelijke inbreuk hem ter kennis wordt gebracht.⁵² De tuchtprocedure in België is evenwel een uitzonderlijk instrument dat beperkt moet blijven tot "situaties waarin de handhaving van de orde en de veiligheid van de inrichting dit gebiedend rechtvaardigen en er geen enkel ander middel kan worden gebruikt om dit te verzekeren".⁵³ Dit uitzonderlijk karakter is belangrijk aangezien een te formele procedure de relaties tussen het gevangenispersoneel en gedetineerden dreigt "scheef te trekken" en bijdraagt tot het afstandelijker maken van de omgang tussen beide.⁵⁴ Het is dan ook niet wenselijk om een tuchtprocedure op te starten bij de minste inbreuk aangezien dit niet bevorderlijk is voor de dynamische veiligheid waar sociale relaties belangrijk zijn. Een *chief officer* zal het dus behoorlijk moeilijk hebben met deze bepaling aangezien hij een strikte handhaving van de regels nastreeft. Het is aannemelijk dat de tuchtprocedure als *ultimum remedium* hier een andere invulling zal krijgen dan bij een *liberal idealist*. Deze laatste wenst eerder op een constructieve wijze samen te werken met gedetineerden en zal wellicht de voorkeur geven aan informele conflictafhandeling. Volgens de wetgever dient de beambte persoonlijk gezag af te dwingen bij gedetineerden en problemen zelf op te lossen zonder zich om de haverklap op de directie te beroepen.⁵⁵ De beambte geniet dus van een zekere beoordelingsvrijheid waarbij sociale relaties van zeer groot belang zijn. Door de ontwikkeling van sociale relaties vergaren beambten en gedetineerden namelijk informatie over elkaar. Informatie die beambten aanwenden om hun

45 R. SPARKS, A. BOTTOMS en W. HAY, o.c., 120.

46 R. WORTLEY, *Situational prison control: Crime prevention in correctional institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 9-10.

47 S. SNACKEN, "A liberal is a conservative who's been arrested" (John Grishman, *The Brethren*), *De Orde van de dag: Criminaliteit en Samenleving 2009*, afl. 48, 29.

48 R. SPARKS, A. BOTTOMS en W. HAY, o.c., 322-323.

49 Art. 105 Basiswet.

50 Voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heer André PERPÉTÉ, Parl.St. Kamer 2003-04, 51-0231/015, 254.

51 Ministeriële Omzendbrief nr. 1777 van 2 mei 2005 betreffende de tuchtprocedure tegen een gedetineerde (hierna verkort M.O. nr. 1777); Ministeriële Omzendbrief nr. 1782 van 15 maart 2006 betreffende de tuchtprocedure tegen een gedetineerde (hierna verkort M.O. nr. 1782). Titel VII van de Basiswet betreffende het tuchtregime is immers nog niet in uitvoering gebracht.

52 M.O. nr. 1777.

53 Ibid. Dit wordt ook in art. 122 van de Basiswet benadrukt.

54 L. VANDECASTEELE en L. STAS, "De nieuwe tuchtprocedure ten aanzien van gedetineerden", *Panopticon 2006*, afl. 3, 112.

55 Eindverslag van de Commissie 'basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden', Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Vincent DECROLY en Tony VAN PARIJS, Parl.St. Kamer, 2000-01, 1076/001, 188.

gezag op een meer bedachtzame wijze uit te oefenen.⁵⁶ Dit wordt tevens veruiterlijkt door de volgende penitentiair beambte:

*"de ene gedetineerde is de andere niet (...) op de duur ken je ze wel een beetje en weet je ook wel hoe je ze moet aanpakken. (...) Kijk, [x] ook, [x] vliegt daarstraks uit. Moet je daarvoor een tucht schrijven? Neen toch? In principe zou ik dat moeten doen, want dat is verbale agressie ten opzichte van het personeel. Maar ge maakt ze nog gefrustreerder want de volgende keer dat ze mij zien, hebben ze nog een eitje te pellen met mij (...) Dat is [x], die roept zo eens maar je weet dat daar niet zoveel kwaad [achter schuilt]"*⁵⁷

Ook LIEBLING en PRICE kwamen tot een soortgelijke bevinding. Zo zijn de beslissingen die beambten nemen ingebed in kennis, bijvoorbeeld over de persoonlijkheid van de gedetineerde, vergaard door het bewerkstelligen van sociale relaties.⁵⁸ Een gedeelde machtsbenadering waarbij de directie de beambte vertrouwt in de uitoefening van zijn discretionaire macht, is hierbij aangewezen. Om echter een gebrek aan consistentie te voorkomen, is het belangrijk om, zoals de gedeelde machtsbenadering het voorschrijft, standaarden te voorzien die de penitentiair beambten hierbij gidsen. Hierop komen we terug in het volgend onderdeel.

Na het opstellen van een tuchtrapport, beschikt de gevangenisdirecteur over de mogelijkheid⁵⁹ om al dan niet een tuchtprocedure op te starten en eventueel een tuchtsanctie op te leggen. Hierdoor kan de directeur té vlijtige schrijvers van tuchtrapporten een halt toeroepen door hetzij geen tuchtprocedure op te starten of door een "milde" tuchtsanctie op te leggen. Uit kleinschalig onderzoek blijkt tevens dat penitentiair beambten de wijze waarop ze conflicten afhandelen hierdoor bijstellen en dus informele conflictafhandeling wordt gestimuleerd.⁶⁰ Vanuit het oogpunt van de dynamische veiligheid is het begrijpelijk dat men niet systematisch opteert voor harde tuchtsancties. Gedetineerden kunnen zich anders defensiever opstellen waardoor het contact verloren kan gaan. De situatie wordt dan minder beheersbaar met een kans op escalatie van problemen tot gevolg.⁶¹ Anderzijds dient de gevangenisdirecteur omzichtig te werk gaan. De kritiek van beambten dat de directeur te mild optreedt ten aanzien van gedetineerden, kan namelijk nefaste gevolgen teweegbrengen. Het gevaar bestaat dat beambten het heft in eigen handen nemen en de gedetineerde

informeel persoonlijk straffen. Een gevangenisdirecteur die kan worden gekenmerkt als een *liberal idealist*, die open staat voor het standpunt van gedetineerden en hiervoor onderhevig is aan kritiek vanwege bepaalde beambten, dient dus op zijn of haar hoede te zijn voor dergelijke verschuivingen. Om kennis te nemen van incidenten zoals het gebruik van excessief geweld door beambten, is het van belang dat directeurs celeenheden bezoeken en weten wat er gaande is binnen de gevangenis.⁶²

De gevangenisdirecteur dient dus behoedzaam te bemiddelen tussen de belangen van deze beide groepen actoren zonder iemand in het harnas te jagen. Hierbij dient men ook te wijzen op het belang van een consistent optreden door de gevangenisdirectie. Het is namelijk niet ondenkbaar dat een gevangenisdirecteur bij vergelijkbare zaken zeer verschillende maatregelen kan treffen. Ook de variatie onder gevangenisdirecteurs binnen een gevangenis kan worden aangehaald. Eenzelfde tuchtrapport kan bijvoorbeeld bij de ene gevangenisdirecteur, in vergelijking met de andere, leiden tot een heel andere uitkomst. Dit noodzaakt tot overleg onder de gevangenisdirecteurs met het oog op een consistente afhandeling van tuchtrapporten. Zoals hoger reeds aangehaald, is 'rechtvaardigheid' cruciaal voor het handhaven van orde.

Het geven van feedback, wat blijkbaar te weinig gebeurt⁶³, is hierbij van belang om de beambte in kwestie duidelijk uit te leggen waarom men geen tuchtprocedure heeft opgestart of waarom men "maar" een berisping oplegt. Zo kan men de handelswijze van beambten als het ware bijsturen en heerst er bij hen minder onduidelijkheid. Een aspect dat hiermee verbonden is, is de betrokkenheid bij deze procedure. Volgens VERHAEGHE is deze betrokkenheid belangrijk zodat de beambte niet de indruk krijgt dat het probleem aan hem of haar wordt ontnomen.⁶⁴ Hoewel de directeur over de mogelijkheid⁶⁵ beschikt om de opsteller van het rapport te horen in aanwezigheid van de gedetineerde, bleek uit een recente studie in een gevangenis dat beambten zelden worden gehoord. Naast organisatorische redenen⁶⁶, speelde ook de ernst van de feiten en de duidelijkheid van het opgestelde tuchtrapport een rol waardoor men in een aantal gevallen de beambte in kwestie wel moest oproepen voor verduidelijking. Wanneer men werd gehoord, gebeurde dit meestal

56 A. LIEBLING en D. PRICE, o.c., 95.

57 Interview penitentiair beambte I uit: P. KENNES, o.c., 54-55.

58 A. LIEBLING en D. PRICE, o.c., 94.

59 M.O. nr. 1777.

60 P. KENNES, o.c., 76.

61 P. VERHAEGHE, "Werktevredenheid bij gevangenisbewaarders", *Panopticon* 1994, afl. 3, 252.

62 S. SNACKEN, "Forms of violence and regimes in prison: report of research in Belgian prisons" in A. LIEBLING en S. MARUNA (eds.), *The effects of imprisonment*, Devon, Willan Publishing, 2005, 322-323.

63 P. KENNES, o.c., 73; S. SNACKEN, P. MARY e.a., o.c., 394; P. VERHAEGHE, l.c., 251.

64 P. VERHAEGHE, l.c., 252.

65 M.O. nr. 1777.

66 Gezien de penitentiair beambten bv. niet altijd aanwezig zijn in de gevangenis tijdens de tuchtzitting wegens de 'weekshiften'.

vóór de hoorzitting. Vanuit het oogpunt van de beambte die overigens niet altijd even sterk in zijn of haar schoenen staat om zich te verdedigen in het bijzijn van de gedetineerde en advocaat, lijkt dit een goede oplossing omwille van de laagdrempeligheid. Het is echter aangewezen om penitentiair beambten systematisch te horen op de hoorzitting. Zo kunnen alle betrokken partijen in dialoog gaan met elkaar.⁶⁷ Het is namelijk een debat, een *“heilzaam en educatief moment”* zoals een directeur verwoordde.⁶⁸ Ook beschikt de directeur over de mogelijkheid om zijn/haar visie duidelijk te communiceren.

Discretionaire macht... dweilen met de kraan open?

Zoals hierboven reeds duidelijk werd, heeft de penitentiair beambte de sleutel in handen om wel of niet een tuchtprocedure op te starten of in het algemeen, regels toe te passen. Doordat allerhande situaties niet volledig kunnen worden omsloten door een strikt keurslijf van regels, vloeit hieruit een beoordelingsvrijheid of discretionaire macht voort. In verband met politiestudies stelt REINER dat het vertalen van algemene regels in de praktijk niet op een mechanische noch op een automatische wijze mag worden bekeken. Het vereist interpretatie van regels met een inherent subjectief element.⁶⁹ Men kan in de literatuur twee onderliggende conflicterende modellen onderscheiden met name het *rule compliance/following model* en het *negotiation model*. Dit eerste model beoogt het strikt naleven van regels en wordt doorgaans vooropgesteld op het beleidsniveau. In contrast hiermee wordt het *negotiation model* gehanteerd door het gevangenispersoneel en ligt de klemtoon op het onderhandelen met gedetineerden.⁷⁰ Een *chief officer* met een autocratische managementstijl, die gericht is op het persoonlijk domineren van het personeel, zal wellicht streven naar een zo strikt mogelijke handhaving van de regelgeving (*rule compliance model*), wat mijns inziens op gespannen voet kan staan met de wil van beambten om in bepaalde gevallen uitzonderingen toe te staan. Als aan beambten de mogelijkheid wordt geweigerd om redelijke uitzonderingen te maken op de regels, neemt men vaak toegenomen spanningen waar tussen de beambten en directie.⁷¹ Dit in tegenstelling tot een

gevangenisdirecteur die op een meer constructieve en inclusieve wijze te werk gaat aan de hand van een gedeelde machtsbenadering.

Het is belangrijk om te erkennen dat discretionaire macht kan worden aangewend op een constructieve maar ook op een destructieve wijze en kan indruisen tegen de directieven van het gevangenismanagement. Om de beoordelingsvrijheid van beambten te reguleren, beroept de gevangenis zich volgens GILBERT te vaak op formele structuren zoals hiërarchie en regels. Men kan de discretionaire bevoegdheid van beambten volgens deze auteur echter niet inperken. Anderzijds kan een selectieve handhaving leiden tot kritiek, disciplinaire maatregelen of zelfs ontslag. Ook maakt de Belgische wetgever thans gewag van de moeilijkheid om informele reacties van het personeel te controleren. Men pleit dan ook voor een verbetering van de interpersoonlijke relaties *“dankzij goed opgeleid personeel en een invloedrijke en actieve directie”*.⁷²

Een invloedrijke en actieve directie

In het licht van het bovenvermelde, is er nood aan een ethisch raamwerk om beambten te gidsen in de uitoefening van hun discretionaire macht. Men moet toelaten en verwachten van beambten dat ze ethisch aanvaardbare uitzonderingen toestaan.⁷³ Gevangenisdirecteurs zouden dan ook deze macht moeten afbakenen en, binnen het wetgevend kader, bepalen wat aanvaardbaar is en wat niet.⁷⁴ Zo kan de directeur onder meer duidelijk maken aan beambten wanneer ze een tuchtprocedure dienen op te starten door *“een paar basisprincipes mee te geven. Agressie is daar één van. Fysieke en verbale agressie, daar moet op gereageerd worden. Drugs... en het pertinent negeren van bevelen. (...) En ik denk die vier maken dat men wel weet dat ‘dat’ een lijn is. En dat gaat ge ook wel zien in het terugkomen van rapporten. Dat gaat meestal wel over die zaken. (...)”*⁷⁵ De toestroom van tuchtrapporten kan dus inderdaad fungeren als een belangrijke spiegel voor de mate waarin de beambte deze principes onderschrijft en men eventueel dient bij te sturen.

67 P. KENNES, o.c., 74-75. *Het is daarom betreurenswaardig dat bij de inwerkingtreding, art. 144 § 5 van de Basiswet, nog steeds de keuze laat aan de gevangenisdirecteur om de opsteller van het tuchtrapport als dan niet te horen. (eigen cursivering)*

68 Interview directeur B uit: Ibid., 73-75.

69 R. REINER, “Policing and the police” in M. MAGUIRE, R. MORGAN en R. REINER (eds.), *The Oxford handbook of criminology, Oxford, Oxford University Press, 1997, 1.009.*

70 A. LIEBLING, l.c., 346.

71 M. GILBERT, “The illusion of structure: A critique of the classical model of organization and the discretionary power of correctional officers”, *Criminal Justice Review 1997, afl. 1, 57-58.*

72 Voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heer André PERPÈTE, Parl.St. Kamer 2003-04, 51-0231/015, 254.*

73 M. GILBERT, l.c., 60-62.

74 S. BRYANS, o.c., 175-176.

75 Directeur A uit: P. KENNES, o.c., 87.

Zoals hoger reeds aangekaart, kan het streven naar een strikte naleving van de regels, waar voornamelijk een *chief officer* de nadruk op legt, leiden tot een meer consistent beleid. De kans is dan groot dat zowel de gedetineerden als de beambten weten waaraan ze zich kunnen verwachten.

Deze standaarden dienen uiteraard realistisch te zijn opdat de beambten conform kunnen handelen. De opstelling ervan vereist evenwel discussie en debat over deze operationele en ethische grenzen van het gevangeniswerk.⁷⁶ Een gedeelde managementstijl is hier dus aangewezen waarbij men de beambten actief betreft en tracht te streven naar een groot draagvlak voor deze principes. Een *chief officer*, die zoals hoger gesteld meestal opteert voor een autocratische benadering, lijkt dus wederom het onderspit te delven. Dit in tegenstelling tot een *liberal idealist* die bijna *de facto* de voorkeur geeft aan een gedeelde managementstijl.

Wanneer er geen duidelijke standaarden voorhanden zijn, zullen beambten zelf hun grenzen bepalen met het onvermijdelijk gebrek aan consistentie dat hieruit voortvloeit.⁷⁷ Dit vereist dus duidelijk leiderschap en voldoende steun vanwege de gevangenisdirecteur. Blijk geven van appreciatie bij goede prestaties is dan ook zeer raadzaam.⁷⁸ Dit houdt een nauw contact in met de beambten door regelmatig het cellulaire gedeelte van de gevangenis te betreden. De bevinding van ARNOLD dat een gebrek aan (zichtbare) aanwezigheid in de gevangenis tot enige ontevredenheid leidde bij beambten, is hier toepasselijk.⁷⁹ Men dient dan ook evenwicht te zoeken tussen enerzijds het delegeren van macht naar het personeel dat de orde moet handhaven en anderzijds weten wat er gaande is in een gevangenis, wat een regelmatige zichtbare aanwezigheid vereist.⁸⁰

Daarnaast dient de gevangenisdirecteur, die een belangrijke doch geen exclusieve invloed heeft op de heersende cultuur en klimaat binnen een gevangenis, te streven naar het implementeren van een actief regime met een ruim aanbod aan activiteiten en waarbij men meer autonomie toekent aan de gedetineerde. Onderzoek heeft aangetoond dat deze meer gematigde regimes de dynamische veiligheid bevorderen.⁸¹

Ter afronding van dit onderdeel, dient men ook een kanttekening te maken. Het gebruik van een verzamelterm zoals *'penitentiair beambten'*⁸², die werd gehanteerd in deze bijdrage, doet wel eens vergeten dat deze groep niet als een monolithisch geheel mag worden beschouwd. Naast de individuele variatie binnen deze groep, dienen we ook stil te staan bij de verscheidene rangen. Zo moeten we ook aandacht besteden aan de rol van de zogenaamde *"middle"* en *"first-line managers"* (in dit geval (hoofd-)penitentiair-assistenten en kwartieroversten). Ook zij dienen de standaarden van de directie mee te onderschrijven, wil men consistentie bereiken in het optreden van penitentiair beambten.⁸³ Gezien de vaststelling dat de gevangenisdirecteur niet alomtegenwoordig kan zijn, dragen deze *floormanagers* eveneens een grote verantwoordelijkheid. Zij staan nauwer in contact met de beambte en dienen dan ook bij te sturen waar nodig. Bij het implementeren van het beleid vormen ze een belangrijke schakel die niet zelden over het hoofd wordt gezien.

De specificiteit van de gevangenissetting

Zoals hoger al werd aangestipt, beïnvloedt de specificiteit van de gevangenis de wijze waarop het beleid gestalte kan krijgen. De eigenheid van de gevangenis is dan ook van belang voor het bewerkstelligen van de dynamische veiligheid. Er zijn tal van factoren die hier een rol spelen waarvan we slechts enkele zullen belichten.

Zo kan als eerste element worden gewezen op de kleinschaligheid van de gevangenis. Kleinere gevangenissen stimuleren niet alleen het ontwikkelen van sociale relaties (indien dit weliswaar gepaard gaat met een actief regime) maar maken het ook eenvoudiger voor de directie om te weten wat er leeft in de gevangenis.⁸⁴

Ook kan men kenmerken van de gevangenispopulatie in kwestie aanhalen. Het onderscheid tussen beklagden en veroordeelden bijvoorbeeld. Veroordeelden vertoeven voor een langere periode in de gevangenis wat een weerslag heeft op de kwaliteit van de relatie met de beambten in vergelijking met beklagden die een groter verloop kennen.⁸⁵ Maar uiteraard spelen

76 M. GILBERT, l.c., 62.

77 A. LIEBLING en D. PRICE, o.c., 185.

78 P. WHEATLEY, "Achieving order" in A. LIEBLING (ed.), *Security, justice and order in prison: Developing perspectives*, Cambridge, University of Cambridge, Institute of Criminology, 1997, 12.

79 H. ARNOLD, l.c., 401.

80 D. VAN ZYL SMIT en S. SNACKEN, o.c., 115.

81 S. SNACKEN, "Forms of violence and regimes in prison: report of research in Belgian prisons", l.c., 335-336.

82 De groep 'penitentiair beambten' bestaat uit de volgende graden: penitentiair beambte, kwartieroverste, penitentiair-assistent en hoofd-penitentiair-assistent.

83 S. BROOKES, K. SMITH en J. BENNETT, "The role of middle and first-line managers" in J. BENNETT, B. CREWE en A. WAHIDIN (eds.), *Understanding Prison Staff*, Devon, Willan Publishing, 2008, 267.

84 S. SNACKEN, "Forms of violence and regimes in prison: report of research in Belgian prisons", l.c., 335-336.

85 J. DITCHFIELD, *Control in prisons: A review of the literature*, Londen, HMSO, Home Office Research and Planning Unit Report, 1990, 139.

ook de strafduur, houding, taal van de gedetineerde en dergelijke een belangrijke rol.

Factoren op macroniveau mogen tevens niet worden vergeten. De gevangenis weerspiegelt in zekere mate de waarden van de samenleving zoals COYLE stelt. Een samenleving kan kiezen voor meer of minder opsluitingen, wat ongetwijfeld een effect heeft op het interne management van de gevangenis. Wanneer een gevangenis overbevolkt is en te weinig middelen worden toegekend, moet het management flexibel zijn en roeien met de riemen die het heeft.⁸⁶ Toegespitst op de Belgische situatie, heeft men te kampen met een toenemende gevangenispopulatie sinds de jaren '80 met overbevolking als gevolg.⁸⁷ De spanningen ingevolge deze overbevolking nemen dan ook toe in gevangenissen. Spanningen voor zowel gedetineerden als het personeel en waarbij het voor deze laatste niet eenvoudig wordt om te voorzien in een dynamische veiligheid.⁸⁸

Het mag voor de lezer ook duidelijk zijn dat het niet eenvoudig is om te zorgen voor een afstemming van de managementstijl op wat er nodig is in de instelling.⁸⁹ Gevangenissen vereisen namelijk verschillende managementstijlen in verschillende fasen, afhankelijk van de specifieke prioriteiten op dat moment.⁹⁰ We kunnen in dit verband verwijzen naar FINKELSTEIN die een Britse gevangenis aanhaalt waarbij een nieuwe directeur werd toegewezen. De centrale overheid had deze directeur uitgekozen omdat hij bekend stond voor zijn loyaliteit ten aanzien van het (centrale) beleid. Er ontstond echter wrevel onder het gevangenispersoneel wat leidde tot een gedwongen overplaatsing van de directeur.⁹¹ Dit toont tevens aan dat beambten een essentieel onderdeel uitmaken voor de implementatie van een bepaald beleid.

Deze en andere factoren beïnvloeden de wijze waarop de gevangenisdirecteur de visie van de wetgever kan implementeren. Het vormt een uitdaging voor de gevangenisdirecteur om, rekening houdend met de eigenheid van de gevangenis, een beleid uit te stippelen dat hierbij zo nauw mogelijk aansluit. De mate waarin deze directies worden aangestuurd en de mogelijkheid worden gegeven om dit te bewerkstelligen door de penitentiaire administratie mag tevens niet over het hoofd worden gezien.

Besluit

Het vraagstuk dat centraal stond in dit artikel handelde over hoe de gevangenisdirecteur de wijze waarop penitentiair beambten de orde handhaven, kan beïnvloeden. Typologieën waren hierbij belangrijke denkinstrumenten, doch niet gespaard van kritiek.

Gezien het belang van dynamische veiligheid in het streven naar orde, zoals wordt beklemtoond in de Basiswet, zijn we van mening dat de directeur de communicatie tussen de gedetineerde en beambte dient te bevorderen. Naar onze mening valt een gedeelde machtsbenadering te verkiezen boven een autocratische benadering. De gevangenisdirecteur dient te voorzien in duidelijk leiderschap en moet het personeel steunen in de uitoefening van zijn discretionaire macht. Dit in overeenstemming met standaarden die worden opgelegd door de directeur, binnen het wettelijk kader, en waarbij men tevens regelmatig inspraak geeft aan beambten. Standaarden fungeren als een richtsnoer bij het handhaven van de orde en moeten zorgen voor consistentie en rechtvaardigheid.

Zoals werd vermeld, vormen penitentiair beambten een cruciale schakel bij de implementatie van een beleid. De complexe opdracht van beambten vereist dan ook een degelijke selectie en opleiding van het gevangenispersoneel dat men vertrouwd dient te maken met deze opvattingen. De opmerking van SNACKEN dient echter voor ogen te worden gehouden, dat de lokale traditie en cultuur binnen de gevangenissen snel worden overgenomen door nieuwe personeelsleden.⁹² De aantekening van VAN POECKE dat de Basiswet op zich geen bepalende impact kan hebben op de bedrijfscultuur kan men hierbij aanhalen. Deze wet regelt namelijk niet hoe een gevangenis moet worden bestuurd en bevat geen strategie om deze cultuur te beïnvloeden.⁹³ Het beleid van de directeur is dus wel een belangrijke maar zeker niet enige vereiste om orde in de gevangenis na te streven. Het uitstippelen van een gedegen beleid is dus belangrijk maar het werkelijk implementeren van dit beleid vormt een permanente opdracht.⁹⁴ Het vereist een gecoördineerde en integrale aanpak.

86 A. COYLE, "Change management in prisons" in J. BENNETT, B. CREWE en A. WAHIDIN (eds.), *Understanding prison staff*, Devon, Willan Publishing, 2008, 234-235.

87 Volgens MAES en SCHEIRS bedraagt de gevangenscapaciteit 8.226 terwijl de gevangenisbevolking schommelt rond de 10.000 gedetineerden. Gebaseerd op: E. MAES en V. SCHEIRS, "De Belgische gevangenispopulatie in cijfers" in T. DAEMS, P. PLETINCK, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL en K. VERPOEST (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 91-94.

88 S. SNACKEN, *P. MARY e.a.*, o.c., 21.

89 S. BRYANS, o.c., 150-151.

90 A. LIEBLING en H. ARNOLD, *Prisons and their moral performance: A study of values, quality and prison life*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 404.

91 E. FINKELSTEIN, "Status degradation and organizational succession in prison", *The British Journal of Sociology* 1996, afl. 4, 671-681.

92 S. SNACKEN, "De gedetineerde en zijn beambte: een genegotieerde orde", l.c., 110.

93 J. VAN POECKE, l.c., 200.

94 S. SNACKEN, "De gedetineerde en zijn beambte: een genegotieerde orde", l.c., 110.

Toeters noch bellen: 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden

Tom Daems *

De Kamer heeft de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (BGRG) aangenomen op 2 december 2004. Het was een historische dag en parlementsleden uit meerderheid en oppositie onderstreepten dit ook tijdens de plenaire vergadering. De opdracht was dan ook niet minnetjes geweest: de rechtspositie van gedetineerden was gedurende lange tijd sterk onderontwikkeld en vooral zaak van de uitvoerende macht. Het proces om dit euvel te verhelpen, startte in 1996 toen toenmalig Minister van Justitie Stefaan De Clerck de Leuvense hoogleraar Lieven Dupont de opdracht gaf een voorontwerp van beginselenwet uit te werken. In september 1997 rondde professor Dupont zijn werkstuk af. Daarna boog de commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden' zich over de proeve van voorontwerp en leverde eind februari 2000 een omstandig verslag af. Vervolgens was het nog vele jaren wachten alvorens het Parlement de stukken vertaalde tot de basiswet zoals we die nu kennen en die op 1 februari 2005 in het Belgisch Staatsblad verscheen.¹

In een editoriaal dat einde 2004 in FATIK verscheen, blikte Greet Smaers terug op het proces dat leidde tot de basiswet. De titel - 'Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?' - verraadde ook onmiddellijk haar insteek. Zo betreurde Smaers dat een aantal door de regering aangebrachte wijzigingen aan de kern van het voorstel raakten: het principe van de penitentiaire maximumcapaciteit, het recht op een eigen cel en het recht op een normaal loon voor arbeid binnen de gevangenis sneuvelde tijdens het proces.²

Intussen zijn we alweer vijf jaar verder. In dit artikel maken we een bondige stand van zaken op. Welke be-

palingen werden tot dusver geïmplementeerd? Welke verdere wijzigingen werden (of worden) aangebracht? Wat met de plannen voor de toekomst? En bovenal: kunnen we anno 2010 nog trots zijn op de basiswet?

Stand van zaken m.b.t. implementatie

Artikel 180 BGRG stelt dat het de Koning toekomt om de datum te bepalen waarop de wet of afzonderlijke bepalingen in werking zullen treden. Tot dusver lieten vier koninklijke besluiten deeltjes van de basiswet in werking treden.

Het eerste K.B. dateert van 25 oktober 2005.³ Het legt het kader van de aalmoezeniers, de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de niet-confessionele levensbeschouwing bij de strafinrichtingen vast. Ingevolge artikel 4 van dit K.B. traden op 1 november 2005 een aantal bepalingen betreffende godsdienst en levensbeschouwing in werking: artikel 71, 72 §1, 73, 74 §1 tot 4.

Het tweede K.B., van 12 december 2005,⁴ regelt de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad. Krachtens artikel 11 van dit K.B. werd op 1 januari 2006 artikel 98 BGRG in werking gesteld. Dit K.B. werd later licht gewijzigd via het K.B. van 9 juni 2009 dat de mogelijkheid schept om in bepaalde gevallen een vertegenwoordiger aan te duiden voor waarnemers met raadgevende stem die de werkzaamheden van de Raad kunnen bijwonen.⁵

Het derde en het vierde K.B. dateren van 28 december 2006.⁶ Op 15 januari 2007 traden hierdoor de volgende bepalingen in werking:

- Titel II (basisbeginselen), artikelen 4 tot 6 en 8 tot

* Tom Daems is postdoctoraal onderzoeker Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO), Instituut voor Strafrecht en Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), K.U. Leuven. Dit artikel werd einde februari 2010 afgerond. Met dank aan Frank Verbruggen voor suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

1 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 1 februari 2005.

2 G. Smaers, "Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?," Fatik, 2004, afl. 104, 3-4.

3 K.B. van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de Centrale Vrijzinnige Raad der niet-confessionele levensbeschouwing bij de Strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen, B.S. 10 november 2005.

4 K.B. van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad, B.S. 29 december 2005.

5 K.B. van 9 juni 2009 tot wijziging van het K.B. van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad, B.S. 3 juli 2009 (Ed. 2).

13, met uitzondering van artikel 7 dat betrekking heeft op de overlegorganen;

- Titel VI (orde, veiligheid en gebruik van dwang), artikelen 105 tot 121 met uitzondering van artikel 118 §10 dat betrekking heeft op de beroepsmogelijkheden;
- de artikelen 8 tot 34 van de wet van 23 december 2005 houdende diverse bepalingen. Deze wet wijzigt de basiswet op een aantal punten (zie verder);
- artikel 57 van de basiswet dat de personen en overheden opsomt met wie de gedetineerde zonder controle briefwisseling mag voeren;
- artikel 179, met uitzondering van §5, lid 3. Het gaat om bepalingen tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis (over de bevoegdheid van de onderzoeksrechter inzake het regime van de onder aanhoudingsbevel geplaatste gedetineerden);
- de artikelen 168 tot 176. Het gaat om een reeks opheffings- en wijzigingsbepalingen.

Toekomstige wijzigingen

De basiswet werd in 2005 en 2006 gewijzigd door wetten houdende diverse bepalingen.⁷ Er staat nog een belangrijke wijzigingsoperatie op til. Op 16 juli 2009 diende de regering een wetsontwerp in bij de Kamer tot wijziging van bepaalde artikelen van de basiswet.⁸ Dit wetsontwerp werd intussen besproken in de Kamer en op 28 januari 2010 in licht geamendeerde versie aangenomen in de plenaire vergadering. De overgezonden tekst werd niet geëvoceerd door de Senaat. Op 25 februari 2010 werd de tekst door de Kamer ter bekrachtiging voorgelegd. Het wetsontwerp wordt dus wet.

Waarom dit wetsontwerp? In de samenvatting bij het wetsontwerp stelt de regering: *“De voorgestelde wijzigingen brengen punctuele verbeteringen aan de wet aan om de tekst beter af te stemmen op de penitentiaire realiteit en de praktische organisatie van de strafinrichtingen. De noodzaak van deze wijzigingen is aan de oppervlakte gekomen tijdens de voorbereidende fase van de inwerkingtreding van de wet.”*⁹ De meerderheid van de wijzigingsbepalingen heeft betrekking op het tuchtre-gime van gedetineerden. Hierover wordt het volgende opgemerkt: *“De in de wet voorziene tuchtprocedure ten*

aanzien van gedetineerden werd overgenomen in de ministeriële omzendbrief nr. 1777 van 2 mei 2005. Uit een evaluatie van de toepassing van deze omzendbrief was echter gebleken dat een wijziging van de procedure zich opdrong om tegemoet te komen aan enerzijds de vraag van de gevangenisdirecteurs voor een meer praktische organisatie van de tuchtprocedures in de strafinrichtingen, waarbij tegelijkertijd de rechten van verdediging van de gedetineerden beter gevrijwaard worden, en anderzijds de eisen van orde en veiligheid.”

Wat verandert er? We baseren ons hier op de tekst van het wetsontwerp zoals die aangenomen werd in de plenaire vergadering van de Kamer.¹⁰ Het gaat om wijzigingen op vlak van briefwisseling (artikel 55, 56), ongestoord bezoek (artikel 59), organisatie van vormingsactiviteiten (artikel 76), uitoefening van een niet-winstgevende activiteit (artikel 80), individueel bijzonder veiligheidsregime (artikel 118) en het tuchtre-gime (artikel 131, 133, 140, 143, 144, 145). Een aantal van de door te voeren aanpassingen springen in het oog: zo zouden vormingsactiviteiten voortaan ook tijdens de arbeidstijden kunnen worden georganiseerd; een poging tot het plegen van een tuchtrechtelijke inbreuk of deelneming eraan wordt bestraft met dezelfde sancties als deze die voor de voltooide inbreuk gelden; de termijnen in de tuchtprocedure worden opgetrokken; enzovoort.

De plannen voor verdere implementatie

Wat kunnen we nog verwachten? In zijn meest recente beleidsnota (van 6 november 2009) stelt de Minister van Justitie dat het werkterrein nu voldoende voorbereid is voor de verdere inwerkingtreding van de wet. Er wordt ook verwezen naar het zonet vermelde wetsontwerp dat de basiswet wil wijzigen.¹¹ Naar aanleiding van het debat over het betreffende wetsontwerp in de Commissie voor Justitie van de Kamer antwoordde de Minister op de vraag welke bepalingen in werking zullen treden als het wetsontwerp gestemd is.¹² Het zou daarbij om de volgende artikelen gaan: artikel 2 (gebruikte begrippen), 16 (huishoudelijk reglement), 19 (informatierecht gedetineerde – onthaal), 32, 33 en 34 (toegang tot de gevangenis), 41 §1 (verblijfsruimte),

6 K.B. van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 4 januari 2007; K.B. van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 4 januari 2007; K.B. van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. – Erratum. B.S. 23 maart 2007.

7 Wet van 23 december 2005 houdende diverse bepalingen (1), B.S. 30 december 2005 (Ed.2), hoofdstuk IV, art. 8-35 en wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen (1), B.S. 28 juli 2006 (Ed. 2), hoofdstuk X, art. 31-36. Voor de volledigheid vermelden we hier ook de wet van 21 februari 2010 tot aanpassing van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, aan de benaming “Grondwettelijk Hof” (1), B.S. 26 februari 2010 (Ed.2). Artikel 14 van deze wet vervangt in artikel 57, §1, eerste lid, 9° van de BGRG het woord ‘Arbitragehof’ door de woorden ‘Grondwettelijk Hof’.

8 Parl. St. Kamer 2008-09, nr. 2122/001 (Wetsontwerp van 16 juli 2009 tot wijziging van bepaalde artikelen van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden).

9 Parl. St. Kamer 2008-09, nr. 2122/001, p. 3.

10 Parl. St. Kamer 2009-10, nr. 2122/009.

11 Algemene beleidsnota Justitie, Parl. St. Kamer 2009-10, nr. 52 2225/012, p. 13.

12 Parl. St. Kamer 2009-10, nr. 2122/006, p. 11.

42 (recht op voeding), 44 (hygiëne), 45 (recht op bezit eigen voorwerpen), 46 (recht op eigen rekening), 47 (kantine), 53 (recht op contact met de buitenwereld), 54, 55, 56 (briefwisseling), 58 tot 63 (bezoek), 64 en 65 (gebruik van telefoon en andere telecommunicatiemiddelen), 66, 67 en 68 (schriftelijke en mondelinge contacten met advocaten), 69 (schriftelijke en mondelinge contacten met consulaire en diplomatieke ambtenaren), 70 (contacten met de media), 76, 77, 78, 79, 80 (vorming en vrije tijd), 87 tot 97 en 99 (gezondheidszorg), 102 en 103 (sociale hulp- en dienstverlening), 104 (juridische bijstand), Titel VII (tuchtregime) (artikelen 122 tot 146), 167, §1 tot 4 (bepaling voor geïnterneerden). Niet toevallig zijn dat voor een groot deel de stukken waar de wet de bestaande regels codificeerde of slechts licht aanpaste of waar de wet niet verder gaat dan het minimum waartoe België internationaalrechtelijk al verplicht was. Het gaat ook om aspecten van het gevangenisleven waarin de belangen van de instelling de bovenhand krijgen op de individuele belangen van de gedetineerden.

Een half decennium na de stemming van de basiswet blijven belangrijke aspecten evenwel nog steeds onvermeld en dat zijn niet toevallig de artikelen die een belangrijke kwalitatieve stap voorwaarts betekenen voor de gedetineerden, zoals de bepalingen met betrekking tot detentieplanning, arbeid, overleg, recht op het dragen van eigen kledij of het beklagrecht. Het valt te vrezen dat de *package deal* formule die met het bovenvermelde wetsontwerp werd geïntroduceerd, ook in de toekomst nog van stal zal worden gehaald: eerst aanpassen, dan implementeren. Bij nader inzien gaat het eigenlijk om chantage van de wetgevende macht door de uitvoerende macht: de afgekondigde wet wordt slechts uitgevoerd als ze eerst aan de noden van de uitvoerende macht wordt aangepast. De praktische noden van het moment leggen daarmee beslag op een noodzakelijke koerswijziging voor het Belgische gevangenisstelsel.

Mogen we anno 2010 nog trots zijn op de basiswet?

Vijf jaar na de afkondiging van de basiswet zijn minder dan een kwart van de artikelen (42 artikelen) (gedeelte-

lijk) in werking getreden. De prijs voor de verdere implementering – wat de opeenvolgende regeringen al jaren nalaten (de laatste K.B.'s dateren van einde 2006) – is het terugdraaien van wettelijke verworvenheden. Bovendien blijven de belangrijkste vernieuwingen dode letter. Indien de lijst bepalingen die de Minister in de Commissie voor Justitie opsomde correct is, dan zouden er op korte termijn zo'n 75 bijkomende artikelen (gedeeltelijk) inwerking treden.¹³ De teller zou dan op 117 staan – ofwel 65 procent van de basiswet.

Het geheel wordt ook in toenemende mate onoverzichtelijk: heel wat artikelen zijn intussen herschreven, sommige bepalingen zijn al meermaals gewijzigd, en de implementatie gebeurt traag en selectief. De BGRG wilde rechtszekerheid scheppen, maar doet dat voor de rechtszoekende steeds minder. Die rechtszekerheid komt ook nog verder in gedrang door de ontwikkelingen op het vlak van de externe rechtspositie. In principe moet de externe rechtspositie naadloos aansluiten op de regeling van de interne rechtspositie, maar ook de wettelijke regeling van de externe rechtspositie werd al danig bijgestuurd en is nog maar gedeeltelijk geïmplementeerd.¹⁴ Ook de nieuwe wet op de internering van 21 april 2007 is schijnbaar al – nog voor er één letter van geïmplementeerd is – aan een grondige evaluatie toe.

Enkele jaren geleden was er terecht hoop dat België na het lange voorbereidende werk van allerhande commissies en de daaropvolgende wettelijke hervormingsgolf in de periode 2005 - 2007¹⁵ eindelijk over een transparante strafuitvoering zou beschikken die de rechtstatelijke toets kan doorstaan. Het kluwen dat sindsdien is ontstaan en dat almaar complexer dreigt te worden, smooit die hoop in de kiem.

De BGRG was al een compromis waarin gedetineerden belangrijke rechten ontzegd bleven, zoals privacy of normale arbeids- en sociale zekerheidsregels. Bij de vijfde verjaardag zet zowel de magere balans op vlak van implementatie als de recente kortwiekoopoperatie een domper op de feestvreugde. De basiswet wordt weliswaar niet publiek geëlimineerd, maar stilletjes verstikt in haar slaap. Zoals zo vaak trekt de zwakkere partij in het geding, die van de gedetineerden en hun naasten, aan het kortste eind.

13 Of dit ook effectief zal gebeuren, blijft natuurlijk nog een open vraag. In de tweede beleidsnota van Minister van Justitie Vandeuren (d.d. 5 november 2008) stond al te lezen dat de bepalingen aangaande beheer van het geld en de goederen van de gedetineerden, contacten met de buitenwereld, tucht en gezondheidszorg in het eerste semester van 2009 in werking zouden treden. Tot nu toe is dat niet gebeurd. Zie: Algemene beleidsnota van de minister van Justitie, Parl. St. Kamer 2008-09, nr. 1529/016, p. 19.

14 Zie hierover uitgebreid: F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken: Waar moet dat heen? Hoe zal dat gaan?"; in: T. Daems, P. Pletincx, L. Robert, V. Scheirs, A. van de Wiel & K. Verpoest (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 221-239. In de nota Straf- en strafuitvoeringsbeleid die in februari 2010 door de Minister van Justitie werd voorgesteld, staat overigens te lezen dat men denkt aan een nieuwe omzendbrief (!) waarbij het Openbaar Ministerie de modaliteiten zou bepalen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen daartoe zou overleggen met het Directoraat-Generaal van de Penitentiaire Inrichtingen over de beleidsrichtlijnen. De alleenzetelende strafuitvoeringsrechter (die volgens de huidige wettelijke, maar nog niet geïmplementeerde regeling de zaken tot en met drie jaar zou behandelen) zou daarbij als beroepsinstantie optreden. Zie: Minister van Justitie, Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht & ontwikkeling. Februari 2010, 32-33.

15 Voor een overzicht, zie T. Daems, "Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf"; in: T. Daems, P. Pletincx, L. Robert, V. Scheirs, A. van de Wiel & K. Verpoest (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 20-26.

Haast en spoed is zelden goed... Het debat over de gevangenen van de eenentwintigste eeuw geopend

Bespreking van 'Gevangenen voor de 21e eeuw: Opportuniteit of gemiste kans?', themanummer Orde van de Dag, aflevering 48, december 2009

Veerle Scheirs *

In december vorig jaar verscheen in 'Orde van de Dag' een uitgebreid themanummer 'Gevangenen van de 21e eeuw, opportuniteit of gemiste kans?' waarin verschillende academici, beleidsmedewerkers, maar ook lokale actoren op het terrein reflecteren, elk vanuit hun visie, perspectief en invalshoek over de bouw- en verbouwplannen van de Minister van Justitie en over hun visie op de 'ideale' gevangenis van de eenentwintigste eeuw. Niet de vraag naar de opportuniteit van bijkomende cellen, dan wel de vraag naar de meest 'wenselijke' (lees ook minst problematische) wijze om de geplande capaciteitsuitbreiding in te vullen en te realiseren, vormt het onderwerp van het themanummer.

"Als er bijgebouwd wordt, hoe moeten die nieuwe gevangenen er uitzien, als we willen dat de visie van de Basiswet gevangeniswezen¹ een architectonische veruitwending krijgt? Welke gevangenen hebben we dan nodig om tegemoet te komen aan de huidige visie op vrijheidsbepaling die we terugvinden in de Basiswet gevangeniswezen, namelijk het uitwerken van een regime gericht op normalisering, re-integratie en herstel. Welke vertaling krijgt het spanningsveld tussen beveiliging enerzijds en normalisering en humanisering anderzijds?"

Kristel Beyens en Frederik Janssens geven de aanzet en laten vervolgens meer dan tien uiteenlopende stemmen aan het woord. Voor welke soort gevangenen kiezen we? Hoe kunnen we de principes waarvoor uitdrukkelijk gekozen werd in de Basiswet hierin integreren? Welke bekommernissen leven er op het terrein?

Het debat geopend

De vraag die in het themanummer gesteld wordt, is meer dan ooit actueel. Met het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden van Minister Vandeuren is de route uitgestippeld en een duidelijke (expansionistische) weg

ingeslagen. Dit themanummer is daarom een uniek forum waarin vanuit diverse perspectieven nagedacht wordt over hoe de visie uitgestippeld in de Basiswet, vertaald kan worden in gebouwen en bakstenen.

De redactie is met dit nummer duidelijk in haar opzet geslaagd. De lezer krijgt een inhoudelijke, maar ook eerlijke discussie over waar we met de gevangenisstraf en het gevangenisregime naar toe willen. Een prima aanzet om het inhoudelijk debat over de nakende gevangenisbouw (verder) aan te zwengelen.

Voor een uitgebreide en meer genuanceerde uiteenzetting van de argumentatie van de verschillende auteurs, verwijs ik graag naar het themanummer zelf. Het in enkele pagina's chronologisch samenvatten van een themanummer met een dergelijke actuele en complexe problematiek is gewoon niet haalbaar en ook niet wenselijk. Het zou immers afbreuk doen aan de diepgang van het debat dat gevoerd is. In wat volgt, zet ik daarom de argumenten en kernideeën die me persoonlijk het meest prikkelden op een rijtje.

De Basiswet als premisse?

Doorheen de verschillende bijdragen wordt meermaals beargumenteerd² dat de beleidsmakers in hun gevangenisontwerp(en) dienen te vertrekken vanuit de penologische principes die uitgetekend werden in de Basiswet³ en het Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en deze dienen te incorporeren in hun plannen. De implementatie van het Strategisch Plan, met de daarmee gepaard gaande (h)erkenning van het recht van alle gedetineerden op een kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening, zou bijvoorbeeld moeten impliceren dat de ruimte en infrastructuur die nodig is voor deze voorzieningen ook daadwerkelijk wordt voorzien in de bouwconcepten.

* Veerle Scheirs is doctoraatsonderzoeker, vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

1 Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden van 12 januari 2005, B.S. 1 februari 2005.

2 Voor een gedetailleerd overzicht van de argumentatie, zie onder meer Beyens en Janssens; Vermeulen; (meer impliciet komt dit ook terug in Snacken, Claus, Polfliet en Demeersman)

3 Re-integratie, normalisering, herstel, beperking detentieschade.

De basisuitgangspunten in de Basiswet en het Strategisch Plan zouden daarvoor echter nog verder moeten worden uitgewerkt en vertaald in concrete visies, doelstellingen en vervolgens in bouwprogramma's, alvorens tot de feitelijke bouw van nieuwe infrastructuur over te gaan. "Vandaag ontbreekt het nog aan deze visie", klinkt het echter meermaals doorheen de afzonderlijke teksten. Het is dus belangrijk niet over één nacht ijs te gaan om te vermijden dat gevangenissen al van bij hun ingebruikname verouderd of onaangepast zouden zijn. Verscheidende keren wordt verwezen naar het gebrek aan visie bij het uitdenken en bouwen van de nieuwe gevangenis van Hasselt met, nog geen vijf jaar na haar ingebruikname, een schromend tekort aan infrastructurele voorzieningen tot gevolg. 'Prison make, take a break'⁴ klinkt dan ook als een (zeer) terechte oproep aan de beleidsmakers. Daarnaast klinkt het pleidooi om trouw te blijven aan deze penologische overtuiging en niet, gestuurd door loutere pragmatische en/of (tijds)economische overwegingen, te opteren voor de 'goedkopere', negentiende-eeuwse Ducpétiaux gevangenis die in tegenstelling tot de huidige visie op detentie, gebaseerd is op eenzame opsluiting.

Het Scandinavische gevangenisconcept en de Oostenrijkse gevangenis Leoben worden meermaals als voorbeeld aangehaald. Müller bespreekt in haar bijdrage het gevangenisconcept van de Oostenrijkse gevangenis Leoben, tot stand gekomen na een zeer lang, intensief en multidisciplinair denkproces waarin een geïndividualiseerde en gedifferentieerde stafuitvoering en de idee van leefgroepen centraal staan. Ook door andere auteurs wordt meermaals gewezen op het belang van kleinschaligheid; een beperkt aantal gedetineerden ingedeeld in leefgroepen of wooneenheden. Snacken stelt in dit kader voor om kleine inrichtingen te bouwen, met een capaciteit tussen 50 en 150 gedetineerden, ingedeeld in leefeenheden met een opendeurregime en voldoende aanbod aan constructieve activiteiten. Het voorstel van Claus gaat nog iets verder. Naast het belang van kleinschaligheid, stelt hij een verdere classificatie⁵ naar problematiek voor en een geleidelijke overgang van detentie naar samenleving via zogenaamde 'huizen'. Ook Machiels ziet in het Scandinavische 'dorp achter muren'-model toekomst.

Naar samenwerking en partnership?

De bevoegdheidsverdeling, het overleg en de samenwerking tussen Justitie en de Vlaamse Gemeenschap

wordt in verscheidene bijdragen als pijnpunt aangehaald.⁶ Claus wijst op de polarisatie tussen veiligheid en hulpverlening die in dit kader gegenereerd wordt. Polfliet doet daarom een oproep om de Vlaamse overheid te betrekken bij de verdere uittekening van de plannen voor de nieuwe gevangenissen. Zoals hierboven aangehaald, heeft de infrastructuur een grote impact op het hulp- en dienstverleningsaanbod. Hij pleit ervoor de Vlaamse Gemeenschap als permanente en wezenlijke samenwerkingspartner te (h)erkennen en te betrekken bij het uittekenen van het nieuw gevangenismodel.⁷ Snacken gaat nog een stapje verder en stelt voor de penitentiaire administratie om te vormen tot een nieuwe structuur met gemengd bestuur tussen Justitie, Gemeenschappen en Gewesten, zodat er een gezamenlijk beleid kan gevoerd worden gericht op de implementatie van de doelstellingen uit de Basiswet. Demeersman doet de oproep om ook het lokale sociaal beleid, de steden en de gemeenten te responsabiliseren. Gevangenissen zijn nog te weinig ingebed in het lokaal beleid, waardoor ze pleit voor meer lokale verankering in lokale netwerken en structuren. Het opzet is een gevangenis die met twee voeten in de samenleving staat, als dus Demeersman.

De Minister aan het woord...

In één van de laatste teksten gaat Minister De Clerck in dialoog met Frederik Janssens over de nakende bouwplannen en de toekomst van het gevangeniswezen. De auteurs maken ons benieuwd; de Minister zou immers reageren op het verwijt dat hij het 'reductionistisch' beleid waarvan hij in 1996 nog een grote pleitbezorger was, laat varen. Helaas, ondanks de open en eerlijke discussie die doorheen het nummer gevoerd wordt, blijf ik als lezer in dit kader wat op mijn honger zitten. De antwoorden van de Minister zijn vaak oppervlakkig. Hij laat geenszins het achterste van zijn tong zien. Misschien zou een puur inhoudelijk debat achter gesloten deuren, zonder taperecorder of videocamera, wel tot meer diepgang (hebben) kunnen leiden.

Bijbouwen, bijbouwen, bijbouwen,...

"Mee reflecteren en je uitspreken over de gevangenis van de eenentwintigste eeuw heeft dan ook een wrange bijmaak. ... Het speelveld is immers afgebakend en de spelregels zijn gedictieerd. Er wordt bijgebouwd. Wie het spel meespeelt, dreigt daarvoor meer in de hoek voor uitbreiding van de

⁴ Titel van en citaat uit de tekst van Vermeulen (p. 24)

⁵ Devresse gaat in haar bijdrage specifiek in op het actueel gebrek aan penitentiaire classificatie (p. 33-38).

⁶ Voor meer informatie, zie onder meer Beyens en Janssens, Snacken, Claus, Polfliet en Demeersman.

⁷ De recente nota 'Straf- en Stafuitvoeringbeleid; overzicht en ontwikkeling' van Minister De Clerck, waarin hij voorstelt een interministerieel conferentie in dit kader te organiseren, is echter hoopvol.

gevangenis capaciteit te worden gedruimd. Maar kiezen om niet mee te spelen is bij voorbaat verliezen.”⁸

Dit themanummer prikkelt en triggert het debat over de gevangenis van de eenentwintigste eeuw. Ondanks de ontegensprekelijke meerwaarde van dit themanummer en het toch wel unieke forum dat gecreëerd werd, moet ik toegeven dat ik net als menig auteur⁹ in het themanummer lang heb geworsteld met de centrale vraag ‘hoe moeten deze nieuwe gevangenissen er uitzien?’ De discussie over de opportuniteit van de expansionistische beleidskeuze die vandaag gemaakt wordt, blijft immers fundamenteel. Zoals Snacken aangeeft, blijft de vrijheidsberoving in essentie een problematische reactie op criminaliteit. De gevangenispopulatie is bovendien meer dan de zuivere optelsom van het aantal gedetineerden, maar een product van beleidskeuzes; *“het resultaat van een wisselwerking tussen maatschappelijke en penale factoren, mee gemaakt*

en onder controle gehouden door een penaal beleid en een penale praktijk die dat beleid in uitvoering moet willen brengen.”¹⁰ Zoals Devresse terecht aangeeft, is enkel iets doen aan de opslagcapaciteit een zeer beperkte, zelfs contraproductieve maatregel.

Met een wrang gevoel denk ik terug aan de tekst die ik twee jaar geleden schreef over de duidelijk reductivistische en vooral zeer moedige beleids optie die de Schotse Minister van Justitie heeft genomen.¹¹ Durft België deze keuze ook te maken?, was de vraag die ik me toen stelde. Welnu, België heeft gekozen, zij het voor een totaal andere optie... Laat ons hopen dat men nu bereid is het debat ten gronde aan te gaan en de nodige investeringen te leveren met het oog op het humaniseren van de gevangenisstraf. Dit themanummer is hiertoe in ieder geval een prima aanzet...

⁸ Citaat uit de tekst van Demeersman, p 61.

⁹ Zie onder meer: Beyens en Janssens, Snacken, Devresse, Demeersman,...

¹⁰ Beyens, K., Snacken, S. en Eliarts, C. (1993). Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen (vol 26), Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint

¹¹ Scheirs, V. (2008). *Minder Kilts achter tralies. Het rapport ‘Scotland’s choice’ als basis voor een nieuwe koers in de Schotse penale politiek?*; Fatik, tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen, 120, 11-18; Scheirs, V. (2008). *Schotten kiezen voor minder cellen*, Fatik, tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen, 119, 3.

Open brief: FédéPA: de uitvoering van de autonome werkstraf in de dagelijkse praktijk

Heidi Barbieur*

Sinds 1996 hebben de diensten Alternatieve Ge-rechtelijke Maatregelen (hierna: omkaderingsdien-sten) netwerken tot stand gebracht met betrek-king tot de uitvoering van autonome werkstraffen en dienstverleningen. Eerst verenigden een aantal Waalse en Brusselse omkaderingsdiensten zich in een Netwerk van medewerkers (van 1996 tot 2001), een overlegplatform waar de diensten hun profes-sionele praktijken uitwisselden en samen zochten naar de beste oplossingen voor de verschillende problemen waarmee ze werden geconfronteerd. Omdat dit netwerk sinds enkele jaren niet meer ac-tief was, zijn de Waalse en Brusselse omkaderings-diensten in 2006 samengekomen om een document op te stellen dat de goede praktijken samenbun-delde: het draaiboek. Na verschillende gesprekken werd de dringende nood aan vertegenwoordiging duidelijk, en hebben deze diensten op 15 januari 2007 de Federatie van de Autonome Werkstraffen opgericht: de FédéPA. Vorig jaar werden de Vlaam-se omkaderingsdiensten eveneens betrokken bij de FédéPA. In totaal verenigt de FédéPA momenteel 18 omkaderingsdiensten¹ over heel België. Samen proberen we de positie van de AGM-diensten te versterken, de AGM-diensten in hun geheel te ver-teenwoordigen bij de bevoegde autoriteiten om oplossingen te vinden voor problemen waarmee we geconfronteerd worden.

Wettelijk kader

De omkaderingsdiensten werden opgericht naar aanleiding van de ministeriële omzendbrief van 12 september 1996.² Doorheen de jaren hielden ze zich

bezig met de bemiddeling, probatie, alternatieven voor de voorlopige hechtenis, diversie maatregelen voor minderjarigen en gratieverleningen. De wet van 17 april 2002³ voerde de autonome werkstraf in het repressieve arsenaal van het strafwetboek in, en de wet van 22 juni 2005⁴ de dienstverlening in het kader van de bemiddeling in strafzaken. Tegenwoordig organise-ren de omkaderingsdiensten enkel nog deze dienstver-leningen en de autonome werkstraffen.

De prestatie, uitgedrukt in een aantal te presteren uren, moet gebeuren ten bate van de gemeenschap en met het oog op het symbolische herstel van de schade berokkend aan de samenleving. Deze prestatie moet uitgevoerd worden in een openbare dienst of vereni-ging van openbaar nut zonder enig winstoogmerk.

Iedere justitiabele is onderworpen aan de wet van 4 augustus 1996⁵ die de werkgever verplicht een risico-analyse op te stellen, een eventueel medisch onder-zoek te voorzien en de nodige uitrusting te bezorgen voor de uitvoering van het werk (handschoenen, veiligheidsschoenen, werkbrokken, enz...). De konink-lijke besluiten van 28 mei 2003⁶ en 6 juli 2004⁷ werden binnen de FOD Justitie geïmplementeerd via interne dienstorders⁸. Uit deze dienstorders blijkt dat de FOD Justitie de prestatieplaats als werkgever van de justiti-abele beschouwt. Volgens de prestatieplaatsen zou de FOD Justitie de werkgever zijn.

Door dit onvolledige en onduidelijke wettelijke kader en het gebrek aan erkenning door de FOD Justitie als volwaardige externe partner, ondervinden de om-kaderingsdiensten nog steeds veel moeilijkheden in hun werking en wordt de goede organisatie van de prestatie belemmerd.

* Heidi Barbieur is voorzitter van de FédéPA.

1 Leden op 01/03/2010: AGM Beersel, AGM Geraardsbergen, AGM Maasmechelen, AGM Sint-Niklaas, Dienst Werkstraffen Geel, Dienst Werkstraffen Herentals, Dienst Werkstraffen Mol, Dienst Werkstraffen Turnhout, Project Alternatieve Sancties Gent, SEMJA Anderlecht, SEMJA Braine-l'Alleud, SEMJA Ixelles/AGM Elsene, SEMJA/AGM Evere, SEMJA Namur, SEMJA Sambreville, SEMJA Schaerbeek/AGM Schaarbeek, SEMJA Villers-la-Ville, Service Médian (Ans).

2 Ministeriële omzendbrief van 12 september 1996 ter vervanging van de omzendbrief van 7 maart 1995 betreffende de alternatieve maatregelen in uitvoering van het Globaal Plan, B.S. 29 november 1996.

3 Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, B.S. 7 mei 2002.

4 Wet van 22 juni 2005 tot wijziging van artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering, teneinde de dienstverlening opnieuw in te voeren in het kader van de bemiddeling in strafzaken, B.S. 27 juli 2005.

5 Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, B.S. 18 september 1996.

6 Koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers, B.S. 16 juni 2003.

7 Koninklijk besluit van 6 juli 2004 betreffende de werkkledij, B.S. 3 augustus 2004.

8 Federale Overheidsdienst Justitie, Dienst Justitiehuisen, Dienstorder 2006/2 betreffende de rechtspositie van de werkgestrafte, Brussel, 19 juli 1996. Federale Overheidsdienst Justitie, Dienst Justitiehuisen, Dienstorder 2006/3 betreffende de overeenkomsten werkstraf en dienstverlening, Brussel, 19 juli 1996.

Knelpunten

Het profiel van de justitiabelen in het kader van de autonome werkstraf en de dienstverlening

De organisatie van de prestatie noodzaakt een voorafgaandelijke analyse van het profiel van de justitiabele. Er wordt rekening gehouden met de competenties, de persoonlijkheid, de hindernissen voor de prestatie, de beschikbaarheden, ... De keuze van de prestatieplaats hangt onder andere af van de verenigbaarheid van het profiel van de justitiabele in haar geheel met de omgeving van de prestatieplaats. Dit werk vergt een expertise.

De autonome werkstraf is een alternatief werktuig dat erg in trek is, ze wordt om de haverklap uitgesproken. Het idee heeft haar aantrekkingskracht behouden, hoewel de toepassing haar nut verloren heeft. Inderdaad, door de lange periode die verstrijkt tussen enerzijds het plegen van de feiten en de gerechtelijke uitspraak; en anderzijds tussen de uitspraak en de uitvoering van de autonome werkstraf, kunnen de effectiviteit en het nut van de sanctie in vraag gesteld worden.

Er bestaat echter een aantal personen voor wie de autonome werkstraf ongepast blijkt door hun problematische profiel. Inderdaad, een zeker aantal justitiabelen stapelen werkelijk zware problemen op, zowel op sociaal, gerechtelijk als medisch vlak (verslavingen, mentale en fysieke pathologieën), dewelke vaak moeilijkheden veroorzaken in de dagelijkse omkadering. Proberen om een justitiabele met dergelijke problemen te begeleiden, brengt het risico met zich mee dat de prestatie mislukt, en brengt de samenwerking tussen de omkaderingsdiensten en de prestatieplaatsen in gevaar. De kans op mislukking is des te groter omdat er geen sociale begeleiding meer plaatsheeft die toelaat de maatregel tot een goed einde te brengen.

Het invoeren van een diepgaande en systematische sociale enquête vanaf het begin van de procedure, is volgens ons de enige manier om het mislukken van deze prestaties te vermijden. Dit zou weliswaar een bijkomende werklust met zich meebrengen ten hoofde van de justitiehuisen, maar het zou op lange termijn waarschijnlijk een beveiliging van het systeem mogelijk maken.

Een andere problematiek waarmee de omkaderingsdiensten worden geconfronteerd, is de onwetendheid over de feiten die het onderwerp van de maatregel uitmaken, evenals de antecedenten. Deze gerechtelijke antecedenten van de justitiabelen worden beschermd

door het beroepsgeheim waaraan de justitieassistenten gebonden zijn. Het is evenwel essentieel dat de omkaderingsdiensten toegang hebben tot alle componenten van het dossier om enerzijds de beste garantie te leveren aan de prestatieplaatsen en de risico's te beperken op het terrein, en anderzijds de goede afloop van de prestatie te verzekeren.

Het nut van de sanctie van de autonome werkstraf en de dienstverlening

Het aantal niet binnen de wettelijke termijn uitgevoerde prestaties is de laatste jaren sterk toegenomen. Om de achterstand weg te werken, werden bijkomende justitieassistenten aangeworven. Hoewel de achterstand daardoor op het justitiehuis is weggewerkt, is deze enkel verschoven naar de omkaderingsdiensten. Deze kunnen het verhoogde aantal dossiers niet verwerken wegens de verschillende problemen waarmee zij geconfronteerd worden. Het is pertinent het nut en de efficiëntie van de uitvoering van de prestatie gemiddeld 3 à 5 jaar na de feiten in vraag te stellen.

De laattijdige uitvoering van de werkstraf zorgt ervoor dat de symbolische sanctie van de justitiabele miskend wordt, op de achtergrond raakt en het verband met de feiten ontbreekt. Dit veroorzaakt een reëel verlies van het nut en zelfs ook de doelstellingen van de wetgever bij de creatie van de werkstraf. De werkstraf wordt op dat ogenblik een bijkomend object in het strafrechtelijke arsenaal, zonder werkelijk sociaal nut.

Werkingskosten van de prestatieplaatsen

Door het niet op zich nemen van de financiële last van de uitvoering van de prestaties, verhindert de FOD Justitie de goede werking van de omkaderingsdiensten. Als gevolg daarvan is het wachten om zijn prestatie uit te voeren de norm geworden.

Gezien deze moeilijkheden en onder druk van de niet-uitgevoerde of wachtende prestaties, heeft de Minister van Justitie een koninklijk besluit⁹ uitgevaardigd op 23 maart 2007. Dit KB geeft de FOD Justitie de mogelijkheid om de kosten terug te betalen die werden gemaakt door de prestatieplaatsen. Er is echter geen enkel ministerieel uitvoeringsbesluit dat dit KB aanvult met de uitvoeringsmodaliteiten, wat zodoende een wettelijke leegte omtrent deze materie nalaat.

Op dit ogenblik impliceert deze maatregel een niet te verwaarlozen financiële kost voor de prestatieplaatsen

⁹ Koninklijk Besluit van 23 maart 2007 betreffende de terugbetaling door de Federale Overheidsdienst Justitie van de kosten in het kader van de uitvoering van de werkstraf en de dienstverlening, B.S. 5 april 2007.

en de gemeenten die deze regelgeving naleven. Er mag niet vergeten worden dat de prestatieplaatsen en de gemeenten op vrijwillige basis meewerken aan dienstverleningen en autonome werkstraffen. Jammer genoeg zijn vele prestatieplaatsen ten gevolge van deze interne dienstorders gestopt met het onthaal van justitiabelen, omdat zij vaak niet beschikken over het budget om deze uitgaven te dekken. Sindsdien is het niet meer mogelijk om, zowel kwantitatief als kwalitatief, een stabiel netwerk van prestatieplaatsen te verzekeren waarin voor elke justitiabele een gepaste prestatieplaats gevonden kan worden.

Werkingskosten en subsidiëring van de omkaderingsdiensten

Momenteel wordt slechts een deel van de lonen van de werknemers van de omkaderingsdiensten gesubsidieerd door de FOD Justitie. Noch de anciënniteit en taalpremies, noch de werkingskosten van de omkaderingsdiensten worden ten laste genomen.

Het zijn de gemeentelijke administraties die de werkingskosten van de omkaderingsdiensten betalen (lokale, elektriciteit, bureaumateriaal, vervoersmiddelen, opleidingen, ...). We kennen de veelvoorkomende moeilijke budgettaire toestand van de gemeenten. Het is duidelijk dat het subsidiemechanisme herzien moet worden tot een coherent, gelijk en transparant geheel.

Wordt het dan ook geen tijd om het financiële aspect van een juridische maatregel ten laste te leggen van

degene die er exclusief verantwoordelijk voor is, te weten de Federale overheid en in het bijzonder de FOD Justitie?

Een ander probleem waarmee de omkaderingsdiensten geconfronteerd worden, is het feit dat het vaak meerdere jaren duurt om een subsidie toegekend te krijgen voor een nieuwe aanwerving, zowel voor een nieuw als voor een bestaand project.

Besluit

De omkaderingsdiensten worden geconfronteerd met verschillende problemen. De maatschappelijke realiteit zorgt ervoor dat er meer autonome werkstraffen en dienstverleningen worden uitgesproken (met steeds zwaardere profielen), zonder dat de omkaderingsdiensten van de FOD Justitie de logistieke steun en erkenning krijgen om een goede werking te verzekeren.

Het ontbreekt duidelijk aan een wettelijk kader voor de autonome werkstraf en de dienstverlening inzake het statuut, de werkingskosten en de subsidiëring van de omkaderingsdiensten en de prestatieplaatsen.

Er is dringend nood aan een reorganisatie van de autonome werkstraf en de dienstverlening op basis van gelijkheid, rationaliteit en wettelijkheid.

Geen schuld, wel straf - foto's Lieven Nollet

Een tentoonstelling met foto's van Lieven Nollet, een boek, een colloquium - 22 mei tot 2 sept. 2010

Oorverdovend stil

Hoewel de media af en toe bericht over de toestand van geïnterneerden in ons land en er een zeldzame keer zelfs goed nieuws te melden is, blijft het verder oorverdovend stil hierrond.

Guy Tegenbos in een commentaarstuk van De Standaard (30/1/2010): *"Als in de conferentie van de lokale besturen van de Raad van Europa een meerderheid van het tiental aanwezige leden vindt dat de drie balorige burgemeesters van enkele sterk verfranste Vlaamse gemeenten toch benoemd moeten worden, davert België op zijn grondvesten. Als het Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke Behandeling van dezelfde Raad van Europa België op de vingers tikt voor de mensonwaardige opsluiting van psychiatrische patiënten in gevangenissen, kraait er geen haan naar."*

Geen behandeling voor meer dan 1000 geïnterneerden

En nochtans is de toestand schrijnend te noemen. Ruim duizend mensen die door hun verstandelijke handicap of hun psychische ziekte een misdrijf pleegden, gaan niet naar een psychiatrisch centrum voor behandeling of naar een beveiligde instelling van justitie. Neen, ze worden opgesloten in de gewone gevangenissen, die overbevolkt zijn en waar ze amper behandeling krijgen. In een dossier in De Standaard spreekt men van de schandvlek van justitie (30/1/2010).

Kort samengevat komt de analyse van de journalisten Pieter Lesaffer en Filip Verhoest hierop neer. Allereerst: internering is een loterij. Gerechtspsychiater Johan Baekke zegt hierover: *"Er wordt ongemeen veel met de natte vinger gewerkt. Je kunt in de provincie Antwerpen geïnterneerd worden voor een misdrijf waarvoor je in West-Vlaanderen een gewone veroordeling oploopt."*

Ten tweede: internering is een vergeetput. Behandeling is er te weinig, de geïnterneerden begrijpen de maatregel in de gevangenis niet.

Ten slotte: de internering is het failliet van de psychiatrie. Forensisch psychiater Rudy Verelst: *"Veel geïnterneerden zijn al met de psychiatrie in contact gekomen voor ze hun misdrijf pleegden. De psychiaters die hen hebben behandeld, konden dus niet voorkomen dat ze een misdrijf pleegden. Is de psychiatrie dan wel goed bezig? Laten we patiënten niet te snel in de steek?"*

Geen schuld, wel straf!

De Gentse fotograaf Lieven Nollet sprak met geïnterneerden in verschillende gevangenissen (Brugge, Gent, Antwerpen), in instellingen van sociaal verweer (Turnhout, Paifve in Wallonië) en in psychiatrische cen-

tra met afdelingen voor geïnterneerden (Zelzate, Bierbeek) maar ook met hen die thuis zijn, vrij op proef en in ambulante begeleiding en portretteerde hen.

Geen schuld, wel straf richt zich in de eerste plaats tot de geïnterneerden zelf. Aan de hand van de foto's werden ze ertoe aangezet te praten over hun situatie, hun verleden, hun toekomst, de plaats die ze nog kunnen innemen in de maatschappij. Een groep geïnterneerden in Turnhout kreeg de mogelijkheid een workshop fotografie te volgen en zelf zijn omgeving te fotograferen. De foto's werden binnen en buiten de gevangenis tentoongesteld. Intussen ging het project ook van start in verschillende gevangenissen en psychiatrische centra.

Tentoonstelling

Een selectie van ruim 100 foto's uit de portrettenreeks zal vanaf 20 mei tot midden september tentoongesteld worden in het Museum Dr. Guislain te Gent. Een geluidsmontage met opgenomen gesprekken, een aantal foto's en filmpjes van geïnterneerden zelf worden aan de tentoonstelling toegevoegd. *Geen schuld, wel straf* is een aangrijpende reeks foto's en getuigenissen. Bij de tentoonstelling verschijnt een catalogus (N/F), 120 p. met de foto's van Lieven Nollet en teksten van onder andere juristen, hulpverleners, fotorecensenten,...

Colloquium op 20 mei

In de vorm van een colloquium worden een aantal goede praktijkvoorbeelden voorgesteld op het vlak van zorg voor geïnterneerden. Op het einde van het colloquium, dat eveneens doorgaat in het Museum Dr. Guislain, opent Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen de tentoonstelling.

Boek

Onder meer advocaat Walter van Steenbrugge en Johan De Vos plaatsen tekst bij de beelden die in de publicatie *Geen schuld, wel straf* centraal staan. In het boek staan ook enkele citaten van geïnterneerden en gezinsleden.

Het project wordt gerealiseerd door Lieven Nollet, het Museum Dr. Guislain, De Rode Antraciet, de Liga voor Mensenrechten, Federatie Similes, CGG vagga en de Vlaamse overheid, afdeling Welzijn en Samenleving.

Voor meer informatie en inschrijvingen voor het colloquium kan u terecht bij astrid@mensenrechten.be, tel 09 223 07 38. Op de website van het Museum Dr. Guislain kan je terecht voor alle info over de tentoonstelling, of bel naar 09 216 35 95.

www.museumdrguislain.be