

Tijdschrift

voor

Strafbeleid

en

Gevangeniswezen

# FATIK



31ste jaargang • oktober-november-december 2013 • nr. 140  
Driemaandelijks uitgave  
FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

<b>Inhoud</b>	<b>Editoriaal</b>	<b>3</b>
	• De schaamte voorbij <i>Chris Hermans</i>	
	<b>Artikel</b>	<b>6</b>
	• Gemeenschapsgerichte straffen doorheen de tijd: een overzicht aan de hand van cijfers <i>Liesbeth Wyseur</i>	
	• Een geïntegreerd drugsbeleid in de gevangenis: zorgen voor morgen <i>Louis Favril &amp; Freya Vander Laenen</i>	
	• De recente aanbeveling van de Raad van Europa inzake buitenlandse gedetineerden onder de loep genomen <i>Sonja Snacken, Steven De Ridder &amp; Diète Humblet</i>	
	• De besteding van het inkomen van werkende gedetineerden <i>Astrid Venturuzzo</i>	
	• Verslag Staten-Generaal Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen <i>Stefanie Gryson</i>	

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1  
Bg FATIK PA3A9108  
Afzendingadres: Liga voor Mensenrechten  
Gebroeders De Smetstraat 75  
9000 Gent  
V.U.: Jos Vander Velpen  
Gebroeders De Smetstraat 75  
9000 Gent



LIGA VOOR  
MENSENRECHTEN  
WWW.MENSENRECHTEN.BE

## FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en  
Gevangeniswezen  
Verschijnt vier keer per jaar  
31ste jaargang  
oktober-november-december 2013, nr. 140

ISSN 0772-5167

## Redactie

*Hoofredactie:* Tom Daems  
*Eindredactie:* Marion Van Hecke  
*Redactie:* Veerle Scheirs, Chris Hermans, Luc Robert, Karen Verpoest, Johan Baeke, Frederik Janssens, Neil Paterson, Ruben van den Aemele.

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](mailto:info@mensenrechten.be)  
website: [www.mensenrechten.be](http://www.mensenrechten.be)

## Redactionele samenwerking en disclaimer

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

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

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

## Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

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

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

## FATIK online

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

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

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

## Editoriaal

3

### De schaamte voorbij

*Chris Hermans*

## Artikel

6

### Gemeenschapsgerichte straffen doorheen de tijd: een overzicht aan de hand van cijfers

*Liesbeth Wyseur*

### Een geïntegreerd drugsbeleid in de gevangenis: zorgen voor morgen

*Louis Favril & Freya Vander Laenen*

### De recente aanbeveling van de Raad van Europa inzake buitenlandse gedetineerden onder de loep genomen

*Sonja Snacken, Steven De Ridder & Diète Humblet*

### De besteding van het inkomen van werkende gedetineerden

*Astrid Venturuzzo*

### Verslag Staten-Generaal Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

*Stefanie Gryson*

## De schaamte voorbij

### Het grondwettelijk hof schorst systematische naaktfouilles

Op 22 november jongstleden publiceerde het "Comité tegen folteren" (CAT) van de Verenigde Naties haar derde rapport over België<sup>1</sup>. Een deel van de kritieken en aanbevelingen kon men al voorspellen op basis van de uitvoerige rapporten van het binnen de Raad van Europa actieve "Comité ter preventie van foltering" (het CPT)<sup>2</sup>. Zo worden ook hier weer de gekende structurele problemen van ons gevangeniswezen blootgelegd: de aanhoudende overbevolking, het ontbreken van een formeel klachtenrecht bij een onafhankelijke instantie, de afwezigheid van een minimumdienstverlening en de voortdurende problematiek van de internering.

*Het CAT toont zich daarnaast ook bezorgd over de recente wijziging<sup>3</sup> in de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, die systematisch een volledige fouille op het lichaam voorschrijft na elk contact van de gedetineerde met de buitenwereld.*

*Le Comité exhorte l'Etat partie à annuler les dispositions de la Loi du 1 juillet 2013 qui permettent la réalisation des fouilles à corps systématiques. L'Etat partie devrait veiller à ce que les fouilles à corps soient effectuées seulement dans des cas exceptionnels et par les moyens les moins intrusifs et dans le plein respect de la dignité de la personne. L'État partie devrait veiller à adopter des directives précises et strictes pour limiter les fouilles à corps.<sup>4</sup>*

We brengen even in herinnering dat in de oude regeling fouilles op het lichaam enkel konden na een voorafgaandelijk schriftelijk bevel van de gevangenisdirecteur wanneer die van oordeel was dat een onderzoek aan de kledij niet volstond om "na te gaan of de gedetineerde in het bezit is van voorwerpen of substanties die verboden of gevaarlijk kunnen zijn." Probleem was echter dat een collectieve brief ook voor een onderzoek aan de kledij beval dat de gedetineerden zich dienden uit te kleden. Rechtspraak van de Raad van State beschouwde dit dan weer als een onderzoek op het lichaam waarvoor net een voorafgaand schriftelijk bevel van de directie nodig was. Omdat het aanpassen van die praktijk die teruggaat van voor de basiswet vooral voor de vakbonden moeilijk was, werd erop aangedrongen de wet dan maar aan te passen. Zo kon de praktijk van het systematisch fouilleren doorgaan en werd extra papierwerk vermeden. Het moest volgens Minister Turtelboom mogelijk zijn een gedetineerde te fouilleren "zonder een specifiek en individueel risico voor de orde en veiligheid te moeten aantonen"<sup>5</sup> De nieuwe regeling (art. 108, § 2) schrijft een fouille op het lichaam voor in volgende gevallen: (1) telkens wanneer de gedetineerde de gevangenis betreedt, nl. bij de opsluiting, na een verlof, een uitgaansvergunning of een beperkte detentie; (2) voorafgaand aan de plaatsing in de strafcel of veiligheidscel en (3) na een ongestoord of een tafelbezoek. Verdachten die recht hebben op een dagelijks tafelbezoek (art. 58 Basiswet) riskeren dus elke dag een naaktfouille te moeten ondergaan zonder dat daar een andere aanleiding toe is dan het feit bezoek te hebben ontvangen.

Hoe een dergelijke fouille in de praktijk dient te gebeuren wordt stapsgewijs beschreven in bijlage 3 van collectieve brief nr. 125 aan de gevangenisdirecties<sup>6</sup>.

- de gedetineerde wordt uitgenodigd zich volledig te ontkleden
- de beambte overhandigt hem een handdoek
- de gedetineerde wordt uitgenodigd om alle voorwerpen die hij op zich draagt te overhandigen
- de gedetineerde wordt uitgenodigd om zijn haar los te maken (in voorkomend geval) en door zijn haar te gaan

1 Nations Unies, Comité contre la torture (2013), Observations finales du troisième rapport périodique de la Belgique, Genève. [CAT/C/BEL/3/15826] [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BEL/CAT\\_C\\_BEL\\_CO-3\\_15826\\_F.doc](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BEL/CAT_C_BEL_CO-3_15826_F.doc)

2 Zie verschillende artikels in Fatik hierover: Daems, T. & Robert, L. (2009), Europees toezicht op vrijheidsberoving in België, Fatik nr. 123, p. 19-24; Hermans, C. (2010), Nihil sub sole novum: bedenkingen bij het 5<sup>de</sup> rapport van het CPT, Fatik nr. 128, p. 3-4; Hermans, C. (2010), Rapport CPT 2009, *ibid.*, p. 21-32; Daems, T. (2013), Montesquieu in Brussel: over het eerste ad hoc-bezoek van het Europese antifoltercomité aan België, Fatik nr. 137, p. 11-16.

3 Wet van 1 juli 2013 tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 6 september 2013. Voor een bespreking van deze wijzigingen zie: Hermans, C. (2013), Uitgekleed! De recente wijzigingen in de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden toegelicht. Fatik nr. 139, p. 5-10.

4 Nations Unies, o.c., p. 5 - § 16.

5 Parl. Doc. 53 2744/001, p. 5.

6 Meurisse, H. (2013), Collectieve Brief van van 6 september 2013: Onderzoek aan de kledij - fouillering op het lichaam - onderzoek van de verblijfsruimte. Deze brief heft de vorige werkwijze beschreven in collectieve brief nr. 86 van 19 februari 2007 op.

- de gedetineerde wordt uitgenodigd zijn voetzolen te tonen
- de beambte controleert de kledij grondig
- de beambte onderzoekt daarnaast op visuele wijze de mondholte, door de gedetineerde te vragen de mond te openen, en de andere zichtbare lichaamsholten
- de beambte vraagt de gedetineerde de handdoek weg te nemen
- de beambte vraagt de gedetineerde zijn rugzijde te tonen en zich voorover te buigen
- de beambte vraagt aan de gedetineerde om 360° rond te draaien
- de beambte vraagt de gedetineerde enkele malen door de knieën te buigen

Op 30 oktober 2013<sup>7</sup> schorstte het Grondwettelijk Hof het pas aangepaste artikel 108, §2, eerste lid van de basiswet. Het Hof zal zich binnen drie maanden ook uitspreken over de eventuele vernietiging van deze bepaling. Het Grondwettelijk Hof kan hiertoe besluiten indien een wettelijke bepaling in strijd is met fundamentele rechten die gewaarborgd zijn door de Grondwet of de Internationale Mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Het verzoek tot schorsing was ingediend<sup>8</sup> door Luc Lamine, emeritus hoogleraar in de rechten en voormalig adviseur van het Vlaams Belang. In deze ging hij in tegen zijn oude partij die zich over de wetswijziging tevreden had getoond<sup>9</sup>.

Om tot een schorsing te kunnen besluiten moeten “*ernstige middelen*” worden aangevoerd en moet de uitvoering van de bestreden bepaling aan de indiener “*een moeilijk te herstellen ernstig nadeel*” berokkenen.

De oud-hoogleraar toonde zijn belang bij de schorsing aan. Hij onderging een voorhechtenis van drie maanden en tien dagen en werd op 14 augustus 2008 door de Correctionele rechtbank van Leuven veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf maanden met probatie-uitstel voor het gedeelte van de straf dat de duur van de voorhechtenis overschrijdt. Omdat hij de voorwaarden verbonden aan dit uitstel niet had nageleefd, heeft de rechtbank op 27 april 2010 het probatie-uitstel herroepen waardoor het resterende gedeelte van zijn straf uitvoerbaar wordt. Hij verwacht dat hij weldra van het Leuvense parket een gevangenisbriefje zal ontvangen om het herroepen probatie-uitstel uit te zitten. Hij vreest dat hij bij het betreden van de gevangenis zal onderworpen worden aan een naaktfouille. Het Grondwettelijk Hof meent dat de schorsing gepast is omdat de heer Lamine “*een moeilijk te herstellen nadeel*” kan ondervinden bij de onmiddellijke uitvoering van de bestreden bepaling. Immers:

*“De onderwerping aan een foullering op het lichaam vormt een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit. De aard van de maatregel heeft bovendien tot gevolg dat die aantasting niet kan worden hersteld.”<sup>10</sup>*

Daarnaast heeft zij geoordeeld dat de middelen die hij aanvoert ernstig zijn. Hij betoogde dat de systematische lichaamsfouilles een schending vormen van het gelijkheidsbeginsel (art. 10), het non-discriminatiebeginsel (art. 11) en het recht op privacy (art. 22) zoals gewaarborgd door onze Grondwet. Daarnaast voerde hij een schending van art. 3 (verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen) en art. 8 (recht op privacy) van het EVRM aan. Deze artikelen worden volgens hem geschonden omdat het nieuwe wetsartikel in een aantal gevallen voorschrijft dat er “*altijd een foullering op het lichaam moet plaatsvinden, ook wanneer de noodzaak daarvan niet is aangetoond.*”<sup>11</sup>

In haar onderzoek van de aangevoerde middelen verwijst het Hof naar de verantwoording van de wetswijziging zoals uiteengezet in de memorie van toelichting<sup>12</sup>. Ook het advies van de Raad van State dat de wijziging sterk bekritiseerde wordt in de argumentatie betrokken. De Raad van State schreef dat het wetsontwerp de fouille als automatisme invoert in de drie genoemde gevallen. De fouille vindt niet meer plaats op grond van concrete en geïndividualiseerde indicaties, maar op grond van een algemeen geldende regel. Daar waar voorheen de wetgever “*de ontkleding tot op het naakte lichaam als een ernstige aantasting van de persoonlijke waardigheid*” beschouwde en ze daarom onderwierp aan de

7 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 143/2013 van 30 oktober 2013 – online te raadplegen op de website van het Grondwettelijke Hof, <http://www.const-court.be>.

Een uittreksel van het arrest verscheen in: Belgisch Staatsblad, d.d., 04-11-2013, p. 83411-83413.

8 Grondwettelijk Hof: Bericht voorgeschreven bij artikel 74 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, Belgisch Staatsblad, d.d. 30-09-2013, p. 68674.

9 Parl. Doc 53K2744/004, p. 5.

10 Grondwettelijk Hof, *ibidem*, p. 11.

11 Grondwettelijke Hof, o.c., p. 7.

12 Parl. Doc. 53 2744/001, p. 4-5.

voorafgaande toelating van de gevangenisdirecteur, wordt daar nu van afgeweken, maar zonder dit te verantwoorden.

*“Er wordt enkel op vage wijze verwezen naar de praktijk en de inefficiënte van het bestaande regime, waarbij gewag wordt gemaakt van het bestaan van ‘meerdere problemen.’”*

*Vraag is of het ontworpen artikel 108, § 2 eerste tot derde lid, de toest aan de grondrechten kan doorstaan.*<sup>13</sup>

De Raad van State adviseerde verder na onderzoek van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het voorgestelde artikel best zou worden aangevuld zodat er ruimte is

*voor een beoordeling in concreto die ertoe leidt dat wordt afgezien van de fouillering op het lichaam wanneer er manifest geen gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid bestaat. Aldus kunnen toepassingen worden vermeden die een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 van het EVRM inhouden.*<sup>14</sup>

Het Grondwettelijke Hof stelt vast dat de Wetgever het advies van de Raad van State niet volgde. Vervolgens gaat ze zelf in op recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over het onderzoek op het lichaam. Ze citeert daarbij een arrest dat tot schending van artikel 3 (EVRM) had besloten *“om reden dat een fouillering van die aard elke week, op systematische wijze, routinegewijs en zonder precieze verantwoording die te maken had met het gedrag van de verzoeker plaatsvond.”*<sup>15</sup>

Zelf concludeert het Grondwettelijk Hof dat door een stelselmatige fouille te voorzien de bestreden bepaling verder gaat dan strikt noodzakelijk is.

*“Er kan immers niet worden aangenomen dat elk van die situaties voor elke gedetineerde, een verhoogd risico voor de veiligheid of de orde in de gevangenis doet ontstaan. (...)”*

*“De bestreden bepaling lijkt derhalve, door in een stelselmatige fouillering te voorzien, zonder precieze verantwoording die te maken heeft met het gedrag van de gedetineerde, op discriminerende wijze afbreuk te doen aan het verbod om op een vernederende wijze te worden behandeld.”*<sup>16</sup>

Met dit arrest heeft het Grondwettelijk Hof althans voorlopig niet alleen verhinderd dat gedetineerden systematisch een vernederende behandeling moeten ondergaan, maar ook dat de basiswet onder het mom van de veiligheid verder wordt uitgekleeft. Deze schande en schaamte is voorlopig voorbij.

**Chris Hermans \***

<sup>13</sup> Parl. Doc. 53 2744/001, p. 18-19, - geciteerd in het arrest, Grondwettelijk Hof, o.c., p. 7.

<sup>14</sup> Parl. Doc. 53 2744/001, p. 21, - geciteerd in het arrest, Grondwettelijk Hof, o.c., p. 8.

<sup>15</sup> EHRM, arrest van 15 juni 2010, nr. 35555/03, Zaak Ciupercescu versus Roemenië, § 117, p. 26 – tekst te raadplegen op de website van het EHRM <http://www.echr.coe.int> – geciteerd in het arrest, Grondwettelijk Hof, o.c., p. 9.

<sup>16</sup> Arrest Grondwettelijk Hof, o.c., p. 10.

\* Chris Hermans is een lid van de redactie van Fatik.

## Gemeenschapsgerichte straffen doorheen de tijd: een overzicht aan de hand van cijfers

Liesbeth Wyseur \*

**In deze bijdrage worden aan de hand van cijfers de evoluties van de verschillende opdrachten van de justitiehuisen toegelicht. Door de intrede van SIPAR<sup>1</sup>, het registratiesysteem in de justitiehuisen en SOSIP, het registratiesysteem voor de dienst Slachtofferonthaal, is het sinds 2005 (en sinds 2007 voor SOSIP) mogelijk om dit soort cijfermatige analyses te maken en op te volgen. Sinds 2012 worden alle cijfers ook samengebracht in een intern en interactief informatieportaal, waardoor nog makkelijker analyses en bewerkingen mogelijk zijn.**

**De aandacht in het artikel gaat in het eerste deel naar globale overzichten en evoluties in de verschillende opdrachten. Het tweede deel behandelt de meer recente tendensen. Ten slotte komen de personeelsschommelingen aan bod.**

**Aan de hand van deze cijfers kunnen we de activiteiten van de justitiehuisen overzichtelijk weergeven. De cijfers geven een inzicht in wat er gepresteerd wordt. In deze bijdrage vertrekken we vanuit het jaarverslag 2012 dat recent werd uitgegeven en een hele reeks verhalen bevat, geschreven door de directies van de justitiehuisen. Achteraan geeft een cijfermatig overzicht meer inzicht in de nationale evolutie van de justitiehuisen. Deze bevindingen geven de aanzet tot de inhoud van dit artikel.**

### Permanente evoluties in haar korte bestaan

De justitiehuisen vormen sinds 2007 een apart directoraat-generaal, maar de geschiedenis van deze organisatie gaat veel verder.

De justitiehuisen kregen hun wettelijke basis in 1999. Het concept justitiehuisen werd echter al ingevoerd in 1996, in de nasleep van de Dutroux-affaire. De toenmalige regering nam de beslissing

tot oprichting van de justitiehuisen die de al bestaande diensten zoals de voormalige dienst Sociaal Werk, de probatiediensten, de maatschappelijk assistenten bij de Commissies tot bescherming van de Maatschappij en de dienst burgerlijke zaken, de diensten Slachtofferonthaal en de diensten Bemiddeling in Strafzaken zouden verenigen. Deze oprichting impliceerde een herschikking van het parajustitiële veld, dat tot dan erg versnipperd was. Met de oprichting werden enkele specifieke taken toegevoegd, zoals de eerstelijnswerking en de uitbreiding van de voorlichtingsopdrachten onder de vorm van advies aan de magistratuur voor de uitspraak van een straf. Vanaf 1998 werden ook de burgerrechtelijke opdrachten in jeugd en familiezaken overgedragen aan de justitiehuisen.<sup>2</sup>

### *Uitbreiding van het takenpakket van de justitiehuisen*

In het voorbije decennium kenden de justitiehuisen een flinke uitbreiding van het takenpakket.

De invoering van de werkstraf als autonome straf in 2002 had verregaande gevolgen. Veranderingen deden zich voor op het vlak van methodologie. De begeleidingstaak viel weg en de taak van een justitieassistent ten aanzien van een werkgestrafte werd beperkt tot de invulling en opvolging van de werkstraf. Op kwantitatief vlak was deze straf een succes.

De wet van 17 mei 2006 op de externe rechtspositie van veroordeelden zorgde voor een toename van het aantal opdrachten van voorlichting, begeleiding en/of opvolging, meer bepaald in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling en beperkte detentie.

Het elektronisch toezicht werd vanaf 2007 geïntegreerd als nieuwe opdracht. Deze opdracht is uitermate onderhevig aan veranderingen op vlak van reglementering evenals op inhoudelijk vlak. Deze beslissing bracht opnieuw gevolgen voor de methodologische aanpak van de justitieassistent

\* Liesbeth Wyseur is Attaché Directoraat-generaal Justitiehuisen.

<sup>1</sup> Zie ook het artikel van Alexia Jonckheere over SIPAR (2012) dat in 2012 is verschenen in *Fatik*. Informatica en (para)justitieel werk. De invloed van SIPAR op het (Para)justitieel werk in justitiehuisen. En vice versa. *Fatik*, 136, p. 5-9.

<sup>2</sup> L. Wyseur, (2012). *De evolutie naar één Directoraat-generaal Justitiehuisen, naar een eigen beleid*. In R. Roose, F. Vander Laenen, I. Aertsen en L. van Garssen, Handboek Forensisch Welzijnswerk, Ontwikkeling, beleid, organisatie en praktijk, *Academia Press, Gent*, p. 137-147.



met zich mee. De justitieassistent werd plots geconfronteerd met een meer punitieve en controlerende aanpak, in tegenstelling tot een responsabiliserende en emancipatorische aanpak die tot dan steeds gehanteerd werd. De instroom van dossiers elektronisch toezicht in de justitiehuizen kende eveneens een enorme stijging.

Sinds 1 januari 2010 kwam er een nieuwe vorm van burgerlijke opdracht bij: de justitiehuizen stonden vanaf dan in voor het maatschappelijk onderzoek in het kader van een binnenlandse adoptieprocedure, meer bepaald wanneer de jeugdrechtbank een beslissing wil nemen in het geval een ouder weigert zijn kind te laten adopteren.<sup>3</sup>

Niet alleen de uitbreiding van de bevoegdheden zorgde voor een stijging van het aantal dossiers, ook in verschillende opdrachten nam het aantal dossiers aanzienlijk toe. De justitiehuizen kregen over een periode van de eerste 10 jaar een aanzienlijke instroom van strafrechtelijke en burgerrechtelijke opdrachten te verwerken. De laatste jaren is er sprake van een significante daling in de meeste opdrachten. Later in deze bijdrage worden de evoluties verder uitgediept

Al deze veranderingen vroegen van de justitieassistenten veel flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Verschillende malen werden zij aangemaand bestaande werkmethodes te herzien en te veranderen en zich aan te passen aan veranderende penologische denkpatronen.

## *Cijfers dankzij SIPAR*

De justitiehuizen registreren alle activiteiten en dossiers sinds het begin van hun bestaan aan de hand van jaarlijkse invulstatistieken. Hierbij worden alle dossiers handmatig geteld en doorgegeven aan de centrale diensten. Vanaf 1 januari 2005 is SIPAR (Système Informatique Parajudiciaire) het registratiesysteem waarin elke justitieassistent verplicht zijn dossiers registreert en beheert (de registratie in SOSIP is verplicht vanaf 2007). In SIPAR registreert de justitieassistent alle ontvangen en alle afgesloten mandaten én de tussenkomsten die hij heeft vervuld. Er zijn specifieke tools geïntegreerd in SIPAR die door de directeurs van de justitiehuizen gebruikt kunnen worden als managementtool, om de werklast objectiever te kunnen evalueren.<sup>4</sup>

De juistheid van de gegevens is dus afhankelijk van een goede registratie door de justitieassistenten in SIPAR.

De invoering van een elektronisch registratiesysteem verliep echter niet van leien dakje, de justitieassistenten vertoonden weerstand en hadden het gevoel dat ze meer zouden gecontroleerd worden.<sup>5</sup> De registratie gebeurde zeker in het begin niet altijd even rigoureuus waardoor de cijfers van 2005 niet geheel betrouwbaar zijn. SIPAR is bovendien ook een werkinstrument dat door de jaren heen gewijzigd en geëvolueerd is. Veranderende wetgevingen, nieuwe opdrachten en andere registratiecategorieën maken dat bepaalde vergelijkingen doorheen de jaren moeilijk zijn.

In 2012 ontwikkelden de centrale diensten een interactief informatieportaal dat de directie en experts toelaat om permanent te beschikken over de werkingscijfers van de justitiehuizen. Het systeem beheert alle dossiers in alle justitiehuizen en maakt een constante monitoring mogelijk. Het laat toe dat directeurs en justitieassistenten samen kunnen streven naar een concreet doel, zoals de daling van de wachtlijsten.

Om de evoluties in de opdrachten binnen de justitiehuizen in kaart te brengen, wordt vaak gekeken naar de nieuwe, binnenkomende dossiers. Nieuwe dossiers zijn dossiers die tussen 1 januari en 31 december van elk jaar worden overgemaakt aan de justitiehuizen. Het aantal nieuwe dossiers dat in de justitiehuizen toekomt over een periode van meerdere jaren, zegt eerder iets over de mate waarin een opdrachtgevende instantie beroep doet op een bepaalde maatregel of straf dan wel over de reële werklast van de justitiehuizen. In dit laatste geval moet het aantal "lopende dossiers" worden gehanteerd. Het aantal lopende dossiers geeft het aantal actieve en het aantal dossiers op de wachtlijst weer. De wachtlijsten zijn de dossiers die binnengekomen zijn in de justitiehuizen, maar waar nog geen justitieassistent werd aangesteld. Deze indicatoren geven een beeld op de nationale situatie en de werklast binnen de justitiehuizen. Toch kan de situatie erg sterk verschillen tussen de justitiehuizen onderling, alsook op regionaal vlak en tussen Franstalige en Nederlandstalige justitiehuizen.

## *Flexibiliteit en aanpassingsvermogen om de instroom te beheersen*

De uitbreiding van het takenpakket en de stijging van het aantal dossiers in bijna elke opdracht vragen van de justitieassistenten en de directies van de justitiehuizen

3 L. Gyselincx, (2012), *Van overheidsreclassering naar Psychosociale Dienst en Dienst Justitiehuizen*, in R. Roose, F. Vander Laenen, I. Aertsen en L. van Garsse, Handboek Forensisch Welzijnswerk, Ontwikkeling, beleid, organisatie en praktijk, Academia Press, Gent, p. 59-69.

4 B. Van Boven, (2011). *Op welke manier dragen de beheersinstrumenten bij tot de professionalisering en de verbetering van de kwaliteit van de justitiehuizen als openbare dienst?* In FOD Justitie, 10 Jaar justitiehuizen, balans en perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2&3 december 2009. Brussel, p. 161.

5 A. Jonckheere, (2009). Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuizen. Onderzoeksrapport. Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Brussel, 111 p.

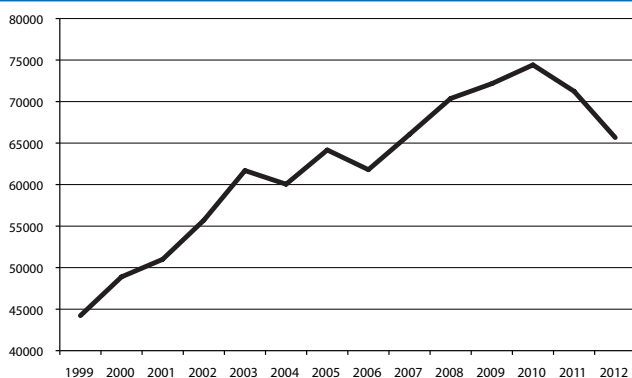
constante flexibiliteit. Directeurs beheren de instroom van dossiers, verdelen en herverdelen voortdurend het personeel over de verschillende opdrachten.

Justitieassistenten stelden zich in het verleden en ook nu dynamisch op, zijn solidair en springen bij wanneer een team de toestroom van dossiers niet meer de baas kan.<sup>6</sup>

Doel is aan de hand van onderstaande cijfers en figuren een gezicht te geven aan de veelheid en verscheidenheid van de opdrachten, door Sonja Snacken zeer mooi omschreven als een 'patchwork aan opdrachten'.<sup>7</sup> Naast de probatieopschorting en -uitstel, voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden, volgen justitieassistenten ook de vrijheid op proef op van geïnterneerden en zien ze toe op de uitvoering van de werkstraf en het elektronisch toezicht. Daarnaast begeleiden ze ook mensen in vrijheid onder voorwaarden, ondersteunen ze slachtoffers bij de dienst slachtofferonthaal en is er de eerstelijnswerking. De bemiddeling in strafzaken en de burgerlijke sociale studies in het kader van echtscheidingen en binnenlandse adopties zijn ook niet te verwaarlozen opdrachten. Justitieassistenten hebben te maken met een even grote verscheidenheid aan opdrachtgevers (onderzoekersrechters, vonnisrechters, strafuitvoeringsrechters, commissies, het Openbaar Ministerie, de penitentiaire instellingen, etc.). Ook de veelheid aan cliënten komt aan bod: veroordeelden, verdachten, geïnterneerden, slachtoffers en andere rechtzoekenden.

## Algemene ontwikkelingen

### Aantal nieuwe dossiers per jaar



Figuur 1: Evolutie van het aantal binnengekomen dossiers in de justitiehuizen tussen 1999 en 2012

Bron: Informatieportaal DGMJH, Invulstatistieken

In de figuur is te zien hoe het totale aantal nieuwe dossiers jaar na jaar stijgt tussen 1999 en 2010. In 2010 kent het Directoraat-generaal 68% meer nieuwe dossiers dan bij haar start in 1999. De laatste twee jaar, tussen 2010 en 2012 kennen de justitiehuizen een significante daling van 12% in het aantal nieuwe dossiers.<sup>8</sup>

Doorheen de gestage stijging van het aantal dossiers zien we een kleine terugval in 2004 en in 2006. De hapering in de stijgende lijn van 2004 kan te wijten zijn aan de overschakeling van de dienstverlening naar een autonome werkstraf. De dienstverlening was een vorm van werkstraf die kon worden opgelegd als voorwaarde bij een probatiemaatregel en werd vanaf 1 mei 2004 afgeschaft, waardoor de rechter vanaf dat moment niet meer beschikte over die mogelijkheid. Het duurde even voordat sommige rechters de weg naar de autonome werkstraf vonden.<sup>9</sup>

In 2006 gingen de Commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling over in een andere structuur, de strafuitvoeringsrechtbanken. Die nemen beslissingen tot toekenning of afwijzing van voorwaardelijke invrijheidstelling, beperkte detentie en elektronisch toezicht. De overgang kan een invloed gehad hebben op het aantal toegekende voorwaardelijke invrijheidstellingen en beperkte detenties.

In de voorbije jaren zijn de opdrachten die de opdrachtgevers toevertrouwen aan het DG Justitiehuizen sterk geëvolueerd. Het aantal maatschappelijke enquêtes en beknopte voorlichtingsverslagen nam toe, met vooral een sterke stijging vanaf 2006 tot en met 2010 van 51%. In 2011 daalde het aantal vragen met 7% ten opzichte van 2010 en ook in 2012 zette deze daling zich verder (-19% ten opzichte van 2010).

Een andere opvallende trend is de toename van de opdrachten inzake begeleiding, opvolging en bemiddeling in strafzaken met 109% tussen 1999 en 2010. In 2011 en 2012 ontvingen de justitiehuizen opnieuw minder begeleidingsdossiers, op twee jaar in totaal 19% minder dan in 2010.

Binnen de diensten slachtofferonthaal ontwaren we eenzelfde trend. Het aantal nieuwe dossiers per jaar steeg geleidelijk tussen 2001 en 2010 (na eerst een daling van 17% tussen 1999 en 2001) met 71%. Tussen 2010 en 2012 daalde het dossieraantal opnieuw met 16%.

Het aantal tussenkomsten in de eerstelijnswerking daalt jaar na jaar. In almaar meer justitiehuizen wordt deze opdracht verder afgebouwd omdat directeurs van

6 DG Justitiehuizen (2013), Activiteitenrapport 2012 Directoraat-generaal Justitiehuizen, Brussel, 124 p.

7 S. Snacken, (2011). *Perspectieven en uitdagingen voor de justitiehuizen. Synthese van het colloquium*. In FOD Justitie, 10 Jaar justitiehuizen, balans en perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2&3 december 2009. Brussel, p. 299.

8 A. Devos, (2011). *Balans van het tienjarig bestaan van de justitiehuizen en perspectieven voor de komende jaren*. In FOD Justitie, 10 Jaar justitiehuizen, balans en perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2&3 december 2009. Brussel, p. 36.

9 Koninklijk besluit van 18 juni 2003 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 april 2002 tot de invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele en politiezaken (BS, 17 juli 2003).



justitiehuisen keuzes moeten maken inzake personele inzet. Binnen de justitiehuisen werd immers de afspraak gemaakt dat dossiers in enkele andere sectoren zoals de voorwaardelijke invrijheidstelling en de vrijheid op proef met voorrang worden opgenomen. In deze bepaalde sectoren mag geen wachtlijst ontstaan.

Zoals hierboven aangehaald zegt het aantal nieuwe dossiers dat in de justitiehuisen toekomt over een periode van meerdere jaren iets over de mate waarin een opdrachtgevende instantie beroep doet op een bepaalde maatregel of straf. Een stijging van dat aantal dossiers in verscheidene opdrachten van de justitiehuisen tussen 1999 en 2010 duidt op het steeds toenemende belang van gemeenschapsgerichte straffen in het volledige straffenarsenaal.<sup>10</sup> De dalende trend die daarop volgt kan het effect zijn van de wachtlijsten die sinds enkele jaren werden opgebouwd. Vermoed wordt dat opdrachtgevers minder gebruik maken van bepaalde gemeenschapsgerichte straffen omwille van de wachttijden die zijn ontstaan, waardoor alternatieve straffen niet onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd.

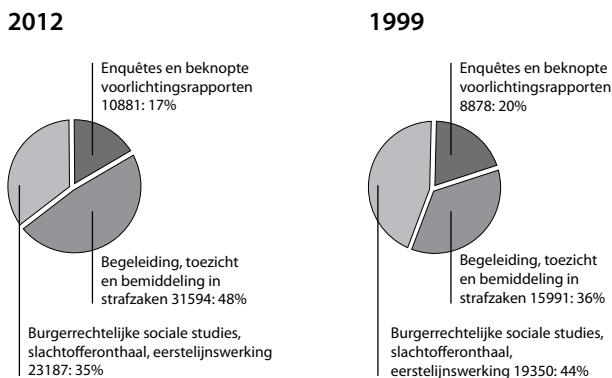
te wijten aan een daling van de eerstelijnswerking in de justitiehuisen. Het aandeel begeleidingen in strafrechtelijke dossiers is sterk gestegen.

## Voorlichtingsverslagen

Een voorlichtingsverslag of een maatschappelijke enquête of beknopt voorlichtingsrapport wordt opgesteld door een justitieassistent op vraag van een rechter, het Openbaar Ministerie of raadkamer of de directies van de penitentiaire instellingen. De rechter kan zich in het kader van de straftoemeting laten informeren over de sociale achtergrond van de dader en de haalbaarheid van een alternatieve straf.<sup>11</sup> Dit gebeurt dan in het kader van een uitspraak als bijvoorbeeld probatie of een werkstraf, maar kan ook gaan over de mogelijkheden tot penitentiair verlof, elektronisch toezicht of voorwaardelijke invrijheidstelling.

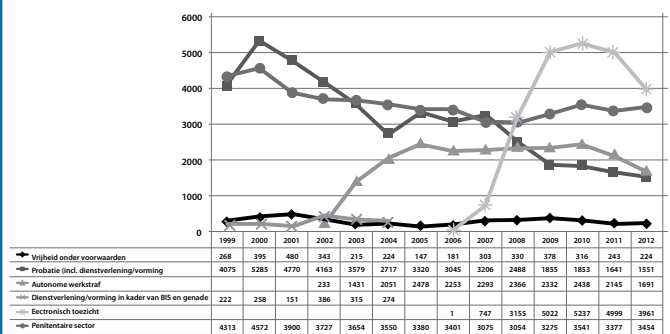
De voorlichtingsfunctie is voor de justitiehuisen een uiterst belangrijke taak. Ten dienste staan van de burger die in contact komt met justitie en het streven naar een menselijke justitie zijn twee missies die hoog in het vaandel worden gedragen. De voorlichtingstaken vormen bij uitstek het middel om ervoor te zorgen dat de burger die in contact komt met justitie geïnformeerd wordt over het proces waarin hij of zij verwickeld zit. Bovendien wordt door een enquête nagegaan of een bepaalde straf of maatregel al dan niet zinvol is.

Onderstaande figuren tonen aan in welke mate door de opdrachtgevers een beroep wordt gedaan op de justitiehuisen om een advies in te winnen.



Figuur 2: Verdeling van de dossiers 1999 en 2012 tussen strafrechtelijke enquêtes, begeleidingen en niet-strafrechtelijke opdrachten  
Bron: Informatieportaal DGMJH en Involstatistieken

Het grootste deel van de opdrachten in de justitiehuisen betreffen strafrechtelijke opdrachten (voorlichtingstaken en begeleidingen). Daarnaast spreken we over burgerlijke opdrachten, een verzamelnaam voor drie aparte opdrachten, met name de burgerlijke sociale studies, slachtofferonthaal en de eerstelijnswerking. De vergelijking tussen 1999 en 2012 toont aan dat het aandeel burgerlijke opdrachten in de beginjaren veel groter was dan nu het geval is. De strafrechtelijke opdrachten maakten in 1999 56% uit van het geheel. Die verhouding is in de jaren gewijzigd, waarbij het aantal niet-strafrechtelijke opdrachten gedaald is van 44% naar 35%. Deze daling is vooral



Figuur 3: Evolutie van de voorlichtingstaken van de justitiehuisen per opdracht tussen 1999 tot 2012  
Bron: Informatieportaal DGMJH en Involstatistieken

Deze figuur meet de evolutie van het aantal nieuwe voorlichtingsrapporten én de bovenstaande vergelijking tussen 1999 en 2012 (figuur 3) toont aan

10 L. Gyselinck, (2012), Van overheidsreclassering naar Psychosociale Dienst en Dienst Justitiehuisen, in R. Roose, F. Vander Laenen, I. Aertsen en L. van Garsse, Handboek Forensisch Welzijnswerk, Ontwikkeling, beleid, organisatie en praktijk, Academia Press, Gent, p. 64.

11 V. Scheirs, (2011), Het sociaal onderzoek, Perspectieven van rechters en justitieassistenten op de rol van sociale voorlichtingsrapporten in het kader van straf-toemeting, in FOD Justitie, 10 Jaar justitiehuisen, balans en perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2&3 december 2009. Brussel, p. 237-251.

dat inzake voorlichtingsverslagen voor de alternatieve vormen van strafuitvoering, zoals probatie en de autonome werkstraf, maar ook de enquêtes inzake de penitentiaire dossiers de laatste jaren een daling valt vast te stellen.

Deze algemene dalende tendens staat in schril contrast met de stijgende trend van het totaal aantal nieuwe dossiers dat in de justitiehuisen toekomt. Het wil zeggen dat voor een groeiend aantal nieuwe dossiers steeds minder maatschappelijke enquêtes worden aangevraagd.

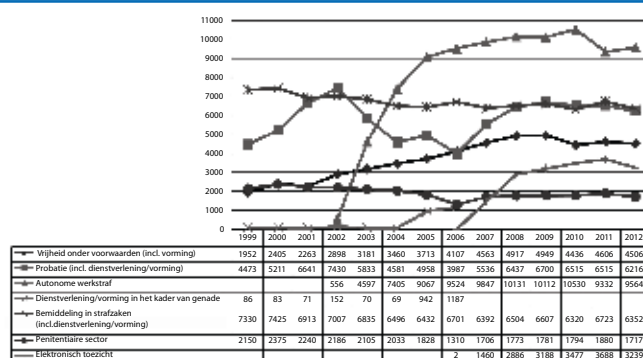
Het DG justitiehuisen is van mening dat voorlichtingsverslagen bijdragen aan een goede straftoemeting. In een aanzienlijk deel van de dossiers kan dit zorgen voor een betere aansluiting tussen de gepleegde feiten, de problematiek bij de verdachte en de straf en komt het dus een efficiënte en kostenbesparende justitie ten goede. Toch merken we in de praktijk dat de opdrachtgevers zo'n voorlichtingsverslag steeds minder aanvragen. Sensibilisering van de magistraten om hen het belang te tonen van de voorlichtingsrapporten blijft dus een steeds terugkerende taak voor de justitiehuisen.

De enquêtes voor het elektronisch toezicht, wat wettelijk verplicht was, laten een steile opgang zien sinds het elektronisch toezicht bij de justitiehuisen is gekomen. Dit heeft op korte tijd voor een lange wachtlijst gezorgd in een aantal justitiehuisen. De daling in 2012 is geheel te wijten aan de politieke beslissing om een omzendbrief elektronisch toezicht uit te vaardigen en deze systematische maatschappelijke enquête af te schaffen.<sup>12</sup> In 2013 werd dit principe van de afschaffing van de systematische enquête nog gehandhaafd. Tevens bestaat sindsdien de mogelijkheid voor de gevangenisdirecteur een maatschappelijke enquête aan te vragen indien die dat opportuun vindt. De lijn loopt in 2013 bijna recht naar de nullijn.

Het grootste deel van de enquêtes situeren zich bij de penitentiaire sector en het elektronisch toezicht. Deze situatie zal er het komende jaar compleet anders uitzien door de wijziging van de omzendbrief elektronisch toezicht waardoor de enquêtes enkel nog mogelijk zijn in een beperkt aantal gevallen.

### Magistraten spreken steeds vaker alternatieve straffen uit

Figuur 1 geeft het ontegensprekelijk aan: de justitiehuisen kregen de eerste tien jaren sinds het ontstaan steeds meer dossiers te verwerken. De stijging is vooral te situeren in een stijgend aantal begeleidingsdossiers.



Figuur 4: Evolutie van het aantal nieuwe opdrachten begeleiding, opvolging en bemiddeling in strafzaken per sector van 1999 tot 2012  
Bron: Informatieportaal DGMJH en invulstatistieken

De begeleidingen, opvolgingen en dossiers bemiddeling in strafzaken vertonen enkele opvallende trends. De meest opvallende is de evolutie van de werkstraf die sinds haar invoering een snelle stijging heeft gekend. In 2010 werden 129% meer werkstraffen uitgesproken dan in 2003, het eerste volledige kalenderjaar van de autonome werkstraf. Tussen 2007 en 2010 schommelde het aantal nieuwe werkstraffen per jaar rond 10.000. In 2011 is er een sterke daling, sindsdien een lichte stijging (2%). Dit wijst erop dat de werkstraf minder wordt uitgesproken dan enkele jaren geleden, mogelijk te wijten aan een negatieve invloed vanuit het bestaan van wachtlijsten bij de uitvoering van de werkstraf.

Het aantal nieuwe probatiemandaten kent een sterke stijging van 66% tussen 1999 en 2002, om dan weer quasi even sterk te dalen (46%) tussen 2003 en 2006. Die daling is voornamelijk te wijten aan de invoering van de werkstraf als autonome straf. Na 2006 wordt de probatiemaatregel opnieuw meer uitgesproken en dat blijft stabiel rond 6500 nieuwe dossiers per jaar gedurende de laatste vijf jaren (in 2012 een lichte daling van 4%). Ook op dat moment blijft het aantal nieuwe werkstraffen op een stabiele hoogte. De probatiemaatregel lijkt, naast de werkstraf, de laatste jaren een populaire alternatieve maatregel te zijn.

De maatregel vrijheid onder voorwaarden (VOV) kent sinds 1999 een constante stijging. Tussen 1999 en 2009 stijgt het aantal mandaten VOV met 153%. Behoudens een kleine daling na 2009 stabiliseert het aantal nieuwe dossiers vrijheid onder voorwaarden en blijft het de laatste jaren schommelen rond 4500. Uit de individuele jaarverslagen van de justitiehuisen blijkt dat de daling waarschijnlijk een gevolg is van het personeelstekort en het ontstaan van wachtlijsten binnen de justitiehuisen, waardoor begeleidingen in sommige arrondissementen niet onmiddellijk kunnen worden opgestart. Dit kan gevolgen hebben op de

<sup>12</sup> Ministeriële omzendbrief ET/SE-1 van 12 maart 2013 met betrekking tot de reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen waarvan het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt.

beslissingen van de opdrachtgevers. Jonckheere en Maes concludeerden in 2009 in een vergelijkend onderzoek naar VOV en de voorlopige hechtenis dat de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis afnam.<sup>13</sup> Volgens hen kan dit wijzen op het feit dat meer personen onder voorlopige hechtenis een maatregel VOV krijgen opgelegd in plaats van de hechtenis te verlengen. Deze evolutie kan een verklaring zijn voor de toename tussen 2001 en 2009 van het aantal nieuwe mandaten vrijheid onder voorwaarden.<sup>14</sup>

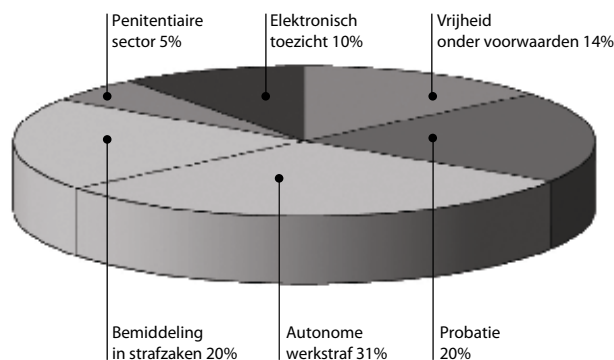
Alle penitentiaire begeleidingen kenden een daling in 2012. De daling is het grootst bij de voorlopige invrijheidstelling (-29%). Voorlopig is het onduidelijk waaraan deze daling te wijten is.

Wat het elektronisch toezicht betreft, vertoont de figuur een stijging sinds deze maatregel als nieuwe opdracht bij de justitiehuizen werd geïntegreerd, van 2007 tot en met 2011, van 152% (berekend sinds 2008, het eerste volledige jaar van elektronisch toezicht bij de justitiehuizen). Er werden in 2012 3239 dossiers elektronisch toezicht opgenomen in de justitiehuizen, wat een daling is van 12% ten opzichte van het voorgaande jaar.

In augustus 2012 startte, naast het klassieke elektronisch toezicht met enkelband het systeem van thuisdetentie met elektronisch toezicht via spraakherkenning. Dit houdt in dat mensen een korte gevangenisstraf tussen 6 en 8 maanden thuis kunnen uitzitten, met controle via een spraakherkenningssysteem. Zij worden hierbij niet begeleid door een justitieassistent. In 2012 gaat het over een 300-tal dossiers. Enkel het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht volgt deze dossiers op, waardoor dit cijfer niet in de databank van de justitiehuizen voorkomt.

In totaal startten 3561 nieuwe dossiers ET (klassiek elektronisch toezicht met enkelband én thuisdetentie) in 2012. De capaciteit van het NCET is in 2013 gevoelig opgetrokken. Er wordt voor dit jaar gestreefd naar 4700 nieuwe dossiers elektronisch toezicht. De minister heeft beslist dat dit aantal in 2014 nog zal verhoogd worden gezien de korte straffen tussen 4 en 6 maand vanaf 2014 zullen worden uitgevoerd.

In 2012 nam de werkstraf 31% in van de strafrechtelijke begeleidingsdossiers die in de justitiehuizen toekwamen. Het taartdiagram geeft aan dat de magistraten deze alternatieve straf het meest uitspreken. Probatie en bemiddeling in strafzaken maken elk 20% van het aantal nieuwe begeleidingsdossiers uit. Hoewel elektronisch toezicht in de media veel aandacht krijgt, toont de figuur aan dat het deze maatregel slechts 10% van de alternatieven uitmaakt.

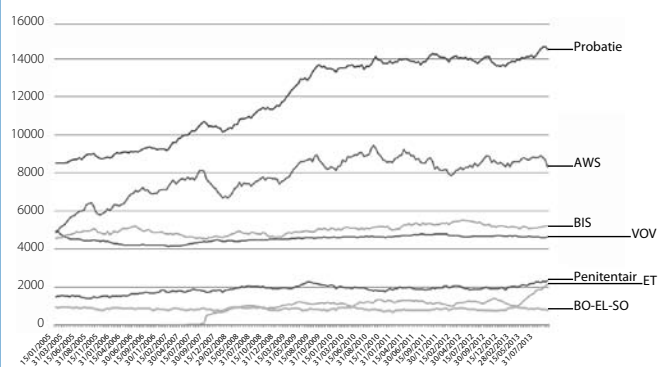


**Figuur 5: Verdeling van de nieuwe dossiers strafrechtelijke begeleidingen in 2012**

Bron: Informatieportaal DGMJH

## Reële werklast

Zoals in het begin aangehaald, weerspiegelt het aantal binnenkomende dossiers per jaar niet de reële werklast. Het aantal lopende mandaten doet dat wel. We baseren ons voor deze analyse op de cijfers uit SIPAR.



**Figuur 6: Overzicht van de actieve mandaten voor de verschillende strafrechtelijke en burgerrechtelijke begeleidingen en opvolgingen (2005 – 2013)**

Bron: Informatieportaal DGMJH

Wat de lopende dossiers betreft, komt uit de figuur naar voor dat bepaalde opdrachten in de justitiehuizen een enorme stijging kenden, zoals in de sector probatie, waar het aantal probatiebegeleidingen van iets meer dan 8000 actieve dossiers in 2005 naar momenteel meer dan 14000 actieve dossiers gestegen is. Dergelijke stijging doet zich niet alleen voor bij probatie, maar ook bij de autonome werkstraf, bemiddeling in strafzaken en vrijheid onder voorwaarden.

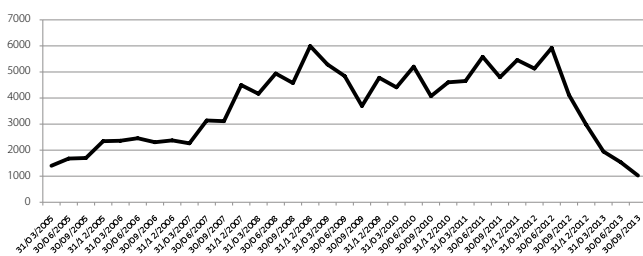
13 A. Jonckheere en E. Maes (2008). Opgesloten of vrij onder voorwaarden in het kader van het vooronderzoek in strafzaken? *Ongepubliceerd rapport*. Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

14 K. Claessens, L. Gyselinck & L. Wyseur (2010). Nederlandstalige justitiehuizen in Evolutie? Een kwantitatieve analyse van de toepassing van tien jaar vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen, *onuitg.*, Brussel, 129 p.

Het elektronisch toezicht vertoont vooral in 2013 een sterke stijging. De voorbije jaren is het gemiddeld aantal personen dat onder elektronisch toezicht staat (op dagbasis) systematisch gestegen. In 2009 staan er gemiddeld 871 personen per dag onder ET, in 2010 976, in 2011 1022, in 2012 2207. In 2013 zullen er gemiddeld 1300 mensen per dag hun gevangenisstraf onder deze vorm uitzitten.

## Recente tendensen

De laatste twee à drie jaren kent het DG Justitiehuisen nog enkele andere veranderingen. Een trendbreuk tekent zich af in het beleid ten aanzien van justitie, waarbij de klemtoon sterk ligt op het efficiënt maken van justitie en het uitvoeren van straffen. Justitie zit immers opgezadeld met een historische last. De capaciteit van de gevangnissen voldoet al decennia niet meer en de overbevolking heeft historische proporties aangenomen. Ook de justitiehuisen zien het aantal binnenkomende dossiers en het aantal lopende dossiers jaar na jaar stijgen. De laatste jaren werden in de justitiehuisen wachtlijsten gecreëerd, die in 2012 een hoogtepunt bereikten. Deze regering focust in haar beleidsplan zeer sterk op de strafuitvoering. Enerzijds is ze gericht op het creëren van gevangenisplaatsen om de capaciteit van de gevangnissen te verhogen. Anderzijds zet ze in op de alternatieve straffen. Wat de justitiehuisen betreft, concentreert het huidige beleid zich vooral op het wegwerken van wachtlijsten die zich bevinden in drie sectoren, de werkstraf (de grootste sector met 10000 nieuwe dossiers per jaar), de probatie en het elektronisch toezicht.



**Figuur 7: Evolutie van de totale wachtlijst in de justitiehuisen (voorlichtingsopdrachten, burgerlijke en strafrechtelijke opdrachten)**

Bron: Informatieportaal DGMJH

De wachtlijst bereikte een piek eind 2008 en opnieuw in de zomer van 2012 (met ongeveer 6000 dossiers op de wachtlijst. Het betreft hier zowel enquêtes als strafrechtelijke begeleidingsdossiers en burgerlijke opdrachten). De piek in de zomer van 2012 werd veroorzaakt door de zware besparingen die worden doorgevoerd in de federale overheidsdiensten, waaronder ook justitie. Een aantal contractuele

justitieassistenten verloor hierbij zijn of haar job. De besparingsoperatie van mei 2012 leidde tot een stijging van het aantal dossiers dat niet meer kon opgenomen worden. Verschillende justitiehuisen werden zo verplicht in bepaalde werksectoren (bijna) alle nieuwe dossiers op wachtlijst te zetten omdat de lopende dossiers dienden verdeeld te worden over een kleiner aantal justitieassistenten.

De lage personeelsbezetting maakt het zeer moeilijk om de grote stijging van de opdrachten in de laatste jaren op te nemen. De wachtlijsten bevonden zich voornamelijk in de sectoren werkstraf, elektronisch toezicht en probatie.

Naar aanleiding van een beslissing van de Ministerraad verkreeg het DG Justitiehuisen in augustus 2012 middelen om nog een aantal contractuele medewerkers te behouden en om de wachtlijsten in bepaalde sectoren weg te werken. Hiertoe werd een actieplan opgesteld, dat zich richt op twee facetten: (1) de bijkomende aanwervingen bieden een aantal mogelijkheden om een inhaaloperatie te doen inzake de verdeling van extra opdrachten en (2) een aantal wijzigingen inzake de aanpak van het elektronisch toezicht laten toe bijkomend te besparen op de personeelsinzet in deze werksector. De nieuwe ministeriële omzendbrief elektronisch toezicht (waarvan hierboven sprake) bepaalt immers het schrappen van de systematische maatschappelijke enquête. De ministeriële omzendbrief ging van kracht in maart 2013, maar sinds het najaar van 2012 werden er geen nieuwe maatschappelijke enquêtes meer uitgevoerd.

De maatregelen lijken eenvoudig, maar de concrete uitvoering ervan vroeg opnieuw bijzonder veel inspanningen van justitieassistenten en van de directies. Bovendien kunnen vragen gesteld worden over de wijze waarop de dossiers moeten worden opgenomen en over de mogelijkheden van de justitieassistenten om alle justitiabelen op een rigoureuze manier te begeleiden bij de uitvoering van de justitiële maatregel of straf.

### Het actieplan

Het gevolg van deze beslissingen laat niet lang op zich wachten. De wachtlijst van alle begeleidingsopdrachten en voorlichtingsrapporten daalde razendsnel, van meer dan 6000 dossiers tot 1025 dossiers, een daling van 84% in 13 maanden tijd. In augustus 2012 zien we een snelle daling (start van het actieplan). Er zet zich opnieuw een sterke daling in verder in het najaar (oktober – november), op het moment dat het elektronisch toezicht verandert (door het wegvallen van administratieve taken voor justitieassistenten, zoals het opstellen van uurroosters). Eind september 2013 staan nog een 1000-tal dossiers

op de wachtlijst wat neerkomt op gemiddeld 37 dossiers per justitiehuis. Hier is sprake van een operationele reserve, met andere woorden, dat is de normale maandelijkse instroom van dossiers.

Het is tegelijk erg duidelijk geworden dat een stabiel personeelsbestand een bepalende en noodzakelijke factor blijkt te zijn. Wanneer in een justitiehuis plots enkele personeelsleden tegelijk wegvallen, is er een reëel risico dat bepaalde wachtlijsten op korte tijd immens stijgen. Het blijft dus een bijzonder broos evenwicht.

## Personeelsbestand toegenomen

Gezien de grote stijging van het aantal binnenkomende dossiers, kan ook het personeelsaantal niet achterop blijven.

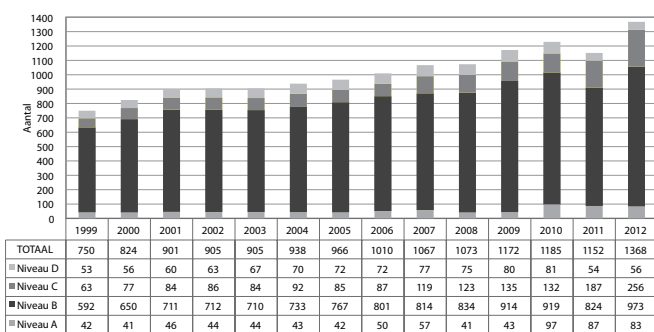
De afgelopen 13 jaar steeg het aantal personeelsleden bij het DG justitiehuis met 82%, van 750 personeelsleden in 1999 naar 1368 in 2012. In vergelijking met het totaal werd het aandeel van onthaalbeambten en het onderhoudspersoneel (niveau D) kleiner. We stellen vast dat verhoudingsgewijs het aantal administratieve assistenten (niveau C) meer dan verdubbeld is. Het aandeel justitieassistenten (niveau B) daalde van 79% naar 71%.<sup>15</sup> De voorbije jaren is de nood aan meer administratieve assistenten gegroeid omdat zij ook worden ingezet voor de registratie van nieuwe en afgeronde dossiers in het registratiesysteem SIPAR. Vaak nemen administratieve assistenten ook taken op in de administratie van opdrachtgevers, zoals de probatiecommissie. Het aandeel van de personeelsleden van het niveau A (directeurs, managers kernprocessen, attachés) bleef stabiel.

De figuur geeft de evolutie van het aantal personeelsleden weer in absolute cijfers. Het aantal is eerst toegenomen, kende een terugval in 2011 en een sterke stijging in 2012. Globaal genomen is het aantal administratief assistenten verviervoudigd, het aantal justitieassistenten is met 64% toegenomen. Het aantal personeelsleden niveau A is lange tijd op hetzelfde niveau gebleven. In 2010 werd een inhaalbeweging gemaakt, toen verscheidene attachés werden aangetrokken in de centrale diensten. Besparingen (al verscheidene jaren doorgevoerd in de centrale diensten en de justitiehuisen) betreffen het niet vervangen van onder andere deeltijds werkenden en zwangerschapsverloven. Dat worden opeens duidelijk in de cijfers van het jaar 2011. De toename in 2012 is vooral te wijten aan het feit dat het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht zich uitbreidde. Zij zagen de dienst monitoring die de alarmen beheert en de mobiele equipe gevoelig uitbreiden om het stijgend aantal onder elektronisch toezichtgestelden te kunnen opvolgen.<sup>16</sup> Daarnaast zorgden de extra toegekende middelen in juli 2012 ervoor dat contractuele justitieassistenten in vervangingscontracten konden blijven en dat nog 33 contractuele justitieassistenten werden aangeworven. Eind 2012 werden nog eens 11 justitieassistenten aangeworven.

Kenmerkend voor de justitiehuisen is de oververtegenwoordiging van vrouwelijke personeelsleden. Ongeveer 75% van het personeel bestaat uit vrouwen. Bij de justitieassistenten (niveau B) zijn er meer dan 80% vrouwen.<sup>17</sup> De justitiehuisen kennen een groot aantal deeltijds werkenden onder de personeelsleden. Dit loopt aan Vlaamse kant zelfs op tot 55 procent deeltijds werkenden. Ook aan Franstalige zijde zijn er meer dan 30 procent deeltijds werkenden.

## Besluit

Deze bijdrage geeft een overzicht van de cijfers aangaande de verscheidene opdrachten van de justitiehuisen sinds hun ontstaan tot nu. Opmerkelijk is de belangrijke stijging van het aantal dossiers dat de justitiehuisen binnenkwam tussen 1999 en 2010. Na 2010 vond er een gevoelige daling plaats in een groot aantal opdrachten. Cijfers over de actieve dossiers en de wachtlijsten maken duidelijk dat de werklust nagenoeg is blijven stijgen doorheen de jaren. Belangrijke ingrepen zoals bijkomend personeel en een actieplan hebben ervoor gezorgd dat in 2012 en 2013 de wachtlijsten quasi volledig werden weggewerkt.



**Figuur 8: Evolutie van het personeelsbestand van de justitiehuisen tussen 1999 en 2012**

Bron: Informatieportaal DG MJH

15 A. Devos, (2011). *Balans van het tienjarig bestaan van de justitiehuisen en perspectieven voor de komende jaren*, in FOD Justitie, 10 Jaar justitiehuisen, balans en perspectieven. Congresverslagboek colloquium 2&3 december 2009. Brussel, 2010, p. 33-37.

16 DG Justitiehuisen (2013). *Activiteitenrapport 2012* Directoraat-generaal Justitiehuisen, Brussel, 124 p.

17 FOD Justitie (2013). *Jaarverslag van de FOD Justitie 2012, Verdeling mannen en vrouwen per entiteit*, p. 79.



De justitiehuisen vormen een organisatie die sinds haar bestaan bijna doorlopend veranderingen heeft gekend. Steeds meer opdrachten en de stijgende toestroom van dossiers in de justitiehuisen vragen van haar personeelsleden enorm veel flexibiliteit en aanpassingsvermogen, zowel inzake de werkmethodes als inzake het aantal justitiabelen die een justitieassistent begeleidt.

We kunnen stellen dat in het dagdagelijkse werk van de justitieassistent het niet de cijfers zijn die tellen, maar wel de man of vrouw die daadwerkelijk voor de justitieassistent zit. Die persoon, die (meestal) onzacht met justitie in aanraking is gekomen, zit daar met een eigen problematiek en zoekt naar een manier om met

de 'veroordeling' door justitie en door de maatschappij om te gaan, dit te integreren in zijn leven. Het is net dit laatste wat 'het leven zoals het is' binnen de justitiehuisen bepaalt.

Het gevaar te veel te focussen op de cijfers is dat de inhoudelijke aspecten van het begeleidingswerk op de achtergrond geraken. Een begeleiding van een justitiabele vraagt vooral veel tijd en luisterbereidheid van een justitieassistent. Doel is dat de justitieassistent samen met de justitiabele op zoek gaat naar wat die persoon echt blijkt nodig te hebben om af te zien van het verder plegen van criminele activiteiten. Dit verhaal achter de cijfers mag niet bedolven raken onder de aandacht voor de cijfers.



## Een geïntegreerd drugsbeleid in de gevangenis: zorgen voor morgen

Louis Favril & Freya Vander Laenen \*

**Een drugsvrije samenleving is een utopie. Dit blijkt ook het geval te zijn wat betreft de gevangenen. Uit onderzoek in België<sup>1</sup> blijkt dat 60% van de gedetineerden ooit in hun leven een illegale drug gebruikt hebben, en dat een derde van de gedetineerden een verboden middel gebruikt heeft tijdens de huidige detentie. Opmerkelijk is dat 11% van de ooit-druggebruikers voor het eerst heroïne begint te gebruiken in de gevangenis.**

**Deze problematiek werd in 2006 onder de aandacht gebracht door de ministeriële omzendbrief rond de drugproblematiek in de gevangenen.<sup>2</sup> Hiermee werd het belang van een geïntegreerd penitentiair drugsbeleid ook formeel onderkend. Het was echter wachten tot 2009 vooraleer vanuit Justitie financiële middelen werden vrijgemaakt om dit penitentiair drugbeleid te vertalen naar concrete initiatieven.<sup>3</sup> Hierbij werden diverse maatregelen gerealiseerd, met als doel zowel het aanbod (via repressieve maatregelen) als de vraag (via sensibiliseringscampagnes en drugbegeleiding voor gedetineerden) naar drugs in de gevangenen te beperken.**

Een centraal kenmerk van een geïntegreerd drugsbeleid is de analyse van het drugsprobleem via monitoring en het betrekken van de doelgroep (in dit geval gedetineerden) bij het ontwikkelen van het beleid.<sup>4</sup> Om op een onderbouwde manier een antwoord te kunnen geven op de problemen van gedetineerden, is het in kaart brengen van hun ervaringen en noden essentieel.

De doelstelling van deze studie was dan ook een antwoord te krijgen op volgende onderzoeksvragen: Wat is de perceptie van gedetineerden op het huidige drugsbeleid binnen de gevangenis? Wat zijn de noden en behoeften van gedetineerden betreffende repressie, preventie, drughulpverlening, en harm reduction?

### Methodologie

Het centrale doel van dit exploratief onderzoek was zicht te krijgen op de noden en behoeften van gedetineerden inzake het penitentiair drugsbeleid. Dit onderzoek werd uitgevoerd tussen februari tot april 2013 in de gevangenis van Gent, waar alle participanten op dat moment verbleven.

In het onderzoek werd geopteerd voor een kwalitatieve benadering omdat de focus van het onderzoek lag op de ervaringen en standpunten van de participanten en gezien de gevoelige aard van het onderwerp.<sup>5</sup> Hiervoor werden kwalitatieve semi-gestructureerde interviews afgenomen.

Op basis van bestaand onderzoek rond drugsbeleid binnen de penitentiaire context<sup>6</sup> werd een semi-gestructureerde vragenlijst opgesteld. Via face-to-face interviews werden de ervaringen van de gedetineerden met het penitentiair drugsbeleid bevestigd, en werd tevens gepeild naar de noden van de gedetineerden omtrent repressie, preventie, hulpverlening en *harm reduction* inzake het drugsbeleid binnen de context van detentie.

Bij de selectie van de respondenten werd een beperkt aantal exclusiecriteria gehanteerd, met name het niet beschikken over voldoende cognitieve capaciteiten of de onmogelijkheid om een gesprek te voeren in het Nederlands. Voor het onderzoek werd een zo divers mogelijk samengestelde steekproef bevestigd<sup>7</sup>, rekening houdend met een optimale spreiding op het vlak van demografische (leeftijd en geslacht) en juridische (statuut) kenmerken. Daarom werden de gedetineerden door de onderzoeker persoonlijk benaderd met de vraag om te participeren in de studie. Bij de initiële rekrutering werden 27 gedetineerden (veroordeelden, beklaagden en geïnterneerden) gecontacteerd. 19 gedetineerden waren bereid mee te werken aan het onderzoek. Acht potentiële respondenten wensten niet deel te nemen. Drie van deze gedetineerden vertoonden geen interesse; voor 5 gedetineerden was wantrouwen ten aanzien

\* Louis Favril is Master in de klinische psychologie en bachelor in de criminologie, Universiteit Gent

Freya Vander Laenen is hoofddocent criminologie, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent

1 S. Van Malderen, L. Pauwels, C. Walthoff-Borm, P. Glibert en S. Todts, Druggebruik in Belgische gevangenen. Monitoring van gezondheidsrisico's 2010, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2011.

2 Ministeriële Omzendbrief nr. 1785 van 18 juli 2006 met betrekking tot de drugproblematiek in de gevangenen, niet gepubliceerde omzendbrief.

3 S. Van Malderen, "Drugs in de gevangenen", AnD 2013, 1, 11-12, [http://www.vad.be/media/1336114/andnieuwbr1\\_2013\\_lr.pdf](http://www.vad.be/media/1336114/andnieuwbr1_2013_lr.pdf)

4 F. Vander Laenen, L. Vandam en C. Colman, "Met velen aan de tafel: Goede voorbeelden van een integraal en geïntegreerd drugbeleid", Tijdschrift Verslaving 2010, 6, 54-71.

5 T. Decorte en D. Zaitch (eds.), Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie, Leuven, Acco, 2009.

6 J. Keene, "Drug misuse in prison: views from inside: a quality study of prison staff and inmates", The Howard Journal 1997, 36(1), 28-41.

7 D.E. Polkinghorne, "Language and meaning: Data collection in qualitative research", Journal of Counseling Psychology, 2005, 52(2), 137-145.

van het doel van de studie een reden om niet te participeren.<sup>8</sup> Van de 19 respondenten die aanvankelijk hun toestemming gaven om te participeren haakten 3 respondenten af.<sup>9</sup> Bovendien kwamen drie van de afgenomen interviews niet in aanmerking voor analyse.<sup>10</sup> De gemiddelde duur van de 13 interviews bedroeg 34 minuten (range 16-48).

De definitieve steekproef van de studie omvatte dertien gedetineerden, waarvan drie vrouwen. De gemiddelde leeftijd van de participanten was 31,4 jaar (range 22-53). Allen gaven aan een voorgeschiedenis van druggebruik of -verslaving te hebben.

De interviews vonden plaats in een afgesloten lokaal binnen de gevangenis. Om de privacy van de respondenten te vrijwaren waren noch medegedetineerden, noch personeelsleden in de ruimte aanwezig. Voorafgaand aan het interview werd de hoedanigheid van de onderzoeker als student uiteengezet. Dit had als doel om de onafhankelijkheid ten aanzien van de directie en andere diensten binnen de gevangenis te expliciteren. Daarenboven verzekerde de informed consent de participanten van vertrouwelijkheid en anonimiteit van de verzamelde gegevens. De deelname aan het interview gebeurde steeds op vrijwillige basis en allen konden het interview beëindigen wanneer ze dit wilden.

Deze interviews, opgenomen door middel van een dictafoon, werden kort na afname letterlijk en volledig uitgetypt. Vervolgens werden de getranscribeerde interview-gegevens voor analyse ingevoerd in het kwalitatief softwareprogramma NVivo 10, hetgeen bijdraagt tot de systematiek waarmee de codering plaatsvindt.<sup>11</sup> Dergelijke aanpak laat toe om een codeboom op te stellen, wat de transparantie van de data-interpretatie bevordert. Bij de presentatie van deze onderzoeksresultaten wordt de volgorde gerespecteerd van het -aflopende- belang dat de gedetineerden hechten aan de diverse pijlers. Citaten worden ter illustratie uit de interviews opgenomen.

## Resultaten

### Drugs en druggebruik

Alle respondenten in het onderzoek geven aan in het verleden drugs te hebben gebruikt, zowel binnen de gevangenis als daarbuiten. Wanneer werd gepeild naar het huidig druggebruik -tijdens de detentieperiode- kon een onderscheid worden gemaakt tussen actuele gebruikers (N=8) en niet-gebruikers (N=5).

### Ervaring met het huidig drugsbeleid

#### Hulpverlening

Het is opvallend dat een groot deel (N=9) van de gedetineerden aanhaalt dat er weinig tot geen mogelijkheid bestaat tot (drug)hulpverlening binnen de gevangenis, een vaststelling die ook in 2009 naar boven kwam in dezelfde setting.<sup>12</sup> De zorgequipe werd door de geïnterneerden wel aangehaald, maar de hulpverlening door de zorgequipe is minimaal. De PSD zien de gedetineerden niet als een (mogelijke) bron van drughulpverlening. Twee diensten werden wel geregeld aangehaald, namelijk het *Centraal Aanmeldingspunt (CAP)*<sup>13</sup> en het *Centrum Geestelijke Gezondheidszorg (CGG)*<sup>14</sup>.

Acht gedetineerden geven aan ervaring te hebben met de werking van het CAP, al is dit eerder op een negatieve dan positieve wijze. Hoewel deze personen relatief tevreden zijn over de inhoudelijke werking van de dienst, worden de lange wachttijden om op gesprek te kunnen gaan (N=5), alsook de beperkte duur van de gesprekken (N=2) vermeld als voornaamste redenen om geen beroep (meer) te doen op deze faciliteiten.

*"Het enige van hulpverlening is het CAP zo een beetje. Maar ja, als ge een maand moet wachten, dan... En ze hebben ook niet veel tijd hé, soms zien die tien à vijftien mensen op een dag, en ze kunnen geen uur per persoon pakken hé. Dus elke vijftien minuten of zo, da's constant hé."*

(man, veroordeeld, gebruiker)

Een tweede, iets minder frequent aangehaalde (N=4) mogelijkheid inzake hulpverlening is het CGG. Ondanks de goede ervaringen wordt ook hier enige onvrede geuit over de praktische werking van de dienst. Vooral het gebrek aan specifieke hulpverlening voor hun drugsproblematiek (N=3) en de beperkte frequentie (tweewekelijks; N=3) van de gesprekken zijn in de beleving van de respondenten voor verbetering vatbaar. Omwille van de beperkte frequentie van de gesprekken geven twee respondenten aan moeite te hebben om met de hulpverlener een vertrouwensrelatie op te bouwen, waardoor zij de indruk hebben dat de hulpverlening niet werkt.

De nood aan een begeleidend gesprek op momenten van acute *craving* blijkt groot (N=5). Dit aanbod kan volgens deze personen echter praktisch niet worden gerealiseerd. Wil men een afspraak maken, dan dienen de gedetineerden hiervoor een rapportbriefje te

8 Hoewel nadrukkelijk werd gewezen op het anonieme karakter van het onderzoek koesterden enkele gedetineerden argwaan tegenover de interviews, aangezien zij van mening waren dat het openlijk spreken over drugs hun detentieperiode negatief zou kunnen beïnvloeden.

9 Deze drop-out van 3 personen tijdens het verloop van het onderzoek was te wijten aan een plotse invrijheidstelling van de beklagde, een tuchtsanctie of hernieuwde twijfels rond de vertrouwelijkheid van de deelname.

10 Dit was het gevolg van het feit dat twee respondenten tijdens het interview veelal 'geen mening' hadden of een gebrek aan relevante informatie gaven. Bovendien was tijdens één interview sprake van technische problemen met de opnameapparatuur, waardoor dit in de latere fase niet kon worden getranscribeerd.

11 H. Boeije, *Analyseren in kwalitatief onderzoek*, Amsterdam, Boom onderwijs, 2005.

12 M. De Pauw, S. De Valck en F. Vander Laenen, "Druggebruik in de gevangenis: Kwalitatief onderzoek bij gedetineerden in de gevangenis van Gent", *Fatik* 2009, 124, 21-27.

13 Het CAP biedt geen hulpverlening, maar zorgt via een permanentiesysteem in de gevangenis voor informatie, intake en een gerichte doorverwijzing naar de drughulpverlening na de detentie (<http://www.verslaafdenzorg.be>).

14 Het CGG Eclips is een externe instantie die enkele dagen per week psychologische ondersteuning biedt aan gedetineerden met psychische klachten.

schrijven. Dit impliceert enige wachttijd, maar tegen die tijd kan de nood aan een gesprek over zijn, of erger, kan de persoon in kwestie opnieuw vervallen zijn in diens druggebruik.

*"Stel nu, ik zit hier van 'miljaar, ik heb zin om te chinezen'. Ja, normaal gezien zou ik toch op dat moment moeten kunnen naar ergens gaan van 'hé mensen, ik heb het moeilijk' weetwel, en daar een uurtje over praat. Pas op, da helpt hé. Tot die kalmte terug is. Maar dat hebt ge niet hé, dus ja, wat doen die..." (man, geïnterneerd, gebruiker)*

*"Rapportbriefke schrijven en wachten hé... tot ze u roepen. Zo'n briefke naar 't CAP, maar dan kan het al te laat zijn hé. Het is soms makkelijker om aan drugs te geraken dan aan begeleiding."*

(vrouw, veroordeeld, gebruiker)

Gegeven dit gepercipieerd gebrek aan drughulpverlening binnen de gevangenis geven de gedetineerden (N=5) aan zelf copingstrategieën te ontwikkelen. Zulke 'zelfbegeleiding' zou volgens de respondenten zorgen voor de nodige afleiding en spanningsreductie. Populaire vormen hiervan zijn werken, sporten, fitness en bezoek; kortom, een zinvolle daginvulling.

*"Werk is hier een afleiding hé. Dat zijn allemaal uren dat ik niet kan gebruiken, zo simpel of dat groot is. [...] En dan nog eens sporten erachter. Ge maakt uw eigen begeleiding zeker? Voilà, ge speelt uw eigen psychiater."*

(man, geïnterneerd, gebruiker)

Tenslotte vermelden vier gedetineerden dat de eigenlijke drughulpverlening pas kan beginnen na de vrijlating of eens het einde van de vrijheidsstraf in zicht is, en men in aanmerking komt voor een uitgangsvergunning. Drie van deze respondenten geven aan dat het te laat is om de drugsproblematiek pas dan te beginnen aanpakken.

*"Maar begeleiding, of ja programma's ervoor, dat start in feite pas als ge vrij gaat, allé als ge begint vrij te gaan en ge moogt op uitgangspersmissie. Dan kunt ge pas naar een begeleidingscentrum gaan, De Sleutel of dit of dat, beginnen met ambulante gesprekken."*

(man, veroordeeld, niet-gebruiker)

*"Ge komt vrij, ge gaat daar naar toe maar ge zijt verslaafd tot en met. Dus wat gebeurt er, je hervalt. Hervallen tussen haakskes, want ge zijt nog niet gestopt."*

(man, geïnterneerd, gebruiker)

## Repressie

De geïnterviewde gedetineerden zijn het er unaniem over eens dat de aanwezigheid en het gebruik van drugs een dagdagelijkse realiteit is in de gevangenis. Dit wordt onderschreven door voorgaand onderzoek

in dezelfde setting.<sup>15</sup> In de beleving van heel wat respondenten (N=10) is dit (deels) te wijten aan een gebrekkig repressief beleid in de gevangenis. Een te lage frequentie en beperkte doeltreffendheid van de drugscontroles zouden volgens hen de instroom en het gebruik van drugs mogelijk maken. Deze bevinding blijkt stabiel te zijn: toen in 2008 een survey werd uitgevoerd in dezelfde instelling was ongeveer de helft van de gedetineerden van mening dat er niet te veel werd gecontroleerd op drugs en druggebruik.<sup>16</sup> De overige drie personen vinden dan weer dat het repressief beleid wél voldoende strenge controles omvat, hetgeen ook tot positieve resultaten zou leiden. Ongeacht de visie van de respondenten omtrent de effectiviteit van de controles valt het grootste hiaat in het systeem volgens velen (N=7) te situeren bij het bezoek. De gedetineerden percipiëren deze dagelijkse gebeurtenis als de belangrijkste manier waarop middelen binnen komen in de gevangenis.

Wat betreft de impact van het sanctioneren op drugsbezit of -gebruik menen vier geïnterviewde gedetineerden dat dit slechts effecten op korte termijn heeft. De tuchtprocedure en het opleggen van een strikt regime aan de gedetineerde in kwestie zou louter symptomatisch werken en niets veranderen aan de kern van het probleem.

*"Als er iets gebeurt, als ge voor iets gepakt wordt, ze komen niet praten met u van 'hoe komt dat' en dit en dat; enkel een rapport en strikt en allemaal. Straf geven ze, maar bij sommige helpt dat niet. Na uw strikt is het weer een week goed, maar dan beginnen ze weer. Maar dat werkt niet hé."*

(man, veroordeeld, gebruiker)

## Noden en behoeften van de gedetineerden

Na de mening van de gedetineerden omtrent het huidige beleid bevraagd te hebben, werd vervolgens gepolst naar wat in de toekomst nodig zou kunnen zijn op het vlak van beleidsmaatregelen binnen de gevangenis.

### Hulpverlening

Een beduidend aantal van de bevroegde gedetineerden ervaart een groot gebrek aan drughulpverlening binnen de gevangenis. Hier blijkt nochtans een grote vraag naar te zijn: op twee gedetineerden na blijken alle respondenten, zowel gebruikers als niet-gebruikers, vragende partij te zijn voor een groter aanbod van begeleiding en hulpverlening. Vijf gedetineerden zijn van mening dat de uitbreiding van het huidige personeelskader een directe oplossing zou kunnen bieden voor de gerapporteerde kritieken op het huidige beleid, namelijk de beperkte mogelijkheid tot gesprekken met diensten zoals het CAP en het CGG, alsook de lange wachtlijsten hiervoor.

15 M. De Pauw, S. De Valck en F. Vander Laenen, "Druggebruik in de gevangenis: Kwalitatief onderzoek bij gedetineerden in de gevangenis van Gent", *Fatik* 2009, 124, 21-27.

16 *Gevangenis Gent, Gedetineerden survey 2008, Gent, 2008.*

*"Ja natuurlijk, als ge weet dat 'k-weet-niet-hoeveel percentage van de populatie hier toch wel problemen heeft daaromtrent, dan zou je zeer veel psychologen of begeleiders moeten aannemen hé. Het enige wat ik hier momenteel heb is één keer om de enkele weken eens een uur met iemand van CGG. Dat is alles."* (man, veroordeeld, gebruiker)

Naast een uitbreiding van het aanwezige hulpverleningsaanbod stellen de respondenten ook enkele bijkomende initiatieven voor die volgens hen nuttig zouden zijn binnen de gevangenis. Het meest populaire voorstel is het inschakelen van externe drughulpverleningsinstanties. Negen gedetineerden zijn van mening dat een drugspecifieke hulpverleningsorganisatie een significante rol zou kunnen spelen in de gevangenis. Het voorzien in groepsgesprekken onder leiding van deze externe hulpverleners was een frequent aangehaald antwoord op de vraag wat deze organisaties concreet zouden kunnen realiseren.

*"Gelijk bijvoorbeeld dat De Sleutel buiten werkt, dat ze dat al opstarten van in de gevangenis, allé ja gevangenis van veroordeelden. Want als ge binnen komt doet ge in feite voort totdat gij begint buiten te gaan hé."*

(man, veroordeeld, niet-gebruiker)

Verder halen drie gevangenen aan dat ervaringsdeskundigen een meerwaarde zouden kunnen bieden op het vlak van hulpverlening aan gebruikende gedetineerden. Op de praktische uitvoering ervan wordt door de gedetineerden niet verder ingegaan. Ook het idee van een vertrouwenspersoon, ingevuld door iemand van het gevangenispersoneel die dicht ben hen staat, wordt door enkelen voorgesteld (N=4).

*"Hoe moet ik dat noemen, bepaalde mensen gelijk chefs of zo, dat je als vertrouwenspersoon kunt aanduiden of zo. [...] Ja, gewoon als ge het moeilijk hebt alleen al, als ge er keer mee kunt babbelen. Iemand dat dicht bij u staat, maar toch aan den andere kant van de deur, snapte? Dat het niet constant zo op afspraak is, gelijk bij het Centrum Geestelijke Gezondheidszorg."*

(man, veroordeeld, gebruiker)

Twee gedetineerden vinden dit laatste voorstel echter niet haalbaar, omwille van een gebrek aan neutraliteit van het gevangenispersoneel en het daarbij horend gepercipieerde risico dat deze vertrouwelijke informatie toch in hun dossier zou terecht komen. Een vertrouwenspersoon in de hoedanigheid van een persoon *onafhankelijk* van de gevangenis zou volgens hen wel een oplossing kunnen bieden. De meeste gedetineerden geven expliciet de voorkeur aan externe hulpverleners als potentiële vertrouwensfiguren omdat dit de gedetineerden een garantie biedt dat de besproken zaken niet zullen worden opgenomen in hun dossier, en zo hun invrijheidstelling niet in het gedrang komt of geen extra voorwaarden worden opgelegd.

*"Het is vooral die afstand hé, zeker voor iemand die nog eens drugsverslaafd is om een cipier als vertrouwenspersoon te nemen. Dan eerder met het CAP, moesten ze snel reageren, of veel beter iemand gelijk gij, iemand dat los staat van de gevangenis. Ik zal mijn eigen situatie in de gevangenis niet moeilijker maken hoor. Moest dat een externe dienst zijn, zou dat wel kunnen werken."*

(man, beklaagd, gebruiker)

Twee veroordeelde gedetineerden rapporteren dat de oprichting van een drugsvrije afdeling in de gevangenis een goed initiatief zou zijn. Gedurende de detentie hebben beide respondenten in het verleden reeds ervaring gehad met het drugsvrij programma te Brugge.

## Repressie

De overgrote meerderheid blijkt van mening te zijn dat de huidige maatregelen onvoldoende effect hebben om de aanwezigheid van drugs in de gevangenis te beperken. Als potentieel antwoord hierop formuleren enkele gedetineerden de noodzaak om de frequentie van de controles op te voeren (N=5). Ongeveer de helft van de geïnterviewde personen (N=6) geeft aan dat een verbetering van de controlerende maatregelen bij het bezoek –zowel voor de bezoekers als de gedetineerden zelf– het aanbod van drugs zou kunnen terugdringen.

Een opmerkelijke bevinding is dat een groot aantal van zowel de gebruikende (N=5) als de niet-gebruikende (N=5) participanten een positieve attitude heeft ten opzichte van het inschakelen van drugshonden op een (meer) regelmatig basis, zowel bij de celcontroles als bij het bezoek.

*"Bezoek meer controleren toch. Misschien zelfs met de politie... met een hond erbij, weet wel. Het is via het bezoek dat het binnenkomt, 'k heb het al genoeg gezien. Als ze het willen stoppen, moeten ze dat doen. Echt een beetje strenger."*

(vrouw, veroordeeld, niet-gebruiker)

Recent maakte de minister van Justitie nog bekend dat de gevangenis in ons land voortaan maandelijks controles met drugshonden zullen krijgen, in plaats van enkele keren per jaar tot nog toe.<sup>17</sup>

Ook de invoering van drugstesten (bloed- of urinecontroles) wordt door zowel niet-gebruikers (N=2) als door actuele gebruikers (N=3) als een wenselijke en effectieve beleidsactie beschouwd. Naast het algemeen beperkende effect op het druggebruik binnen de gevangenis zien enkele gedetineerden deze testen ook als een manier om zichzelf te motiveren en te bewijzen (N=3).

*"Ik denk het beste systeem is urinetesten afleggen hé, dan kunnen ze er niet onderuit. Ge hebt er ook die ze vervalsen maar ja, da's al moeilijker hé. Als ge dat in uw hoofd hebt en ge zit in een goed systeem dan, da motiveert u ook beter, allé ja, want ik kan hier iedere*

17 JDH, "Drugshonden gaan gevangenis vaker controleren", Knack, 3 oktober 2012.



*dag gepakt worden. Da houdt u tegen om dat te doen. En die goesting is dan zo meer weg."*

(man, veroordeeld, niet-gebruiker)

*"Ze zouden tests moeten toelaten hé. Als je hier naar de dokter gaat voor een urinetest, om u te bewijzen. Ten eerste voor uw eigen, voor uw eigen is dat belangrijk als ge weet 'ik word hier om de zoveel tijd getest'.*

*Ook tegenover uw familie als ge hier binnen zit, uw familie, dat moet ook terug vertrouwen krijgen. En ook tegenover het systeem..."*

(man, veroordeeld, gebruiker)

Niet iedereen van de bevroegde gedetineerden kan zich echter volledig scharen achter het idee van meer controles. Zes van hen, voornamelijk actuele gebruikers, geven aan dat de implementatie van voorgenoemde repressieve maatregelen geen toereikende oplossing kan vormen voor de problematiek. Volgens deze personen is de aanwezigheid van drugs een vaststaand gegeven in de gevangenis dat niet op een eenvoudige manier kan worden opgelost of gereduceerd, daar de vindbaarheid van de gebruikende of dealende gedetineerden steeds een stap voor zal blijven op de aanwezige maatregelen.

Ook waarschuwen twee gedetineerden voor potentieel gevaarlijke effecten wanneer men de controles drastisch zou opvoeren. Indien de drugscontroles sluitend zouden zijn, zou er volgens hen veel agressie ontstaan.

Hoewel de meesten vermelden dat de reactie van de penitentiaire beambten veelal afhankelijk is van de persoon en slechts in beperkte mate kan worden veralgemeend, ondervindt meer dan de helft van de respondenten (N=8) enige laksheid bij het bewakingspersoneel, in die zin dat zij het druggebruik laten betijen. Deze ervaren laksheid kan niet zozeer verklaard worden omwille van een bewust gedoogbeleid, zeggen de gedetineerden, maar eerder ten gevolge van een gebrek aan personeel, middelen en/of tijd.

Verder zijn drie gedetineerden van mening dat de penitentiaire beambten onvoldoende kennis hebben over (de effecten en risico's van) drugs. Dit zou vooral van toepassing zijn op de oudere personeelsleden. Deze gedetineerden vinden het dan ook aangewezen dat voor hen in opleiding of vorming wordt voorzien. Dit zou er volgens hen toe kunnen leiden dat de reële ernst van de problematiek meer wordt onderkend.

## Preventie

Wanneer de respondenten werden bevroegd naar preventieve strategieën, bleef het aantal aangehaalde noden beperkt. Hoofdzakelijk werden er infoavonden en -sessies omtrent drugs voorgesteld (N=4). Eén persoon betwijfelt echter het effect van dergelijke activiteiten, aangezien men na afloop opnieuw zal worden geconfronteerd met de problematiek.

*"Info over drugs en zo, dat zou goed zijn. Ge zijt niet verplicht om te gaan hé, ge kiest daar zelf voor hé. Kijk, stel nu een brief 'infoavond over risico's, preventie' en dit en dat. En als ge dat interessant vindt schrijf je een rapportbriefke of zo. [...] En dan komen mensen van buiten, zo babbelen."*

(man, veroordeeld, gebruiker)

Ook het aanbieden van brochures rond drugs en druggerelateerde risico's wordt hierbij door twee respondenten vermeld. Eén respondent is van mening dat het op systematische wijze verschaffen van een informatiebrochure *bij het binnenkomen* in de gevangenis een gunstig effect zou kunnen hebben.

## Harm reduction

De meningen onder de gedetineerden over schadebeperkende maatregelen is verdeeld. Vier respondenten –waarvan drie niet-gebruikers– geven aan dat de gevangenis geen plaats is om initiatieven zoals substitutiebehandeling en spuitenruil te implementeren. Anderzijds staan vijf gedetineerden hier wel positief tegenover. Dit waren in hoofdzaak gedetineerden die op het moment van het interview een substitutieprogramma genoten, of daar in het verleden reeds mee in contact zijn gekomen (N=3). Vier respondenten vermelden het gebruik van kalmeermiddelen –al dan niet op voorschrift– als een officiële *harm reduction*-strategie.

## Discussie en conclusie

### De noden en behoeften: eerst en vooral drughulpverlening

Onderzoek heeft uitgewezen dat druggebruik niet per se stopt in de gevangenis. De complexe aard van deze problematiek in de gevangenis vereist specifieke beleidsmaatregelen; het inspelen op de noden en behoeften van de druggebruikers in gevangnissen is dan ook een cruciale uitdaging. Dit verkennend kwalitatief onderzoek had als doel een beeld te schetsen van deze noden en behoeften bij de gedetineerden in de gevangenis van Gent.

De belangrijkste vaststelling van het onderzoek blijkt het belang dat de gedetineerden hechten aan onafhankelijke drughulpverlening tijdens de detentieperiode. Zoals in voorgaand onderzoek<sup>18</sup> zijn de meeste geïnterviewde gedetineerden vragende partij voor meer hulpverlening tijdens de detentie. Het inschakelen van een externe drughulpverleningsorganisatie kan volgens hen een meerwaarde bieden aan de gedetineerde druggebruikers met een hulpvraag. Een belangrijk kenmerk van deze externe organisaties is immers de onafhankelijkheid tegenover het gevangenisstelsel, waardoor zij meer vertrouwen en aanvaarding

18 M. De Pauw, S. De Valck en F. Vander Laenen, "Druggebruik in de gevangenis: Kwalitatief onderzoek bij gedetineerden in de gevangenis van Gent", *Fatik* 2009, 124, 21-27.

genieten van de gedetineerden.<sup>19</sup>

Toch wordt ook opnieuw het gemis aan drughulpverlening tijdens detentie vastgesteld. Het gebrek aan drughulpverlening in de detentiecontext is een oud zeer.<sup>20</sup> Op basis van de Basiswet en het achterliggend normaliseringsbeginsel heeft een gedetineerde *in principe* recht op gezondheidszorg die gelijkwaardig is aan deze in de vrije samenleving; gezondheidszorg die is aangepast aan zijn specifieke noden.<sup>21</sup> Vooralsnog blijkt een adequate en onafhankelijke drughulpverlening echter (nog) geen geïmplementeerd recht voor de Belgische gedetineerden. Dit tekort wordt, naar aanleiding van een parlementaire vraag, zelfs door de Minister van Justitie erkend. De Minister geeft aan dat de hulpverlening "*momenteel in essentie [bestaat] uit medicamenteuze behandelingen en substitutiebehandelingen ...*".<sup>22</sup> Nochtans blijkt uit onderzoek naar het aanbod van substitutiebehandelingen in de Belgische gevangenis dat het aantal cliënten die een onderhoudsbehandeling krijgen beperkt is, en zelfs dat dit niet voorzien wordt in vijf van de vijftien Vlaamse gevangenis.<sup>23</sup>

Ondanks de grote nadruk van de gedetineerden op hulpverlening neemt dit niet weg dat ook zij begaan zijn met het beheersen van de drugsproblematiek in de gevangenis. Een groot deel van de gedetineerden –gebruikers inclusief– is te vinden voor het inzetten van repressieve maatregelen, onder de vorm van drugstesten en drugshonden. Deze nadruk op de nood(zaak) aan meer controles kan wellicht verklaard worden door de negatieve impact van drugs op het penitentiair samenlevingsklimaat. Het druggebruik en de aanwezigheid van een illegale drugmarkt in de gevangenis leidt namelijk niet uitsluitend tot gezondheidsproblemen, maar het creëert tevens een algemeen klimaat van onveiligheid en een interne vorm van criminaliteit.<sup>24</sup>

Naast het luik van hulpverlening en repressie werden de gedetineerden ook bevraagd inzake preventie en *harm reduction*. Hoewel hierbij enkele noden werden

aangehaald, kan het beperkte aantal een indicatie zijn dat de gedetineerden dit niet zozeer als een prioriteit beschouwen. Een alternatieve verklaring is dat de bevroegde gedetineerden slechts in beperkte mate vertrouwd zijn met de mogelijke preventie of *harm reduction* strategieën. Een indicatie in die richting is dat drie van de vijf gedetineerden die positief staan tegenover substitutieprogramma's, op het moment van het interview substitutie kregen of daar in het verleden reeds mee in contact zijn gekomen.

## Het geïntegreerd drugsbeleid onder druk

In 2006 werd in een ministeriële omzendbrief de beleidsmatige ruimte voorzien voor een geïntegreerd drugsbeleid in de gevangenis, afgestemd op het drugsbeleid in de vrije samenleving. Eén van algemene principes in deze omzendbrief op het vlak van hulpverlening is dat de gedetineerden dan ook recht [hebben] op dezelfde behandeling als deze die gegeven wordt buiten de gevangenis.<sup>25</sup> Vanaf 2009 werd vanuit Justitie ook financiële ruimte voorzien om dit drugsbeleid te ontwikkelen<sup>26</sup>, onder meer door het voorzien van controles door drugshonden, de uitbreiding van de CAP naar alle gevangenis, en de aanwerving van regionale drugcoördinatoren om de ontwikkeling van het beleid te ondersteunen.

Binnen het huidige besparingsklimaat blijft ook het drugsbeleid in de gevangenis niet gespaard. Zo kreeg de Vlaamse regionale drugcoördinator een opdracht binnen de directie van een Brusselse gevangenis. Bovendien zijn er duidelijke aanwijzingen dat de besparingen toch vooral de hulpverlening lijkt te treffen, niet enkel voor druggebruikers, maar ook voor gedetineerden met een andere problematiek.<sup>27</sup> Uit onderzoek blijkt nochtans de effectiviteit van (drug) hulpverlening, ook binnen een penitentiaire context.<sup>28</sup> Schrappen in hulpverlening aan gedetineerden om te besparen is dan ook geen vooruitziend beleid. Het levert dan wel winst op korte termijn, op lange termijn zal de kost voor de samenleving daardoor enkel toenemen.

19 H. Stöver en C. Weilandt, "Drug use and drug services in prison" in L. MØLLER, H. STÖVER, R. JÜRGENS, A. GATHERER en H. NIKOGOSIAN (eds.), Health in prisons: A WHO guide to the essentials of prison health, Geneve, WHO, 2007, 85-111.

20 A. Hellemans, I. Aertsen en J. Goethals, Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: eindrapport, s.l., 2008.

21 Art. 88 en art. 90 Basiswet 12 januari 2005, BS 1 februari 2005.

22 Schriftelijke vraag, Senaat 2012-2013, 31 oktober 2012, nr. 5-7260 B. Anciaux.

23 F. Vander Laenen, W. Vanderplasschen, V. Smet, J. De Maeyer, M. Buckinx, S. Van Audenhove, M. Anseaeu en B. De Ruyver, Analysis and optimization of substitution treatment in Belgium (SUBANOP), Gent, Academia Press, 2013, 167-188.

24 S. Todts, "Middelengebruik en psychiatrische aandoeningen in de gevangenis" in T. DAEMS, P. PLETINCX, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL en K. VERPOEST (eds.), Achter tralies in België, Gent, Academia Press, 2009, 145-162; S. VAN MALDEREN, L. PAUWELS, C. WALTHOFF-BORM, P. GLIBERT en S. TODTS, Druggebruik in Belgische gevangenis. Monitoring van gezondheidsrisico's 2010, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2011.

25 Ministeriële Omzendbrief nr. 1785 van 18 juli 2006 met betrekking tot de drugproblematiek in de gevangenis, niet gepubliceerde omzendbrief.

26 S. Van Malderen, "Drugs in de gevangenis", AnD 2013, 1, 11-12, [http://www.vad.be/media/1336114/andnieuwbr1\\_2013\\_lr.pdf](http://www.vad.be/media/1336114/andnieuwbr1_2013_lr.pdf)

27 Tijdens het drugscongres 'De lokale drugmarkten onder spanning: uitdagingen en kansen voor het lokaal geïntegreerd drugsbeleid' op 15 oktober 2013, kwam als één van de centrale knelpunten binnen de werkgroep 'justitie-hulpverlening' de besparingen op het vlak van hulpverlening voor druggebruikende gedetineerden aan bod. De acties van de gevangenisartsen in oktober 2013 omwille van het schrappen van hun beschikbaarheidshonorarium en de erg laattijdige uitbetaling, zijn een duidelijk teken aan de wand dat de besparingen niet beperkt blijven tot de drughulpverlening.

Deze dynamiek is ook terug te vinden in de –opeenvolgende– aanpassingen van de Basiswet (recent nog, C. HERMANS, "Uitgekleed! De recente wijzigingen in de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden toegelicht", Fatik 2013, 139, 5-10.).

28 A. Stallwitz en H. Stöver, "The impact of substitution treatment in prisons - A literature review", International Journal of Drug Policy 2007, 18, 464-474; M.W. LIPSEY en F.T. CULLEN, "The effectiveness of correctional rehabilitation: a review of systematic reviews", Annual Review of Law and Social Science 2007, 3, 297-320.



## De recente aanbeveling van de Raad van Europa inzake buitenlandse gedetineerden onder de loep genomen

### Recommendation CM/Rec(2012)12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners

Sonja Snacken, Steven De Ridder & Diète Humblet \*

**In het najaar van 2012 kwam in de schoot van de Raad van Europa een regenererend initiatief tot stand inzake buitenlandse gedetineerden in Europese gevangenissen. Een nieuwe aanbeveling<sup>1</sup> moest de bestaande aanbeveling<sup>2</sup> daterend van 1984 nieuw leven inblazen. Ruim een jaar na het verschijnen van de nieuwe aanbeveling, dringt een nadere verkenning van dit instrument zich sterk op. Het vernieuwende karakter van de aanbeveling zou met name te situeren zijn op het terrein van de sociale inclusie van buitenlanders in Europese gevangenissen. In deze bijdrage nemen we de aanwijzingen in de aanbeveling nader onder de loep en maken we een balans op. De inhoud van de aanbeveling kan integraal worden nagelezen op de website van de Raad van Europa. Onder leiding van Prof. Dr. Sonja SNACKEN - destijds voorzitter van de Penological Council binnen de Raad van Europa - focussen de auteurs in dit artikel op het totstandkomingsproces, de rationale alsook de draagwijdte van onderhavige aanbeveling. Voortbouwend op de inzichten en de pijnpunten die aan de hand van haar uiteenzetting werden in kaart gebracht, wordt in dit artikel gereflecteerd over de toegevoegde waarde van de aanbeveling.**

### De rationale achter de nieuwe aanbeveling

In april 2010 kreeg de Penological Council<sup>3</sup> de opdracht van het Committee on Crime Problems (CDPC) van de Raad van Europa om een aanbeveling voor te bereiden betreffende buitenlandse gedetineerden in de Europese gevangenissen. Aanleiding was het toenemend aantal buitenlandse gedetineerden in een aantal, vooral West-Europese, lidstaten. De bedoeling was om hun problemen in kaart te brengen, zowel betreffende het gevangenisregime als de voorbereiding van de sociale re-integratie, en 'humane en haalbare langetermijn-oplossingen' aan te bevelen gesteund op Europese 'best practices'.<sup>4</sup> Deze problematiek was al verschillende keren aangekaart op bijeenkomsten van de Europese Directeurs-generaal van het gevangeniswezen<sup>5</sup> en er was ook reeds Europees onderzoek naar gevoerd.<sup>6</sup> De bestaande aanbeveling van 1984<sup>7</sup> was achterhaald en diende te worden aangepast aan de nieuwe inzichten betreffende de mechanismen achter de oververtegenwoordiging van buitenlandse gedetineerden. Bovendien waren er door de Europese Unie drie kaderbesluiten afgekondigd die de wederzijdse erkenning van vonnissen en beslissingen in strafzaken moest stimuleren en de uitvoering van zowel vrijheidsberovende als alternatieve sancties en maatregelen in het land van herkomst moest mogelijk maken.<sup>8</sup>

\* Sonja Snacken is hoogleraar aan de Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society, Vrije Universiteit Brussel.

Steven De Ridder is assistent/doctoraal onderzoeker aan de Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society, Vrije Universiteit Brussel.

Diète Humblet is doctoraal onderzoekster aan de Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society, Vrije Universiteit Brussel.

1 Committee of Ministers for the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2012)12 to member States concerning foreign prisoners (adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2012 at the 1152nd meeting of the Ministers' Deputies) (hierna: CM/Rec(2012)12).

2 Committee of Ministers for the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(1984)12 to member States concerning foreign prisoners (adopted by the Committee of Ministers on 21 June 1984 at the 374th meeting of the Ministers' Deputies) (hierna: CM/Rec(1984)12).

3 Eerstgenoemde auteur, Prof. Dr. Sonja SNACKEN, nam destijds het voorzitterschap waar van de Council for Penological Cooperation (PC-CP).

4 European Committee on Crime Problems (CDPC) – Ad hoc terms of reference for the Council of Penological Co-operation (PC-CP) relating to detained foreign nationals, Terms of Reference CM/Del/Dec(2010)1083/10.5E, Adopted at the 1083rd meeting of the Ministers' Deputies, Council of Europe, 21 April 2010.

5 Conclusies van de 14th and 15th Conferences of Directors of Prison Administration, Vienna, 19-21 November 2007 en Edinburgh, 9-11 September 2009.

6 van Kalmthout, A.M., Hofstee-van der Meulen, F.B.A.M. & Dünkel, F. (eds) Foreigners in European Prisons, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007.

7 CM/Rec(1984)12.

8 EU Council Framework Decision 2008/909/JHA on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union; EU Council Framework Decision 2008/947/JHA on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions; EU Council Framework Decision 2009/829/JHA on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention.

## De uitgangspunten van de aanbeveling

De Preamble bij deze aanbeveling wijst op de problemen waar buitenlandse gedetineerden dikwijls mee geconfronteerd worden als gevolg van verschillen in taal, cultuur, gewoonten en religie, en het mogelijk risico op sociale isolatie wegens het ontbreken van familiale banden in het land van opsluiting. Er moet derhalve rekening gehouden worden met hun specifieke sociale en persoonlijke noden. En dit niet alleen om de omstandigheden van hun detentie te verbeteren, maar ook hun sociale re-integratie na vrijlating, ongeacht of zij in het land van opsluiting zullen blijven of naar hun land van herkomst zullen terugkeren.

Daarnaast vertrekt de aanbeveling ook van de vaststelling uit wetenschappelijk onderzoek dat buitenlandse verdachten een hoger risico hebben om in voorlopige hechtenis te belanden en bij de straftoemeting een gevangenisstraf op te lopen. De aanbeveling is dus niet alleen gericht op penitentiaire administraties maar ook op onderzoeks- en vonnisrechters.

## Het toepassingsgebied ratione materiae afgebakend

Dit gegeven heeft een zware discussie uitgelokt bij de totstandkoming van de aanbeveling. Op basis van wetenschappelijke inzichten bestond er vanuit de Penological Council de wens om de verschillende categorieën buitenlandse gedetineerden te behandelen: zowel wettig verblijvend als zonder verblijfsvergunning, met of zonder sociale banden in het land van opsluiting. Uit eigen onderzoek in België was immers geweten dat deze categorieën dynamisch en complex zijn. Een dader of verdachte kan wettig in het land verblijven op het ogenblik van de opsluiting maar van status veranderen tijdens de detentie, bv. in het geval van een toeristenvisum. Of omgekeerd kan iemand zonder wettig verblijf asiël of regularisatie aangevraagd hebben. Bij een aantal gedetineerden zal het statuut dus nog niet noodzakelijk definitief bekend zijn. De problemen zullen ook verschillend zijn als de gedetineerde niet de nationaliteit heeft maar wel in het land van opsluiting geboren en getogen is, bij grenscriminaliteit, bij mobiliteit binnen de Europese Unie of bij niet-EU burgers.<sup>9</sup> Maar door deze verschillende categorieën werd de tekst erg ingewikkeld. Uiteindelijk werd door de CDPC geopteerd om enkel aanbevelingen te formuleren betreffende buitenlandse gedetineerden die geen wettig verblijfstatuut hebben. De redenering hier achter was dat de anderen moeten behandeld worden zoals 'nationale' gedetineerden, zodat de gewone Europese Gevangenisregels<sup>10</sup> op hen van toepassing zijn.

## De belangrijkste aandachtspunten uitgelicht

Zoals steeds bij dit soort aanbevelingen worden er eerst een aantal basisprincipes opgesomd, die vervolgens verder uitgewerkt worden doorheen de tekst. De structuur volgt de verschillende stappen van de detentie, te beginnen met hoe detentie überhaupt voor deze gedetineerden kan vermeden worden.

De belangrijkste principes zijn:

*Geen automatische uitsluiting van niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen enkel op basis van hun administratief statuut (R 4, 5)*

Hier wordt getracht de mechanismen achter de oververtegenwoordiging van buitenlandse gedetineerden tegen te gaan. Bij voorlopige hechtenis betekent dit bijvoorbeeld dat men er niet automatisch mag van uitgaan dat buitenlanders geen banden hebben met de samenleving of dat er gevaar is op onttrekking aan de strafprocedure. Dit moet steeds individueel beoordeeld worden (R 13.2). Alternatieven voor een voorlopige hechtenis kunnen trouwens ook voor hen aangepast worden aan de individuele situatie. Verdachten zonder vaste woonplaats kunnen in een erkend opvangcentrum terecht, bij gevaar voor onttrekking kan er een verplichte rapportage zijn bij de politie of kan er (in een aantal Europese lidstaten) elektronisch toezicht opgelegd worden.<sup>11</sup>

Bovendien moet er rekening gehouden worden met mogelijke uitvoering van niet-vrijheidsberovende maatregelen in een ander land in het kader van internationale overeenkomsten, zoals de reeds vermelde EU kaderbesluiten of de European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders (1964, CETS 051).<sup>12</sup> Om dergelijke maatregelen mogelijk te maken zal er wel dikwijls informatie moeten ingewonnen worden over de persoonlijke en sociale omstandigheden van de verdachte. Dit kan via een maatschappelijke enquête in het land waar de feiten gepleegd werden of in het land van herkomst (R 14.2). Bij de straftoemeting zou ook rekening moeten gehouden worden met de mogelijke disproportionele gevolgen van een vrijheidsberoving, niet alleen voor de dader zelf maar ook voor eventuele kinderen die in het land van herkomst achterblijven (R 14.3).

*Bejegening tijdens de detentie gebeurt met respect voor hun fundamentele mensenrechten en rekening houdend met hun specifieke situatie en noden (R 3, 9)*

Wat de detentie zelf betreft, moet deze aanbeveling gelezen worden in samenhang met de Europese Gevangenisregels (European Prison Rules). Maar aandacht voor de specificiteit van de noden is belangrijk om de mogelijk extra kwetsbare positie van buitenlandse gedetineerden te begrijpen en uiteindelijk gelijkheid van behandeling te verzekeren. Dit betekent dat er ook

9 S. Snacken, "Belgium", in: van Kalmthout, A.M., Hofstee-van der Meulen, F.B.A.M. & Dünkel, F. (eds) *Foreigners in European Prisons, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007: 129-156*; Snacken, S., Winkelmanns, L. & Keulen, J., *Buitenlandse gedetineerden in Belgische gevangenissen, Brussel, Koning Boudewijn Stichting; Détenus étrangers dans les prisons belges, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 2004, 102p.*

10 *Recommendation Rec(2006)2 on the European Prison Rules.*

11 *Commentary to Recommendation CM/Rec(2012) 12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners, CM(2012)108 add (hierna: CM(2012)108 add).*

12 *CM(2012)108 add.*

positieve stappen moeten ondernomen worden om discriminatie of benadeling tegen te gaan (R 7).

Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op taalproblemen. Deze kunnen tot sociale isolatie leiden, maar ook tot onvoldoende kennis van de gevangenisregels, met disciplinaire inbreuken en sancties tot gevolg<sup>13</sup>. Informatie in een taal die ze begrijpen is dus essentieel (R 15). Oplossingen kunnen zijn: toegang tot vertalingen of tolken, de mogelijkheid om een taal te leren die de communicatie bevordert (R 8, 29.1), eventueel personen van dezelfde nationaliteit of taal bij elkaar zetten (R 16.3). Ook toegang tot kranten of tijdschriften, radio en televisie of andere vormen van communicatie in een taal die ze begrijpen kan het sociale isolement verminderen (R 23.1 en 23.2).

Het kan ook moeilijker zijn voor hen om de contacten met hun familiale en sociale netwerken te behouden. Hier kan rekening mee gehouden worden bij de classificatie, bijvoorbeeld door deze gedetineerden in gevangnissen onder te brengen die gemakkelijker bereikbaar zijn voor familieleden (dicht bij transport infrastructuur: R 16.2). Of men kan bezoeken van familie uit het buitenland laten cumuleren (R 22.5). Contacten met de consulaire vertegenwoordigers kunnen eveneens belangrijk zijn, maar enkel op vraag van de betrokken gedetineerde. Gedetineerden die hun land ontvlucht zijn of in een asielpcedure zitten zullen dit contact uiteraard niet wensen (R 25).

Hygiëne, kledij en voeding moeten, binnen de medische en veiligheidstandaarden, zoveel mogelijk rekening houden met culturele of godsdienstige gevoeligheden (R 18, 19, 20). Bij de andere regime aspecten is het vooral belangrijk om gelijke toegang tot een evenwichtig programma van activiteiten te verzekeren en oog te hebben voor de specifieke problemen die buitenlandse gedetineerden hierbij kunnen ontmoeten (R 26.1). Deze toegang mag niet beperkt worden omdat de betrokkene eventueel zal getransfereerd of teruggewezen worden (R 26.2). Het gevangenisregime moet ook deze gedetineerden voorbereiden op hun re-integratie (R 9). Bij opleiding en vorming kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan kwalificaties die belangrijk zijn en kunnen verder gezet worden in het land waar de gedetineerde waarschijnlijk zal verblijven na de invrijheidstelling (R 29.2).

*Buitenlandse gedetineerden hebben evenveel recht om in aanmerking te komen voor een vervroegde invrijheidstelling (R 6)*

De voorbereiding van de re-integratie moet tijdig starten (R 35.1). Daarom is het belangrijk om zo snel mogelijk uitsluitel te hebben over het administratieve statuut van de betrokkene (R 35.2a). Dit statuut bepaalt immers welke procedure moet gevolgd worden. Denk in België aan het verschil tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorlopige invrijheidstelling met het oog op

verwijdering van het grondgebied of op overlevering.<sup>14</sup> In een studie van 2004 stelde dit heel wat problemen omdat er veel tijd verliep vooraleer er definitief uitsluitel was over het administratief statuut van buitenlandse gedetineerden. De dienst Vreemdelingenzaken hield toen enkel rekening met de datum van het strafeinde en niet met de mogelijke invrijheidstelling op 1/3 van de straf. Dit had tot gevolg dat gedetineerden soms op de dag van hun voorlopige invrijheidstelling te horen kregen dat ze administratief toch langer moesten vastgehouden worden.<sup>15</sup> Onder meer door de intrede van migratiebegeleiders van de dienst Vreemdelingenzaken in de Belgische gevangnissen en een regelgevend kader dat de samenwerking tussen het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen en de dienst Vreemdelingenzaken regelt, werd hier deels aan tegemoet gekomen.<sup>16</sup> Hier wordt expliciet naar verwezen in R 36.2: 'In particular, steps shall be taken to ensure that detention is not unduly prolonged by delays relating to the finalisation of the immigration status of the foreign prisoner'. In afwachting hiervan werden er in België ook geen uitgaansvergunningen of penitentiaire verloven toegekend, die nochtans erg belangrijk zijn volgens de aanbeveling (R 35.2b). Hier wordt er dikwijls te snel van uitgegaan dat vreemdelingen zonder verblijfsvergunning automatisch een vluchtgevaar stellen bij een penitentiair verlof. Als 'good practices' wordt er verwezen naar het in aanmerking nemen van adressen van familieleden in het land van opsluiting of huisvesting verzorgd door verenigingen. Indien penitentiair verlof toch niet mogelijk is moeten er andere wegen gevonden worden om contacten met de familie te waarborgen of huisvesting en tewerkstelling te zoeken (R 35.2.c).<sup>17</sup>

De voorbereiding van de re-integratie gebeurt in samenwerking met de bevoegde lokale overheden indien de gedetineerde in het land van opsluiting zal blijven (R 35.3) en in het andere geval zo mogelijk met de overheden in het land waar ze zullen terecht komen (R 35.4).

*Transfer van buitenlandse gedetineerden naar een ander land moet gebaseerd zijn op respect voor mensenrechten, 'in the interests of justice' en met het oog op hun sociale re-integratie (R 10)*

Het bevorderen van de sociale re-integratie van buitenlandse gedetineerden lag zoals vermeld aan de basis van de opdracht die aan de Penological Council was gegeven:

*"There is a need to examine the situation of foreign nationals in detention in the Council of Europe member States and the existing policies at national level aimed at facilitating their social reintegration. Humane and tangible long-term solutions based on European best practices need to be found and recommended."*<sup>18</sup>

De materie van transfers lag echter zeer gevoelig bij een aantal EU-lidstaten, die de EU Council Framework

13 S. Snacken, "Belgium", supra nr. 9; Snacken, S., Winkelmans, L. & Keulen, J., Buitenlandse gedetineerden in Belgische gevangnissen, supra nr. 9.

14 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, B.S. 15 juni 2006.

15 S. Snacken, L. Winkelmans en J. Keulen, Buitenlandse gedetineerden in Belgische gevangnissen, supra nr. 9.

16 Federale Overheidsdienst Justitie, Ministeriële omzendbrief nr. 1815. Gedetineerde Vreemdelingen; Wet 17 maart 2013 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (1), BS 19 maart 2013.

17 CM(2012)108 add.

18 European Committee on Crime Problems (CDPC) – Ad hoc terms of reference for the Council of Penological Co-operation (PC-CP) relating to detained foreign nationals, Terms of Reference CM/Del/Dec(2010)1083/10.5E, Adopted at the 1083rd meeting of the Ministers' Deputies, Council of Europe, 21 April 2010.

Decision 2008/909/JHA<sup>19</sup> als voorbeeld verdedigden en die duidelijk maakten dat zij geen enkele bijkomende beperking zouden aanvaarden. Verscheidene studies hebben nochtans aangetoond dat ondanks de verwijzing naar de officiële doelstelling van het bevorderen van de sociale re-integratie van gedetineerden, het EU kaderbesluit vooral tot doel heeft om de West-Europese overbevolkte gevangenissen te kunnen ontlasten.<sup>20</sup> De mogelijkheid tot transfer zonder toestemming van de betrokkene is hier een illustratie van. De herinvoering van de toestemming van de gedetineerde als noodzakelijke voorwaarde voor een transfer was echter onbespreekbaar. Dit deel van de aanbeveling is dan ook erg afgezwakt. In een eerdere versie had de Penological Council bijvoorbeeld voorgesteld om transfers slechts mogelijk te maken indien dit in het belang was van de gedetineerde en enkel naar een land waarmee betrokkene sterke sociale banden had. Betrokkene moest ook geraadpleegd worden, wat in het verlengde lag van de Europese Gevangenisregels. EPR 17.3 stelt immers: "As far as possible, prisoners shall be consulted about their initial allocation and any subsequent transfer from one prison to another."<sup>21</sup> Er werd vanuit gegaan dat buitenlandse gedetineerden hier extra bescherming moeten krijgen, rekening houdend met de nog grotere implicaties van een transfer naar een ander land<sup>22</sup>. De afgezwakte versie luidt echter:

*Basic Principle R 10. Decisions to transfer foreign prisoners to a State with which they have links shall be taken with respect for human rights, in the interests of justice and with regard to the need to socially reintegrate such prisoners.*

'In the interest of foreign prisoners' werd uiteindelijk 'in the interest of justice', er wordt wel verwezen naar 'links' maar niet dat dit een voorwaarde moet zijn voor de transfer en van raadpleging van betrokkene is helemaal geen sprake meer. De verdere uitwerking van dit principe legt vooral de nadruk op het informeren van de gedetineerde over de implicaties van de transfer (R 35.6 en 35.7) en het zoveel mogelijk vrijwaren van de continuïteit van de zorg (R 35.5). Bij het eerste zijn uiteraard mogelijke verschillen in het toekennen van vervroegde invrijheidstellingen belangrijk.<sup>23</sup> Niet enkel in theorie, maar de reële toepassing! Eveline Dewree stelt immers in haar onderzoek vast dat Belgische gedetineerden in het buitenland zich dikwijls laten overhalen om hun straf in België uit te zitten omwille van de theoretische toelaatbaarheid voor VI op 1/3 van de straf. Om dan nadien vast te stellen dat de realiteit helemaal anders

is.<sup>24</sup> Om de continuïteit van de zorg te vrijwaren wordt er aanbevolen om, mits toestemming van de betrokken gedetineerde, de overheden in het land waar hij naartoe zal gestuurd worden zo snel mogelijk op de hoogte te brengen van zijn komst (R 35.4) en relevante informatie mee te delen betreffende gevolgde behandelingen, programma's, activiteiten en medische dossiers (R 35.5).

## Slotreflectie van de auteurs: zet de nieuwe aanbeveling zoden aan de dijk?

Hoewel de rechtspositie van alle gedetineerden de nodige aandacht verdient, richt de voorliggende aanbeveling zicht tot de populatie buitenlandse gedetineerden, meer specifiek de groep buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut. Behalve hun bijzonder administratieve en penitentiaire statuut, worden tevens hun specifieke noden en het belang van bijzondere zorg tijdens hun strafrechtelijke detentie onderschreven. Bovendien hernieuwt deze aanbeveling het kader waaraan de hedendaagse praktijk van detentie van buitenlandse gedetineerden kan worden afgetoetst.

Behoudens deze directe doch eerder juridische meerwaarde, is er uiteraard nood aan onderzoek op het terrein om na te gaan welke meerwaarde deze aanbeveling de facto met zich meebrengt voor de beoogde populatie. Hoewel recente empirische bijdragen op dit specifiek punt internationaal (nog) niet voorhanden zijn, kunnen we door louter de inhoud van de recente aanbeveling in beschouwing te nemen en voortbouwend op kritieken uit eerdere onderzoeken reeds enkele belangrijke opmerkingen formuleren.

Hoewel de focus van de aanbeveling specifiek gericht is op de buitenlandse gedetineerden zonder wettelijk verblijfsstatuut, wordt er weinig rekening gehouden met de problemen die gepaard gaan met dit administratief statuut, in het bijzonder wat betreft de terugkeer naar de samenleving na het aflopen van de strafrechtelijke detentie. Bovendien is de aanbeveling louter van toepassing op de periode van de strafrechtelijke detentie en is de inhoud ervan hoofdzakelijk regime-gerelateerd. Dit terwijl onderzoek aantoonde dat (het verloop van) de strafrechtelijke detentie van buitenlandse gedetineerden zonder wettelijk verblijfsstatuut niet kan losgekoppeld worden van het penitentiair recht wat betreft de mogelijkheden tot invrijheidstelling en in het bijzonder het vreemdelingenrecht wat betreft de verwijdering van het grondgebied.<sup>25</sup>

19 EU Council Framework Decision 2008/909/JHA on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union.

20 E. Dewree, De veroordeelde als subject bij internationale overbrenging van veroordeelden, *doctoraal proefschrift criminologie, verdedigd op 23 december 2010*, UGent; De Wree, E., Vander Beken, T. en Vermeulen, G., *The transfer of sentenced persons in Europe. Much ado about reintegration*, Punishment & Society 2009, afl. 1, 111-128; Vermeulen, G., Van Kalmthout, A., Patterson, N., Knapen, M., Verbeke, P. & De Bondt, W., Cross-border execution of judgments involving deprivation of liberty in the EU, IRCP Series 40, Antwerpen: Maklu & European Commission, 2011; Vermeulen, G., Van Kalmthout, A., Patterson, N., Knapen, M., Verbeke, P. en De Bondt, W., Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States, IRCP Series 41, Antwerpen: Maklu & European Commission, 2011; De Wree, E., Vermeulen, G., Vander Beken, T. en Verbert, E., *Interstatelijke overbrenging van gedetineerden vanuit en naar België: er was eens... re-integratie*, Panopticon 2008, afl. 4, 7-24.

21 Recommendation Rec(2006)2 on the European Prison Rules.

22 Van Zyl Smit, Draft outline structure of the Recommendation concerning foreign prisoners, Council for Penological Cooperation, 13 September 2010, PC-CP (2010) 14.

23 CM(2012)108 add.

24 E. Dewree, De veroordeelde als subject bij internationale overbrenging van veroordeelden, *doctoraal proefschrift criminologie, verdedigd op 23 december 2010*, Universiteit Gent, 503p.

25 S. De Ridder, "Zijn vreemdelingenrecht en penitentiair recht verenigbaar? Beslissingen tot invrijheidstelling van 'illegale' gedetineerden", *Fatik. Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen* 2012, afl. 135, 31-36.



De aanbeveling toont zich zeer progressief met betrekking tot de niet-uitsluiting van buitenlandse gedetineerden. Hierdoor wordt onderschreven dat een vrijheidsberovende maatregel geldt als ultimum remedium. Indien toch een vrijheidsberovende maatregel wordt opgelegd, mag het administratief statuut de persoon niet uitsluiten van strafuitvoeringsmodaliteiten die de terugkeer naar de samenleving moeten bevorderen. Deze progressieve filosofie zou echter wel eens beperkt kunnen blijven tot juridisch idealisme. Indien de nationale regelgeving van de EU lidstaten niet wordt aangepast op dit punt, zullen buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut bij uitstek binnen de criteria voor het opleggen van de voorlopige hechtenis vallen.<sup>26</sup> En hoewel buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut de jure niet uitgesloten worden van strafuitvoeringsmodaliteiten voorzien binnen de wet externe rechtspositie, is de toekenning ervan beperkt, en bovendien sterk afhankelijk van de bevoegde strafuitvoeringsrechtbank.<sup>27</sup>

Met betrekking tot het gevangenisregime wordt terecht gewezen op het belang van taal zowel wat betreft het begrijpen van het reilen en zeilen binnen de gevangensismuren als het kunnen kenbaar maken van de eigen noden en wensen. Onderzoek wees reeds op het belang van taal als uitsluitingsmechanisme voor activiteiten binnen de gevangensismuren.<sup>28</sup> Ook de voorstellen in de aanbeveling wat betreft het regime zouden wel eens een dode letter kunnen blijven voor buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut rekening houdend met de problemen om recreatieve activiteiten en het hulp- en dienstverleningsaanbod te realiseren binnen de Belgische gevangensismuren onder meer omwille van de aanhoudende overbevolking. Niettegenstaande het feit dat de aanbeveling het belang van sociaal contact onderschrijft voor buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut, wordt het als een louter regimematig aspect van strafrechtelijke detentie beschouwd. Zelfs mits juridische garantie is het contact met de buitenwereld voor deze doelgroep geen evidentie aangezien zij zo blootgesteld staan aan identificatie en bijgevolg meer vatbaar worden voor een verwijderingsbeslissing.<sup>29</sup>

Ondanks de verschillende 'good practices' die worden aangehaald met betrekking tot de invrijheidstelling van buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut, wordt er geen concrete invulling gegeven aan hoe een 'goede' re-integratie na strafrechtelijke detentie moet bewerkstelligd worden. Hierdoor blijft de realisering van het concept 're-integratie' beperkt tot wat binnen de landsgrenzen is, eerder dan dat een aanzet wordt gegeven tot een grensoverschrijdend beleid, wat het

grote pijnpunt is bij de invrijheidstelling van deze doelgroep. Hierdoor blijft de voorbereiding op de invrijheidstelling in de praktijk voor deze doelgroep een lege doos. Penitentiaire principes als rehabilitatie en re-integratie worden op die manier teniet gedaan en de strafrechtelijke detentie dreigt hoofdzakelijk een periode in afwachting van de verwijdering van het grondgebied te worden.<sup>30</sup> Het feit dat de discussie voor een grensoverschrijdend beleid inzake de re-integratie van deze doelgroep niet wordt opgestart binnen de schoot van de Raad van Europa lijkt een gemiste kans aangezien het een utopie lijkt dat individuele lidstaten dit initiatief tot zich zullen nemen.

In de hele aanbeveling wordt geen woord gerept over de administratieve detentie van buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijfstatuut. Dit is opmerkelijk omdat voor deze specifieke doelgroep de beëindiging van de strafrechtelijke detentie in principe gepaard gaat met een verwijdering van het grondgebied. Bovendien kan de persoon in kwestie in afwachting van de definitieve verwijdering van het grondgebied in administratieve detentie gehouden worden in de gevangenis. De beperkte draagwijdte van de aanbeveling is dus ook op dit punt het sterkste merkbaar. Daar waar enkele vooruitgeschoven principes met betrekking tot de interstatelijke overbrenging pas in de discussiefase sneuvelen, wist de administratieve detentie zelfs de discussie zelf niet eens te halen.

Hoewel een inhoudelijke beschouwing van de recente aanbeveling verschillende pijnpunten blootlegt, toont dit artikel tevens aan dat bij de constructie van dergelijk juridisch document niet enkel de buitenlandse gedetineerden zelf van tel zijn. Door het format van dit artikel hebben de auteurs vooral getracht mee te geven dat nationale belangen en vigerende ideeën over hedendaagse uitvoering van strafrechtelijke detentie tevens een rol spelen bij het bepalen wat de rechten en het hulpverlenend aanbod zullen zijn voor deze specifieke penitentiaire populatie. De slotwoorden van eerstgenoemde auteur zijn daarbij veelzeggend: "Nog nooit was de politieke druk binnen de CDPC op de totstandkoming van een aanbeveling zo groot...".

26 E. Maes, B. Mine, C. De Man en R. Van Brakel, "Naar elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis? Waarom de invoering ervan, vanuit het oogpunt van een vermindering van de gevangenispopulatie, misschien toch niet meteen de meest aangewezen strategie is", *Fatik*, Tijdschrift voor Strafbeleid en gevangeniswezen 2011, afl. 129, 8-9.

27 Cass. 20 januari 2009 P.08.1930.N/1; Pletinckx, P., "Neveneffecten", *Fatik*, Tijdschrift voor Strafbeleid en gevangeniswezen 2011, afl. 129, 4-5.

28 S. Snacken, L. Winkelmans en J. Keulen, Buitenlandse gedetineerden in Belgische gevangensismuren, supra nr. 9; Hellemans, A., Aertsen, I. en Goethals, J., Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 2008, 187p; Snacken, S. en Tournel, H., Vorming, opleiding en arbeidstoeleiding in zeven Vlaamse gevangensismuren, Brussel, Koning Boudewijnstichting en Vrije Universiteit Brussel, 2009, 138p.

29 S. De Ridder en C. Vanquedelberghe, "De interactie tussen migratiebeleid en penaal beleid ten aanzien van gedetineerden zonder recht op verblijf in België", *Proces*, Tijdschrift voor de strafrechtspleging 2012, afl. 6, 470-481.

30 S. De Ridder, K. Beyens, en S. Snacken, "Does reintegration need REHAB? Early release procedures for prisoners without a legal permit of residence in Belgium", *European Journal of Probation* 2012, afl. 3, 21-36.

# De besteding van het inkomen van werkende gedetineerden

Een onderzoek naar de populatie werkende gedetineerden binnen de gevangenis van Sint-Gillis<sup>1</sup>

Astrid Venturuzzo \*

**Sinds de komst van de basiswet<sup>2</sup> in 2005 is er meer helderheid gekomen omtrent de rechten en verplichtingen van gedetineerden. Ook op het domein van penitentiaire arbeid is er enige verduidelijking opgetreden. Artikel 82 van de basiswet licht de verschillende doeleinden van penitentiaire arbeid toe. De gedetineerden kunnen hun detentietijd op een zinvolle manier doorbrengen en ze kunnen de geschiktheid tot een bestaansactiviteit behouden, bevorderen of verwerven. Ook detentieverzachting en verantwoordelijkheid opnemen horen, volgens de basiswet, tot de doeleinden van penitentiaire arbeid. Er dient echter opgemerkt te worden dat de artikelen rond penitentiaire arbeid binnen de basiswet nog niet in werking zijn getreden. De arbeid die aan de gedetineerden kan worden aangeboden omvat meer bepaald volgende categorieën: het huishoudelijke werk en het onderhoud van het materiaal en de gebouwen en het werk in de werkplaatsen uitgevoerd voor rekening van de Regie. Ook kunnen activiteiten worden georganiseerd met het oog op het verwerven van beroepskennis en het werk binnen werkplaatsen of op cel, uitgevoerd voor rekening van externe klanten.**

België telt 11.100 gevangenen, waarvan er 3665 penitentiaire arbeid verrichten; de werkloosheidsgraad binnen de gevangenis haalt dus de 70%.<sup>3</sup> De gevangenis van Sint-Gillis is een arresthuis waar meer dan 500 van de 850 gedetineerden veroordeeld zijn, een welgekend fenomeen binnen het Belgische gevangeniswezen. Binnen deze gevangenis kunnen ongeveer 150 van de 850 gedetineerden worden tewerkgesteld. Indien een gedetineerde al minstens drie maanden in Sint-Gillis verblijft en wenst te werken dient hij een formulier in te vullen en deze aan de tewerkstellingscoördinator te bezorgen, die de gedetineerde dan op een wachtlijst plaatst. De werkende gedetineerden worden op dezelfde vleugel geplaatst waar ze van een halfopen regime<sup>4</sup> genieten, aangepast aan hun werkschema.

## Methodologie

In dit artikel wordt gerapporteerd over de besteding van het inkomen van de werkende gedetineerden binnen de gevangenis van Sint-Gillis, dit op basis van verkregen data omtrent hun bestedingspatronen. De populatie bestond op het ogenblik van het kwantitatief onderzoek uit 140 personen. Er werd echter geopteerd om de gegevens te verzamelen van gedetineerden die al langer dan drie maanden aan het werk waren, dit om een zo gevarieerd mogelijk beeld te krijgen van het bestedingspatroon van gedetineerden. Zo is de populatie van het bestedingspatroon gereduceerd naar 111 respondenten.<sup>5</sup> Alle gedetineerden werden verdeeld in vier leeftijdscategorieën, nl. 22 t/m 32-jarigen, 33 t/m 43-jarigen, 44 t/m 54-jarigen en 55 t/m 65-jarigen. De gemiddelde leeftijd bedraagt 36 jaar. Verder werden de werkende gedetineerden ook verdeeld naargelang hun afkomst. De verschillende categorieën zijn: Aziatisch, Afrikaans, Oost-Europees, West-Europees, Zuid-Amerikaans en Arabisch.<sup>7</sup> Deze categorieën werden gevormd nadat de afkomst van iedere gedetineerde binnen de streekproef werd nagegaan. Hierdoor is er geen overlap tussen de verschillende categorieën. De afkomst van de gedetineerden werd bepaald aan de hand van de geboorteplaats van hun ouders. In de analyse werden verschillende relevante kenmerken betrokken zoals leeftijd, afkomst, inkomen uit arbeid en stortingen van buitenaf, het inkomensaldo<sup>8</sup>, alle totale uitgaven en het resterende geld, dat na drie maanden op de rekening overblijft en dat hierna spaarsaldo zal genoemd worden. Opmerkelijk is dat men aan de hand van de uitbestedingen van de werkende gedetineerde nooit exact kan weten of deze uitbesteding nu betaald wordt door geld verkregen uit penitentiaire arbeid of geld verkregen uit stortingen of saldo. Hierdoor kan nooit gesteld worden aan welke zaken inkomen voorkomend uit penitentiaire arbeid wordt besteed. De focus ligt dan ook op de besteding van de werkende gedetineerden.

\* Astrid Venturuzzo is masterstudente in de criminologische wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven.

1 Dit onderzoek kwam tot stand in kader van de bachelorstage, academiejaar 2012-2013, gelopen in de gevangenis van Sint-Gillis, met de hulp van stage-meester dhr. P. Pletincx; adjunct-directeur binnen de gevangenis van Sint-Gillis.

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

3 Vr. en Antw. Kamer 2011-2012, 23 juli 2012, 53 (Vr. nr. 635 S Lahaye-Battheu).

4 's Avonds mogen de celdeuren open en kunnen de gedetineerden zich naar gemeenschappelijke ruimtes begeven.

5 Deze 111 respondenten werden verzameld na een filtering van de gehele lijst werkende gedetineerden (n=140) met behulp van de tewerkstellingscoördinator. De boekhoudafdeling van de gevangenis van Sint-Gillis kon hierna de uittreksels van deze gedetineerden voor de maand december 2012 tot en met februari 2013 bezorgen. Deze werden anoniem verwerkt.

7 Onder de afkomstcategorie 'Arabisch' valt de Arabische wereld die bestaat uit alle landen waar Arabisch als voertaal wordt gebruikt. Dit houdt dus zowel het Arabisch schiereiland als de Noord-Afrikaanse landen in.

8 Het inkomensaldo is het saldo dat zich op de rekening van de gedetineerde bevond aan het begin van de maand december 2012.



## Onderzoeksresultaten

In wat volgt, worden de belangrijkste onderzoeksresultaten besproken. Allereerst worden de demografische kenmerken van de populatie behandeld, vervolgens worden de bestedingspatronen van de werkende gedetineerden en de verschillen naargelang leeftijd en afkomst besproken.

## Demografische kenmerken van de populatie

Vermits de gedetineerdenpopulatie binnen de gevangenis van Sint-Gillis enkel bestaat uit mannen, is ook de gehele steekproef van dit onderzoek mannelijk. De meerderheid van de populatie bestaat uit gedetineerden van Arabische afkomst. De gedetineerden van West-Europese en Oost-Europese afkomst vormen samen de tweede grote groep.

## Bestedingspatronen

Bij het indelen van de uitgaven werd gekeken naar verschillende categorieën. Uit de literatuur blijkt dat penitentiaire arbeid dient als bron van inkomen om de eigen detentie te verzachten, openstaande schulden te betalen, de burgerlijke partij te vergoeden en om hun gezin verder te kunnen onderhouden. Verder dient het uitvoeren van penitentiaire arbeid ook als zinvolle tijdsbesteding en als een vorm van resocialisatie.<sup>9</sup> De categorieën voor het eigen onderzoek zijn hierop gebaseerd. Een gedetineerde kan zijn inkomsten besteden aan het verzachten van de eigen detentie: dit door het loon uit te geven aan televisie, telefoon<sup>10</sup> en kantine<sup>11</sup>. Verder kan het inkomen worden besteed aan het betalen van penale boeten of advocaatkosten, het vergoeden van de burgerlijke partij of het financieel bijstaan van naasten<sup>12</sup>. De uitgaven van de werkende gedetineerden verschillen logischerwijs van individu tot individu.

## Verzachten detentie

Alle gedetineerden binnen dit onderzoek hebben bestedingen gedaan binnen de kantine. Gemiddeld gaat 42% van het inkomen naar kantine, wat overeenstemt met 360,60 euro per persoon over een tijdsperiode van drie maanden. Ongeveer 15% van het inkomen wordt besteed aan telefoonkosten, wat gemiddeld 125,27 euro bedraagt op drie maanden tijd. Van alle gedetineerden spendeert 98,28% een deel van zijn inkomen aan de telefoon. Tot slot gaat er bijna 6% van het inkomen naar televisiekosten; deze kosten zijn gelijk aan 20 euro per maand. Dit is het vaste bedrag dat wordt gevraagd voor het gebruik van de televisie. De werkende gedetineerden besteden gemiddeld

53,57 euro per 3 maanden uit aan hun televisie. Vermits de mediaan minder onderhevig is aan verandering door *outliers*, is het logisch dat deze 60 euro bedraagt, daar de meeste gedetineerden 20 euro per maand betalen.<sup>13</sup>

## Naasten

De gemiddelde gedetineerde besteedt 1,83% (15,81 euro) van zijn totaal kapitaal aan naasten. Op de 111 onderzochte gedetineerden geven 13 personen geld aan naasten, wat 11,07% vormt van het totaal aantal onderzochte gedetineerden. Gemiddeld geven deze 13 gedetineerden 135 euro aan naasten over een periode van drie maanden.<sup>14</sup>

## Advocatenkosten, penale boeten en de burgerlijke partij

De gemiddelde gedetineerde in de steekproef spendeert 0,45% (3,87 euro) van het inkomen aan advocaatkosten. Er waren echter maar vier respondenten die effectief de advocaatkosten betaalden; voor deze vier respondenten is dit bedrag gemiddeld gelijk aan 107,5 euro verspreid over drie maanden tijd. Wat de penale boeten<sup>15</sup> betreft, waren er slechts tien respondenten die deze betaald hebben. Deze tien respondenten betaalden gemiddeld gezien 75,41 euro aan deze boeten, wat neerkomt op 25 euro per maand. De burgerlijke partij is de minst uitbestede categorie (0,03%), met maar 1 respondent die de burgerlijke partij betaald heeft. De afbetaling van deze respondent bedroeg 25 euro. Zoals eerder vermeld zijn binnen de gevangenis van Sint-Gillis de meeste gedetineerden (500 van de 850) reeds veroordeeld. Voor velen is de veroordeling echter nog recent, voor anderen is er nog geen definitieve uitspraak omtrent de grootte van de burgerlijke partij, voor nog anderen zijn de stukken nog niet aanwezig in het dossier, waardoor het voor gedetineerden moeilijk is om een accuraat beeld te krijgen van de af te betalen sommen. Bijkomend dient, volgens de gevangenisdirectie, opgemerkt te worden dat in hoofde van gedetineerden, de vergoeding van de burgerlijke partij maar pas voor het eerst ter sprake komt naar aanleiding van de voorbereidende gesprekken met de psychosociale dienst in het kader van een vervroegde invrijheidstelling.

## Verschillen naargelang afkomst

Zoals reeds aangehaald is het te verwachten dat de bestedingspatronen verschillen van individu tot individu en zo ook naargelang afkomst. De vraag van dit onderzoek was echter om te weten te komen of afkomst ook effectief een significante factor vormt in dit

9 Aan de bak (van)uit de bak: een brug tussen gevangenis en arbeidsmarkt, Brussel, ArbeidsmarktTopic VDAB databeheer- en analyse, 2004.; D. Eyckmans, De problematiek rond de financiële schuldenlast van gedetineerden – een zoektocht naar oplossingen, onuitgegeven, 2001, 36.; F.H. Simon, Prisoner's Work and Vocational Training, London, Routledge, 1999.; G. Devos, "Het zal je maar overkomen... Gedetineerden en hun familie", Rondom gezin, 2010, 1.; M. Vanhaegedoren, S. Lenaers en E. Valgaeren, De gemeenschap achter de tralies: onderzoek naar de behoeften van gedetineerden aan maatschappelijke hulp- en dienstverlening, Diepenbeek, Sociaal-economisch instituut, 2001, 2.; N. Verlinde, W. Duerloo, en K. Nuyts, "Herstelgericht werken in het kader van het afhandelen van de burgerlijke partij." Sugnomé 2011, 3.

10 De telefoon wordt vaak gebruikt voor het bellen van advocaten en andere gerechtelijke instanties, maar wordt in dit onderzoek onder de categorie 'verzachten van detentie' geplaatst omdat het er eveneens voor zorgt dat contact met naasten en vrienden mogelijk blijft, wat de detentie leefbaarder maakt.

11 Via de kantine kunnen gedetineerden allerlei goederen bestellen. Deze goederen zijn voornamelijk bedoeld voor extra comfort en voor het verzachten van de detentie, gezien in de gevangenis zelf uiteraard alle minimumvereisten (voedsel, dekens e.d.) aanwezig zijn.

12 Naasten worden gedefinieerd als familieleden en omstanders van de gedetineerde.

13 Indien dit niet het geval is heeft dit meestal te maken met eventuele mutaties vanuit of naar andere gevangnissen.

14 Van de 13 betalende gedetineerden is de mediaan echter gelijk aan 90 euro. Het gemiddelde is gevoelig voor outliers en omdat één van de respondenten 440 euro uitgeeft, schiet het gemiddelde naar boven. De mediaan vormt in dit geval een correctere weergave van de werkelijkheid.

15 Penale boeten worden geïnd door kantoren die de gerechtskosten van de gedetineerde bijhouden en opvragen.

bestedingspatroon. De statistische significantie werd nagegaan voor alle variabelen (kantine, telefoon etc.).

## Kantine

Een opvallende vaststelling is dat de bestedingen aan de kantine het grootst zijn bij de gedetineerden van Zuid-Amerikaanse (25,18%) en West-Europese (50,92%) afkomst. Bestedingen aan kantine zijn het kleinst binnen de Afrikaanse populatie. De Afrikaanse gedetineerde geeft maar 34,73% van zijn totale inkomen uit aan kantine. Voor de variabele afkomst is er een significant verschil aanwezig, wat de besteding van kantine betreft. De proportie verklaarde variantie ( $R^2$ ) bedraagt 0,164, wat inhoudt dat 16,4% van de variantie verklaard wordt door de factor afkomst.

## Telefoon

Er zijn grote verschillen te vinden binnen de gemiddelde telefoonkosten tussen de verschillende afkomstscategorieën. Binnen de groep van Afrikanen ziet men de grootste besteding aan telefoonkosten. Gemiddeld gezien wordt 255 euro van hun totaal kapitaal uitgegeven aan telefoonkosten, wat overeenkomt met 38,48%. Opvallend is dat maar 6% van het totale inkomen van de Aziatische categorie aan telefoonkosten opgaat. De andere categorieën liggen dicht bij elkaar. Het significantieniveau bedraagt 0,252 ( $p > \alpha = 0,05$ ). Desondanks het feit dat er verschillen gevonden zijn, zijn deze niet statistisch significant.

## Televisie, advocaatkosten, penale boeten, naasten en burgerlijke partij

Binnen de televisiekosten zijn de verschillen tussen de verschillende originecategorieën miniem, gezien het merendeel van de respondenten 20 euro per maand betaalt aan televisie. Een variantieanalyse is bijgevolg niet nodig, omdat alle waarden die verschillen van 60 euro als extreme waarden worden aanschouwd en dus niet worden opgenomen in de analyse zelf. Binnen de andere categorieën (advocaatkosten, penale boeten...) stoot men bij de data-analyse op enkele problemen. Gezien er voor deze categorieën altijd maar enkele respondenten zijn die deze kosten effectief betalen, is een variantieanalyse onnodig; bijna alle waarden zijn nul, waardoor alle eventuele gevonden verschillen puur aan het toeval toe te schrijven zijn en dus als extreme waarden worden aanschouwd.<sup>16</sup>

## Spaarsaldo

Opvallend zijn de grote spaarcategorieën bij de gedetineerden van Oost-Europese (38,05%), Arabische (40,82%) en Aziatische (41,17%) afkomst. Dit contrast staat fel tegenover het spaargeld bij de personen van

Zuid-Amerikaanse (15,67%), Afrikaanse (34,73%) en West-Europese (25,90%) origine. Het significantieniveau bedraagt 0,021 wat betekent dat de verschillen die men kan terugvinden bij de spaarsaldo's tussen de verschillende afkomstscategorieën significant zijn.  $R^2$  bedraagt 0,021, wat inhoudt dat 12,3% van de verschillen tussen de spaarcategorieën kunnen worden verklaard door afkomst.

## Verschillen naargelang leeftijd

De bestedingspatronen verschillen ook naargelang leeftijd. Om te weten of deze verschillen echter statistisch significant zijn worden ze categorie per categorie geanalyseerd aan de hand van de gebruikte variabelen.

## Kantine

Binnen elke leeftijdscategorie wordt gemiddeld 60% van het inkomen uitbesteed aan kantine, behalve bij de categorie van 33 t/m 43-jarigen. Het valt onmiddellijk op dat zij hier gemiddeld minder aan besteden, maar er dan wel een groter spaarsaldo aan overhouden (40%).

## Telefoon

De overschrijdingskans<sup>18</sup> van de telefoonuitgaven is kleiner dan  $\alpha = 0,05$  ( $p = 0,039$ ). Dit houdt in dat leeftijd een invloed heeft op de uitgaven die worden uitbesteed aan telefoon. Er zijn echter weinig verschillen wat de besteding aan telefoon betreft over de verschillende leeftijdsgroepen. Deze liggen allemaal rond de 20% van het totale inkomen.<sup>19</sup>

## Televisie, advocaatkosten, penale boeten, naasten en burgerlijke partij

Hier dient zich voor televisie dezelfde situatie voor als bij de verschillen tussen afkomst. Ongeveer elke gedetineerde geeft in totaal 60 euro uit aan televisie. Alle gevonden verschillen zijn dus puur toevallig, waardoor een ANOVA-test in dit geval niet nuttig is. Wat uit de rest van de data opvalt, is dat 22 t/m 32-jarigen 4% van hun totaal inkomen besteden aan naasten; zij zijn hierbij de groep die het meest besteedt aan naasten. Met een gemiddelde van 21,65 euro geven zij ook onmiddellijk het hoogste bedrag aan hun naasten. Bij de data-analyse stoot men ook hier echter op dezelfde situatie als bij de bespreking van de verschillen tussen afkomst. Doordat weinig gedetineerden geld geven aan één van deze categorieën zijn de meeste cijfers gelijk aan nul en vormen alle andere uitgaven binnen deze categorieën onmiddellijk een extreme waarde. Ook dit geeft louter toevallige verschillen waardoor uitspraken rond significantie niet mogelijk zijn. Het feit dat 22 t/m 32-jarigen meer geld geven aan naasten dan de andere leeftijdscategorieën heeft binnen dit onderzoek dus niets te maken met hun leeftijd.

<sup>16</sup> Bij de burgerlijke partij kan men zelfs zien dat maar één respondent van de 111 deze heeft betaald.

<sup>17</sup> Deze variantieanalyse werd uitgevoerd zowel met als zonder outliers, daar beide analyses een ander resultaat opleverden. De analyse met outliers gaf namelijk geen significant resultaat, terwijl de analyse zonder outliers dat wel deed.

<sup>18</sup> De kans om nog een extreme waarde te vinden.

<sup>19</sup> Met een gemiddelde uitgave van 238 euro op drie maanden geeft de groep van 55 t/m 65-jarigen wel het meeste geld aan telefoonkosten.

## Spaarsaldo

De verschillen die men tussen de leeftijdscategorieën kan terugvinden bij de spaar-variabele zijn significant.<sup>20</sup> Het feit dat de 55 t/m 65-jarigen geen spaarsaldo hebben, terwijl de 33 t/m 43-jarigen een groot spaarsaldo hebben, heeft dus weldegelijk te maken met hun leeftijd.  $R^2$  vertelt ons ten slotte dat 14,9% van deze verschillen worden verklaard door leeftijd.

## Conclusie

Samenvattend levert de analyse waarover hier werd gerapporteerd verschillende inzichten op. Hoewel dit onderzoek vrij beperkt is in omvang en enkel toe te passen is op de populatie van Sint-Gillis, dient toch bemerkt te worden dat er een aantal opmerkelijke resultaten uit voortkomen. Gemiddeld gezien wordt het grootste deel van het inkomen van de werkende gedetineerde in Sint-Gillis gependeed aan kantine (45,04%). Door de grote categorieën telefoon, televisie en rest kan men echter ook afleiden dat het grootste deel van het inkomen wordt gependeed aan het verzachten van de eigen detentie en veel minder aan het afbetalen van burgerlijke partijen en gerechtskosten of het helpen van naasten. De literatuur<sup>21</sup> had elk van deze concepten (verzachten detentie, naasten...) wel aangehaald, maar via dit onderzoek kon uitgezuiverd worden aan welk concept het grootste deel van het inkomen wordt uitbesteed. Wat de verschillen in besteding tussen afkomst betreft, kan men afleiden dat de kantine-uitgaven het grootst zijn bij de personen van West-Europese en Zuid-Amerikaanse afkomst. De gedetineerden van Oost-Europese, Aziatische en Arabische afkomst houden er de grootste spaarsaldo's op na. Ook binnen de verschillende leeftijdscategorieën kan men duidelijke verschillen vinden. Bij elke leeftijdscategorie wordt gemiddeld 60% van het inkomen besteed aan kantine, behalve bij de 33- t/m 44-jarigen. Zij houden er veel grotere spaarsaldo's aan over. Wat opvalt is dat dit de grootste groep is binnen de gevangenis en dat zij net diegene zijn die zich, naast het verzachten van de eigen detentie, ook het meeste bezig houden met externe zaken. Verder valt het op dat de 55- t/m 65-jarigen enkel geld uitbesteedden aan het verzachten van de eigen detentie en zij ook onmiddellijk de hoogste bedragen uitgeven. Naarmate men ouder wordt, worden de uitgegeven bedragen hoger. Verder wordt er bewezen dat deze verschillen soms statistische significantie vertonen. Afkomst heeft een invloed op de uitgaven besteed aan kantine en op de spaarsaldo-categorie. Leeftijd heeft een invloed op zowel kantine, telefoon als de spaarsaldo-categorie. Voor de andere variabelen kan de invloed van leeftijd en afkomst niet bewezen worden doordat aan deze variabelen veel te weinig wordt uitgegeven.

## Aanbevelingen

Wat voornamelijk naar voor komt uit dit onderzoek is dat de uitgaven van penitentiaire arbeid veelal naar het verzachten van de eigen detentie gaan. Het was interessant om na te gaan of de andere doeleinden van penitentiaire arbeid, zoals geformuleerd in de basiswet, ook naar voren komen. Eén van de doeleinden was immers om verantwoordelijkheid op te nemen ten aanzien van slachtoffers en naasten. Met dit onderzoek is gebleken dat de gedetineerden hier beduidend minder mee bezig zijn dan met het verzachten van de eigen detentie.<sup>22</sup> Indien men vindt dat de verzachtende functie niet voldoende is, zijn bijkomende acties nodig om de andere doestellingen ook tot hun recht te laten komen. In die zin denken we bijvoorbeeld aan een sensibiliseringscampagne waarbij een vast maandelijks bedrag opzij gezet wordt om, zodra de definitieve bedragen gekend zijn, door te storten aan de burgerlijke partijen.

Ons onderzoek is echter te beperkt in omvang om significante uitspraken te doen. We stellen wel een aantal trends vast die bijkomend onderzoek vergen. Vanuit deze optiek wensen we een aantal aanbevelingen te doen.

Een eerste aanbeveling is om het bestedingspatroon over een langere periode te analyseren, gezien binnen drie maanden tijd niet alle informatie over bepaalde patronen kan gevonden worden. Zo is het ook interessant om het bestedingspatroon van één gedetineerde per etnische groep en leeftijdsgroep te analyseren om nog beter te begrijpen waarom één gedetineerde aan penitentiaire arbeid doet. Een tweede aanbeveling is om in een eventueel bijkomend onderzoek een onderscheid te maken tussen beklaagden en veroordeelden. Zo zou er kunnen worden nagegaan of het bestedingspatroon van beklaagden, die geen zekerheid hebben over hun verblijf binnen de gevangenis, anders is dan dit van veroordeelden, die meer duidelijkheid hebben over de duur van hun verblijf. Een derde aanbeveling die kan gemaakt worden, is om een verdere statistische analyse uit te voeren in dit domein. Dit onderzoek heeft namelijk aangetoond dat er voor verschillende variabelen een statistisch significant verschil kan gevonden worden, maar vertelt niet waar (i.e. tussen welke etnische of leeftijdsgroepen) die verschillen zich nu exact bevinden. Vervolgens zou het interessant zijn om een grootschalig onderzoek te doen waarbij alle gedetineerden hun bestedingspatronen worden geanalyseerd om dan eventuele verschillen te kunnen vinden tussen het consumptiepatroon van gedetineerden die niet werken en gedetineerden die wel penitentiaire arbeid uitvoeren. Tot slot, zijn aanvullende, verdiepende kwalitatieve interviews belangrijk om de bestedingspatronen en de verschillen hierbij tussen leeftijd en afkomst beter te begrijpen.<sup>23</sup>

20 Deze variantieanalyse werd uitgevoerd zowel met als zonder outliers, daar beide analyses een ander resultaat opleverden. De analyse met outliers gaf namelijk geen significant resultaat, terwijl de analyse zonder outliers dat wel deed.

21 Zie voetnoot 8.

22 Het zou interessant zijn om na te gaan of dit wijzigt naargelang de detentiepulatie.

23 Aan de hand van verdiepend kwalitatief onderzoek kan men meer te weten komen rond de beweegredenen van hun uitgaven, wat het onderzoek alleen maar interessanter kan maken.

## Verslag Staten-Generaal Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

Stefanie Gryson \*

**Op vrijdag 22 november 2013 werd door de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen (CTRG) een Staten-Generaal van het gevangeniswezen georganiseerd. Het CTRG wou hi-ermee, aan de vooravond van de verkiezingen, deskundigen en actoren uit het penitaire werkveld verzamelen rond vier centrale thema's. Het doel van de dag was om waarnemers en vertegenwoordigers van de politieke wereld samen te brengen ten einde aan hen een aantal concrete eisen voor te leggen die verband houden met de penitenti-aire problematiek. De vier thema's die aan bod kwamen waren de penitentiare overbevolking, de gegarandeerde dienstverlening aan gedetineerden in geval van staking, de psychosociale hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en de medische zorg.**

Net op de dag van dit Staten-Generaal werd het nieuwe niet-zo-rooskleurige VN-rapport bekendgemaakt. Het zal dan ook niet verbazen dat er geen nieuwe problematieken aan bod kwamen op dit Staten-Generaal, maar de hamer sloeg weer op dezelfde nagels zoals hij al zovele malen had gedaan: overvolle cellen, slechte hygiëne, het grote aantal zieken, en overwerkte cipiers.

Anne Fivé, juridisch directeur van het Centre d'Action Laïque, leidde de dag in. Ze bemerkte dat België zich in een vicieuze cirkel bevindt op dit vlak, van veroordeling tot veroordeling door onder andere het CPT. Ze vroeg zich af hoe we uit deze cirkel kunnen geraken. Het antwoord dat de politiek heeft op deze kwestie luidt als volgt: uitbreiding van de capaciteit van de gevangenis, het uitvoeren van alle vrijheidsberovende straffen, heil zoekende in de elektronische bewaking, het verstrengen van de voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Om te beantwoorden aan het geweld en spanningen binnen de gevangenis zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd die de basiswet verstrengen. Voorbeeld hiervan is het verstrengen van de tuchtstraf en het doorvoeren van systematische naaktfouilles, het uitbreiden van de veiligheidsmaatregelen en inzetten op alternatieve straffen. Ze vreest echter dat het verhogen van de veiligheidsmaatregelen en het beperken van

de rechten van de gedetineerden een averechts effect zullen hebben en dit het geweld binnen de gevangenis zal vergroten. Ze roept de politici op om de strafrechtelijke sancties fundamenteel te herbekijken en dat er moet worden nagegaan welke gepaste straf men moet opleggen bij welke overtreding. De alternatieve straffen worden volgens haar te vaak gebruikt voor de verkeerde redenen zoals om de overbevolking of om het gevoel van straffeloosheid tegen te gaan."

### Overbevolking

Het eerste thema dat besproken werd, was de overbevolking, een thema dat al vele malen werd bediscussieerd. 12.000 gedetineerden voor slecht 9.400 plaatsen. Sinds 2000 is de gevangenispopulatie met 30% gestegen, dit terwijl criminologen stellen dat de criminaliteit niet is gestegen. De oorzaken van dit probleem zijn al lang gekend: de voorlopige hechtenis, verstrengde toepassing van de vervroegde invrijheidsstelling, strengere uitgesproken straffen sinds de jaren 80-90 en de opname van geïnterneerden en drugsverslaafden in de gevangenis terwijl die zouden moeten geholpen worden door de aangepaste instellingen.

De Commissie van Toezicht van Lantin hekelt verder dat de gevangenis zijn geworden tot opslagplaatsen, terwijl de politici niet beseffen welke risico's en schade dat met zich meebrengt. In juni 2013 kampte de gevangenis van Lantin met een overbevolking van 191%. De commissie stelt dat de situatie in Lantin verontrustend is op het vlak van hygiëne, overbevolking, zeden en personeelsgebrek.

Ook het Rekenhof klaagt in hun audit van 2011 de overbevolking van de gevangenis aan en stelt dat dit de oorzaak is van inhumane leefomstandigheden voor de gevangenen en een slechte werkomgeving voor het gevangenispersoneel. Van de uitvoering van het Masterplan verwacht het Rekenhof een gunstig effect, maar berekende dat zelfs bij een snelle stabilisatie van de gevangenisbevolking er nog een tekort van ruim 900 plaatsen zou zijn bij de voltooiing van het plan. Het Rekenhof formuleerde enkele aanbevelingen waaronder de evaluatie en aanpassing van het strafrecht en strafprocesrecht en

\* Stefanie Gryson is beleidsmedewerker bij de Liga voor Mensenrechten.



een oproep om een concreet strategisch plan op te stellen. De overbevolking heeft volgens het Rekenhof invloed op het dagelijkse leven, de hygiëne en de gezondheid van de gedetineerden. Op het vlak van het dagelijkse leven leidt dit tot stress en gebrek aan intimiteit bij de gedetineerden. Hier stelt het Rekenhof de vraag of de voorlopige hechtenis nog steeds gerechtvaardigd is. Op vlak van hygiëne is er vooral een gebrek aan douches, slecht onderhouden cellen, tekort aan matrassen en slecht onderhouden linnengoed een groot probleem. Dit kan leiden tot schurft, schimmelziektes, uitslag en andere huidziektes bij de gedetineerden. Op het vlak van gezondheid is er vooral een gebrek aan medische begeleiding en een verslechtering van de levensomstandigheden met als gevolg dat overdraagbare ziektes zich blijven vermenigvuldigen in de gevangenis, verslechtering van de mentale gezondheid, misbruik van verdovende en kalmerende middelen en verhoogde kans op depressie en zelfmoordpogingen. De overbevolking heeft verder ook gevolgen op de werkomstandigheden van de penitentiair beambten gezien deze in moeilijke en onveilige omstandigheden moeten werken. De afwezigheidsgraad bij deze beambten ligt dan ook hoog. Dit heeft dan weer gevolgen voor de rechten van de gedetineerden.

Hans Claus, gevangenisdirecteur van de gevangenis van Oudenaarde, trok met "De Huizen" de kaart van kleinschalige detentie en biedt daarmee een alternatief voor het huidige gevangeniswezen. Grote gevangenissen zouden geleidelijk vervangen worden door kleinschalige detentiehuisen. Indien men de 12.000 bewoners van de gevangenissen verdeeld over de 600 gemeenten, dan moet elke gemeente slecht 20 gevangenen opnemen. Daarmee zouden de levensomstandigheden van de gedetineerden niet alleen gevoelig verbeteren, maar zo worden deze ook beter voorbereid op hun re-integratie. Het tegenargument dat dit teveel zou kosten wordt door Hans Claus van tafel geveegd door te stellen dat een vierkante meter in de gevangenis van Beveren 2.413 euro kost, terwijl een vierkante meter in een kleinschalig detentiehuis slechts 1.500 euro zou kosten.

Volgens professor criminologie Sonja Snacken biedt het masterplan geen oplossing zolang er niets verandert aan de redenen van de overbevolking. Verder stelt ze dat 40% van de gevangenen illegale vreemdelingen zijn zonder enig verblijfsrecht. Snacken pleitte er dan ook voor om voor hen de voorlopige invrijheidsstelling toe te passen gezien velen van hen ook in België een netwerk hebben van vrienden en familie.

## Stakingsrecht versus gegarandeerde dienstverlening

De rode lijn gedurende dit thema was de bezorgdheid voor de elementaire rechten van de gedetineerden

gedurende de staking en de deelnemers pleitten dan ook voor een minimumdienstverlening tijdens stakingen. Sandrine Stokart van het CvT van Namen betreunde het dat het telkens de gedetineerden zijn die slachtoffer zijn van dit sociale conflict. Indien de overwerkte cipiers in staking gaan valt voor de gedetineerden het bezoek van advocaten en familie weg, wordt de minimale hygiëne niet gerespecteerd en worden maaltijden en voedsel niet correct verdeeld.

Marie Berquin van de Belgische afdeling van het Internationale Observatorium van Gevangenissen stelde dat het stakingsrecht niet absoluut is en dat zelfs het stakingsrecht grenzen heeft. Hoewel in België in vele sectoren het stakingsrecht is geregeld en voorzien van een minimumdienstenregeling is dit niet het geval voor de penitentiaire beambten. Hierdoor moet er bij een staking beroep gedaan worden op de politie of het Rode Kruis. Ze betreunde dus ten eerste dat er voor dit probleem nog altijd geen politiek meerderheid is gevonden om dergelijke minimumdienstverlening te regelen.

De heer Jacobs, vertegenwoordiger van het ACOD, beantwoordde dit pleidooi door te stellen dat zelf als er geen staking is de rechten van de gedetineerden ook niet worden gerespecteerd. Volgens hem is er een samenhang tussen de rechten van het personeel en de rechten van de gedetineerden: "zorg voor voldoende mensen en middelen zodat aan de minimumvoorwaarden kan worden voldaan en 95% van de conflicten is opgelost".

Snacken vroeg zich af wat de verwachtingen van de penitentiair beambten eigenlijk zijn, hoe ze zijn opgeleid en geselecteerd. Ze stelt dat als er een vacature openstaat bij Selor, die voornamelijk de nadruk legt op de controletaak van de beambten en er nergens verdere uitleg wordt gegeven over de andere taken naast die controletaak.

## Psychosociale hulp- en dienstverlening

Werner Vanhout, adviseur-generaal van de Psychosociale Dienst, gaf toelichting bij de missie en opdracht van de Psychosociale Dienst. Het probleem van de PSD is volgens hem bij de enorme tijdsdruk die er op de PSD ligt, de druk om verslaggeving is dermate hoog dat een gedetineerde die de PSD wil spreken of advies wil enorm lang moet wachten. Een ander bijkomend probleem is dat de PSD geen beroepsgeheim heeft, wat in praktijk vertrouwelijke gesprekken met gedetineerden in de weg staat en de PSD voor de gedetineerden een negatieve connotatie krijgt.

Herwig Hermans, beleidscoördinator hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, kwam uitleg geven bij het Vlaamse decreet van 8 maart 2013 betreffende

de organisatie van de hulp en dienstverlening aan gedetineerden. Het doel van dit decreet is een kwalitatief hulp- en dienstverleningsaanbod, vertrekkend van de noden en de behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, en dit door sectoroverschrijdende samenwerking tussen hulp- en dienstverleners. Het is niet omdat gedetineerden hun vrijheid is ontnomen dat ze daarbij ook het recht op hulp- en dienstverlening moet worden ontnomen. Hierbij wil het decreet de sociale re-integratie verbeteren.

Snacken hekelde hier artikel 3 van het decreet waar staat "... , binnen de beschikbare budgetten, ...". De vraag is, gezien er amper budget is, of er wel voldaan kan worden aan het doel van het decreet.

Frederik Janssens, socio-cultureel medewerker bij De Rode Antraciet, leidde ons in in de werking van De Rode Antraciet. Deze organisatie wil met haar werking de participatie aan culturele en sportieve activiteiten bij gedetineerden vergroten. Ze ontplooit culturele, educatieve, gemeenschapsvormende en sportieve initiatieven voor en met gedetineerden. Hun aanbod binnen de gevangenis bestaat uit theater, sport, bibliotheekwerking cursussen rond agressie, assertiviteit en ouderschap handhaven. De activiteiten verminderen wangedrag, versterken de verantwoordelijkheidszin en sociale vaardigheden en bevorderen verdraagzaamheid en educatie bij de gedetineerden.

## Medische zorg

Gedetineerden en geïnterneerden hebben recht zoals elke burger van dit land op een adequate en kwaliteitsvolle somatische en geestelijke gezondheidszorg, in de minst restrictieve omgeving met inachtneming van de gevaarlijkheidsgraad. In praktijk is dit echter moeilijk te realiseren, zo stelt psychiater Cosyns. Uit het cijfermateriaal dat we te zien kregen van professor Cosyns bleek dat het percentage van bepaalde ziektes bij gevangenen veel hoger ligt dan bij de rest van de Belgische bevolking. Zo ligt het percentage van gevangenen met tuberculose 16 maal hoger, AIDS 5 maal hoger en Hepatitis C 7 maal hoger. Ook het aantal mensen met psychoses ligt 6 maal hoger en het aantal mensen met ervaring met heroïne ligt 54 maal hoger. Verder stelde professor Cosyns dat het aantal geïnterneerden in de gevangenis gestegen is met 72% tussen 2000 en 2011 terwijl het aantal geïnterneerden niet stijgt. Hij pleitte er dan ook voor om de verantwoordelijkheid voor de penitentiaire zorg uit justitie te halen en uit te besteden aan Volksgezondheid, een Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum op te richten en om opleiding en erkenning te voorzien in de forensische gedragswetenschappen zodat er criteria worden vastgelegd.

Jos Vander Velpen van de Liga voor mensenrechten bepleitte de problematiek van de geïnterneerden. Hij stelt dat het bezoek aan een geïnterneerde in de gevangenis een bezoek is terug in de tijd. De situatie is dermate ernstig dat er geïnterneerden zijn die om euthanasie vragen. Vander Velpen vraagt zich af waar de grondrechten van deze mensen zijn: waar is hun recht op gezondheid? Hun toestand staat mijlenver van een menswaardige detentie, om nog maar te zwijgen over de vele veroordelingen van het Europese anti-foltercomité (CPT). De Liga is dan ook zeer blij met de komst van de twee nieuwe centra, maar stelt wel dat we nog niet weten hoe deze er zullen uitzien.

Ook het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding kwam hun opdracht uitleggen. Het Centrum kreeg het mandaat van onafhankelijk mechanisme toegekend door de Federale Overheid en de Deelstaten, dit om te voldoen aan artikel 33 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De opdracht van het Centrum binnen dit mandaat is de uitvoering van de fundamentele rechten van personen met een handicap opvolgen. Een strategische focus van het Centrum is de focus op de doelgroep van geïnterneerden, waarbij het Centrum een beschermings- en monitoringsopdracht heeft om alle rechten te waarborgen door het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Patrick Charlier, adjunct-directeur binnen het Centrum, hamerde op het recht op gezondheid in de gevangenis, stellende dat het recht op gezondheid voor gedetineerden toont hoe belangrijk het is om op alle vlakken te werken (recht op sociale zekerheid, inwerkingtreding van alle bepalingen van de basiswet,..) om respect en effectiviteit te waarborgen. In de praktijk zal het Centrum bruggen bouwen, gedifferentieerde analyse per inrichting opstellen betreffende relevante programma's en beleid, waken over betrouwbare en objectieve informatie en een systematische benadering bij de betrokken actoren promoten, zowel voor handicap als voor gezondheid.

Hoewel de meeste problematieken voor de zoveelste maal werden herhaald, was het een boeiende Staten-Generaal. Ten slotte stelde Snacken dat er veel initiatieven worden genomen, maar dat deze vooral gericht zijn op passieve veiligheid. We moeten ons volgens haar afvragen waarom het aantal gijzelingen fenomenaal is toegenomen de laatste tijd en of te veel veiligheid niet voor meer onveiligheid zorgt. Ze betreurt dat er niets werd gezegd over vrouwelijke gedetineerden en vreemdelingen zonder verblijf. Veel van de punten die deze dag werden besproken, werden ook uitvoerig behandeld in het VN-rapport die dezelfde dag uitkwam over de heersende toestand in ons land. Het is zoals Jos Vander Velpen zei: "we kunnen wel kakelen, maar geen ei leggen: dat kan alleen de overheid".