

Tijdschrift

voor

Strafbeeld

en

Gevangeniswezen

FATIK



31ste jaargang • januari-februari-maart 2014 • nr. 141

Driemaandelijks uitgave

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

Inhoud

Editoriaal

3

- Resocialisatie anno 2014: waarom er meer dan toezicht en controle nodig is
Neil Paterson

Artikel

7

- Politieke partijen over gevangeniswezen
Stefanie Gryson
- Back to basics. Penitentiair bewakingsassistenten over de implementatie van de Basiswet interne rechtspositie gedetineerden
Laurence Boelens en Tom Vander Beken
- Elektronisch toezicht als autonome straf. Een maat voor niets, zelfs een bedreiging voor een evenwichtige strafuitvoering?
Eric Maes

Uitgelezen

30

- Superdiversiteit beschreven
Frederik Janssens

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

Hoofdredactie: Tom Daems
Eindredactie: Stefanie Gryson
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
website: www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

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

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

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

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

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

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

FATIK online

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

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

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

Editoriaal

3

**Resocialisatie anno 2014:
waarom er meer dan toezicht en controle nodig is**
Neil Paterson

Artikel

7

Politieke partijen over gevangeniswezen
Stefanie Gryson

**Back to basics. Penitentiair bewakingsassistenten over de
implementatie van de Basiswet interne rechtspositie gedetineerden**
Laurence Boelens en Tom Vander Beken

**Elektronisch toezicht als autonome straf.
Een maat voor niets, zelfs een bedreiging voor een evenwichtige
strafuitvoering?**
Eric Maes

Uitgelezen

30

Superdiversiteit beschreven
Frederik Janssens

Resocialisatie anno 2014: waarom er meer dan toezicht en controle nodig is

De lente hangt in de lucht, de nieuwe gevangenissen gaan open in een hoog tempo, de wet externe rechtspositie werd meermaals aangepast en gemoderniseerd, de wachtlijsten voor elektronisch toezicht zijn weggewerkt, haar toepassingsgebied werd uitgebreid en – fluister het zachtjes – voor de eerste keer in jaren neemt de overbevolking in onze penitentiaire instellingen af. Ja, alles gaat duidelijk goed in de wereld van het gevangeniswezen in de aanloop naar de moeder van alle verkiezingen op 25 mei. Het werk van de huidige regering op dit vlak is bijna rond. Nu is het aan de politieke partijen die deel uit zullen maken van de volgende federale en regionale regeringen deze bijzondere fakkel over te nemen.

Elders in dit nummer kan de lezer zich laten onderdompelen in de standpunten van verschillende Vlaamse politieke partijen t.o.v. – zeker voor wat FATIK betreft – enkele van de belangrijkste vragen over het toekomstig penitentiair beleid en de praktijk. Deze bijdragen geven ons inzicht in hoe de toekomst post 25 mei eruit kan zien. Hoewel de meningen van de partijen over meerdere zaken uiteen lopen, zijn zij allemaal het eens dat er nog werk aan de winkel is om de resocialisatie van gedetineerden na een gevangenisstraf beter te bevorderen. Voor sommige partijen kan dit gebeuren door het potentieel van de Strafvuivvoeringsrechtbanken volledig te realiseren (of zelfs te beperken), anderen benadrukken dat de nakende overheveling van de Justitiehuisen een kans is om het toezicht en de opvolging van vrijgelaten gedetineerden en andere justitiabelen optimaler te organiseren en de inhoud van deze opdrachten nieuwe klemtonen te geven. Ongetwijfeld verdienen deze punten verdere discussie en het is te hopen dat zij grondig tegen het licht gehouden zullen worden in de komende maanden. Maar opmerkelijk is dat de doelstellingen van de partijen (op één uitzondering na) op het vlak van re-integratie van gedetineerden bijna allemaal van 'klassieke' penitentiaire aard zijn. De macht van Vrouwe Justitia is blijkbaar alomtegenwoordig en biedt een oplossing voor alle resocialisatieproblemen waarmee gedetineerden, hun naastbestaanden en de bredere samenleving worden geconfronteerd. Of anders bekeken: de visie op resocialisatie wordt schijnbaar verengd tot een nauwe interpretatie waarin het strafwettelijk kader en de organisatie van toezicht primeert. Echter, is deze interpretatie volledig? Zijn er geen andere hindernissen die in de weg staan van een succesvolle resocialisatie die ook de aandacht van beleidsmakers in de aanloop naar de verkiezingen moeten krijgen? In een geest van samenwerking en goede wil reiken we in de opeenvolgende pagina's een helpende hand uit aan de politici opdat belangrijke lacunes in hun beleidsvoorstellen ingevuld kunnen worden. Daarbij mikken wij opzettelijk niet op het strafrechtelijke luik maar op een aantal prangende sociale- en administratieve problemen van gedetineerden.

Uiteindelijk komt bijna elke gedetineerde vroeg of laat weer vrij. Europese- en internationale instellingen zijn het eens dat gedetineerden bijstand moeten krijgen in de aanloop naar én na hun vrijlating om hun resocialisatie in de vrije samenleving te bevorderen. Er moet in het bijzonder voor worden gezorgd dat gedetineerden een woonplaats hebben en werk kunnen vinden. Bovendien moeten hun rechten op sociale zekerheid worden beschermd. Ten slotte moeten de gevangenisautoriteiten voldoende zinvolle werkgelegenheden voor gedetineerden aanbieden tijdens de detentie. Werkende gedetineerden moeten ook een rechtvaardig loon ontvangen voor hun inspanningen.¹ Helaas is een coherente toepassing van deze Europese en internationale normen nog niet in zicht in het hedendaagse België. Hieronder sommen we de belangrijkste knelpunten op. We ronden af met een aantal beleidsaanbevelingen.

De financiële gevolgen van detentie en het gebrekkige 'statuut' van gedetineerden

Tijdens een gevangenisstraf worden gedetineerden en hun naasten vaak geconfronteerd met financiële problemen. De gedetineerde verliest immers zijn inkomen uit arbeid. Maar ook op het vlak van sociale zekerheid biedt het huidige systeem onvoldoende bescherming aan gedetineerden en hun omgeving.² Een werkloosheidsuitkering ontvangen is niet mogelijk omdat gedetineerden in de gevangenis niet meer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

¹ Zie o.a. *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Verenigde Naties, 1977 en Recommendation No. R (2006) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, Raad van Europa, 2006.*

² G. Van Limberghen & V. Van Der Plancke, *Sociale zekerheid van (ex-) gedetineerden en hun verwanten*, Brugge, die Keure, 2008.

De leefloonwet stelt dat de betaling van het leefloon opgeschort wordt tijdens de periode waarin een persoon in een instelling wordt geplaatst in uitvoering van een gerechtelijke beslissing en tijdens de periode waarin een persoon een vrijheidsstraf ondergaat en ingeschreven is op de rol van een strafinrichting. Gedetineerden ontvangen dus ook geen leefloon. Ook tijdens uitgaanspermissies, penitentiair verlof, beperkte hechtenis en elektronisch toezicht is dat het geval. De argumentatie voor gedetineerden onder elektronisch toezicht is dat zij nog op de rol van een strafinrichting ingeschreven zijn. Voor deze laatste is een regeling vanuit Justitie getroffen. Zelfs voor gedetineerden op pensioen zijn de financiële gevolgen van vrijheidsberoving niet gering. De eerste 12 maanden van ononderbroken detentie (tijdens uitgaanspermissies en penitentiair verlof gaat de strafuitvoering ononderbroken door) loopt de uitbetaling van het rustpensioen door. Voor alleenstaanden is dit het volledige bedrag. Bij een gezinspensioen ontvangen de gedetineerde en de partner beiden, afzonderlijk, 50%. De inkomensgarantie voor ouderen, bovenop het rustpensioen, wordt niet doorbetaald. Na twaalf maanden stopt de uitbetaling aan de gedetineerde. Bij een gezinspensioen blijft de partner wel 50% van het bedrag ontvangen.

De achterliggende redenering, dat gedetineerden hun recht op sociale bescherming wel blijven behouden, maar dat de uitbetalingen van sociale uitkeringen worden geschorst omdat zij financieel ten laste van de FOD Justitie zijn, is op zich te begrijpen. Echter, in de praktijk is deze logica soms zoek. Bijvoorbeeld ligt het dagbedrag uitgekeerd door Justitie voor gedetineerden onder ET lager dan de dagprijs die moet worden betaald in veel onthaalhuizen voor daklozen.³ Dit dagbedrag wordt jarenlang ook niet geïndexeerd. Bijgevolg kunnen sommige gedetineerden in die omstandigheden geen onderdak vinden tenzij dat de betrokken thuislozenvoorziening bereid is om de overige kosten zelf te dekken. Dit legt ook een zware hypotheek op de re-integratiekansen van de gedetineerde in de maatschappij. Zelfs als hij een opvangplaats krijgt, is het sparen voor een huurwaarborg, meubels, ... quasi onmogelijk als hij niet snel betaald werk vindt. Daarnaast is de toepassing van de schorsingsmaatregelen vaak niet consequent. Soms worden uitkeringen volledig geschorst, soms gedeeltelijk en soms niet. Soms begint de schorsing van bij de start van de detentie, soms pas na verloop van tijd. Wanneer iemand onrechtmatig aangehouden was – bijvoorbeeld iemand die uiteindelijk niet schuldig wordt bevonden – wordt de uitkering soms wel, soms niet met terugwerkende kracht uitbetaald. Ten slotte heeft een schorsing vaak ingrijpende gevolgen voor het gezin van de gedetineerden dat een andere manier moet vinden om rond te komen.

Bovendien gaat een veroordeling zelf ook gepaard met heel wat bijkomende kosten: het ereloon van een advocaat, gerechtskosten, penale boetes en de eventuele afbetaling van een burgerlijke partij. Vanwege de meest recente aanpassing aan de wet externe rechtspositie veroordeelden wordt een inspanning tegenover de afbetaling van de burgerlijke partij nu expliciet vereist om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.⁴ En ondanks de 'gratis kost en inwoon', kost het gewone leven in de gevangenis wel geld: telefoonkaarten en postzegels, huren van een TV op cel, aankoop van tabak, shampoo en andere goederen van de kantine. Theoretisch zou een gedetineerde in staat zijn om voldoende geld te verdienen tijdens zijn straf door gevangenisarbeid. Echter, zoals we zullen zien, zijn er ook grote problemen op dit gebied. Het gevolg van dit alles is dat heel wat gedetineerden en hun omgeving in reële armoede terecht komen. Ook belangrijk is dat veel gedetineerden al kampten met financiële problemen vóór hun opsluiting wegens factoren zoals een onstabiele werkgeschiedenis, laag inkomen en een aanzienlijke schuldenlast. Deze problemen worden nog verergerd door hun gevangenschap.

In de afwezigheid van een breed en visionair wettelijk beleidsinitiatief, wat überhaupt nodig is, kunnen de OCMW's een gedeeltelijk antwoord op deze problemen bieden. Immers hebben gedetineerden net als iedereen recht op maatschappelijke dienstverlening en kan het aanbod van het OCMW voor hen heel wat betekenen. Uitsluiting van een leefloon is wel bij wet geregeld maar een OCMW kan ook materiële en niet-materiële ondersteuning aanbieden. Het probleem is dat, in tegenstelling tot de diensten van de Vlaamse Gemeenschap, de OCMW's tot nu toe weinig bereidheid hebben getoond om hun aanbod binnen de gevangensmuren te organiseren. Dus moet een gedetineerde tijdens een uitgangspersmissie proberen zelf één en ander in de startblokken te zetten maar die mogelijkheid is er voor veel gedetineerden niet. Bijgevolg komen veel gedetineerden vrij zonder de nodige voorbereiding wat uiteraard niet gunstig is voor hun terugkeer naar de samenleving.

³ Aan een alleenstaande gedetineerde onder elektronisch toezicht wordt 20,85 € per dag toegekend. De dagprijs voor onthaalcentra voor thuislozen is 25,50 € met inbegrip van 4,16 € zakgeld.

⁴ 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 gewijzigd op 19 december 2013, art. 47 § 6, Belgische Staatsblad, 19 december 2013. Vanaf 1 januari 2014 werd een nieuwe voorwaarde t.o.v. voorwaardelijke invrijheidstelling geïntroduceerd: de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partij te vergoeden, rekening houdend met de vermogenssituatie van de veroordeelde zoals die door zijn toedoen is gewijzigd sinds het plegen van de feiten waarvoor hij veroordeeld is.

Gevangenisarbeid

De manier waarop gevangenisarbeid en de sociale bescherming van gedetineerden georganiseerd wordt in België schiet op verschillende fronten te kort in vergelijking met de Europese en internationale normen. Omdat gevangenisarbeid niet gekoppeld is aan een arbeidscontract, valt het niet onder de RSZ-wetgeving. De gedetineerde draagt via gevangenisarbeid niet bij tot de sociale zekerheid en bouwt dus geen sociale rechten op.

De arbeidsprestaties in de gevangenis tellen niet mee voor de pensioenberekening van gedetineerden; onvrijwillige werkloosheid binnen de muren leidt niet tot één of andere vergoeding. De wetgeving betreffende het minimumloon is niet van toepassing op gevangenisarbeid. Ook bij ziekte of arbeidsongevallen tijdens de detentie, vallen gedetineerden niet binnen de reguliere stelsels van de sociale zekerheid. Dit gebrekkige statuut van de gevangenisarbeid heeft dus ook een impact op de sociale bescherming van de gedetineerde, zowel tijdens de detentie als nadien.

Actuele informatie over de aard en omvang van gevangenisarbeid is niet gemakkelijk te vinden en wordt niet gepubliceerd in de jaarverslagen van het DGEPI. Maar uit een parlementaire vraag gesteld in maart 2011 aan de toenmalige minister voor justitie Stefaan De Clerck (CD&V) door Bert Anciaux (sp.a), bleek dat ongeveer 5.000 gedetineerden waren tewerkgesteld in de gevangenis. Dat kwam overeen met 45 % van de gevangenispopulatie. Een dergelijke vraag werd ook gesteld aan de huidige minister voor Justitie Turtelboom (Open VLD) door haar partijgenoot Sabien Lahaye-Battheu in augustus 2012. De minister antwoordde dat op dat moment 3.665 gedetineerden van de totale gevangenisbevolking waren tewerkgesteld, wat overeenkwam met 33% van de gevangenispopulatie. Als deze cijfers accuraat zijn, dan waren er in 2012 eigenlijk 27% minder werkende gedetineerden dan in 2011. Zelfs voor de beperkte groep gedetineerden die wel kan werken is het gemiddelde loon gering. In antwoord op een bijhorende vraag van mevr. Lahaye-Battheu, legde minister Turtelboom uit dat het gemiddelde loon voor gevangenisarbeid in 2012 160 euro per maand was. Bovendien verdienen 55% van de tewerkgestelde gedetineerden minder dan dit. Het gemiddelde loon voor gevangenisarbeid in 2012 was slechts 11% van het statutaire minimumloon geldig voor werknemers in de vrije samenleving. We veronderstellen dat deze positie intussen niet veranderd is.

Samen genomen impliceert dit dat een betekenisvol inkomen verdienen uit gevangenisarbeid niet vanzelfsprekend is. Het systeem zoals het nu georganiseerd wordt, biedt onvoldoende kansen aan gedetineerden om aan hun schuldenproblematiek te werken en hun slachtoffers te vergoeden, laat staan een nieuw startkapitaal voor de toekomst op te bouwen. Het aparte statuut van gevangenisarbeid kan niets anders dan als discriminerend beschouwd worden en is bovendien wettelijk betwistbaar op basis van Europese jurisprudentie.⁵

Thuisloosheid na detentie

Thuisloosheid na detentie is voor veel gedetineerden een realiteit. Dikwijls hebben gedetineerden al huisvestingsproblemen vóór hun opsluiting. Tijdens de detentie verliest een groot deel van de gedetineerden, vooral alleenstaanden, hun woning. De opsluiting kan een plots en onvoorspelbaar gebeuren zijn. Er moet vaak snel gehandeld worden om de noodzakelijke voorbereidingen thuis te organiseren: administratie afhandelen, dringende betalingen regelen... Wegens de financiële problemen die hierboven werden beschreven is het behouden van een huurwoning of de afbetaling van een woonkrediet voor velen niet mogelijk. En in ieder geval rijst de vraag: is blijven betalen voor een onbewoond appartement, indien men voor een langere periode wordt opgesloten, een zinvolle investering? Het opzeggen van de woning kan enkele maanden uitgesteld worden, maar wanneer de detentie langer duurt, wordt dit meestal onvermijdelijk. Dit doet zich vaak voor na een periode van drie maanden, wat het bedrag is van de huurwaarborg.

Het vinden van een nieuwe verblijfplaats vanuit de gevangenis is om verschillende redenen niet evident. Het systeem van de strafuitvoering heeft bijvoorbeeld gevolgen op het vlak van huisvesting. De datum waarop men vrij komt, kan niet met zekerheid worden voorspeld en dat hypothekeert in belangrijke mate de zoektocht naar stabiele huisvesting. Het huren van een woning op de privé- of sociale woonmarkt is bovendien heel moeilijk omdat de meeste gedetineerden onvoldoende middelen hebben om een huurwaarborg of een aantal maanden huur op voorhand te betalen. De onduidelijke datum van vrijlating bemoeilijkt ook de doorstroming naar de thuislozenzorg.⁶

⁵ Zie o.a. *Strummer t. Oostenrijk*, EHRM, 2007 en *Dickson t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM, 2007

⁶ Voor meer informatie over deze problematiek zie T. Demeersman, *Thuisloosheid na detentie*. Beleidsdossier, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Berchem, 2008.

Een snelle oplossing voor deze problemen ligt niet voor de hand en vraagt coördinatie tussen het beleid en de praktijk op federaal, Vlaams en gemeenteniveau. Maar logischerwijs moet de Vlaamse gemeenschap hier aan de leiding staan. Tot nu toe maakt de pijler 'wonen' geen deel uit van het Vlaams Strategisch plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het is nochtans cruciaal dat het Vlaams beleid zich hier ook op oriënteert.

Overgangsvoorzieningen en ondersteuning na ontslag

Het samengaan van alle voorgaande problemen maakt het vaak erg moeilijk om de resocialisatie van gedetineerden goed voor te bereiden. Het moment van vrijlating en de periode erna is voor velen dan ook kritiek. Uiteraard vraagt dit een proactieve houding en een optimale samenwerking van de betrokken diensten ten aanzien van alle gedetineerden maar ook een personeelsbezetting die hiermee in verhouding is. Met de goedkeuring van het Vlaams decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden hebben alle Vlaamse actoren in de gevangenis ook de opdracht gekregen om gedetineerden te ondersteunen na ontslag. De nakende overheveling van de Justitiehuzen naar de gemeenschappen betekent dat de tijd nu rijp is om een meer geïntegreerde aanpak tegenover de resocialisatie van gedetineerden in Vlaanderen door te voeren. Om zijn impact te maximaliseren moet deze aanpak zich niet beperken tot de betrokken Vlaamse actoren maar, moet er ook samengewerkt met de psychosociale dienst van Justitie en de Strafvueroeringsrechtbanken.

Slot

In deze korte bijdrage stonden we stil bij een aantal prangende sociale- en administratieve problemen die een echte hindernis vormen voor de resocialisatie van gedetineerden anno 2014. Hoewel de resultaten onvoorspelbaar zijn, is het misschien mogelijk dat de komende samenhangende verkiezingen kansen bieden voor een meer uitgebreid en coherent penitentiair beleid. En dit over de verschillende bestuursniveaus heen. Hieronder staan een aantal beleidsaanbevelingen waarmee kan worden begonnen:

Een actief beleid op het vlak van sociaal-administratieve rechten van gedetineerden en hun naastbestaanden - de sociale bescherming van gedetineerden vraagt een coherente, samenhangende en toegankelijke regelgeving die de zelfde rechtszekerheid en rechtsgelijkheid garandeert als voor andere burgers. De anomalieën binnen het huidige systeem moeten weggewerkt worden om een succesvolle re-integratie te bevorderen. Op dit vlak is een wetgevend initiatief op federaal niveau nodig.

Een OCMW-antennepost in elke gevangenis - de brede waaier aan OCMW-dienstverlening moet er ook voor gedetineerden zijn, en dit al van bij de aanvang van de detentie. Dit kan best gebeuren via de oprichting van een OCMW-antennepost in elke gevangenis.

Gebruik gevangenisarbeid als instrument voor sociale re-integratie - in elke gevangenis moet voldoende gevangenisarbeid georganiseerd zijn, zodat alle gedetineerden hun eigen en gezinsonderhoud kunnen voorzien en de mogelijkheden hebben om ook schulden aan het slachtoffer betekenisvol in te lossen. De kwaliteit van de gevangenisarbeid moet meer gericht zijn op competentieontwikkeling. Hierdoor zou de gevangenisarbeid beter bijdragen tot een verbetering van de positie van gedetineerden op de arbeidsmarkt.

Het Vlaamse woon- en huisvestingsbeleid moet ook rekening houden met de behoeften van gedetineerden - een strategie om de huisvestingsproblemen van gedetineerden aan te pakken moet een integraal deel worden van het volgende Vlaams Strategisch Plan. Het doel daarvan is dat niemand de gevangenis verlaat zonder een oplossing voor zijn woonsituatie.

Op het lokale niveau moeten formele samenwerkingsverbanden ontwikkeld worden tussen elke gevangenis, de sociale huisvestingsmarkt, de thuislozenzorg en de welzijnssector

De ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak t.o.v. de resocialisatie van gedetineerden in Vlaanderen moet een integraal deel zijn van het komende Vlaams Strategisch Plan

Neil Paterson*

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

Politieke partijen over strafbeleid gevangeniswezen

Stefanie Gryson *

Met de verkiezingen in het vooruitzicht peilde de Fatikredactie bij alle democratische partijen naar hun visie op de belangrijkste actuele problemen in het strafbeleid. In deze bijdrage kan u hun antwoorden terugvinden over overbevolking, uitvoering van de Basiswet, internering, kleinschalige detentie en de strafuitvoering. Op 14 januari werd een vragenlijst opgestuurd naar alle Vlaamse partijen die nu in het parlement zetelen, namelijk CD&V, open VLD, sp.a, Groen, Vlaams Belang, LDD en N-VA. De vragenlijst werd opgesteld rond drie thema's: gevangenisbeleid – overbevolking, wetgevende en beleidshervormingen strafuitvoering & internering en diverse thema's. De open-VLD antwoordde ons op 27 januari, CD&V en Vlaams Belang op 7 februari, Sp.a op 24 februari en Groen op 25 februari. Van LDD kreeg Fatik geen antwoord en de N-VA verwees, wegens tijdsgebrek, door naar hun brochure rond justitie¹.

Gevangenisbeleid - Overbevolking

Op welke wijze zal uw partij de overbevolking in de Belgische gevangenis bestrijden tijdens de volgende legislatuur?

CD&V: CD&V steunt de verdere ontwikkeling van de nieuwe inrichtingen in Beveren, Haren, Marche-en-Famenne en Leuze-en-Hainaut. Hetzelfde geldt voor de vervanging van verouderde infrastructuur om een humane detentie te kunnen garanderen. We zijn dan ook voorstander van een uitbreiding via het zogenaamde Masterplan III. Daarnaast hopen we op een snelle opening van de FPC's in Gent en Antwerpen. Zo kunnen we geïnterneerden uit de gevangenis halen, waar ze principieel ook niet thuis horen.

Verder ziet CD&V de gevangenisstraf als een ultimatum remedium en kiezen we voor een reductionistisch beleid, met de ontwikkeling van nieuwe sancties die ook rechtstreeks in het strafwetboek als bestraffing van een misdrijf worden ingeschreven. Zo wil CD&V de oorzaken van de overbevolking aanpakken eerder

dan enkel te focussen op de gevolgen ervan en aan symptoombestrijding te doen.

Vlaams Belang: De nieuwe gevangenis dienen vooral om het comfort van gedetineerden te verhogen. In plaats van de voorziene 11.000 plaatsen wil het Vlaams Belang de capaciteit optrekken tot minstens 15.000, waarvan zeker 2.500 in Brussel. Voorlopig kan het tekort aangevuld met gevangenisboten en bijkomende huur in het buitenland. Bijna 1 op 2 gevangenen in dit land is vreemdeling. Zowat 30% is illegaal. Met de landen van herkomst dienen daarom waterdichte akkoorden afgesloten te worden die de buitenlandse criminelen verplichten hun straf in hun thuisland uit te zitten.

Open VLD: De overbevolking kan maar verder afnemen door in eerste instantie bijkomende capaciteit te creëren. Deze regering zal tegen eind 2014 1200 plaatsen hebben bij gecreëerd, waardoor we een forse inhaalbeweging maken. Daarnaast wordt capaciteit voorzien, specifiek voor geïnterneerden, zodat zij de juiste zorg krijgen en ons land niet langer veroordeeld wordt door het EHRM. Maar zelfs met al deze extra plaatsen zijn we er nog niet, daarom dat de volgende regering het masterplan tris volledig moet uitvoeren.

Sp.a: Het is cruciaal dat het probleem van de overbevolking van onze gevangenis in de volgende legislatuur verder aangepakt wordt. We zullen dus de bouwprojecten waarmee de gevangenis capaciteit uitgebreid wordt verder afwerken. Maar ook tal van andere maatregelen zijn nodig voor een menswaardige en resultaatgerichte sanctionering van veroordeelden en geïnterneerden. Er is nood aan een coherente en duurzame beleidsvisie, die bijdraagt tot een kwaliteitsvol straf- en strafuitvoeringsbeleid met duidelijke richtlijnen op het vlak van strafvordering en strafuitvoering.

De spiraal van telkens meer en zwaarder te willen bestraffen is contraproductief: gevangenisstraffen bemoeilijken de sociale re-integratie en gevangenis capaciteit is zeer duur. We onderzoeken daarom of en hoe kleinere detentiehuisen een rol kunnen spelen in ons detentiemodel, ook in functie van wat budgettair haalbaar is.

* Stefanie Gryson is beleidsmedewerker detentie en internering bij de Liga voor Mensenrechten.

¹ <http://www.n-va.be/justitie>

Ten slotte mag er niet alleen aandacht zijn voor de vrijheidsberoving, maar ook voor de uitvoering van alle soorten vermogensstraffen. Het percentage aan daadwerkelijke inning van de uitgesproken geldboeten en verbeurdverklaringen moet drastisch omhoog gaan.

Groen: De overbevolking in de gevangenissen is een enorm probleem dat niet zomaar kan worden opgelost door enkele gevangenissen bij te bouwen. Het verhogen van gevangenisstraffen en dus van capaciteit is duur en draagt niet bij tot een betere re-integratie van veroordeelden. Groen stelt een aantal maatregelen voor die kunnen leiden tot een gevoelige vermindering van de gevangenisbevolking:

- *Oude gevangenissen vervangen we door nieuwe moderne gevangenissen. Die in Vorst en Sint Gillis gaan zo snel mogelijk dicht. Deze vernieuwing wordt aangegrepen om deze infrastructuur aan te passen aan de 21ste eeuw.*
- *Er komt een definitieve oplossing voor de ongeveer 1.100 geïnterneerden die in de Belgische gevangenissen verblijven.*
- *Drugsbehandelingskamers evolueren van proefproject naar veralgemeende toepassing.*
- *De uitbreiding van het elektronisch toezicht is vooral noodzakelijk voor gedetineerden die het einde van hun detentie zien naderen en zich kunnen voorbereiden op hun re-integratie in de maatschappij.*
- *Meer investeren in werkstraffen en alternatieve straffen.*
- *Minder voorlopige hechtenis. We verminderen dit aantal door een striktere toepassing van de voorwaarden.*

Acht uw partij het wenselijk om een proefproject met 'kleinschalige detentie' op te starten tijdens de volgende legislatuur?

CD&V: Onze partij is hier voorstander van, maar – o.a. om het kostenefficiënt te houden- kan dit het best gebeuren binnen de bestaande infrastructuren. Ook al zijn gevangenissen in hun huidige toestand een criminogeen milieu, waar de gevangene niet noodzakelijk beter uitkomt, toch zouden we het jammer vinden om in te zetten op iets alternatief en intussen bestaande infrastructuur leeg te laten staan. CD&V wil zeker differentiatie en behandeling, maar dus liefst binnen de bestaande inrichtingen. De nieuwe gevangenis van Haren kan daarbij een goed vertrekpunt zijn, aangezien daar in dergelijke aanpak wordt voorzien via het huizensysteem voor vrouwen. Analoge projecten zitten overigens ook in het Masterplan III voor de sites in Saint-Hubert en Wortel.

Vlaams Belang: Gevangenissen vervangen door huizen met een handvol gedetineerden, en cipers vervangen door 'huisbegeleiders' is geldopslopend en zeker niet wenselijk. De bestraffing van criminelen nog verder afzwakken heeft geen enkele zin.

Open VLD: Kleinschalige detentie is een project dat voorzien wordt in de nieuwe gevangenis van Haren die de drie bestaande Brusselse gevangenissen moet vervangen. Nu we meer capaciteit bouwen, kan er ook voorzien worden in differentiatie, waardoor de verschillende gevangenissen over een verschillend niveau van beveiliging beschikken, gaande van half open instellingen om mensen voor te bereiden op hun terugkeer naar de maatschappij, tot zwaar beveiligde gevangenissen, voor de veroordeelden die streng moeten beveiligd worden.

Sp.a: Zoals hierboven aangehaald, is er nood aan een coherente en duurzame beleidsvisie, die bijdraagt tot een kwaliteitsvol straf- en strafuitvoeringsbeleid met duidelijke richtlijnen op het vlak van strafvordering en strafuitvoering. In het kader van het breed maatschappelijk en parlementair debat over het straf- en strafuitvoeringsbeleid dat sp.a wil opstarten, willen we ook onderzoeken of en hoe kleinere detentiehuisen een rol kunnen spelen in ons detentiemodel. Daarbij dient expliciet aandacht besteed te worden aan de budgettaire haalbaarheid en aan de vraag hoe voor dergelijke initiatieven voldoende draagvlak bij de bevolking kan gecreëerd worden. Op die manier kan een grondige inschatting gemaakt worden welke gedetineerden hiervoor principieel wel of niet in aanmerking komen, maar ook van mogelijke voordelen zoals minder druk op de overbevolkte gevangenissen, betere begeleiding en resocialisatie van de gedetineerden en van potentiële knelpunten zoals de budgettaire impact en het maatschappelijk draagvlak.

Groen: Groen is hier voorstander van en stelt voor om de druk op de gevangenis capaciteit op een slimmere manier te laten afnemen, door kleinschalige infrastructuur te ontwikkelen die ruimtelijk geïntegreerd is in de samenleving, die beter over de tijd gespreid kan gerealiseerd worden en die wel soelaas biedt voor die noden van minder, meer of erg beveiligde begeleiding. Het project 'De Huizen' dat recent werd gelanceerd, is een prima aanzet om dit via proefprojecten te laten starten.

Een ander voorstel is: meer buurtgerichte initiatieven – zoals bijvoorbeeld het concept van 'De Huizen' - spelen vanuit de herstelgedachte een economische, sociale of culturele rol in hun omgeving. Scandinavische landen tonen met hun lage recidivecijfers aan dat kleinschaligheid en een zinvolle tijdsbesteding werkt.

Wat is het standpunt van uw partij over zogenaamde alternatieve straffen?

CD&V: Aangezien CD&V zinvolle, effectieve en efficiënte straffen verkiest, eerder dan een louter vrijheidsberovende straf zonder enige begeleiding of zonder oog op het voorkomen van recidive, zijn wij voor alternatieve straffen. CD&V gelooft immers meer in het gedragsverbeterende en hersocialiserend potentieel van een straf dan in loutere vrijheidsberoving.

Vlaams Belang: Het Vlaams Belang kant zich niet tegen het bestaan van alternatieve straffen of werkstraffen. Bij een eerste, lichte aanvaring met Justitie kan een alternatieve straf zelfs veel nuttiger zijn dan een - toch meestal voorwaardelijke - celstraf. Voor wat de werkstraffen betreft, is het plafond van 300 uren evenwel veel te laag. Net zoals in het buitenland moet ook bij ons een werkstraf van meer dan 750 uur mogelijk zijn. Het Vlaams Belang wil een snellere uitvoering van de werkstraffen. Bij niet-uitvoering (zo'n 20% van de gevallen) moet de volledige vervangende gevangenisstraf worden uitgezeten.

Open VLD: Open VLD is van mening dat elke straf moet uitgevoerd worden, maar dat dit niet per se via de gevangenis moet. De alternatieve straffen zijn een goed alternatief voor de kleinere misdaden. Doordat Minister van Justitie Turtelboom de wachtlijsten heeft weggewerkt en de procedures vereenvoudigd, kunnen deze alternatieve straffen terug snel en efficiënt worden uitgevoerd, waardoor het gevoel van straffeloosheid eindelijk wordt aangepakt.

Sp.a: In het kader van de coherente en duurzame beleidsvisie over een kwaliteitsvol straf- en strafuitvoeringsbeleid waarover wij de discussie willen aangaan en waarbij we uitgaan van de gedachte dat de spiraal van telkens meer en zwaarder te willen bestraffen contraproductief is, dienen vanzelfsprekend ook de zogenaamde alternatieve straffen aan bod te komen. Sp.a is voorstander van alternatieve straffen omdat ze een veel gedifferentieerder antwoord geven op de diverse criminaliteitsvormen. Daarom ook hebben wij in het parlement het straffenarsenaal mee uitgebreid.

Het Openbaar Ministerie is vandaag te weinig vertrouwd met de strafuitvoering. De mogelijkheden op het vlak van het strafuitvoeringsonderzoek voor boetes en andere patrimoniale straffen en de diversiteit qua uitvoeringsmodaliteiten van vrijheidsberovende straffen (elektronisch toezicht, werkstraf, autonome probatiestraf, elektronische toezicht, voorwaardelijke invrijheidsstelling, ...) zijn groot. Daarom kiest Sp.a voor een strafuitvoeringsmagistraat op elke entiteit van het Openbaar Ministerie die, binnen het

kader van nationale richtlijnen, een daadwerkelijk strafuitvoeringsbeleid uitwerkt. Deze magistraat moet vooral de opvolging van een reële uitvoering van de straffen verzekeren, door een betere communicatie met Financiën, met de justitiehuisen die naar de gemeenschappen worden overgedragen, met gevangenis, enz.

Groen: Groen is hier voorstander van en vindt dat er meer moet worden geïnvesteerd in werkstraffen en alternatieve straffen. Een werkstraf of taakstraf is veel nuttiger dan een gevangenisstraf die niet uitgevoerd wordt. Waar mogelijk moet dit uitgebreid worden, mits een goede begeleiding en opvolging. Overheden en particuliere organisaties worden nog beter gesensibiliseerd om plaatsen te creëren voor deze werkstraffen.

Welke doelen dient de straf volgens uw partij?

CD&V: In de eerste plaats moet een straf de kans op recidive verminderen, maar ook inzetten op re-integratie en resocialisatie. Verder moet ze leiden tot meer bewustwording, maar ze dient ook deels als herstel naar het slachtoffer toe. Het individueel en collectief afschrik-effect mag zeker niet verwaarloosd worden.

Vlaams Belang: Een bestraffing dient verscheidene doelen. Preventief, maatschappijbeschermend, heropvoedend, maar ook – en dat mag niet vergeten worden – vergeldend voor het aangedane leed.

Open VLD: een straf moet mensen vooral tot schuldinzicht brengen en ervoor zorgen dat ze na het uitzitten van de straf, niet opnieuw dezelfde fout zullen begaan.

Sp.a: Een straf dient verschillende doeleinden, waarbij verschillen al naargelang de straf mogelijk zijn. Vooreerst is er natuurlijk het 'schuld en boete'-principe. Wie de maatschappelijke regels overtreedt, wordt op de vingers getikt. Minstens even belangrijk is de herstelgedachte. De overtreder herstelt de schade berokkend aan het slachtoffer of de maatschappij. Tot slot is er de 'resocialisatiegedachte': er komt geen herhaling van de overtreding. Onverminderd de generaal preventieve werking van de strafwet, geloven we niet in het afschrik-effect van de straf ten aanzien van andere personen.

Groen: Een straf is voor Groen altijd een laatste stap. Als alle andere middelen zijn uitgeput, kan worden overgegaan tot vrijheidsberoving. Deze dient een dubbel doel. Enerzijds wil zij de samenleving beschermen. Anderzijds is een straf idealiter ook gericht op het tot inkeer brengen van de dader met oog op succesvolle re-integratie in de samenleving.

De laatste stap in de veiligheidsketen zorgt ervoor dat mensen niet hervallen door een nieuwe plaats in de maatschappij op te nemen. Vandaag worden gedetineerden in de gevangenis nog onvoldoende voorbereid op de re-integratie. 44% van de gedetineerden komt opnieuw terecht in de gevangenis. Het is van groot belang voor de maatschappij dat gedetineerden voldoende kansen krijgen die hen kunnen helpen om als beter mens uit de gevangenis te komen. Het huidige systeem van bestraffen kan hier echter niet aan tegemoet komen. Er is nood aan differentiatie, nabijheid en kleinschaligheid.

Wetgevende en beleidshervormingen strafuitvoering & internering

Wat is het standpunt van uw partij m.b.t. de verdere inwerkingtreding van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden van 12 januari 2005? Welke concrete plannen heeft u hieromtrent?

CD&V: CD&V wil graag een snelle inwerkingtreding van Titel IV "detentieplanning" net om begeleiding mogelijk te maken en de nadruk te leggen op een geïndividualiseerde en gepaste straf die iets teweeg kan brengen.

Vlaams Belang: In de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden staat de vermijdbare detentieschade centraal. Dit vage begrip is veel te ruim te interpreteren en kan misbruikt worden in tal van schadeclaims. De gedetineerden krijgen op die manier een machtspositie tegenover de cipiers. Met alle gevolgen van dien voor wat betreft de werkomstandigheden en de veiligheid van deze laatsten. De basiswet moet voor het Vlaams Belang op dit vlak dan ook dringend worden gewijzigd zodat het evenwicht wordt hersteld.

Open VLD: Er wordt stelselmatig verder gewerkt aan de inwerkingtreding van alle bepalingen van de basiswet gedetineerden. Een aantal uitvoeringsbesluiten zijn nog in opmaak. Daarnaast moeten we wel beseffen dat bepaalde vereisten van de basiswet verregaande infrastructurele aanpassingen vereisen. Met een penitentiaal park dat voor een groot stuk bestaat uit gevangenisgebouwen in de 19de eeuw, zal het niet mogelijk zijn alle bepalingen overal uniform toe te passen. Voor een volledige en correcte toepassing van de basiswet zal men ook de infrastructuur moeten moderniseren.

Sp.a: Er moet nagegaan worden welke de volgende stappen zijn die gezet kunnen worden in de verdere uitvoering van de wet interne rechtspositie. Zo bijvoorbeeld op het vlak van gezondheidszorg voor

gedetineerden. We onderzoeken daarom onder welke voorwaarden gedetineerden en geïnterneerden een volwaardig statuut in de verplichte ziekteverzekering kunnen krijgen, zodat ze dezelfde rechten kunnen laten gelden als sociaal verzekerden in de vrije samenleving.

De huidige toestand van het gevangeniswezen vraagt om een sterk en onafhankelijk toezicht. Sp.a wil dat een gedetineerde zijn klachtenrecht reëel kan uitoefenen. Vrouwe Justitia is dan wel blind, ze mag niet doof blijven ...

In het algemeen ligt de prioriteit voor sp.a echter veeleer in het verbeteren van de algemene detentieomstandigheden en de realisatie van een humane strafuitvoering dan in het creëren van bijkomende rechten of procedures die geen reële meerwaarde hebben en mogelijk een negatief effect hebben op de werkomstandigheden van het gevangenispersoneel.

Groen: Groen is voor een snelle uitvoering van deze basiswet.

Wat is het standpunt van uw partij over de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de werking van de strafuitvoeringsrechtbanken? Hoe staat uw partij ten aanzien van de inwerkingtreding van de wet op de externe rechtspositie naar straffen onder de drie jaar?

CD&V: Onze partij is voor het behoud van het systeem van de V.I. omdat wij geloven in de meerwaarde van dit systeem met het oog op resocialisatie en re-integratie. CD&V pleit tevens voor de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank voor straffen onder de 3 jaar.

Vlaams Belang: De strafrechter bepaalt de straf én de duur ervan, en die uitspraak moet integraal gerespecteerd en uitgevoerd worden. Daaraan kan hij een periode koppelen waarbinnen een andere strafmodaliteit mogelijk is. Met goed gedrag in de gevangenis kan dus rekening gehouden worden, de enkelbanden hoeven niet volledig afgeschaft, evenmin als vrijlating onder voorwaarden. Op dat vlak kan nog altijd nuttig werk geleverd worden door een strafuitvoeringsrechtbank. Maar wel steeds onder de voorwaarden en binnen de tijdsaders die door de strafrechter worden opgelegd. Het is de strafrechter zelf die in alle gevallen de minimale en dus onverkortbare effectieve gevangenisstraf vastlegt.

Men had die inwerkingtreding (beoordeling door strafuitvoeringsrechtbank) al lang moeten doorvoeren in plaats van kortgestraften systematisch na een fractie van de straf vrij te laten. Impliceert uiteraard wel een extra groei van het aantal gedetineerden.

Open VLD: In een democratische rechtstaat als de

onze is het beste systeem dat een rechter over elke straf kan beslissen en over het moment waarop een gedetineerde al dan niet vervroegd kan vrijkomen. De wet om ook strafuitvoeringsrechtbanken voorzien voor straffen onder de drie jaar ligt er. Zodra er voldoende geld kan worden uitgetrokken, moet deze wet dan ook uitgevoerd worden. Open VLD is ervan overtuigd dat strafuitvoeringsrechtbanken de beste actor zijn om te beslissen of iemand voorwaardelijk vrij kan komen of niet. Op termijn moet deze wet dan ook zeker in voege treden. Op dit moment was onze strafuitvoering er echter zo slecht aan toe, dat de voorbije jaren prioriteit werd gegeven aan het terug effectief uitvoeren van alle straffen, in plaats van het geld dat hiervoor nodig was te investeren in nieuw op te richten strafuitvoeringsrechtbanken die 10 miljoen euro per jaar kosten.

Nu de strafuitvoering echter terug op poten staat en ook de korte straffen effectief worden uitgevoerd, moet de volgende regering werk maken van de uitvoering van de wet op de externe rechtspositie.

Sp.a: Principeel beoordeelt sp.a de objectivering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling door de strafuitvoeringsrechtbanken als een positieve zaak. We stellen echter wel vast dat de werking van de strafuitvoeringsrechtbanken er in het algemeen toe geleid heeft dat gedetineerden een groter stuk van de opgelegde gevangenisstraf moeten uitzitten en dus minder snel van een strafuitvoeringsmodaliteit kunnen genieten. Dit lijkt ons geen goede algemene trend. Het lijkt dan ook aangewezen dit fenomeen nader te onderzoeken en in functie van de resultaten daarvan initiatieven te nemen om deze trend te keren.

Vanzelfsprekend moet de inwerkingtreding van de wet externe rechtspositie naar straffen onder de drie jaar een doel zijn. Dit kan echter niet los gezien worden van het justitiebeleid in het algemeen en het strafuitvoeringsbeleid in het bijzonder, en de prioriteiten die in de context van het globale justitie- en strafuitvoeringsbeleid moeten gesteld worden.

Groen: Groen heeft zich altijd verzet tegen het uitstel van de inwerkingtreding van deze wet.

Wat betreft de voorwaardelijke invrijheidsstelling: Groen is voorstander van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Gedetineerden die, gekoppeld aan duidelijke voorwaarden, uitzicht hebben op strafvermindering, zijn meer gemotiveerd om constructief te werken aan hun re-integratie in de samenleving. Groen heeft zich dan ook altijd consequent verzet tegen de verstrenging van de wet op voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Wat is het standpunt van uw partij over de problematiek van geïnterneerden in de Belgische gevangenissen? Welke concrete plannen hebt u voor de komende legislatuur? Zal uw partij stappen ondernemen om de interneringswet van 2007 te implementeren?

CD&V: Als christendemocraten betreuen wij de huidige situatie en CD&V heeft deze problematiek reeds herhaaldelijk ter sprake gebracht, zowel in het parlement als op regeringsniveau. Voor ons is dit een prioritaire zaak voor de komende legislatuur. Daarbij stellen wij toch ook heel wat hoop in de FPC's van Gent en Antwerpen als schakel tussen het gevangeniswezen en de reguliere zorg en steunen we het Masterplan III dat ook voorziet in een nieuwe bijkomende inrichting te Paifve.

Wij willen een gewijzigde interneringswet implementeren, zodat deze in elk geval uitvoerbaar is en de huidige stilstand in dit dossier ophoudt. Het uiteindelijke doel moet immers zijn dat geen enkel geïnterneerde nog in een gewone gevangenis zit.

Vlaams Belang: De behandeling van geïnterneerden is mensonterend. Zij horen thuis in gespecialiseerde en goed beveiligde verzorgingsinstellingen. We betreuen dat de twee geplande instellingen slechts zullen beschikken over 450 plaatsen, terwijl er 1.100 geïnterneerden in de gevangenis zitten. Voor het Vlaams Belang is bijkomende capaciteit noodzakelijk. Hopelijk wordt de wet nog aangepast voor de ontbinding van het parlement.

Open VLD: Justitie moet terugkeren naar zijn corebusiness, namelijk de beveiliging van de maatschappij. Het verstrekken van zorg is de corebusiness van de het departement Volksgezondheid en Sociale zaken. De Regering heeft de eerste stappen in die richting gezet doordat de beveiliging van het nieuwe FPC Gent ten laste valt van Justitie en de zorg verzekerd wordt door Volksgezondheid. Dit model zal ook toegepast worden voor het FPC Antwerpen. De opening van deze centra zal het niveau van de zorg voor geïnterneerden enorm verbeteren en daardoor ook de doorstroming naar de reguliere zorgsector faciliteren.

Op termijn moet onderzocht worden of dit model ook kan toegepast worden op de afdelingen bescherming maatschappij en de psychiatrische annexen in de gevangenissen. Ook voor gewone gedetineerden moet nagegaan worden of het niet eenvoudiger is als zij onder de mutualiteit vallen, in plaats van deze taak door het gevangeniswezen te laten uitvoeren.

De niet-inwerkingtreding van de interneringswet van 2007 is te wijten aan de hoge budgettaire kost. Deze bedraagt meerdere miljoenen euro's voor het luik justitie alleen. Daarnaast zal er ook nog een

budgettaire kost impact zijn voor het departement Volksgezondheid zijn. Momenteel buigt de Senaat zich over een herziening van deze wet.

Sp.a: België hinkt enorm achterop op het vlak van de mogelijkheden voor forensische expertise. Elke dag worden er in de reguliere psychiatrie personen opgenomen ter observatie. Voor personen met een veel complexere problematiek omwille van de combinatie van een psychiatrische stoornis met het plegen van een misdrijf bestaat deze mogelijkheid in België niet. Rechters moeten daardoor over het verloop van mensenlevens beslissen op basis van vaak twijfelachtige expertises. Sp.a maakt daarom werk van de oprichting van het Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum, zoals reeds in 1999 beslist werd.

Meer dan 1.100 geïnterneerden zitten in de gevangenis, omdat er geen plaats is in de psychiatrische instellingen. Voor velen betekent dat een levenslange opsluiting, in de vergeetput van justitie, waar het hen aan elke zorg en perspectief ontbreekt. België is voor dit inhumane systeem reeds meermaals veroordeeld. Het huidige systeem moet dringend hervormd worden. Sp.a wil daarom in de eerste plaats dat er een nieuwe wet op de internering komt. Daarnaast moeten meer middelen worden vrijgemaakt voor de zorg voor geïnterneerden. De Forensisch Psychiatrische Centra in Gent en Antwerpen zijn in de eerste plaats zorgcentra. De zorg, behandeling en re-integratie van de psychisch kwetsbare persoon staat centraal. We maken bindende afspraken tussen Justitie, Volksgezondheid, de gemeenschappen en de particuliere zorgsector over de uitbreiding en het optimaliseren van het zorgnetwerk voor geïnterneerden.

Groen: Groen is voor een snelle implementatie van deze wet. Enkele wetswijzigingen moeten nog worden goed gekeurd door de senaatscommissie Justitie. Groen zal er alles aan doen om dit vlot te laten verlopen.

Groen wil dat er een definitieve oplossing komt voor de ongeveer 1.100 geïnterneerden die in de Belgische gevangenissen verblijven. Zij horen niet thuis in een gevangenis. Het zijn personen met ernstige psychische problemen die nood hebben aan een aangepaste begeleiding. De nieuwe forensische centra van Gent (bijna gerealiseerd) en Antwerpen (in ontwerp) zijn een goede zaak, maar onvoldoende om alle geïnterneerden die in de gevangenis verblijven een geschikte behandeling te bieden, geen oplossing voor alle geïnterneerden. Groen wil een definitieve oplossing voor alle geïnterneerden, door investeringen in voldoende plaatsen in het externe circuit of specifieke investeringen in gespecialiseerde instellingen. Dit is niet alleen een taak voor de minister van justitie, maar tevens voor de minister van volksgezondheid.

Diverse thema's

Wat is het standpunt van uw partij over de plaats en rol van slachtoffers van criminaliteit in de fase van strafuitvoering?

CD&V: CD&V meent dat het slachtoffer in de fase van de strafuitvoering moet gehoord worden. Anderzijds willen wij ook het evenwicht tussen dader en slachtoffer bewaren. Daarom moet het openbaar ministerie in de strafuitvoering dé behoeder van het maatschappelijk belang zijn en zo ook de behoeder van de slachtoffers. CD&V is dan ook geen voorstander van een verdergaande rol voor het slachtoffer terzake omdat het recht van de dader op re-integratie (wanneer hij aan de wettelijke voorwaarden voldoet) ook gevrijwaard moet blijven.

Vlaams Belang: Binnen de fase van de strafuitvoering is de rol van de slachtoffers te beperkt. De rechten van de dader en de re-integratie in de maatschappij krijgen alle aandacht. Respect voor de slachtoffers betekent in de eerste plaats dat de straf die werd opgelegd ook wordt uitgevoerd op de wijze zoals die door de strafrechter is bepaald. Het informatierecht van slachtoffers moet worden vereenvoudigd en uitgebreid. Ook moeten slachtoffers bij elke nieuwe fase in de strafuitvoering gehoord worden en moet rekening gehouden worden met de mate waarin ze werden vergoed. Indien nodig moet beroep kunnen worden gedaan op de medewerking van het Openbaar Ministerie voor het bekomen van de schadevergoeding.

Open VLD: In België hebben slachtoffers al enorm veel rechten. Recent werd, onder leiding van Open VLD minister Annemie Turtelboom, de positie van het slachtoffer nog versterkt, waardoor rechtbanken verplicht worden om nog sneller met slachtoffers te communiceren, en meer rekening wordt gehouden met de mate waarin daders hun slachtoffers vergoed hebben, vooraleer ze voorwaardelijk kunnen vrijkomen.

Sp.a: Wij pleiten voor een nauwe betrokkenheid van de slachtoffers bij de strafuitvoering. Slachtoffers hebben recht op inspraak en hoorrecht, maar geen beslissingsrecht, en dit ook rekening houdend met de algemene problematische situatie van de lange doorlooptijden in strafzaken in België.

Groen: Bij voorwaardelijke invrijheidsstelling vraagt Groen dat slachtoffers volledig geïnformeerd worden. Tevens krijgen zij een adviserende rol. Bij de beslissingsfase echter, worden zij beter geen partij. Dit geldt niet alleen voor het slachtoffer, maar ook voor familieleden of eventuele nabestaanden.

Hoe staat uw partij tegenover een verdere staatshervorming met overdracht van justitiële bevoegdheden (rechterlijke macht, strafuitvoering)? Is uw partij voorstander voor een communautarisering van het gevangeniswezen? Waarom wel, waarom niet?

CD&V: CD&V pleit voor een homogenisering van bevoegdheden, ook in het kader van justitie. Met de zesde staatshervorming, die nu haar uitwerking moet krijgen, is een grote stap in die richting gezet. We kunnen daarbij verwijzen naar de bevoegdheidsoverdrachten inzake jeugdbescherming, justitiehuizen, deelname aan het strafrechtelijk beleid e.d.

CD&V meent dat het van belang is om deze nieuwe bevoegdheden nu eerst goed te implementeren alvorens nieuwe stappen in de staatshervorming te zetten. Zolang een aantal bevoegdheden over verschillende bevoegdheidsniveaus verspreid zit, zijn een goede samenwerking en overleg tussen beide onontbeerlijk. Vanuit een positief confederalisme zet CD&V hier dan ook liever op in, eerder dan ons te verliezen in discussies over wie welke pet zou moeten dragen in een ideale wereld.

Vlaams Belang: Het Vlaams Belang wil zo snel mogelijk een integrale splitsing van Justitie en Politie. In afwachting van de ordelijke opdeling van België willen we Brussel op het gebied van Justitie en veiligheid onder nationale voogdij houden. Het gevangeniswezen is bij de jongste staatshervorming deels gecommunautariseerd, vermits de Justitiehuizen en dus ook het elektronisch toezicht naar de gemeenschappen zijn gegaan. Deze versnippering is onlogisch.

Open VLD: De zesde staatshervorming moet eerst uitgevoerd worden. De deelstaten moeten de nieuwe bevoegdheden eerst integreren in hun werking, vooraleer we hen overladen met nieuwe taken.

Dat er onvolkomenheden zullen zijn, is onvermijdelijk. Deze moeten op termijn ook opgelost worden. Wij zijn niet afkerig tegen een geleidelijke verschuiving van justitiebevoegdheden naar Duits model. Op korte termijn moet echter vooral ingezet worden op een goede samenwerking. Vooral inzake elektronisch toezicht is een vlotte samenwerking tussen het federale gevangeniswezen en het ET van de deelstaten nodig. Er zal ook een kruispuntbank strafuitvoering moeten worden opgericht, zodat de informatie-uitwisseling tussen de landsgedeelten niet verloren gaat.

Sp.a: Een verdere staatshervorming is voorlopig niet aan de orde. Sp.a wil eerst de focus leggen op de uitvoering van de zesde staatshervorming. De zesde staatshervorming is op zich reeds zeer substantieel zodat het al een huzarenstukje zal zijn

deze bevoegdheidsoverdrachten op een correcte en efficiënte wijze op het terrein waar te maken. Ook op het gebied van Justitie, waar de justitiehuizen en het jeugdsanctierecht worden overgeheveld. Nadien en na de nodige ervaring te hebben opgedaan met deze wijzigingen kan bekeken worden of de burger gebaat is met verdere stappen in de staatshervorming op justitieel vlak.

Wij pleiten intussen wel voor meer en sterkere samenwerkingsverbanden tussen Justitie en de gemeenschappen en gewesten. De gemeenschappen en gewesten moeten vlotter de gevangissen kunnen binnentreden, zeker in het kader van sociale re-integratie en reclassering, zoals op het gebied van onderwijs, tewerkstelling, welzijn, cultuur, sport, etc. Ook inzake internering zou er veel meer samengewerkt moeten worden, de werelden van Justitie en zorg liggen nu veel te ver uiteen.

Groen: Groen is geen vragende partij voor een volgende staatshervorming. In ieder geval verzet Groen zich tegen de federalisering van de rechterlijke macht. Meer bijzonder is Groen geen voorstander van de federalisering van het gevangeniswezen. Wel pleiten we voor een doorgedreven samenwerking tussen de federale diensten van het gevangeniswezen en de Vlaamse diensten rond zorg en welzijn die betrokken zijn bij de strafuitvoering.

Wat is het standpunt van uw partij over de invoering van een minimumdienstverlening voor het gevangenispersoneel?

CD&V: CD&V heeft begrip voor de argumenten pro, maar is van oordeel dat het stakingsrecht een belangrijk grondrecht is. Het bestaande protocol terzake is misschien niet zaligmakend, maar het tracht in elk geval te verhinderen dat men plots voor voldongen feiten staat. Het stimuleert bovendien ook een overlegcultuur tussen directies en vakbonden, wat verkiesbaar is boven het verhinderen van de uitoefening van het stakingsrecht.

Vlaams Belang: Het Vlaams Belang is voorstander van een minimumdienstverlening, maar eist dat eerst de basiswet rechtspositie gedetineerden zodanig is aangepast dat de functie van het gevangenispersoneel gehervardeerd wordt. Cipers worden door deze wet herleid tot butlers van de gedetineerden.

Open VLD: Op termijn zou het niet meer dan logisch zijn dat ook het gevangeniswezen beschikt over een systeem van minimale dienstverlening, waardoor stakingen kunnen worden opgevangen, en de politie niet onnodig moet worden ingezet.

Sp.a: Het grote probleem in de Belgische gevangissen is de overbevolking. Die overbevolking

heeft immers verstrekende gevolgen voor de werkcondities voor het gevangenispersoneel. De toenemende stakingen zijn een noodkreet. De frustraties van gevangenispersoneel moeten ernstig worden genomen en het is essentieel de sociale vrede in deze sector te behouden. Of met andere woorden: wil men het aantal stakingen door gevangenispersoneel verminderen, dan moet men de echte problemen aanpakken in plaats van het stakingsrecht zelf. Dat is hetzelfde als de kanarie uit een koolmijn halen: men zal blijven doorwerken, maar de ramp zal niet afgewend worden. Integendeel. Sp.a is dan ook geen voorstander van de invoering van een minimumdienstverlening voor het gevangenispersoneel zolang de overbevolking in de Belgische gevangenissen is wat ze is.

Groen: Het stakingsrecht van de werknemers is een fundamenteel recht, erkend in internationale verdragen. Collectief onderhandelen is niet mogelijk zonder mogelijkheden om actie te kunnen voeren om de standpunten kracht bij te zetten. Groen bepleit wel dat er een regeling komt in het kader van personeelsbeleid voor een minimale dienstverlening bij staking, zodat de basiszorg en ondersteuning voor de gedetineerden gegarandeerd blijft.

Wat is het standpunt van uw partij over de organisatie van het externe toezicht op de gevangenissen (Commissie van Toezicht en Centrale Toezichtsraad)?

CD&V: Onze partij is voor extern toezicht, maar we menen dat op een volwassen en effectieve wijze met de conclusies van dit toezicht moet omgegaan worden. Daarom pleiten wij er ook voor om de Centrale Toezichtsraad onder de bevoegdheid van de wetgevende macht te brengen.

Vlaams Belang: Het Vlaams Belang spreekt zich uit voor een marginale controle vanwege Commissie van Toezicht en Centrale Toezichtsraad.

Open VLD: De Commissies van Toezicht zijn quasi overal in voege. De klachtencommissies die daaraan verbonden zijn nog niet. Er is door het gevangeniswezen geopteerd om die als laatste in voege te laten treden. Zoniet zou het voor de gedetineerden verwarrend zijn voor welk deel van de basiswet hij al wél zijn klachtenrecht kan laten gelden en voor welk gedeelte niet.

Sp.a: De huidige toestand van het gevangeniswezen vraagt om een sterk en onafhankelijk toezicht. De Centrale Toezichtraad voor het gevangeniswezen en de commissies van toezicht moeten voldoende middelen en ondersteuning krijgen om hun taak op een onafhankelijke en adequate wijze uit te voeren. Sp.a wil dat een gedetineerde zijn klachtenrecht reëel kan uitoefenen.

Groen: Groen is voorstander van een doorgedreven extern toezicht op gevangenissen en heeft daartoe in april 2013 een voorstel van resolutie ingediend tot oprichting van een Comité D dat toezicht houdt op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. De resolutie verzoekt de regering om de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) een grotere onafhankelijkheid te geven door hem een toereikend eigen budget toe te wijzen en de nodige logistieke en menselijke middelen te geven voor de uitvoering van zijn opdracht waardoor de volledige onafhankelijkheid van de Raad ten opzichte van de FOD Justitie wordt gewaarborgd;. En om de opdrachten van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen zo aan te passen dat ze kunnen worden uitgebreid naar alle plaatsen waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd en er een Comité D (voor detentie) van te maken onder het toezicht van het Federaal Parlement, in navolging van de Comité's P en I.

Back to basics

Penitentiair bewakingsassistenten over de implementatie van de Basiswet interne rechtspositie gedetineerden

Laurence Boelens en Tom Vander Beken *

Inleiding

Sinds 12 januari 2005 heeft België een basiswet op het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden.² De totstandkoming daarvan heeft heel wat tijd in beslag genomen. In uitvoering van zijn oriëntatienota 'Strafbeleid en Gevangenisbeleid' van 1996 stelde toenmalig minister van Justitie Stefaan De Clerck de Leuvense hoogleraar Lieven Dupont aan om een 'Voorontwerp Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsberovende sancties' op te stellen.³ Een Commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden' onder leiding van dezelfde Dupont werkte dit voorontwerp verder uit en toetste een en ander ook af bij het werkveld.⁴ Omdat weinigen zich echt op gedetineerdenrechten wilden profileren, duurde het nog een hele tijd vooraleer het ontwerp echt op de politieke agenda kwam en de parlementaire besluitvorming doorliep.⁵

De goedkeuring van de wet in 2005 betekende evenwel geenszins ook de inwerkingtreding ervan. Artikel 180 van de wet bepaalt immers dat het aan de Koning toekomt om de datum te bepalen waarop de wet of afzonderlijke bepalingen ervan in werking treden. Dit proces van inwerkingtreding via Koninklijke Besluiten verloopt heel langzaam en is nog steeds

niet helemaal afgerond. Tot nog toe zijn zes KB's uitgevaardigd die het gros van de bepalingen van de basiswet in werking hebben gesteld. Vooral het vijfde en zesde KB hebben vanaf 1 september 2011 heel wat regelgeving geactiveerd met betrekking tot de organisatie en de levensvoorwaarden van het gevangeniswezen.⁶

Ondertussen werd de basiswet ook al driemaal inhoudelijk aangepast, vaak als package deal voor de inwerkingtreding ervan.⁷ De rol van het personeel in de gevangenis is in heel dat regelgevend proces weinig duidelijk. Het werkveld werd in een aantal gevallen betrokken of minstens geconsulteerd bij het uitwerken van regelingen⁸ en een aantal wijzigingen aan de wetgeving zijn er zeker mee op vraag van het werkveld gekomen.⁹ Weerstand uit het werkveld leidde bijvoorbeeld tot bijsturing van de tuchtregeling. Deze wijziging voltrok zich enerzijds op vraag van de gevangenisdirecteurs, anderzijds omwille van veiligheidsredenen. Dit leidde tot kritiek vanuit de academische wereld, waarbij men aanklaagde dat organisatorische overwegingen primeerden op individuele belangen.¹⁰ Hoe dan ook is het belangrijk om rekening te houden met de behoeften en de ervaringen van de praktizijnen als men een kader wil bouwen dat gedragen wordt.¹¹ Een zicht op hoe het personeel in het algemeen en de penitentiaire beambten in het bijzonder dit alles moeten uitvoeren en tegen deze basiswet en de uitgangspunten ervan

* Laurence Boelens is master in de criminologische wetenschappen (Universiteit Gent) en Tom Vander Beken hoogleraar aan de vakgroep strafrecht en criminologie (Universiteit Gent). De auteurs willen uitdrukkelijk het leidinggevend en uitvoerend personeel van het PC Brugge bedanken voor hun openheid, medewerking en steun aan deze studie.

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

2 DAEMS, T., 'Gekooïd recht voor de gekooïde mens: stand van zaken basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden', Tijdschrift voor Strafrecht, 12(2011)5, p. 337. Zie ook: DUPONT, L., 'Proeve van een voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen', in Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen, DUPONT, L., (red.), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, p. 109. Zie ook: MAES, E., Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf: 200 jaar Belgisch gevangeniswezen, Antwerpen, Maklu, 2009, p. 10-11.

3 MAES, E., o.c., p. 11-12.

4 DAEMS, T., o.c., 2011, p. 337. Zie ook MAES, E., o.c., p. 12-13.

5 DAEMS, T., o.c., 2011, p. 342-344.

6 DAEMS, T., o.c., 2011, p. 346-347.

7 VAN DRIESSCHE, K., 'Implementatie van de basiswet gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden: een stand van zaken', Panopticon, 28(2007)6, p. 83.

8 DAEMS, T., o.c., 2011, p. 345. Zie ook: VERBRUGGEN, F., 'Copernicus, tantalus, judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding', Ad rem, 9(2010), p. 7. Zie ook: DAEMS, T., 'Toeters noch bellen: 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden', Fatik, 28(2010)125, p. 24.

9 DAEMS, T., o.c., 2011, p. 345. Zie ook: VERBRUGGEN, F., p.7.

10 VAN DE VOORDE, R., 'Personeelsgeoriënteerd management in de strafinrichtingen. Vrijblijvende oriëntatie of daadwerkelijk objectief?', Panopticon, 17(1996)6, p. 522-523; SNACKEN, S., 'De gedetineerde en zijn beambte: een genegotieerde orde', Panopticon, 20(1999)1, p. 109.

11 HERMANS, C., 'Het paard en de wagen: enkele bedenkingen bij het onthaal van de stapsgewijze inwerkingtreding van de basiswet', Fatik, 25(2007)113, p. 5. Zie ook: VAN DE VOORDE, R., o.c., p. 524-525. Zie ook: HERMANS, C., 'Het paard en de wagen: enkele bedenkingen bij het onthaal van de stapsgewijze inwerkingtreding van de basiswet', Fatik, 25(2007)113, p. 5. Zie ook: VAN DE VOORDE, R., o.c., p. 524-525.

aankijken, is er evenwel amper.¹² Hoewel men alle personeelscategorieën via werkgroepen en vormingen trachtte voor te bereiden en te informeren over de inwerkingtreding,¹³ ontbrak het dergelijke initiatieven vaak aan slagkracht. Vakbonden en directies merken daarom terecht op dat men het bewakend personeel beter had kunnen inlichten voorafgaand aan de implementatie.¹⁴ De behoefte aan informatie bij het uitvoerend personeel blijft hierdoor prangend.¹⁵

Dit artikel rapporteert over een verkennende bevraging die de basiswet vanuit het perspectief van de penitentiair bewakingsassistent evalueert. In eerste instantie worden de methodologische keuzes van het onderzoek geëxpliciteerd. Hierna volgt een weergave en interpretatie van de onderzoeksbevindingen aan de hand van bestaande inzichten over het penitentiair inrichtingswerk.

Evaluatie-onderzoek

Opzet en methode

De voorbereiding en de implementatie van de basiswet verliep geleidelijk en schoksgewijs. Om een zicht te krijgen op de impact van de basiswet voor het werkveld als continu en veranderlijk proces, werd gekozen voor een kwalitatieve formatieve procesevaluatie.¹⁶ Dit onderzoek had tot doel het proces waarlangs de basiswet in de praktijk vorm kreeg, te evalueren vanuit het perspectief van een deel van de uitvoerders, namelijk de penitentiair bewakingsassistenten, verder pba's genoemd. Deze onderzoeksmethode bestudeert, samen met de penitentiaire bewakingsassistenten, het proces waarlangs de Basiswet werd geïmplementeerd. De evaluatievorm poogt de pba's op deze manier bewust te maken van knelpunten die gepaard gaan met de inwerkingtreding en biedt hen eveneens de mogelijkheid om het verbeterpotentieel te benoemen.¹⁷ De verbetering ontleent legitimiteit aan de aanbevelingen die geformuleerd worden op basis van de kennis van deze pba's en de dilemma's waarmee de beambten te maken krijgen bij de implementatie van de Basiswet.¹⁸

Deze formatieve procesevaluatie is gebeurd aan de hand van semi-gestructureerde diepte-interviews. De interviewlijst werd opgemaakt op basis van topics.¹⁹ Deze topic guide biedt de interviewer een leidraad omdat deze lijst de bevroegde thema's opsomt en terzelfder tijd de geïnterviewde ruimte laat om persoonlijke klemtonen te leggen. Inhoudelijk behandelt de guide de centrale luiken van de Basiswet, die hiërarchisch is onderverdeeld in titels. De focus in de bevraging lag op titel II tot en met titel VIII, omwille van hun directe inhoudelijke relevantie voor de praktijk. Vooreerst omschrijft titel II voortaan de basisbeginselen van het gevangeniswezen.²⁰ De derde titel regelt de organisatie en het toezicht op het gevangeniswezen. De aandacht gaat voornamelijk uit naar de indeling en bestemming van gedetineerden, het huishoudelijk reglement, de (over)plaatsing en onthaal van de gedetineerden, het onafhankelijk toezicht en de toegang tot de gevangenis.²¹ De vierde titel reflecteert over de detentieplanning.²² Dit plan zou voor iedere gedetineerde opgesteld worden met aandacht voor zijn persoonlijke ontwikkeling.²³ De vijfde titel bepaalt de levensvoorwaarden in de gevangenis. Dit luik omvat meer dan 60 artikelen over, onder andere, het recht op een leefruimte, op eigen kledij, op een gemeenschapsregime, op contacten met de buitenwereld, op godsdienst en levensbeschouwing, op vorming, vrijetijdsbesteding en arbeid, op gezondheidszorg en -bescherming en tot slot op sociale hulp en dienstverlening.²⁴ In titel zeven ligt de klemtoon dan weer op orde, veiligheid en gebruik van dwang. Binnen deze titel worden gedragingen omschreven waaraan gedetineerden dienen te voldoen binnen het gevangenisregime. Bijkomend expliciteert men welke controle- en veiligheidsmaatregelen de directie kan nemen.²⁵ Titel acht sluit hierop aan en regelt het tuchtregime. Waar veiligheidsmaatregelen preventief werken, zijn tuchtmaatregelen repressief. De tuchtprocedure in de Basiswet is innovatief in vergelijking met voorafgaande regeling gezien de tucht vanaf heden geregeld wordt via de principes van het straf- en strafprocesrecht.²⁶ De achtste titel staat, tot slot, stil bij de afhandeling van klachten.²⁷

12 VAN DRIESSCHE, K., o.c., p. 83-84.

13 HERMANS, C., o.c., p. 5.

14 VAN DRIESSCHE, K., o.c., p. 83-84.

15 VERSCHUREN, P., 'Toegepast evaluatie-onderzoek: mogelijkheden en kansen voor een kwalitatieve benadering', in Evaluatie-onderzoek: kansen voor een kwalitatieve benadering, FRANCKE, A.L. & RICHARDSON, A.L., (reds.), Bussum, Countinho, 1994, p. 13-14. Zie ook: SMALING, A., 'De waarde van interne, formatieve procesevaluatie', in Evaluatie-onderzoek: kansen voor een kwalitatieve benadering, FRANCKE, A.L. & RICHARDSON, A.L., (reds.), Bussum, Countinho, 1994, p. 34.

16 VERSCHUREN, P., o.c., p. 23-24.

17 VERSCHUREN, P., o.c., p. 14-15.

18 MORTELMANS, D., Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden, Leuven, Acco, 2009, p. 208-209.

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

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

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

22 LAUREYNS, X., 'Het detentieplan: een werk van lange adem', Panopticon, 31(2010)6, p. 79.

23 VAN DEN BERGE, Y., Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden, Gent, Larcier, p. 14.

24 Ibid, p. 16.

25 Ibid, p. 16.

26 Ibid., p. 17.

27 X., Penitentiair Complex Brugge, Brussel, Ministerie van Justitie, s.d., p. 2, (brochure).

De diepte-interviews vonden plaats binnen het Penitentiair Complex te Brugge (PCB) in 2012 en 2013. Deze gesloten inrichting is zowel een strafinrichting als een arresthuis. Het PCB bestaat uit drie grote afdelingen. Vooreerst de mannenafdeling 1 waar gedetineerden, veroordeeld tot een criminele straf van meer dan vijf jaar, verblijven. Vervolgens de mannenafdeling 2, die instaat voor de opvang van veroordeelden tot een correctionele straf van minder dan vijf jaar, alsook de beklagden. Tot slot een vrouwenafdeling, die beklagde en veroordeelde vrouwen huisvest. De penitentiair bewakingsassistenten, die binnen deze drie afdelingen tewerkgesteld zijn, maakten deel uit van het steekproefkader.²⁸

De pba's werden binnen het PCB geselecteerd aan de hand van random doelgerichte steekproeven. Dit betekent dat de respondenten doelgericht geselecteerd werden op basis van hun ervaring met de praktische uitvoering van de Basiswet.²⁹ Dit werd gedaan door beambten te bevragen die voornamelijk sectiewerk verrichten. Deze beambten hebben het nauwste contact met de gedetineerden en worden bijgevolg het meest met de toepassing van de basiswet geconfronteerd.³⁰ Om binnen deze doelgroep informatierijke cases te selecteren,³¹ werden op alle afdelingen beambten bevraagd. Iedere afdeling wordt getypeerd door kenmerken, stijlen en vaardigheden. Diverse afdelingen vereisen bijgevolg een verschillende aanpak van de pba.³² Bovendien is getracht om zowel anciens als recent indienstgestelden te interviewen om na te gaan of potentiële weerstand al dan niet te maken heeft met het aantal dienstjaren.³³ Er werd, rekening houdend met deze criteria, ad random op beambten afgestapt om hun medewerking te bekomen. Dit betekent dat beambten die sectiewerk verrichten op één van de drie afdelingen met uiteenlopende anciënniteit in aanmerking kwamen voor bevraging. De ad random-methode werd enkel gebruikt om een selectie te kunnen maken uit het grote steekproefkader en om zelfselectie zoveel mogelijk te voorkomen.³⁴ Aan de hand van deze random doelgerichte steekproef werden op mannenafdeling 1 zeven beambten bevraagd, op

mannenafdeling 2 zes pba's en op de vrouwenafdeling vijf pba's. De diepte-interviews duurden gemiddeld één uur (minimum 16 min. en maximum 2 u. 05 min.).

Bij een evaluatieonderzoek worden voor de analyse steeds evaluatiecriteria opgesteld. De formatieve procesevaluatie werkt met zogenaamde goal free criteria waarbij maatschappelijke, morele en/of politieke waarden als beoordelingsmaatstaf worden genomen.³⁵ Als analytisch kader werd de driedeling gebruikt die Nelen in zijn reflectie over uitvoering van wetgeving hanteert: kennen, kunnen en willen.³⁶ Hieruit blijkt dat de wetgeving slechts uitvoering krijgt indien de praktijkwerkers voldoende gemobiliseerd zijn, wat volgens Nelen³⁷ betekent dat zij de wet hanteren in hun dagelijkse handelingen. Hoe en of deze mobilisering plaats vindt, hangt af van het kennen, kunnen en willen. Bij kennen gaat het enerzijds over de eenduidigheid en de helderheid van de wetgeving en anderzijds over de richtlijnen die de pba's meekrijgen om wetten uit te voeren. Het tweede element betreft het kunnen: zijn de organisatorische randvoorwaarden aanwezig en hoe communiceert de organisatie over aanpassingen die doorgevoerd worden op basis van deze wetgeving? Indien binnen dit domein geen inspanningen geleverd worden, kan de organisatie van de betrokkenen niet verwachten dat zij de uitvoering ernstig nemen. Tot slot moeten de pba's de Basiswet ook willen implementeren. De beambte moet zich intrinsiek gemotiveerd voelen om met deze wetgeving aan de slag te gaan. De wil van de beambten om uitvoering te geven aan de wet wordt verkend door te onderzoeken of men zich achter de wettelijke doeleinden schaaft, welke implicaties dit heeft op het interne organisatievermogen, alsook in welke mate men externe druk ervaart.³⁸

Deze interviews werden volledig getranscribeerd om gedurende de analyse zo dicht mogelijk bij de letterlijke beschrijving van de respondent te blijven.³⁹ Binnen het analytisch kader van Nelen⁴⁰ kwamen de codes betreffende het kennen, kunnen en willen bottom-up tot stand.⁴¹ Er werden voorbeschouwende bevindingen per afdeling genoteerd om hierna algemene patronen vast te stellen.

28 MORTELMANS, D., o.c., p. 153-157.

29 SISCOT, J.-M. & VANACKER, J., 'Het gevangenispersoneel', in *Tralies in de weg: het Belgisch gevangeniswezen: historiek, balans en perspectieven*, NEYS, A., PETERS, T., PIETERS, F. & VANACKER, J., (reds.), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1994, p. 119.

30 MORTELMANS, D., o.c., p. 153-159.

31 LIEBLING, A., PRICE, D. & SHEFER, G., *The prison officer: second edition*, New York, Willan Publishing, 2011, p. 54.

32 STRIJBOS-SHELLEKENS, M. H., 'Bewaard personeel: problemen in de werksituatie', *Justitiële Verkenningen*, (1984)3, p. 15.

33 *Ibid.*, p. 153.

34 VERSCHUREN, P., o.c., p. 22.

35 NELEN, J.-M., *Gelet op de wet: de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*, Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2000, p. 73-86.

36 *Ibid.*, p. 73-86.

37 *Ibid.*, p. 73-86.

38 KING, N. & HORROCKS, C., *Interviews in qualitative research*, Los Angeles, Sage, 2010, p. 205.

39 NELEN, J.-M., p. 73-86.

40 KING, N. & HORROCKS, C., o.c., p. 206-208. Zie ook: WESTER, F. & PETERS, V., *Kwalitatieve analyse: uitgangspunten en procedures*, Bussum, Coutinho, 2004, p. 91-92

41 *Interview met VAG2, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.*

Kennen

De overgrote meerderheid van de respondenten geeft aan dat de Basiswet moeilijk te kennen valt, zowel voor de beambten als voor de gedetineerden. Het kennisniveau van de beambten wordt bepaald door de geleidelijke implementatie, de opleiding die men geniet, alsook de beschikbaarheid van informatie. Vooreerst zorgt de geleidelijke implementatie voor verwarring over wat wél en niét kan op de werkvloer. De fasering zorgt ervoor dat er onvoldoende up-to-date informatie beschikbaar is.

"Als het er allemaal in één keer komt, is het misschien een beetje teveel verandering. Maar voor ons zou dat wel eenvoudiger zijn omdat het boekje nu wel verwarrend is. Sommige zaken staan schuin gedrukt of donker, en dan is het van toepassing. Maar als er dan opnieuw iets in voege gaat, krijgen wij geen nieuwe boekjes."⁴²

De kennis van de Basiswet wordt bovendien bepaald door het soort opleiding dat de beambte geniet. Deze verschilt, afhankelijk van hun statuut en het aantal dienstjaren. De pba kan als federaal ambtenaar in dienst treden onder twee statuten: als statutaire werknemer of als contractuele werknemer. De statutaire pba geniet meer bescherming gezien dit statuut elk aspect van de job regelt, gaande van selectie tot ambtsneerlegging. De pba wordt beschermd via tal van regels en procedures. Een pba kan ook als contractueel binnen het gevangeniswezen terecht komen. In dit geval wordt hij met een arbeidscontract aangeworven en geniet hij geen bijzonder statuut. Deze beambten worden slechts in dienst gesteld indien er tijdelijk behoefte is aan medewerkers.⁴³ Uit de bevraging blijkt dat de Basiswet het meest gekend is bij de beginnende statutaire medewerkers, aangezien zij een vrij intensieve opleiding krijgen vooraleer zij in het werkveld terecht komen. De beginnende contractueel uit de steekproef geeft toe dat de wetgeving onvoldoende gekend is, gezien hij of zij in het werkveld terecht komt zonder vooraf een specifieke opleiding te genieten. Anciens kunnen kennis vergaren, maar veel meer op eigen initiatief.

De communicatie omtrent de implementatie wordt evenzeer als verschillend ervaren onder de beambten. De beïnvloedende factoren zijn opnieuw het statuut en aantal dienstjaren. Er was één beginnende statutair in de steekproef en die is van mening dat er voldoende schriftelijke informatie beschikbaar is in de map die men als starter krijgt. Dit staat in contrast met de beschikbaarheid aan informatie voor de twee ondervraagde beginnende contractuelen, die aangeven dat zij informatie op eigen initiatief dienen

op te vragen. De anciens beamen deze ambivalente situatie. Acht beambten vragen expliciet om een duidelijk communicatiemiddel. Eén beambte doet zelf een voorstel.

"Ik weet niet of je dat kent, een sociale gids? [...] Zo kan je altijd up-to-date blijven met je regels. Want het kan volgende week weer wat anders zijn met die regels. Maar als ze dat niet communiceren, dan weet je het niet hé. Maar zo een sociale gids, dat is mijn visie. Dat is mijn streefdoel. Dat is volgens mij het beste middel. Dan kunnen ze niet meer zeggen: 'ik wist het niet.'"⁴⁴

Enkele pba's ervaren, tot slot, dat het ook voor de gedetineerden niet eenvoudig is om te weten welke luiken van de Basiswet reeds van toepassing zijn. De gedetineerden bezitten geen exemplaar van de Basiswet op cel en putten hun informatie voornamelijk uit wat de beambte op sectie hen vertelt of wat hun advocaat en het huishoudelijk reglement aanreiken. Omdat het voor de beambte zelf niet altijd duidelijk is, kunnen zij de toelichting vaak onvoldoende aan de gedetineerde geven. Bovendien is het huishoudelijk reglement door verschillende aanpassingen van de wetgeving niet meer up-to-date. Deze vaststellingen worden gedeeltelijk bevestigd door De Decker die de gerapporteerde klachten van gedetineerden bundelde en vaststelt dat gedetineerden onvoldoende geïnformeerd worden over de Basiswet. Ook het belang om brochures in verscheidene talen op te stellen wordt onderstreept.⁴⁵

"Normaal gezien krijgen alle gedetineerden als ze binnenkomen het huishoudelijk reglement. De regels van het huishouden, laten we zeggen. Maar het probleem is eigenlijk dat dit ook evolueert. En de papieren van nu zijn eigenlijk wat verouderd."⁴⁶

Kunnen

Hier wordt nagegaan of de nodige randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering voorzien zijn. Uit de bevraging blijkt dat de toepassing van bepaalde artikelen van de Basiswet allerminst evident is.

Vooreerst bemoeilijkt de omvang en de structuur van het gebouw een optimale veiligheid. Dit staat op gespannen voet met het principe van bouwkundige veiligheid. Dit komt in het gedrang gezien het interventieteam grote afstanden moet afleggen om op de plaats van het incident tussen te komen. Bijkomend kunnen de pba's elkaar onvoldoende ondersteunen omdat de visuele controle beperkt wordt door het individuele sectiewerk.

42 SISCOT, J.-M. & VANACKER, J., o.c., p. 111-114.

43 Interview met M1G1, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 6 februari 2013.

44 DE DECKER, S., 'De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen', Fatik, 27(2009), p. 17.

45 Interview met M2G3, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.

46 Interview met VAG2, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.

"Als je een stergevangenis hebt, zoals in Gent, dan zijn er altijd meerdere collega's die elkaar in de gaten houden. Maar hier heb je dat niet. Hier werk je elk op een sectie en als er dan eigenlijk niemand anders rond loopt én er gebeurt iets op sectie én ik kan niet tijdig ingrijpen, dan heeft er dat niemand gezien of gehoord."⁴⁷

Een aantal pba's stelt dat de overheid afziet van een integrale implementatie van de Basiswet omwille van onvoldoende financiële en personele middelen. De beampten verklaren de beperkte implementatie van het recht op arbeid door gebrek aan financiële steun. Men betreurt dit omdat bijna alle beampten vinden dat er in de toekomst meer geïnvesteerd mag worden in arbeid. Enerzijds door het aantrekken van werk binnen de inrichting, anderzijds door het verhogen van de lonen voor de gedetineerden. Daarnaast geven enkele pba's aan dat hun werklust zou afnemen indien er voorzien wordt in ondersteunende middelen om met de wetgeving aan de slag te gaan. Zo blijkt dat een overgroot deel van de beampten vindt dat de Basiswet zorgt voor een toename aan papierwerk. De overgrote meerderheid van de beampten vinden het voornamelijk belastend omdat controlemaatregelen en tuchtinbreuken schriftelijk verantwoord moeten worden. Eenzelfde geldt bij de verscheidene bezoeksaanvragen, aanvragen voor eigen kledij, De overvloed aan papiertjes zorgt ervoor dat informatie in sommige gevallen verloren raakt. Indien men als organisatie investeert in ondersteunende middelen, zoals computers, kan dit een positieve invloed hebben op de werkbelasting van het personeel. Bijkomend is er onvoldoende mankracht om de wetgeving uit te voeren. Zo klagen sommige pba's op de vrouwenafdeling over een tekort aan personeel bij de psychosociale dienst, ten koste van de re-integratie. Daarnaast stelt men, afdelingsoverschrijdend, de behoefte aan meer bewakend personeel vast indien men het gemeenschapsregime wenst uit te bouwen binnen de structuur van Brugge. Momenteel vinden beampten het belastend om als enige persoon op sectie alles te controleren en de veiligheid te garanderen. Een algemeen voordeel van investeren in personeel binnen deze gevangenisstructuur, is dat er meer onderlinge sociale controle zou zijn. Hierdoor dekt de organisatie zichzelf in tegen normvervaging en zou de wetgeving bijgevolg meer slagkracht krijgen.

"Zelfs al verandert die procedure Het gaat hem hier weer over sociale controle eigenlijk. Als je daar vijf cipiers plaatst, zal het niet alleen rapper gaan, maar het gaat waarschijnlijk ook grondiger gebeuren. Als je daar twee cipiers plaatst, dan zal het zijn van: 'Ja, het is goed, laat maar gebeuren.'⁴⁸

Tot slot, geven vijf pba's aan dat de Basiswet bepaalde aspecten grondig regelt, maar dat tijdsgebrek de uitvoering ervan bemoeilijkt. Het gaat hier voornamelijk over het onthaal, alsook over de controle- en veiligheidsmaatregelen.

"Gedegen ondersteuning van in het begin. Maar ja, voldoende middelen, voldoende structuren, voldoende personeel, voldoende vanalles Investeren, investeren"⁴⁹

Willen

Zoals hierboven reeds vermeld, kan de wil van de beampten om uitvoering te geven aan wetgeving niet gereduceerd worden tot een eenzijdige peiling naar de eensgezindheid met de wettelijke doelstellingen. Het vereenzelvigen met wetgeving hangt eveneens af van de mate waarin de beampte zijn werk moet herorganiseren, alsook van de positieve en/of negatieve druk die externen uitoefenen om de wet te vertalen in dagelijkse handelingen. In onderstaande bespreking wordt stapsgewijs nagegaan of de pba zich achter de wettelijke doeleinden schaaft, welke implicaties dit heeft op het interne organisatievermogen, alsook in welke mate men externe druk ervaart.⁵⁰

Het geloof in inhoud en doelstellingen van de wet De wil van de pba's om wetgeving uit te voeren is in eerste instantie afhankelijk van de mate waarin de beampten de inhoud en de doelstellingen van de wet onderschrijven. Onderstaande bespreking overloopt daartoe de visie van de respondenten op zeven luiken van de Basiswet (titel II t.e.m. titel VIII).

In titel II van de Basiswet worden de basisbeginselen geëxpliciteerd.⁵¹ De beampten bemerken dat de Basiswet op dit punt weinig innoverend is. Het gaat volgens hen slechts om een formalisering van principes die men sowieso nastreeft. De meeste pba's ondersteunen deze principes, maar formuleren toch kritische bemerkingen. De belangrijkste bedenking gaat over de detentieschade. Men vindt het wenselijk om detentieschade te vermijden, maar staat sceptisch tegenover de basiswet die volgens hen detentieschade ook in de hand werkt door een stramien van passiviteit en afhankelijkheid te creëren.

"Je vraagt of de Basiswet enige consequenties heeft naar detentieschade. Wel, ja, als de gedetineerden alleen hun rechten kennen, maar hun plichten niet? Dan gaan ze buiten komen en denken dat ze daar ook alleen maar rechten hebben hé."⁵²

In titel III van de Basiswet staat men stil bij de

47 Interview met M2G2, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 4 februari 2013.

48 Interview met M2G6, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 7 februari 2013.

49 Ibid, p. 73-86.

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

51 Interview met M1G2, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 6 februari 2013.

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

organisatie van het gevangeniswezen en het toezicht.⁵³ Enkele beambten concluderen dat de Basiswet eigenlijk weinig veranderd heeft aan de organisatie van het gevangeniswezen. Wel integendeel. Ten gevolge van onvoldoende capaciteit, tijd en middelen wordt het moeilijker om een goed onthaal te organiseren of om verdachten en veroordeelden gescheiden te houden. Hier is een duidelijke verwevenheid met het tweede criterium, namelijk het 'kunnen' uitvoeren. Op te merken valt dat de reden om bepaalde doelgroepen gescheiden te houden verschillend gemotiveerd wordt. De Basiswet vertrekt vanuit de notie van onschuld van de verdachte en het bewakend personeel acht dit belangrijk ter bescherming van de veroordeelde. De confrontatie tussen veroordeelden en verdachten brengt spanning mee, gezien beide groepen zich in een andere detentiefase bevinden.

*"Het is moeilijk voor hen, want het is hier een tijd overbevolking geweest en dan zaten er boven ook heel veel verdachten. Dat was binnen komen en drie dagen later terug vrij. En daar hadden ze het wel heel erg moeilijk mee. [...] En ze zeggen dan tegen de beklagde: 'Waarom ben jij aan het wenen, ik zit hier al acht of tien jaar en volgende week ben jij terug vrij!'"*⁵⁴

Titel IV behandelt de uitwerking van een detentieplan.⁵⁵ Deze titel is nog niet in uitvoering. Alle beambten betreuren dan ook dat dit individueel begeleidingsplan zich niet laat gelden in de praktijk en onderstrepen het belang van dit begeleidingsplan in het kader van re-integratie. Indien men dit recht in de toekomst wil invoeren, kan men leren uit buitenlandse initiatieven. De meerderheid van de pba's vinden het Nederlandse gevangeniswezen, waar men de gedetineerde gericht begeleidt naar de dag van vrijlating, een good practice.

Titel V behandelt de levensvoorwaarden in de gevangenis.⁵⁶ De basisbeginselen komen in deze titel het meest tot uiting.⁵⁷ Gezien de beperkte opzet van dit artikel, worden slechts de meest omstreden rechten uit dit luik besproken. De pba's vertellen dat de Basiswet in de praktijk weinig verandert aan de materiële levensvoorwaarden. Het gaat steeds over een uitbreiding van voorzieningen en middelen die reeds aanwezig waren, maar van een echte ommekeer is volgens hen geen sprake. Slechts één recht, het recht op eigen kledij, wordt door de meeste respondenten radicaal verworpen. De regeling hieromtrent verschilt per afdeling. Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen de twee mannenafdelingen,

waar nog geen eigen kledij gedragen wordt, en de vrouwenafdeling waar gedetineerden geen gevangenisplunje meer hoeven aan te trekken. Alle dertien bevroegde beambten op de mannenafdelingen keuren het dragen van eigen kledij af. Dit recht zou klassenverschillen blootleggen en leiden tot handel en afpersing van zwakkere gedetineerden. Bovendien valt het moeilijk te controleren of de kledij aan de normen voldoet, alsook of de kledij zich in handen van de eigenaar bevindt. De beambten vermoeden dat de werkdruk zal toenemen omdat de controles om handel en afpersing te vermijden tijds- en arbeidsintensief zullen zijn. Ondanks het feit dat de vrouwelijke gedetineerden hun eigen kledij dragen, staan drie van de vijf beambten aarzelend tegenover dit recht. Zij beamen de bezorgdheid die heerst op de twee mannenafdelingen. Op mannenafdeling 2 staat men bovendien kritisch tegenover de overwegingen aan de basis van dit recht:

*"Ik denk dat dit vooral ten goede gaat komen van de gevangenis zelf. Ze besparen kledij uit. [...] De gedetineerden bekijken het natuurlijk anders. Zij denken: 'Dat is een stukje vrijheid bij, want ik mag mijn eigen schoenen dragen.' Maar eigenlijk is dat een verdoken vrijheid: ze mogen hun eigen schoenen verslijten."*⁵⁸

Daarnaast heerst er bij enkele pba's twijfel over een verregaande doorvoering van het gemeenschapsregime. De basiswet prijst bij voorkeur het gemeenschapsregime of het regime van beperkte gemeenschap aan. Het gemeenschapsregime stelt de gedetineerde in de mogelijkheid om in gemeenschappelijke leef- en werkruimten te verblijven en deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten zoals deze door de gevangenis geregeld worden.⁵⁹ Het regime van beperkte gemeenschap is strenger, daar de gedetineerden kunnen deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten maar verder in de tot hen toegewezen verblijfsruimte vertoeven.⁶⁰ In de gevangenis te Brugge werkte men op het moment van de bevraging volgens het regime van beperkte gemeenschap. Sommige pba's staan, op basis van hun ervaring met dit regime en in het bijzonder met de zogenaamde polyvalente zaal, erg terughoudend tegenover een doorvoering van het gemeenschapsregime. Ze vinden onderling contact belangrijk, maar ervaren reeds dat de polyvalente zaal hun taak verzwaart. De zaal kan de handel en de

53 Interview met VAG5, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 12 februari 2013.

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

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

56 VAN DEN BERGE, Y., De uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden, Gent, Larcier, 2006, p. 14.

57 Interview met M2G3, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 4 februari 2013.

58 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, titel V Levensvoorwaarden in de gevangenis art. 50, B.S. 1 februari 2005.

59 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, titel V Levensvoorwaarden in de gevangenis art. 51, B.S. 1 februari 2005.

60 TOURNEL, H. & SNACKEN, S., 'Gijzelingen van het personeel. Kan teveel veiligheid onveilig worden?', Panopticon, 33(2012)4, p. 301.

onderlinge conflicten bevorderen, waardoor de pba zijn controle verliest. Evenveel beambten vinden dit ondanks de verhoogde werklast bevorderlijk voor de veiligheid gezien zij de gedetineerde meer kunnen observeren. Tournel en Snacken⁶¹ verklaren deze empirische bevinding vanuit de constructieve relaties. De gedetineerde leert de pba doorheen persoonlijke interacties kennen als individu en de beambte verwerft voeling met de leefwereld van de gedetineerde. Deze persoonlijke band reduceert spanningen gedurende conflictmomenten.

“Dan zou je ze tenminste eens kunnen zien. Hoe ze reageren en zo ... Want nu zitten ze stand-by op hun cel 24 uur op 24 uur. [...] Ik ga niet zeggen dat je er echt een opinie moet over kunnen vormen, maar je gaat veel meer zien als je hier in de zaal zit. Met wie ze lopen, met wie ze babbelen en met wie ze omgaan.”⁶²

Verder ondersteunen de respondenten alle andere rechten onder Titel V ‘Levensvoorwaarden in de gevangenis’. Men pleit voor verbetering van de huidige hulp- en dienstverlening, alsook van de gezondheidszorg. Hierbij geldt echter één kanttekening, zijnde dat de kans op misbruik toeneemt. Deze vaststelling hangt samen met de invoering van de Basiswet, gezien de gedetineerden ervan uitgaan dat zij zonder meer recht hebben op al deze diensten. De beambten doen enkele suggesties over de wijze waarop de wetgever zich grotendeels tegen het misbruik kan behoeden. Enkele beambten stellen voor om de beschikbaarheid van een recht aan iets te koppelen, zoals het afgeven van een jeton ter waarde van een halve euro. Deze kleine ingreep zou tal van actuele problemen binnen het gevangeniswezen kunnen oplossen en dient gepaard te gaan met een kleine loonsverhoging voor de gedetineerden.

“Ze mogen 2 of 3 keer in de week naar de kinesist. Maar twee van de drie keer zeggen ze: ‘Ik heb geen goesting, ik ga niet.’ Er zijn er die elke dag naar de dokter gaan. Ik heb het al duizend keer gezegd: ze zouden twee jetons moeten betalen voor naar den dokter te mogen gaan.”⁶³

Titel VI regelt orde, veiligheid en gebruik van dwang binnen het gevangeniswezen.⁶⁴ De overgrote meerderheid acht dynamische veiligheid belangrijker dan statische veiligheid. Dit betekent volgens de pba's niet dat dit laatste overbodig is. De literatuur onderstreept het belang van dynamische veiligheid, maar waarschuwt om alles op dit soort veiligheid in te zetten. De dynamische veiligheid wordt niet

alleen bepaald door interacties tussen bewakend personeel en de gedetineerde. Dit interactief concept staat eveneens onder invloed van factoren binnen de lokale directie, het hoofdbestuur en externe actoren. Deze factoren kunnen de constructieve relaties tussen personeel en gedetineerden steeds bemoeilijken.⁶⁵ Het blijkt bovendien moeilijk om een eenduidig antwoord te formuleren op de vraag of de Basiswet voldoende waarborgen biedt voor de veiligheid aan de hand van de voorziene veiligheids- en controlemaatregelen. Sommige gedetineerden omzeilen de detectieapparatuur en smokkelen verboden voorwerpen binnen. Men slaagt in dit opzet door bijvoorbeeld plexi-steekwapens te maken, alsook gsm's binnen te smokkelen die voornamelijk uit plastic bestaan. Ondanks deze knelpunten vinden de meerderheid van de beambten het moeilijk om te concluderen dat de Basiswet onvoldoende waarborgen biedt. Twee anciens beweren zelfs dat er sinds de Basiswet méér controlemogelijkheden zijn. Het probleem situeert zich echter in het anticipatiegedrag van de gedetineerden. Deze bevinding wordt eveneens aangehaald door Tournel en Snacken.⁶⁶ Zij concluderen dat extra veiligheidswaarborgen de veiligheid negatief kunnen beïnvloeden. Er wordt geknibbeld aan de leefbaarheid binnen de gevangenis, waardoor gedetineerden vaak een uitweg zoeken in druggebruik of gewelddadige ontsnappingen. Er moet volgens hen steeds gestreefd worden naar een haalbaar evenwicht tussen dynamische en passieve veiligheid.

“Het heeft geen effect, integendeel. Die gasten weten dat ze allemaal gefouilleerd worden, dus ze gaan het allemaal opsteken. En vroeger zat er nog eens iemand bij met een bol onder zijn tong of onder zijn uurwerk, of in zijn paardenstaart [...]. Wij komen altijd achter. Dat is zoals de achtervolgers in het peleton hé.”⁶⁷

Titel VII behandelt het tuchtregime.⁶⁸ Deze wettelijke regeling wekt, naast het recht op eigen kledij, het meest frustratie op bij de beambte. Iedere pba blikt nostalgisch terug op het vroegere tuchtregime. Vooreerst zijn de meningen over de tuchtsancties verdeeld. Zes van de ondervraagde beambten ondersteunen het principe van vaste sancties, gekoppeld aan het type inbreuk. Dit creëert gelijkheid in tuchtspraken. In de praktijk stelt men echter vast dat het principe zijn doel mist, omdat er inaccuraten en tegenstrijdige straffen uitgesproken zouden worden. De overige beambten achten het opportuun om

61 Interview Met M1G1, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 6 februari 2013.

62 Interview met VAG5, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 12 februari 2013.

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

64 TOURNEL, H. & SNACKEN, S., o.c., p. 302.

65 TOURNEL, H. & SNACKEN, S., o.c., p. 303.

66 Interview met M2G6, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 7 februari 2013.

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

68 Interview met VAG2, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.

zwaardere en mildere straffen te cumuleren. Deze combinatie biedt de pba mogelijkheden om de gedetineerden geleidelijk aan hun vrijheid terug te geven.

“Beperkte detenties mogen geen contact hebben met gewone gedetineerden. En weet je wat die persoon als straf kreeg? Ook één week geen polyvalente zaal. Maar ze hebben sowieso geen polyvalente zaal. Dat noem ik niet straffen, daar lachen ze mee en dan doen ze het nog een keer.”⁶⁹

De grootste kritiek op de procedure luidt dat de pba niet onmiddellijk kan ingrijpen bij een incident. Gezien slechts in extreme situaties een voorlopige maatregel kan worden genomen, kan hij onvoldoende gebruik maken van dit instrument. De beambte verliest hierdoor een werkmiddel en krijgt bijgevolg het gevoel dat hij aan gezag inboet. De meerderheid acht het bovendien weinig opportuun dat de gedetineerde voor alle inbreuken bijstand van een advocaat kan krijgen. Men vindt het wenselijk dat de gedetineerde zich kan verdedigen bij zware overtredingen (categorie 2), of men zou het recht op een advocaat vervangen door de beroepsmogelijkheid. Tot slot vinden enkele beambten dat de procedure te lang duurt. Er gaat teveel tijd verloren, waardoor de sanctie aan effectiviteit inboet.

“De verloren tijd tussen de verschillende stappen. De volledige procedure duurt te lang. [...] Zware straffen geven is geen goed signaal. Het is veel belangrijker om onmiddellijk iemand te straffen. Dat voelen ze direct en dat onthouden ze veel langer.”⁷⁰

In titel VIII staat men tot slot stil bij de afhandeling van klachten.⁷¹ De Commissie van Toezicht, als voorbode van wat ooit een klachtencommissie zou kunnen zijn, vormt voor weinig beambten een struikelblok. Iedere beambte begrijpt dat gedetineerden ergens hun klachten kwijt moeten. Men vreest echter dat gedetineerden in de toekomst evenzeer misbruik zullen maken van dit orgaan. Onderstaand citaat vat samen waarom dit tot nu toe niet gebeurt:

“Als ik zie hoeveel papiertjes hier weg gaan, dan spreek ik eigenlijk van één per maand. En dat zal dan al veel zijn. Ofwel is het gewoon omdat het nog niet optimaal werkt. Maar ik denk niet dat iedereen ervan op de hoogte is, dat dit bestaat en dat dit kan gebruikt worden.”⁷²

Tot slot en meer in het algemeen, blijkt uit de bevraging dat persoonlijke waarden en normen invloed uitoefenen op de acceptatie van de principes van regels. Nelen⁷³ raadt dan ook aan om aandacht te besteden aan de waarden en normen van het uitvoerend personeel bij de implementatie van regels. Beambten zullen zich immers sneller met regels identificeren wanneer deze hun eigen waarden en normen weerspiegelen.

“Ik ben niet gelovig, dus ik vind dat minder belangrijk [lacht]. Maar voor hen zal dit recht wel positief zijn. Als je iets gelooft en je vindt dat hier ...”⁷⁴

De impact van de wet op autonomie, werklast en erkenning

De wil van de pba's om de wet uit te voeren is in tweede instantie afhankelijk van de mate waarin de wetgeving invloed heeft op het eigen organisatievermogen. De Basiswet heeft invloed op de autonomie, werklast en erkenning van de beambten. Vooreerst meent de overgrote meerderheid van de beambten dat zij door de implementatie van de basiswet aan autonomie inboeten. Ze zien hun instrumentarium afnemen en schrijven dit toe aan de strakke tuchtregeling. Zij verliezen bijkomend autonomie doordat controlemaatregelen nu meer moeten verantwoord worden. Dit frustriert voornamelijk wanneer men niet eigenmachtig tot een grondige foullering mag overgaan bij vermoedens van drugsbezit.⁷⁵ Tot slot wensen verscheidene pba's autonomie om méér te kunnen betekenen voor gedetineerden in probleemsituaties. De invloed van een rechtspositionele benadering op de autonomie van bewaarders werd ook door Strijbos-Schellekens beschreven.⁷⁶ Daarin wordt vastgesteld dat bewaarders hun traditionele macht zien veranderen, wanneer het gunstregime voor gedetineerden wordt vervangen door een rechtspositionele benadering. De bewaarder verliest dan immers middelen om een soepele medewerking van de gedetineerde te bewerkstelligen. Hij kan in dit geval slechts terugvallen op zijn autoriteit en op de steun van de organisatie.

“Hetzelfde met het gebruik van de keuken. Vroeger hadden wij de mogelijkheid om in te grijpen als er teveel gemorst werd in de keuken en om te zeggen: ‘Als je het niet opkuis, dan is er morgen als straf geen keuken.’ Nu kunnen we dat niet meer doen.”⁷⁷

69 Interview met M2G6, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, 7 februari 2013.

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

71 Interview met VAG2, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.

72 NELEN, J. M., o.c., p. 78.

73 Interview met VAG4, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 8 februari 2013.

74 De interviews hebben plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de wet van 1 juli 2013 (BS 6 september 2013) waarbij de mogelijkheid tot foullering in de gevangenis is uitgebreid.

75 STRIJBOS-SHELLEKENS, M. H., 'Bewarend personeel: problemen in de werksituatie', Justitiële Verkenningen, (1984)3, p. 21.

76 Interview met M2G4, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.

77 SCHAUFELI, W. B. & PEETERS, M. C. W., 'Job stress and burnout among correctional officers: a literature review', International Journal of Stress Management, 7(2000)1, p. 22.

Verder wordt aangegeven dat de werklust door de implementatie van de Basiswet toeneemt. De houding tegenover een recht wordt bepaald door de werkdruk die de uitvoering ervan bezorgt. Dit blijkt vooral uit de strijdige bevindingen over het recht op gemeenschapsregime. De beambten die hier minder positief tegenover staan, geven aan dat binnen het regime van beperkte gemeenschap de polyvalente zaal reeds voor overbelasting zorgt bij het personeel. Ze verhouden zich bijgevolg negatief tegenover het gemeenschapsregime, omdat binnen dit regime de contacten tussen gedetineerden meer intensief worden. Degene die het gemeenschapsregime meer positief inschatten, motiveren dit vanuit de vaststelling dat het eenvoudiger zou werken. De invloed van werkdruk op de houding van de beambte ten aanzien van bepaalde taken of doelstellingen is eerder beschreven door Schaufeli en Peeters⁷⁸ in situaties waarin beambten zich negatief uitspraken over hun takenpakket en zich bekloegen over het samenkomen van alle taken op piekmomenten en het feit dat men zich na deze piekperiodes slechts kortstondig kan herstellen.

“[Zucht] In principe is de polyvalente zaal wel belangrijk voor de gedetineerden. Voor ons maakt die zaal het wel moeilijker. Dat zijn meestal de drukste momenten. Maar het hangt er ook een beetje vanaf hoe je sectie is hé.”⁷⁹

Ten tweede geven vele pba's aan dat zij bij de totstandkoming van regels onvoldoende als actor worden erkend. Er wordt aangegeven dat de werkvloer slechts in beperkte mate wordt bevroegd, terwijl men vindt dat regels enkel realistisch en haalbaar kunnen zijn indien bottom up wordt gewerkt. Bovendien vinden enkele pba's dat de wetgeving vaak beter is uitgewerkt voor de leidinggevenden dan voor gedetineerden en pba's zelf. Deze vaststelling werd eerder ook door Cheek en Di Stefano Miller gedaan.⁸⁰ Zij stelden de frustratie vast van beambten ten aanzien van regels die opgesteld worden door superieuren en beleidsmakers die niet vertrouwd zijn met de praktijk.⁸¹ Beambten geven ook aan meer inspraak te willen bij jobgerelateerde beslissingen om procedures beter af te stemmen op hun wettelijke rol.⁸² In concreto situeert

de behoefte aan medezeggenschap zich vooral op het domein van organisatie en veiligheid.⁸³ De beambten blijken graag met het management te willen samenwerken rond beleid en procedures die invloed hebben op hun werkomgeving en die hen rechtsreeks aanbelangen bij de uitoefening van de job.⁸⁴ Ons onderzoek bevestigt deze literatuurbevindingen.

“De mensen die iets kunnen veranderen, dat zijn de werkmensen. Dat zijn degenen die écht op sectie staan. [...] Dat is gemakkelijk om dingen voor te stellen als je er nooit staat hé. Ze hebben bijvoorbeeld een mening over de telefoon of de kantine, maar hoe kunnen zij zich daar een beeld van vormen?”⁸⁵

De rol van de advocatuur bij de totstandkoming van de Basiswet wordt door sommige beambten bekritiseerd. Volgens een kleine groep anciens is er een verborgen agenda.

“Want dat zijn eigenlijk de mensen die belang hebben bij de Basiswet. De gedetineerden hebben daar weinig belang bij, toch niet bij alles. Voor alles wat ze niet krijgen, kunnen ze een advocaat inschakelen. Dat is de rode lijn doorheen de Basiswet. Ze stellen de wetten op, ze werken ze uit en ze zuigen erna nog eens alles binnen.”⁸⁶

De basiswet beïnvloedt ook de relatie met de leidinggevenden. Opnieuw blijkt de tuchtprocedure een van de punten te zijn die voor wrevel zorgt. De meningen hierover zijn evenwel verdeeld. Sommige beambten erkennen dat de mogelijkheden van de directie wettelijk beperkt zijn. Andere beambten bekritisieren de leidinggevenden en beweren dat de directie onvoldoende kennis heeft over datgene wat zich afspeelt op de werkvloer en ze hierdoor geen optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden van de nieuwe tuchtwetgeving. Ondanks deze verdeeldheid, vinden meerdere pba's dat de directie in het algemeen meer waardering mag tonen voor haar werknemers. Dit kan door de pba's vriendelijk te begroeten, inspraak te geven bij tuchtsancties, collegialiteit en samenwerking te stimuleren, langs te gaan op sectie, de beambte te contacteren na een agressie-incident en door zelf gemotiveerd op de werkvloer te staan. Dit wordt bevestigd in de literatuur, waar wordt aangeduid

78 Interview met M1G4, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 8 februari 2013.

79 CHEEK, F. E. & DI STEFANO MILLER, M., 'The experience of stress for correction officers: a double-blind theory of correctional stress', Journal of Criminal Justice, 11(1983)2, p. 116.

80 LAMBERT, E. G., HOGAN, N. L. & TUCKER, K. A., 'Problems at work: exploring the correlates of role stress among correctional staff', The Prison Journal, 89(2009)4, p. 471-472.

81 Ibid., p. 471-472.

82 CHEEK, F. E. & DI STEFANO MILLER, M., o.c., p. 116.

83 HEPBURN, J. R., 'The prison control structure and its effects on work attitudes: the perceptions and attitudes of prison guards', Journal of Criminal Justice, 15(1987)1, p. 61-62.

84 Interview met M1G5, vrouwelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 12 februari 2013.

85 Interview met M2G6, mannelijke pba, Penitentiair Complex Brugge, Brugge, 7 februari 2013.

86 KEINAN, G. & MALACH-PINES, A., 'Stress and burnout among prison personnel: sources, outcomes and intervention strategies', Criminal Justice and Behavior, 34(2007)3, p. 382.

dat bij sommige bewaarders de overtuiging leeft dat gedetineerden beter behandeld worden dan zichzelf. Lambert, Hogan en Tucker⁸⁷ bevelen het leidinggevend personeel daarom aan om open en ondersteunend op te treden om de negatieve aspecten van het werk op te vangen.

“Als je hier eens een probleem hebt of je maakt hier wat mee, dan zou je naar de directie moeten kunnen stappen. En dan zouden ze interesse moeten tonen. Wij hebben hier soms het gevoel dat het allemaal voor de gedetineerden is. Maar naar ons?”⁸⁸

Tot slot wordt de relatie tussen de psychosociale dienst en de beambte enerzijds, en tussen de dokter en de beambte anderzijds, gekenmerkt door contradicties. Strijbos-Schellekens verklaart deze ambivalente relatie door het feit dat de pba macht en autoriteit verliest door de komst van de professionele staf.⁸⁹ Bepaalde pba's uit het de gevangenis te Brugge wensen door beide groepen bevestigd te worden, gezien zij nuttige informatie kunnen aangeven voor begeleiding.

“Op het einde van het jaar moesten we naar de toneelzaal voor een voorstelling van de psychosociale dienst. En de psychosociale dienst zei dat zij het onthaal deden voor de gedetineerde. Maar weet je dat het dikwijls 14 dagen of langer duurt vooraleer de PSD een gedetineerde roept? [...] Het is nog altijd de beambte op sectie die het onthaal doet hoor.”⁹⁰

Conclusie

Evaluatie-onderzoek van de implementatie van de basiswet via de bevraging van penitentiaal personeel in een penitentaire instelling, geeft ervaringen en visies van de pba's die relevant zijn voor het kennen, kunnen en willen implementeren van die wet. Wetten implementeren en het personeel daarvoor mobiliseren is geen sinecure. Het hangt niet alleen af van hun inhoudelijke kennis, noch van het feit of

er voldoende randvoorwaarden aanwezig zijn. De beambte moet ook de klik maken om de wetgeving te willen uitvoeren. Deze wil dient, zoals Nelen suggereert, in de brede zin van het woord te worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat de motivatie niet alleen afhankelijk is van het feit of men de algemene doeleinden van de wetgeving erkent. Men dient evenzeer de consequenties van de wet op de autonomie, werklast en erkenning van het personeel te onderzoeken. Algemeen onderschrijven onze respondenten de doelen en algemene beginselen van de Basiswet, op het recht op eigen kledij en de tuchtregeling na. Volgens de respondenten zorgt de wetgeving wel voor een afname van autonomie en erkenning en een toenemende werkdruk. Dit zorgt voor weerstand bij een aantal beampten die hun eigen organisatievermogen aangetast zien. Tenslotte wordt aangegeven dat de motivatie van de pba om de wet toe te passen, ook gekoppeld is aan de beperkte inbreng van de praktijk en de praktijk in het uitwerken en toepassen van regels.

Hieruit blijkt dat het de moeite loont te investeren in het luisteren en betrekken van pba's bij het maken en implementeren van regels. Hoewel er zeker kritieken en frustraties zijn ten aanzien van de implementatie van de Basiswet, zijn er heel wat aanknopingspunten om dit traject succesvol te laten verlopen. Het werken met regels vanuit rechtspositioneel oogpunt op zich lijkt voor de pba's immers niet echt een probleem. Als de regels goed worden toegelicht en er ook mogelijkheden zijn om ze echt goed toe te passen en daarbij autonomie en erkenning mogelijk zijn, lijkt er weinig principiële weerstand tegen de (verdere) implementatie van de Basiswet. Ons onderzoek bevestigt dat wie bereid is om te luisteren naar wat de pba's te zeggen hebben en hen daarin serieus te nemen, veel goede suggesties kan krijgen om randvoorwaarden voor het kennen, kunnen en willen te creëren.

87 Interview met M1G6, mannelijke pba, Penitentiaal Complex Brugge, Brugge, 12 februari 2013.

88 STRIJBOS-SHELLEKENS, M. H., o.c., p. 7-8.

89 Interview met M2G5, vrouwelijke pba, Penitentiaal Complex Brugge, Brugge, 5 februari 2013.

90 NELEN, J. M., o.c., p. 78.

Elektronisch toezicht als autonome straf.

Een maat voor niets, zelfs een bedreiging voor een evenwichtige strafuitvoering?¹

Eric Maes*

Eerst Open Vld, en uiteindelijk een parlementaire meerderheid binnen de Kamer, willen dat de rechter elektronisch toezicht in de toekomst kan opleggen als zelfstandige straf.

Vandaag komen voor elektronisch toezicht enkel personen in aanmerking die tot een effectieve celstraf veroordeeld zijn. De uitvoering van die straf kan gebeuren in de gevangenis zelf. Maar de gevangenisstraf kan voor de volledige duur of voor een deel ervan ook op een vaste verblijfplaats buiten de gevangenis uitgezeten worden.

Het Belgische Strafwetboek voorziet in drie mogelijke hoofdstraffen: gevangenisstraf, werkstraf en geldboete. Het elektronisch toezicht is dus geen aparte straf, maar een modaliteit van uitvoering van de gevangenisstraf. Een wetsvoorstel dat door enkele liberale parlementsleden in de Kamer ter bespreking werd voorgelegd en na amendering op 9 januari jongstleden door een meerderheid in de Kamer werd goedgekeurd,² zal daar nu verandering in brengen.

Hoe ziet de voorgestelde regeling er concreet uit?

In grote lijnen komt het er op neer dat de rechter elektronisch toezicht als zelfstandige straf kan uitspreken wanneer de feiten strafbaar zijn met gevangenisstraf van één jaar of minder. Elektronisch toezicht duurt dus sowieso niet meer dan één jaar maar moet minimaal wel één maand bedragen. Een elektronisch toezicht van een kortere duur wordt niet zinvol geacht. Bovendien wordt elektronisch toezicht voor sommige feiten uitgesloten (zie ook de voorziene uitzonderingen voor de werkstraf).

In de loop van de uitvoering van deze straf van elektronisch toezicht (van ten hoogste één jaar) kan het openbaar ministerie overgaan tot schorsing van het toezicht. Daarvoor moet wel minstens één derde van de termijn zijn ondergaan. Hiermee wordt, niet alleen wat het principe betreft, maar ook qua termijn een

zekere parallel getrokken met wat nu nog altijd op het niveau van de uitvoering van gevangenisstraf onder elektronisch toezicht gangbaar is. In beginsel beslist in dit laatste geval de gevangenisdirecteur zowel over de omzetting van gevangenisstraf in elektronisch toezicht als over de voorlopige invrijheidstelling (op één derde van de straf, of na een vast tarief voor de kortste straffen).

In deze korte bijdrage belichten we het wetsvoorstel tegen de achtergrond van enkele centrale vraagstellingen, namelijk: Kan het elektronisch toezicht als autonome straf een bijdrage leveren in de strijd tegen de overbevolking van de gevangenissen? Bestaat er uiteindelijk nog voldoende coherentie tussen de fase van de straftoemeting en deze van de strafuitvoering? Moet elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit worden afgeschaft? Wat staat er te gebeuren met de verdere implementatie van de Wet Externe Rechtspositie? En is het echt nodig elektronisch toezicht als autonome straf te voorzien?

Remedie voor de overbevolking van onze gevangenissen?

Een eerste reeks vragen die het recent in de Kamer goedgekeurde wetsvoorstel over elektronisch toezicht als autonome straf al meteen oproept, heeft betrekking op de fundamentele vraag naar de zin of onzin van zulke nieuwe strafsoort.

Is het wel wenselijk het straffenarsenaal van de rechter verder uit te breiden met elektronisch toezicht? Komt elektronisch toezicht wel degelijk in de plaats van gevangenisstraf? Of zal het eerder toegepast worden voor mensen die nu een andere straf of maatregel opgelegd krijgen? Met andere woorden: Is er geen gevaar op net-widening? En helpt dit allemaal dan nog wel in de strijd tegen de overbevolking van onze gevangenissen?

Het is positief dat politici nadenken over 'alternatieven' voor de gevangenisstraf en initiatieven lanceren die de nadelige effecten van een gevangenisverblijf zoveel mogelijk vermijden. We mogen echter niet zomaar veronderstellen dat elektronisch toezicht als autonome straf een mirakeloplossing is voor de penitentiaire

* Onderzoeker/werkleider Operationele Directie Criminologie, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), Federale Overheidsdienst Justitie.

inflatie. En dat alle daarmee verbonden problemen zoals de overbevolking van onze gevangenissen, meteen van tafel geveegd zijn.

Anders dan ons in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt voorgehouden, kan *net-widening*³ niet met absolute zekerheid uitgebannen worden. Nieuwe straffen komen namelijk vaak niet in de plaats van de gevangenisstraf die we willen vervangen.

Een goed voorbeeld hiervan is de recente ervaring met de in 2002 ingevoerde autonome werkstraf. Ook hier was het de bedoeling dat de rechter deze sanctie zou gebruiken ter vervanging van gevangenisstraf. Die werkstraffen blijken intussen ook heel populair te zijn. Sinds zijn bestaan heeft de autonome werkstraf een hoge vlucht genomen: in 2012 volgde de Dienst Justitiehuisen meer dan 9.500 nieuwe werkgestraften op.⁴

Ondanks die toenemende aandacht voor de werkstraf worden we echter nog altijd geconfronteerd met een groeiende gevangenisbevolking. Die stijgt de laatste tijd zelfs onrustbarend. Bijna elk jaar worden nieuwe hoogterecords gebroken: in 2012 verbleven dagelijks gemiddeld 11.330 personen in de gevangenis (exclusief elektronisch toezicht),⁵ in 1980 amper zo'n 5.700. De invoering van de autonome werkstraf heeft de opwaartse trend in het gebruik van de gevangenisstraf dus niet kunnen ombuigen.

Eenzelfde lot kan ook het elektronisch toezicht als autonome straf beschoren zijn. Het is heel goed mogelijk dat dit elektronisch toezicht zelfs de werkstraf zal vervangen, op zich ook al een 'alternatief' voor de gevangenisstraf.

Het gevaar van *net-widening* is een vaak aangehaald argument om elektronisch toezicht toch maar niet te

voorzien als autonome straf. Sommige academici, maar ook magistraten zelf, pleiten ervoor om elektronisch toezicht exclusief voor te behouden voor het niveau van de strafuitvoering.⁶ De achterliggende idee is dat het pas echt detentievervangend werkt (kan werken) wanneer het toegepast wordt voor personen die in een eerdere fase daadwerkelijk tot effectieve gevangenisstraf veroordeeld zijn.

Maar ook die redenering is niet honderd procent sluitend. Ook bij elektronisch toezicht louter als wijze van strafuitvoering, blijft het mogelijk dat straftoemingsrechters compensatiegedrag vertonen. Zo spreken rechters tegenwoordig soms misschien wel effectieve gevangenisstraffen uit, niet om iemand daadwerkelijk de gevangenis in te sturen. Wél om elektronisch toezicht toegepast te zien, wanneer zij werkstraffen of straffen met (probatie)uitstel als 'te licht' ervaren. Het gevaar bestaat bovendien dat veroordeelden dan op een gegeven ogenblik (gevangenis)straffen cumuleren die hen boven een straf totaal van drie jaar brengen. In dat geval is een 'automatische' omzetting in elektronisch toezicht niet meer mogelijk, maar kan alleen de strafuitvoeringsrechtbank dit toestaan in de eindfase van de detentie (*back door*-strategie). Het is trouwens ook goed mogelijk dat rechters langere straffen uitspreken, net om te vermijden dat die straffen ondergaan zullen worden onder elektronisch toezicht.⁷

En wat met de coherentie tussen straftoemeting en -uitvoering?

In zeker opzicht is de invoering van elektronisch toezicht als autonome straf wel een verdedigbare optie. Omdat, zoals blijkt, net-widening toch nooit

1 Deze bijdrage vormt een ingekorte en verder geactualiseerde versie van een advies dat op 23 januari 2013 tijdens een hoorzitting werd overgemaakt aan de Commissie voor de Justitie van de Kamer.

2 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf (ingediend door mevr. Carina Van Cauter c.s.), 17 januari 2011, doc. nr. 53K1042/001.

Zie voor het debat en de stemming in plenaire zitting: Kamer van Volksvertegenwoordigers, Integraal Verslag, 9 januari 2014, doc. nr. CRIV 53 PLEN 179. Het wetsvoorstel is intussen als ontwerp overgemaakt aan de Senaat (optioneel bicamerale procedure), en werd niet geëvoceerd. Zie Senaat, Wetsontwerp tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf, 28 januari 2014, doc. nr. 5-2433/1.

3 Het begrip *net-widening* verwijst naar het fenomeen waarbij een nieuw ingevoerde straf of maatregel in de uiteindelijke toepassingspraktijk niet in de plaats treedt van een straf of maatregel die hij beoogt te vervangen, maar wordt gebruikt in gevallen waar er voorheen geen reactie zou zijn gevolgd of waarvoor er een minder zware sanctie opgelegd zou zijn. Het net van de sociale controle deint met andere woorden verder uit of de controle wordt geïntensifieerd.

4 Directoraat-generaal Justitiehuisen, Activiteitenrapport 2012, Brussel, FOD Justitie, 2013, p. 110.

5 Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Jaarverslag 2012, Brussel, FOD Justitie, 2013, p. 107.

6 Zie hierover bijvoorbeeld: Beyens, K., "Toezien op elektronisch toezicht", Orde van de dag, 2000, 10, 23-32; Goossens, F., Maes, E., Deltenre, S. & Vanneste, Ch., Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf, Brussel, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, 2005; Goossens, F. & Maes, E., "Elektronisch toezicht als autonome straf: het NICC-onderzoek in een notendop", in T. Daems, S. De Decker, L. Robert & F. Verbruggen (ed.), Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing? Onderzoek en beleid 1998-2008 (reeks Samenleving, Criminaliteit & Strafrechtspleging, nr. 33), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2009, 35-59.

7 Zie gelijkaardig voor wat betreft de anticipatie van strafrechters op de quasi-automatische toepassing van de voorlopige invrijheidstelling: Beyens, K., Françoise, C. & Scheirs, V., "Les juges belges face à l'(in)exécution des peines", Déviance et Société, 2010, 401-424. En voor het risico op 'oneigenlijk' gebruik van de voorlopige hechtenis: Maes, E., Mine, B., De Man, C. & Van Brakel, R., "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, 2011, nr. 129, 6-14; Tange C., "De voorlopige hechtenis: 'minst slechte' oplossing binnen het kader van het strafrechtssysteem?", in E. Maes & A. Jonckheere (ed.) (m.m.v. D. Burssens, B. Mine & C. Tange), De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat, Gent, Academia Press, 2011, 73-104.

helemaal vermeden kan worden. Bovendien is ook de werkstraf al geruimere tijd voorzien als autonome straf. Waarom zou de rechter bij zijn strafkeuze dan niet kunnen beschikken over de bijkomende mogelijkheid van het elektronisch toezicht? Er zijn dus redelijke argumenten pro.

Niettemin, ... een bezwaar tegenover het gebruik van elektronisch toezicht als autonome straf is dat het in dat geval op verschillende niveaus tegelijkertijd zal functioneren, zowel in de fase van de strafuitvoering als in deze van de straftoemeting. En dat het dan, zoals verder nog duidelijk zal worden, in de concrete uitvoeringspraktijk tot verrassende resultaten kan leiden. Indien het ET-beleid als strafuitvoeringsmodaliteit niet wordt hervormd.

Zeker de initieel ingediende versie van het parlementaire tekstvoorstel is op dit vlak erg problematisch. Daarin is nog niet de nu wel voorziene mogelijkheid tot schorsing van het elektronisch toezicht door het openbaar ministerie opgenomen - op zich trouwens ook al niet evident dat het openbaar ministerie daarover beslist.⁸

In de praktijk kan elektronisch toezicht als autonome straf (zonder 'strafinkorting') samen met het bestaan als strafuitvoeringsmodaliteit voor effectieve gevangenisstraffen tot zeer vreemde situaties leiden.

Passen we de bestaande regels van strafuitvoering toe (omzetting van de gevangenisstraf in elektronisch toezicht en toekenning van voorlopige invrijheidstelling na verloop van tijd, volgens een vast barema, zie MO nr. 1771 van 17 januari 2005⁹), dan geeft dit bijvoorbeeld volgend beeld.

Iemand die veroordeeld wordt tot een effectieve gevangenisstraf van één jaar, komt er vandaag vaak vanaf met drie maanden elektronisch toezicht.

Iemand die, op grond van de regeling zoals voorzien door het oorspronkelijke wetsvoorstel, door de strafrechter tot elektronisch toezicht veroordeeld zou worden, tot één jaar bijvoorbeeld, zou die termijn volledig onder elektronisch toezicht moeten uitzitten. Hij of zij wordt in feite dus zwaarder gestraft,

omdat hoger vermelde regels van 'vervroegde invrijheidstelling' voor elektronisch toezicht als autonome straf door het oorspronkelijke voorstel niet zijn voorzien.

In die omstandigheid is de logische samenhang tussen straftoemeting en -uitvoering uiteraard ver zoek!

Hoe dan toch enige coherentie tussen beide behouden?

Met een navolgend ingediend amendement is getracht voormeld euvel te pareren, door bij elektronisch toezicht als autonome straf eveneens een soort van 'vervroegde vrijstelling' met daaraan gekoppelde proeftijd te kunnen toestaan.¹⁰

Deze 'oplossing' is nu door de Kamercommissie weliswaar goedgekeurd, maar lijkt evenmin voldoende soelaas te kunnen bieden.

Via het nieuwe wonderkind 'schorsing' zal een elektronisch toezicht (als autonome straf) van één jaar in het beste geval teruggebracht kunnen worden tot ... iets meer dan vier maanden. Dat is toch nog altijd meer dan voor wie tot een effectieve gevangenisstraf van één jaar veroordeeld wordt. De veroordeelde tot elektronisch toezicht kan de schorsing pas aanvragen van zodra hij daarvoor in de tijdsvoorwaarden verkeert, na 1/3 van de ondergane straf. En het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht moet hierover ook nog eens advies verlenen. Pas daarna beslist het openbaar ministerie. Niet alleen de toekenning van dergelijke schorsing blijft onzeker. Maar ook het tijdstip waarop die schorsing daadwerkelijk zal ingaan, valt niet zomaar te voorspellen.¹¹

Uiteindelijk wordt de tot elektronisch toezicht veroordeelde – zeker qua duurtijd van het toezicht – nog altijd zwaarder gestraft dan wie een effectieve celstraf (van gelijke aanvangsduur) oploopt.

Adieu elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit?

Moet er dan ook geen duidelijke kleur bekend worden over het waarheen met de toekomstige uitvoering

8 *Het gaat bij de bedoelde schorsing niet om een automatische vrijstelling waartegen het openbaar ministerie verzet kan aantekenen, en waarna dan een onafhankelijke rechter of rechtbank de uiteindelijke beslissing neemt. Het openbaar ministerie krijgt met het wetsvoorstel de hele regie in handen van de 'schorsing' en beslist volledig zelfstandig (ook over eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden), weliswaar binnen de wettelijk bepaalde begrenzingen, maar buiten elke rechterlijke controle om. De vraag rijst of het "uitvoeren" van straffen "in naam des Konings" (art. 40 Gec. G.W.) een slechts partiële uitvoering kan inhouden, waarover uitsluitend en alleen het openbaar ministerie beslist. Zie voor (kritische) beschouwingen met betrekking tot de allocatie van beslissingsmacht bij de tenuitvoerlegging ook: Dupont, L., Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen (reeks Samenleving, Criminaliteit & Strafrechtspleging, nr. 11), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, p. 189 e.v.*

9 *Deze basicirculaire is recent weliswaar aangepast door de MO nr. 1816 van 10 januari 2014, maar heeft geen fundamentele repercussies voor het hier opgebouwde betoog. Voormelde ministeriële omzendbrief beperkt het toepassingsgebied van de onmiddellijke voorlopige invrijheidstelling – behoudens uitzonderingen – tot veroordeelden met een uitvoerbaar straftotaal aan hoofdgevangenisstraffen tot en met vier maanden (vroeger: tot en met zes maanden). Voor veroordeelden met een straftotaal van meer dan vier maanden tot maximaal zes maanden geldt naar de toekomst toe dat één maand hechtenis moet ondergaan zijn vooraleer voorlopige invrijheidstelling wordt toegekend.*

10 *Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf. Amendement, 10 juli 2013, doc. nr. 53K1042/002.*

11 *Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf. Tekst aangenomen door de Commissie voor de Justitie, 23 december 2013, doc. nr. 53K1042/006, art. 8.*

van (korte) gevangenisstraffen? Over het naast elkaar bestaan van twee systemen van elektronisch toezicht – als autonome straf en als strafuitvoeringsmodaliteit – antwoordde de minister nogal cryptisch dat "(...) *het niet uitgesloten is dat er in de toekomst slechts één stelsel — met name dat van de onder elektronisch toezichtstelling als autonome straf — behouden blijft.*"¹²

In elk geval, elektronisch toezicht als autonome straf valt moeilijk te verzoenen met nog eens 'meer van hetzelfde' in het kader van de uitvoering van de gevangenisstraf (in de zin van onmiddellijke omzetting in elektronisch toezicht en soepele(re) regels inzake vervroegde invrijheidstelling).

Een duidelijke beleidskeuze dringt zich met andere woorden op.

De meest logische optie bestaat er dan in het elektronisch toezicht voor 'kort'-gestraften op het niveau van de strafuitvoering inderdaad af te bouwen. Voor gevangenisstraffen tot één jaar – dat is ook het toepassingsbereik voor elektronisch toezicht als autonome straf – lijkt het alvast zonneklaar dat het huidige strafuitvoeringsbeleid met elektronisch toezicht als *front door*-toepassing geen bestaansrecht meer kan genieten. Hoogstens kan nog enige toepassing overwogen worden als *back door*-strategie: elektronisch toezicht voor een korte periode vóór eventuele vervroegde invrijheidstelling, maar na een initiële termijn van insluiting in de gevangenis.

Voor gevangenisstraffen van meer dan één tot en met drie jaar zal wellicht een gelijkaardig scenario uit de hoed getoverd moeten worden. Of is het normaal te noemen dat een effectieve gevangenisstraf van drie jaar in de uitvoeringspraktijk even zwaar kan wegen als een (autonome) straf van elektronisch toezicht van één jaar, namelijk wanneer een schorsing niet wordt toegekend? De idee is weliswaar om de schorsing pas te weigeren wanneer de veroordeelde er werkelijk 'zijn voeten aan veegt' (nieuwe strafbare feiten, niet-respectering van het programma van concrete invulling, en/of niet-naleving van opgelegde bijzondere voorwaarden). Maar is in dat geval de tenuitvoerlegging van de vervangende (gevangenis) straf dan niet de enig passende reactie? En hoe wordt die vervangende straf uitgevoerd: niet, of slechts voor een deel (*cf.* specifieke regels in verband met voorlopige invrijheidstelling), ... en mogelijks zelfs (opnieuw) onder elektronisch toezicht, zoals dit tot nog toe veelal het geval is voor vervangende straffen ter vervanging van geldboete of werkstraf?

En wat met de Wet Externe Rechtspositie dan?

Vanuit een principiële standpunt lag een andere beleidskeuze wellicht meer voor de hand, door een zeer ruime, te individualiseren toepassingsmogelijkheid voor te behouden voor het elektronisch toezicht als *uitvoeringsmodaliteit* van gevangenisstraf. En dus af te zien van de mogelijkheid om het als autonome straf op te leggen. Dat zou stroken met eerder aangenomen wetgevende opties (Wet Externe Rechtspositie, wijziging Voorlopige Hechteniswet) en alleszins een grotere coherentie garanderen tussen de verschillende fasen van de strafrechtsbedeling dan bij wat er zich vandaag lijkt af te tekenen.

Tijdens een hoorzitting in het parlement is door verschillende actoren – onafhankelijk van elkaar – trouwens gepleit voor een onverkorte inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie voor wat de door de strafuitvoeringsrechter toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten betreft (dus voor gevangenisstraffen tot en met drie jaar).¹³

Wanneer we rekening houden met de vandaag bestaande wettelijke constellatie zou dat het volgende betekend hebben:

- Sinds kort is elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis opgevat als een modaliteit van uitvoering van het aanhoudingsmandaat (zie de wet van 27 december 2012 die de 'hechtenis onder elektronisch toezicht' invoert). En, één dag elektronisch toezicht komt dan ook overeen met één dag ondergane detentie, als de rechter later een effectieve gevangenisstraf uitspreekt.
- Zoals nu, zou de straftoemetersrechter, naast de gevangenisstraf, over de mogelijkheid beschikken om werkstraf en/of geldboete op te leggen, maar niet elektronisch toezicht. Het zou wel opportuun zijn dat die rechter in zijn beslissing zou kunnen aangeven in welke mate hij uitvoering van de gevangenisstraf onder elektronisch toezicht geïndiceerd acht.
- Pas in geval van veroordeling tot effectieve gevangenisstraf zou elektronisch toezicht dus mogelijk zijn. En het is dan een andere rechter, namelijk de strafuitvoeringsrechter, die - eventueel zelfs nog vóórdat de straf begin van uitvoering kent - beslist over de concrete manier waarop die gevangenisstraf uitgevoerd wordt: in de gevangenis, of onder het regime van beperkte detentie (toelating om overdag de gevangenis

¹² Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf. Verslag namens de Commissie voor de Justitie (uitgebracht door mevrouw Sophie De Wit), 23 december 2013, doc. nr. 53K1042/005, p. 14.

¹³ Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf. Verslag namens de Commissie voor de Justitie (uitgebracht door mevrouw Sophie De Wit), 23 december 2013, doc. nr. 53K1042/005, p. 25 e.v.

te verlaten) of elektronisch toezicht. Die rechter bepaalt ook vanaf wanneer iemand van elektronisch toezicht kan genieten. En hij spreekt zich later ook uit over het al dan niet toekennen van een vervroegde invrijheidstelling.

Was dit geen elegantere en meer logische oplossing geweest?

Want, wat zal er nu gaan gebeuren met die Wet Externe Rechtspositie, nu elektronisch toezicht als autonome straf ingevoerd wordt? En, is elektronisch toezicht als autonome straf wel echt nodig, indien toch beslist wordt de Wet Externe Rechtspositie verder te implementeren?

Wat, als..., bij volledige inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie zonder elektronisch toezicht als autonome straf?

Het staat vast dat het effect van een volledige inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie, zónder elektronisch toezicht als autonome straf, op de evolutie van de gevangenisbevolking over langere termijn moeilijk op voorhand in te schatten valt.

Op het eerste gezicht zouden we in dat geval verwachten dat de gevangenisbevolking zal stijgen. Omdat, veel meer dan dat dit nu het geval is, van de uitgesproken gevangenisstraffen wellicht een (groter) aandeel ook werkelijk in de cel uitgezeten zou worden.

Aan de andere kant liggen bij dit scenario ook kansen in het verschiet, zoals een mogelijk herstel van vertrouwen in de strafuitvoering, onder meer bij de magistratuur. Het doen in werking treden van de Wet

Externe Rechtspositie voor de 'korter'-gestraften zou namelijk perspectief bieden om een aantal 'perverse' uitlopers van het huidige strafuitvoeringsbeleid uit de weg te ruimen. Want: ongenoegen over de strafuitvoering leidt meer dan eens tot oneigenlijk gebruik van voorlopige hechtenis en een verzwaring in opgelegde (gevangenis)straf.

Dus...

Elektronisch toezicht als autonome straf is daarom ook niet echt nodig.

Het behoud van een coherent strafsysteem op vlak van toemeting én uitvoering, met toebedeling aan een (strafuitvoerings)rechter van beslissings- of controlebevoegdheid over de strafuitvoering, is dat wel.

De recente en bepaald niet malse kritiek van de Hoge Raad voor de Justitie over de probatie als autonome straf – alweer een toekomstig nieuwigheidje? - spreekt boekdelen. Het vernietigend standpunt van de Raad kan evenzeer opgaan voor de invoering van elektronisch toezicht als zelfstandige straf. Namelijk: *"Het systeem van straffen wordt mateloos ingewikkeld en de samenhang en logica is zoek."*¹⁴

Het punt is niet dat elektronisch toezicht als autonome straf *in se* een verkeerd idee zou zijn. Wel is het fout de zaken dan niet meer in onderlinge samenhang te moeten zien. Nu ons bestraffingssysteem de laatste tijd in toenemende mate wordt doordrongen door een zekere wetgevingsinflatie, wordt het meer dan ooit tijd de (justitiële) werkelijkheid vanuit een bredere blik te aanschouwen en ... daar dan ook de nodige lessen uit te trekken.

¹⁴ Hoge Raad voor de Justitie, Ambtshalve advies over het voorontwerp van wet tot invoering van de probatie als autonome straf in het Strafwetboek, tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 6 december 2013, p. 3. http://www.csj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0090b.pdf

Superdiversiteit beschreven

De Antwerpse socioloog Dirk Geldof schreef een boek *Superdiversiteit*¹, met als ondertitel: *Hoe migratie onze samenleving verandert*. Daarin beschrijft hij de veranderingen die onze maatschappij ondergaat door het ontstaan van 'superdiversiteit'.

In 2014 vieren we de verjaardag van 50 jaar migratie vanuit Marokko en Turkije. Het beeld van de migrant in ons hoofd is vaak de gastarbeider uit Marokko of Turkije, of na het zien van de mooie film *Marina (Stijn Coninx)*, uit Italië of een ander Zuid-Europees land. Intussen kent de migratie in deze 21^{ste} eeuw een veel grotere waaier van landen van herkomst. Vooral in de steden voltrekt zich een fundamentele transitie. Een stad als Brussel is al een *majority-minority city* geworden: een stad waar de meerderheid van de bewoners uit een brede waaier van minderheden bestaat, zoals New York, London, Sao Paolo, Sydney. Ook Antwerpen zal het volgende decennium de overgang kennen en een stad worden waar de meerderheid uit minderheden bestaat. In een dergelijke stad zullen we moeten nadenken over wie geïntegreerd is en wie niet. Onze ideeën daarover zullen we moeten bijstellen. Je kan niet meer verwachten dat de minderheid zich aanpast aan de meerderheid, die is er niet meer.

Er zijn nog andere uitdagingen. Onze begrippen uit de 19^{de} en 20^{ste} eeuw schieten tekort om de stroomversnelling van de multiculturele samenleving die leidt tot superdiversiteit te vatten. Het is de Britse socioloog Steven Vertovec die de term in 2007 voor het eerst gebruikte om de veranderende migratiepatronen en hun impact op de Britse samenleving te benoemen. Hier in Vlaanderen gebruikte Jan Blommaert de term om de situatie van steden als Brussel en Antwerpen te beschrijven. Fenomenen als globalisering, de val van het IJzeren gordijn, de uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten, vluchtelingenstromen van politieke en economische vluchtelingen, etc. Het zorgt niet zozeer om een kwantitatieve toename, maar eerder om een groeiende diversiteit binnen de

Frederik Janssens*

diversiteit: een veelheid van landen van herkomst, talen, culturen, religies, statuten en sociale posities. De complexiteit en interacties tussen al deze factoren is de kern van superdiversiteit. Het aantal talen dat gesproken wordt, de religieuze diversiteit, de verschillende motieven om te migreren, zeer verschillende verblijfsstatuten en ook groeiende verschillen in sociaaleconomische posities... Mensen met een migratie-achtergrond vind je op alle sporten van de maatschappelijke ladder. Er is een groot armoederisico bij migranten, maar er ontstaat zeker ook een middenklasse.

Een interessant fenomeen dat ik voor het eerst op deze manier beschreven zie is dat we met z'n allen meer en meer 'transnationaal leven' en dat er ook transnationale gezinnen ontstaan. De levens van deze gezinnen spelen zich niet alleen af binnen de nationale grenzen, maar omvatten vaak ook contacten met familie of vrienden in het land van oorsprong of in andere landen in Europa, Canada, de Verenigde Staten of Australië. Toerisme is één aspect hiervan. De term 'Benidorm Bastards' slaat op het fenomeen dat ouderen uit de lage landen de winter aan de Spaanse kust doorbrengen. Met de economische crisis in Zuid-Europese landen gaan mensen uit Griekenland en Portugal families opzoeken die generaties eerder migreerden naar Noord-Europa. De vele contacten over de nationale grenzen heen maakt dat er huwelijken met mensen uit andere landen frequent plaats vinden. Tussen kleinkinderen en grootouders wordt geskyped dat het een lieve lust is. Schotelantennes en internet maken het mogelijk in contact te blijven met de achterblijvers.

In het boek van Dirk Geldof gaat het *niet* over gevangenis. De populatie in onze Belgische gevangenis beantwoordt nochtans goed aan het adjectief 'superdivers'. Toevallig presenteerden op 21 november 2013 enkele vorsers uit de VUB een rapport 'Hulp- en dienstverlening Gevangenis Antwerpen: een onderzoek naar de behoeften van gedetineerden'². De paragraaf die de vertegenwoordigde nationaliteiten beschrijft is veelzeggend! Een citaat:

* Frederik Janssens is stafmedewerker sociaal –cultureel werk bij de Rode Antraciet.

1 D. Geldof, "Superdiversiteit, Hoe migratie onze samenleving verandert", Leuven, Acco, 2013, p.213.

2 D. Brosens, L. De Donder en D. Verte, "Rapport Hulp- en dienstverlening gevangenis Antwerpen: een onderzoek naar de behoeften van gedetineerden", Brussel, VUB, 2013.

"39,4 % van de gedetineerden beschikte over de Belgische nationaliteit; 60,6 % was geen Belg. Om de niet-Belgen verder op te delen, hebben we ons gebaseerd op de indeling van United Nations Statistics Division (2913). In de categorie niet-Belgen spanden gedetineerden met een Afrikaanse en niet-West-Europese nationaliteit de kroon met respectievelijk 33,7 % en 20,3 %. Uit het Afrikaanse continent zijn voornamelijk gedetineerden uit de landen Marokko (9,7%) en Algerije (8,9%) vertegenwoordigd. Bij de niet-West-Europese landen wordt het grootste percentage ingenomen door gedetineerden uit Roemenië (6,7%). De vertegenwoordiging van de nationaliteiten in de Antwerpse gevangenis verschilt van de algemene Belgische detentiepopulatie. In 2012 had 55,6% van alle gedetineerden de Belgische nationaliteit (FOD Justitie, 2013). In de gevangenis van Antwerpen ligt dit ongeveer 15% lager."

Kortom, deze momentopname in het arresthuis van Antwerpen bevestigt de diagnose van de socioloog: we beleven superdiverse tijden. De vraag is nu, hoe omgaan met deze superdiversiteit?

Het oude wij/zij-denken overwinnen en een kosmopolitische blik ontwikkelen

Geldof bekritiseert het 'methodisch nationalisme' van onze oude manier van kijken. In plaats van te denken in termen van natiestaten, waar je al dan niet bij hoort, is het belangrijk om inclusief te denken, in termen van en/en. Zo krijg je oog voor een realiteit waarin mensen niet op één kenmerk vast te pinnen zijn. Je krijgt oog voor een samenleving van meervoudige of gelaagde identiteiten. Een illustratie: een typisch huis in een volkswijk in Brussel! Een Turkse winkel op de benedenverdieping, een Russisch echtpaar in de flat op de eerste verdieping, een Poolse bouwvakker, een Afrikaanse evangelische predikant en een nieuwkomer uit Mongolië, werkend in een Chinees restaurant, in kleine studio's op de tweede verdieping... Sommigen hebben wellicht de Belgische nationaliteit verworven, anderen niet. Steeds meer landgenoten zijn Belg en hebben een migratieachtergrond. Zo hebben mensen meer en meer gelaagde identiteiten. In plaats van te denken in termen van 'wij' versus 'zij', is het beter om te denken 'wij zowel als zij'. Belangrijk is ook om te beseffen dat migratie in de 21^{ste} eeuw verschilt van migratie in de 20^{ste} eeuw: door de communicatietechnologie (reeds genoemd: GSM, internet, skype, satelliettelevisie) is er blijvend contact met het thuisland. En door de relatief goedkope mobiliteit is pendelen een mogelijkheid geworden.

Anders gaan denken over integratie

Aan het integratiebegrip kleven ongewenste effecten. Het versterkt de wij/zij-deling, waarbij de religieuze identiteit overdreven veel aandacht krijgt; men problematiseert voortdurend het (nog) niet (genoeg) geïntegreerd zijn van nieuwkomers; verder vertrekt het debat vanuit een westerse superioriteit – wat leidt tot wantrouwen. Er moet een 'creatieve transformatie' van dit discours komen en we moeten op zoek gaan naar een andere meer 'empowerende' visie op integratie, aangepast aan de superdiversiteit van de 21^{ste} eeuw. Een aspect waarop een andere kijk nodig is: uiteraard is het primordiaal om te stimuleren dat anderstaligen het Nederlands onder de knie krijgen. Maar vanuit een erkenning en koestering van de situatie van meertaligheid (in steden, in gevangenissen) is een uitnodiging om Nederlands te leren veel aantrekkelijker. Dwang (met alle gevolgen van dien: wachtlijsten, te schoolse settings) werkt niet. En taal wordt dan een excuus voor uitsluiting in plaats van een hefboom voor emancipatie.

De stad als context veel centraler plaatsen, vanuit een sterk stedelijk beleid

Een goed integratiebeleid is eigenlijk niets meer en niets minder dan een goed stedelijk beleid. We beleven immers niet het mislukken van onze multiculturele maatschappij, maar het onvermijdelijke einde van de monoculturele natiestaten. De stad wordt een centrale uitvalsbasis en ankerplaats in een globaliserende wereld. Dat was ook de boodschap van de Amerikaan Benjamin Barber die vijf maanden geleden een lezing gaf over het thema 'If mayors ruled the world', en daar veel heil van verwachtte. Veel problemen (samenhangend met nationalisme en natiestaten) zouden dan op een vanzelfsprekende manier verdampen, beweerde de politicoloog op zijn lezing in Antwerpen. Stedelijke armoede bestrijden zal een prioriteit moeten zijn. Pas de laatste jaren worden de harde cijfers van de gekleurde armoede zichtbaar: 12 % van de autochtone Belgen zit onder de armoedegrens; 52 % van de Marokkaanse gezinnen en een derde van de Turkse en Oost-Europese gezinnen. Er is nood aan een diversiteitspact: binnen een sterk stedenbeleid aandacht geven aan armoede, onderwijsachterstand, gelijke kansen op het arbeidsmarktbeleid, etc.

Gedeeld burgerschap (in plaats van polarisatie)

Zoeken naar vormen van gedeeld burgerschap is een manier om het wij/zij-denken en de polarisatie tussen wij en zij te doorbreken. Dit vraagt oog voor de diversiteit binnen de diversiteit, en een heroverweging van categorieën als autochtoon en allochtoon. We hebben behoefte aan gedeeld begrip, een gedeelde toekomst en een vorm van een gedeeld 'wij'. Om even bij mijn praktijk als 'cultureel werker' stil te staan: tijdens het project Goeiemorgen Poëzie in de gevangenis van Dendermonde is het ontroerend om te zien hoe een grote zwarte man uit Congo, een Nederlander met Surinaamse roots en een Belgische Marokkaan elkaar helpen om teksten in het Frans en het Nederlands te ontcijferen en te verbeteren.

Binnen het sociaal werk en het socio-cultureel werk moet er meer aandacht komen voor diversiteit

Sociaal werk heeft traditioneel oog voor 'herverdeling': het versterken van de sociaaleconomische positie van allochtonen en nieuwkomers. Het sociaal-cultureel werk heeft vooral oog voor erkenning: erkenning van fundamentele culturele verschillen. Het is belangrijk dat binnen beide domeinen diversiteit een uitgangspunt wordt. Het is uiteraard een spanningsveld: de ander als gelijke beschouwen, en tegelijk de ander het recht op een verschillende kijk gunnen.

Een project waarover ik in dit kader al een tijd zit te dubben, vanuit mijn praktijk als voorlezer in 'samenleesgroepen' in gevangnissen, waarbij een verhaal en een gedicht hardop worden voorgelezen aan een groepje gedetineerden: kunnen we niet ook de grote verhalen van Bijbel en Islam gebruiken in dit kader, en het over ieders interpretatie van deze verhalen hebben? Bij voorbeeld: het verhaal van Abraham en Isaak. Wat zegt ons dat verhaal over 'offers' die we menen te moeten brengen? Kunnen we een gezamenlijke leesbeleving delen, en op zoek gaan

naar de betekenis achter deze verhalen? Zou het niet goed zijn als verschillende gedetineerden (Belgen, gematigde moslims, Syrië-strijders en Sharia4Belgium-leden) met elkaar zo'n lees-avontuur zouden aangaan? De link met de actualiteit is evident: we denken niet enkel aan het Afghaanse meisje Spozhmai dat door haar broer een bomgordel om kreeg, maar ook de vele slachtoffers op de slagvelden van Syrië, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Oekraïne...

Voorlopig blijft dit een idee, de moeite waard om uit te werken, wellicht met Justitie en Vlaamse overheid samen, en met de inzichten van criminologen die het proces van de-radicalisering bij allochtone jongeren bestudeerd hebben. Het probleem om dit te realiseren is dat de gescheiden structuren van de 'rechtsbedeling' (Fod Justitie) en de 'hulp- & dienstverlening' (Vlaamse overheid) een dergelijk 'geïntegreerd project' niet bevorderen.

Naar een scenario van hoop en empowerment

Superdiversiteit is geen rampspoed: het is een feitelijke ontwikkeling, op zichzelf niet goed of slecht. De vraag is: hoe gaan we ermee om?

Als we er niet goed mee omgaan, als we blijven steken in een wij-zij denken en dan is superdiversiteit een sociale tijdbom.

Als superdiversiteit uitgroeit tot iets vanzelfsprekends, met fascinerende uitdagingen, een groeiende erkenning voor ieders diversiteit dan vormen gelijkwaardigheid en emancipatie belangrijke uitkomsten. Dit ideaaltypische toekomstscenario van empowerment en hoop is voor steden (en gevangnissen) weggelegd die gelijkwaardige kansen bieden aan nieuwkomers en hun kinderen, die racisme actief bestrijden en een open, op de buitenwereld gericht klimaat uitbouwen.

Kortom: ik vond *Superdiversiteit* een inspirerend boek om anders te leren kijken naar wat rondom ons aan het gebeuren is!