

FATIK



35ste jaargang • januari-februari-maart 2018 • nr. 157
Driemaandelijks uitgave
FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud	Editoriaal	3
	• Een verdriet van België <i>Chris Hermans</i>	
	Artikel	5
	• De uitvoering van de vervangende gevangenisstraf bij niet-uitvoering van de werkstraf <i>Alexia Jonckheere</i>	
	• Recht op algemene ziekteverzekering voor gedetineerden: pistes voor de toekomst <i>Irm Vinck, Jessie De Weyer, Paul Schoukens, Dominique Roberfroid, Marijke Eyssen, Lorena San Miguel, Marie Dauvrin & Patriek Mistiaen</i>	
	• Journalisten kijken naar de levenslange vrijheidsstraf: Waarom we moeten inzitten met onze gevangenen <i>Arne De Jaegere, Sofie Vaes, Machteld Libert & Bart Aerts</i>	
	• Het verlengd penitentiair verlof als nieuwe maatregel in strijd tegen de overbevolking; of is de tijd rijp voor een mentaliteitswijziging? <i>Olivier Varkas</i>	

• Leren in de gevangenis verlegt grenzen. Een verslag van de conferentie van de European Prison Education Association <i>An-Sofie Vanhouche, Dorien Brosens, Liesbeth De Donder & Gert Hurkmans</i>	
--	--

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1
Bg FATIK PA3A9109
Afzendingadres: Liga voor Mensenrechten
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent
V.U.: Kati Verstrepen
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN
WWW.MENSENRECHTEN.BE

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeeld en Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
35ste jaargang
januari-februari-maart 2018, nr. 157

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofdredactie: Luc Robert
Eindredactie: Lars Breuls
Redactie: Chris Hermans, Jürgen Millen, Neil Paterson, Tom Daems, Freya Vander Laenen

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

Redactiesecretariaat

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

Redactionele samenwerking en disclaimer

FATIK, Tijdschrift voor Strafbeeld en Gevangeniswezen strekt tot een zo volledig mogelijke berichtgeving over de evoluties op het vlak van strafbeeld 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 Strafbeeld en Gevangeniswezen: 40 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €
Steunend lid + abonnement op beide tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

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 enkel beschikbaar voor abonnees. Vraag een login via fatik@mensenrechten.be. Surf naar fatik.mensenrechten.be.

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

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

Editoriaal

3

Een verdriet van België

Chris Hermans

Artikel

5

De uitvoering van de vervangende gevangenisstraf bij niet-uitvoering van de werkstraf

Alexia Jonckheere

Recht op algemene ziekteverzekering voor gedetineerden: pistes voor de toekomst

Irm Vinck, Jessie De Weyer, Paul Schoukens, Dominique Roberfroid, Marijke Eyssen, Lorena San Miguel, Marie Davurin & Patriek Mistiaen

Journalisten kijken naar de levenslange vrijheidsstraf: Waarom we moeten inzitten met onze gevangenen

Arne De Jaegere, Sofie Vaes, Machteld Libert & Bart Aerts

Het verlengd penitentiair verlof als nieuwe maatregel in strijd tegen de overbevolking; of is de tijd rijp voor een mentaliteitswijziging?

Olivier Varkas

Leren in de gevangenis verlegt grenzen. Een verslag van de conferentie van de European Prison Education Association

An-Sofie Vanhouche, Dorien Brosens, Liesbeth De Donder & Gert Hurkmans

Een verdriet van België

Bedenkingen naar aanleiding van het zevende periodiek rapport van het Europees Comité ter preventie van foltering (CPT) over België.

In 1983, 35 jaar geleden, verscheen "Het Verdriet van België", het magnum opus van de dit jaar gevierde Hugo Claus. Naar aanleiding van het eerste bezoek van het CPT tien jaar later, omschreef Lode Van Outrive in een speciale uitgave van Fatik het relaas van het comité "als een soort 'verdriet van België', wijzend op een toestand een beschaafd land op het einde van het eerste millennium onwaardig."¹ Op 8 maart dit jaar verscheen het tiende rapport over ons land. Het betreft het rapport naar aanleiding van het zevende periodiek bezoek aan België.² Het antifoltercomité bezocht van 27 maart tot 6 april 2017 vijf politiegebouwen, de cellenkwartieren van het Brussels gerechtshof, twee instellingen waar uitsluitend geïnterneerden zijn opgenomen (het FPC te Gent en de Instelling voor Sociaal Verweer te Paifve), alsook vier gevangenis, nl. de nieuwe gevangenis van Leuze-en-Hainaut, het PCB te Brugge, de gevangenis van Lantin en die van Sint-Gillis. In de laatste drie verblijven ook geïnterneerden in een psychiatrische annex. Op de specifieke situatie van de geïnterneerden gaan we hier niet in. We beperken ons tot de belangrijkste bevindingen over de toestand van de andere gedetineerden in onze penitentiaire inrichtingen.

Laten we met de positieve vermeldingen in het rapport beginnen. Het comité verheugt zich over de materiële omstandigheden in de gevangenis van Leuze-en-Hainaut. Verder blijkt uit de gesprekken met de gedetineerden dat de grote meerderheid van hen aangeeft correct te worden behandeld. De vrouwen waren hierover zelfs unaniem. Het comité ontmoette daarnaast penitentiaire beambten die bekommerd leken om de individuele situatie van de hun toevertrouwde gedetineerden goed te kennen en met hen een goed contact te onderhouden, wat risico's kan indammen (§44).

Verder toont het CPT zich tevreden over de plannen van de overheid om de verantwoordelijkheid van de penitentiaire gezondheidszorg van Justitie naar Volksgezondheid over te hevelen. Een aangekondigde studie hierover wordt positief onthaald (§75). Een onderdeel van deze studie komt verder in deze Fatik aan bod.

Tenslotte prijst het comité de uitstekende samenwerking tijdens het bezoek en dit op verschillende vlakken, maar kan het niet anders dan herhalen dat dit niet volstaat. Samenwerking betekent in zijn ogen ook dat de aanbevelingen van het comité worden opgevolgd (§7). En hier knelt precies het schoentje.

Eén van de bronnen van irritatie is het uitblijven van een minimale dienstverlening voor het gevangeniswezen. Naar aanleiding van het overlijden van twee gedetineerden tijdens stakingsacties in Andenne in 2003, was het CPT reeds in 2005 van mening dat enkel de instelling van een gegarandeerde dienstverlening van aard is om dergelijke ernstige gevolgen van syndicale acties te vermijden (2006, §117). Sindsdien heeft zij in de opeenvolgende rapporten op deze kwestie gehamerd, helaas zonder resultaat. Zij organiseerde een ad-hoc bezoek naar aanleiding van de lange stakingsactie in de lente van 2016. In zijn antwoord beloofde ons land de basisrechten van gedetineerden te garanderen door het indienen van een wetsontwerp in die zin voor eind 2016. Bij zijn periodiek bezoek in 2017 moest het antifoltercomité echter vaststellen dat ons land wel verklaart te werken aan een wetgevend kader, maar dat de werkelijke invoering van een gegarandeerde dienstverlening binnen afzienbare tijd nog onzeker blijft. Dit was dan ook de aanleiding om in juli een publieke verklaring over ons land af te leggen.³ Het CPT wenst driemaandelijks informatie te ontvangen over de vooruitgang op dit vlak evenals met betrekking tot de volledige tenuitvoerlegging van de basiswet gevangeniswezen (§35). In de Kamercommissie verklaarde Minister Geens dat het overleg met de vakbonden over de minimumdienstverlening zich in een laatste fase bevindt en dat hij op korte termijn het dossier zal voorleggen aan de regering.⁴

Het CPT verwelkomt zowel de inspanningen om de overbevolking terug te dringen als de opening van nieuwe gevangenis ter vervanging van vervallen gebouwen. Toch benadrukt het voorrang te geven aan een vermindering van de gedetineerdenpopulatie en erover te waken dat de aandacht niet al te zeer uitgaat naar een capaciteitsuitbreiding.

Op korte termijn moet de doelstelling zijn dat iedere gedetineerde over voldoende leefruimte beschikt. Daarbij is van belang dat iedere gedetineerde in een eigen "individueel" bed kan slapen en dat met name in de meerspersoonscellen de sanitaire voorzieningen/toiletten volledig afgesloten zijn en niet enkel door een kamerscherm. Het comité diende vast

1 Van Outrive, L., *Algemeen Besluit in Geboers, J., Smaers, G. en Van Laethem, W. (eds.), Detentie in België: Een kritische analyse van het rapport van het Europees Comité ter Preventie van Foltering over hun eerste bezoek aan België*, Fatik – Liga-dossier nr. 15, 1995, Gent, p. 119.

2 Dit en vorige rapporten zijn beschikbaar op de website van het Comité: <https://www.coe.int/fr/web/cpt/belgium>.

3 Breuls, L. en Robert, L., *België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het CPT*, Fatik 2017, afl. 155, 30-31.

4 Kamer (2018), *Integraal verslag Commissie Justitie van 14 maart 2018 (voorlopige versie)*, CRIV 54 COM 845, p. 11.

te stellen dat dit niet het geval is, noch in Sint-Gillis, noch in Lantin. Het vraagt dat ons land deze tekortkomingen aanpakt.

We herinneren eraan dat het gebrek aan een afgescheiden toilet één van de pijnpunten was in de recente veroordelingen van ons land door het Europees Hof voor de rechten van de mens. Tijdens het laatste onderzoek door het Comité van Ministers van de Raad van Europa werd duidelijk dat er geen concrete maatregelen werden genomen om de toiletten in de gevangenissen van Antwerpen en Lantin af te sluiten omdat op beide plaatsen nieuwe gevangenissen worden voorzien die wel aan de normen zullen voldoen.⁵

Een andere kwestie betreft het aantal gedetineerden dat niet over een eigen bed beschikt, de zogenaamde "grondslapers". In februari betreurde de Minister dat nog steeds 125 gedetineerden op een matras op de grond slapen.⁶

In samenhang daarmee dient ons land volgens het CPT werk te maken van de uitwerking en de uitrol van aangepaste activiteitenprogramma's voor iedere gedetineerde (het individueel detentieplan), waarbij de maatstaf dient te zijn aan iedereen toe te laten voldoende tijd buiten zijn cel door te brengen zodat een voldoende niveau van menselijke en sociale contacten wordt verzekerd. (§38)

Dit nijpend gebrek aan activiteiten was een euvel voor het geheel van de bezochte gevangenissen (§70), maar is des te schrijnender voor de gedetineerden die onderworpen zijn aan bijzondere veiligheidsmaatregelen of een bijzonder veiligheidsregime (§60).

Tijdens het bezoek in 2017 besteedde het CPT speciale aandacht aan deze specifieke groep gevangenen. Zij bezocht ook de "Afdeling Individuele Bijzondere Veiligheid" (AIBV) van het Penitentiair Complex te Brugge. Hoewel voor deze gedetineerden de materiële detentieomstandigheden goed waren, houden deze regimes gewoonlijk een gebrek aan activiteiten en menselijke contacten in. Het CPT is van oordeel dat dit geen gepaste wijze is om te reageren, noch op moeilijk beheersbaar gedrag in de gevangenis, noch op veiligheidskwesties rond bepaalde gedetineerden, in het bijzonder verdachten of veroordeelden wegens terrorisme. Integendeel, volgens het comité kan een regime vergelijkbaar met een vorm van eenzame opsluiting de geestelijke gezondheid aantasten en de kansen op resocialisatie in gedrang brengen.

Het opleggen van deze regimes gebeurt over het algemeen volgens de geldende procedures, toch maakt zij twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste blijkt bij het onderzoek van de dossiers, dat het opleggen van dergelijke maatregelen of regimes louter gebaseerd is op de misdrijven waarvoor zij waren beschuldigd of waarvoor zij werden veroordeeld. Volgens het comité zouden dergelijke beslissingen daarentegen gebaseerd moeten zijn op een werkelijke individuele risicoanalyse (§50)

Ten tweede stelde zij vast dat de beslissingen geen melding maakten van de mogelijkheid om beroep hiertegen aan te tekenen en dit omdat de mogelijkheden die de wet daartoe voorziet feitelijk nog steeds niet bestaan (§ 49). De organen die de wet hiervoor voorziet zijn de klachtencommissies en de beroepscommissie van de Centrale Raad die respectievelijk in de schoot van iedere Commissie van Toezicht en bij de Centrale Toezichtsraad worden opgericht.

Een wetswijziging van eind 2016 brengt de Centrale Toezichtsraad onder bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.⁷ Ondanks deze toegejuichte wijziging zijn de bepalingen over het klachtenrecht of over de toezichtsorganen nog steeds dode letter en functioneren de commissies en Raad nog steeds op grond van het algemeen reglement van de strafinrichtingen zoals dat in 2003 werd gewijzigd. Het betekende evenmin stappen vooruit in de ratificering van het OPCAT, waar het CPT al langer op aandringt. Nu wenst ze te weten welke richting ons land zal opgaan (§10). "*Tegen het einde van de legislatuur*" zouden de fundamentele van een Mensenrechteninstituut er liggen, liet de Minister optekenen.⁸

De regering heeft tot begin juni (zes maanden vanaf het toezenden van het rapport in december) om te reageren op dit rapport (§4). Wij kijken uit naar het antwoord van ons land, maar vrezen dat het bij nobele intenties zal blijven en dat er weinig concreet zal gebeuren om uit dit tranendal te geraken. Een deel van de aanbevelingen van het CPT deed het immers al in het rapport naar aanleiding van het eerste bezoek vijftientig jaar geleden: zowel over het gebrek aan activiteiten (1994,§126) als over het klachtenrecht (§245). Zij deed dit in de niet mis te verstane termen qua tijdsbestek: "haute priorité" en "sans délai". Aanmaningen die gedurende een kwarteeuw weinig hebben opgeleverd.

Chris Hermans*

5 1302e réunion, 5-7 december 2017 (DH) Droits de l'homme, zaak H46-7, Vasilescu vs. België n° 64682/12 en samengevoegde zaak Sylla en Nollomont vs. België – n° 37768/13.

6 Kamer (2018), *Integraal verslag Commissie Justitie van 7 februari 2018*, CRIV 54 COM 817, p. 19 (Zie ook: Kamer (2018), *Integraal verslag Commissie Justitie van 7 maart 2018*, CRIV 54 COM 836, p. 10).

7 Wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenissen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, B.S. 30 december 2016.

8 Kamer (2018), *Integraal verslag Commissie Justitie van 7 maart 2018*, CRIV 54 COM 836, p. 2.

* Redactielid Fatik.

De uitvoering van de vervangende gevangenisstraf bij niet-uitvoering van de werkstraf

Alexia Jonckheere¹

De laatste jaren krijgt de uitvoering van straffen enige aandacht.² Toch blijft dit nog steeds voor een groot deel onbekend terrein. Dit geldt in het bijzonder voor de uitvoering van vervangende straffen. Het is opvallend dat we niets - of alleszins weinig - weten over wat er gebeurt wanneer een veroordeelde de werkstraf die hij opgelegd kreeg, niet of niet volledig uitvoert. Er is niet alleen een gebrek aan wetenschappelijke kennis; ook de actoren op het terrein ervaren een gebrek aan informatie over wat er op strafrechtelijk vlak gebeurt met veroordeelden die hun hoofdstraf niet uitvoeren. Hoewel niet geweten is of en op welke manier vervangende straffen worden uitgevoerd, neemt het federaal Parlement deze straffen wel nog op in nieuwe regelgeving. Zo voorziet de Wet van 7 februari 2014 tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf³ een gevangenisstraf als vervangende straf, terwijl de Wet van 10 april 2014 tot invoering van de probatie als autonome straf⁴ bepaalt dat naast de gevangenisstraf ook een geldboete⁵ kan opgelegd worden als vervangende straf.

Met deze bijdrage willen we toelichting geven bij de manier waarop een vervangende gevangenisstraf wordt uitgevoerd in geval een werkstraf niet of niet volledig werd uitgevoerd.⁶ Deze bijdrage is gebaseerd op een onderzoek waarvoor we de gegevens analyseerden inzake de uitvoering van de werkstraf en de hierop volgende vervangende straffen. Deze gegevens hebben betrekking op gans België, maar

ook op één gerechtelijk arrondissement⁷ in het bijzonder, waar we de actoren observeerden die betrokken zijn bij de uitvoering van deze straffen en in het bijzonder de probatiecommissie.⁸ We kozen ervoor om onze methodes van dataverzameling te trianguleren: we opteerden voor een *kwantitatieve analyse van data* afkomstig van de justitiehuisen en het gevangeniswezen (de belastingdienst kon ons geen gegevens bezorgen over de uitvoering van geldboetes als vervangende straf), voor *interviews* met sleutelactoren van de justitiehuisen, probatiecommissies, het parket en het Rekenhof (N=21), voor een *observatie van zittingen* van de probatiecommissie tussen maart en juni 2015 (in deze zittingen werden 140 beslissingen genomen in evenveel dossiers⁹) en tot slot voor een *analyse van 130 dossiers* voor de jaren 2014 (57 dossiers van de justitiehuisen) en 2015 (73 dossiers van de probatiecommissie). Volgens de gegevens waarover we beschikken, nam de geobserveerde probatiecommissie in 2014 246 beslissingen, waarvan we 57 dossiers selecteerden die teruggestuurd werden naar het parket voor de toepassing van een vervangende straf. Voor het jaar 2015 exploreerden we eerst 9 dossiers die behandeld werden tijdens de zitting van de probatiecommissie in de maand februari. Vervolgens bestudeerden we 73 dossiers die behandeld werden tijdens zittingen van de probatiecommissie tussen april en juni 2015.

In wat volgt stellen we eerst enkele principes voor die aan de basis liggen van de vervangende straffen die in het Belgische recht zijn opgenomen. Vervolgens stellen

1 Onderzoekster, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

2 Deze aandacht is er op wetenschappelijk, maar ook op politiek vlak. Zie het Justitieplan « Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid » van de Minister van Justitie, Koen Geens en zijn nota van 6 december 2016 « De sprong naar het recht voor morgen. Hercodificatie van de basiswetgeving » waarin hij de komst van een Strafwetboek aankondigt.

3 Belgisch Staatsblad, 19 februari 2016.

4 Belgisch Staatsblad, 19 juni 2014.

5 Beide wetten gingen van kracht op 1 mei 2016.

6 Voor een analyse inzake de uitvoering van de geldboete als vervangende straf, zie A. Jonckheere, « Valoriser et moderniser l'exécution des peines. Un enjeu démocratique au regard des peines subsidiaires d'amende », *Pyramides*, 2017, 183-203.

7 Een Franstalig gerechtelijk arrondissement, vrij beperkt van omvang, maar waarvan het justitiehuis in 2015 een groot aantal werkstraffen kreeg toegewezen (dit justitiehuis was één van de 10 Belgische justitiehuisen die het grootste aantal werkstraffen kregen toegewezen dat jaar, op de 28 justitiehuisen die er toen waren, rekening houdende met het feit dat er in Brussel een Franstalig en Nederlandstalig justitiehuis is).

8 Voor een analyse van de activiteiten van deze probatiecommissie, zie A. Jonckheere, « L'activité des commissions de probation dans le cadre de l'exécution des peines », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2016, 1304-1323.

9 Deze 140 dossiers omvatten 48 probatiedossiers en 92 dossiers inzake een werkstraf.

we de werkstraf voor, zowel het wettelijk kader als het gebruik dat ervan gemaakt wordt in de verschillende rechtsgebieden in België. Tot slot bespreken we aan de hand van een *case study* de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf bij niet-uitvoering van de werkstraf, op basis van gegevens van het gevangeniswezen.

Vervangende straffen: algemeen kader

Vorige eeuw was er in het Belgisch recht maar één vervangende straf opgenomen, namelijk de vervangende gevangenisstraf, bedoeld om een geldboete die als hoofdstraf werd opgelegd, te vervangen bij de niet-uitvoering hiervan.¹⁰ Over deze straf is heel wat gedebatteerd, vooral over het sociaal onrechtvaardige en onevenredige karakter ervan.¹¹ Sinds het begin van de jaren 2000 tekenen zich twee tendensen af. Enerzijds worden de vervangende straffen meer divers, met in 2002 de invoering van de geldboete (naast de gevangenisstraf) als vervangende straf bij niet-uitvoering van een werkstraf, en in 2003 het vervangend verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig bij gebrek van betaling van een geldboete.¹² Anderzijds wordt vaker een beroep gedaan op vervangende straffen; ze zijn ook voorzien in de nieuwe autonome straffen van probatie en elektronisch toezicht, die in 2016 in werking traden (zie hierboven). Het is opvallend dat bij de invoering van deze nieuwe regelgeving niet gediscussieerd werd over de pertinentie of zelfs maar de doeltreffendheid van deze vervangende straffen.

Een kritiek die vaak geuit wordt ten aanzien van vervangende straffen, is dat ze niet uitgevoerd worden. Het is inderdaad zo dat vervangende gevangenisstraffen bij gebreke aan betaling van een geldboete in de praktijk niet meer uitgevoerd worden.¹³ Zoals we echter hieronder zullen bespreken, geldt dit niet zozeer voor vervangende straffen bij de niet-uitvoering van een werkstraf, hoewel ook in dergelijke gevallen vervangende straffen niet altijd moeten uitgevoerd worden: het parket heeft

immers de mogelijkheid om ze wel of niet, en volledig of gedeeltelijk, te laten uitvoeren. Het kan hierbij rekening houden met een gedeeltelijke uitvoering van de hoofdstraf. Het parket heeft dus een grote beslissingsmacht wat de uitvoering van vervangende straffen betreft, iets waarvoor het bovendien geen rekenschap moet afleggen.

Een ander principe bestaat erin dat de veroordeelde zijn eigen straf niet mag kiezen. In de praktijk echter blijkt de stelling dat « men zijn straf niet kiest », niet steeds stand te houden. Dit geldt zowel bij de uitspraak van de straf - waarbij de rechter ten gronde rekening kan houden met de argumenten die de verdediging tijdens de pleidooien aanhaalt -, als op het niveau van de strafuitvoering. Sommige veroordeelden kiezen er inderdaad bewust voor om de werkstraf die hen als hoofdstraf werd opgelegd, niet uit te voeren, omdat ze ervan uitgaan dat het minder inspanning vergt om de vervangende straf uit te voeren.

Deze laatste vaststelling doet vragen rijzen bij de functie van vervangende straffen. In principe zijn ze bedoeld om te voorkomen dat een veroordeelde de uitvoering van zijn straf ontloopt. Op die manier moeten ze een ontradend effect hebben. In de praktijk echter blijkt het ontradende effect van een vervangende geldboete relatief te zijn, omdat de bedragen soms eerder laag liggen (zie hieronder) en vooral omdat er meer algemene problemen zijn met de uitvoering van deze penale boetes. In dat kader verwijzen we naar de vernietigende vaststelling die het Rekenhof in 2014 deed, in zijn derde auditrapport over penale boetes¹⁴: “Volgens het Rekenhof brengen de gebrekkige beheersing van de invordering van de penale boeten en het falen van de vervangende straffen de effectiviteit van de straffen, de rechtstaat, het vertrouwen in het gerecht en de gelijkheid tussen burgers in het gedrang”.¹⁵ Het Rekenhof eiste daarom dat de Ministerraad een actieplan zou invoeren. Dit gebeurde op 7 februari 2014.¹⁶ Op basis van dat plan werd er gaandeweg gezorgd voor coördinatie tussen de diensten van Financiën en Justitie voor de uitvoering van administratieve geldboetes, hoewel momenteel nog geen vooruitgang merkbaar is op dat vlak.¹⁷

10 P. Arnou, “De vervangende straf”, in F. Verbruggen, R. Verstraeten, D. Van Daele en B. Spriet (Eds.), *Strafrecht Als Roeping: Liber Amicorum Lieven Dupont*. Leuven, Universitaire pers, 2005.

11 Zie o.a. het wetsvoorstel van 25 oktober 1995 tot afschaffing van de vervangende gevangenisstraf (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1995-1996, 183).

12 Artikel 69bis Wegverkeerswet.

13 Antwoord van de Minister van Justitie op de parlementaire vraag van 19 april 2002 inzake de vervangende gevangenisstraf (Kamer van Volksvertegenwoordigers, QRVA 50 160, 20580-20593); meer recentelijk, zie ook de debatten van 26 februari 2014 rond de invordering van de penale boete (Kamer van Volksvertegenwoordigers, CRABV 53 COM 938). Zie ook Chr. Van den Wyngaert, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen* (6de herziene uitgave), Antwerpen, Maklu, 2006, 371.

14 Tot op vandaag ging het Rekenhof nooit expliciet in op de vervangende geldboete en focuste het alleen op de geldboete als hoofdstraf.

15 Rekenhof, *Uitvoering van de penale boeten. Opgvolgingsaudit. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Brussel: Rekenhof, 2014, 8.

16 Actieplan *Uitvoering van de geldstraffen*, Brussel, Raad van ministers, 7 februari 2014.

17 Zie hierover de debatten in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 8 november 2017 en de verklaring van de minister van Justitie over de gegevensuitwisseling tussen Justitie en Financiën in verband met de inning van de penale boete: “Cijfers over de verbeteringsgraad kan ik op dit ogenblik nog niet geven”, CRIV 54 COM 765, 40-42.

De werkstraf

Wettelijk kader

De mogelijkheid om een werkstraf uit te spreken, is voorzien bij artikel 37^{quinquies} van het Strafwetboek.¹⁸ Deze straf werd in de Belgische regelgeving ingevoerd bij de wet van 17 april 2002, die in werking trad op 1 mei 2004. Al van bij de invoering werden verschillende doelstellingen toegeschreven aan deze straf. Tijdens de debatten die er destijds rond gevoerd werden, werd sterk de nadruk gelegd op de diverse doelstellingen van de werkstraf, zoals het indijken van de overbevolking in de gevangenis en het voorkomen van seponering.¹⁹ Opvallend is dat deze nieuwe straf amper effect bleek te hebben op de gevangenispopulatie, omdat de evolutie hiervan (en in het bijzonder deze van de definitief veroordeelden) vooral afhangt van lange straffen (meer dan vijf jaar), terwijl de werkstraf alleen bedoeld is voor feiten die strafbaar zijn met een politiestraf of correctionele straf.²⁰ Een werkstraf kan dan ook uitgesproken worden voor zeer uiteenlopende inbreuken (zowel voor het niet hebben van een autoverzekering als voor een diefstal). In een aantal gevallen kan er echter geen beroep op gedaan worden: in geval van gijzelneming, verkrachting, doodslag, etc.²¹ Sinds de wet van 5 februari 2016 kan ze ook niet meer uitgesproken worden voor feiten die strafbaar zijn met een gevangenisstraf waarvan het maximum de twintig jaar overstijgt, indien ze niet gecorrectionaliseerd werden.²²

Alvorens een werkstraf uit te spreken, moet de rechter de persoon in kwestie informeren over de draagwijdte van deze straf en hem de kans bieden om opmerkingen te formuleren. De rechter moet tot slot de toestemming van deze persoon bekomen, die persoonlijk of via een advocaat gegeven kan worden. Deze vereisten zijn belangrijk, want de uitvoering van de werkstraf vergt dat de veroordeelde zich kan verplaatsen, beschikbaar is en fysiek bekwaam is.

Concreet bestaat een werkstraf erin dat de veroordeelde een aantal uren werk verricht, kosteloos

en in zijn vrije tijd.²³ De rechter beslist op het moment dat hij de straf uitspreekt vrij over het aantal te presteren uren. De duur van de werkstraf kan echter niet korter zijn dan 20 uren en niet langer dan 300 uren.²⁴ Uitzonderlijk, in geval van recidive, kan de duur van de straf opgetrokken worden naar zeshonderd uren.²⁵

Op het moment dat de beslissing waarbij de werkstraf wordt opgelegd, in kracht van gewijsde is gegaan, heeft de griffier 24 uur de tijd om deze door te geven aan de voorzitter van de probatiecommissie en het bevoegde justitiehuis.²⁶ Dit justitiehuis moet onverwijld een justitieassistent aanstellen en de probatiecommissie hiervan op de hoogte brengen, die op haar beurt de veroordeelde hierover inlicht. Met deze bepalingen wil de wetgever garanderen dat werkstraffen snel ten uitvoer gelegd worden. Praktisch gezien neemt de procedure echter nogal wat tijd in beslag, enerzijds omdat de griffies van de rechtbanken vertraging kunnen oplopen bij het overdragen van dossiers en anderzijds omdat de aanstelling van justitieassistenten bij de justitiehuizen tijd vraagt.²⁷

De veroordeelde moet in principe zijn werkstraf uitvoeren binnen de 12 maanden volgende op de datum waarop de gerechtelijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan. Wanneer er moeilijkheden optreden bij de uitvoering, dan moet de justitieassistent beslissen of hij de probatiecommissie al dan niet vat, die vervolgens de situatie van de betrokkene zal evalueren. Dit gebeurt tijdens een hoorzitting waarvoor de betrokkene in principe wordt opgeroepen. Hij kan dan toelichting geven, al dan niet in bijzijn van zijn justitieassistent en/of advocaat. Op dat vlak schijnen de praktijken te verschillen naargelang het gerechtelijk arrondissement, hoewel er op dit moment nog geen duidelijke informatie over bestaat. Bepaalde probatiecommissies verwachten dat de justitieassistent aanwezig is samen met de justitiabele, terwijl andere deze aanwezigheid niet systematisch vereisen. Ook of een justitiabele wordt opgeroepen voor een zitting, varieert naargelang de specifieke probatiecommissie, in functie van de aard

18 De nummering van het Strafwetboek wijzigt regelmatig door de invoering van nieuwe wetten: de bepalingen inzake de werkstraf situeren zich momenteel tussen deze inzake de straf van het elektronisch toezicht en deze inzake de probatie als autonome straf.

19 M. De Rue & I. Wattier, « Une nouvelle peine correctionnelle et de police dans le code pénal: la peine de travail », *Journal du droit des jeunes*, 220, december 2002, 12-28.

20 E. Maes, « Evoluties in punitiviteit: lessen uit de justitiële statistieken », in I. Aertsen, K. Beyens, T. Daems, E. Maes, *Hoe punitief is België?*, Panopticon Libri, 2, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, 43-83.

21 Artikel 37^{quinquies} Strafwetboek.

22 Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Belgisch Staatsblad*, 19 februari 2016.

23 Artikel 37^{sexies} Strafwetboek.

24 De wet preciseert dat een werkstraf die gelijk is aan of minder bedraagt dan vijftienveertig uren een politiestraf is en dat een werkstraf van meer dan vijftienveertig uren een correctionele straf is (artikel 37^{quinquies}, §2).

25 Artikel 56 Strafwetboek.

26 Het bevoegde justitiehuis is datgene van de verblijfplaats van de veroordeelde.

27 In het verleden waren er bij de justitiehuizen grote vertragingen bij de uitvoering van werkstraffen en legden ze lokaal wachtlijsten aan. Deze vertragingen lijken tegenwoordig minder groot te zijn.

van de beslissing die moet genomen worden.

De probatiewettelijke commissie kan diverse beslissingen nemen. Zo kan ze ambtshalve of op vraag van de veroordeelde besluiten om de uitvoeringstermijn van de werkstraf te verlengen, bijvoorbeeld wanneer de vertraging bij de uitvoering niet te wijten is aan de veroordeelde zelf (bijvoorbeeld omwille van een wachtlijst bij het justitiehuis, moeilijkheden om een plaats te vinden waar het werk kan uitgevoerd worden, ...) of zelfs wanneer deze vertraging wel rechtstreeks te maken heeft met de veroordeelde (omwille van diens gebrekkige gezondheid, opsluiting etc.). Ze kan ook beslissen om het dossier door te sturen naar het openbaar ministerie, voor de toepassing van de vervangende straf. In dat geval moet ze aan het parket een rapport bezorgen; tot voor kort mocht dit beknopt zijn, maar sinds 1 mei 2016 moet het gemotiveerd zijn.²⁸ Immers, het openbaar ministerie moet op basis van dit rapport kunnen beslissen of de vervangende straf al dan niet moet uitgevoerd worden, maar moet ook de strafmaat kunnen bepalen, zoals de parlementariërs terecht menen. De commissie moet sindsdien steeds "een duidelijke motivatie, lang of kort" voorzien.²⁹ Op het moment waarop hij de veroordeling tot een werkstraf uitspreekt, moet de rechter zich ook uitspreken over de vervangende straf die zal toegepast worden als de veroordeelde zijn hoofdstraf niet uitvoert. Deze vervangende straf bestaat ofwel uit een gevangenisstraf, ofwel uit een geldboete. Het Hof van Cassatie preciseert dat de aard van de vervangende straf (correctionele of politionele straf) identiek moet zijn aan deze van de werkstraf; bovendien mag de rechter voor de werkstrafvervangende geldboete geen (geldboete)vervangende gevangenisstraf opleggen voor het geval van niet-uitvoering van die geldboete.³⁰

Het openbaar ministerie wordt door de probatiewettelijke commissie gevat met een rapport om deze vervangende straf te laten uitvoeren. Het beoordeelt

enerzijds of deze straf moet uitgevoerd worden en anderzijds of deze uitvoering volledig of gedeeltelijk moet zijn. Het beslist daar soeverein over, en het is dan ook niet mogelijk om in beroep te gaan wanneer men hier niet mee akkoord gaat.³¹ In de doctrine werd bij de invoering van de wet felle kritiek geuit op deze beslissingsmacht, omdat deze verder gaat dan de loutere macht om een rechterlijke beslissing ten uitvoer te leggen.³² Om die reden was het beter geweest om een specifiek rechtscollege te belasten met de uitvoering van deze straffen. Hoewel er al jaren sprake van is³³, werden de probatiewettelijke commissies nog steeds niet afgeschaft en vervangen door de strafuitvoeringsrechtbanken, vooral omwille van budgettaire redenen.³⁴

Diversiteit in het gebruik van de werkstraf

Het centraal strafregister bevat gegevens inzake de veroordelingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan. We zouden ons dan ook hierop kunnen baseren om een beter zicht te krijgen op de manier waarop de verschillende rechtscolleges gebruik maken van de werkstraf. Echter, volgens de bevoegde diensten zijn de gegevens alleen volledig voor wat betreft de personen die tussen 1995 en 2005 veroordeeld werden, en zijn de gegevens voor de daaropvolgende jaren onvolledig.³⁵ Wij baseren ons dus op de gegevens van de justitiehuizen; deze registreren alle opvolgingsmandaten die hen worden toegewezen inzake de uitvoering van de werkstraf.³⁶

Ter herinnering: de wet waarbij de werkstraf werd ingevoerd, trad in werking op 1 mei 2004. Het jaar daarop, in 2005, kregen de justitiehuizen al 8.903 straffen toegewezen om op te volgen. De Franstalige justitiehuizen en het Duitstalige justitiehuis van Eupen stonden in voor 59% (N=5.295) en de Nederlandstalige justitiehuizen voor 41% van de opvolgingen (N=3.608).³⁷ In de daaropvolgende jaren nam het

28 Zie artikel 37septies, §4, alinea 2, Strafwetboek.

29 Kamer van volksvertegenwoordigers, Verslag namens de Commissie voor de Justitie, 4 maart 2014, DOC 53 3274/005, p.45.

30 A. Jacobs, « La peine subsidiaire à une peine de travail », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2004, 1089-1093; F. Verbrugge & R. Verstraeten, *Strafrecht & strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2008, 355.

31 P. De Le Court, « La peine de travail autonome (pta): un chantier », *Revue de droit pénal et de criminologie*, januari 2004, 5-30.

32 M. De Rue & I. Wattier, « Une nouvelle peine correctionnelle et de police dans le code pénal: la peine de travail », *Journal du Droit des Jeunes*, 220, december 2002, 12-28.

33 In het kader van het voorontwerp van het Strafwetboek uitgewerkt door R. Legros wordt sinds 1985 het idee geopperd om strafuitvoeringsrechtbanken te creëren die ook de bevoegdheden zouden overnemen van de probatiewettelijke commissies en deze van de Commissies tot bescherming van de maatschappij, net als de bevoegdheden inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling.

34 Over de afschaffing hiervan werd nog gedebatteerd in 2014, in het kader van de invoering van de Wet tot invoering van de probatie als autonome straf, toen de toenmalige minister van Justitie stelde dat ze voorstander was van een transfert van hun bevoegdheden naar de strafuitvoeringsrechtbanken, maar deze hervorming om budgettaire redenen moest uitstellen (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Verslag namens de Commissie voor de Justitie, 4 maart 2014, DOC 53 3274/005, p.24).

35 B. Mine, L. Robert & E. Maes, « Soulever un coin du voile sur la récidive en Belgique. La prévalence de la récidive à partir des données du Casier judiciaire central », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2015, 620-650.

36 Bij gebrek aan andere preciseringen zijn de gegevens die hier voorgesteld worden, afkomstig van de datawarehouse van de justitiehuizen, geraadpleegd op 6 en 9 januari 2015, en vervolgens op 22 februari 2016.

37 Tot in 2014 vielen de justitiehuizen nog onder de FOD Justitie, en meer in het bijzonder het Directoraat-generaal Justitiehuizen (DG Justitiehuizen). We kozen er hier voor om het organigram te hanteren dat in die periode gold binnen de administratie; de justitiehuizen waren onderverdeeld in twee regionale directies, de Directie Noord en de Directie Zuid. Sinds 1 januari 2015 zijn de justitiehuizen gecommunautariseerd en vallen ze dus niet meer onder de federale Staat. In 2015 maakten ze echter nog gebruik van dezelfde databank, waardoor we in deze bijdrage cijfers kunnen voorstellen over hun activiteiten in dat jaar.

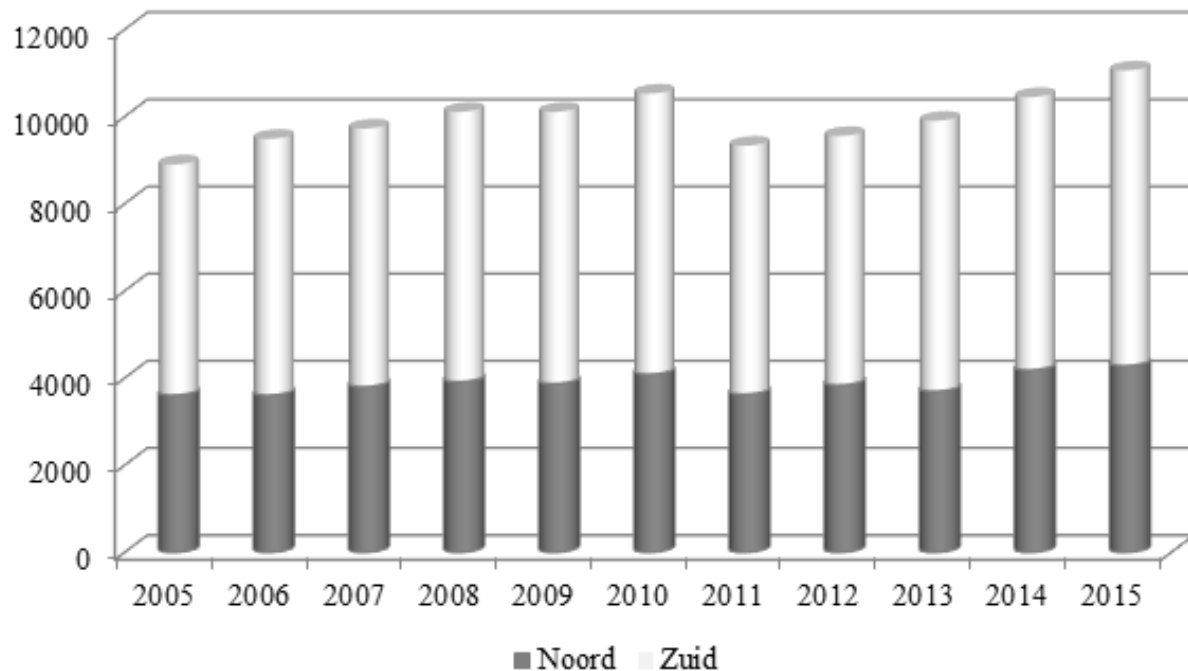


Fig. 1. Aantal nieuwe opvolgingsmandaten van werkstraffen jaarlijks toegewezen aan de justitiehuisen van de regionale directies Noord en Zuid (2005-2015).

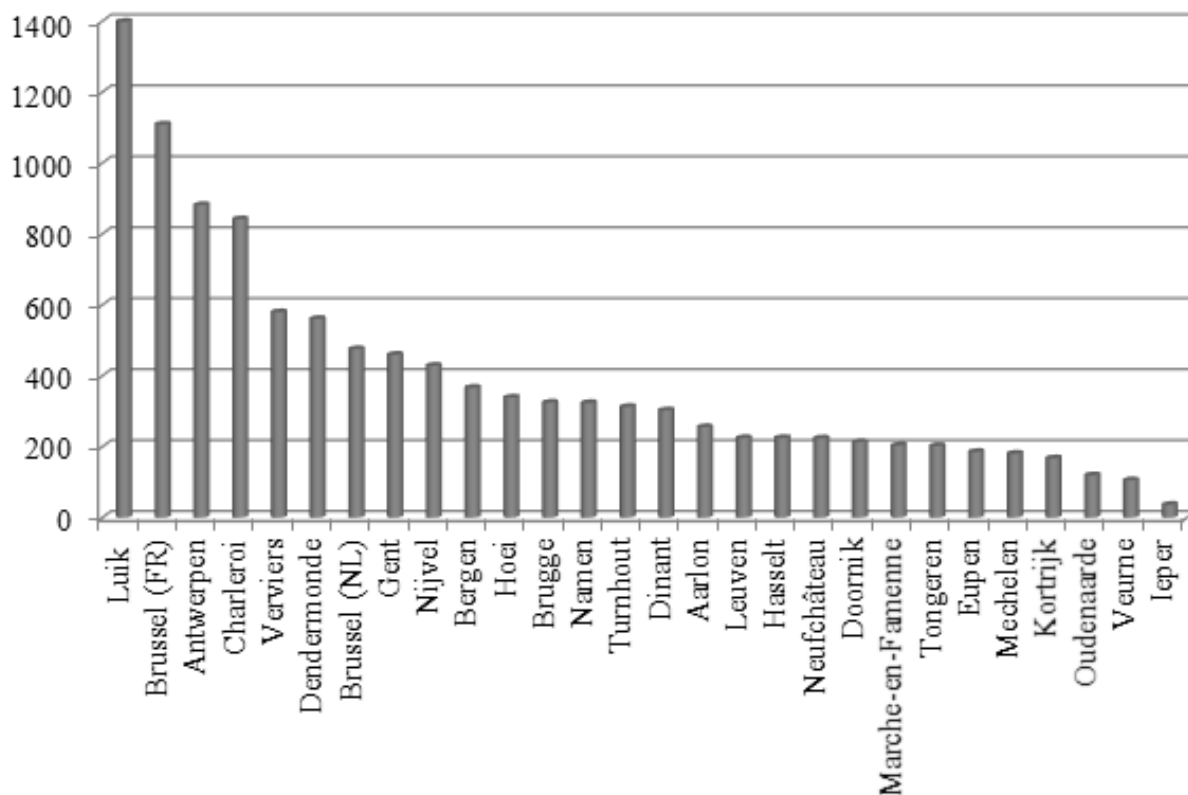


Fig. 2. Aantal nieuwe opvolgingsmandaten voor een werkstraf, per justitiehuis (2015).

globale aantal opvolgingen van werkstraffen toe, met 10.529 opvolgingen als historisch record in 2010. Het jaar daarna verminderde het aantal opvolgingen, maar het nam sindsdien weer toe en bereikte in 2015 een recordaantal van 11.058.

Zoals figuur 1 weergeeft, werden aan de justitiehuizen van de regionale directe Zuid duidelijk meer opvolgingsmandaten voor een werkstraf toegewezen dan aan deze van de directie Noord, tussen 2005 en 2015.

Als we de situatie per justitiehuis bekijken, dan blijkt dat de justitiehuizen van Luik en Brussel in 2015 het grootste aantal mandaten toegewezen kreeg, met respectievelijk 1.399 en 1.109 nieuwe mandaten. De volgende in de rij zijn de justitiehuizen van Antwerpen, Charleroi en Verviers. Ook opvallend is de positie van het justitiehuis van Dendermonde.

De mandaten blijken dus zeer onevenwichtig verdeeld te zijn over de justitiehuizen. De cijfers liggen het verst uit elkaar bij de justitiehuizen van leper, met slechts 37 nieuwe mandaten, en Luik, met 1.399 nieuwe mandaten. We hebben deze verdeling van de werkstraffen afgezet tegenover het totale aantal opvolgingsmandaten (in de brede zin) van personen die een maatregel of straf uitvoeren in de gemeenschap.³⁸ In 2013 bleken de mandaten inzake een werkstraf 28,6% uit te maken van de begeleidings-, opvolgings- en strafbemiddelingsmandaten. In 5 justitiehuizen echter (Hoei, Eupen, Verviers, Luik en Marche-en-Famenne), waren ze goed voor 40% van deze mandaten.

Uit nevenstaande tabel blijkt ook dat de proportie mandaten inzake een werkstraf over het algemeen hoger ligt in de justitiehuizen van de regionale Directie Zuid. Deze vaststelling ondersteunt de hypothese dat de rechtscolleges in beide landsdelen op een verschillende manier gebruik maken van de werkstraf.

Het activiteitenrapport van het DG Justitiehuizen (Directoraat-Generaal Justitiehuizen) van 2013 bevat ook informatie over de rechtscolleges die een werkstraf uitspraken. Zo blijkt dat de justitiehuizen in dat jaar vooral gemandateerd werden door de correctionele rechtbanken (56%), gevolgd door de politierechtbanken (38,3%), de hoven van beroep (4,8%) en andere rechtscolleges (bijvoorbeeld de hoven van Assisen).

Uit de activiteitenrapporten van het DG Justitiehuizen blijkt echter ook dat de proportie veroordelingen

tot een werkstraf die uitgesproken werden door de politierechtbank, de laatste jaren toenam (zie tabel 2).

Tabel 1. Aantal nieuwe opvolgingsmandaten inzake de werkstraf en percentage van deze mandaten op het totaal van de begeleidings-, opvolgings- en strafbemiddelingsmandaten, per justitiehuis (2013).

Justitiehuizen	N AWS 2013	% AWS
Hoei	340	49,35
Eupen	145	47,39
Verviers	403	41,38
Luik	1496	40,65
Marche-en-Famenne	215	40,49
Brussel (NL)	372	38,23
Nijvel	416	37,18
Neufchâteau	172	33,40
Namen	279	31,70
Aarlen	193	30,78
Brussel (FR)	1169	30,18
Doornik	238	29,35
Dendermonde	465	29,12
Charleroi	581	28,52
Antwerpen	749	27,85
Dinant	251	27,46
Turnhout	300	27,10
Gent	407	25,84
Bergen	309	25,60
Kortrijk	176	20,78
Brugge	230	20,23
Oudenaarde	126	20,06
Mechelen	189	17,28
Leuven	214	16,21
Tongeren	172	15,19
Hasselt	194	14,25
Veurne	65	11,88
leper	37	10,88
Totaal	9903	28,65

AWS = autonome werkstraf

Tabel 2. Autoriteiten die de justitiehuizen mandateerden om een werkstraf op te volgen (%) (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
Correctionele rechtbanken	72,6	58,2	58,5	56
Politierechtbanken	20,6	34,6	35,2	38,3
Hoven van beroep	6,3	4,9	5,5	4,8
Andere rechtscolleges	0,5	2,3	0,8	0,9

³⁸ Met andere woorden: we hebben de proportie mandaten inzake een werkstraf afgezet tegenover alle begeleidings-, opvolgings- en strafbemiddelingsmandaten, namelijk de begeleidingsmandaten die betrekking hebben op een vrijheid onder voorwaarden als alternatief voor de voorlopige hechtenis, een probatie, een elektronisch toezicht, een strafbemiddeling, een voorwaardelijke invrijheidstelling, een voorlopige invrijheidstelling, een invrijheidstelling op proef na een internering en tal van andere maatregelen die op penitentiair vlak genomen worden.

Het is echter niet mogelijk om op basis van de beschikbare data een onderscheid te maken tussen de veroordelingen die de correctionele rechtbanken uitspraken in eerste aanleg en in beroep. Geschillen die onder de bevoegdheid vallen van politierechtbanken, zijn in deze statistieken dus ondervertegenwoordigd. Immers, mogelijk werd voor een deel van deze geschillen beroep ingesteld en werden deze vervolgens definitief behandeld door correctionele rechtscollèges, die de justitiehuizen mandateerden. Volgens het activiteitenrapport ligt de proportie mandaten afkomstig van de correctionele rechtbanken trouwens lager bij de justitiehuizen van de Directie Zuid (49,4%), in vergelijking met de justitiehuizen van de Directie Noord (67%). Slechts 5 justitiehuizen uit het zuiden van het land tellen een groter aantal mandaten uitgaande van de correctionele rechtbank (Brussel, Eupen, Namen, Bergen en Doornik), terwijl de andere justitiehuizen daar vooral gemandateerd worden door de politierechtbanken. In 2013 bijvoorbeeld was in Marche 70,7% van de opvolgingsmandanten van een werkstraf afkomstig van een politierechtbank.³⁹ Dit geeft een indicatie van de (relatieve) ernst van de geschillen waarvoor de werkstraf als strafsanctie wordt opgelegd. We hebben ook informatie over het type geschillen waarvoor een werkstraf als strafsanctie wordt opgelegd. Het blijkt vooral om verkeersgeschillen te gaan: in 41,2% van de nieuwe opvolgingsdossiers voor een werkstraf die in 2014 aan een justitiehuis werden toevertrouwd, lag(en) één of meerdere verkeersmisdrijven aan de basis van de veroordeling tot deze werkstraf, al dan niet gecombineerd met feiten inzake andere misdrijfcategorieën. Daarna volgen de misdrijven tegen personen en de misdrijven tegen goederen. In 2014 had slechts 10,2% van de nieuwe opvolgingsdossiers voor een werkstraf betrekking op een inbreuk op de regelgeving inzake verdovende middelen.⁴⁰

Tabel 3. Categorieën van misdrijven die geleid hebben tot een veroordeling tot een werkstraf en waarvan de opvolging in 2014 werd toevertrouwd aan een justitiehuis

Misdrijfcategorieën	%
Verkeer	41,2
Misdrijven tegen goederen	26,8
Misdrijven tegen personen	20,3
Verdovende middelen	10,2
Openbare orde	6,2
Andere misdrijven	3,2
Familiale misdrijven	0,5
Seksuele misdrijven	0,1

Het aandeel verkeersgeschillen varieert echter sterk naargelang het justitiehuis. We vermelden hier de meest uiteenlopende gevallen: het justitiehuis van Marche-en-Famenne registreerde in 2014 72,3% nieuwe dossiers waarin sprake was van minstens een verkeersmisdrijf, terwijl in het justitiehuis van Hasselt deze geschillen slechts 6,8% van alle dossiers uitmaakten.

Tabel 4. Aantal en percentage nieuwe dossiers voor de opvolging van een werkstraf, in 2014 toegekend aan een justitiehuis, waarin minstens een verkeersmisdrijf vermeld wordt

Justitiehuizen	N	%
Marche-en-Famenne	191	72,3
Hoëi	263	67,3
Neufchâteau	136	66,0
Brussel (NL)	263	60,3
Eupen	81	55,5
Nijvel	174	55,2
Luik	871	54,0
Verviers	177	53,6
Dinant	103	50,0
Mechelen	87	47,8
Charleroi	275	47,2
Namen	124	46,8
Aarlen	116	46,2
Ieper	18	41,9
Leuven	102	40,8
Dendermonde	247	40,4
Bergen	120	38,7
Veurne	25	38,5
Turnhout	118	36,4
Doornik	70	30,6
Brussel (FR)	320	29,6
Tongeren	66	26,5
Antwerpen	176	22,2
Kortrijk	37	22,2
Brugge	41	14,3
Oudenaarde	18	13,8
Gent	37	8,3
Hasselt	13	6,8
België	4269	41,2

Ook voor de andere misdrijfcategorieën zijn er grote verschillen. Bij het justitiehuis van Antwerpen bijvoorbeeld had 17,5% van de opvolgingsdossiers voor werkstraffen betrekking op minstens een inbreuk

³⁹ Directoraat-generaal Justitiehuizen, Activiteitenrapport 2013, Brussel, 2014, 128.

⁴⁰ Analyse van de geregistreerde gegevens voor het jaar 2014, voor gans België, op basis van het datawarehouse van de justitiehuizen, dat de Algemene administratie van de Justitiehuizen van de Federatie Wallonië-Brussel op 27 augustus 2015 raadpleegde. Op dat moment stonden er 10.451 nieuwe opvolgingsdossiers voor een werkstraf geregistreerd, en bij 10.362 hiervan stonden de misdrijven vermeld (hetzij een registratie van 99%).

inzake verdovende middelen. Het justitiehuis van Luik daarentegen kreeg in slechts 3,4% van zijn dossiers met dergelijke misdrijven te maken. Tot slot blijken seksuele misdrijven en familiale misdrijven slechts zelden tot een werkstraf te leiden.

Gevalstudie: de vervangende gevangenisstraf

Er bestaan geen statistieken over de beslissingen inzake de uitvoering van vervangende straffen. Het parket zou over zijn activiteiten op dat vlak moeten rapporteren, maar tot op heden is hier geen overzicht van. Ook is er op dit moment geen enkele nationale statistiek voor handen over de fase die voorafgaat aan de beslissing van het parket, namelijk de beslissing vanwege de probatiecommissie om het dossier naar het parket door te verwijzen voor toepassing van de vervangende straf. Er zijn alleen gegevens beschikbaar over de justitiehuisen: deze registreren de redenen waarom ze een mandaat afsloten. Wat de dossiers betreffende inzake de opvolging van een werkstraf die in 2013 afgesloten werden, blijkt dat het in 79% ging om dossiers die ten einde liepen, terwijl 19,8% van de dossiers moest onderbroken of herroepen worden.⁴¹ Dit percentage stemt overeen met 2.113 dossiers, maar het is onduidelijk om hoeveel vervangende gevangenisstraffen of geldboetes het gaat.

We namen contact op met de penitentiaire administratie om een zicht te krijgen op de vervangende gevangenisstraffen die op bevel van het parket werden uitgevoerd, en op de manier waar ze uitgevoerd werden. Op dat vlak is de regulering complex, hybride en ondoorzichtig. *Complex* omdat er rekening moet gehouden worden met verschillende factoren, zoals het totaal van de vrijheidsberovende straffen (als hoofdstraf of vervangende straf) die de veroordeelde moet ondergaan. *Hybride* in die zin dat de uitvoering van de straf geregeld wordt via omzendbrieven wanneer het deel van de vrijheidsberovende straf(fen) van de veroordeelde lager of gelijk is aan 3 jaar, terwijl straffen boven de 3 jaar bij wet geregeld zijn. Tot slot is de regulering *ondoorzichtig*, omdat het moeilijk is om een zicht te krijgen op welke omzendbrieven wanneer van kracht waren, en op de interpretatie die de administratie van het gevangeniswezen hieraan geeft. Daarom kozen we voor een inductieve benadering; we bestudeerden meer bepaald een extractie van de databank van de penitentiaire instellingen.

Onderzoeksdata

Het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (DGEPI) van de FOD Justitie bezorgde ons gegevens over de vervangende gevangenisstraffen die in 2013 uitgevoerd werden binnen het gevangeniswezen, ten gevolge van de niet-uitvoering van een werkstraf.⁴² Met andere woorden: de extractie die we ontvingen, had betrekking op veroordeelden die, tussen 1 januari en 31 december 2013, minstens een vervangende gevangenisstraf zijn beginnen uitvoeren. Het gaat hierbij steeds om een vervangende straf die werd uitgevoerd ten gevolge van de niet-uitvoering van een werkstraf, en sommige van deze veroordeelden waren nog niet of net al wel opgesloten op de datum waarop ze hun vervangende straf zijn beginnen uitvoeren. Onze steekproef bestond uit twee deelpopulaties: één deelpopulatie omvatte de gedetineerden die in 2013 opgesloten werden met het oog op de uitvoering van minstens een vervangende straf en de andere deelpopulatie bestond uit gedetineerden die al opgesloten waren, maar die in 2013 een vervangende straf zijn beginnen uitzitten omdat ze hun werkstraf niet uitvoerden.

In 2013 werden 1.414 vervangende gevangenisstraffen uitgevoerd naar aanleiding van de niet-uitvoering van een werkstraf. Deze straffen hadden betrekking op 1.260 gedetineerden, wat betekent dat bepaalde gedetineerden in dat jaar meer dan één vervangende straf dienden uit te voeren omwille van het niet-uitvoeren van hun werkstraffen. Zo was er een veroordeelde bij wie op eenzelfde dag 4 vervangende straffen ten uitvoer werden gelegd, voor een totaal van 2.000 dagen, hetzij 5 jaar gevangenis.⁴³

Als we het profiel bekijken van de veroordeelden waarop deze straffen betrekking hadden, dan blijkt het vooral om mannen (93%) en personen met de Belgische nationaliteit (83%) te gaan. Het percentage veroordeelde gedetineerden met de Belgische nationaliteit ligt in dit geval relatief hoog, in vergelijking met de algemene gevangenispopulatie. Immers, uit het activiteitenrapport van het gevangeniswezen van 2013 blijkt dat toen gemiddeld slechts iets meer dan de helft van de gedetineerden in de penitentiaire instellingen de Belgische nationaliteit had (hetzij 55%).⁴⁴ De deelpopulatie die we hier bestuderen, onderscheidt zich dus van de andere groepen gedetineerden. Valt dit verschil te verklaren doordat personen met de Belgische nationaliteit sneller in aanmerking genomen worden voor een werkstraf

41 Een aantal dossier werd afgesloten ten gevolge van het overlijden van de veroordeelde of een probleem bij de uitvoering van het mandaat.

42 Het DGEPI extraheerde de gevraagde data op 26 september 2014. Het maakte hiervoor gebruik van SIDIS-Greffie en niet van SIDIS-Suite, wat de nieuwe software is die binnen de administratie gebruikt wordt. We willen Samuel Deltenre (FOD Justitie) bedanken voor zijn werk in het kader van deze extractie.

43 15 gedetineerden waren in 2013 betrokken bij de uitvoering van drie vervangende straffen ten gevolge van de niet-uitvoering van een werkstraf. Tot slot moesten datzelfde jaar 121 gedetineerden twee vervangende straffen uitvoeren in diezelfde context.

44 FOD Justitie, Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Jaarverslag 2013, Brussel, 2014, 69.

als hoofdstraf, een straf die de individuele vrijheden minder aantast dan een gevangenisstraf? Alleszins vormt dit minstens een indicatie dat er binnen de Belgische justitie verschillende tendensen bestaan. Dit betekent weliswaar niet dat de nationaliteit van de veroordeelde steeds en als enige verklaart waarom de trajecten van elkaar verschillen. Dit blijkt op het eerste zicht wel uit de gegevens, maar het is ook mogelijk dat ze net andere variabelen verbergen die er wel causaal aan gelinkt zijn.

De meeste gedetineerden (61,1%) waren tussen 22 en 35 jaar op het moment dat hun vervangende gevangenisstraf werd uitgevoerd⁴⁵, met een gemiddelde van 31 jaar. De 3 jongste gedetineerden waren 18 jaar ; de 2 oudste gedetineerden waren respectievelijk 69 en 70 jaar op het moment dat hun vervangende gevangenisstraf ten uitvoer werd gebracht.

Kenmerken van de uitgevoerde vervangende straffen

De gemiddelde duur van de vervangende straffen waarvan het parket de uitvoering vroeg, bedraagt 280 dagen (hetzij iets meer dan 9 maanden). Ter herinnering: dit is niet noodzakelijk de gemiddelde duur van de vervangende straffen die de vonnisgerechten uitspraken. Het gevangeniswezen registreert alleen de straf waarvan het parket de uitvoering vroeg. Het parket kan eisen dat de vervangende straf die bij de veroordeling voorzien werd, totaal of gedeeltelijk wordt uitgevoerd (zie hieronder).

De kortste termijn waarvan de uitvoering gevraagd werd, bedraagt 6 dagen, en de langste 1.454 dagen (hetzij bijna 4 jaar opsluiting). Omwille van deze extreme waarden vermelden we ook het gecorrigeerde gemiddelde (gemiddelde met uitsluiting van de 5% extreemste waarden), dat 260 dagen bedraagt. De modus⁴⁶ is 180 dagen. 14,1% van de vervangende straffen duurde 180 dagen (N=199). Daarnaast werd het vaakst de uitvoering gevraagd van - in afnemende volgorde - : 365 dagen (N=112, hetzij 7,9% van alle vervangende straffen), 120 en 90 dagen (N=94, hetzij 6,6% in beide gevallen).

Het merendeel van de vervangende straffen werd uitgesproken door correctionele rechtbanken (90,8%). Bovendien spraken de hoven van Assisen een vrij groot aantal vervangende straffen uit (N=89, hetzij 6,3% van het totaal), en de politierechtbanken de rest (N=41, hetzij 2,9%). Bij 36% van de vervangende straffen

die in 2013 werden uitgevoerd, had de veroordeling betrekking op minstens een misdrijf binnen de categorie "diefstal". 27,2% van de veroordelingen had betrekking op minstens een inbreuk in de categorie "opzettelijke slagen en verwondingen". De volgende categorieën zijn "diefstal met geweld" (15,2%) en "verdovende middelen" (14,9%).

Het detentietraject van de gedetineerden

Om inzicht te krijgen in hoe gedetineerden hun vervangende straf uitvoeren, vormt het concept regime de sleutelterm. Hoewel elke gedetineerde in principe zijn traject aanvat met een gewoon regime, betekent dit niet noodzakelijk dat hij in de gevangenis opgesloten wordt. Een persoon die opgesloten is en voor wie een elektronisch toezicht overwogen wordt, zal bijvoorbeeld strafonderbreking krijgen. Dit betekent dat de persoon weer naar huis kan gaan, in afwachting van de plaatsing van een elektronisch apparaat, waarmee van op afstand toezicht gehouden kan worden.

De wachttijd voor de plaatsing van zo een apparaat kan soms lang zijn, en tot meerdere maanden in beslag nemen. In deze wachtperiode staat de persoon in kwestie nog steeds aangemeld als zijnde opgesloten onder een gewoon regime, hoewel hij niet fysiek aanwezig is in de gevangenis. Ook andere gedetineerden kunnen geregistreerd staan onder een gewoon regime, terwijl ze niet aanwezig zijn in de instelling, zoals personen die penitentiair verlof hebben of de gevangenis ontvlucht zijn. Andere detentieregimes die gelden voor vervangende straffen, blijken hoofdzakelijk het elektronisch toezicht en de thuisdetentie te zijn.

We analyseerden alleen het detentietraject van de veroordeelden die in 2013 slechts één of meerdere vervangende straffen uitvoerden ten gevolge van de niet-uitvoering van een werkstraf. We sloten dus de andere detentietitels uit, omdat deze het detentietraject beïnvloeden en de interpretatie ervan bemoeilijken. Er werden 718 detentieperiodes van 714 gedetineerden bestudeerd vanuit de invalshoek van het detentietraject.

Bij 20% van deze trajecten werd de vervangende straf uitsluitend uitgevoerd onder een gewoon regime. We noteren daarnaast twee andere detentietrajecten: een gewoon regime gevolgd door een thuisdetentie (33,7%) en een gewoon regime gevolgd door een elektronisch toezicht (33%).

⁴⁵ De leeftijd werd berekend op basis van de datum waarop de (eerste) vervangende straf werd uitgevoerd in 2013.

⁴⁶ Waarde met de grootste frequentie.

Table 5. Detentietraject van de gedetineerden die in 2013 betrokken waren bij de uitvoering van één of meerdere vervangende straffen

Beschrijving van het detentietraject	N detentieperiodes	%
Detentie uitsluitend onder gewoon regime	142	19,8
Gewoon regime gevolgd door een elektronisch toezicht	237	33
GR – ET – GR	27	3,8
GR – ET – GR – ET en gelijkgestelde	20	2,8
GR – ET – GR – ET – GR	1	0,1
Gewoon regime gevolgd door een thuisdetentie	242	33,7
GR – TD – GR	14	1,9
GR – TD – GR – TD	6	0,8
GR – TD – GR – TD – GR	1	0,1
GR – ET – GR – TD	3	0,4
GR – ET – TD of GR – TD – ET	19	2,6
GR – ET – TD – GR – TD en GR – TD – GR – ET – TD	2	0,3
GR – TD – GR – ET	3	0,4
GR – ET – BD – TD	1	0,1

GR = gewoon regime ; ET = elektronisch toezicht ; TD = thuisdetentie ; BD = beperkte detentie

Andere trajecten komen minder frequent voor. Zo werden 43 personen opnieuw onder een gewoon regime geplaatst na één of meerdere elektronische toezichten of thuisdetenties. We gaan uit van de hypothese dat in deze gevallen het gunstige regime van een thuisdetentie - al dan niet onder elektronisch toezicht - herroepen moest worden, en de persoon ten gevolge van deze mislukking opgesloten werd. Bij andere trajecten werden meerdere regimes van thuisdetentie toegekend - al dan niet onder elektronisch toezicht -, onderbroken met periodes onder een gewoon regime, wat ons de hypothese doet formuleren dat er verschillende wederopsluitingen waren.

Voor de drie belangrijkste detentietrajecten berekenden we vervolgens de duurtijd van de uitgevoerde straf (en niet van de straf zoals gevraagd door het parket, zie hieronder)⁴⁷. Voor de detenties die uitsluitend onder een gewoon regime werden uitgevoerd en waarvan we dus kunnen vermoeden dat ze in de gevangenis werden uitgevoerd (N=142), blijkt de gemiddelde duur van de uitgevoerde straffen 188 dagen te zijn. De mediaan bedraagt echter 60 dagen, wat erop wijst dat het gemiddelde beïnvloed wordt door extreme waarden. We stellen inderdaad vast dat

20 detentieperiodes op de dag waarop ze aanvingen, beëindigd werden.⁴⁸

Het andere uiterste zijn 17 detentieperiodes van meer dan 600 dagen. Het gecorrigeerde gemiddelde (zonder de 5% meest extreme waarden) is 174 dagen.

De detenties onder elektronisch toezicht werden allemaal voorafgegaan door een periode onder een gewoon regime. We kunnen vermoeden dat dit in de vorm van strafonderbreking gebeurde, wat betekent dat de betrokkene thuis verbleef in afwachting van zijn plaatsing onder elektronisch toezicht. Voor deze gevallen (N=237) berekenden we twee verschillende termijnen: de tijd die doorgebracht werd onder een gewoon regime en de tijd die doorgebracht werd onder elektronisch toezicht. Gemiddeld bedraagt de tijd doorgebracht onder een gewoon regime 86 dagen (mediaan van 53 dagen) en de tijd doorgebracht onder elektronisch toezicht 87 dagen (mediaan van 88 dagen).

Tot slot bekeken we de thuisdetenties die volgden op een gewoon regime (N=242). De gemiddelde tijd die werd doorgebracht onder een gewoon regime, bleek 41 dagen te bedragen (mediaan van 28 dagen) en de

47 Als begindatum van de termijn namen we de datum waarop de uitvoering van de vervangende straf van start ging (deze datum overlapt soms met de opsluitingsdatum, maar niet noodzakelijk, in die mate dat soms de dag voorafgaand aan de opsluiting een politiearrestatie plaatsvond, gevolgd door een vrijheidsberoving). Voor de einddatum van de uitvoeringstermijn namen we in principe de datum waarop de gedetineerde in vrijheid werd gesteld. Met deze datum kon rekening gehouden worden tot op het moment van de extractie (deze datum was 26 september 2014). Voor 46 detentieperiodes op 718 (hetzij voor 6,4% van de bestudeerde periodes) was de datum van invrijheidsstelling op het moment van de extractie onbekend, waarschijnlijk doordat de detentie op dat moment nog lopende was. We hebben voor die gevallen rekening gehouden met de extractiedatum als datum van invrijheidsstelling, wat betekent dat er een onderschatting is van de duurtijd van de detentietrajecten.

48 We kunnen in dat kader de hypothese formuleren dat veroordeelden onmiddellijk in vrijheid gesteld werden ten gevolge van een verzet ingediend tegen de veroordeling op het moment van de betekening tijdens de opsluiting.

tijd doorgebracht in thuisdetentie 26 dagen (mediaan van 27 dagen).

De drie detentietrajecten leiden dus tot sterk gedifferentieerde uitvoeringstermijnen van de straffen.

Conclusies

De exploratieve studie die we in dit artikel bespraken, laat zien in welke mate een uitvoeringsbeleid van de straffen nog moet worden ontwikkeld.

Eerst illustreert de studie hoe onvolledig de gegevens over de strafuitvoering zijn. In het bijzonder over de uitvoering van vervangende straffen - als onderdeel van de strafuitvoering - is zeer weinig informatie voor handen. Het was voor ons een hele zoektocht; we vonden hier en daar partiële gegevens, op basis waarvan we een onvolledig beeld probeerden te schetsen van wat er strafrechtelijk gebeurt met veroordeelden die hun werkstraf(fen) niet of slechts gedeeltelijk uitvoeren. Het is opvallend dat het parket momenteel geen statistische gegevens heeft over de wijze waarop het vervangende straffen (al dan niet) laat uitvoeren. Het gevangeniswezen en de diensten van financiën maken nergens verslag van hun activiteiten op het vlak van de uitvoering van vervangende straffen die door het parket geëist worden. Maar zonder deze gegevens kunnen we geen globaal en up-to-date beeld van de uitvoering van de straffen hebben. Hoe kan een coherent strafrechtelijk beleid in zo'n situatie worden uitgewerkt? In België hebben we geen echte cultuur wat het evalueren van het overheidsbeleid betreft, en in het bijzonder van de strafwetten. Voor de toekomst kunnen we alleen maar hopen dat het Parlement meer belang hecht aan studies over de toepassing van de wetten, maar dit veronderstelt dat middelen worden toegekend voor de productie van betrouwbare gegevens. Het doel van onze studie bestond erin om een eerste overzicht te geven van

de uitvoering van vervangende straffen bij de niet-uitvoering van werkstraffen. We stelden vast dat het om een zeer complexe uitvoering gaat, in het bijzonder wat de vervangende gevangenisstraffen betreft, wanneer de veroordeelde tegelijkertijd meerdere gevangenisstraffen moet uitzitten, als hoofd- of vervangende straf. Wanneer de probatiecommissie een dossier doorstuurt naar het parket voor eventuele toepassing van de vervangende straf, heeft deze er dus geen zicht op hoe de vervangende straf zal uitgevoerd worden, omdat ze niet weet of andere straffen tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden. Dit gebrek aan een algemene visie is geldig voor veel actoren in het domein van de strafuitvoering en deze situatie kan de samenhang van het systeem ondermijnen. We moeten de relaties tussen *intra*- en *extra muros* verbeteren. In die zin zouden we kunnen denken aan een uitbreiding van het detentieplan en het voorzien van een plan voor een gecoördineerde uitvoering van de straffen voor elke veroordeelde als een gevangenisstraf of een straf die in de gemeenschap moet worden uitgevoerd. We zouden meer coherentie hebben, zowel voor de veroordeelden, als voor de professionele actoren van justitie. Laten we ook niet vergeten dat er reeds overlegstructuren tussen deze actoren bestaan, maar zonder twijfel zou het nog beter kunnen worden gecoördineerd.

Onze studie toont bovendien aan dat bij vervangende straffen soms opeenvolgende detentieperiodes doorlopen worden. We noteerden bijvoorbeeld enkele detentieperiodes van meer dan 600 dagen. Dit herinnert aan een vroegere discussie, waarover tot op vandaag weinig duidelijkheid bestaat: wat is namelijk de rol van vervangende straffen in de toename van de gevangenispopulatie? Meer diepgaande studies zijn dan ook noodzakelijk, te meer omdat de wetgever het toepassingsgebied van deze vervangende gevangenisstraffen uitbreidt.

Recht op algemene ziekteverzekering voor gedetineerden: pistes voor de toekomst

Irm Vinck, Jessie De Weyer, Paul Schoukens ,
Dominique Roberfroid, Marijke Eyssen, Lorena San Miguel, Marie Dauvrin & Patriek Mistiaen¹

Gevangenen hebben in ons land geen ziekteverzekering, maar worden gratis verzorgd door zorgverleners die door justitie worden betaald. Op politiek vlak bestaat er echter een draagvlak om gezondheidszorg in de gevangnissen te integreren in de algemene gezondheidszorg. Dit zou onder meer betekenen dat gevangenen, zoals burgers in de vrije samenleving, zouden kunnen genieten van de algemene ziekteverzekering. Aan de basis van dit idee ligt het normaliseringsbeginsel, dat ook staat ingeschreven in de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden. Het beginsel houdt in dat binnen de noodzakelijk beperkingen die detentie met zich meebrengt, het leven in de gevangenis zoveel mogelijk moet lijken op het leven in de vrije samenleving. Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) onderzocht een aantal mogelijke scenario's voor het integreren van gevangenen in de ziekteverzekering. Het is een onderdeel van een ruimere studie naar de (her)organisatie van de gezondheidszorg in gevangnissen.²

Inleiding

De vraag stelt zich hoe gedetineerden³ recht op dekking van medische zorg door de Belgische ziekteverzekering kunnen hebben indien men de gezondheidszorg in de gevangnissen integreert in de algemene gezondheidszorg en de dekking voor gezondheidszorg door de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie wegvalt. Hiertoe identificeren we in

eerste instantie hoe de huidige situatie er uitziet voor gedetineerden en wat de algemene regels en voorwaarden voor het recht op ziekteverzekering zijn. Daarnaast gaan we na welke mogelijke hinderpalen er vandaag bestaan om gedetineerden te kunnen laten genieten van het recht op ziekteverzekering. Ten slotte stellen we een aantal mogelijke pistes voor om gedetineerden in de toekomst te integreren in de algemene ziekteverzekering. Hierbij moet rekening gehouden worden met het gegeven dat een groot deel van de gedetineerden in België een buitenlandse nationaliteit heeft.⁴ Indien deze personen niet beschikken over een geldige verblijfstitel, kan dit een obstakel vormen voor de aansluiting bij de verplichte ziekteverzekering. Waar aansluiting dus niet mogelijk is, moet gezocht worden naar een andere toegang tot de gezondheidszorg. Er zal dus steeds een onderscheid moeten worden gemaakt tussen personen die al dan niet wettig in België verblijven.

Dekking van gezondheidszorg order de bestaande wetgeving

Huidige situatie voor gedetineerden

Vandaag krijgen alle gedetineerden, ongeacht of ze al dan niet wettig in België verblijven, gratis gezondheidszorg in de gevangenis. De kosten voor die gezondheidszorg worden gedekt door de FOD Justitie. *De Belgische ziekteverzekering, noch het systeem dringende medische hulp (DMH) voor mensen zonder wettig verblijf in België zijn dus van toepassing op gedetineerden.* De FOD justitie betaalt immers alle medische kosten voor beide groepen. In een bijzondere

1 Irm Vinck, Dominique Roberfroid, Marijke Eyssen, Lorena San Miguel, Marie Dauvrin en Patriek Mistiaen zijn verbonden aan het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). Jessie De Weyer en Paul Schoukens zijn verbonden aan de KU Leuven.

2 Mistiaen P, Dauvrin M, Eyssen M, Roberfroid D, San Miguel L, Vinck I. Health care in Belgian prisons: Scientific report. Health Services Research (HSR) Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE). 2017. KCE Reports 293. D/2017/10.273/78, https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_Prison_Scientific_Report_0.pdf.

3 Met gedetineerden bedoelen we alle personen die zich binnen een gevangenis bevinden wegens de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of van een vrijheidsbenemende maatregel. Niet enkel veroordeelden maar dus ook verdachten vallen onder het door ons gehanteerde concept gedetineerden, indien zij zich binnen de gevangenis bevinden (in voorlopige hechtenis). Ook geïnterneerden en veroordeelden met strafuitvoerinsmodaliteiten die zich in de gevangenis bevinden worden beschouwd als gedetineerden.

4 In 2015 had 55% van de gedetineerden binnen de penitentiaire inrichtingen de Belgische nationaliteit. Iets minder dan de helft heeft dus een buitenlandse nationaliteit (in totaal zijn er meer dan 130 nationaliteiten terug te vinden in de Belgische gevangnissen); DG EPI, Jaarverslag 2015, http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-06_epi_jaarverslag_2015_nl.pdf, 6 en 39.

positie verkeren de veroordeelden die genieten van strafuitvoeringsmodaliteiten en hierdoor sommige periodes buiten de gevangenis verblijven. Dit heeft een belangrijke impact op de dekking van kosten van gezondheidszorg.⁵ De dekking van gezondheidszorg voor veroordeelden die een strafuitvoeringsmodaliteit verkrijgen is niet coherent geregeld. Tijdens de *uitgaansvergunning* en de *bepaalde detentie* staat de FOD Justitie nog steeds in voor de kosten voor gezondheidszorg terwijl bij *penitentiair verlof*, *elektronische toezicht* of *voorwaardelijke invrijheidstelling* de regels van de algemene ziekteverzekering van toepassing zijn.⁶ Aangezien voor deze regelingen ook gebruik gemaakt wordt van omzendbrieven en collectieve brieven⁷, hebben zij een juridische basis die niet transparant is. Strafwijzigingsmodaliteiten kunnen bovendien ook snel veranderen (door schorsing of herroeping), wat zorgt voor verwarring en administratieve moeilijkheden.

Huidige situatie voor personen in de vrije samenleving

Algemene regels recht op ziekteverzekering voor personen met een wettig verblijf in België

Om verzekeraar te zijn volgens de Belgische ziekteverzekering, moet men *enerzijds een bepaalde hoedanigheid hebben*, moet men voldoende bijdragen betaald hebben en *zich aansluiten bij een ziekenfonds*.

Hoedanigheid

Er zijn 2 grote groepen van personen die een juiste hoedanigheid voor verzekeraar kunnen hebben: zij die een hoedanigheid "uit eigen hoofde" hebben, de *gerechtigden* en zij die rechthebbenden zijn op basis van een welomschreven band met een gerechtigde, de zogenaamde *personen ten laste* (zie

figuur 1). De personen ten laste moeten aan enkele voorwaarden voldoen. Allereerst moeten zij dezelfde hoofdverblijfplaats hebben als de gerechtigde.⁸ Daarnaast mogen zij geen eigen inkomen hebben boven een bepaalde grens.⁹ Tot slot mag een persoon ten laste ook niet een hoedanigheid hebben waarmee men, zonder betaling van een persoonlijke bijdrage, zelf een recht opent op gezondheidszorg.¹⁰ In de eerste groep (gerechtigden) onderscheiden we de personen die *beroepsactief* zijn (werknemers, ambtenaren en zelfstandigen) en die daarom een verzekerbare hoedanigheid hebben en de categorieën van personen die zijn *gelijkgesteld met beroepsactieve gerechtigden*, zoals gecontroleerde werklozen of gepensioneerden.

Binnen de gelijkgestelden kan een onderscheid gemaakt worden naargelang de gelijkgestelde al dan niet een persoonlijke bijdrage moet betalen. Voorbeelden van gelijkgestelden *zonder persoonlijke bijdrage* zijn de arbeidsongeschikten, de gecontroleerde werklozen, de gepensioneerden en de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Ten slotte kunnen personen die geen hoedanigheid van beroepsactieve persoon (meer) bezitten of niet (meer) gelijkgesteld kunnen worden met een beroepsactief persoon zich nog vrijwillig verzekeren. Dit kan door een voortgezette verzekering af te sluiten, die verder bouwt op de (afgelopen) wettelijke ziekteverzekering of ook door de algemeen (residuaire) vrijwillige verzekering aan te gaan die open staat voor "ingezetenen" (personen die ingeschreven zijn in het register van de natuurlijke personen). Voor beide types van vrijwillige verzekering moet een *forfaitaire persoonlijke bijdrage* betaald worden¹¹; bij de vrijwillige verzekering voor ingezetenen kan een vrijstelling (of vermindering) van bijdrage worden bekomen als het persoonlijk inkomen onder bepaalde grenzen ligt.¹² Verder wordt de voortgezette verzekering enkel toegestaan in behorende gevallen; de opsluiting in de

5 Collectieve brief nr. 103 van 3 maart 2011.

6 Art. 5 tweede lid van Verordening 28 juli 2003.

7 Dit zijn brieven waarin eenzelfde mededeling aan verschillende personen of instellingen wordt rondgestuurd. Vaak gaat het daarbij om de invulling van wetgeving en/of de praktische toepassing ervan.

8 Art. 124 § 2 Ziekteverzekeringsbesluit.

9 Art. 124 § 1,2° Ziekteverzekeringsbesluit; Deze voorwaarde geldt niet voor de kinderen.

10 Art. 124 § 1,2° Ziekteverzekeringsbesluit.

11 Bedragen voor personen in voortgezette verzekering (2018):
- 21 jaar en meer: €1,77/ werkdag of €44,25/kalendermaand
- 18 tot 21 jaar: €1,34/werkdag of €33,5/kalendermaand
- 14 tot 18 jaar: €0,88/ werkdag of €22/kalendermaand

12 Art. 247-250 Ziekteverzekeringsbesluit. De persoonlijke bijdrage voor de ingezetene wordt afgestemd op het gezinsinkomen.

Vanaf 2018 gelden volgende bedragen

(bron: website RIZIV - <http://www.inami.fgov.be/nl/themes/kost-terugbetaling/verzekeraarheid/Paginas/persoonlijke-bijdragen.aspx#.WpkqngCvWw2w>):

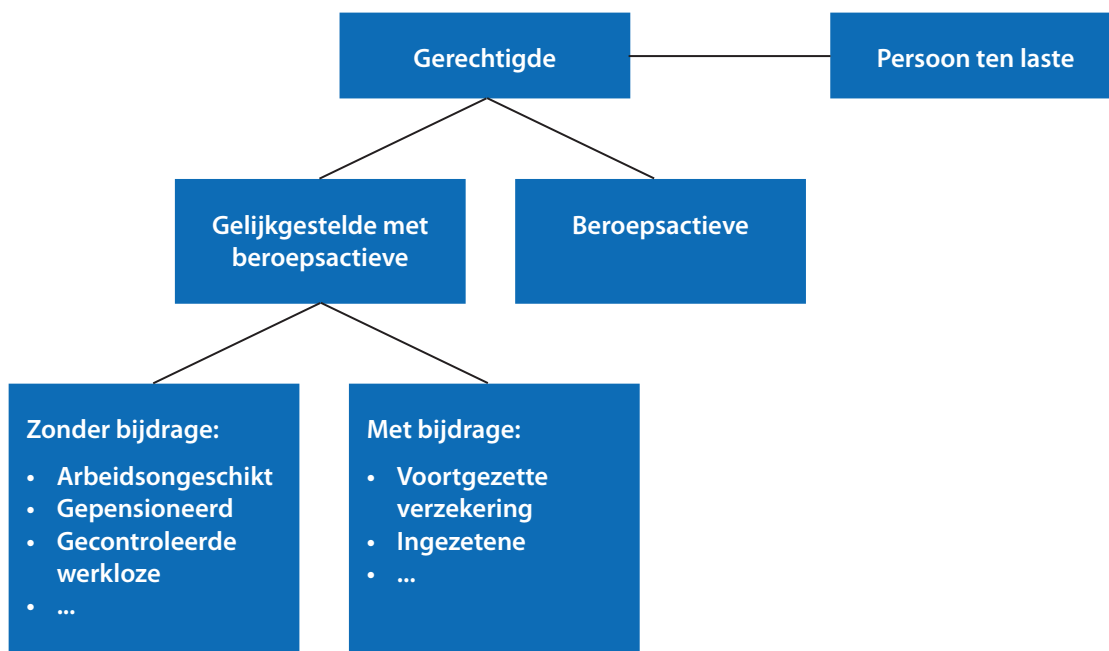
- belastbaar brutogezinsinkomen lager dan het jaarbedrag van het bestaansminimum of men geniet van verhoogde tegemoetkoming: de kwartaalbijdrage is € 0.

- belastbaar brutogezinsinkomen lager dan het bedrag dat is vastgesteld om de verhoogde tegemoetkoming te genieten (grens gemiddeld in 2016 = € 18.335,43): de kwartaalbijdrage is € 61,43.

- belastbaar brutogezinsinkomen lager dan de grens van het jaarinkomen (grens gemiddeld in 2017 = € 35.115,58) (de kwartaalbijdrage is € 362,33).

- belastbaar brutogezinsinkomen gezinsinkomen hoger dan de grens van het jaarinkomen (grens gemiddeld in 2017 = € 35.115,58): de kwartaalbijdrage is € 724,67.

Figuur 1: Overzicht soorten hoedanigheden die recht kunnen geven op ziekteverzekering



gevangenis kan hiertoe worden gerekend.

Bijdrage

Om een inschrijving als gerechtigde te verkrijgen en vervolgens te behouden, moet de gerechtigde het bewijs leveren dat er voldoende bijdragen werden betaald. Wanneer blijkt dat de bijdragen niet het vereiste minimum bereiken, zijn er twee mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen: de gelijkgestelde periodes en/of de betaling van een aanvullende bijdrage. Voorbeelden van gelijkgestelde periodes zijn de periode waarin men als persoon ten laste recht had en kon behouden op geneeskundige verstrekkingen¹³, de periode van door de adviserende geneesheer erkende arbeidsongeschiktheid van minstens 66%¹⁴, de periode van gecontroleerde werkloosheid¹⁵, de periode die men in de gevangenis verblijft¹⁶, ...

Wanneer, zelfs na de gelijkstelling van bepaalde periodes, blijkt dat er nog steeds onvoldoende bijdragen zijn betaald, zal men het tekort aanvullend moeten bijbetalen om zo zijn recht (en dat van personen ten laste) te kunnen behouden.

Aansluiting ziekenfonds

Indien men de juiste hoedanigheid heeft, moet men zich *bij een ziekenfonds inschrijven* als gerechtigde of aansluiten als persoon ten laste. Indien de gerechtigde zich inschrijft, worden de personen ten laste van de gerechtigde ook aangesloten bij dit ziekenfonds.¹⁷

Behoud van het recht op gezondheidszorg

Eenmaal men aan de 3 bovenstaande voorwaarden voldoet en een recht op gezondheidszorg geopend heeft, blijft dit recht geldig tot 31 december van het kalenderjaar dat volgt op dat waarin het recht wordt geopend.¹⁸ Het recht kan telkens voor een nieuwe periode van 1 jaar behouden worden indien voldaan wordt aan een dubbele voorwaarde (zie Figuur 2), namelijk¹⁹:

- dat voor een recht in jaar "X+2" , voldoende bijdrage is betaald in jaar X. Indien men niet aan de minimumbijdragen geraakt, zijn er 2 mogelijke oplossingen: bijkomende bijdragen betalen of gebruik maken van gelijkgestelde periodes (bijv. de

¹³ Art. 290, A, 2, 10° Ziekteverzekeringsbesluit.

¹⁴ Art. 290, A, 2, 1° Ziekteverzekeringsbesluit.

¹⁵ Art. 290, A, 2, 3° Ziekteverzekeringsbesluit.

¹⁶ Art. 290, A, 2, 11° Ziekteverzekeringsbesluit.

¹⁷ Art. 118, tweede lid GVV-wet 1994.

¹⁸ Art. 129 Ziekteverzekeringsbesluit.

¹⁹ Art. 131 Ziekteverzekeringsbesluit.

periode die men in de gevangenis verblijft).

- dat voor voor een recht in jaar "X+2", men de hoedanigheid van gerechtigde bezat in het vierde kwartaal van jaar X of in de loop van jaar "X+1".

Iemand die een recht op gezondheidszorg opent als gerechtigde (als beroepsactieve, bijv. werknemer of gelijkgestelde met beroepsactieve, bijv. gepensioneerde) kan deze *hoedanigheid dus tot maximaal 3 jaar na het jaar waarin het recht werd geopend behouden*. Voorwaarde is wel dat voldoende bijdragen betaald zijn. Indien een persoon met een geldige hoedanigheid bij aanvang van de detentie voor een langere periode (bijv. 5 jaar) zou gedetineerd blijven, verliest deze zijn hoedanigheid tenzij de gedetineerde kiest voor de voortgezette verzekering. Hiervoor dienen echter bijdragen te worden betaald (bedragen voor 2018: zie voetnoot 10). De gedetineerde kan onder de huidige regels geen beroep doen op de vrijwillige verzekering voor 'ingezetenen' aangezien deze verzekering enkel openstaat voor personen die (nog) niet genieten van een vorm van wettelijke dekking van ziekteverzekering (zie ook 3.1.1). Aangezien momenteel de FOD Justitie instaat voor dekking van de ziektekosten is immers niet aan deze voorwaarde voldaan.

Regeling personen zonder wettig verblijf in België

Hoewel de Belgische ziekteverzekering een breed toepassingsgebied heeft, zal niet elke patiënt die zorg nodig heeft gedekt zijn. Een belangrijke groep die geen beroep kan doen op de ziekteverzekering zijn de *personen zonder wettig verblijf*. Voor hen is er een systeem van dringende medische hulp²⁰, waarbij de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) de kosten van de zorg dekt. Om dekking te kunnen krijgen via het systeem van dringende medische hulp zal het OCMW van de

woonplaats/verblijfplaats nagaan of de persoon in kwestie dringende medische hulp nodig heeft en of die persoon niet de nodige financiële middelen heeft om de zorg zelf te betalen (behoefte). Indien aan deze voorwaarden is voldaan, zal het OCMW aan de persoon zonder wettig verblijf een document overhandigen, dat dient als bewijs voor de zorgverlener dat de kosten van de verstrekte dringende medische zorgen zullen worden gedekt.

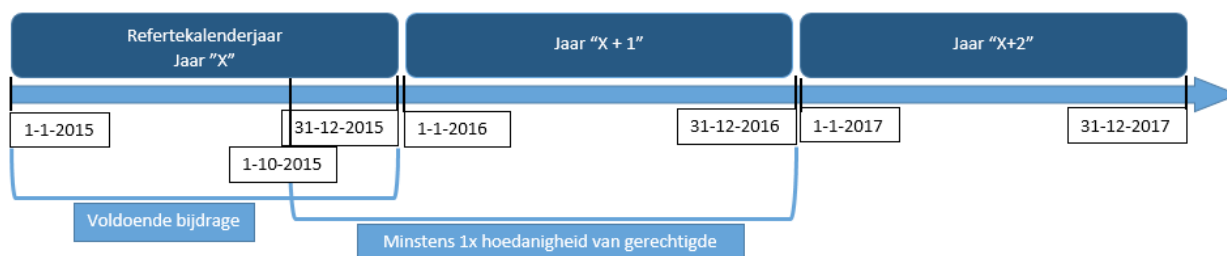
Hinderpalen om gedetineerden te integreren in algemeen systeem

Gedetineerden met een wettig verblijf

Voor gedetineerden met een wettig verblijf is de tussenkomst van de ziekteverzekering geschorst aangezien geneeskundige verstrekkingen worden geweigerd zolang de rechthebbende in een gevangenis opgesloten is of in een gesticht voor sociale bescherming is geïnterneerd.²¹ Deze regel is gebaseerd op het subsidiariteitsprincipe dat inhoudt dat de ziekteverzekering niet tussenkomt indien de dekking van kosten voor gezondheidszorg al door een andere Belgische of buitenlandse wetgeving is geregeld.²² Deze regel heeft eveneens tot gevolg dat gedetineerden geen beroep kunnen op de algemene vrijwillige verzekering voor 'ingezetenen' daar deze verzekering enkel openstaat voor personen die (nog) niet genieten van een vorm van wettelijke dekking van ziekteverzekering.

Ondanks de aanwezigheid van gratis zorgvoorzieningen voor gedetineerden, is het wegvallen van de verzekeraar in de ziekteverzekering problematisch. Zo kan de gedetineerde nog personen ten laste hebben die afhankelijk zijn van deze verzekeraar.

Figuur 2: behoud van hoedanigheid



20 Dringende medische hulp omvat medische zorgen van preventieve en curatieve aard, nazorg, ambulante zorg (bijvoorbeeld door een huisarts) en zorg in een verplegingsinstelling (bijvoorbeeld een ziekenhuis).

21 Artikel 5 eerste lid van de verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, BS 28 augustus 2003.

22 Artikel 136 § 2 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, BS 28 augustus 2003.

voor de dekking van hun eigen ziektekosten. Indien zij niet meer als persoon ten laste kunnen worden ingeschreven, zullen zij zich zelf moeten aansluiten bij een ziekenfonds en (afhankelijk van de inkomenssituatie) zelf bijdragen betalen. Bovendien is het al dan niet over een verzekerbare hoedanigheid beschikken in de gevangenis belangrijk voor de periode na detentie aangezien de dekking van gezondheidszorg uiteindelijk mee bepaald wordt door voorafgaande periode van verzekerbaarheid (referentiekalenderjaar).

Om recht op dekking van medische zorg te hebben nadat men de gevangenis heeft verlaten, heeft men een geldige hoedanigheid nodig. Voor het behoud van de hoedanigheid (en dus het recht op dekking) zal men o.a. kijken naar de hoedanigheid die men had 1 of 2 jaar voor het verlaten van de gevangenis, dus tijdens de periode van detentie (zie figuur 2). Indien men geen geldige hoedanigheid meer heeft en niet onmiddellijk een nieuwe verwerft (bijvb. door aan het werk te gaan), kan men wel nog een beroep doen op de hoedanigheid van ingezetene, maar hiervoor moet de ex-gedetineerde actie ondernemen. In de praktijk kan dit tot problemen leiden. Slechts een aantal gedetineerden behouden tijdens detentie de hoedanigheid van ziekteverzekerde. Het gaat hierbij om personen die op het moment dat ze in detentie binnengaan reeds genieten van een uitkering krachtens een arbeidsongeschiktheidsregeling of pensioenregeling en verder over personen die zich vrijwillig voortgezet verzekerd hebben.

Gedetineerden met een wettig verblijf

De dringende medische hulpverlening voor gedetineerden zonder wettig verblijf kan niet worden toegepast aangezien niet is voldaan aan de voorwaarde van behoeftigheid. De FOD Justitie betaalt immers alle medische kosten.

Mogelijke pistes voor een toekomstig beleid

Indien de dekking voor gezondheidszorg door de FOD Justitie wegvalt, zijn er verschillende pistes die mogelijks een oplossing kunnen bieden om aan gedetineerden een recht op ziekteverzekering te geven. Een eerste piste past de regels van de algemene ziekteverzekering toe. In een tweede piste wordt de hoedanigheid die de gedetineerde heeft op het ogenblik waarop hij in detentie wordt genomen 'bevroren' gedurende de detentie, zodat de ziekteverzekering behouden kan blijven. Piste 3 stelt het creëren van een aparte hoedanigheid 'verblijvende in gevangenis' voor.

Piste 1: Volle toepassing van de principes van de algemene ziekteverzekering tijdens detentie

Een eerste piste houdt een 'normale' toepassing van de hierboven uiteengezette algemene principes van de ziekteverzekering in tijdens de periode van detentie.

Gedetineerden met een wettig verblijf

Verzekerbaarheid

- Verzekerbaarheid als gerechtigde
 - Zoals hoger geschetst kan een gedetineerde die vóór de detentie de hoedanigheid van gerechtigde (als beroepsactieve, bijv. werknemer of gelijkgestelde met beroepsactieve, bijv. gepensioneerde) bezat *deze hoedanigheid tot maximaal 3 jaar na het jaar waarin de persoon werd gedetineerd behouden*. Voorwaarde is wel dat voldoende bijdragen betaald zijn. Aangezien vele gedetineerden slechts voor een korte periode in de gevangenis verblijven, zullen velen dus de verzekerbare hoedanigheid kunnen behouden. Voor gedetineerden die beroepsactief waren, stelt zich echter het probleem dat zij, eens in de gevangenis, vaak de vereiste sociale bijdragen voor het behoud van de hoedanigheid niet meer zullen kunnen betalen. Dit kan echter opgelost worden door een gelijkstelling in te voeren in artikel 290 Ziekteverzekeringsbesluit waarbij een periode van detentie wordt gelijkgesteld aan een periode waarvoor voldoende bijdragen betaald worden.
 - Indien de gedetineerde de hoedanigheid van gerechtigde tijdens de detentie verliest (bijv. bij een langer verblijf in de gevangenis) of indien de gedetineerde NIET de hoedanigheid van gerechtigde bezat voor de detentie (maar wel wettig in België verbleef) zal deze zich vrijwillig kunnen verzekeren als 'ingezetene'. Het subsidiariteitsprincipe, waarvan hoger sprake, komt immers te vervallen door het einde van de tenlasteneming van de gezondheidszorg van gedetineerden door de FOD Justitie. In de lijn van de algemene inkomstenstoets die men in deze regeling hanteert, kunnen gedetineerden vrijgesteld worden van de betaling van bijdrage; tenzij tegenbewijs zou men gedurende de periode van detentie er kunnen van uitgaan dat de gedetineerde over onvoldoende middelen beschikt.

Op die manier fungeert de hoedanigheid

van ingezetene dus als een vangnet, voor alle gedetineerden die niet op basis van een andere hoedanigheid verzekeraar zijn in de algemene ziekteverzekering. Voorwaarde is wel dat de gedetineerde ingeschreven staat in het Rijksregister. Indien de gedetineerde geen woonplaats heeft of er is geen contact meer met het gezin waar hij deel van uitmaakte, kan de gedetineerde worden geregistreerd op het adres van het OCMW van de gemeente waar hij het laatst was geregistreerd. Indien hij nooit eerder geregistreerd was, kan hij worden geregistreerd op het adres van het OCMW van de gemeente waar de gevangenis is gelokaliseerd.

- Verzekeraar als persoon ten laste
- Naast de mogelijkheid dat de gedetineerde zelf gerechtigde is, kan hij uiteraard ook nog steeds verzekerd zijn als *persoon ten laste*. De gedetineerde moet dan wel dezelfde domicilie als de rechthebbende behouden²³ of moet onder de categorie 'feitelijk gescheiden' kunnen vallen indien zijn domicilie overgedragen is naar een OCMW, maar in de praktijk zal het moeilijk zijn om aan de voorwaarden van die categorie te voldoen.
- Voor personen zonder wettig verblijf zal er gekeken moeten worden naar het systeem DMH (zie verder).

Inschrijving bij een ziekenfonds

Om te kunnen genieten van de ziekteverzekering moet men ook aangesloten zijn bij een ziekenfonds. Indien de gedetineerde aangesloten was vóór aanvang van de detentie, dan kan die aansluiting behouden blijven mits betaling van het *lidgeld*. Gezien de beperkte financiële draagkracht van de gedetineerde kan er voor gekozen worden dat de overheid (Justitie of Volksgezondheid) het lidgeld ten laste neemt of kan er door middel van wetgeving bepaald worden dat de ziekenfondsen geen sancties mogen nemen indien de betrokken zijn lidgeld niet betaald heeft.

Een andere mogelijkheid is echter om de gedetineerde aan te sluiten bij de *Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering (HZIV)* gezien bij dit ziekenfonds alle voordelen van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen worden gegarandeerd zonder de betaling van bijkomende

bijdragen. Men kan op die manier er ook voor zorgen dat bij aanvang van detentie gedetineerden die niet in orde waren met hun ziekteverzekering, wel terug verzekerd kunnen zijn.

Dekking

Aangezien de dekking door de FOD Justitie wegvalt, is er geen reden meer om het subsidiariteitsprincipe (artikel 5 van de verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11° van de Ziekteverzekeringwet) te behouden. Deze bepaling verliest met andere woorden haar relevantie en zou kunnen worden geschrapt.

Terugbetalingssysteem

Er dient ook te worden nagedacht hoe de kosten voor geneeskundige verstrekkingen effectief betaald zullen worden. Hoe zullen bijvoorbeeld doktersbezoeken betaald worden, voordat terugbetaling van de ziekteverzekering verkregen kan worden? Zullen gedetineerden het remgeld moeten betalen of zal de overheid alle kosten dragen?

Een optie is dat de overheid (FOD Justitie/RIZIV) alle kosten ten laste neemt. Dit kan gemotiveerd worden door het feit dat slechts weinig gedetineerden de mogelijkheid hebben om in de gevangenis (voldoende) middelen te verwerven via arbeid en dat daarnaast sociale uitkeringen vaak geschorst worden tijdens detentie. Bovendien kan dit ook verhinderen dat gedetineerden noodzakelijke medische zorgen uitstellen wegens geldgebrek. Toch kan er ook voor gepleit worden om het remgeld door de gedetineerde zelf te laten betalen, aangezien dit kan helpen om mogelijke overconsumptie van gezondheidszorg in de gevangenis af te remmen. Bij deze laatste optie kunnen verschillende systemen worden toegepast om het remgeld zo laag mogelijk te houden.

- Allereerst kan er gedacht worden aan de derdebetalersregeling.²⁴ Dit betekent dat de gedetineerde enkel het remgeld zal moeten betalen aan de zorgverlener in plaats van het hele bedrag te moeten voorschieten.
- Ten tweede kan er gekeken worden naar het systeem van de *verhoogde tegemoetkoming*.²⁵ Het recht op verhoogde tegemoetkoming zorgt ervoor dat men een lagere persoonlijke bijdrage moet betalen voor de meeste medische verzorgingen.

²³ De voorwaarde om dezelfde hoofdverblijfplaats te hebben geldt niet voor drie categorieën: 1) de feitelijk of van tafel en bed gescheiden partner met recht op gezondheidszorg via de gerechtigde 2) de echtgenoot die omwille van het beroep dat hij uitoefent, wettelijk verplicht is een andere hoofdverblijfplaats te nemen dan de feitelijke en 3) de kinderen..

²⁴ KB 18 september 2015 tot uitvoering van artikel 53, § 1 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de derdebetalersregeling, BS 23 september 2015.

²⁵ Art. 37 § 19 GVU-wet.

Hierbij zouden de huidige algemene regels kunnen worden toegepast en zou het systeem enkel kunnen worden toegekend aan de gedetineerde, de partner en de personen ten laste indien het gezinsinkomen niet boven een bepaalde drempel ligt. Dit betekent dat een inkomensonderzoek zou moeten gebeuren, hetgeen een aanzienlijke administratieve last voor de ziekenfondsen met zich meebrengt. Anderzijds zou men ook kunnen kiezen voor een automatische toepassing van de verhoogde tegemoetkoming vanuit het idee dat gedetineerden weinig inkomsten hebben. Dit automatische recht zou kunnen worden uitgebreid naar het gezin van de gedetineerde, maar dit is niet te verkiezen aangezien aan dit recht nog andere voordelen verbonden zijn (vb. voordelen mbt gemeentetaksen).

- Ten derde wijzen we, naast de derdebetalersregeling en het recht op verhoogde tegemoetkoming, op de toepassing van de maximumfactuur (remgeldteller): eenmaal een bepaald bedrag aan remgeld betaald werd, zal vanaf dat ogenblik het remgeld ook automatisch 100% terugbetaald worden door de ziekteverzekering. Iemand die recht heeft op verhoogde tegemoetkoming heeft automatisch recht op de toepassing van de maximumfactuur (de zogenaamde sociale maximumfactuur). Daarnaast bestaat ook de inkomensmaximumfactuur waarbij het gezamenlijk inkomen van deze personen wordt in beschouwing genomen om te bepalen of men de remgeldteller kan toepassen.

Inloed van strafuitvoeringsmodaliteiten?

De dekking van gezondheidszorg voor veroordeelden die een strafuitvoeringsmodaliteit verkrijgen is vandaag niet coherent geregeld. Bij een volledige toepassing van het systeem van de algemene ziekteverzekering, zal de verschillende behandeling niet langer opduiken.

Steeds zal nagegaan moeten worden hoe de veroordeelde verzekerd kan zijn via de algemene ziekteverzekering. Verschillende mogelijkheden zijn denkbaar:

- De veroordeelde is verzekerd als beroepsactieve persoon. Hij kan bijvoorbeeld via de hoedanigheid van werknemer een recht openen. Het idee dat de veroordeelde met een strafuitvoeringsmodaliteit aan de slag gaat, past ook in het ruimer idee van re-integratie. Wel kan het gebeuren dat de tewerkstelling van een beperkte omvang is, waardoor de minimumbijdrage niet bereikt zal worden. Door een gelijkstelling van de periode van detentie (waarbij onder detentie

ook de periode valt waarin men geniet van strafuitvoeringsmodaliteiten), kan dit probleem worden verholpen.

- De veroordeelde wordt gelijkgesteld met een beroepsactieve persoon. Via een strafuitvoeringsmodaliteit kan de gedetineerde beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, zodat hij ook in de categorie van 'gecontroleerde werklozen' geplaatst kan worden en ziekteverzekerd kan zijn. In detentie is deze mogelijkheid uitgesloten, aangezien men geacht wordt niet beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Andere mogelijke categorieën van gelijkgestelden zijn o.a. arbeidsongeschikten, gepensioneerden of niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Voor deze is er geen bijdragebetaling vereist.
- De veroordeelde kan uiteraard ook aansluiten op basis van zijn hoedanigheid als ingezetene. Weliswaar is in dat geval een inkomensgemoduleerde bijdrage vereist, maar net zoals in detentie kan een vermoeden gelden dat ook in geval van een strafuitvoeringsmodaliteit men onvoldoende inkomen beschikt. Men is dan vrijgesteld van de persoonlijke bijdrage.
- De veroordeelde kan ziekteverzekerd zijn als persoon ten laste, indien hij dezelfde woonplaats heeft als de gerechtigde.

Indien men er zou voor kiezen om betaling van remgeld te behouden, zou ook voor veroordeelden met strafuitvoeringsmodaliteiten het systeem van verhoogde tegemoetkoming en de maximumfactuur toepassing vinden. De strafuitvoeringsmodaliteiten moeten niet tot een automatische toekenning van een recht op verhoogde tegemoetkoming leiden. Indien men geniet van een strafuitvoeringsmodaliteit is het immers eenvoudiger om een (degelijk) inkomen te verwerven, waardoor de belangrijkste legitimatiegrond voor het recht op verhoogde tegemoetkoming komt te vervallen. Ook zal door middel van een strafuitvoeringsmodaliteit de veroordeelde zich vaker (of altijd) bij het gezin bevinden, waarbij het nog logischer is dat men niet naar de individuele situatie van de veroordeelde kijkt, maar een beoordeling maakt op basis van het gezinsinkomen.

Om incoherentie en administratieve moeilijkheden (gezien de mogelijke schorsing of intrekking van strafuitvoeringsmodaliteiten) te vermijden, kan er dus best gekozen worden voor een eenduidige aanpak, waarbij dezelfde regels gelden inzake terugbetaling en dekking.

Gedetineerden zonder wettig verblijf

Personen zonder wettig verblijf kunnen niet aansluiten bij de ziekteverzekering. Aangezien de dekking door de FOD Justitie is weggefallen, kan er gekeken worden naar het systeem DMH, dat voor mensen zonder wettig verblijf in de vrije samenleving ook al van toepassing is. De zorg die verleend wordt onder het systeem DMH is gebaseerd op de zorg die gedekt wordt door de verplichte ziekteverzekering. In principe zal de toepassing van dit systeem in de praktijk dus niet leiden tot een verschillende behandeling van gedetineerden op basis van hun verblijfsstatus.

Het sociaal onderzoek naar behoeftigheid en noodzakelijke medische zorg is normaal de taak van het OCMW van de gemeente waar de gevangenis is gelokaliseerd. In geval van detentie lijkt het echter onevenredig dat het OCMW van het grondgebied waarop de persoon verblijft, bevoegd is, aangezien in dat geval OCMW's die zich bevinden op het grondgebied van een gemeente met een penitentiaire inrichting, zwaar belast worden. Hier bestaan een aantal mogelijke oplossingen voor. Tijdens de bestaande verplichte medische consultatie die gebeurt binnen de eerste 24 uur van detentie zou de noodzakelijke zorg kunnen worden bepaald. Daarnaast zou de sociale dienst van de gevangenis die de gedetineerde ziet binnen de eerste 4 dagen van detentie, de informatie rond de financiële middelen kunnen inwinnen. Ten slotte zou men in detentie ook kunnen beslissen om te werken met een vermoeden van behoeftigheid.

Piste 2: Behoud van hoedanigheid op ogenblik van aanvang van detentie

Een tweede mogelijke piste is dat men de hoedanigheid die de gedetineerde heeft op het ogenblik waarop hij in detentie wordt genomen 'bevriest' gedurende de detentie, zodat de ziekteverzekering behouden kan blijven. Het onderliggende idee is dat de detentie zonder invloed blijft voor de ziekteverzekering. De ziekteverzekering dekt het risico op gezondheidszorg, waarbij men voorziet in uitkeringen die de kosten van gezondheidszorg dekken. Indien er een probleem ontstaat met betrekking tot de (mogelijkheid tot) arbeid, bijvoorbeeld door detentie, zou dit niet mogen raken aan het recht op ziekteverzekering.

Gedetineerden met wettig verblijf

Er zijn een aantal nadelen aan deze piste verbonden:

- Coherente regels zijn moeilijk

Ten eerste zullen er regels moeten worden opgesteld

welke hoedanigheid precies dient 'bevroren' te worden. Welke hoedanigheid past men bijvoorbeeld toe op een werknemer die 5 jaar aan het werk was maar die net voor de detentie wordt ontslagen omwille van een aantal criminele beschuldigingen? Wat met personen die geen verzekerbare hoedanigheid hadden bij aanvang van de detentie?

- Ver van de realiteit

In de praktijk leidt deze piste tot situaties waarin de verzekerbare hoedanigheid veraf kan staan van de reële hoedanigheid. Zo bijvoorbeeld stelt zich wel de vraag wat men doet indien de titel van de gerechtigde wegvalt, en de gedetineerde dus niet langer als persoon ten laste kan beschouwd worden: houdt men dan die fictie aan? Of opteert men ervoor om de gedetineerde in dat geval automatisch te laten aansluiten op basis van zijn inschrijving in het rijksregister (met opnieuw een vermoeden dat er in detentie onvoldoende inkomen is, zodat er vrijstelling van bijdrage is)? Belangrijk te vermelden is dat in de vrije samenleving een persoon ten laste actie dient te ondernemen indien de gerechtigde van wie hij ten laste is wegvalt.

Er moet in piste 2 vaak gedacht worden aan 'kunstmatige' ingrepen, waardoor men steeds verder afwijkt van de normale toepassing van de regels inzake de algemene ziekteverzekering. Dergelijke constructies vallen dus moeilijker te rijmen met het normaliseringsbeginsel. In de praktijk zal het uiteindelijk ook leiden tot de creatie van dermate veel uitzonderingen op het idee van het bevroren van de hoedanigheid, waardoor het principe natuurlijk aan kracht zal inboeten.

- Onduidelijkheid bij verzekerbaarheid NA detentie

Verder moet er ook gedacht worden aan de invloed van de tweede piste op de verzekerbaarheid na detentie. Indien de gedetineerde vrijgelaten wordt, zal er een periode van verzekerbaarheid aanbreken waarbij men in het referentiejaar in detentie zat. Gaat men in dat geval nagaan of de bijdragen werden betaald op basis van de minimumbijdrage die vastgesteld werd in dat referentiejaar? Of gaat men nog steeds de bijdragen beoordelen in het licht van de minimumbijdrage van het referentiejaar waarin de detentie werd aangevangen (aangezien toen de hoedanigheid 'bevroren' werd)?

- Vaak maat voor niets

Tot slot moet opgemerkt worden dat de hoedanigheid bevroren vaak ook een maat voor niets is. Enerzijds is men immers vaak maar voor een korte periode gedetineerd, waardoor men met de normale

toepassing van de principes van de algemene ziekteverzekering (zoals beschreven in de eerste piste) dus al een heel eind komt. Anderzijds mag ook niet over het hoofd gezien worden dat velen bij aanvang van detentie niet in orde zijn met hun ziekteverzekering en er daardoor ook geen hoedanigheid (en recht op gezondheidszorg) is die bevroren kan worden.

Invloed van strafuitvoeringsmodaliteiten

Indien de veroordeelde kan genieten van een strafuitvoeringsmodaliteit, kan de vraag gesteld worden in welke mate de hoedanigheid van voor aanvang van detentie aangehouden moet worden. De veroordeelde zal zich immers terug in de vrije samenleving kunnen begeven, waardoor er een grotere fictie kan ontstaan in vergelijking met de werkelijke situatie van de veroordeelde. Hierbij kan gedacht worden aan de veroordeelde die geniet van een strafuitvoeringsmodaliteit en aan de slag kan als werknemer.

Men kan er daarom ook voor opteren om de veroordeelde die geniet van een strafuitvoeringsmodaliteit toch te laten genieten van de volle toepassing van de algemene ziekteverzekering. Hierbij stellen zich echter wel twee moeilijkheden. Allereerst creëert men een situatie waarbij voor veroordeelden met strafuitvoeringsmodaliteiten andere regels worden toegepast dan voor de effectieve gedetineerden. Gezien het feit dat strafuitvoeringsmodaliteiten geschorst kunnen worden of herroepen, zou dit onnodige administratieve werklast met zich mee kunnen brengen.

Bovendien brengt niet elke strafuitvoeringsmodaliteit dezelfde mate van vrijheid tot stand, waardoor in het ene geval de veroordeelde zich nog steeds vaak 'in detentie' bevindt, en in het andere geval de veroordeelde volledig buiten de gevangensmuren staat. Wanneer men enkel bij de effectieve detentie de hoedanigheid wil bevroren, zou men opnieuw een onderscheid kunnen gaan maken in de verschillende soorten strafuitvoeringsmodaliteiten. Dit komt de coherentie en eenvoud niet ten goede.

Gedetineerden zonder wettig verblijf

Voor personen zonder een wettig verblijf houdt de tweede piste in de meeste gevallen geen wijziging in: de gedetineerde die kan genieten van het systeem DMH, zal dat blijven kunnen doen tijdens de periode van detentie.

Piste 3: Creatie van aparte hoedanigheid 'verblijvende in gevangenis'

Tot slot kan een derde piste worden voorgelegd, namelijk die van het creëren van een aparte hoedanigheid 'verblijvende in de gevangenis' voor de ziekteverzekering, in artikel 32 eerste lid Ziekteverzekeringwet. Voor deze piste wordt er dus een nieuwe hoedanigheid ingevoerd op basis waarvan men gerechtigde kan zijn in de algemene ziekteverzekering. Het voordeel van deze piste schuilt in de eenduidige aanpak ervan: alle gedetineerden kunnen immers onder deze categorie geplaatst worden, ook personen zonder wettig verblijf. Een bijdragebetaling voor deze hoedanigheid moet worden vermeden, aangezien de gedetineerde vaak niet over de nodige financiële middelen zal beschikken om dergelijke bijdrage te betalen.

Ook aan dit scenario zijn echter een aantal nadelen verbonden:

- Ongelijke behandeling

Deze piste kan leiden tot situaties van ongelijke behandeling. Mensen zonder wettig verblijf in de vrije samenleving hebben geen recht op ziekteverzekering maar kunnen een beroep doen op het systeem DMH. Hierbij wordt een onderzoek naar de inkomsten uitgevoerd. Indien gedetineerden zonder wettig verblijf recht krijgen op algemene ziekteverzekering via de hoedanigheid van verblijvende in de gevangenis, zal geen onderzoek naar de financiële middelen worden uitgevoerd. Bovendien zullen ook de personen ten laste buiten de gevangenis op basis van het recht van de gedetineerde recht krijgen op ziekteverzekering. Op die manier komt er een ongelijkheid tot stand tussen gedetineerden zonder wettig verblijf en hun personen ten laste en personen zonder wettig verblijf (en hun personen ten laste) die niet gedetineerd zijn. Een mogelijkheid zou zijn om een onderscheid te maken in de gevolgen van de hoedanigheid van verblijvende in de gevangenis, al naargelang de gedetineerde al dan niet beschikt over geldige verblijfstitel, maar op die manier wordt natuurlijk afbreuk gedaan aan het grote voordeel van de nieuwe hoedanigheid, namelijk de eenduidige aanpak.






- Maat voor niets

Vele personen zijn enkel voor een korte periode gedetineerd en kunnen dus tijdens de periode van detentie verzekerd blijven. Er is dus vaak geen noodzaak aan een nieuwe hoedanigheid die bovendien nog eens onnodig veel administratieve last met zich meebrengt.

- Gevaar voor verkeerde maatschappelijke perceptie

Een aparte aanpak voor gedetineerden kan leiden tot een verkeerde maatschappelijke perceptie. Er zijn

Tabel 1: Voor- en nadelen van de verschillende pistes

Piste 1 Toepassing algemene regels	Piste 2 Bevoren hoedanigheid	Piste 3 "Verblijvend in gevangenis"
 <ul style="list-style-type: none">• Hoedanigheid kan tot 3 jaar behouden blijven• Hoedanigheid "ingezetene" als vangnet (bijdrage vrijstellen en inschrijving RR)• DMH voor personen zonder wettig verblijf	 <ul style="list-style-type: none">• Detentie heeft geen invloed op ziekteverzekering	 <ul style="list-style-type: none">• Uniforme regel voor alle gedetineerden
 <ul style="list-style-type: none">• Coherente regels moeilijk• Ver van realiteit• Verzekerbaarheid na detentie• Maat voor niets	 <ul style="list-style-type: none">• Ongelijke behandeling personen zonder wettig verblijf in en buiten gevangenis• Mogelijke verkeerde perceptie• Maat voor niets	

* RR = Rijksregister

immers ook andere situaties te bedenken, waarvoor er gedacht kan worden aan de invoering van een nieuwe hoedanigheid binnen de algemene ziekteverzekering. Zo zou men bijvoorbeeld voor vrijwilligers of personen die werken binnen de deeleconomie ook kunnen denken aan een aparte hoedanigheid, met daaraan gekoppeld een specifieke minimumbijdrage. Tot op heden bestaan er voor deze situaties echter ook geen aparte hoedanigheden en wordt er dus gewerkt met de reeds bestaande mogelijke hoedanigheden die het recht op ziekteverzekering openen.

Invloed van strafuitvoeringsmodaliteiten?

De hoedanigheid van "verblijvende in de gevangenis" kan problematisch worden bij gedetineerden die kunnen genieten van strafuitvoeringsmodaliteiten. In welke mate wordt iemand onder een bepaalde strafuitvoeringsmodaliteit nog beschouwd als 'verblijvende in de gevangenis'? Is men enkel verblijvende in de gevangenis indien men effectief in de gevangenis verblijft? Onderscheid maken tussen

de situaties waarin de gedetineerde werkelijk in de gevangenis verblijft, en de situaties waarin hij zich buiten de gevangenis bevindt, zal opnieuw betekenen dat men inboet aan een consistente en eenduidige aanpak.

Conclusie

De eerste piste, waarbij de principes van de algemene ziekteverzekering gewoon worden toegepast op gedetineerden, is de meest valabele optie.

Aangezien door het wegvallen van de dekking door de FOD Justitie, de verzekering op basis van de hoedanigheid van ingezetene een mogelijkheid zal vormen voor het overgrote deel van de gedetineerden, is het behoud van de hoedanigheid voor aanvang van detentie (piste 2) in vele gevallen overbodig. Waar de gedetineerde niet zal kunnen aansluiten bij de algemene ziekteverzekering, wegens het ontbreken van een geldige verblijfstitel, zal de toepassing van het

systeem DMH een uitweg bieden.²⁶

Het dient daarbij opgemerkt te worden dat de eerste piste eigenlijk deels een uitvoering is van de derde piste. In de eerste piste creëert men immers ook een categorie 'personen in detentie', weliswaar niet als een afzonderlijke verzekerbare hoedanigheid, maar als een categorie van personen die vrijgesteld zijn van de persoonlijke bijdrage die gekoppeld is aan de hoedanigheid van ingezetene. Het voordeel van de eerste piste is dus dat personen in detentie een te onderscheiden categorie zullen uitmaken, zonder dat er echter afbreuk wordt gedaan aan de bestaande opdeling in hoedanigheden van de algemene ziekteverzekering en met een verminderd risico op een foute maatschappelijke perceptie. Op deze manier sluit piste 1 ook het beste aan bij de uitwerking van het normaliseringsbeginsel, dat als uitgangspunt geldt voor de overheveling van de gezondheidszorg voor gedetineerden naar de Minister van Volksgezondheid.

Voor de implementatie van de eerste piste zullen bepaalde wetswijzigingen moeten worden doorgevoerd en moeten een aantal beslissingen moeten worden genomen:

- schrappen van artikel 5 van de verordening van 28 juli 2003 tot uitvoering van artikel 22, 11° van de Ziekteverzekeringwet dat bepaalt dat de geneeskundige verstrekkingen worden geweigerd zolang de rechthebbende in een gevangenis opgesloten is of in een gesticht voor sociale bescherming is geïnterneerd;
- gelijkstelling invoeren in artikel 290 van het Koninklijk Besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet van 14 juli 1994 waarbij een periode van detentie wordt gelijkgesteld aan een periode waarvoor voldoende bijdragen betaald worden;

- beslissen wie het lidgeld voor de aansluiting bij het ziekenfonds zal betalen of alle gedetineerden aansluiten bij de Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering;
- al dan niet toepassen van een automatische vrijstelling van de bijdrageverplichting gekoppeld aan de hoedanigheid van ingezetene;
- al dan niet verplicht toepassen van de derdebetalersregeling (en deze verplichting desgevallend inschrijven in het KB van 18 september 2015 betreffende de derdebetalersregeling);
- remgeld (na toepassing van de bestaande regels ivm de verhoogde tegemoetkoming) al dan niet ten laste van de gedetineerde laten.

Er zijn ook nog een aantal randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de eerste piste. Zo is het cruciaal dat gedetineerden de registratie in het Rijksregister behouden. Sociale diensten van gevangenissen maar ook de administratieve diensten van de steden en gemeenten moeten hier attent op worden gemaakt. Daarnaast is een optimale communicatie tussen de verschillende betrokken diensten ook noodzakelijk: de ziekenfondsen moeten een duidelijk zicht hebben op wanneer de periode van detentie start en eindigt. Ten derde is een uniforme en coherente aanpak van de strafuitvoeringsmodaliteiten nodig om verwarring en administratieve hinder te vermijden. De wetgeving zou ook moeten afstappen van de regeling via omzendbrieven en collectieve brieven. Dit zou tot een grotere transparantie leiden en zou duidelijkheid scheppen over de afdwingbare rechten voor gedetineerden met betrekking tot gezondheidszorg.

²⁶ *Opgelet: er is een politieke tendens om te sleutelen aan de omschrijving 'dringende medische hulp'. Indien men effectief een andere zorg aanbiedt in het kader van het systeem DMH, ontstaat er in de gevangenissen een verschil in behandeling tussen gedetineerden die terugbetaling krijgen via het RIZIV en gedetineerden die onder het systeem DMH vallen. Aangezien gedetineerden onderling in een kleine gemeenschap leven, kan dit best vermeden worden.*

Journalisten kijken naar de levenslange vrijheidsstraf: Waarom we moeten inzitten met onze gevangenen?

Arne De Jaegere, Sofie Vaes,
Machteld Libert & Bart Aerts¹

Hoe is het om een levenslange gevangenisstraf uit te zitten? Die vraag stelde een team van het één-reportagemagazine Pano aan de 106 levenslang gestraften in Vlaanderen: honderd mannen en zes vrouwen. De unieke bevraging leverde een hoge respons op en een bijzondere inkijk in het leven achter tralies van een groep ervaringsdeskundigen. "Waarom zou je nu inzitten met die criminelen?"; was een veelgehoorde reactie na de uitzending van de reportage in oktober 2017. De makers zetten hun bevindingen op een rij en leggen uit waarom zij dit thema maatschappelijk relevant vinden.

Om precies te zijn 39 jaar geleden -in juni 1979- vermoordt Horion –samen met een kompaan- in een huis in Sint-Amandsberg autohandelaar Roland Steyaert, zijn vrouw Leona Van Lancker, dochters Hilde en Anne-Marie en haar verloofde Marc De Croock. De buit is een schamele vierduizend oude Belgische franken –zo'n honderd euro- en enkele antieke voorwerpen. Horion handelt uit wraak. Hij is woedend omwille van een zware gevangenisstraf voor een overval en enkele diefstallen. Wanneer hij vrijkomt moet de familie Steyaert het bekopen. Twee jaar na de vijfvoudige moord krijgt Horion voor het hof van assisen de doodstraf. Na de afschaffing van de doodstraf werd deze straf omgezet in een levenslange gevangenisstraf.

Staf Van Eyken staat bekend als de vampier van Muizen. In die Mechelse deelgemeente bijt hij zijn slachtoffers telkens in de borsten. In 1972 wordt hij opgepakt voor drievoudige moord. Hij verkracht en vermoordt Marie-Thérèse Rosseel met een keukenmes. Hij verkracht en wurgt Lutgarde Van der Wilt. En in een put bij een verlaten fabrieksterrein dumpst Van Eyken het lichaam van Ida Smeets nadat hij haar verkracht en gewurgd heeft. Bij zijn aanhouding biecht Van Eyken ook nog tal van andere aanrandingen en verkrachtingen op.

Net als Horion krijgt Van Eyken de doodstraf. Ook voor hem werd dit later omgezet in een levenslange gevangenisstraf. Van Eyken en Horion zijn de twee langstzittende gedetineerden in ons land. Ze zitten respectievelijk 45 en 38 jaar achter tralies. Journalisten Machteld Libert en Bart Aerts hebben al vele jaren contact met hen. Over Van Eyken maakte Libert twintig jaar geleden al een radioreportage. Ze interviewde Van Eyken ook voor haar boek over de mens achter de moordenaar.² Al die jaren houdt ze contact en correspondeert ze met Van Eyken over de feiten, over schuld en boete, maar ook over het dagelijks leven achter tralies. Aerts zocht vier jaar geleden een eerste keer Horion op. Als criminoloog en journalist vroeg hij zich af wat dat betekent: levenslang in de gevangenis zitten. Tijdens verschillende ontmoetingen en in brieven vertelt Horion over zijn leven in de cel.

De vragen die bij Libert en Aerts steeds weer opduiken zijn 'wat doet een lange gevangenschap met iemand?' en 'wat moeten we aanvangen met onze langgestraften?'. Horion en Van Eyken hebben intussen al langer in de gevangenis gezeten dan ze vrij hebben rondgelopen. 'Kan je zo iemand nog wel vrijlaten?' Als het antwoord daarop 'neen' is, waarom geeft de maatschappij hen dan nog de kans om een enkelband en andere 'gunsten' aan te vragen? Vergeetput of tweede kans? Welk systeem willen we?

Na al die jaren contact, lukt het Libert en Aerts om door te dringen tot het dagelijks leven van de twee langst zittende gedetineerden. Ze krijgen toestemming om tot in hun cel te filmen. Dagenlang, van 's morgens vroeg tot 's avonds laat, brengen ze het leven achter tralies in beeld. Beide reporters spreken uitgebreid met Van Eyken en Horion. Het resultaat is een reportage in het programma Pano op één. Ook in Terzake op Canvas komt het thema aan bod. Daar ligt de focus op de eventuele vrijlating van levenslang gestraften.³

¹ Arne De Jaegere, Sofie Vaes, Machteld Libert en Bart Aerts werken als journalisten op de nieuwsdienst van de VRT.

² M. Libert, W. Damen & C. Dillen, *Ik heb een mens vermoord. Drie moordenaars vertellen*, Antwerpen, Uitgeverij Van Halewyck, 2009, 336p.

³ *Links reportages: Uitzending Pano, "Hoe lang duurt levenslang?"*, uitzending woensdag 18 oktober 2017. Te bekijken op <https://www.vrt.be/vrtnu/a-z/pano/2017/pano-s2017a12/>; *Uitzending Terzake, "Hoe lang is levenslang"*, uitzending woensdag 18 oktober 2017 (niet meer online).

Nooit meer vrij?

De laatste jaren lijkt het wel dat het voor levenslang gestraften steeds moeilijker geworden is om de gevangenis te verlaten. Terwijl de gemiddelde duur van een levenslange gevangenisstraf 12,5 jaar was voor levenslang gestraften die tussen 1975 en 2013 voorwaardelijk vrijkwamen, lijkt vandaag voor sommige gevangenen geen einde te komen aan hun straf. Meervoudig moordenaar Horion probeert al jaren tevergeefs vrij te komen. "Ik heb mijn proces gehad", zegt Horion daar zelf over. "Daar hebben ze gevraagd om de doodstraf uit te spreken. En de procureur des Konings zei: je moet er niet mee inzitten, want na een paar jaar loop je toch vrij rond. En hier zit ik nog."

Luc Robert bestudeert het thema al jaren als onderzoeker van het Nationaal Instituut Criminalistiek en Criminologie. "Gedetineerden weten niet wanneer ze juist gaan vrijkomen", zegt hij. "En zeker in het geval van de levenslang veroordeelden geldt dat: er staat niet echt een einddatum op hun veroordeling. Dus wanneer de besliser -de strafuitvoeringsrechtbank in dit geval- beslist dat zij niet aan bepaalde voorwaarden voldoen om naar buiten te mogen gaan, dan blijft men zitten. En hoe lang? Dat weet men niet." Eigenlijk is er wel een einddatum voor de straf. Het is pure Kafka. "Op het uittreksel van mijn strafregister staat als einddatum: 31 december 9999 om 18 uur", vertelt Horion. "Ze vermelden zelfs het uur. Hoe kan je nu nog meer met een mens spotten?"

Het dossier van Horion lag in 1996 klaar in Brussel. Hij zou kunnen starten met verlof. In september van dat jaar zouden de directie van Leuven-Centraal en de psychiater vergaderen. "Maar de maand voordien kwam de zaak-Dutroux aan het licht", zegt Horion. "En het was gedaan. Ze namen plots geen beslissingen meer in zware dossiers. En hier zit ik nog. Door de zaak-Dutroux. Anders was ik wellicht al vele jaren vrij." Volgens de advocaat van Horion, Jürgen Millen, duurt de calvarietoedracht van zijn cliënt al bijna twintig jaar. "Horion is een bevoorrechte getuige om de ontwikkelingen binnen justitie te zien. Oorspronkelijk was het de minister van Justitie zelf die besliste of iemand vrijgelaten werd, nadien was het de Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling en nu hebben we de strafuitvoeringsrechtbank."

Maar de weg naar de vrijheid die ons systeem voorziet, blijft voor Horion afgesloten. "De strafuitvoeringsrechtbank zal een geïndividualiseerd, geleidelijk en gefaseerd traject voorschrijven, zeker voor levenslang veroordeelden of andere heel lang veroordeelden", zegt Luc Robert van het NICC. "En dan zal een levenslang veroordeelde misschien eerst naar buiten gaan via uitgaansvergunningen en daarna pas kan een voorwaardelijke invrijheidstelling volgen."

Dat een voorwaardelijke invrijheidstelling steeds moeilijker is, merkt de advocaat van Horion al jaren. Hij verdedigt nog negen andere levenslang gestraften die vrij willen. "En dan komen we eigenlijk op de vraag: is er een groep van personen waarvan men eigenlijk zegt: die mogen nooit meer vrijkomen?" Millen geeft zelf het antwoord. "Ik ben overtuigd van wel." Horion drukt het zo uit: "Zo werkt een rechtsstaat niet. Je wordt gestraft met een doel van re-integratie. En als je iemand 38 jaar in de gevangenis laat zitten, dan geef je toe dat uw systeem faalt."

Millen gooit minister van Justitie Koen Geens (CD&V) een concrete vraag voor de voeten. "Vinden u en uw diensten dat iedereen een kans verdient of niet? Als dat niet zo is, goed, dan moet men misschien eerlijk tegen mensen zeggen: sorry uw kansen zijn voorbij."

Een uitgaansvergunning

Voor Staf Van Eyken is de situatie anders: hij heeft zich intussen verzoend met zijn leven in de gevangenis. "Omdat ik ingezien heb wat ik gedaan heb en dat is zo gruwelijk dat ik dat niet meer kan", zegt Van Eyken. "Hier binnen mijn structuur kan ik leven. Ik denk niet dat ik buiten kan leven." Ook al wil hij niet meer definitief naar buiten, Van Eyken wil wél graag af en toe één dag de gevangenis verlaten. Tussen 1985 en 2007 heeft hij dat tientallen keren mogen doen. "Het heeft me veel geholpen in mijn ontwikkeling", zegt hij. "De energie en de kracht die je er uithaalt om verder door te gaan is enorm." Walter Damen is Van Eykens advocaat. "De man is nu bijna negentig keer vrij geweest. Telkens is alles perfect verlopen. Nooit een incident, nooit een probleem. Het past ook in een overlevingsstrategie van een gevangene om toch af en toe te kunnen uitkijken naar die dag vrijheid die dan ook nog geen echte vrijheid is. En als men dat ontnemt dan zit men natuurlijk terug in een systeem van de dagdagelijkse routine van de gevangenis die vrij afstompelijk kan werken en ook uitzichtloos werkt."

Na 2007 geven de opeenvolgende ministers van Justitie Laurette Onkelinx (PS), Jo Vandeurzen (CD&V), Stefaan De Clerck (CD&V), Annemie Turtelboom (Open VLD) en Maggie De Block (Open VLD) geen toestemming meer om Van Eyken een dag vrij te laten. In februari 2016 staat minister van Justitie Geens Van Eyken wél nog eens een uitgaansdag toe. "Geens heeft de moed gehad, maar ik vond dat zijn voorgangers hun verantwoordelijkheid een stuk ontvluchtten", zegt Damen. "En ik hoop dat Geens het opnieuw doet in de toekomst. Ik weet ook zeer goed dat een groot deel van de bevolking zal zeggen: ja, die man verdient niet meer dan water en brood en laat hem maar wegrotten in de gevangenis. Maar dat is nu eenmaal niet ons systeem. Het strafstelsel is nog altijd gebaseerd op een gevangenisstraf waarbij men

eigenlijk principieel de herintegratie voorziet." En dus wil Damen dat het systeem verandert. "Ik wil aan de minister willen vragen: ontwerp een apart systeem waarbij je buiten de strafuitvoeringsrechtbank om ook een overlevingsstrategie kan hebben door bepaalde gedetineerden een aantal dagen per jaar vrij te laten onder begeleiding. Als je dat kan ontwikkelen, dan denk ik dat je een stap verder bent in ons huidig strafrechtstelsel."

Unieke bevraging

De situatie van Van Eyken en Horion is vrij specifiek. Ze zijn misschien wel uitzonderingen. Dus wou het team van Pano meer weten over de volledige populatie levenslang gestraften in Vlaanderen. Vaes, Libert, De Jaegere en Aerts stelden samen met enkele wetenschappers een uitgebreide vragenlijst op.⁴ Op het moment van onze bevraging tijdens de zomer van 2017 zaten er in Vlaanderen 106 gedetineerden vast met een levenslange gevangenisstraf: zes vrouwen en honderd mannen. Meer dan de helft van de gedetineerden wou meewerken (n = 56). Volgens Luc Robert van het NICC is het de allereerste keer dat dit op die schaal gebeurt. "Eén van de belangrijke aspecten van die bevraging is dat er een bevraging gebeurd is", zegt hij. "Dat is heel bijzonder. Alleen al om eens te horen hoe het met die groep gesteld is. Uiteindelijk zijn het ervaringsdeskundigen. Alleen zij weten wat het is om levenslang opgesloten te zijn."

We overlopen de voornaamste bevindingen van de bevraging. De oudste levenslang gestrafte is 72 jaar, de jongste 25. De langst zittende levenslang gestrafte, Staf Van Eyken, zit al 45 jaar vast. Op zes mensen na zijn het allemaal Belgen. Ze zitten bijna allemaal vast wegens moord of doodslag en het merendeel zat voor die feiten nooit eerder in de cel. En spijt, dat hebben ze bijna allemaal. Twee derde van de levenslang gestraften werkt in de gevangenis. Wie niet werkt, zegt dat er niet genoeg werk is voor iedereen en dat ze op een wachtlijst staan. Mies Beckers, directrice in de gevangenis Leuven-Centraal, wijst op het belang van werk in de gevangenis. "Het geeft een zinvolle tijdsbesteding en structuur aan hun dag, wat heel belangrijk is met het oog op een eventuele vrijlating."

Volgens Beckers is het in Leuven-Centraal uiterst zeldzaam dat iemand geen zin heeft om te werken. In Leuven kunnen gedetineerden huishoudelijk werk doen aan 0,99 tot 1,14 euro per uur. Of ze kunnen in de schrijnwerkerij gevangenismeubilair maken of krijgen opdrachten van privéfirma's. Gemiddeld verdienen gedetineerden tweehonderd euro per

maand, wie werkt voor privéfirma's krijgt gemiddeld tweehonderdtachtig euro per maand. Uit de vragenlijst blijkt ook dat de gedetineerden het werk ontzettend belangrijk vinden. Een grote groep vindt het zelf één van de meest positieve zaken in het gevangenisleven.

Tien procent van de ondervraagde levenslang gestraften zit een hele dag vast op de cel en de overgrote meerderheid vertoeft meer dan zestien uur per dag op die paar vierkante meters. Experts zijn het er nochtans over eens dat het niet goed is om gedetineerden lange dagen op een kleine cel op te sluiten. "We denken vaak dat we veiligheid creëren door ze op te sluiten in cellen, maar het tegendeel is waar", aldus professor gevangenisbeleid Sonja Snacken van de Vrije Universiteit Brussel (VUB). Snacken wijst op verschillende studies die aantonen dat hoe meer vrijheid en autonomie je aan gedetineerden geeft, hoe minder conflicten er zijn in de gevangenis.⁵ In Leuven-Centraal vallen de meeste gedetineerden onder een open-deursysteem: ze kunnen zich van 's morgens tot 's avonds vrij bewegen in hun vleugel. Maar dat is vrij uniek en atypisch.

Vorbereiding op vrijlating

Wie levenslang kreeg, kan in principe na vijftien jaar een aanvraag indienen om vrij te komen onder voorwaarden. Het is een wettelijke plicht om gedetineerden tijdens hun detentie goed voor te bereiden op zo een vrijlating. Maar meer dan de helft van de levenslang gestraften zegt dat ze zich niet goed kunnen voorbereiden op een eventuele vrijlating. Driekwart van de levenslang gestraften geeft ook aan dat ze onvoldoende psychologische begeleiding krijgen in de gevangenis. Ze willen praten over hun feiten, hun angsten en hun diagnose, maar botsen op gigantische wachtlijsten. In Leuven-Centraal bestaat er bijvoorbeeld geen drugshulpverlening, terwijl er grote problemen zijn met drugs binnen de muren. Het Centrum Geestelijke Gezondheidszorg dat gedetineerden psychologisch bijstaat, heeft in Leuven-Centraal veertien uren per week voor driehonderd gedetineerden. Er zijn wachtlijsten van drie jaar. "Iedereen doet zijn best, maar we zijn gewoon met veel te weinig", horen we vaak. "Gedetineerden worden jarenlang aan hun lot overlaten, terwijl de wet eigenlijk voorschrijft dat ze al vanaf dag één moeten worden begeleid. Volgens Robert van het NICC komen gedetineerden ook vaak terecht in een institutioneel doelhof. "Door de staatsvormingen zit hulp- en dienstverlening bij de gemeenschappen, terwijl de psychologische expertise nog altijd georganiseerd wordt vanuit het federaal gevangeniswezen [PSD]. Dat

⁴ Het betreffen Vincent Eechaudt (UGent en VUB), Stefaan Pleysier (KU Leuven) en Luc Robert (Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie).

⁵ Bijvoorbeeld: S. Snacken, "Forms of Violence and Prison Regimes. Report on a research in Belgian Prisons" in A. Liebling & S. Maruna (Eds.), *Effects of Imprisonment*, Cullompton, Willan Publishing, 2005, 306-340.

maakt het er voor gedetineerden zeker niet makkelijker op."

Meer dan de helft van de gedetineerden geeft aan dat ze geen toekomstperspectief meer hebben. De overgrote meerderheid van de levenslang gestraften die de vragenlijst heeft ingevuld, wil nog vrijkomen. Maar één derde zegt dat ze geen hoop meer heeft om ooit nog de gevangenis te verlaten. Veel gedetineerden hebben het heel moeilijk met de onzekerheid: ze weten niet wanneer ze zullen vrijkomen, blijven maar aanvragen indienen en krijgen geen duidelijkheid. "De doodstraf is humaner", klinkt het bij enkele gedetineerden. Of nog: "Een hel voor mijn kinderen en familie" en "een uitzichtloze en mensonterende vergeetput".

Uit onderzoek blijkt dat vroeger vrijkomen onder voorwaarden steeds moeilijker wordt.⁶ Bovendien werden de minimumtermijnen onlangs sterk opgetrokken. Verschillende academici pleiten dan ook voor een vaste datum waarop iemand vrij kan komen onder voorwaarden. "Dan is het zeer duidelijk voor de gedetineerde en zal iedereen ook naar die datum toewerken om de re-integratie voor te bereiden", zegt professor Sonja Snacken. Als we vragen naar de mooiste momenten in de gevangenis, hebben gedetineerden het vaak over een huwelijk in de gevangenis, een nieuwe relatie, de geboorte van een kind of het terugzien van een familielid. Maar ook simpele dingen: werken, toneel spelen en post krijgen. Iemand sprak zelfs over "de knuffel die ik ooit kreeg van een vrijwilligster". Als we vragen naar de moeilijkste momenten, horen we naast overlijdens van familieleden en het gemis van belangrijke contacten ook het inzicht in wat ze gedaan hebben en het afscheid nemen van dierbaren na een bezoek. "Het scheurt je hart in stukken."

Waarom investeren in gevangenen?

Een opsluiting in de gevangenis. Het is de zwaarste straf die je in dit land kan krijgen sinds de afschaffing van de doodstraf. Een zeer ingrijpende maatregel: je wordt uit je omgeving geplukt en wordt gedropt tussen vier, streng beveiligde muren. Criminologen zijn het er over eens: de impact van deze opsluiting op gedetineerden is enorm. Ze spreken van "detentieschade". De gedetineerden verliezen niet alleen hun vrijheid, werk en sociaal leven, maar vaak ook hun eigenwaarde en toekomstperspectief. Ze beslissen zelf niet meer wat ze aandoen, wat ze eten

en wat ze doen. Ze leven op een kleine cel waar ze vaak drieëntwintig uur per dag op doorbrengen en zijn voor alles afhankelijk van toestemmingen van de directie. "Et alors?", was bij heel wat kijkers de reactie na de uitzending van Pano. "Ze zijn toch voor iets gestraft? Laat ze maar eens goed voelen dat dat niet kan!"

Een zeer menselijke reactie. "Oog om oog, tand om tand", het is iets dat diep in ons denken verankerd zit. Sommigen kijkers kunnen ook niet begrijpen dat er sportactiviteiten georganiseerd worden voor gevangenen, dat ze boeken kunnen uitlenen of in het beste geval zelf kunnen meespelen in een gevangenistoneel. "Waarom zouden we nog investeren in die gasten?" Het antwoord is eigenlijk heel eenvoudig. Omdat ze bijna allemaal nog terug zullen komen in de samenleving, of we dat nu willen of niet. Een samenleving heeft er dus zélf ook alle belang bij om goed om te gaan met haar gedetineerden.

Even naar de kern. Waarom sluiten we mensen op in de gevangenis? Om de maatschappij te beschermen. Uit wraak. Maar ook (en in theorie: vooral) om te zorgen dat die mensen goed kunnen terugkeren naar de maatschappij. Dat laatste is geen mening of eigen interpretatie, maar een strafdoel dat verankerd staat in wetten. Onze wetgever heeft zich geëngageerd om het gevangenisstelsel zo te organiseren dat het gericht is op een goede re-integratie van de gedetineerde in de maatschappij. Een gevangenis mag dus geen vergeetput zijn waar criminelen worden gedropt om ze eens goed te laten voelen wat ze hebben aangericht, maar moet een plek zijn waar er kan worden gewerkt aan een snelle terugkeer naar de samenleving. Het is dus een wettelijke verplichting om met de gedetineerden aan de slag te gaan, om hen zo goed mogelijk te begeleiden én om hen voor te bereiden op hun vrijlating. Daarom worden er activiteiten georganiseerd voor gedetineerden, kunnen ze lessen volgen, sporten, boeken lezen, ... En daarom is het dus wél belangrijk om in te zitten met onze gevangenen.

Word je van een verblijf in de gevangenis dan ook écht een beter mens?

De overgrote meerderheid van de levenslang gestraften die we hebben ondervraagd, geeft alvast aan dat dit niet het geval is. Ze zeggen onder andere dat ze te weinig hulp krijgen en aan hun lot worden overgelaten. Ze missen een toekomstperspectief. Experts geven hen vaak gelijk. De psychische

6 T. Daems, K. Beyens & E. Maes (Eds.), *Exit gevangenis? Werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van gevangenen*, Antwerpen, Maklu, 2014; A. Bauwens, L. Robert & S. Snacken, "Conditional release in Belgium: how reforms have impacted recall", *European Journal of Probation*, 2012, afl. 1, 19-33; L. Robert, *Maxing out in prison. A study of pre-release long-term prisoners*, Leuven, onuitgegeven proefschrift, verdedigd op 18 januari 2018.

begeleiding van gedetineerden is een groot probleem. Een verhaal van te weinig mensen en te weinig middelen. De wachtlijsten zijn gigantisch. En terwijl de wet voorschrijft dat gedetineerden eigenlijk al van in het begin van hun straf moeten worden voorbereid op een eventuele vrijlating⁷, zitten ze in de praktijk jaren te wachten op een goede ondersteuning. Onderzoekers halen ook aan dat de focus in gevangenissen te vaak ligt op veiligheid. Om ontsnappingen te vermijden worden er enorme muren gebouwd inclusief prikkeldraad, camera's en bewakingspersoneel. Maar als je de wet uit 2005 leest die zegt hoe het leven "intra muros" moet worden georganiseerd, onthoud je dat er gestreefd moet worden naar zo veel mogelijk menselijkheid binnen de muren. "Maar die humaniteit moet vaak wijken voor een repressieve veiligheidslogica", horen we. "Gedetineerden worden te vaak behandeld als 'potentieel gevaarlijk', terwijl het merendeel van de gedetineerden dat eigenlijk niet is. Ze worden vaak allemaal onder dezelfde kam geschoren en vallen al te vaak onder hetzelfde, strenge veiligheidsregime. Zo worden ze gewoon gevaarlijk". En dat terwijl alle onderzoeken aantonen dat hoe meer autonomie en vrijheid gedetineerden krijgen binnen de gevangenis, hoe minder problemen er zijn. Kijk maar naar de gevangenis van Leuven-Centraal, waar er een opendeurregime is en gedetineerden zich vrij kunnen verplaatsen in het gebouw.

Professor gevangenisbeleid Snacken (VUB) ziet de Belgische focus op veiligheid ook terugkomen in de jobomschrijving van cipiers, ofwel bewakingsassistenten. "Het woord alleen al zegt dat de focus ligt op pure bewaking. In het buitenland hebben cipiers een veel actievere rol en zijn ze veel meer betrokken bij het leven van de gedetineerde. Snacken pleit dan ook voor een opwaardering van de job van "bewaarder", zoals ze het zelf graag noemt.

Experten wijzen er ook op dat té lange straffen eigenlijk niet goed zijn. Uit onderzoek blijkt dat familie en vrienden na ongeveer 8 jaar beginnen af te haken, terwijl familie één van de belangrijkste elementen is voor een goeie re-integratie. Wie na tien jaar vrijkomt, zou vrij gemakkelijk kunnen re-integreren in de samenleving, iets wat veel moeilijker wordt na veel langere straffen. En toch zien we dat er in ons land steeds vaker langer wordt gestraft. Het wordt ook steeds moeilijker om voorwaardelijk vrij te komen. De man op straat begrijpt trouwens ook vaak niet dat een gedetineerde vroeger mag vrijkomen. Mensen denken vaak: "hoe langer we ze binnenhouden, hoe beter we de maatschappij beschermen". Wetenschappers zijn het er over eens: het tegendeel is waar. En toch werden de minimumtermijnen om voorwaardelijk vrij te

kunnen komen onlangs nog opgetrokken. U weet wel, die wet die toenmalig minister van Justitie Turtelboom invoerde na de voorwaardelijke invrijheidsstelling van Michelle Martin (en de heftige reacties op die vrijlating).

Weg met de gevangenis?

Pleiten voor een humaner gevangenisregime, het is vaak vechten tegen de bierkaai. Ook politici beseffen dat dit electoraal niet interessant is. Opnieuw: de publieke opinie is doorgaans zeer hard voor onze gevangenen. En toch opnieuw wetenschappelijke consensus: hoe beter we ze behandelen, hoe kleiner de kans dat ze na hun vrijlating zullen hervallen. Typevoorbeeld is natuurlijk de landen in Scandinavië. Beter gevangenen waar gedetineerden verantwoordelijkheden kregen, een duidelijk traject afleggen én... zeer lage recidivecijfers en minder criminaliteit, hoewel dat het ene niet per se het gevolg is van het andere. Hoe contra-intuïtief het ook moge klinken: hoe repressiever een land zich opstelt, hoe meer criminaliteit.

"Moeten we ons dan niet radicaal durven verzetten tegen gevangenissen zoals we die vandaag in ons land kennen"? Met deze vraag deed regisseur Michaël Roskam bij de lancering van "Le Fidèle" heel wat stof opwaaien. Hij haalde de mosterd bij Hans Claus, de gevangenisdirecteur van Oudenaarde en oprichter van VZW De Huizen. De VZW wil de grote, grijze, uniforme gevangenissen vervangen door honderden kleinschalige detentiehuizen die dicht staan bij de samenleving. Omdat de gebouwen zoals we ze vandaag kennen niet aangepast zijn aan het doel van een straf: iemand voorbereiden om zo snel mogelijk terug naar de samenleving te kunnen keren. Ieder detentiehuis is anders en gedetineerden krijgen een aanpak op maat. De voorstellen worden warm onthaald door tal van academici, maar kunnen in de politieke wereld niet altijd op evenveel bijval rekenen. Minister van Justitie Geens staat achter het idee, maar ziet de kleinschalige detentiehuizen vooral op het einde van de straf. Hij wil begin 2019 twee transitiehuizen kunnen openen. "Een goed begin, helemaal niet nieuw: in het buitenland bestaat het al meer dan vijftig jaar en het is natuurlijk niet wat VZW De Huizen voorstelt", aldus Snacken. Humane detentie op maat, het is een debat dat volgens veel mensen uit het veld veel te weinig wordt gevoerd en al te vaak wordt afgeblokt door oneliners die eigenlijk niet blijken te kloppen. Hoe we omgaan met onze gevangenen is dus wél een zaak van ons allemaal.

⁷ Noot van de redactie: De artikelen in de Basiswet (2005) die betrekking hebben op de individuele detentieplanning onder andere met oog op de voorbereiding van de re-integratie in de vrije samenleving zijn tot op heden nog niet in werking getreden.

Het verlengd penitentiair verlov als nieuwe maatregel in strijd tegen de overbevolking; of is de tijd rijp voor een mentaliteitswijziging?

Olivier Varkas¹

De overbevolking in de Belgische gevangenis is een oud zeer. Een probleem dat sinds de jaren tachtig het penitentiair beleid in België domineert. Diverse maatregelen zoals het bouwen van nieuwe gevangenis, het bouwen van forensisch psychiatrische centra, het invoeren van het elektronisch toezicht in 2000, het automatisch toekennen van een voorlopige invrijheidstelling aan gedetineerden met een straf beneden de drie jaar effectief en het tijdelijk huren van de gevangenis te Tilburg brachten geen/weinig zoden aan de dijk. De overbevolking blijft te hoog.² Een nieuwe maatregel werd sinds 07 juli 2017 ingevoerd door het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) om de overbevolking verder te bestrijden; het verlengd penitentiair verlov (VPV). Praktisch houdt de maatregel in dat bepaalde categorieën van gedetineerden die reeds over penitentiair verlov (PV) beschikken, afwisselend een week thuis en een week in detentie kunnen verblijven. De vraag is of we in het kluwen van penitentiaire maatregelen nog nood hadden aan een nieuwe ingrijpende maatregel; een maatregel die trouwens stokken in de wielen steekt bij de werking van verschillende penitentiaire diensten en rechterlijke instanties. De kritiek uit verschillende hoeken op het verlengd penitentiair verlov blijft dan ook niet uit. Men kan zich de vraag stellen of er geen oplossing kan gezocht worden binnen de reeds bestaande diensten/wetten en maatregelen.

Om de invoering van het VPV historisch te plaatsen moeten we teruggaan naar de laatste lange staking in de gevangenis van april/mei 2016. Deze kwam ten einde op 30 mei 2016 toen een protocol van akkoord werd ondertekend door Minister

Koen Geens en de vakbonden.³ Een belangrijke voorwaarde om de staking te beëindigen, was om het aantal gedetineerden onder de 10 000 te krijgen tegen eind juni 2017. Lange tijd zag het ernaar uit dat dit ging lukken, maar toch steeg het bevolkingsaantal opnieuw. Tussen september 2016 en juni 2017 is de gevangenispopulatie van 10 200 naar 10 800 gedetineerden gestegen: terwijl er in de gevangenis van Vorst en Merksplas 400 plaatsen verdwenen. Naast de dreiging voor nieuwe vakbondsacties, bestond eveneens de dreiging om op Europees niveau een veroordeling op te lopen wegens de inhumane behandeling van gedetineerden in overvolle gevangenis.

In juni 2017 zette de minister tenslotte alles op alles om de gevangenisbevolking naar beneden te krijgen met als doel een veroordeling door het Europees Comité voor Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) en nieuwe stakingen in de gevangenis te vermijden. Uitzonderlijke situaties vragen om uitzonderlijke maatregelen, waarbij het verlengd penitentiair verlov eind juni 2017 werd aangekondigd en reeds ten uitvoer werd gebracht op 7 juli 2017. Veel tijd om zich voor te bereiden kregen de penitentiaire inrichtingen dus niet. De invoering van VPV ging gepaard met het aanpassen van de criteria voor de voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden met een vrijheidsstraf van drie jaar of minder. Er kwamen ook beloftes tot meer gevangenis capaciteit in de reeds bestaande inrichtingen.⁴

Deze nieuwe maatregelen konden niet vermijden dat op 13 juli 2017 het Europees Comité voor Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) een openbare verklaring betreffende België aflegde. Als men weet dat

¹ Maatschappelijk assistent, Criminoloog, ik schrijf dit artikel in eigen naam.

² Snacken, S. en Beyens, K., "Het Belgische beleid ten aanzien van de gevangenisstraf en haar alternatieven" in K. Beyens en S. Snacken (eds.), *Straffen: Een penologisch perspectief*, Antwerpen, Maklu, 2017, 113-131.

³ KG (30/05/16) '4 van de 6 vakbonden ondertekenen akkoord met Geens', <http://www.koengeens.be/mens/2016/05/30/> [Consultatie: 02/03/18].

⁴ VHN (23/06/17) 'Alles op alles om overbevolking tegen te gaan, gevangene weekje thuis, weekje in de cel' in de *Standaard Online*, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170623_02939986 [Consultatie: 01/03/18].

het CPT maar in uitzonderlijke gevallen naar het middel van de openbare verklaring grijpt waarbij Turkije (1992, 1996), Rusland (2001, 2003 en 2007), Griekenland (2011) en Bulgarije (2015) België voorgingen, dan kunnen we toch zeggen dat de situatie ernstig is.⁵

De wet op de externe rechtspositie van 17 mei 2006 zorgde ervoor dat bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten, die voorheen via ministeriële omzendbrieven werden geregeld, binnen een wettelijk kader werden geplaatst. Hierbij vallen de uitgaansvergunning en het penitentiair verlof onder het standaardregime van de gedetineerde en onder de bevoegdheid van de minister van justitie. In de praktijk beslist de Directie Detentiebeheer (DDB) tot toekenning of weigering van deze modaliteiten.⁶ Het VPV kan niet los gezien worden van het PV. Het VPV wordt niet opgenomen in deze wet en betreft een maatregel van 20 juni 2017 die uitgaat van het DG EPI. Niet de Directie Detentiebeheer maar wel de gevangenisdirecteur beslist tot toekenning van het VPV. Deze kan dit enkel doen nadat de DDB reeds zijn akkoord gaf tot toekenning van PV.

Praktisch verloopt de procedure tot toekenning van penitentiair verlof als volgt: de gedetineerde kan één jaar voor zijn toelaatbaarheidsdatum van de voorwaardelijke invrijheidstelling een aanvraag PV indienen via de griffie van de gevangenis.⁷ PV heeft tot doel het isolement van de gedetineerde te doorbreken en de familiale, affectieve en sociale contacten in stand te houden. Daarnaast is het gericht op de bevordering van de sociale re-integratie van de veroordeelde. Deze modaliteit maakt deel uit van het standaardregime van de gedetineerde en kan dus enkel geweigerd worden indien er tegenaanwijzingen zijn die niet kunnen worden ondervangen door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Men dient rekening te houden met drie tegenindicaties: het risico op onttrekking aan de verdere strafuitvoering, het risico op het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten en het risico op het lastigvallen van de slachtoffers.⁸ Om na te gaan of er sprake is van een adequaat opvangmilieu wordt doorgaans op vraag van de directeur een maatschappelijke enquête opgevraagd aan, en opgemaakt door, het justitiehuis. De aanvraag van de gedetineerde wordt samen met een directie-

advies, verslag van de psychosociale dienst en de maatschappelijke enquête overgemaakt aan de DDB. De DDB heeft veertien werkdagen de tijd om een beslissing te nemen. Deze veertien werkdagen kunnen verlengd worden met zeven werkdagen indien er bijkomende informatie nodig is.⁹ Bij toekenning kan de gedetineerde gedurende driemaal zesendertig uren per trimester de gevangenis verlaten.¹⁰ De DDB beslist hierbij aan welke geïndividualiseerde voorwaarden betrokkene zich dient te houden.¹¹

Om daarna over te gaan tot de toekenning van VPV dient de gevangenisdirecteur zich te verzekeren van de haalbaarheid van de maatregel. Hierbij dient nagegaan te worden of het opvangmilieu akkoord gaat met het lange verblijf en betrokkene over de nodige middelen beschikt om deze week te overbruggen. Daarnaast dient een eerste verlofblok van driemaal zesendertig uren een goed verloop te hebben gekend. De gedetineerde dient akkoord te gaan met het VPV waarbij dezelfde geïndividualiseerde voorwaarden gelden als tijdens zijn PV. Tenslotte mag hij niet naar het buitenland gaan, tenzij de gevangenisdirecteur hier anders over beslist. De gevangenisdirectie brengt de Procureur des Konings op de hoogte van de toekenning van de maatregel. De gevangenisdirecteur dient ook rekening te houden met een aantal uitsluitingscriteria. Gedetineerden die veroordeeld werden tot een criminele straf, zedenfeiten, feiten die betrekking hebben tot extremisme en/of een hoofdgevangenisstraf uitzitten die groter is dan tien jaar effectief, zijn uitgesloten van deze maatregel.¹²

De maatregel loopt nu iets meer dan zes maanden en vanuit diverse hoeken weerklinkt er al ernstige kritiek. Strafvueroeringsrechters lieten via de media al weten dat ze niet werden geconsulteerd bij de invoering van het VPV. Daarbovenop voelen ze zich ondermijnd in hun manier van werken. Het VPV zou gedetineerden aanzetten om hun reclasseringsplannen te laten varen en hun straf volledig uit te zitten onder dit systeem; dit om controle door een rechtbank te omzeilen. De grote mate van vrijheid en het tekort aan controlemechanismen zijn de belangrijkste pijnpunten.¹³ Maar ook uit politieke hoek liet de kritiek niet op zich wachten.^{14 15} De uitsluitingscriteria doen vermoeden dat er sprake is van discriminatie te midden

5 Breuls, L. en Robert, L., "België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het CPT", *Fatik* 2017, afl. 155, 30-31.

6 Bollen, P., "De celdeur op een kier gezet. Over de toekenning van penitentiair verlof en uitgaansvergunningen" in B. Mine en L. Robert (eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier*, Antwerpen, Maklu, 2014, 159.

7 Art. 7 Wet op de Externe Rechtspositie.

8 Art. 5 en 7 Wet op de Externe Rechtspositie.

9 Art. 11§3 Wet op de Externe Rechtspositie.

10 Art. 6 § 1 en § 2 Wet op de Externe Rechtspositie.

11 Art. 11§3 Wet op de Externe Rechtspositie.

12 Meurisse, H., *Interne nota, betreft: Verlengd penitentiair verlof*, Brussel, 20 juni 2017, 1-4 (dienstnota).

13 KSN (25/09/17) 'Een week cel een week thuis' in *De Morgen*.

14 IVDE (06/01/18) 'Weekje cel, weekje vrij: dat kan beter' in *HLN*.

15 JVT (06/01/18) 'Geens neemt onverantwoorde risico's met verlengd penitentiair verlof' in *de Standaard Online*, <http://www.standaard.be/artikel> [Consultatie: 06/01/18].

de strafuitvoering.¹⁶

In een vorige editie van Fatik gaf advocaat Jürgen Millen in zijn artikel reeds heel wat bedenkingen en praktische moeilijkheden aangaande het VPV.¹⁷ De vele bedenkingen zijn terecht, waardoor ik graag verwijs naar dit artikel om niet nodeloos de inhoud van het artikel te moeten kopiëren. Zijn kritieken kunnen als volgt worden opgedeeld:

1. Het VPV zorgt voor een minachting voor alle actoren binnen het gevangeniswezen waarbij het VPV hun (wettelijk bepaalde) afweging dwarsboomt.
2. Het VPV zorgt voor een bedreiging voor de strafuitvoeringsmodaliteiten toegekend door de SURB (maar ook deze toegekend door de gevangenisdirectie bij gevangenisstraffen onder de drie jaar effectief). Hierbij krijgt de gedetineerde de keuze om tot zijn strafeinde onder het regime van VPV te blijven (al dient hij zich dan wel te houden aan de voorwaarden die door de DDB werden opgelegd voor zijn PV).
3. Het VPV zorgt ervoor dat de plotse vrijheid mogelijks de reclasseringsplannen dwarsboomt en het stapsgewijs uitwerken van een reclassering via uitgaansfaciliteiten- en strafuitvoeringsmodaliteiten niet langer tot de opties behoort. Het VPV heeft daarbij maar één doel: de overbevolking van de gevangenis tegengaan.
4. Het VPV zorgt voor ongelooflijke praktische rompslomp (arbeid, kantine, kledij, opleiding, begeleiding, sport, enz.) waarbij Millen terecht de vergelijking maakt met het binnen- en buitengaan in een hotel. Veroordeelden onder een VPV-maatregel kunnen semi-gedetineerden genoemd worden.

Millen geeft ten slotte aan dat onderzoek op lange termijn zal uitwijzen hoe succesvol het VPV is en wijst op het feit dat de maatregel vatbaar is voor zeer veel kritiek. Hij ziet hierbij heil in de inwerkingtreding van de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter.¹⁸

Aanvullend op deze kritiek willen we vermelden dat de DDB bij toekenning van PV een inschatting dient

te maken van de wettelijke tegenindicaties rekening houdend met de duur van een PV (twee dagen, één nacht); niet met de duur van een VPV (van donderdag tot donderdag). Tijdens dit PV kan het opvangadres als voldoende controlerend worden aanzien; maar er dient geen rekening gehouden te worden met het feit dat hetzelfde opvangadres één week controle/structuur zou moeten voorzien.

Maar de belangrijkste kritiek is dat de minister zichzelf een bevoegdheid heeft toegekend die eigenlijk aan de rechterlijke macht toebehoort. Enkel een rechter kan de strafuitvoering ingrijpend veranderen (elektronisch toezicht, beperkte detentie, voorwaardelijke invrijheidstelling, enz.). De minister heeft de mogelijkheid om uitgaansvergunningen of penitentiair verlof toe te kennen gezien deze modaliteiten de strafuitvoering niet ingrijpend veranderen. Bij het invoeren van het VPV heeft de minister een nieuwe modaliteit gecreëerd. Het betreft een modaliteit die niet voorzien is door de Wet op de Externe Rechtspositie van 17 mei 2006 waarbij elk parlementair debat werd vermeden. Indien de wetgever dergelijke (ingrijpende) maatregel had voorzien dan had hij deze aan de rechterlijke macht (SURB) gegeven en niet aan de uitvoerende macht (minister van justitie).¹⁹ Ook de naamkeuze 'Verlengd penitentiair verlof' strooit zand in de ogen: deze modaliteit heeft nog weinig gelijkenissen met het penitentiair verlof zoals voorzien in de wet op de externe rechtspositie.²⁰

Ondertussen zijn ook de eerste cijfers van het VPV in de media verschenen.²¹ Het betreffen cijfers van het aantal toegekende VPV's en ook een eerder summier aantal intrekkingen/herroepingen. Men dient voorzichtig te zijn en niet overhaast conclusies te trekken uit deze cijfergegevens. Enerzijds kan een herroeping veel oorzaken hebben en is deze niet steeds het gevolg van een overtreding van voorwaarden of het plegen van nieuwe strafbare feiten. Als voorbeeld geef ik een situatie die toch regelmatig voorkomt; waarbij het wegvallen van het opvangmilieu/opvangadres zorgt voor een probleemsituatie. Hierdoor kan de man zijn PV/VPV niet meer opnemen en is men noodgedwongen om de uitgaansfaciliteit te herroepen. Er treft de veroordeelde, in deze situatie, geen schuld. Anderzijds zijn de controlemogelijkheden tijdens het VPV zodanig beperkt dat nieuwe strafbare feiten of een eventuele overtreding van de voorwaarden pas op langere termijn aan het licht zullen/kunnen komen. Zonder in doemdenken te

16 oipBelgique (25/06/17) 'Cell-Sharing: ou une nouvelle preuve du manque de cohérence dans l'exécution des peines' Observatoire international des prisons (section belge), <http://oipbelgique.be/fr/?p=511> [Consultatie: 02/03/18]

17 Millen J., "De inwerkingtreding van de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter: Wachten op Godot, zelfs in tijden van verlengde penitentiaire verlopen wegens overbevolking?", *Fatik* 2017, afl. 155, 7-9.

18 Millen J., "De inwerkingtreding van de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter: Wachten op Godot, zelfs in tijden van verlengde penitentiaire verlopen wegens overbevolking?", *Fatik* 2017, afl. 155, 7-9.

19 Nederlandt, O. (23/06/17) 'Time sharing dans les prisons: le ministre Geens fait fausse route (opinion)' in [http://www.lalibre.be/debats/opinions/time-sharing-dans-les-prisons-le-ministre-Geens-fait-fausse-route-\(opinion\)594ced1fcd70e30bb27e3ebb](http://www.lalibre.be/debats/opinions/time-sharing-dans-les-prisons-le-ministre-Geens-fait-fausse-route-(opinion)594ced1fcd70e30bb27e3ebb) [Consultatie: 02/03/18].

20 oipBelgique (25/06/17) 'Cell-Sharing: ou une nouvelle preuve du manque de cohérence dans l'exécution des peines' Observatoire international des prisons (section belge), <http://oipbelgique.be/fr/?p=511> [Consultatie: 02/03/18].

21 IVDE (06/01/18) 'Weekje cel, weekje vrij: dat kan beter' in HLN.

willen vervallen, is het ook niet onrealistisch om te stellen dat bepaalde overtredingen nooit het daglicht zullen zien. Daarbovenop wordt het PV/VPV toegekend zonder te streven naar een nulrisico. Bij de toekenning van PV/VPV wordt gezocht naar een aanvaardbaar risico-acceptatieniveau.²² Hierdoor kunnen bepaalde overtredingen leiden tot een intrekking van de maatregel, maar toch aanvaardbaar zijn zodat op termijn de maatregel mogelijk opnieuw kan opgestart worden. Minister Geens gaf reeds aan dat er een diepgaande evaluatie volgt van de maatregel.²³ Het is ons echter niet duidelijk wanneer deze gepland staat en welke actoren zullen betrokken worden bij deze evaluatie.

Ik heb er bewust voor gekozen om in dit artikel geen cijfers te vermelden, noch van het aantal toegekende VPV's, noch van het aantal herroepingen. Het is van belang om de interne evaluatie van het VPV af te wachten. Het zou tevens fout zijn om conclusies te trekken uit beperkte informatie. Maar toch moeten we durven nadenken over de gevolgen van een positieve of negatieve evaluatie van deze, toch wel gewaagde en verregaande, maatregel. Hierdoor krijgt dit artikel een groot "Wat Als"-gehalte.

De kritiek op de nieuwe maatregel VPV is legio. Rekening houdend met de bovenstaande kritiek en zonder een grondige evaluatie af te wachten, zouden we kunnen stellen dat een stopzetting van de maatregel VPV vanzelfsprekend is. De maatregel VPV werkt de huidige gang van zaken tegen en kan maar moeilijk ingepast worden in de huidige strafuitvoering/wetgeving. Vooral de hoeveelheid ongecontroleerde vrije tijd (één week op twee) en de categorie van gedetineerden die van deze maatregel gebruik kunnen maken (tot tien jaar effectieve gevangenis), doet wenkbrauwen fronsen.

Maar indien de evaluatie eerder gunstig is en de maatregel zorgt voor de realisering van zijn doel (overbevolking aanpakken) zonder een ernstige stijging van de mislukkingcijfers, dan bestaat de kans dat deze maatregel van kracht blijft. Dit scenario roept toch het nodige scepticisme op. Op lange termijn zet deze maatregel de Wet op de Externe Rechtspositie van 2006 volledig op zijn kop. Enerzijds kunnen we vermelden dat de bevoegdheden van de minister van Justitie en de bevoegdheden van de

strafuitvoeringsrechtbanken (SURB) niet meer in het verlengde van elkaar zullen staan maar tegenover elkaar worden gezet. Hierbij krijgt de veroordeelde de keuze uit twee trajecten tijdens detentie die in grote mate van elkaar verschillen in controlemogelijkheden. De strafuitvoeringsmodaliteiten toegekend door de SURB worden in grote mate gecontroleerd door een justitie-assistent die elke (mis)stap van de reclassering overmaakt aan de SURB. De vrijlating van de gedetineerde is hierbij sterk gefaseerd en gecontroleerd.²⁴ De opgelegde controle en voorwaarden moeten worden nageleefd gedurende een proeftijd van twee tot tien jaar. Daarnaast zou de veroordeelde kunnen kiezen om via het systeem van VPV zijn straf volledig uit te zitten tot strafeinde. Hierbij gelden minimale controlemogelijkheden. De externe controlemogelijkheden beperken zich, tijdens VPV/VPV tot het eigen opvangmilieu van de veroordeelde.

Om verder te gaan, moeten we teruggaan naar de reden waarom het VPV in het leven werd geroepen. Het VPV diende op korte termijn om de noodsituatie van de overbevolking aan te pakken. De reductionistische en expansionistische maatregelen van de laatste regeringen misten hun doel. De detentieduur wordt namelijk niet alleen bepaald door maatregelen die inspelen op de achterdeur van de gevangenis, waar zowel DDB als SURB een verantwoordelijkheid dragen. Ook de instroom is belangrijk en de meeste maatregelen hebben daar geen invloed op.²⁵ De DDB stond lange tijd gekend als een dienst die een vrij restrictieve houding aannam inzake de toekenning van uitgaansfaciliteiten. Dit zorgde binnen de gevangnissen voor het onrechtstreeks vertragen van de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten. Een eerste onderzoek in 2014, uitgevoerd door het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek (NICC), bracht het probleem in kaart. Uit dit onderzoek bleek dat het voor de veroordeelde geen sinecure was om een uitgaansfaciliteit (UV & PV) toegekend te krijgen. De onderzoekers waren kritisch en de kans op een positieve beslissing na een positief directie-advies werd vergeleken met het opgooien van een muntstuk, hetzij kop, hetzij munt met een vooraf moeilijk te voorspellen uitkomst.²⁶ Verschillende onderzoeken volgden. Het

22 Milis, I., "Maatregelen in het kader van de strafuitvoering: beleidsmatige en organisatorische initiatieven die bijdragen tot een optimalisering van de processen voor 'uitgaansvergunningen en penitentiair verlof'" in B. Mine en L. Robert (eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier*, Antwerpen, Maklu, 2014, 221.

23 IVDE (06/01/18) 'Weekje cel, weekje vrij: dat kan beter' in HLN.

24 Breuls, L. en Scheirs V., "Recall to prison: het opvolgen en herroepen van strafuitvoeringsmodaliteiten" in K. Beyens en S. Snacken (eds.), *Straffen : Een penologisch perspectief*, Antwerpen, Maklu, 2017, 722-727.

25 Snacken, S. en Beyens, K., "Het Belgische beleid ten aanzien van de gevangenisstraf en haar alternatieven" in K., Beyens en S., Snacken (eds.), *Straffen : Een penologisch perspectief*, Antwerpen, Maklu, 2017, 113-131.

26 Robert, L. en Mine, B., "Kijken in de zwarte doos. Een onderzoek naar beslissingsprocessen betreffende uitgaansvergunningen en penitentiair verlof" in K. Beyens, T. Daems en E. Maes (eds.), *Exit gevangenis ? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 75-94.

naast elkaar zetten van de verschillende onderzoeken visualiseert een duidelijke stijging in het aantal positieve beslissingen na een positief directie-advies sinds 2013.²⁷ Deze onderzoeken hebben gezorgd voor een bewustmaking en hebben de dienst gewezen op hun streng beleid. Hierdoor heeft er zich een mentaliteitswijziging voorgedaan en werd er intern een andere manier van werken opgestart. In het algemeen onderging de DDB op verschillende vlakken veranderingen. Het belangrijkste resultaat was dat de toekenningsgraad van de gevraagde uitgaansmodaliteiten jaar na jaar is blijven stijgen. Dit is een belangrijke evolutie gezien de toekenning van uitgaansfaciliteiten een eerste stap is in het uitwerken van haalbare reclasseringsperspectieven. Het is tevens belangrijk om te vermelden dat ook na een grotere toekenningsgraad de cijfergegevens aangaande het laattijdig terugkeren naar de inrichting grotendeels gelijk bleven.²⁸ We aanzien deze evolutie binnen de DDB als een belangrijke evolutie en hopen dat deze op langere termijn ook een invloed zal hebben op de

toekenningsgraad van de uitgaansmodaliteiten van de SURB en onrechtstreeks ook invloed zal hebben op de overbevolkingscijfers. Op deze manier kan een snellere doorstroom van langgestrafte gedetineerden plaatsvinden.

Om af te sluiten kunnen we stellen dat een crisismaatregel als het verlengd penitentiair verlof geen plaats heeft binnen onze strafuitvoering. Om tot dergelijke conclusie te komen hoeft men de beloofde evaluatie niet eens af te wachten. De negatieve effecten van de maatregel zijn te groot. We kunnen enkel hopen dat een vlotte (maar beredeneerde) toekenning van uitgaansfaciliteiten een betere doorstroming van langgestrafte gedetineerden zal teweegbrengen zodat crisismaatregelen zoals het VPV in de toekomst overbodig zullen worden. Indien toch terug dient gegrepen worden naar nieuwe maatregelen hopen we dat dergelijke beslissingen zullen genomen worden na grondig overleg met alle betrokken partijen.

²⁷ Robberechts, J., *Delinkwentie: van binnen naar buiten. Een onderzoek naar de Directie Detentiebeheer, onuitg. Masterproef Criminologische Wetenschappen VUB, 2015-16, 60.*

²⁸ Robberechts, J., *Delinkwentie: van binnen naar buiten. Een onderzoek naar de Directie Detentiebeheer, onuitg. Masterproef Criminologische Wetenschappen VUB, 2015-2016, 62.*

Leren in de gevangenis verlegt grenzen. Een verslag van de conferentie van de European Prison Education Association

An-Sofie Vanhouche¹, Dorien Brosens²,
Liesbeth De Donder³ & Gert Hurkmans⁴

Van 16 tot 19 november 2017 vond het twejaarlijkse congres van de European Prison Education Association (EPEA) plaats in Wenen, met als centrale thema: 'Beyond Frontiers: Challenges. Opportunities. Aspirations'. EPEA is een Europese niet gouvernementele organisatie bestaande uit professionals zoals leerkrachten, vormingswerkers, gevangenisdirecties, onderzoekers, vrijwilligers en andere personen die werken rond leren in detentie.⁵ Dit Europees netwerk promoot leren in detentie vanuit de aanbevelingen van de Raad van Europa.

Tijdens deze conferentie deelden sprekers en deelnemers ervaringen over 'best practices', zagen we resultaten vanuit innovatief onderzoek en werden er nieuwe netwerken uitgebouwd. Ook Klasbak vzw, de Belgische afdeling van EPEA⁶, nam deel aan de conferentie. In dit artikel geven we enkele ontwikkelingen en de belangrijkste hoogtepunten mee. Aangezien de conferentie drie dagen duurde, bespreken we in dit artikel slechts een selectie van de behandelde thema's. We focussen voornamelijk op de EPEA en haar netwerk evenals een aantal recente ontwikkelingen op vlak van gevangeniseducatie die tijdens de conferentie in de verf werden gezet.

De visie, missie en werking van EPEA

Vooraleer we starten met een bespreking van inhoudelijke thema's, gaan we dieper in op de identiteit van de EPEA, haar doelstellingen en werking. Omdat iedereen recht heeft op educatie, formuleerde de Raad van Europa in 1989, 17 verschillende aanbevelingen om leren in detentie te promoten en te ondersteunen.⁷

EPEA schuift deze aanbevelingen naar voor als na te streven doelen in alle Europese landen. Vooreerst moeten gedetineerden toegang krijgen tot een uitgebreid aanbod leermogelijkheden. Educatie wordt breed opgevat en omvat naast klassieke lessen in klaslokalen ook beroepsopleidingen, creatieve en culturele activiteiten, sport, activiteiten die sociale vaardigheden versterken en toegang tot bibliotheken. Idealiter kunnen gedetineerden deelnemen aan educatie *buiten* de gevangenis. Wanneer zij de gevangenis niet mogen verlaten, dan dient de buitenwereld zo veel als mogelijk binnengehaald te worden. Dit betekent dat gedetineerden hetzelfde kwalitatieve aanbod (moeten kunnen) genieten als leeftijdsgenoten buiten de muren. Om dit aanbod te kunnen uitwerken, is ondersteuning van alle actoren (gaande van gevangenisdirecties, tot activiteitenaanbieders tot bewakingspersoneel) in de gevangenis cruciaal. Omdat educatie dikwijls concurreert met arbeid binnen de muren, mogen gedetineerden geen financieel nadeel ondervinden wanneer zij deelnemen aan leeractiviteiten. Uiteindelijk moedigt de Raad van Europa initiatieven aan die de brug slaan naar de buitenwereld zodat gedetineerden de gestarte opleidingen kunnen voortzetten na hun vrijlating.

Om deze doelstellingen te realiseren, zet EPEA in op verschillende domeinen: promotie van educatie in Europese gevangenissen, ondersteuning van haar leden en een uitbreiding van het netwerk. In het kader hiervan heeft EPEA het voorbije jaar bijvoorbeeld samengewerkt met Europris voor de opstart van een nieuwe expertengroep binnen deze laatstgenoemde organisatie: 'education in prison'. Door deze nieuwe werkgroep wordt het Europees managementsniveau aangemoedigd om leren in detentie op de kaart te

1 An-Sofie Vanhouche is coördinator van Klasbak vzw en verbonden aan de Vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.

2 Dorien Brosens is bestuurslid van Klasbak vzw en verbonden aan de vakgroep Educatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

3 Liesbeth De Donder is voorzitter van Klasbak vzw en verbonden aan de vakgroep Educatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

4 Gert Hurkmans is bestuurslid bij Klasbak vzw en directeur van Taxandria CVO Turnhout.

5 EPEA, www.epea.org/ (consultatie 11/01/2018).

6 Klasbak, www.klasbak.net (consultatie op 11/01/2018).

7 Council of Europe, Recommendation N° R (89) 12 of the Committee of Ministers to member states on education in prison (consultatie op 23/01/2018).

zetten.⁸ EPEA hielp bij de opstart van de expertengroep en werkt momenteel nauw samen om bestaande kennis verder uit te bouwen. Daarnaast zet EPEA ook sterk in op de bekendmaking van de International Prison Education Day op 13 oktober. Die dag benadrukt men wereldwijd het belang van educatie binnen de gevangenismuren. Verschillende initiatieven werden opgezet in Europa en de EPEA kiest telkens 1 winnaar die gratis naar de eerstvolgende conferentie mag komen. Een uitgebreid overzicht van de EPEA activiteiten is terug te vinden in hun jaarverslag.⁹

Leren in detentie: een brede invulling

Dat EPEA een brede invulling geeft aan het begrip 'educatie' komt duidelijk naar voren in het congresprogramma. Tijdens verschillende workshops werd stilgestaan bij de meerwaarde van deelname aan leeractiviteiten tijdens detentie, zowel voor gedetineerden (vb. verbetering van zelfwaarde, meer kansen op tewerkstelling), als voor de gevangenis (vb. verhoogde dynamische veiligheid) en de samenleving (vb. minder recidive). Formele educatie of trainingen waardoor gedetineerden de mogelijkheid krijgen een diploma of certificaat te behalen kwamen regelmatig aan bod, maar ook non-formele en informele leervormen kregen hun plaats. Deze leervormen leiden niet tot een diploma of certificaat, maar bieden gedetineerden wel de mogelijkheid om vaardigheden te verwerven die ze zowel tijdens als na hun detentieperiode kunnen gebruiken. Zo werd er stilgestaan bij peer educatie waardoor gedetineerden de mogelijkheid krijgen om andere gedetineerden te leren lezen en schrijven¹⁰, het transformerende karakter van muziek¹¹, de rol van kunst in het doorbreken van de *offender identity*¹², het gebruik van multimedia in gevangnissen¹³, de

mogelijkheden om gedetineerden inspraak te geven tijdens hun detentieperiode¹⁴,... Bovendien is het belangrijk dat de gedetineerdenpopulatie zeer divers is en een aantal kwetsbare groepen heeft m.b.t. participatie aan leeractiviteiten. Ook dit kwam aan bod tijdens de conferentie d.m.v. presentaties over buitenlandse gedetineerden¹⁵ en een presentatie over vrouwelijke gedetineerden.¹⁶ Men probeert op die manier praktijkmensen bewust te maken van een breed arsenaal aan leervormen die moeten ingevoerd worden in gevangnissen om de leervormen voldoende te kunnen afstemmen op de leervragen van gedetineerden. Op deze bewustwording zetten zowel de EPEA als Klasbak sterk in.

Special Interest Group: Prison-University Partnerships

EPEA richtte tijdens het congres zijn eerst 'special interest group' (SIG) op. Binnen dergelijke SIG's wil men een netwerk en expertise uitbouwen over innovatieve projecten of thema's. De eerste SIG werkt rond 'prison-university partnerships'.

In verschillende sessies bespraken professoren en docenten van verschillende universiteiten hoe ze universiteitscursussen binnenbrengen in gevangnissen.¹⁷ Er zijn verschillende manieren om dit te doen. Soms gaat enkel de betrokken professor naar de gevangenis om zijn/haar cursus te doceren, maar vaak gaan ook de universiteitsstudenten zelf mee naar de gevangenis om gezamenlijk les te volgen met studenten van de gevangenis. Voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk (V.K.) wordt dit model op grote schaal toegepast. De interactieve kaart van PUPIL (Prison University Partnerships in Learning) geeft weer welke universiteiten en gevangnissen daar samenwerken.¹⁸ In totaal bestaan er 37 projecten

8 Europris, *Education in prison*, http://www.europris.org/expert_groups/education-in-prison/ (consultatie op 11/01/2018).

9 EPEA, *Biennial Activity Report 2016-2017*, <http://www.epea.org/wp-content/uploads/Biennial-Activity-Report-Web-Final.pdf> (consultatie op 11/01/2018).

10 HOPKINS, T., *Enhancing positive self-identities and Edu-centricities in UK adult prisoners: Evaluating a peer-led reading intervention*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

11 LEE, S., TAYLOR, I., *Bridges-Using music to transform the lives of prisoners*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

12 TATIPIKALAWAN, P., BAKERMANS, T., *Art works. Breaking the offender identity*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

13 CAVALLARO, A., *The challenges and opportunities of writing across media*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

14 GARRAT, S., CHAMPION, N., GIBSON, N., *Listening to Learners: Empowering prisoners to shape, develop and improve prison education*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

15 MANGER, T., CROUX, F., ASBJORNSEN, A., BROSENS, D., DE DONDER, L., *Participation of foreign national prisoners in prison activities: Research insights from Belgium and Norway*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.; VAN ACKER, L., LEMMERS, F., BROSENS, D., *The FORINER project: Distance education for foreign national prisoners*, Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

16 ZIZIOLI, E., COLLA, E., *Beyond the borders of indifference and stereotypes: Working on the empowerment of vulnerable women in prison*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

17 SCHWAN, A., ARMSTRONG, S., KING, J., *University-Prison engagement in adult prison education: Beyond bibliotherapy and desistance theory*. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.; O'GRADY, A., LITTLE, R., BENNALLICK, M., *Establishing learning together opportunities between higher education institutions and prison institutions: what's that all about?* Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017.

18 Prison Education Trust, PUPIL, <http://www.prisonerseducation.org.uk/pupil> (consultatie op 22/01/2018).

die georganiseerd worden door 33 verschillende universiteiten in evenveel gevangenissen. Het mag dus duidelijk zijn dat men in het V.K. sterk investeert in dergelijke partnerschappen.

Tijdens de presentaties kwam sterk naar voor dat de twee studentengroepen die in eerste instantie weinig gemeen hebben, samen een leerproces doormaken. Het gaat dan enerzijds om het verwerken van de leerstof en anderzijds om het aanleren van soft skills die tijdens groepsinteracties worden bijgebracht zoals sociale en communicatieve vaardigheden. Op die manier krijgen studenten een arsenaal van vaardigheden aangeleerd. Naast de voordelen die veel docenten ontdekten in het leerproces van hun studenten, stelden zij ook moeilijkheden vast.

Het hoeft niet te verbazen dat de moeilijkheden dikwijls gelieerd zijn aan de beveiligde gevangeniscontext. Bovendien merken lesgevers dat de cursus soms als minder relevant wordt beschouwd door het gevangenispersoneel. Daarom bekijken verschillende docenten hoe ze het bewakingspersoneel kunnen betrekken bij de cursussen. In sommige projecten mag bewakingspersoneel deelnemen en ook de cursus volgen, in andere projecten onderzoekt men hoe andere universiteitsopleidingen kunnen inspelen op de noden van het penitentiair personeel.

Zo trokken bijvoorbeeld studenten kinesithérapie naar de gevangenis om personeelsleden met fysieke klachten te behandelen in het kader van hun stage. Dankzij dit soort samenwerkingen krijgen universiteiten een positiever imago binnen de muren, hetgeen de leerkanalen voor gedetineerden ten goede komt. Daarnaast was er ook aandacht voor de belangrijke overgang naar de buitenwereld.¹⁹

Het Amerikaanse project Rebound²⁰ dient als schoolvoorbeeld. Dit project informeert gedetineerden tijdens hun detentie over de mogelijkheden voor ondersteuning om een universiteitsopleiding te volgen na de vrijlating. Bovendien voorzien ze individuele begeleiding voor ex-gedetineerden die aan de universiteit studeren.

Omdat de interesse voor dit thema groeit, besliste de EPEA hierover een SIG op te richten. Deze groep laat praktijkmensen en specialisten toe om informatie uit te wisselen en van elkaars praktijken te leren. Binnenkort publiceert EPEA meer informatie over de SIG op haar website.

Op gevangenisbezoek in Oostenrijk

Na een introductie van Katharina Schwarzl ('Directorate General for the Prison Service and Preventive Detention') over educatie in Oostenrijkse gevangenissen, kregen de deelnemers van de EPEA-conferentie de mogelijkheid zelf een bezoek te brengen aan één van volgende gevangenissen: Swarzau, Gerasdorf, Simmering of Korneuburg. De gevangenissen verschillen van elkaar. Korneuburg is bijvoorbeeld een nieuwe gevangenis met plaats voor 267 mannelijke en vrouwelijke beklaagden en veroordeelden met een straf tot 18 maanden, terwijl Simmering een oude gevangenis is die enkel mannelijke veroordeelden huisvest met een straf van 3 maanden tot 5 jaar. Aangezien iedereen slechts 1 gevangenis kon bezoeken, werden vlak na het bezoek rondetafelgesprekken gehouden zodat de deelnemers hun ervaringen konden terugkoppelen en ook konden linken met de situatie in hun eigen land. Tijdens zowel de introductie van Katharina Schwarzl als de gevangenisbezoeken werd duidelijk dat Oostenrijk met een grote populatie buitenlandse gedetineerden kampt (meer dan 50%). De meeste Oostenrijkse gevangenissen beschikken over een (klein) computerlokaal dat uitgerust is met het ELIS-systeem, waardoor studenten de mogelijkheid hebben afstandsonderwijs te volgen. ELIS (E-learning im Strafvollzug) is het in Duitsland opgerichte en beveiligde e-learning platform waarop software voor leerdoeleinden wordt geplaatst. Simmering heeft daarnaast een talrijk aanbod aan beroepsopleidingen (vb. vorkheftruck, houtbewerking, schilder, metsers, kok, bakker). Net zoals in de Belgische gevangenissen hebben ook hier bepaalde gedetineerden de mogelijkheid een cursus te volgen buiten de gevangensmuren. Een groot verschil is dat gedetineerden die een cursus gestart zijn tijdens hun verblijf in Simmering maar vrij komen, de kans hebben om op cursusdagen naar de gevangenis te komen en zo hun cursus af te maken en een certificaat te behalen. Uit de rondetafelgesprekken achteraf bleek dat dit vrij uitzonderlijk is en dat België - net zoals vele andere Europese landen - deze mogelijkheid niet heeft.

Naast de gevangenisbezoeken, konden de conferentiedeelnemers ook kiezen om een bezoek te brengen aan NeuStart. NeuStart biedt ex-gedetineerden kansen om hun leven na vrijlating

19 CHAMPION, N., *University involvement in prison education. Presentatie op de tweejaarlijkse conferentie van de European Prison Education Association in Wenen, 2017*

20 *Project Rebound*, <http://www.fullerton.edu/rebound/> (consultatie op 24/01/2018)

weer op te bouwen. Deelnemers worden getraind om te werken in de transportsector, houtbewerking en fietsherstelling en staan onder supervisie van een gekwalificeerde begeleider. Daarnaast helpen ze gedetineerden ook met het uitbouwen van een (nieuw) sociaal netwerk en de zoektocht naar een woonst.²¹

Aansluiten bij het netwerk?

Kortom, de uitwisseling met andere experts tijdens dit congres was erg inspirerend en bood nieuwe

ideeën om verder aan de slag te gaan.

Wil u ook lid worden van dit netwerk en op de hoogte blijven van activiteiten rond educatie in de gevangenis? De Klasbak-nieuwsbrief biedt een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen in Vlaanderen. Naast deze gratis nieuwsbrief kan u ook lid worden van Klasbak vzw en op die manier aansluiten bij dit netwerk. Klasbak vzw is de Belgische afdeling van EPEA waardoor hun leden onmiddellijk ook lid zijn van EPEA. Ook EPEA heeft een nieuwsbrief die u op de hoogte brengt over Europese ontwikkelingen.

²¹ Neustart, <https://www.neustart.at/at/en/> (consultatie op 23/01/2018).