

Het klachtenrecht voor gedetineerden trad in werking: wat nu?

TOM DAEMS^a



Panopticon, 41 (6), 505-515
© 2020 Maklu | ISSN 0771-1409 | November 2020

^a Hoogleraar, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven (corresp.: tom.daems@kuleuven.be)

Op 1 oktober 2020 trad het klachtenrecht voor gedetineerden in werking. Ruim vijftien jaar na de publicatie van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden werd het sluitstuk van de interne rechtspositieregeling daarmee eindelijk een feit.¹ Diezelfde dag schoten de Klachtencommissies, die bij elke gevangenis zijn ingericht, uit de startblokken.² In deze bijdrage blikken we kort terug op de totstandkoming van dit klachtenrecht. We staan ook stil bij de wijze waarop dit klachtenrecht vandaag in de praktijk wordt gebracht. We sluiten af met een vijftal uitdagingen voor de toekomst van de nieuwe klachtenregeling.

1. TERUGBLIK

Laat ons eerst even terugblikken. Na zijn eerste bezoek aan ons land (in 1993) drukte het Europese antifoltercomité (CPT) België op het hart dat er dringend werk gemaakt moest worden van een rechtspositieregeling voor gedetineerden. Het CPT wees daarbij in het bijzonder naar de organisatie van een onafhankelijk toezicht op de gevangenen en een doeltreffende klachtenprocedure voor gedetineerden (CPT 1994: §§ 244-245). Midden jaren negentig leek het moment aangebroken om daar eindelijk ook werk van te maken: de Belgische Vereniging voor Criminologie organiseerde op 16 februari 1996 een studiedag over rechtspositie en beklagrecht van gedetineerden, waarin een diagnose werd opgemaakt en buitenlandse ervaringen (Duitsland, Engeland, Nederland, Frankrijk) aan bod kwamen (TUBEX, et al., 1997); in datzelfde jaar werd een omvangrijke studie afgerond over rechtsbescherming van gedetineerden (DUPONT, et al., 1996); en in juni 1996 zag de bekende oriëntatienota “Strafbeleid en gevangenisbeleid” van Stefaan De Clerck het licht, waarin o.m. werd aangekondigd dat professor Lieven DUPONT de opdracht had gekregen om het proces richting de uitwerking van een interne en externe rechtspositieregeling op gang te trekken.

- 1 Koninklijk besluit van 11 september 2019 tot wijziging van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met betrekking tot de afhandeling van klachten en bezwaar, *BS* 17 september 2019.
- 2 Dit editoriaal herneemt en bouwt verder op een aantal passages uit een eerdere bijdrage die verscheen in *De Juristenkrant* (DAEMS, 2020a).

Professor DUPONT rondde een jaar later zijn voorbereidende studie af. Hierin formuleerde hij ook concrete voorstellen rond onafhankelijk toezicht en beklagrecht. Hij liet zich daarbij sterk inspireren door onze noorderburen, die reeds sinds 1977 over een beklagregeling voor gedetineerden beschikken (DUPONT, 1998). In het eindverslag van de Commissie ‘Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden’ werd dit klachtenrecht als volgt omschreven:

‘... een specifiek op detentiesituaties georiënteerd type van laagdrempelig beklagrecht, voor een onafhankelijke instantie die bijzonder vertrouwd is met de penitentiaire praxis, en die de bevoegdheid heeft, zowel de legitieme aanspraken van de gedetineerde op het respecteren van zijn rechten en vrijheden als zijn legitieme verwachtingen dat de ten opzichte van hem genomen beslissingen beantwoorden aan de eisen van de redelijkheid en de billijkheid, daadwerkelijk te effectueren.’ (BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2001: 96-97)

De Commissie verduidelijkte dat een dergelijk beklagrecht als het ware een vorm van positieve discriminatie op procedureel vlak inhoudt voor gedetineerden. Die bijzondere behandeling kan verantwoord worden ‘... vanuit de reeds bij herhaling onder de aandacht gebrachte eigenheid van de detentiesituatie, die haar eigen behoefte aan een geëigende procedure van interne conflictbemiddeling en conflictafhandeling met zich meebrengt’ (BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2001: 97).

De beklagregeling werd uiteindelijk opgenomen in Titel VIII van de basiswet (art. 147-166), maar bleef lange tijd dode letter: bij herhaling werd aangevoerd dat eerst de andere luiken in werking moesten treden of dat de basiswet aangepast moest worden aan de penitentiaire realiteit, alvorens het klachtenrecht ingevoerd kon worden. Dit getouwtrek rond de basiswet en het almaar voor zich uit schuiven van de invoering van de beklagregeling konden de afgelopen jaren op heel wat kritiek rekenen – ook in *Panopticon* (zie bv. VANDER BEKEN, 2008; VERBRUGGEN, 2010; DAEMS, 2013; 2015).

Voor dat andere luik – het onafhankelijk toezicht op de gevangenis – leken de sterren aanvankelijk meer gunstig te staan: nog voor de behandeling van het wetsvoorstel m.b.t. de basiswet in het parlement was afgerond, werd (in 2003) bij koninklijk besluit overgegaan tot de oprichting van een Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en Commissies van Toezicht. Toenmalig minister van Justitie Marc Verwilghen riep zelfs ‘bijzondere hoogdringendheid’ in om het onafhankelijk toezicht te garanderen: de bestuurscommissies en de Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid liepen op hun laatste benen en de ‘continuïteit van extern advies en controle op de bejegening van gedetineerden’ moest verzekerd worden.³

Het leek een opsteker voor al wie het onafhankelijk toezicht een warm hart toedraagt, maar schijn bedriegt: gebrek aan ondersteuning, ondermaatse professionalisering, onvoldoende onafhankelijkheid, en het gevoel niet ernstig te worden genomen, staken stokken in de wielen. Het zorgde voor communicatieproblemen, laattijdig of nooit gepubliceerde jaarrapporten, frustratie en zelfs kribbige uitlatingen over politieke inmenging bij de samenstelling van de Centrale Toezichtsraad. Het dieptepunt werd bereikt in 2012 toen de voorzitter van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen ontslag nam. Dit werd gevolgd door de opschorting van alle activiteiten van de Raad: de Centrale Toezichtsraad was van mening

3 Verslag aan de Koning, koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *BS* 16 mei 2003.

dat hij onvoldoende onafhankelijk kon functioneren en niet ernstig werd genomen (zie bv. DAEMS & VANDER BEKEN, 2011; DAEMS & SMAERS, 2015).

Maar zelfs indien de in 2003 bij koninklijk besluit opgerichte toezichtsorganen in optimale omstandigheden hadden kunnen functioneren, dan nog zouden het grotendeels ‘tandeloze tijgers’ blijven: zo lang het beklagrecht netjes in de koelkast opgeborgen bleef, ontbrak immers die laagdrempelige procedure die het mogelijk maakt om een tand bij te steken indien de informele bemiddeling door de Commissies van Toezicht op haar grenzen botste.

Deze ontwikkelingen rond het toezicht op de gevangenen waren niet zonder gevolgen voor het beklagrecht: de wetgever voorziet immers dat de Klachten- en Beroepscommissies in de schoot van respectievelijk de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad worden opgericht. In een koud nest kan je echter moeilijk eieren uitbroeden. Tegen die achtergrond is het weinig verrassend dat de oude Centrale Toezichtsraad meermaals aan de alarmbel trok: zonder professionalisering en ondersteuning zou dit klachtenrecht een doodgeboren kind worden.

In tussentijd kreeg het onafhankelijk toezicht echter een opknapbeurt⁴ en traden de relevante bepalingen van de basiswet gevangeniswezen in werking. Op 24 april 2019 legden de leden van de nieuwe Centrale Toezichtsraad, die voortaan een dotatie ontvangt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de eed af. Er is nu ook een vast bureau dat bestaat uit twee Nederlandstalige en twee Franstalige leden van de Centrale Toezichtsraad, die hun ambt voltijds uitoefenen. Op 1 september 2019 volgden dan de nieuwbakken Commissies van Toezicht, die bij elke gevangenis in België werden opgericht. Met de hervorming van de toezichtsorganen en de inwerkingtreding van een reeks andere bepalingen van de basiswet leek de baan finaal vrij om ook het klachtenrecht, als procedureel sluitstuk van de basiswet, uit te rollen in de Belgische gevangenen.

2. KLACHTENRECHT ALS *ULTIMUM REMEDIUM*

Wat houdt het klachtenrecht in? Sinds 1 oktober 2020 kan elke gedetineerde klachten indienen tegen beslissingen die door of namens de directeur ten aanzien van hem of haar genomen werden (art. 148 basiswet). Verder kunnen gedetineerden beroep aantekenen tegen beslissingen van de directeur-generaal omtrent het individueel bijzonder veiligheidsregime (art. 118, §10 basiswet) en tegen beslissingen van de directeur-generaal inzake het bezwaar tegen de beslissing tot plaatsing of overplaatsing (art. 163 basiswet).

Binnen elke gevangenis werd een Klachtencommissie opgericht die bestaat uit drie leden van de Commissie van Toezicht en die voorgezeten wordt door een jurist (art. 31 basiswet). In het kader van de beroepsprocedure werd uit de leden van de Centrale Toezichtsraad een Franstalige en een Nederlandstalige Beroepscommissie samengesteld (art. 25/2 basiswet). Deze Beroepscommissies bestaan eveneens uit drie leden en worden telkens voorgezeten door een magistraat van de zetel. De Beroepscommissies zijn belast met de behandeling van beroepschriften ingediend (1) tegen uitspraken van de Klachtencommissies, (2) tegen beslissingen tot plaatsen in een individueel bijzonder veiligheidsregime en (3) tegen beslis-

4 Wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 30 december 2016; Wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, *BS* 18 juli 2018. Voor een bespreking van de recente *facelift* van de toezichtsorganen, zie DAEMS (2017) en VANHOUCHE & NEDERLANDT (2019). Voor meer info, zie ook de website van de nieuwe Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen: <https://ctr.g.belgium.be/>

singen die genomen worden naar aanleiding van bezwaarschriften tegen een plaatsing of overplaatsing.

De inwerkingtreding van het klachtenrecht gaat gepaard met een aantal organisatorische ingrepen: elke gevangenis beschikt voortaan over een zogenaamd 'klachtenbureau', met een specifiek e-mailadres, dat klachten in ontvangst neemt en de communicatie tussen de betrokken partijen verzorgt. Het komt de gevangenisdirectie toe om de samenstelling van dit klachtenbureau te bepalen.⁵ De Centrale Toezichtsraad voorziet dan weer in ondersteuning voor de Klachten- en Beroepscommissies: acht juristen (vier Nederlandstaligen en vier Franstaligen) vormen het secretariaat van de Klachtencommissies en bieden elk ondersteuning aan vier tot vijf Klachtencommissies.⁶ Twee juristen (één Nederlandstalige en één Franstalige) staan respectievelijk de Nederlandstalige en de Franstalige Beroepscommissie bij. Deze juristen kunnen ook geraadpleegd worden voor juridisch advies en werken mee aan een expertisecentrum binnen de Centrale Raad. Ze zullen ook zorgen voor de juridische opleiding en bijscholing van de leden van de Klachten- en Beroepscommissies (CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN, 2020a: 12). Informatie over het nieuwe klachtenrecht wordt o.m. verspreid via flyers, die in verschillende talen zijn opgemaakt (zie bv. CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN, 2020b).

Het klachtenrecht is van groot belang in het licht van de uitbouw van de procedurele rechtspositie van gedetineerden, maar het is geen wondermiddel of uitlaatklep voor alles wat misloopt in de gevangnissen. Ten eerste, het heeft enkel betrekking op beslissingen door of namens de directeur ten aanzien van een individuele gedetineerde, of het verzuim of de weigering om een dergelijke beslissing te nemen binnen een wettelijke of redelijke termijn. Feitelijkheden die geen direct verband houden met een dergelijke directeursbeslissing vallen buiten het klachtenrecht (bv. wandeling die niet proper is of eten dat koud is). Hetzelfde geldt voor beslissingen van personen die niet onder het gezag staan van de directeur, beslissingen van de behandelende arts of beslissingen waarvan de directeur enkel de uitvoering verzekert.⁷

Ten tweede, bekeken vanuit de filosofie van de basiswet gevangeniswezen situeert het klachtenrecht zich binnen een ruimere waaier aan handelingsopties: (1) preventie of voorkomen van klachten door te investeren in een respectvol detentieklimaat met ruimte voor overleg⁸ en goed onderbouwde en gemotiveerde beslissingen⁹; (2) de inrichting van een intern mechanisme van klachtenbehandeling, dat los staat van de formele klachtenprocedure¹⁰; (3) bemiddeling door de maandcommissaris in het kader van de opdrachten van de Commissies van Toezicht (art. 26, §2, 1^o en 3^o, art. 30, §3 basiswet); (4) bemiddeling door de maandcommissaris na de opstart van de klachtenprocedure, wanneer de Klachtencommissie of directeur dit zinvol acht (art. 153 basiswet); (5) klachtenbehandeling door de Klachtencommissie en eventueel beroep bij de Beroepscommissie.

5 Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020: Klachtenrecht, p. 12.

6 De Commissies van Toezicht werden hiertoe ingedeeld in vier zones, zie het organigram https://ctr.g.belgium.be/wp-content/uploads/2020/10/C.2.2.-Organigram-personeel-Organigramme-personnel_2020-NL.pdf

7 Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020: Klachtenrecht, p. 9.

8 Cf. art. 7 basiswet dat betrekking heeft op de overlegorganen.

9 Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020: Klachtenrecht, pp. 4-7.

10 Cf. 'De gevangenisdirecties worden ...verzocht om een, aan hun context aangepast klachtenafhandelingsmechanisme uit te werken dat dan vervolgens opgenomen zal worden in het huishoudelijk reglement van de gevangenis', Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020: Klachtenrecht, p. 8.

Het klachtenrecht kan dus moeilijk op eigen benen staan: een doeltreffende klachtenprocedure vereist een respectvol detentieklimaat waarin ruimte is voor gesprek, bemiddeling en informele afhandeling van klachten. Het klachtenrecht is om die reden bovenal geconcipeerd als een *ultimum remedium*: idealiter zou de formele klachtenprocedure slechts op gang getrapd mogen worden wanneer preventie tekort schiet en de wegen van bemiddeling of informele klachtafhandeling vruchteloos blijken.

3. WELKE TOEKOMST VOOR HET KLACHTENRECHT?

De opstart en de ontwikkeling van het klachtenrecht is ongetwijfeld een immense opdracht voor éénieder die betrokken partij is. Het welslagen is daarenboven afhankelijk van hoe andere hervormingsprojecten de komende maanden en jaren worden uitgerold en welke keuzes gemaakt zullen worden over de toekomst van de vrijheidsberovende straf in het sanctiepakket. We bespreken hier vijf uitdagingen en laten ons daarbij inspireren door de ervaringen met het beklagrecht in Nederland.

3.1. Over-bevraging van het klachtenrecht en over-juridisering van relaties in detentie

Zoals hierboven al gesteld is het klachtenrecht uitdrukkelijk ontworpen als een *ultimum remedium*: hoe groot is in dit verband het risico op over-bevraging van het klachtenrecht en over-juridisering van de relaties in een detentiecontext? Uit ouder Nederlands onderzoek van VAN GOUDOEVER-HERBSCHLEB (1995: 234) bleek dat er over de jaren heen sprake was van een stijgend aantal klachten: 117 (in 1977), 1290 (in 1985), 1479 (in 1988), 2323 (in 1990) en 3064 (in 1993). Die stijgende cijfers gaven midden jaren negentig geen aanleiding tot grote bezorgdheid. In zijn bijdrage voor de eerder vermelde studiedag van de Belgische Vereniging voor Criminologie stelde KELK (1997: 55) dat 'een tamelijk beperkt aantal gedetineerden' gebruik maakt van het beklagrecht. In die periode betrof het zo'n 5% van de gedetineerden, goed voor 3000 à 4000 klaagschriften op jaarbasis (KELK, 1997: 57, zie ook KELK, 2000: 194-195). Nederland keek in de periode overigens aan tegen een stijgend aantal gedetineerden en zette volop in op een uitbreiding van de gevangenis capaciteit, wat ten dele het stijgend aantal klachten zou kunnen verklaren.

Ook in eigen land baarden de ontwikkelingen bij de noorderburen ogenschijnlijk weinig zorgen. Wanneer in het eindverslag van de Commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden' het risico op een hoge werkdruk ter sprake komt, dan wordt vooral de rol die de gevangenisdirecteur hierbij vervult, beklemtoond (zie verder). Verder wordt gehamerd op het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden:

'Ook veel van de andere kritieken zijn weg te werken: via een loyale instelling ten aanzien van het beklagrecht vanuit een inzicht in het belang ervan voor de rechtspositie van de gedetineerden én voor de daarmee samenhangende rechtmatigheid van het inrichtingsbeleid, die overigens de grondslag is voor een gezond inrichtingsklimaat. Zeker is dat de invoering van een geformaliseerd beklagrecht ...alleen maar positieve effecten kan sorteren, wanneer het penitentiair personeel en de penitentiaire kaders door participatie aan de discussies over de desbetreffend tot stand te brengen regelgeving, en door voorlichting en vorming, op de receptie van een dergelijke innovatie wordt voorbereid. Ook de deskundige vorming van de te benoemen leden van de Commissie van Toezicht in het algemeen, en de leden van de Beklagcommissie in het bijzonder is daartoe van groot belang' (BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2001: 108)

Ruim twintig jaar later lijkt de puzzel echter ietwat complexer te liggen in Nederland. Terwijl het aantal gedetineerden in dalende lijn gaat (een afname van 44% tussen 2005 en 2015; zie hierover: BOONE, et al., 2020) en gevangenen de deuren sluiten, blijft het aantal klachten sterk toenemen. In 2018 werden er 21341 klachten geregistreerd. Het aantal schorsings- en beroepszaken groeide aan tot 3161 (RAAD VOOR DE STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, 2019: 46-47).

Die cijfers zetten het beklagrecht in Nederland onder druk, zo blijkt uit het rapport *Spanning in detentie*, dat einde november 2019 werd gepubliceerd. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming trok daarin aan de alarmbel: een aantal ontwikkelingen op vlak van inzet en belasting van het penitentiair personeel, zorgden voor spanningen in detentie. Dit resulteerde in een opmerkelijke toename van klachten van gedetineerden. De Raad wees daarbij op een ‘verharding van de verhoudingen binnen detentie’, waardoor een vicieuze cirkel dreigde te ontstaan: ‘Doordat het personeel minder tijd heeft om aandacht te besteden aan (de relatie met) gedetineerden, zoeken gedetineerden een uitweg in beklagen beroepsrecht. Dat laatste vraagt ook weer tijd van het personeel die niet aan bejegening besteed kan worden’ (RAAD VOOR DE STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, 2019: 8).

Het rapport biedt een ontluisterende inkijk in gidsland Nederland. Op vlak van juridische bijstand wordt daarenboven vastgesteld dat er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van advocaten: tussen 2012 en 2017 gaat het om een stijging van 149%. Deelnemers aan de rondetafelgesprekken die door de Raad werden georganiseerd, vreesden dat ‘...het beklagen beroepsrecht verder juridiseert en daarmee ook complexer wordt’ (RAAD VOOR DE STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, 2019: 58). Het zou ook een mogelijke verklaring bieden voor het verminderd gebruik van bemiddeling onder gedetineerden, zo wordt gesuggereerd (RAAD VOOR DE STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, 2019: 58).

3.2. De rol van de gevangenisdirecteur

Het klachtenrecht plaatst de figuur van de gevangenisdirecteur op het voorplan: enkel beslissingen die door of namens de directeur worden genomen, vallen binnen het toepassingsgebied. Daarenboven spelen gevangenisdirecties een sleutelrol bij de totstandkoming van een respectvol detentieklimaat met ruimte voor overleg; dienen ze erover te waken dat ze kwaliteitsvolle beslissingen nemen; en moeten ze constructieve relaties met de Commissies van Toezicht onderhouden, om de mogelijkheden tot informele klachtafhandeling en bemiddeling alle kansen te geven. Dit alles legt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van gevangenisdirecteurs: zijn ze hier voldoende voor opgeleid? Worden ze goed omringd en ondersteund? Worden ze gewaardeerd voor de bijkomende opdrachten?

Gevangenisdirecteurs kunnen op uiteenlopende wijzen omgaan met het klachtenrecht. Dit wordt impliciet ook aangegeven in collectieve brief nr. 155: ‘Het is aanbevolen om maximaal in te gaan op voorstellen van de maandcommissaris tot bemiddeling met een gedetineerde zodat problemen en grieven zoveel mogelijk in der minne kunnen worden afgehandeld zonder dat een beroep dient te worden gedaan op de formele klachtenprocedure.’¹¹ Het sleutelwoord is hier ‘maximaal’: een directeur kan dus ook ‘minimaal’ gehoor geven aan dergelijke bemiddelingsvoorstellen, maar dan riskeert het formele klachtenrecht oververhit te raken. De Commissie ‘Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden’ citeerde in dat verband uit een advies van de Nederlandse Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing:

¹¹ Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020: Klachtenrecht, p. 8.

‘...telkenmale blijkt hoezeer het aantal klaagschriften varieert met de bezetting van de directeurspositie. Sommige directeuren weten door hun wijze van leiding geven een klimaat te creëren waarin conflicten op bevredigende wijze worden opgelost en niet escaleren, zodat er verhoudingsgewijs weinig klaagschriften worden ingediend, terwijl zich ook de omgekeerde situatie voordoet. Daardoor komt het geregeld voor dat bij een inrichting het aantal klaagschriften na een directeurswissel sterk verandert. Dit geeft aan dat de omvang van de beklag- en beroepsrechtspraak voor een belangrijk deel door de directeur zelf beïnvloed kan worden’ (CENTRALE RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING, 1993; geciteerd in BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2001: 108)

Het klachtenrecht vervult om die reden ook een ruimere signaalfunctie, die de individuele klachtafhandeling overstijgt: het is een barometer die ons inzicht biedt in hoe goed de Belgische gevangenis functioneren. Gevangenis met weinig klachten functioneren mogelijks beter op vlak van conflictpreventie of informele klachtafhandeling; in gevangenis waar beduidend meer klachten te noteren vallen, lopen relaties mogelijks stroever en is er minder ruimte voor informeel contact of bemiddeling. Aandacht voor een respectvol detentieklimaat, leiderschapsvaardigheden en integriteitsbeleid worden in een dergelijke context nog belangrijker. Maar dit vergt uiteraard veel van gevangenisdirecteurs, die vaak al heel wat andere katjes te geselen hebben en soms in moeilijke omstandigheden het hoofd boven water moeten houden.

3.3. De context waarin beslissingen worden genomen

Een gevangenisdirecteur functioneert echter niet een vacuüm: beslissingen die onder het toepassingsgebied van het klachtenrecht vallen, worden genomen in een juridisch kader en een beleidsmatige context waar die directeur vaak slechts in beperkte mate (of geen) greep op heeft. De tijd dat een gevangenisdirecteur zijn inrichting kon besturen zoals een ‘keizer in zijn keizerrijk’ ligt daarenboven al een tijdje achter ons (SCHEIRS & KENNES, 2015: 3).

Deze context is niet onbelangrijk, zo merkte Constantijn KELK (1997: 55) al op: ‘Als een belangrijke beperking van het beklagrecht moet gelden dat dit zich noodgedwongen beweegt binnen de strenge kaders van de geldende regels en van het algemene beleid van het gevangeniswezen’. KELK wees daarbij naar de Nederlandse versoberingsoperatie in de tweede helft van de jaren negentig, waarbij de invoering van een standaardregime voor alle gedetineerden ‘...waarvan sommigen (geschat wordt: circa 20% van de gedetineerden) zich door “het goed te doen” langzaam aan zullen kunnen ontdoen’ (KELK, 1997: 69), hem zorgen baarde:

‘Dit zou wel eens tot een ernstige verlamming van een aantal essentiële beginselen (zoals het resocialisatiebeginsel, het beginsel van (beperkte) gemeenschap enz.) kunnen leiden. En ook het beklagrecht wordt daarmee binnen engere kaders gedrongen. De beklagcommissies zijn in hun oordelen immers gebonden aan de geldende regels en aan het algemeen gevoerde beleid’ (KELK, 1997: 69)

Dat die context er toe doet, bleek ook al uit het hierboven besproken rapport *Spanning in detentie* van de Nederlandse Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Hoe zit het met de context in België? Op vlak van modernisering van de organisatie van het gevangeniswezen en het personeelsbeleid ligt alvast de verdere uitrol van de wet van

23 maart 2019 op de plank.¹² De beleidsverklaring van 4 november 2020 van de nieuwe Minister van Justitie beperkt zich op dat vlak tot de aankondiging van ‘...een aangepast strategisch personeelsplan ...met aandacht voor bijkomende opleiding en aangepaste competentieprofielen. We maken hierbij een onderscheid tussen functies die eerder gericht zijn op bewaking en beveiliging van gebouwen en deze die gericht zijn op het toezicht en de begeleiding van gedetineerden’ (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 7). In het licht van de geplande functiedifferentiatie is dat laatste niet onbelangrijk.¹³ Maar wellicht gaat men toch een tand moeten bijsteken: verderop in de beleidsverklaring lezen we dat dit de eerste keer zal toegepast worden in de gevangenis van Haaren (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 24), een instelling die ten vroegste in de zomer van 2022 de deuren openzwaait.¹⁴

Die context omvat daarenboven meer dan enkel opleiding en aangepaste competentieprofielen. Een niet onbelangrijke factor – zowat dé determinerende factor voor het strafuitvoeringsbeleid van de jongste dertig jaar – is de overbevolking en de druk op de gevangenis-capaciteit. Op dat vlak zal er ingezet worden op ‘...gevangenis die aangepast zijn aan de internationale normen en die een hedendaagse detentie mogelijk maken’ (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 8). In de beleidsverklaring lezen we dat er nieuwe capaciteit komt en dat er ook aandacht zal zijn voor diversificatie van de capaciteit. Er wordt ook gewezen op de verdere uitrol van de transitiehuizen en de mogelijke oprichting van detentiehuizen (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 9). De nieuwe ploeg wil ook volop inzetten op digitalisering in de gevangenis-sen (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 17-18) en een zinvolle detentie met aandacht voor tewerkstelling en gezondheidszorg (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 24-26).

Maar Justitie moet niet alleen “sneller” en “menselijker”, het moet ook “straffer”, zo luidt de slagzin van de nieuwe minister, en dus wordt er ook ingezet op meer uitvoeren van korte straffen: ‘Om de korte straffen te kunnen uitvoeren, wordt er in aangepaste capaciteit voorzien met een lager veiligheidsniveau’ (MINISTER VAN JUSTITIE, 2020: 34). Indien dit laatste betekent dat diversificatie en kleinschalige detentie voorbestemd zijn voor groepen die op dit moment niet in de gevangenis belanden, dan zijn dergelijke initiatieven natuurlijk parels voor de zwijnen; ze bieden in dat geval immers geen oplossing voor de problemen waarmee de bestaande gevangenis te kampen hebben.

3.4. De bemiddelingsrol van de Commissies van Toezicht en de politiek van de Klachtencommissies

De succesvolle uitwerking en gedoseerde toepassing van het klachtenrecht zal in belangrijke mate bepaald worden door de werking van de Commissies van Toezicht in het algemeen en de maandcommissarissen in het bijzonder. Vooral de bemiddelingsopdracht is hier van groot belang, zoals ook de Commissie ‘Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden’ uitdrukkelijk aanstipte: de Commissies van Toezicht worden ‘...expliciet belast met de belangrijke taak om in geval van klachten te bemiddelen tussen de directeur en de gedetineerden..., waardoor vermeden kan worden dat, wanneer een conflict alsnog kan worden opgelost in de informele sfeer, een beroep gedaan moet worden op de ...formele klachtprocedure’ (BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2001: 94). De vernieuwde Commissies zijn op 1 september 2019 van start gegaan. Zijn de (nieuwe) leden voldoende

12 Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *BS* 11 april 2019. Voor achtergrond en toelichting bij deze wet, zie DAEMS (2020b).

13 Cf. art 13, §2 wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

14 <https://www.gevangenissharenprison.be/nl/planning/>

warmgelopen en hebben ze de nodige ervaring kunnen opbouwen? Beschikken ze over de vereiste vaardigheden om de bemiddelingsopdracht waar te maken?

Het wordt ook uitkijken hoe de Klachtencommissies hun opdracht zullen invullen. De Centrale Toezichtsraad heeft alvast een lijst opgemaakt van beslissingen die vatbaar zijn voor beklag, maar dat neemt niet weg dat het toepassingsgebied van het klachtenrecht niet in stenen tafelen is gebeiteld. Elke Klachtencommissie functioneert onafhankelijk en beoordeelt zelf of klachten onder het toepassingsgebied van het klachtenrecht vallen.¹⁵ Hoe zullen de Klachtencommissies daarmee omgaan?

Uit de Nederlandse ervaringen blijkt dat het bewaken van rechtseenheid meermaals als punt van zorg naar voren wordt geschoven (zie bv. STRUIJK, 2017: 318; VAN DER NAT & PLOOIJ, 2017: 331-332). Zoals we hierboven al aanstipten, doet de Centrale Toezichtsraad heel wat inspanningen door de aanwerving van tien juristen die de Klachten- en Beroepscommissies ondersteunen. De kans dat we over enkele jaren opnieuw zullen schrijven over ‘ongerichte partizanengroepjes’ (DAEMS & VANDER BEKEN, 2011: 75) lijkt daarom eerder klein, maar het blijft niettemin een aandachtspunt wanneer 33 verschillende Commissies van Toezicht en Klachtencommissies die operationeel zijn in heel uiteenlopende gevangenissen – van Ieper over Vorst tot Aarlen – met de beschikbare conflictstof aan de slag gaan. Of die tien juristen zullen volstaan, is voorlopig een open vraag – en hetzelfde geldt overigens voor de vierkoppige bezetting van het vast bureau van de Centrale Toezichtsraad.¹⁶

Binnen de Klachtencommissies is er tot slot een belangrijke rol weggelegd voor de voorzitter. Zoals KELK (1997: 58) al opmerkte: ‘Hij zet de toon: de klager moet zich au sérieux genomen voelen, de directeur moet zich volop kunnen verweren en functionarissen moeten niet het gevoel krijgen in de “verdachtenbank” te worden gezet’. De basiswet voorzag oorspronkelijk dat die functie opgenomen zou worden door een werkend magistraat van de zetel. Intussen werd dit aangepast: nu kan éénieder die beschikt over een diploma master in de rechtswetenschappen, als voorzitter optreden (art. 31, §1 basiswet). De oude Centrale Toezichtsraad had hierover alvast haar bezorgdheid geuit (CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN, 2016: 5). De tijd zal moeten uitwijzen of deze verruiming een goede beslissing was.

3.5. Hoe vinden rechtzoekenden hun weg naar het klachtenrecht?

Hoe zullen gedetineerden als rechtzoekenden hun weg vinden naar het klachtenrecht? Uit een beperkt onderzoek in Nederland bleek dat gedetineerden – ondanks het feit dat het beklagrecht er al sinds 1977 bestaat – vaak onvoldoende op de hoogte zijn en verkeerde verwachtingen koesteren bij de beklagregeling (VAN ROOMEN, 2008). Dit is zorgwekkend omdat een behoorlijke rechtspositieregeling ook impliceert dat rechtzoekenden over adequate en voldoende informatie beschikken over de materiële en procedurele rechtspositie (KELK, 2000: 38). Bij een toekomstige evaluatie van het klachtenrecht zou het goed zijn om gedetineerden ook uitdrukkelijk te bevragen of de informatie die beschikbaar is (zoals de folders van de Centrale Toezichtsraad, zie boven), ook daadwerkelijk tot bij de gedetineerden ge-

15 Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020: Klachtenrecht, pp. 10-11.

16 De oude Centrale Toezichtsraad was alvast van mening dat een vierkoppig bureau wellicht te beperkt is: ‘Als het de bedoeling is van de wetgever om enerzijds het toezicht op de gevangenissen in navolging van het OPCAT te professionaliseren, en anderzijds het reeds lang in de Basiswet opgenomen klachtenrecht voor gedetineerden te effectueren, kan nu reeds voorspeld worden dat de toegewezen personele middelen – zeker in vergelijking met de ons omringende landen – uitermate karig zijn’ (CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN, 2016: 2).

raakt en of zij ook een correct beeld hebben over wat het klachtenrecht voor hen kan betekenen en waarvoor het niet kan worden aangewend.

Gedetineerden kunnen overigens ook om andere redenen wegblijven van het klachtenrecht, bijvoorbeeld omwille van lage verwachtingen bij het resultaat van de procedure of twijfels over de onafhankelijkheid van de Klachtencommissies (zie hierover, KELK, 2000: 194). Soms draait het echter gans anders uit: sommigen gaan overmatig gebruik maken van het beklagrecht. In Nederland spreekt men in dat geval van 'veelklagers'. Zo bleek uit een onderzoek van BLEICHRODT (2012) dat dergelijke 'veelklagers' verantwoordelijk waren voor 25% (in 2006), 59,6% (in 2007), 39,9% (in 2008), 51,8% (in 2009) en 40,9% (in 2010) van de beroepsschriften. In 2009 waren twee gedetineerden verantwoordelijk voor 16,1% van het totaal aantal beroepszaken. Het is een thema dat ook de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming zorgen baart en aan bod komt in het bovenvermelde rapport *Spanning in detentie*. Maar anderzijds wijst de Raad ook hier op het belang van de ruimere context: 'Gedetineerden bevestigen ...dat er regelmatig over "onzin" wordt geklaagd. Dit komt volgens hen door het feit dat zij nergens anders met hun gevoelens en frustraties terecht kunnen' (RAAD VOOR DE STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, 2019: 51).

REFERENTIES

- BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS. (2001). *Eindverslag van de commissie "basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden"*. Verslag namens de Commissie voor de Justitie, uitgebracht door de heren Vincent Decroly en Tony Van Parys. Parl. St. DOC 50 1076/001. 2 februari.
- BLEICHRODT, F.W. (2012). Toenemend appel in het penitentiair recht; achtergronden en voorstellen tot beheersing. *Delikt en Delinkwent*, 42(3), 177-187.
- BOONE, M., PAKES, F., & VAN WINGERDEN, S. (2020). Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories. *European Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1177/1477370819896220>
- TUBEX, H., VANACKER, J., DURVIAUX, S., & WARRANT, T. (eds.), *Rechtspositie en beklagrecht van gedetineerden: Studiedag 16 februari 1996*. Die Keure.
- CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2016). Advies 2015-5, van 20 juli 2016: Voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangissen en het klachtenrecht van gedetineerden.
- CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2020a). *Jaarverslag 2019*. <https://ctrq.belgium.be/wp-content/uploads/2020/10/CCSP-RapportAnnuel-NL.pdf>
- CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2020b). *Brochure: Ik ben een gedetineerde, hoe kan ik erover waken dat mijn rechten worden gerespecteerd?* https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/De%CC%81pliant_A5_NL-WEB.pdf
- CPT. (1994). *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*. CPT/Inf (94) 15. Raad van Europa.
- DAEMS, T. (2013). Getwitter en getwetter over de straf. Rechten van gedetineerden: terug naar af. *Panopticon*, 34(4), 284-292.
- DAEMS, T. (2015). 'All that glitters is not Golder': enkele bedenkingen bij rechtsontwikkelingen voor gedetineerden, naar aanleiding van een decennium basiswet gevangeniswezen. *Panopticon*, 36(1), 1-8.
- DAEMS, T. (2017). Rijp voor puberteit. Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangissen. *FATIK*, 153, 13-19.

- DAEMS, T. (2020a). Klachtenrecht in gevangenis eindelijk uit de startblokken. *De Juristenkrant*, 415, 1-2.
- DAEMS, T. (2020b). Geen weg terug: nieuwe wet hervormt organisatie en personeelsstatuut Belgische gevangeniswezen. *Sancties*, 1, 14-22.
- DAEMS, T., & VANDER BEKEN, T. (2011). Alleen voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenis. *Orde van de dag*, 55, 73-78.
- DAEMS, T., & SMAERS, G. (2015). Schone schijn. Toezicht op detentie in wet en praktijk. In T. DAEMS, C. HERMAND, F. JANSSENS, J. MILLEN, L. ROBERT & V. SCHEIRS (Eds.), *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden* (pp. 31-53). Maklu.
- DUPONT, L., PETERS, T., & SMAERS, G. (1996). *Rechtsbescherming van gedetineerden*. Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.
- DUPONT, L. (ed.). (1998). *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*. Universitaire Pers Leuven.
- KELK, C. (1997). Ontwikkelingen rondom het beklagrecht van gedetineerden in Nederland. In H. TUBEX, J. VANACKER, S. DURVIAUX & T. WARRANT (Eds.), *Rechtspositie en beklagrecht van gedetineerden: Studiedag 16 februari 1996* (pp. 55-70). Die Keure.
- KELK, C. (2000). *Nederlands detentierecht*. Gouda Quint.
- MINISTER VAN JUSTITIE. (2020). *Beleidsverklaring van de vice-eersteminister en minister van Justitie*. Parl. St. DOC 55 1610/015, 4 november.
- RAAD VOOR DE STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING. (2019). *Spanning in detentie*. 25 november. <https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2019/12/17/advies-spanning-in-detentie>
- SCHEIRS, V., & KENNES, P. (2015). Van keizer tot manager. Een themanummer over de gevangenisdirecteur anno 2015. *FATIK*, 147, 3-4.
- STRUJK, S. (2017). Veertig jaar beklagrecht: geen reden tot klagen, wel tot discussie. *Sancties*, 6, 317-319.
- VANDER BEKEN, T. (2008). Beklagrecht en toezicht op gevangenis in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral. *Panopticon*, 29(4), 1-6.
- VANHOUCHE, A.-S., & NEDERLANDT, O. (2019). Eindelijk een onafhankelijk en effectief toezicht op de Belgische gevangenis? Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenis. *FATIK*, 162, 25-37.
- VAN DER NAT, M., & PLOOIJ, P.N.E. (2017). Schets van 'Veertig jaar beklagrecht' vanuit het perspectief, de visie en de praktijk van de RSJ. *Sancties*, 6, 327-334.
- VAN GOUDOEVER-HERBSCHLEB, M.D. (1995). Zij mogen niet klagen? Een inventariserend onderzoek naar klachten van gedetineerden. *Delikt en Delinkwent*, 25(3), 233-243.
- VAN ROOMEN, T. (2008). Het beklagrecht van gedetineerden in theorie en praktijk. *Proces*, 1, 9-17.
- VERBRUGGEN, F. (2010). Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding. *Ad Rem*, speciale editie, 5-11.