

Veel gedetineerden, weinig cijfers

1. INTRO

In vorige bijdragen in dezelfde rubriek is reeds een overzicht gegeven van de problemen die in ons land bestaan bij de zoektocht naar penitentiaire gegevens. In huidige bijdrage willen we nagaan of hier verandering in gekomen is aan de vooravond van het jaar 2004. We brengen in herinnering dat tot 1997 het Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen een intern verslag publiceert, beschikbaar op aanvraag. Vanaf 1997 verschijnen de penitentiaire gegevens onder de vorm van een officieel jaarverslag. Voor de jaren 1998 en 1999 worden deze eveneens gedrukt, maar de betrouwbaarheid van de data laat danig te wensen over. Het jaarverslag voor 2000 was beschikbaar op de website van de Federale Overheidsdienst Justitie.¹ Sinds de 'opfrissing' van deze website is dit jaarverslag echter verdwenen. De enige summierse cijfers waarover we momenteel beschikken bevinden zich in het korte overzicht "Justitie in cijfers 2003" dat op de website te consulteren is, maar dit bevat vooral gerechtelijke informatie, en slechts enkele bladzijden penitentiaire data. Bovendien worden in de opeenvolgende verschijningsvormen van dit bronnenmateriaal aanpassingen doorgevoerd in registratie en weergave, waardoor trends op langere termijn nog moeilijk te detecteren zijn.²

Voor het onderstaande overzicht hebben we dan ook beroep moeten doen op uiteenlopende kanalen: op basis van het vermelde bronnenmateriaal, aangevuld met toevalstreffers (zoals een antwoord op een vragenlijst van de Europese Gemeenschap) en veel goodwill van betrokkenen (waarvoor dank) slaagden we er toch in een actueel overzicht van de evolutie in de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie bijeen te sprokkelen. Maar in de penitentiaire sector hebben we geleerd te leven op hoop en de waardering van kleine vooruitgangen, dus beginnen we met het goede nieuws en blijven we stilstaan bij nieuw bronnenmateriaal.

2. NIEUWE BRONNEN VAN PENITENTIAIRE INFORMATIE

2.1. De website

Sinds het aantreden van 'wijlen' Minister van Justitie VERWILGHEN heeft de Federale Overheidsdienst Justitie³ een website. Deze website verschaft informatie over de huidige minister en

geeft een historiek van de voorgangers sinds 1830. Verder vinden we uitleg over de organisatie en werking van de F.O.D. Justitie, waaronder ook het overzicht "Justitie in cijfers". Naast de beschikbaarheid van een aantal publicaties, kunnen opzoekingen worden verricht in verschillende rechtsbronnen. Zo kan het *Belgisch Staatsblad* dagelijks worden geraadpleegd evenals voorgaande edities. Wetten en ministeriële omzendbrieven kunnen worden opgezocht, ingekeken en geprint. Verder vinden we op de website allerhande nuttige adressen en telefoonnummers terug, evenals relevante links.

Belangrijk is ook te vermelden dat we op de website de jaarverslagen van het Overlegplatform voorwaardelijke invrijheidstelling terugvinden. Momenteel zijn deze tot en met het jaar 2002 beschikbaar, wat een zeer actuele opvolging mogelijk maakt. Deze jaarverslagen bevatten informatie over de werkzaamheden van het overlegplatform en de werking van de Commissies voorwaardelijke invrijheidstelling. Het tweede deel van deze verslagen geeft een cijfermatig overzicht evenals een bespreking ervan. In de jaarverslagen wordt eveneens een onderscheid gemaakt per commissie voorwaardelijke invrijheidstelling.

Op de verschillende modaliteiten van invrijheidstelling en hun toepassing zullen we in deze bijdrage echter niet ingaan; zij verdienen uitgebreide aandacht in een afzonderlijke bespreking.

2.2. Het informaticaproject 'GRIFFIE'

Het jaarverslag van het Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen van het jaar 2000 vermeldt de implementatie van het informaticaproject 'GRIFFIE' als één van de projecten van 2000. De informaticatoepassing 'GRIFFIE', ontwikkeld in samenwerking met het Centrum voor Informatieverwerking en een privé-firma, heeft als doel de opdracht van de Dienst griffie volledig te automatiseren.⁴ Oorspronkelijk was het geïnformatiseerde dossier van een gedetineerde in het voorgaande programma SIDIS beperkt tot algemene informatie. Het was vergelijkbaar met een opsluitingsfiche (met vermelding van de straffen in uitvoering, de veroordelingsdata en de straf, of het gaat over wettelijke herhaling, voorziene strafeinde, eventuele penitentiaire verlopen of voorhechtens, toelaatbaarheidsdatum voor een penitentiair verlof of voorwaardelijke invrijheidstelling).⁵

4. DIRECTORAAT-GENERAAL UITVOERING VAN STRAFFEN EN MAATREGELLEN, *Jaarverslag 2000*, Federale Overheidsdienst Justitie, 2003, 18.

5. S. SNACKEN en H. TUBEX, "De penitentiaire wereld onderzocht", in K. BEYENS, J. GOETHALS, P. PONSARS en G. VERVAEKE (eds.), *Criminologie in actie*, Brussel, Politeia, 2002, 7.

1. www.just.fgov.be

2. Zie *Panopticon* 2000, 90-92 & *Panopticon* 2001, 203-208.

3. Officieel opgericht op 15 juli 2002 (vroeger Ministerie van Justitie).

'GRIFFIE' is een nieuw systeem waarvan de testfase is gestart in het jaar 2000. De echte implementatie van het programma in de gevangnissen is begonnen op de historische datum van 11 september 2001 om in alle gevangnissen ingevoerd te zijn in mei 2002.

Het nieuwe programma maakt het mogelijk voor iedere gedetineerde een elektronisch dossier op te maken. Dit elektronisch dossier is meer dan een geïnformatiseerde opsluitingsfiche. 'GRIFFIE' berekent automatisch de toelaatbaarheidsdatum voor penitentiaal verlof, voorlopige en voorwaardelijke invrijheidstelling en de datum van strafeinde. Wanneer de informatie van de opsluitingsfiche wordt gewijzigd, worden de zo juist vernoemde data automatisch aangepast. De automatische aanpassing vermindert de kans op berekeningsfouten en de berekeningstijd. Bovendien kan via het informaticaprogramma 'GRIFFIE' het 'regime' van de gedetineerde worden nagegaan, evenals de datum waarop dit is ingegaan. Het is dus mogelijk te weten of een gedetineerde bijvoorbeeld onder het systeem halve vrijheid is opgesloten of onder elektronisch toezicht staat.

Naast algemene gegevens vinden we ook bijkomende informatie over het 'juridische traject' van betrokkenen. De eventuele voorgaande detenties kunnen worden opgevraagd met hierbij alle beschikbare parameters. Zo vinden we informatie betreffende de opsluitingstitels, perioden van voorhechtenis, strafonderbrekingen ... De elektronische dossiers bevatten ook de eventuele incidenten tijdens de detentie. Het is tevens mogelijk om per opsluitingstitel na te gaan welk het gepleegde misdrijf is, de datum ervan, het rechtsgebied en de instantie van veroordeling, de uitgesproken straf en in voorkomend geval de toestand van wettelijke herhaling. Ook wordt hierin genoteerd of de veroordeling wordt uitgezet in het kader van de herroeping van een voorlopige of voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij de invrijheidstelling wordt de datum en de modaliteit genoteerd, evenals de bestemming van betrokkene. Het elektronische dossier bevat bovendien informatie over bepaalde beslissingen van het personeelscollege met betrekking tot een vervroegde invrijheidstelling of de 'keuze' van de gedetineerde voor strafeinde. Het is met andere woorden mogelijk het volledige detentie-traject van elke gedetineerde in België op de voet te volgen.

Het elektronisch dossier wordt opgemaakt op de griffie van de gevangenis. De dossiers worden automatisch 'gekopieerd' in de centrale databank van de Dienst griffie van het Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen te Brussel. Via deze centrale databank kan om het even welk dossier van een gedetineerde uit een Belgische gevangenis worden geraadpleegd.

'GRIFFIE' maakt niet enkel het administratief beheer van de dossiers van de gedetineerden

mogelijk, maar zou ook voor een proactieve werking van de griffies van de gevangnissen moeten zorgen. Dit betekent dat de griffies hun werk beter zouden kunnen plannen, onder andere met betrekking tot hun voorbereidingen voor een vervroegde invrijheidstelling.

De toegang tot 'GRIFFIE' is om redenen van vertrouwelijkheid niet vrij. Het is bijgevolg voor buitenstaanders niet mogelijk dit programma te raadplegen. Er kunnen wel bijzondere statistieken worden opgevraagd. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk het aantal veroordeelden met een straf tot en met drie jaar op een bepaalde peildatum weer te geven. Hier kan dan zowel algemene als bijzondere informatie aan worden toegevoegd. De selectie van de gedetineerden kan gebeuren op om het even welk kenmerk dat in 'GRIFFIE' wordt bewaard.

De meerwaarde van dit nieuwe informaticaprogramma 'GRIFFIE' is de mogelijkheid bepaalde statistieken op te maken voor onderzoek. De informatie die kan worden opgevraagd is veel uitgebreider dan voordien en het combineren van verschillende kenmerken van gedetineerden is mogelijk. Deze statistieken moeten echter per aanvraag worden 'gedraaid', wat veel tijd en werk vraagt aan het personeel van het Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen.

3. DE EVOLUTIE VAN DE (SAMENSTELLING VAN DE) PENITENTIAIRE BEVOLKING⁶

Het klinkt de lezer intussen waarschijnlijk erg vertrouwd in de oren, maar we kunnen enkel de reeds veelvuldig beschreven trend bevestigen: de penitentiaire bevolking in ons land neemt gestaag toe. Om toch nog even de omvang van deze evolutie in herinnering te brengen verwijzen we naar de detentieratio, wat een weergave is van het aantal gedetineerde personen per 100 000 inwoners. Terwijl dit aantal in de jaren tachtig slechts 65/100 000 bedraagt, is dit anno 2003 gestegen tot 90/100 000. Ter vergelijking gooien we een blik over de landsgrenzen. Volgens de SPACE-gegevens⁷ m.b.t. het jaar 2000 bedraagt de detentieratio op 1 september van dat jaar in Nederland en Luxemburg 90, in Frankrijk 80, in Engeland en Wales 124; voor Duitsland zijn geen gegevens beschikbaar. België situeert zich op dat moment in de Europese middenmoot met een detentieratio van 85/100 000. De Scandinavische

6. Voor een meer uitgebreide analyse zie K. BEYENS, S. SNACKEN en C. ELIAERTS, *Barstende muren, overbevulde gevangnissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 326 p.; K. BEYENS en H. TUBEX, "Gedetineerden geteld", in S. SNACKEN (red.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, (139) 139-177.

7. Statistique Pénale Annuelle du Conseil de l'Europe.

landen scoren traditioneel lager: een detentieratio van 52 in Finland, 59 in Noorwegen en 64 in Zweden. Na deze algemene vaststelling gaan we de gevangenispopulatie in eigen land meer in detail belichten.

3.1. Parameters

De beste parameter om weer te geven hoeveel gedetineerden zich in de gevangenis bevinden, zijn de gemiddelde dagpopulatiecijfers. Deze worden berekend door op zoveel mogelijk peilmomenten van het jaar de dagpopulatie te registreren en daarvan het gemiddelde te berekenen. Gemiddelde dagpopulatiecijfers hebben het voordeel dat zij fluctuaties doorheen de loop van het jaar corrigeren en zo een stabielere weergave zijn van de realiteit. Doch deze zijn niet altijd beschikbaar, meer bepaald m.b.t. recente gegevens, waardoor we beroep moeten doen op data op bepaalde peilmomenten. Hierbij moeten we er ons bewust van zijn dat deze vertekend kunnen worden door tijdelijke invloedsfactoren. Er zijn bijvoorbeeld tijdelijke ingrepen die specifiek bedoeld zijn om de overbevolking tegen te gaan zoals de maatregelen die in de loop van maart en april 2003 door toenmalig Minister van Justitie

VERWILGHEN zijn genomen als antwoord op de blijvende spanningen in de gevangenis ten gevolge van de overbevolking, en die zorgden voor meer dan 1 000 voorlopige vrijstellingen. Andere invloeden zijn bijvoorbeeld het gerechtelijk verlof dat, in tegenstelling tot wat Steve STEVAERT op een bepaald moment beweerde, steeds aanleiding geeft tot een daling in de gevangenispopulatie. Op andere momenten is de dagpopulatie dan weer hoger dan het jaarlijks gemiddelde. Zo blijkt dan ook dat, ondanks het feit dat de gemiddelde dagpopulatie voor 2002 8 804 gedetineerden bedraagt, in 2003 regelmatig de kaap van de 9 000 gedetineerden wordt overschreden. De meest recente cijfers dateren van 18 november 2003: op dat moment bevinden er zich 9 104 gedetineerden in de gevangenis en tekent de najaarsstijging zich al duidelijk af.

3.2. Gemiddelde dagpopulatie en opsluitingen

In tabel 1 geven we een overzicht van de evolutie van de gemiddelde dagpopulatie. Hieruit blijkt duidelijk de zeer gestage toename, die op enkele uitzonderlijke terugvallen na de index doet stijgen van het referentiejaar 1980 (= 100) tot 155 in 2002 en 164 op 1 maart 2003.

Tabel 1: gemiddelde dagpopulatie gedetineerden en jaarlijks aantal opsluitingen 1980-2003

Jaar	Gemiddelde dagpopulatie	Index	Aantal opsluitingen	Index
1980	5 677	100	19 719	100
1981	5 784	102	20 153	102
1982	6 112	108	20 802	105
1983	6 450	114	22 274	113
1984	6 728	119	22 166	112
1985	6 454	114	19 879	101
1986	6 695	118	20 102	102
1987	6 497	114	18 437	93
1988	6 688	118	17 308	88
1989	6 549	115	18 202	92
1990	6 549	115	17 406	88
1991	6 194	109	18 221	92
1992	6 869	121	19 058	97
1993	7 489	132	18 261	93
1994	7 489	132	16 976	86
1995	7 693	136	15 853	80
1996	7 935	140	15 660	79
1997	8 522	150	14 688	74
1998	8 707	153	14 127	72
1999	8 143	143	14 434	73
2000	8 543	150	14 960	76
2001	8 536	150	14 443	73
2002	8 804	155	15 695	80
1/3/2003	9 308	164	–	–

Bron: Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen

Dat de vermelde stijging niet zozeer te wijten is aan een toenemend gebruik van de vrijheidsberoving als straf blijkt dan weer uit de evolutie van het aantal opsluitingen per jaar. Dit kent vanaf 1987 immers een bijna constante daling t.o.v. het referentiejaar 1980. In 2002 is er een plotse stijging met meer dan 1 000 eenheden t.o.v. het voorgaande jaar. Deze is vooral te wijten aan de toename van het aantal opsluitingen onder de titel van voorlopig gehechte.⁸ Of deze stijging zich verderzet in 2003 moet momenteel nog afgewacht worden.

3.3. Beklaagden en veroordeelden

Als we de samenstelling van de bevolking gaan analyseren, dan maken we eerst een onderscheid tussen beklaagden en veroordeelden. Voor de jaren 1980 tot 1997 worden bij deze eerste categorie ook diegenen gerekend die reeds veroordeeld zijn maar wier straf nog niet definitief is; vanaf het moment dat met peildata wordt gewerkt moest een andere bron worden aangeboord en bevat de categorie voorlopig gehechten enkel diegenen die onder de gelijknamige wetgeving ressorteren.

Tabel 2: beklaagden en veroordeelden 1980-2003

Jaar / Peildatum	Voorlopig gehechten			Veroordeelden		
	Gemiddelde dagpopulatie – momentopname	Index	% t.o.v. de totale populatie	Gemiddelde dagpopulatie – momentopname	Index	% t.o.v. de totale populatie
1980	1 458	100	26 %	2 377	100	42 %
1985	2 004	137	31 %	2 726	115	42 %
1990	1 821	125	28 %	3 236	136	49 %
1991	1 722	118	28 %	2 910	122	47 %
1992	2 191	150	32 %	3 080	130	45 %
1993	2 431	167	32 %	3 723	157	50 %
1994	2 614	179	35 %	3 616	152	48 %
1995	2 546	175	33 %	3 953	166	51 %
1996	2 497	171	31 %	4 344	183	55 %
1997	2 469	169	29 %	4 922	207	58 %
1/03/98	2 773	190	32 %	4 615	194	53 %
1/03/99	2 554	175	31 %	4 580	193	56 %
1/03/00	3 023	207	35 %	4 900	206	57 %
1/03/01	2 951	202	35 %	4 776	201	56 %
1/03/02	3 238	222	37 %	4 497	189	51 %
1/03/03	3 680	252	40 %	4 807	202	52 %

Bron: Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen

Tussen 1980 en 1997 is het aantal beklaagden gestegen met zeventig procent; ongeveer dertig procent van de totale penitentiaire bevolking wacht dus op zijn (definitieve) uitspraak. Uit onderzoek blijkt dat het hier eerder gaat om een stijging van de gemiddelde dagpopulatie beklaagden dan van het aantal opsluitingen, wat wijst op een verlening van de duur van de voorlopige hechtenis.⁹ Volgens de volgende momentopnamen (die door de vermelde vertekening dus lichtjes lager liggen) neemt dit aantal nog toe en zeker de afgelopen jaren worden er rasse schreden genomen, zodat op 1 maart 2003 reeds veertig procent van de gedetineerden voorlopig aangehouden is. Ten opzichte van het referentie-

jaar 1980 gaat het over een vermenigvuldiging met 2,5.

Maar ook het aantal veroordeelden neemt toe. In de beschreven periode is er een verdubbeling van hun aantal, al zien we hier de afgelopen jaren meer stabiliteit optreden. Binnen de veroordeeldenpopulatie is het vooral het aantal langgestraften dat aangroeit, zoals blijkt uit tabel 3. Het aandeel van de kortgestraften is in die periode gedaald (van 34 % naar 24 %), hoewel het in absolute cijfers ook daar om een lichte toename gaat (index = 118).

8. A. BOURLET, *Justitie in cijfers 2003*, www.just.fgov.be, geopend op 6 oktober 2003.

9. C. VANNESTE en P. VERHAEGHE, "Penitentiaire inflatie: kennis van het verschijnsel, de factoren die het proces beïnvloeden en mogelijke aanbevelingen", *Winket* 1998, afl. 3, (17) 21.

Tabel 3: gemiddelde dagpopulatie veroordeelden volgens strafduur: 1980-2003

Jaar / Peildatum	Straf + 5 j			Straf -5 j		
	Gemiddelde dagpopulatie – momentopname	Index	% t.o.v. gemiddelde dagpopulatie	Gemiddelde dagpopulatie – momentopname	Index	% t.o.v. gemiddelde dagpopulatie
1980	448	100	8 %	1 929	100	34 %
1985	739	165	11 %	1 987	103	31 %
1990	1 238	276	19 %	1 998	104	31 %
1991	1 185	265	19 %	1 725	89	28 %
1992	1 100	246	16 %	1 980	103	29 %
1993	1 279	285	17 %	2 444	127	33 %
1994	1 308	292	17 %	2 308	120	31 %
1995	1 447	323	19 %	2 506	130	33 %
1996	1 646	367	21 %	2 698	140	34 %
1997	1 857	415	22 %	3 065	159	36 %
1/3/1998	1 913	427	22 %	2 702	140	31 %
1/3/1999	2 082	465	26 %	2 498	129	31 %
1/3/2000	2 341	523	27 %	2 559	133	30 %
1/3/2001	2 402	536	28 %	2 374	123	28 %
1/3/2002	2 308	515	26 %	2 189	113	25 %
1/3/2003	2 531	565	27 %	2 276	118	24 %

Bron: Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen

Uit de gegevens in tabel 3 blijkt dat het aantal langgestraften, en hiermee bedoelen we diegenen die veroordeeld zijn tot (een totaal van) vijf jaar vrijheidsberoving en meer, in de beschreven periode meer dan vervijfvoudigd is (index = 565). In de jaren tachtig bedraagt hun aandeel in de gemiddelde dagpopulatie niet meer dan acht percent. In 1990-1991 is dit opgelopen tot negentien percent, er volgt een korte daling die echter snel weer ongedaan wordt gemaakt en op 1 maart 2003 maken de langgestraften zeventwintig percent uit van de totale gevangenisbevolking.

De categorie langgestraften is samengesteld uit correctioneel veroordeelden met een straf van

vijf jaar en meer, veroordeelden met een criminele straf van tijdelijke duur, levenslang gestraften en terdoodveroordeelden. De populatie correctioneel veroordeelden met een straf van vijf jaar en meer is het talrijkst en kent de grootste stijging in de afgelopen jaren. Opmerkelijk is de toename van de crimineel veroordeelden met een lange straf in de periode maart 2002-2003 (een stijging met meer dan 100 eenheden). Het aantal levenslang gestraften neemt lichtjes af in de afgelopen jaren en gezien de doodstraf is afgeschaffd in 1996 dooft het aantal gedetineerden met deze detentietitel stilaan uit.

Tabel 4: onderverdeling langgestraften: 1999-2003

Categorie	1/03/99	1/03/00	1/03/01	1/03/02	1/03/03
Doodstraf	2	1	1	1	0
Levenslang	278	271	266	243	237
Criminele straf van meer dan 5 jaar	306	301	273	268	374
Correctionele straf van meer dan 5 jaar	1 496	1 768	1 862	1 796	1 920
Totaal langgestraften	2 082	2 341	2 402	2 308	2 531

Bron: Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen

3.4. Nationaliteit

Verdere analyse wijst uit dat de groei van de gedetineerdenbevolking zich vooral situeert bij diegenen die niet de Belgische nationaliteit hebben. Daarbij dient de kanttekening gemaakt te

worden dat deze parameter een vrij kunstmatig onderscheid maakt. Enerzijds is het een vlag die vele ladingen dekt: het kan gaan om personen die reeds lang in ons land verblijven maar niet de Belgische nationaliteit hebben, over grensdelinquenten of over illegalen die misdrijven gepleegd

hebben. Anderzijds zijn er bij diegenen met de Belgische nationaliteit ook heel wat genaturaliseerde personen van buitenlandse origine, die echter nog steeds als 'vreemdeling' gezien worden. Deze bedenking in acht genomen zien we bij de 'niet-Belgen' een belangrijke stijging. In 1980 bedraagt hun aandeel ten opzichte van de eendejaarspopulatie eenentwintig procent, op

30 december 2000 is dit gestegen tot tweeënvertig procent, terwijl zij maar een tien procent van de Belgische bevolking uitmaken. Er is elders al op gewezen dat men deze situatie niet mag interpreteren als zouden buitenlanders 'crimineler' zijn dan Belgen, maar dat de (selectieve) strafrechtelijke reactie eveneens in aanmerking moet worden genomen.¹⁰

Tabel 5: Belgen en niet-Belgen volgens hechtenistitel: populatie op 1 maart 2003

	Belgen			Niet-Belgen			Totaal	
	N	% t.o.v. totaal Belgen*	% binnen hechtenistitel**	N	% t.o.v. totaal Niet-Belgen	% binnen hechtenistitel	N	% binnen totaal populatie
Beklaagd	1 759	33 %	48 %	1 921	49 %	52 %	3 680	40 %
< 1 jaar	168	3 %	70 %	72	2 %	30 %	240	3 %
1-3 jaar	428	8 %	61 %	279	7 %	39 %	707	8 %
3-5 jaar	724	14 %	54 %	605	15 %	46 %	1 329	14 %
Corr. > 5 jaar	1 177	22 %	61 %	743	19 %	39 %	1 920	21 %
Crim. > 5 jaar	281	5 %	75 %	93	2 %	25 %	374	4 %
Levenslang	192	4 %	81 %	45	1 %	19 %	237	3 %
Geïnterneerd	620	12 %	77 %	183	5 %	23 %	803	9 %
Rest ¹¹	9	0,2 %	50 %	9	0,2 %	50 %	18	0 %
Totaal	5 358	100 %	58 %	3 950	100 %	42 %	9 308	100 %

* Het aantal Belgen binnen deze hechtenistitel, berekend t.o.v. het totale aantal Belgen

** Het aantal Belgen binnen deze hechtenistitel, berekend t.o.v. het totaal van deze hechtenistitel

Bron: niet-gepubliceerde dagstaat van de penitentiaire bevolking op 1 maart 2003

Uit een dagstaat van de gevangenisbevolking op 1 maart 2003 blijkt dat de gedetineerden die niet de Belgische nationaliteit hebben vooral onder de detentietitel beklaagde in de gevangenis verblijven (49 % van het totale aantal niet-Belgen). De Belgen zijn ook het meest aanwezig onder deze hechtenistitel, maar in mindere mate (33 % van het totale aantal Belgen). Als we de verdeling bekijken volgens de hechtenistitel dan zien we een dubbele beweging. Het aandeel van de Belgen is steeds overwegend, maar de mate waarin is verschillend in die zin dat bij de heel kortgestraften (< 1 jaar) de Belgen sterk overwegen; als de straf langer wordt, wordt ook het aandeel van de niet-Belgen groter; vanaf de langgestraften (> 5 jaar) is het overwicht van de Belgen terug meer uitgesproken. Opvallend is ook het grote overwicht van de Belgen bij de geïnterneerden. Samengevat kunnen we stellen dat de niet-Belgen oververtegenwoordigd zijn in onze gevangenispopulatie, en dan vooral bij de beklaagden en de veroordeelden met een straf van 1 tot 5 jaar. Deze vaststelling ligt in dezelfde lijn als de analyse op dezelfde datum drie jaar geleden uitwees.¹²

Binnen de personen met een andere dan de Belgische nationaliteit hebben de Marokkanen het afgelopen decennium steeds de grootste subgroep uitgemaakt, en dit blijft het geval. Op 1 maart 2003 bedraagt hun aandeel in de gevangenispopulatie zesentwintig procent, wat een daling is ten opzichte van 2000 (32 %) (Marokkanen: 1/3/2000: N = 1 114; 1/3/2003: N = 1 034). Het aandeel van de West-Europeanen is eveneens lichtjes gedaald (van 24 % naar 21 %). Opvallend is echter de toename van de nationaliteiten uit het Oostblok. In absolute aantallen zijn zij in drie jaar tijd bijna verdubbeld en komen hiermee op dezelfde hoogte als het aantal Marokkanen in de gevangenis (Oostblok: 1/3/2000: N = 523; 1/3/2003: N = 1030). Hun aandeel in de totale gevangenispopulatie is gestegen van vijftien procent tot zesentwintig procent. Een verklaring hiervoor is te vinden in de opening van de landsgrenzen en de verschillen in levensstandaard.

3.5. De overige categorieën

Naast de bovenvermelde zijn er nog een aantal andere categorieën gedetineerden wiens aandeel in de gevangenis stabiel blijft of zelfs afneemt.

11. Voorwaardelijk vrijgesteld in afwachting van een definitieve beslissing, tijdelijke uitlevering aan België, voorlopige wettelijke toestand.

12. K. BEYENS en H. TUBEX, *l.c.*, (139) 149-154.

10. K. BEYENS en H. TUBEX, *l.c.*, (139) 150-151.

Zo zijn er de geïnterneerden die doorheen de jaren negentig zo'n tien tot elf percent uitmaken van de totale bevolking. Voor recente gegevens beschikken we enkel over absolute cijfers op peildata. Op 1 maart 2001 is het aantal *geïnterneerden* in de gevangnissen opgelopen tot 675 om een jaar later terug te vallen tot 644.¹³ Het aandeel van de geïnterneerden is op deze datum zeven en een half percent, wat dus een lichte daling betekent.¹⁴ Het feit dat de geïnterneerden niet zodanig een kwantitatief probleem stellen betekent geenszins dat er geen kwalitatief probleem is. Reeds gedurende decennia wordt het gebrek aan behandelingsmogelijkheden in de gevangenis aangeklaagd. Bij Koninklijk Besluit van 31 mei 2001 is er een subsidie toegekend aan drie psychiatrische ziekenhuizen in Vlaanderen (Rekem, Bierbeek, Zelzate), om hen toe te laten zich te organiseren voor de opvang van zogenaamde 'mid security'-geïnterneerden. In het totaal zouden er een negentigtal bedden voor hen moeten worden voorzien. De oprichting van deze 'forensische eenheden' zou echter ook perverse effecten hebben. Zo blijken andere inrichtingen sindsdien minder bereid geïnterneerden op te vangen, maar verwijzen zij naar de forensische eenheden wier capaciteit echter absoluut onvoldoende is om al deze mensen op te vangen. Verder ligt het voorontwerp van wet geschreven door dhr. VANDEMEULENBROUCKE¹⁵ nog steeds voor en zal het door de huidige Minister van Justitie terug worden ingediend.¹⁶

Slinkende categorieën gedetineerden zijn o.a. de landlopers. Gezien de Wet van 12 januari 1993 de *landloperij* gedecriminaliseerd heeft en zij dus niet langer opgesloten worden, is hun aantal gedaald tot enkele uitzonderingen die nergens anders een opvang vinden tegenover de ongeveer 15 % van de totale gedetineerdenbevolking in de jaren tachtig (1980: N = 846). *De vreemdelingen zonder middelen van bestaan* ressorteren nu onder de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en worden opgesloten in gesloten centra voor illegalen. Maar als ze daar moeilijkheden maken worden ze nog steeds overgebracht naar de gevangenis. In de jaren tachtig bedroeg hun aantal een 60-tal personen, op het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig groeit dit aan tot 200 en 250 gede-

tineerden op dagbasis, en tussen de 2 500 en 4 500 opsluitingen per jaar. Ook de opsluitingen voor een *vervangende gevangenisstraf* nemen sterk af. In het jaar 2000 maken zij slechts negen van de 14 960 opsluitingen uit. De mogelijkheid tot het opsluiten van delinquenten *minderjarigen* onder de achttien in de gevangenis voor een periode van maximaal 15 dagen (art. 53 Wet op de jeugdbescherming), is op 1 januari 2002 afgeschaft. Ondanks het feit dat dit een uitzonderlijke maatregel was indien de jeugdrechter geen andere geschikte instelling vond, zijn er bijvoorbeeld in 1997 toch 348 opsluitingen; in 1999 zijn dit er 437 en in 2000 zelfs 544. Doch ons land krijgt ook vanuit internationale hoek veel kritiek op deze maatregel (cf. arrest-Bouamar, E.H.R.M. 29 februari 1988), waardoor hij uiteindelijk wordt afgevoerd. Het alternatief rijst echter als een paddestoel uit de grond en op 1 maart 2002 wordt de gesloten instelling Everberg geopend. In het totaal zijn er in deze instelling een vijftigtal plaatsen voorzien, verdeeld volgens taalgebied. De *terbeschikkingstelling van de regering* (TBR) die in de praktijk een stille dood stierf, heeft sinds de Wet van 5 maart 1998 m.b.t. de voorwaardelijke invrijheidstelling nieuw leven ingeblazen gekregen. Nu nu t.o.v. daders van bepaalde seksuele misdrijven vanaf een eerste veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf van minstens een jaar ook een terbeschikkingstelling van de regering worden opgelegd. Over de mate van toepassing hiervan kunnen we geen uitspraken doen, gezien er geen cijfers beschikbaar zijn. Ten slotte verdwenen *Jehova's getuigen* eveneens uit de statistieken door de afschaffing van de dienstplicht halverwege de jaren negentig.

Een andere beïnvloedende factor in de omvang van de gevangenisbevolking is *Elektronisch Toezicht (ET)*.¹⁷ ET dankt zijn ontstaansgrond en populariteit aan het geloof dat dit een belangrijke maatregel kan zijn in het verlichten van de overbevolking in de gevangnissen. Momenteel wordt ET enkel toegepast in voorbereiding van een vervroegde vrijstelling. De eerste introductie op experimentele basis dateert van 1997 in de gevangenis van Sint-Gillis, sindsdien zijn de toepassingscriteria steeds uitgebreid in 14 opeenvolgende ministeriële circulaire's. Sinds einde 1998 is het zo dat gedetineerden op zes maand van hun toelaatbaarheidsdatum voor een vervroegde invrijheidstelling in aanmerking komen voor ET, ongeacht hun strafduur. Er zijn wel uitsluitingscriteria naar het soort misdrijf toe; zo komen seksuele delinquenten t.o.v. minderjarigen niet in

13. Zonder de Inrichting ter Bescherming van de Maatschappij van Bergen en Doornik bij te rekenen.

14. A. BOURLET, *Justitie in cijfers 2003*, www.just.fgov.be, geopend op 6 oktober 2003.

15. Voorontwerp van wet betreffende de internering van delinquenten met een geestesstoornis - Voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 18 maart 1998 tot de instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de Wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke.

16. Zie ook het themanummer van *De orde van de dag* (15) september 2001.

17. Het cijfermateriaal werd verkregen van het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht. Zie ook, S. SNACKEN, K. BEYENS en H. TUBEX, "Adult corrections in Belgium", in J. WINTERDYK (ed.), *Adult corrections: international systems and perspectives*, Monsey, NY, Criminal Justice Press (in druk).

aanmerking, evenmin als veroordeelden voor mensenhandel of personen die geen geldige verblijfplaats hebben in ons land. Verder dienen een aantal contra-indicaties, die sterk overeenkomen met diegenen die ingeschreven staan in de Wet van 5 maart 1998 m.b.t. de voorwaardelijke invrijheidstelling, te worden nagegaan. Eind 2002 werd nog een belangrijke wijziging doorgevoerd in die zin dat veroordeelden met een straf tot drie jaar meteen onder ET kunnen worden gesteld, zonder eerst naar de gevangenis te gaan; de uitsluiting van seksuele delinquenten blijft geldig. In de eerste fase blijft de toepassing van ET erg bescheiden. Dit heeft te maken met de restrictieve toepassingsvoorwaarden en de kosten die ermee gepaard gaan voor de betrokkene. Later komen deze echter te vervallen en wordt het toepassingsgebied aanzienlijk uitgebreid. Terwijl het aantal gedetineerden onder ET voordien beperkt bleef tot een 30-tal op dagbasis, zien we vanaf 2001 een belangrijke stijging (juni 2001: N = 124; mei 2002: N = 204). Sindsdien fluctueert het aantal personen onder ET tussen 200 en 250 op dagbasis. Intussen neemt ook de periode waarin iemand onder ET is toe: van 53 dagen in januari 2003 tot 90 dagen in september 2003. De politieke optie om 300 gedetineerden onder ET vrij te stellen is intussen opgetrokken tot 450, wat een verdere uitbreiding van de toepassingsvoorwaarden veronderstelt. Doch tot nader order blijft deze modaliteit een druppel op een hete plaat. ET kan een positieve bijdrage leveren, bijvoorbeeld ook in de aanloop naar een vervroegde vrijstelling, maar vormt jammer genoeg geen panacee. Zeker als overwogen wordt om deze modaliteit als autonome straf op te leggen komt het gevaar van *net widening* om de hoek loeren en dreigen de gunstige effecten verloren te gaan.

3.6. Overbevolking

Ondanks de voorgaande paragrafen is de algemene som nog steeds een toenemende gevangenisbevolking, wat in de praktijk aanleiding geeft tot overbevolking. Overbevolking wijst op een spanning tussen de beschikbare capaciteit en het aantal gedetineerden. De afgelopen jaren is de gevangenscapaciteit wel degelijk uitgebreid. Minister DE CLERCK had in zijn oriëntatienota in juni 1996 verklaard dat dit niet de optie was, maar de zaak Dutroux bracht daarin verandering. Vooreerst willen we even blijven stilstaan bij het begrip capaciteit en de (wijzigende) invulling daarvan.

3.7. Capaciteit

Het bepalen van de capaciteit is immers niet louter terug te brengen tot een optelsom. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de beschikbare informatie hiaten vertoont. In de jaren zeventig is

België overgegaan van het tellen van het aantal bedden naar het tellen van het aantal cellen. Toen is besloten de cellen onder te verdelen in verschillende types, namelijk mono-, duo-, triocellen ... De cijfers van beide periodes kunnen hierdoor niet meer worden vergeleken. De grootte van een cel is het criterium geworden om te bepalen voor hoeveel personen de ruimte geschikt is. De capaciteit per cel kan echter makkelijk worden opgedreven door het bijplaatsen van (stapel)bedden, met kwaliteitsverlies voor de leefomstandigheden van de gedetineerden tot gevolg. Naast het beschikbaar aantal bedden of plaatsen zou het goed zijn om te weten hoeveel oppervlakte beschikbaar is als leefruimte per gedetineerde. Bovendien is de capaciteit een gegeven dat onderhevig is aan veranderingen. Verbouwings- en oprisingswerken, vernielingen of gebrek aan personeel kunnen zowel tijdelijke als definitieve verminderingen of uitbreidingen tot gevolg hebben (cf. Antwerpen: overbevolking en lege vleugel). In het jaarverslag van 2000 van het Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen wordt vermeld dat *“de niet-beschikbare plaatsen ingevolge werken of om andere redenen”* niet zijn meegeteld.¹⁸ Om welke andere redenen het juist gaat en over hoeveel plaatsen ze het hebben is echter niet duidelijk. Bovendien vermeldt het jaarverslag bij de weergave van de capaciteit niet of het gaat om mono-, duo- of triocellen. Het is duidelijk dat het geen gemakkelijke onderneeming is na te gaan over hoeveel plaatsen we in de Belgische gevangenissen juist beschikken.

Op 10 juni 2002 is de gevangenis in Iltre in gebruik genomen wat een toename van de capaciteit met 420 plaatsen betekent; momenteel is deze bezetting bijna volledig. De bouw van een nieuwe gevangenis in Hasselt, die de oude Hasseltse gevangenis en deze van Tongeren zou moeten vervangen, voorziet een capaciteit van 450 plaatsen waaronder plaats voor dertig vrouwen. De oorspronkelijke ingebruikneming was voorzien voor eind 2002, maar eind 2003 staat de gevangenis nog steeds in de steigers. De indienstneming is nu voorzien voor november 2004.

Maar deze capaciteitsuitbreiding brengt geen zoden aan de dijk in het tegengaan van de overbevolking, zolang de beschikbare capaciteit meteen weer volstroomt en er nieuwe tekorten optreden. Dit versterkt ons nogmaals in onze reductionistische visie die we beargumenteren in het besluit.

18. DIRECTORAAT-GENERAAL UITVOERING VAN STRAFFEN EN MAATREGELEN, *Jaarverslag 2000*, 12.

4. BESLUIT

De gevangenisstraf als *ultimum remedium* ligt al enkele Ministers van Justitie lang op de tong, en ook de meeste penale actoren onderschrijven dit principe. In haar penitentiaire nota maakt de huidige Minister van Justitie ONKELINX van het tegengaan van de overbevolking een prioriteit en formuleert zij concrete initiatieven om de instroom te beperken en de uitstroom te stimuleren. De uitbreiding van de gevangenis capaciteit wordt niet in overweging genomen, hoewel er in het regeerakkoord wel sprake is van het in gebruik nemen van kazernes. Eens te meer leven we dus op hoop. Politieke en wetgevende initiatieven zijn essentiële en fundamentele voorwaarden om een beleid in de juiste richting te wijzen, maar daarmee komen we er niet. Het is noodzakelijk dat ook in de praktijk en vanuit alle geleidingen van de strafproces creatief wordt gezocht naar alternatieve oplossingen voor de vrijheidsberoving. Alternatieve afhandelingsmodaliteiten zijn trouwens voorhanden, maar dikwijls schort het nog aan de toepassing ervan. We blijven pleiten voor een restrictief gebruik van de gevangenisstraf omwille van de inherente en vele negatieve gevolgen ervan voor alle betrokkenen, ondanks een grotere openheid en het aanbieden van meer activiteiten zoals in de afgelopen decennia is gebeurd. Recente initiatieven zoals in Vlaanderen de implementatie van het *Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* zijn te waarderen, en we

onderschrijven de filosofie van mogelijkheden tot sociale integratie als een recht, maar ook zij zullen geen wezenlijke verandering aanbrengen aan een leven in onvrijheid. De essentie van de gevangenis blijft dat zij mensen net uit de samenleving verwijdert en onderbrengt in een artificiële context, met alle gevolgen vandien. Tot slot zou het een eufemisme zijn om te stellen dat het in onze gevangenissen niet goed gaat; sociale onrust en ernstige incidenten zijn legio. Dit maakt niet enkel het leven, maar ook het werken in het gevangeniswezen deze dagen tot een zeer moeilijke opdracht.

Wat het bronnenmateriaal betreft moeten we besluiten dat aan de vooravond van het jaar 2004 het vinden of verkrijgen van penitentiaire informatie nog steeds niet van een leien dakje loopt. Zolang de jaarverslagen niet op de website beschikbaar zijn, kunnen we zelfs spreken van een achteruitgang. Een positieve evolutie is het nieuwe informaticaprogramma 'GRIFFIE', al loont dit vooral voor de gevangenissen en het Directoraat-Generaal uitvoering van straffen en maatregelen zelf, gezien de beperkte toegankelijkheid voor anderen. Ondanks het beperkte instrumentarium kunnen we echter zonder twijfel vaststellen dat de gedetineerdenpopulatie in ons land nog steeds toeneemt, wat vanuit de samenstelling van de gevangenisbevolking gezien vooral te wijten is aan de voorlopig gehechten en de langgestraften.

H. TUBEX & J. STRYPSTEIN*

* Beide auteurs zijn verbonden aan de Vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.