

Knelpunten bij penitentiaire beleidsvoering in België

T. PETERS*

Beleidsafhankelijkheid als probleem

Eén van de onnauwkeurigheden verbonden aan het evalueren van het gevangenisbeleid of van één of ander aspect daarvan is het onuitgesproken maar dikwijls aanwezige uitgangspunt, nl. dat de gevangenis een autonoom beleidswendbaar instituut is. Het is onze bedoeling om deze vooronderstelling als vraag te behandelen. Vandaar de opdracht, te zoeken naar de determinanten die de beleidsvoering inzake vrijheidsberoving bepalen. Indien men aan deze vraagstelling voorbijgaat zou het kunnen dat beleidskritieken exclusief worden geadresseerd aan een ontvanger die daarmee niet erg veel kan beginnen. Daaruit mag evenwel niet worden afgeleid dat gewerkt wordt aan de constructie van een handig alibi voor iedere beleidsverantwoordelijkheid van het gevangeniswezen.

Terecht werd reeds aangetoond hoe de studie van het beleid van de strafrechter ondermeer ook onderzoek naar het beleid van politie en openbaar ministerie vooronderstelt.¹ De uitvoering van de vrijheidsberoving moet in dezelfde zin gerelateerd worden aan determinanten uitgaande van de strafvordering en de straftoemeting. Hiermee wordt verwezen naar het probleem dat het gevangeniswezen zelf geen controle heeft op de input en maar partieel op de output van de haar toevertrouwde burgers (verdachten, beklaagden, veroordeelden, geïnterneerden, landlopers... enz.). Niet alleen de doorstroming van cliënteel maar ook het verwerven van een budget, van infrastructurele voorzieningen, van personeel en personeelsvoorzieningen, van de 'know how', zijn voorwerp van beleidsvoering die het gevangeniswezen deels overstijgen. Naast een nauwkeuriger identificatie van de externe determinanten van de penitentiaire beleidsvoering zal op enkele punten tevens gepeild worden naar perspectieven in het gebruik van de resterende beperkte vrijheidsmarge voor eigen beleidsvoering.

DE INPUTREGELING VIA HET VERVOLGINGS- EN STRAFTOEMETINGSBELEID

Bij nader onderzoek van het statuut op basis waarvan burgers van hun vrijheid worden beroofd stelt men vast dat door diverse gerechtelijke instanties uiteenlopende toegangsticketten worden uitgereikt. Het totaal jaarlijks volume van opsluitingen is aanzienlijk en de duur ervan ligt voor de meerderheid niet vast. Dit stelt uiteraard problemen voor de personen die van hun vrijheid worden beroofd, maar dit stelt tevens problemen voor het gevangeniswezen zelf dat geen inspraak heeft m.b.t. de uitreiking van toegangsbewijzen en slechts in zeer beperkte mate de geldigheidsduur ervan kan medebepalen. In 1977 werden 20.742 personen van hun vrijheid beroofd. Dat waren er 10% meer dan in 1974, maar bijna 10% minder dan in 1969.² Het statuut op basis waarvan het gevangeniswezen de opsluiting dient te verrichten varieert van beklagde via tussencategorieën tot definitief veroordeeld.

* Docent aan de Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, K.U. Leuven.

Voor 1977 betreft het volgende categorieën en aantallen (2).

- beklaagden en gelijkgestelden onder bevel tot aanhouding	9.484
- geïnterneerde abnormalen (TBR in NL)	520
- ter beschikking van de openbare veiligheid opgesloten vreemdelingen	1.181
- landlopers	2.482
- ter beschikking van de regering gestelde gewoontemisdadigers	29
- minderjarigen in voorlopige bewaring	665
- veroordeelden: criminele of correctionele straffen van meer dan 1 jaar	163
- veroordeelden: straffen 6 m tot 1 j.	303
- veroordeelden: straffen 1 m tot 6 m	1.896
- veroordeelden: straffen tot 1 m	1.607
- plaatsvervangende straffen	2.213
- restcategorie	41

Hierbij moet worden opgemerkt dat dit overzicht slechts verwijst naar het toegangsbewijs tot de gevangenis. Tijdens de vrijheidsberoving kan dit statuut zich wijzigen en basis worden voor de voortzetting van het vrijheidsverlies. Een aantal blijft na hun veroordeling als gestraften. Wanneer we de ontwikkeling over de jaren 1974 tot en met 1977 bekijken stellen we vast dat de toename van 10% niet gelijkmatig verdeeld is over de verschillende categorieën. Opmerkelijk is de sprongsgewijze toename van 'ter beschikking van de openbare veiligheid opgesloten vreemdelingen' nl. van 297 (1974), 814 (1975) 840 (1976) tot 1.181 (1977).² Er is tevens een gevoelige toename vast te stellen van de categorie plaatsvervangende straffen. De uitvoering van de vervangende gevangenisstraf bij niet betaling van boete nam toe van 1.838 (1974) tot 2.213 (1977). Ook het aantal veroordelingen van straffen tot 3 m en meer nam sterk toe nl. van 812 (1974) tot 1.305 (1977).²

Deze cijfers en ontwikkelingen illustreren duidelijk de implicaties voor het gevangeniswezen van een door andere instanties gevoerd beleid. Zij vormen slechts een onderdeel van de gerechtelijke beslissingen en maatregelen nl. voorzover zij opdrachten voor het gevangeniswezen inhouden. Teruggeplaatst binnen de kontekst van het geheel van de veroordelingen stelt men vast dat in 1970, 12,7% van de correctionele veroordelingen heeft geleid tot een gedeeltelijke of volledige vrijheidsberoving. Daartegenover staan de belangrijkste andere beslissingsmodaliteiten, de effectieve geldboete (44,8%) en de volledige gewone opschorting of het volledige gewone uitstel (23,9%).³ Deze beslissingen vormen een onderdeel uit het sanctiepakket, dat voor het gevangeniswezen geen enkele opdracht met zich mee brengt.

Wegens het gebrek aan cijfermateriaal is het onmogelijk uit te maken of en hoe het aandeel van de gerechtelijke beslissingen en maatregelen die een vrijheidsberoving impliceren schommelt binnen de totaliteit van dergelijke beslissingen en maatregelen. Er is m.a.w. moeilijk achter te komen of het beleid van gerechtelijke instanties m.b.t. het gebruik maken van vrijheidsberoving is gewijzigd. De toename van vrijheidsberoving zou moeten gerelateerd worden aan het totaal der beslissingen.

De sterke toename van bepaalde categorieën binnen de groep personen die van hun vrijheid worden beroofd nl. vreemdelingen en langer gestraften is evenwel een indicatie van beleidsverschuivingen. Naast het dynamisch beeld dat betrekking heeft op het gebruik van de vrijheidsberoving in de loop van een kalenderjaar kan er ook gebruik worden gemaakt van een meer statisch beeld nl. de momentopname

van de gedetineerdenpopulatie. Hiermee kan de dagelijkse omvang van de opsluitingsopdracht, die door gerechtelijke instanties aan het gevangeniswezen wordt toevertrouwd, worden uitgedrukt. Voor het geheel van de hierboven gespecificeerde categorieën bedraagt de gemiddelde bezetting van Belgische penitentiaire instellingen ongeveer 6000 eenheden, wat ook kan worden uitgedrukt in eenheden per 100.000 inwoners, hetgeen dan een internationale vergelijking toelaat. Met 60 gedetineerden per 100.000 inwoners situeert België zich op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van Frankrijk. Nederland en Noorwegen laten echter aanzienlijk lagere cijfers noteren (23 respectievelijk 37 per 100.000 inwoners – gemeten in 1972), terwijl Groot Brittannië dit niveau met 80 per 100.000 ruim overstijgt.⁴ Bekeken over de laatste 10 jaar kan er slechts sprake zijn van lichte schommelingen in de gemiddelde dagelijkse bezetting. Beleidsmatig biedt de afwezigheid van opmerkelijke schommelingen het voordeel dat de inzet van infrastructuur en personeel continuïteit vertoont. Dit is nochtans een te globale voorstelling van zaken. Nader beschouwd zal de ontwikkeling van het volume binnen categorieën als vreemdelingen en langer gestraften, het penitentiair beleid voor bijzondere problemen plaatsen. Vooral het louter repressief onderdak verlenen aan vreemdelingen in afwachting van uitzetting uit het land of het uitvoeren van een kortstondige (boete-)vervangende gevangenisstraf zijn opdrachten die recent zwaarder gaan doorwegen in het totale pakket maar die weinig eigen beleidsvoering vanwege het gevangeniswezen mogelijk maken.

Uit wat voorafgaat blijkt dat het gevangeniswezen in opdracht van gerechtelijke overheden een aanzienlijk aantal opsluitingen verricht. Het aandeel daarin van nog niet definitief veroordeelde personen is zeer groot, nl. meer dan 50 %. Straffen van uiterst beperkte omvang bedragen daarenboven rond de 20 % van het totaal aantal opsluitingen. Zonder dat verdere vragen volgen naar het beleid m.b.t. de overige 30 % uiteenlopende categorieën, kan hier reeds worden opgemerkt dat repressieve onderdakverlening gemotiveerd met veiligheidsoverwegingen of met noden van het gerechtelijke vooronderzoek een hoofdplicht is, die aan het gevangeniswezen weinig of geen ruimte laat voor een eigen penitentiair beleid.

INFRASTRUCTUREEL BELEID: NIEUW IS DAAROM NIET BETER

Op het vlak van de infrastructurele beleidsvoering zijn er twee belangrijke componenten die het huidige uitzicht van het residentiële aanbod van Belgische gevangenen bepalen. De eerste component is de historische beslissing in het midden van de vorige eeuw op aangeven van E. Ducpétiaux, om ons land te voorzien van een behoorlijk uitgebreid netwerk van nieuwe stervormige inrichtingen van het Pennsylvanian type met het oog op de individuele geïsoleerde opsluiting. Voorhechtenis en strafuitvoering werden op die wijze in naar capaciteit sterk variërende inrichtingen voltrokken. De gerechtelijke structuur van ons land bepaalde spreiding en capaciteit. De infrastructuurpolitiek van de laatste jaren is wat deze inrichtingen betreft gericht op aanpassing en modernisering ervan, waar mogelijk (cfr. o.a. gevangenen van Dendermonde, Gent, Leuven – Centraal en Oudenaarde), of op de vervanging wegens de slechte staat of wegens een te geringe capaciteit (o.a. Charleroi – Luik). De aanpassing en modernisering van 19e eeuwse constructies kwam op gang onder druk van diverse toenemende nood aan ruimte o.a. kantoorruimte, gemeenschappelijke tewerkstellingsruimte, gemeenschappelijke bezoek- en ontspanningsruimte. Sedert W.O. II is er tegelijkertijd ook heel wat geld besteed

aan de uitbreiding van de beveiliging. Slechts sedert korte tijd is men gestart met de o.a. sanitaire modernisering van het cellulaire of zogenaamd residentiële deel van deze gevangenissen.

Naast interne determinanten van beleid, voortvloeiend uit autonoom bepaalde prioriteiten nl. regiemversoepeling gepaard gaande met toenemende infrastructuurele beveiliging, blijven uiteraard externe determinanten een rol spelen. Niet het minst is er de financiering en uitvoering van projecten via een extra-penitentiaire instantie nl. Openbare Werken. Alhoewel de vormgeving van de infrastructuurele aanpassingen hiermee niet in het gedrang komt weegt deze externe interventie zeker op de timing van het realiseren van projecten. Het gevangeniswezen moet hier zijn middelen verwerven in concurrentie met andere overheidsdiensten.

Terwijl de eigen beleidslijn inzake infrastructuur bij de aanpassing en modernisering van oude bestaande instellingen begrijpelijk erg belast werd door de „versteende” opties uit de vorige eeuw, kunnen opvattingen en visies echter ongeremd tot uitdrukking worden gebracht in nieuwbouw-projecten. In de 70er jaren is er nieuwbouw in gebruik genomen te St. Hubert (Landbouwcentrum en inrichting voor landlopers), Jamioulx (vervanging van de gevangenis van Charleroi) en te Paifve bij Luik (inrichting voor sociaal verweer). Op dit ogenblik voltooit men de eerste fase van de nieuwe gevangenis van Lantin. Hier wordt niet alleen de functie van de gevangenis van Luik overgenomen maar plant men ook de verdubbeling van functies, die tot nog toe exclusief werd gerealiseerd door gevangenissen gelegen in het Vlaamstalig landsgedeelte (o.a. vrouwengevangenis - langdurige straffen). Dit laat zien hoe communautair politieke opties hun weerslag hebben op het infrastructuureel beleid van het gevangeniswezen. Omwille van dezelfde redenen werd de verdere uitbouw van Paifve afgeremd en zal in de nu geplande penitentiaire instelling te Brugge ook een afdeling voor sociaal verweer worden ingebouwd.

Bezoeken aan enkele van deze nieuwe inrichtingen bieden voldoende basis om daarbij wat evaluatieve randbemerkingen te plaatsen. Een eerste kanttekening niet zonder belang wanneer men het penitentiaire infrastructuurele beleid wenst te doorlichten is het feit dat recent in gebruik genomen of in afwerking zijnde nieuwbouw reeds enkele decennia eerder als project heeft vorm gekregen. Er is dus een grote tijds kloof tussen concipiëring van nieuwbouw en ingebruikname ervan. Snel evoluerende ideeën m.b.t. de vrijheidsberoving hebben hun invloed niet kunnen laten gelden. Zowel Jamioulx als Paifve zijn de expressie geworden van de prestigieuze inzet van een tweede grote gevangenisbouw fase in ons land. Jamioulx is opgevat als een op de eerste plaats ‘veilig arresthuis’, in feite helemaal niet geschikt voor de uitvoering van korte straffen. Nochtans kan men op 1-1-77 vaststellen dat deze laatste categorie van gedetineerden er de meerderheid vormen. Hoe kan het dat in een nieuwbouw daartoe niet voorziene kelderruimten als werkplaats moeten dienst doen? Met Paifve beoogde men één grote centrale instelling voor sociaal verweer te realiseren. De Belgische taalwetgeving heeft dit inmiddels onmogelijk gemaakt. Gelukkig blijft het project beperkt tot een fragment van het aanvankelijk opzet. De reeds aanwezige infrastructuur getuigt echter van de ondertussen verlaten onwezenlijke ambities. De nieuwbouw in Lantin, die weldra in gebruik zal worden genomen, getuigt op een aantal punten van een achterhaalde infrastructuurele politiek. Op een relatief beperkte oppervlakte wordt een vooropgestelde capaciteit van ongeveer 800 opsluitingsplaatsen gerealiseerd. Naar Belgische en zelfs naar Europese normen meteen een reuzegrote instelling. De constructie wordt beheerst door

een centralistische conceptie zowel inzake administratie als algemene service. Een diversiteit van categorieën wordt samengebracht binnen de veilige muren van één grote instelling, weliswaar architectonisch handig opgedeeld en ingeplant. Maar eens te meer blijkt hoe een prestigieuze infrastructurele planning van enkele decennia geleden het toekomstige penitentiaire beleid in de Luikse regio voor een lange toekomst mede zal bepalen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De opvatting dat bepaalde korte straffen of soms ook de laatste fase van een langere straf best onder vorm van een beperkte hechtenis of een halve vrijheid verlopen, zal in deze instelling waar daartoe een bijzondere afdeling werd gecreëerd, moeilijkheden opleveren. Er is niet alleen het ingekapseld zitten in een te grote instellingscontext maar daarenboven ook de grote afstand en moeilijke bereikbaarheid van het werkmilieu.

Dit alles laat toe voorlopig te concluderen dat het te betwijfelen valt of we met de infrastructurele politiek inzake nieuwbouw na W.O. II beter zullen uitkomen dan met de vernieuwing van de Ducpétiaux-erfenis. Penitentiaire bouwpolitiek is een uiterst belangrijk element van het penitentiair beleid alleen al omdat de komende generaties in hun penitentiair optreden grotendeels worden vastgezet op de huidige concepties. Dat ondervinden degenen die vandaag van hun vrijheid zijn beroofd of tewerkgesteld zijn in Jamioulx en morgen hun lotgenoten in Lantin.

BIJ CONCURRENTIËLE BUDGETVERWERVING SLUIT HET GEVANGENISWEZEN DE RIJ

Voor de financiering van het penitentiaire beleid moet het gevangeniswezen putten uit het totale budget van Justitie. Dit gebeurt uiteraard in concurrentie met de financiering van andere onderdelen van het departement o.a. de rechtsmacht, de jeugdbescherming e.a.

Huyse heeft het justitiebeleid van 1966 tot 1975 geanalyseerd via de studie van de begrotingen.⁵ Hij heeft vastgesteld dat wijzigingen in de uitgavestructuur van Justitie gedragen worden door twee belangrijke prioriteiten in de justitiële beleidsvoering. Tijdens een eerste periode (1966-1970) blijkt een groeiend aandeel van de begroting naar het inwerkingtreden van de nieuwe wet op de jeugdbescherming van 1965 te gaan, terwijl de relatieve omvang van de justitiebegroting constant blijft. Dit heeft een lichte afname van het budget van het gevangeniswezen tot gevolg. Het procentuele aandeel van het budget van het gevangeniswezen in de totale gewone rijksbegroting loopt tijdens de periode 1966-1970 terug van 0,274% naar 0,267% terwijl in dezelfde periode de jeugdbescherming evolueert van 0,315% naar 0,508%.⁶ Vanaf 1971 groeit de totale justitiebegroting aan nl. van 1,99% van de totale gewone begroting naar 2,26% in 1972. Jeugdbescherming blijft uit deze aangroei voordeel halen terwijl in de besteding nu eveneens prioriteit wordt verleend aan de uitvoering van de wet van 10 oktober 1967 betreffende het nieuwe gerechtelijke wetboek. Dit impliceerde ondermeer een forse toename van het aantal magistraten.⁶ Het feit dat het globale justitiële beleid prioriteit verleende aan jeugdbescherming en aan de rechtsmacht, resulteerde in een stagnatie van de uitgaven voor het gevangeniswezen.

In de budgettaire concurrentieslag met andere justitiële diensten maakte het gevangeniswezen de laatste tijd een eerder slechte beurt. Dit heeft tot gevolg dat er bewegingsruimte voor een evoluerende beleidsvoering ontbreekt. M. Decnop toonde aan dat zulk een budget naar een haast regide politiek van middelenbesteding heeft geleid, wat uiteraard een aanwijzing is voor een zuiver behoudend

beleid. Tussen 1966 en 1975 noteerde men geen enkele verschuiving van meer dan 4% binnen de budgetposten.⁷

PERSENEELSAANGROEI ZONDER VERNIEUWING VAN HET PERSENEELSBELEID

De aangroei van het personeel, evoluerend van 2.647 eenheden in 1970 naar 3.499 eenheden begin 1979, zou er kunnen op wijzen dat via het personeelsbeleid een vernieuwde doorbraak in de penitentiaire politiek valt te bespeuren.⁸ Maar aangroei is nog geen bewijs van een koerswijziging in het beleid. Bij nader toezien blijkt dat de personeelsuitbreiding tot een bijna evenredige aangroei van de aanwezige personeelsgeledingen leidt. Haast 75% van het personeelsbestand behoort tot het bewaarderspersoneel. Wanneer men hieraan de technici (leiding van tewerkstelling en onderhoud), het administratief en directiepersoneel toevoegt, bereikt men meer dan 90% van het personeelsbestand. Hoewel de laatste tien jaar melenswaardige uitbreidingen van verplegend en sociaal personeel werden gerealiseerd blijft hun aandeel dus beperkt tot minder dan 10% van het personeelsbestand. M. Decnop berekende dat de verhouding personeel-gedetineerden als volgt kon worden uitgedrukt: 1 bewaarder per 2,65 gedetineerden, 1 directief en/of administratief personeelslid per 16 gedetineerden, 1 penitentiair maatschappelijk werker (waarvan velen ook werkzaam in de nazorg) voor 94 gedetineerden en tenslotte 1 part-time of halftime psycholoog of psychiater voor 192 gedetineerden.⁹ Alhoewel deze verhoudingen recent lichtelijk in gunstige zin zijn geëvolueerd blijven ze een voldoende betrouwbare indicatie voor de kwantitatieve verhouding tussen gedetineerden en personeel.

Wanneer men verder zoekt naar de belangrijkste redenen van de personeelsaangroei blijkt naast de interne factor van aangroei van de instellingen ook de externe factor van de doorvoering van de 40-urenweek in overheidsdiensten van belang te zijn. Meer recent hebben we kunnen vaststellen dat contestatie, stakingen en opstanden vanwege gedetineerden door het penitentiair beleid vertaald werden in het standpunt dat de aangroei van het bewaarderspersoneel een prioritaire opdracht blijft.¹⁰ Dit wijst erop dat men de in het verleden gevoerde personeelspolitiek wil verder zetten. Het is de uitdrukking van een beleid dat voorrang verleent aan rustige en veilige tenuitvoerlegging van de vrijheidsberoving. In het opleidingsprogramma van het bewaarderspersoneel van het Vervolmakingsinstituut voor de Penitentiaire Kaders te Merksplas treedt deze bekommernis evenzeer sterk naar voor.¹¹ Wat betreft het sleutelen aan het statuut van de bewaarders en de verdere ontwikkeling van het beroep, beperkt het personeelsbeleid zich in overleg met de vakbonden tot het aantrekkelijker maken van de vlakke loopbaan. Het opvoeren van de promotiekansen door de toename van hogere echelonjobs werd gerealiseerd via het herverdelen van functies.

Toenemende spanningen in de relaties tussen personeel en gedetineerden, de recent door de minister van justitie aangekondigde wetswijziging inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling en de infrastructurele ombouw die zal leiden tot experimenten met en later de invoering van life-units, zijn evenwel interne factoren die in de naaste toekomst druk zullen gaan uitoefenen op het penitentiair personeelsbeleid. Daaruit zullen niet alleen conclusies moeten worden getrokken in de zin van een meer differentiële personeelsaangroei maar ook van een herverdeling van taken tussen de verschillende personeelscategorieën. Daarenboven zal de problematiek van de in-service-training van de verschillende geledingen en beleidspro-

blematiek van de eerste orde worden.

DISCREPANTIES TUSSEN OPVATTING EN PRAKTIJK BIJ HET VERMIJDEN OF HET INKORTEN VAN DE VRIJHEIDSBEROVING

Opmerkelijk is het feit dat reeds sedert 1960 van de hand van leidinggevende hoge ambtenaren van het Bestuur der Strafinrichtingen een reeks artikelen is verschenen waarin unaniem wordt gepleit voor een bestraffingsbeleid dat zo zuinig mogelijk omspringt met het gebruik van vrijheidsstraffen.¹² De nadruk wordt gelegd op de voordelen van o.a. de probatie, terwijl wanneer de vrijheidsberoving niet kan vermeden worden, in een groot aantal gevallen toch nog alternatieve uitvoeringsmodaliteiten zoals weekendarrest en beperkte hechtenis kunnen worden ingeschakeld. Deze ontwikkeling op het vlak van de ideeën over straftoemeting en -uitvoering heeft onlangs nog bekrachtiging gekregen in een voorlopig rapport van de 'Commissie ter hervorming van het strafrecht'.¹³ Vermits echter de strafuitvoerder, zoals hierboven reeds besproken, niet tussenkomt in de straftoemeting moeten deze artikelen geïnterpreteerd worden als een uitnodiging aan het adres van de magistratuur meer gereserveerd om te springen met de vrijheidsberovende onderdelen van het sanctiepakket. Het effect van dit pleidooi op de feitelijke straf-toemetings- en uitvoeringspraktijk van magistraten blijft vooralsnog gering.

Zeet recente studies tonen aan dat de toepassing van de probatie-opschorting en het probatie-uitstel miniem blijft.¹⁴ Het omzetten van korte vrijheidsstraffen in weekendarrest of beperkte hechtenis door het openbaar ministerie bedroeg nooit meer dan 25% van de mogelijke gevallen en loopt de laatste tijd zelfs terug naar 10%.¹⁵ Het is een mooi voorbeeld van discrepantie tussen de ideeën die leven bij verantwoordelijken voor de uitvoering van de vrijheidsberoving en de praktijk van de straftoemeters en supervisoren van de strafuitvoering. Vooral het feit dat men voor het gebruik van de alternatieve uitvoeringsmodaliteiten afhankelijk blijft van de beslissing van het openbaar ministerie heeft voor gevolg dat er nauwelijks een marge aanwezig is voor eigen beleidsvoering m.b.t. korte straffen. Er rest het gevangeniswezen echter wel de mogelijkheid om tijdens de detentie nog op een alternatieve uitvoeringsmogelijkheid over te stappen nl. 'de halve vrijheid' wat overeenkomt met het regiem van de beperkte hechtenis. Last but not least is er ook nog de beslissing m.b.t. de voorwaardelijke invrijheidstelling, die in handen ligt van de uitvoerende macht, met de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de minister van justitie.

De toekenning van de halve vrijheid (werken buiten de gevangenis, 's nachts en tijdens het weekend in de gevangenis) neemt weliswaar toe maar in zeer geringe mate. Het is alsof men vreest dat een verruimde praktijk hiervan door de magistratuur als een correctie op haar beleid zou worden ervaren. Uit contacten met gevangenisdirecteuren die inzake toekenning van de halve vrijheid het initiatiefrecht hebben blijkt dat zij weinig warm lopen voor deze uitvoeringsmodaliteit, omdat deze zowel administratief als qua regiem weegt op een gevangenis die vooral gericht is op de volledige vrijheidsberoving.

De voorwaardelijke invrijheidstelling biedt de uitvoerende macht de mogelijkheid om de strafduur bij niet recidivisten met $\frac{2}{3}$ en bij recidivisten met $\frac{1}{3}$ in te perken. Maar eens te meer blijkt ook hier weer een grote discrepantie te bestaan tussen het voorgesteld en het gevoerd beleid. Uit een meting over de periode 1970-1976 blijkt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling met mondjesmaat en dan nog

zeer laattijdig wordt toegestaan. Minder dan 1 op 10 van de definitief veroordeelde gedetineerden verlaat de gevangenis via een voorwaardelijke invrijheidstelling. Hiervan verlaat minder dan 30 % de gevangenis voordat $\frac{2}{3}$ van de straf werd uitgevoerd.¹⁶

Inzake de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling komt een incoherentie aan het licht tussen de visie van het centraal bestuur en het invrijheidstellingsbeleid van lokale gevangenisdirecties. Terwijl het centraal penitentiair bestuur via circulaire de lokale besturen stimuleert om zo vroeg mogelijk voorstellen tot voorwaardelijke invrijheidstelling te introduceren houden deze laatsten er een meer restrictieve opvatting op na.¹⁷ Men krijgt de indruk dat er een cirkelredenering wordt opgebouwd wanneer men vanwege lokale directies hoort dat zij ontmoedigd worden om vroegtijdig een V.I. voorstel in te dienen omdat de kans op een toekenning ervan op dat ogenblik haast onbestaand is. De voorwaardelijke invrijheidstelling is ondertussen een steeds dringender punt van penitentiair beleid geworden niet het minst omdat de gebrekkige toepassing ervan een doorn is geworden in het oog van de gedetineerden. Bij recente stakingen en opstanden werd de nebuleuze V.I. praktijk gecontesteerd. Terwijl nu aan een wetswijziging terzake wordt gewerkt werd op één punt een aanpassing aangebracht in de praktijk. Met name wordt de gedetineerde nu ingelicht over de beslissing en de motivering ervan. Vermits de criteria voor toekenning echter zeer vaag blijven en de motivering oppervlakkig, heeft de gedetineerde niet zoveel aan dit informatierecht, terwijl het lokaal directielid, dat de informatie moet verstrekken, voor een haast onmogelijke opgave staat.

WORDT EXTERNE ONDERSTEUNING VAN HET PENITENTIAIR BELEID WEL GEWENST?

Om deze vraag te beantwoorden bekijken we twee initiatieven door de uitvoerende macht zelf genomen. In 1970 startte een ambitieus samenwerkingsprogramma tussen het Bestuur Strafinrichtingen en zes universitaire onderzoekscentra. In ruil voor de samenwerking tot wetenschappelijke ondersteuning van het penitentiair beleid kregen de onderzoekers toegang tot een onderzoeksveld dat voor hen in het verleden maar al te lang bleef afgesloten. De enthousiaste start, nu tien jaar geleden, wekte veel meer verwachtingen dan er ondertussen werden ingelost. Alhoewel het initiatief een betekenisvolle injectie heeft gegeven tot de ontwikkeling van penitentiair onderzoek in België, blijken beide partijen weinig gelukkig met het resultaat ervan. Volgens het gevangeniswezen heeft slechts één partij nl. de universiteiten nut gehaald uit die samenwerking.¹⁸ De universiteiten hebben anderzijds het gevoel dat hun samenwerkingsaanbod nooit 'au sérieux' werd genomen. Dit laatste blijkt uit het feit dat wij nimmer in beleidsbesprekingen op lokaal of nationaal vlak werden betrokken ook wanneer onderzoeksbevindingen daartoe aanleiding hadden kunnen geven. Dat wil zeggen dat de onderzoeksopdrachten niet vanuit warme beleidstopics werden aangedragen door het gevangeniswezen en dat geleverd onderzoek geen beleidsaandacht kreeg vanwege het bestuur. Daarbij komt de vaststelling dat de aanvankelijke uitnodiging tot samenwerking uitging van het centraal bestuur. Dat lokale directies, het niveau waarop het onderzoek werd ingezet, niet achter deze uitnodiging stonden en er slechts omwille van het bevel van boven af aan mee werkten, hebben de verschillende onderzoeksteams snel kunnen ondervinden. Het heeft dus vanmeetafaan ontbroken aan duidelijke

consensus inzake doelstellingen en aan een minimaal vertrouwensklimaat. Dit had tot gevolg dat de onderzoekers zeer snel in een marginale positie verkeerden binnen de gevangenissen. Dit heeft op zijn beurt voor heel wat frustraties gezorgd bij de onderzoekers die over de resultaten van geleverd onderzoek niet tot een dialoog zijn kunnen komen met het lokaal of centraal bestuur. De relaties tussen onderzoekers en penitentiair beleid zijn nog steeds niet uit deze impasse geraakt. De vraag naar een doorbraak van deze 'status quo' situatie dringt evenwel steeds meer.

Bij KB van 23 oktober 1978 werd een Hoge Raad voor Penitentiair Beleid opgericht en op 6 november geïnstalleerd. De minister van justitie verleent aan de Raad, samengesteld uit magistraten, advocaten, leden van de administratie, vertegenwoordigers van nazorgorganisaties en onderzoekers, een niet gelimiteerde advies-bevoegdheid. Deze raad had reeds voorlopers met de Hoge Raad der Gevangenissen geïnstalleerd in 1920 en opnieuw in 1948, maar die telkens uitdoofden na enkele decennia werking.

Bij de installatie van de Hoge Raad verwees de minister naar een aantal beleidsproblemen waarover discussie en adviesverlening gewenst is.¹⁹ Ondertussen heeft deze Raad zich hoofdzakelijk bezig gehouden met de bespreking van een voorstel tot wetswijziging inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Externe ondersteuning van het penitentiair beleid krijgt hiermee een tweede kans onder een nieuwe vorm. Het blijft voorlopig nog een vraag of deze Hoge Raad voldoende dynamiek en gezag kan opbrengen om de verbinding te realiseren tussen diverse belangengroepen (in haar schoot vertegenwoordigd of niet) die dikwijls uiteenlopende penitentiare beleidsvisies voorstaan, en de dagdagelijkse penitentiare beleidsvoering zowel op lokaal als op centraal vlak.

Noten

1. R. Jongman, Vrouwe Justitia is ook maar een Mens; over sociale (on)gelijkheid voor Justitie. In: Beslissingsmomenten in het strafrechtelijk systeem, *Ars Aequi*, 1978, blz. 11-30.
2. L. Dupont, Het beleid van de strafrechter, *Jura Falcónis*, 1974, blz. 75-94.
3. J. Van Kerckvoorde, Justitiële sanctionering en maatschappelijke ongelijkheid, *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 1979, 1, blz. 20-38.
4. 2. Cijfers, ons medegedeeld door het Bestuur Strafinrichtingen.
5. K. Kloeck en H. Van Geel, Marginalisering en welzijnszorg: probatie als vorm van penitentiare 'hulpverlening' aan sociaal gehandicapte volwassenen. Brussel. Nationaal Onderzoeksprogramma in de Sociale Wetenschappen, 1978, blz. 50 e.v.
6. U.N. Census of prison population 1972.
7. L. Huyse, 75 miljard om wat te doen? De justitiebegrotingen van 1966 tot 1975. CISS werkdokument, 2, Leuven 1974.
8. Ibidem, p. 40.
9. M. Decnop, Tien jaar met een ingeblikt beleid en wisselende etiketten. In: Strafuitvoering in close-up, Leuven, 1978, CISS werkdokument, 6, blz. 200 e.v.
10. Vijfjaarlijks verslag 1970-1975, Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen, november-december 1975, blz. 427 e.v., aangevuld met later medegedeelde cijfers.
11. M. Decnop, art. cit., blz. 204-205.
12. L. Van Outrive, Het Belgisch gevangeniswezen: een vastgelopen systeem. In: Strafuitvoering in close-up, Leuven, 1978, blz. 214.
13. cfr. Vijfjaarlijks verslag 1970-1975, blz. 437.
14. J. Dupreel, De toekomst van de penologie, *BBS*, 1972, blz. 139-151.

- M. Van Helmont, Hedendaagse strekkingen van het penitentiair beleid, BBS, 1972, blz. 339-355.
- J. De Ridder, Het gevangeniswezen in onze huidige maatschappij, BBS, 1973, blz. 57-58.
- P. Genonceaux, Naar een vernieuwd beleid inzake misdaadbestrijding, BBS, 1974, blz. 179-198.
- M. Colardijn, De problematiek van de vrijheidsberoving..., BBS, 1975, blz. 339-357.
- B. Jacobs Coenen, Alternatieven voor de gevangenisstraf, BBS, 1975, blz. 339-357.
13. Stand van de werkzaamheden van de commissie voor de herziening van het strafwetboek, Rechtskundig Weekblad, 1978-1979, blz. 99-120.
14. K. Kloeck en H. Van Geel, op. cit., blz. 94.
15. J. Constant, Door de Belgische overheid voorgeschreven maatregelen ter vervanging van de vrijheidsstraffen van korte en gemiddelde duur, Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen, 1975, blz. 99 e.v.
16. R. Screvens, e.a. – La violence dans les prisons, Centre National de Criminologie, Publication n° 6, Bruylant - Bruxelles, 1978, blz. 73.
17. W. Meyvis, Het na-oorlogs penitentiair beleid in het Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen, Leuven, 1979, blz. 25-63. (licentiaatsverhandeling criminologie K.U. Leuven).
- N. Vettenburg, Onderzoek naar de besluitvorming door de personeelsconferentie van de centrale gevangenis te Leuven. In: Strafitvoering in close-up, 1978, blz. 92.
18. B. Jacobs Coenen, Wetenschappelijk onderzoek en gevangeniswezen. In: Vierde Belgische Dagen voor Criminologie, Gent, 1978, blz. 310.
19. Toespraak van de Minister van Justitie bij de installatie van de Hoge Raad voor Penitentiair Beleid, Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen, extra nummer 1978.