

---

## Criminografische basisinformatie

---

### De zoektocht naar penitentiaire gegevens anno 2000

#### 1. De beschikbaarheid van penitentiaire informatie

In onze vorige bijdrage aan deze rubriek<sup>1</sup> gaven we een overzicht van de bestaande penitentiaire statistieken. We besloten dat deze slechts in beperkte mate beschikbaar zijn en spraken onze hoop uit dat de situatie zou verbeteren door de toenemende informatisering. Intussen hebben we die hoop moeten laten varen. Tot 1997 wordt er door het Directoraat-generaal Strafinrichtingen jaarlijks een intern verslag gemaakt dat niet gepubliceerd wordt, maar beschikbaar is op aanvraag. Deze weliswaar beperkte gegevens vormen de basis voor de kwantitatieve overzichten die in het verleden regelmatig in deze rubriek verschijnen. In 1997 wordt er eveneens een officieel en goedogende jaarverslag gepubliceerd. Dit bevat naast een uitgebreide voorstelling van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, informatie over het personeel en de materiële middelen, ook cijfermateriaal met betrekking tot de gedetineerden. In 1998 en 1999 wordt enkel nog dit officiële document gemaakt. In eerste instantie noopt deze ontwikkeling tot optimisme, dat echter snel wegdeemstert na een nauwkeuriger blik op deze uitgaven. Zonder de lezer te willen vervelen met een opsomming van de fouten en gebreken van deze publicaties moeten er ons toch enkele dingen van het hart.

- In de interne overzichten (dus tot 1997) worden verschillende parameters gebruikt: eindejaarspopulatie, opsluitingscijfers en gemiddelde dagpopulatie. Terwijl de gemiddelde dagpopulatie ongetwijfeld de beste meeteenheid is,<sup>2</sup> wordt deze in de nieuwe publicaties niet meer weerhouden. Er wordt enkel nog gewerkt met opsluitingscijfers en eindejaarspopulaties. Opsluitingscijfers geven aan hoeveel personen dat jaar opgesloten worden vanuit vrijheid.<sup>3</sup> Zij hebben dus een beperkte informatieve waarde met

betrekking tot hechtenistitels gezien de meeste gedetineerden binnenkomen als voorlopig gehechte. De eindejaarscijfers hebben dan weer een verhoogd risico op vertekening door b.v. het toestaan van penitentiaire verloven of vroege invrijheidstelling in het kader van de feestdagen.

- De interne jaarverslagen geven telkens per parameter een vrij gedetailleerde onderverdeling naar de strafduur. Deze onderverdeling is in de officiële publicatie van 1997 al veel vager, maar helemaal hemeltergend wordt het als we in de publicatie van 1998 geen absolute cijfers meer terugvinden met betrekking tot de strafduur! We krijgen enkel een onduidelijke figuur te zien (per gewest) zonder weergave van aantallen. Bovendien maakt men om duistere redenen geen onderscheid meer naar straffen die de vijf jaar overschrijden, wat voorheen steeds het criterium was om van langgestraften te spreken.

- Hetzelfde gebeurt met een andere belangrijke groep gedetineerden, nl. de voorlopig gehechten. Ook hier wordt de evolutie van het aantal voorlopig gehechten uitgezet op een figuur zonder aantallen.

- Bepaalde andere gegevens zoals het percentage toekenningen van een voorwaardelijke invrijheidstelling ten opzichte van het aantal vragen en het aantal overlijdens zijn uit de statistieken verdwenen.

Het aanvullen van bestaande reeksen wordt aldus onmogelijk. Berekeningen op basis van absolute aantallen eveneens. Nochtans zal uit de volgende bespreking blijken dat de gevangenisbevolking een heel andere samenstelling heeft gekregen doorheen de tachtiger en negentiger jaren. Hierbij vormen de langgestraften en de voorlopig gehechten de twee belangrijkste probleemgroepen in het kader van de penitentiaire inflatie. Als deze cijfers vroeger beschikbaar waren, vragen we ons af waarom ze dit nu niet meer zijn en/of waarom ze niet gepubliceerd worden. Daarenboven wordt volgens ons minder belangrijke informatie wel in detail weergegeven, b.v. de leeftijdsverdeling van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden per strafinrichting. Andere uitbreidingen zijn wel nuttig, zoals meer demografische gegevens met betrekking tot de nationaliteit (per strafinrichting), de gesproken taal, enz.

- Ten slotte zijn er een aantal hinderlijke fouten en tekortkomingen in de voorstelling van de gegevens. Zo blijkt b.v. de gemiddelde dagpo-

---

1. Zie *Panopticon* 2000, 90-92.

2. Het gemiddelde van de dagpopulatiecijfers op jaarbasis.

3. Dus niet na terugkeer uit penitentiair verlof of uitgangspemissie.

populatie in 1998 (pagina 98) hoger dan het gemiddelde per maand in dat jaar (pagina 99). De totalen in tabellen zijn niet opgeteld en de figuren en tabellen worden niet genummerd, wat de verwijzing bemoeilijkt.

De verspreiding van het jaarverslag van 1998 is al snel stopgezet wegens "te veel fouten". Hetzelfde gebeurde onlangs met het jaarverslag van 1999, dat het stadium van de verspreiding zelfs nooit haalde. Dit brengt ons dus tot de situatie dat we anno 2000, op het moment waarop de informatisering nog nauwelijks grenzen kent, in België enkel beschikken over een beperkt aantal betrouwbare cijfers tot en met 1997. Toch willen we de traditie binnen deze rubriek graag in stand houden. Voor de beschrijving van de evoluties binnen de gevangenispopulatie gaan we terug tot 1980, net voor de belangrijkste wijzigingen een aanvang nemen. Noodgedwongen blijft onze analyse beperkt tot 1997.<sup>4</sup> Om toch enige indicatie te kunnen geven met betrekking tot de laatste jaren hebben we voor een aantal parameters dagstaten<sup>5</sup> opgevraagd. Bovendien kunnen we enkel de grote lijnen van de samenstelling van de gevangenispopulatie en de vrijstellingen schetsen. Verdere analyse, b.v. met betrekking tot het soort misdrijven, enz. zijn op basis van de bestaande penitentiaire gegevens niet mogelijk. Terwijl deze informatie ons noodzakelijk lijkt om een onderbouwd beleid te kunnen voeren, zien we geen signalen in deze richting. Integendeel, de publicaties van de laatste twee jaar betekenen een jammerlijke achteruitgang en zijn nauwelijks bruikbaar voor wetenschappelijke doeleinden. We stellen ons dan ook de vraag voor wie deze publicaties nodig en nuttig zijn. De op het eerste gezicht verzorgde uitgave doet immers een behoorlijk prijskaartje vermoeden.

## 2. Evolutie van de (samenstelling van de) penitentiaire bevolking

Een eerste gegeven is dat de gevangenispopulatie toeneemt. Sinds het begin van de tachtiger jaren zien we, een éénmalige knik in 1991 uitzonderd, een gestage aangroei van de gevangenisbevolking. In 2000 zitten er ongeveer

8500<sup>6</sup> gedetineerden in Belgische gevangenissen, terwijl dit er in 1980 slechts 5677<sup>7</sup> waren. De vergelijking met de beschikbare capaciteitscijfers (momenteel zijn er ongeveer 7.500 plaatsen beschikbaar), toont aan dat het probleem van de overbevolking nog steeds standhoudt (cf. BEYENS, SNACKEN en ELIAERTS, 1993). Uitbreiding van de capaciteit is gepland door de bouw van twee nieuwe gevangenissen in Ittre (ingebruikneming voorzien voor eind 2001: 400 plaatsen) en Hasselt (ingebruikneming voorzien voor eind 2002: 400 plaatsen).<sup>8</sup> Deze uitbreiding van gevangenscapaciteit is in tegenspraak met het voornemen van Minister van Justitie DE CLERCK in zijn oriëntatienota, maar dat was in juni 1996 (Minister van Justitie, 1996: 17-20). Nog geen maand later barstte de zaak Dutroux los, waarna het roer drastisch werd omgegooid.

De stijging van de gevangenisbevolking vloeit niet voort uit een toegenomen gebruik van de vrijheidsberoving als straf. Dit blijkt uit de **opsluitingscijfers** die ten opzichte van de tachtiger jaren afgenomen zijn (van 19.719 in 1980 tot 14.434 in 1999). De oorzaak is wel te zoeken bij de verlenging van de tijd die de gedetineerde in de gevangenis doorbrengt. De stijging van de strafduur manifesteert zich zowel bij de beklagden als bij de veroordeelden. Het aantal **beklaagden** is sinds 1980 gestegen met 70 %, gezien de gedetineerdenpopulatie eveneens toeneemt in deze periode blijft hun aandeel vrij stabiel. In 1997 maken zij 29 % uit van de gemiddelde dagpopulatie. Het aantal **veroordeelden** is in deze periode meer dan verdubbeld, zij maken in 1997 58 % uit van de gemiddelde dagpopulatie (ten opzichte van 42 % in 1980). De toename van de veroordeelden situeert zich vooral bij de langgestraften.

We spreken over **langgestraften** vanaf een veroordeling tot vijf jaar gevangenisstraf. Terwijl hun aandeel in het begin van de tachtiger jaren beperkt blijft tot 7 à 8 %, wordt vanaf 1983 een sterke stijging ingezet. In absolute cijfers is het aantal langgestraften sinds 1980 verviervoudigd. In 1997 maken zij 22 % van de gemiddelde dagpopulatie uit. Op basis van enkele peilmomenten<sup>9</sup> in de afgelopen jaren kunnen we besluiten dat deze beweging zich doorzet en op 1 september 1999 bestaat de gedetineerdenpopulatie voor 26 % uit langgestraften. De populatie langgestraften is nogmaals op te delen in drie subcategorieën: de correctioneel veroordeelden

4. Een meer uitvoerige bespreking van deze recente evolutie is terug te vinden in K. BEYENS en H. TUBEX, "Gedetineerden geteld" in S. SNACKEN, *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Criminologische Studies, VUBpress, in druk.

5. Zij geven de situatie weer op een bepaalde dag. Door verschillende peilmomenten te nemen kan men toch enige evolutie duiden.

6. Gemiddelde van de dagpopulaties bij het begin van elke maand in de periode januari-juni 2000.

7. Gemiddelde dagpopulatie.

8. *Vr. en Antw.* Kamer, G.Z. 1999-2000, 20 maart 2000. 3920-3924 (Vr. nr. 182 VAN EETVELT).

9. Dagstaten op 1 maart en 1 september van 1998 en 1999.

met een straf van vijf jaar of meer, de crimineel veroordeelden met een straf van tijdelijke duur en de levenslang gestraften en terdoodveroordeelden.<sup>10</sup> De sterkste stijging situeert zich bij de correctioneel veroordeelden. Hun aantal verzevoudigt bijna tussen 1980 en 1997 waardoor ze op dat moment 15 % van de gemiddelde dagpopulatie uitmaken. Ook het aantal levenslang gestraften neemt sterk toe.<sup>11</sup> Terwijl hun relatief aandeel in de gevangenispopulatie beperkt blijft (3,5 %) verviervoudigt hun aantal in de beschreven periode. Het aantal veroordeelden tot een criminele straf van tijdelijke duur verdubbelt, hun aandeel in de gevangenispopulatie blijft eveneens beperkt (3,5 %). Uit een analyse van de mogelijke oorzaken van de stijging van het aantal langgestraften blijkt dat, voor wat de veroordeelden tot de zwaarste straffen betreft (levenslang gestraften en terdoodveroordeelden), de stijging niet kan verklaard worden vanuit een verzwaring van de gepleegde feiten. Daarentegen blijkt dat er belangrijke verschillen optreden in de straftoemeting op het niveau van de Hoven van Assisen (TUBEX, 1999).

Het aandeel van de **kortgestraften** met een straf van minder dan één jaar daalt in de periode 1980-1997 van 14 % naar 5 %. Dit heeft vooral te maken met de niet- of slechts gedeeltelijke uitvoering van korte straffen en de frequente toepassing van collectieve graties door Koning Boudewijn. De categorie veroordeelden met een straf tussen één en drie jaar blijft erg stabiel rond de 15 %. De categorie middellang gestraften met een straf tussen de drie en vijf jaar kent naar analogie van de langgestraften eveneens een constante stijging (van 7 naar 17 %).

Binnen de gevangenisbevolking zien we de afgelopen jaren een sterke toename van het aantal **vreemdelingen**. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we enkel een onderscheid maken tussen diegenen met of zonder de Belgische nationaliteit. Dit geeft een vertekend beeld gezien er intussen ook heel wat genaturaliseerde buitenlanders zijn die er evenwel nog altijd als "vreemdeling" gezien en ervaren worden. Sinds 1980 is het aandeel van de niet-Belgen bijna verdubbeld (van 21 % in 1980 tot 39 % in 1997).<sup>12</sup> Doorheen de tachtiger jaren en het begin van de jaren negentig is de stijging mede te wijten aan

de Vreemdelingen Zonder Middelen van Bestaan (zgn. illegalen). Hun aantal schommelt rond de 250 tot 300 personen. Sinds de opening van aparte opvangcentra door binnenlandse zaken zijn zij grotendeels uit de gevangnissen verdwenen. Momenteel gaat het nog slechts om enkele tientallen personen die in de gevangenis verblijven in afwachting van hun overbrenging naar een gesloten centrum. Toch blijft het aandeel van de vreemdelingen hoog. Zij zijn vooral oververtegenwoordigd bij de beklagden: op 1 maart 2000 heeft 54 % van de beklagden niet de Belgische nationaliteit. Uit de verdeling van de vreemdelingen over de verschillende hechtenistitels blijkt dat 41 % van hen beklaagde is, 29 % is veroordeeld tot een straf van minder dan vijf jaar, 22 % tot een correctionele straf van meer dan vijf jaar, 2 % heeft een criminele veroordeling tot een straf van bepaalde duur en 1 % een veroordeling tot een levenslange straf. De langgestraften, zijnde diegenen die veroordeeld worden voor de meest ernstige misdrijven, zijn dus voornamelijk Belgen. Binnen de populatie vreemdelingen zijn de Marokkanen het sterkst vertegenwoordigd (13 % van de totale gevangenisbevolking op 1 maart 2000 en 32 % van de gedefinieerde vreemdelingen), vervolgens komen de Europeanen (respectievelijk 10 % en 29 %) en de nationaliteiten uit het Oostblok (6 % en 15 %).

We gaan hier niet verder in op de vreemdelingenproblematiek in de gevangenis, deze complexe materie zou ons te ver leiden in een kwantitatief overzicht. We verwijzen enkel naar één van de factoren die het samenleven bemoeilijken, nl. de taal. Uit het overzicht van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen (1998) blijkt dat 35 % van de gevangenisbevolking Nederlandstalig is, 57 % is Franstalig, 7 % is andersstalig. Gezien de beschikbare capaciteit in Wallonië beperkter is dan in Vlaanderen (op 1 augustus 2000: 2765 plaatsen ten opzichte van 3204), heeft dit tot gevolg dat er 607 Franstaligen opgesloten zitten in Nederlandstalige inrichtingen, terwijl het aantal Nederlandstaligen in Franstalige inrichtingen slechts 33 bedraagt.

Verder is de gevangenispopulatie samengesteld uit geïnterneerden, diegenen die enkel een plaatsvervangende gevangenisstraf uitzitten, landlopers, minderjarigen en recidivisten ter beschikking van de regering (TBR).

De **geïnterneerdenpopulatie** blijft vrij stabiel, zij het dat er in absolute cijfers een zekere stijging waarneembaar is (van 670 in 1980 tot 877 in 1997). Hun aandeel schommelt rond de 10 tot 11 % van de gemiddelde dagpopulatie. Gedefinieerde geïnterneerden vormen echter de minderheid van de totale populatie geïnterneer-

10. Na de afschaffing van de doodstraf op 10 juli 1996 worden deze veroordelingen teruggebracht tot levenslange opsluiting.

11. De statistieken van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen maken geen onderscheid tussen levenslang gestraften en terdoodveroordeelden. Uit eigen onderzoek hebben we echter vastgesteld dat het aantal terdoodveroordeelden sterk toeneemt doorheen de jaren tachtig (TUBEX, 1999).

12. Berekend ten opzichte van de eindejaarspopulatie.

den. Uit het rapport van de *commissie interne-ring* blijkt dat op 15 januari 1998 41 % van de geïnterneerden zich in de gevangenis bevindt, 37 % is vrij op proef, 17 % is opgenomen in een private instelling ter behandeling en 4 % is op te sporen. Deze verhoudingen schommelen nogal volgens de verschillende commissies ter bescherming van de maatschappij, waaruit nogmaals blijkt hoezeer zij er een uiteenlopend beleid op na houden (Ministerie van Justitie, 1999: 22-29). De opvang van geïnterneerden in de gevangenis, of beter het gebrek daaraan, oogst reeds decennialang kritiek van praktijkmensen en academici. Toch blijft het probleem tot op heden onopgelost. Mede om hieraan tegemoet te komen wordt in 1996 de *commissie internering* opgericht. In haar eindrapport pleit ze ervoor dat de zorg voor de behandeling van geïnterneerden wordt overgeheveld naar het ministerie van volksgezondheid. Zodoende zouden de algemene standaarden qua kwaliteits- en personeelseisen eveneens gelden voor de geïnterneerden. De commissie stelt voor in verschillende vormen van opvang te voorzien die, afhankelijk van de veiligheidsvereisten, uitgebouwd worden binnen of buiten de gevangenis. Dit zou mettertijd een daling van de geïnterneerdenbevolking in de gevangenis tot gevolg kunnen hebben.

De overige categorieën gedetineerden maken slechts een klein aandeel uit van de gemiddelde dagpopulatie. **Landloperij** is gedecriminaliseerd door de Wet van 12 januari 1993. In 1997 is hun aantal in de gemiddelde dagpopulatie gedaald tot 26 ten opzichte van 846 in 1980. Het aantal **minderjarigen** dat in de gevangenis verblijft (art. 53) blijft beperkt tot een tiental ten opzichte van de gemiddelde dagpopulatie. Diegenen die **plaatsvervangende gevangenisstraffen** uitzitten zijn doorheen de tachtiger jaren nog met 100 tot 200, sinds de jaren negentig is er een daling tot 67 in 1997. De schommelingen in hun aantal zijn vooral te verklaren door omzendbrieven die de uitvoering van hun straffen opschorten in het kader van de overbevolking. De **terbeschikkingstelling van de regering** (TBR) van recidivisten en gewoontemisdadigers is in de praktijk bijna uitgedoofd. Deze situatie zou kunnen wijzigen gezien de nieuwe wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling (5 maart 1998) die mogelijk voorziet dat ten opzichte van daders van aanranding van de eerbaarheid en verkrachting,<sup>13</sup> bij een veroordeling tot een onvoorwaardelijke straf van meer dan één jaar zonder uit-

stel, eveneens een terbeschikkingstelling van de regering kan worden opgelegd.<sup>14</sup> De terbeschikkingstelling gaat in na het verloop van de straf en dit gedurende een termijn van maximaal tien of twintig jaar in het geval van specifieke recidive. Gedurende deze periode komt de betrokkene onder het toezicht te staan van de Minister van Justitie die hem in vrijheid kan laten onder de door hem bepaalde voorwaarden of tot de internering kan overgaan. De minister kan de veroordeelde voor seksuele strafbare feiten ten opzichte van minderjarigen pas vrijstellen na advies van een gespecialiseerde dienst.

### 3. Factoren die de omvang van de gevangenispopulatie beïnvloeden

De omvang van de gevangenispopulatie wordt bepaald door een complex geheel van externe, interne en intermediaire factoren (BEYENS, SNAECKEN en ELIAERTS, 1993: 185-254). We beperken ons in deze bijdrage tot de bespreking van de interne factoren die tijdens de strafuitvoering kunnen aangewend worden om de strafduur te beïnvloeden. De output van het gevangeniswezen wordt in belangrijke mate bepaald door het **vrijstellingsbeleid**. De belangrijkste vrijstellingsmodaliteit is nog steeds de **voorlopige invrijheidstelling**. In 1997 wordt 80 % van de veroordeelden via deze modaliteit vrijgesteld. In de voorgaande jaren is dit aandeel nog hoger (84 %). De enorme opgang van de voorlopige invrijheidstelling blijkt uit het feit dat zij in 1980 slechts 10 % van alle vrijstellingen van veroordeelden bedroeg. Het stijgende belang van de voorlopige invrijheidstelling kan verklaard worden door verschillende factoren. De voorlopige invrijheidstelling heeft grotendeels de plaats ingenomen van de **vrijstelling na strafeinde**, die momenteel uitzonderlijk geworden is. Daar waar vrijstelling na strafeinde in 1980 nog 70 % van de invrijheidstellingen bedraagt, is dit in 1997 gedaald tot 4 %. Hier zou echter verandering in kunnen komen. Door de strengere bepalingen in de nieuwe wetten op de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn er meer gedetineerden die opteren om hun straf volledig uit te zitten. Zeker voor de seksuele delinquenten met een korte straf is de procedure in verhouding erg log. De Ministeriële Omzendbrief van 13 september 1996<sup>15</sup> bepaalt immers dat er bij een voorlopige invrijheidstelling van seksuele delinquenten naar

13. De opgenomen artikelen betreffen aanranding van de eerbaarheid en verkrachting, met of zonder geweld of bedreiging, op de persoon of met behulp van een minderjarige en verkrachting en aanranding van de eerbaarheid met bijzondere verzwarende omstandigheden.

14. Hiervoor wordt een wijziging aangebracht in bestaande wet van 1964 met betrekking tot de bescherming van de maatschappij.

15. Deze omzendbrief is van toepassing op gedetineerden die veroordeeld zijn voor feiten die onder de toepassing vallen van

analogie van de voorwaardelijke invrijheidstelling een gespecialiseerd advies van een psychosociale dienst vereist is. Op het moment dat zulk een advies beschikbaar is, is het verschil tussen een vervroegde vrijstelling en strafeinde dikwijls beperkt. Een tweede factor die de toename van het aantal voorlopige invrijheidstellingen verklaart, is het feit dat de toepassingsvoorwaarden voor de voorlopige invrijheidstelling steeds zijn uitgebreid. Een belangrijke circulaire in het kader van de voorlopige invrijheidstelling is die van 4 maart 1994 (MO 1623/IX). Deze circulaire breidt de voorwaarden tot voorlopige invrijheidstelling uit tot veroordeelden met een straf van ten hoogste drie jaar.

Ondanks de toename in de toepassing van de **voorwaardelijke invrijheidstelling** verlaat slechts een beperkt aandeel van de veroordeelden de gevangenis via deze modaliteit. Vertrekende van 8 % van de invrijheidstellingen van veroordeelden in 1980 klimt ze doorheen de tachtiger jaren naar 16 % en in 1992 wordt zelfs 20 % bereikt. Daarna is er terug een daling tot 17 % in 1997. Toch is het vooral de voorwaardelijke invrijheidstelling die in het verleden het onderwerp vormt van vele (academische) discussies en hervormingsvoorstellen.<sup>16</sup> Tenslotte wordt ze onder invloed van de zaak Dutroux in sneltempo gewijzigd. Wat de toekomst van de voorwaardelijke invrijheidstelling betreft zijn dan ook alle ogen gericht op de *commissies tot voorwaardelijke invrijheidstelling*. Sinds de wetswijzigingen van 5 en 18 maart 1998 wordt eindbeslissing immers niet langer genomen door de minister van justitie maar door een multidisciplinaire commissie. Blijft echter dat de besluitvorming zich situeert op twee niveaus waarbij een eerste beslissing wordt genomen door het personeelscollege. Enkel als zij een positief advies geven wordt het voorstel doorgestuurd aan de betrokken parketten en het Directoraat-generaal Strafinrichtingen. Als het voorstel verworpen wordt, is er voor de gedetineerde geen hoger beroep mogelijk. Hij kan slechts na een derde afwijzing door het personeelscollege de *commissie tot voorwaardelijke invrijheidstelling* vatten. Het personeelscollege vormt zodoende eveneens een belangrijke filter in de besluitvorming omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling.

→

de wet van 13 april 1995 en die een totaal aan gevangenisstraffen ondergaan van meer dan één jaar tot drie jaar (MO1667/IX). 16. Zie voor een overzicht van dit debat s. SNACKEN, "Juridische uittekening van het detentietraject", in T. PETERS en J. VANACKER (eds.), *Van oriëntatiemeta naar penaal beleid?*, Panopticon en K.U.Leuven, 1997a.: II 47-71.

De mate waarin de minister van justitie het positief advies van het personeelscollege bekrachtigt, blijkt doorheen de tachtiger jaren steeds boven de 80 % te liggen. In het begin van de jaren negentig is er echter een duidelijke daling (tot 67 % in 1993). Deze kan mede te wijten zijn aan een meer kritische houding na de recidive van een voorwaardelijk vrijgestelde die veel mediabelangstelling kreeg (cf. de zaak Marc & Corinne in 1992) (MARY, 1998). De invloed van de publieke opinie is trouwens altijd een belangrijke factor in het vrijstellingsbeleid (SNACKEN en TUBEX, 1999). Vanaf 1994 herstelt het vertrouwen in de voorwaardelijke invrijheidstelling zich blijkbaar en in 1998 wordt 82 % van de voorstellen goedgekeurd. Momenteel is de taak van de minister/het Directoraat-generaal Strafinrichtingen beperkt tot het formuleren van een expertadvies. Uit recent onderzoek blijkt dat de mate waarin de Vlaamse *commissies tot voorwaardelijke invrijheidstelling* dit advies volgen nogal verschillend is. Positieve adviezen worden in de meerderheid van de gevallen gevolgd, dit varieert van 100 % (commissie Gent), tot 90,5 % (commissie Brussel). Negatieve adviezen worden in veel mindere mate gevolgd, dit varieert van 60 % (commissie Gent), tot 18 % (commissie Antwerpen) (MAES: 2000).

Vervolgens is ook de **gratie** een mogelijke beïnvloedende factor in de omvang van de gevangenispopulatie. We onderscheiden twee vormen van gratie: individuele en collectieve. **Individuele gratie** heeft in de meerderheid van de gevallen betrekking op niet-gedetineerden (70 %). De toekenning van een individuele gratie ten opzichte van gedetineerden waardoor de strafduur wordt verkort, is zeldzaam. Bovendien komen de afgelopen jaren een aantal categorieën blijkbaar niet meer in aanmerking. Zo is er b.v. in 1997 geen enkele individuele gratiemaatregel toegestaan aan crimineel veroordeelden of aan veroordeelden wegens zedenfeiten ten opzichte van minderjarigen (DE CLERCK, 1998: 41-42).

Wat de **collectieve gratie** betreft kunnen we enkel vaststellen dat deze theoretisch nog bestaat maar in de praktijk niet meer is toegepast sinds 1993. In tegenstelling tot Koning Boudewijn die tijdens zijn regeerperiode regelmatig collectieve graties verleent,<sup>17</sup> is dit sinds de troonsbestijging van Koning Albert niet meer gebeurd. De frequente collectieve graties in de tachtiger jaren kaderen in een poging de overbevolking in de gevangenissen wat te verlichten. Deze aanpak oogst echter veel kritiek uit politieke hoek (cf. de onderzoekscommissie Dutroux). Bovendien

17. 1951, 1953, 1956, 1960, 1970, 1976, 1980, 1984, tweemaal in 1985, 1988, 1990, 1991, 1993.

kan collectieve gratie nooit een structurele oplossing bieden voor de overbevolking gezien enkele belangrijke probleemgroepen die verantwoordelijk zijn voor de aangroei van de gevangenisbevolking (voorlopig gehechten en levenslang gestraften) er niet voor in aanmerking komen.

Tot slot vermelden we nog het aantal overlijdens, zelfmoorden en ontvluchtelingen uit de gevangenis. Het aantal **overlijdens** in de gevangenis blijft beperkt (27 in 1997). Gedetineerden wiens leven ten einde loopt, worden immers voorlopig vrijgesteld om gezondheidsredenen (een tiental vrijstellingen per jaar<sup>18</sup>). Het aantal **zelfmoorden** stijgt doorheen de jaren en houdt zodoende gelijke tred met de toenemende gevangenispopulatie (24 zelfmoorden in 1997).

Het aantal **ontvluchtelingen** fluctueert doorheen de tachtiger jaren steeds rond de 100 tot 150 per jaar. In het begin van de negentiger jaren zien we een stijging tot meer dan 300 ontvluchtelingen, wat vooral te wijten is aan de VZMB's die verdwijnen uit open gevangenis. Daarna is er terug een daling tot ongeveer 200. Uit de statistieken blijkt dat in 1997 ongeveer de helft van de ontvluchten terug wordt gevat of zich terug aanbiedt (54 %). Bij de meesten gebeurt dit binnen de maand. Vanuit de hechtenistie: l gezien zijn het vooral kortgestraften die ontsnappen. Doorheen de jaren negentig blijft het aandeel van de langgestraften beperkt tot 5 à 7 %. 1997 is hierop een uitzondering gezien 13 % van de ontvluchten langgestraften zijn.

#### 4. Besluit

Tot slot van dit kwantitatieve overzicht kunnen we stellen dat de trends die zich in het begin van de tachtiger jaren hebben ingezet, nog steeds voortduren. De gevangenispopulatie neemt toe. De stijging manifesteert zich vooral bij de veroordeelden hoewel, alle initiatieven om het gebruik van de voorlopige hechtenis terug te dringen ten spijt, nog steeds een derde van de gevangenisbevolking niet veroordeeld is. Binnen de veroordeeldenpopulatie situeert de aangroei zich duidelijk bij de middellang- (drie tot vijf jaar) en langgestraften (meer dan vijf jaar). Het aandeel van de kortgestraften daalt. Deze gewijzigde samenstelling legt een zware hypotheek op de toekomst van het gevangeniswezen. Een grotere instroom van langgestraften creëert immers een cumulatief effect en een steeds aangroeiende

gevangenisbevolking. Gezien de strafuitvoering geen invloed heeft op de input, kunnen zij enkel de gevangenispopulatie trachten te beheersen via de output. Op dit terrein is er evenmin reden tot optimisme. De nieuwe wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling introduceert meer een duidelijker omschreven voorwaarden voor de vrijstelling (b.v. gespecialiseerd advies voor seksuele delinquenten en regel van de unanimité voor veroordeelden tot een straf van meer dan tien jaar, expliciteren van de criteria voor de "negatieve selectie", contactname met slachtoffers) (TUBEX, 1998; TUBEX en SNACKEN, 1998). Ongeacht de toepassingspraktijk die gehanteerd wordt door de *commissies tot voorwaardelijke invrijheidstelling* kan dit de voorbereiding van een dossier bemoeilijken en de procedure vertragen. Wat de seksuele delinquenten betreft is er bovendien de verzwarening van de procedure tot een voorlopige invrijheidstelling en de mogelijkheid van een TBR. Ten slotte wordt de gratie niet meer (collectieve) of restrictiever (individuele) toegepast. Binnen de gevangenispopulatie neemt het aandeel van de vreemdelingen toe, wat vanuit verschillen in taal, cultuur en religie het samenleven kan bemoeilijken. Daarenboven kan de reïntegratie hier nog extra moeilijkheden geven.

Op basis van deze beperkte analyse lijkt alles erop te wijzen dat, zonder een drastische ommekeer in het gevoerde beleid en dit op alle echelons van de strafproces, België afstevent op een steeds toenemende gevangenisbevolking. De uitbreiding van de gevangenisbevolking kan in dit scenario slechts een tijdelijke oplossing bieden. De beschreven evolutie ligt volledig in de lijn van de ontwikkeling in de meeste ons omringende landen. Dit is echter geen geruststelling. Integendeel, we willen pleiten om het voorbeeld van landen als Finland te volgen, waar een doorgedreven reductionistisch beleid resulteert in een duurzame daling van de gevangenispopulatie (LAPPI-SEPPÄLÄ, 2000). De huidige minister van justitie stelt overtuigd te zijn dat de uitbreiding van gevangenisbevolking geen structurele oplossing biedt en dat moet gezocht worden naar alternatieven voor de vrijheidsberoving. Het valt echter af te wachten of dit discours zich ook realiseert in de praktijk. De gevangenisstraf als *ultimum remedium* wordt immers al jaren hoog in het vaandel gedragen, maar intussen neemt de gevangenispopulatie onophoudelijk toe.

Hilde TUBEX

Wetenschappelijk medewerker van de  
vakgroep criminologie aan de V.U.B.

18. De beslissing wordt genomen door de Minister van Justitie op voorstel van de geneesheer-directeur van de penitentiaire gezondheidsdienst.

## 5. Bibliografie

BEYENS, K., SNACKEN, S. & ELIAERTS, C., *Barstende muren, overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, I.R.C.S. nr. 26, Antwerpen-Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen, Gouda Quint, 1993.

BEYENS, K. & TUBEX, H., "Gedetineerden geteld", in SNACKEN, S., *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Criminologische Studies, Brussel, VUB-press, in druk.

CASSELMAN, J., COSYNS, P., GOETHALS, J., VANDENBROUCKE, M., DE DONCKER, D. & DILLEN, D., "Internering", *Geestelijke gezondheid en recht* nr. 2, Leuven, Garant, 1997.

DE CLERCK, S., *Acties van de regering, De zaak Dutroux en consorten. Tussentijds verslag aan de parlementaire onderzoekscommissie*, 31 maart 1998.

LAPPI-SEPPÄLÄ, T., "The fall of the Finish prison population", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2000, 1, 27-40.

MAES, E., DUPIRE, V. & TORO, F., *De toepassing van de nieuwe Belgische procedure inzake voorwaardelijke invrijheidstelling. Evaluatie naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wetten van 5 en 18 maart 1998*, Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek, 2000, in druk.

MARY, PH., "Les nouvelles lois sur la libération conditionnelle en Belgique, Chronique de criminologie", *Rev. dr. pén.* 1998b, 4, 713-757.

MINISTER VAN JUSTITIE, *Strafbeleid en gevangenisbeleid. Oriëntatienota*, Brussel, Ministerie van Justitie, juni 1996.

SNACKEN, S., "Juridische uittekening van het detentietraject", in PETERS, T. & VANACKER, J. (eds.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, *Panopticon* en K.U.Leuven, 1997a: II 47-71.

SNACKEN, S., & TUBEX, H., "Libération conditionnelle et opinion publique", *Rev. dr. pén.* 1999, 5, 33-52.

TUBEX, H. & SNACKEN S., "Straffen en behandelen: evolutie van de aanpak van seksuele delinquentie", *Panopticon* 1998, 4, 287-310.

TUBEX, H., "De positie van het slachtoffer in de nieuwe wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling", *De orde van de dag* 1998, 4, 43-51.

TUBEX, H., "Dualisering en selectiviteit in de vrijheidsberoving. Toepassing op (levens)lang gestraften", doctoraal proefschrift, 1999.

TUBEX, H., "Overzicht van de penitentiaire statistieken, Criminografische basisinformatie", *Panopticon* 2000, 1, 90-92.

---

## Jeugdbescherming en bijzondere jeugdzorg

---

### Twee jaar 'burgerlijke opdrachten' in de dienst Justitiehuisen

#### 1. Situering

Sinds 1 januari 1998 vervullen de justitieassistenten van de Dienst Justitiehuisen (DJH) een nieuwe opdracht: burgerrechtelijke opdrachten inzake jeugd- en familiezaken. Deze beslissing werd genomen op het Overlegcomité tussen de federale staat en de gemeenschappen van 2 april 1996. Voor 1998 werden deze opdrachten uitgevoerd door de sociale diensten bij de jeugdrechtsbank. Deze diensten behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.<sup>1</sup>

De burgerrechtelijke opdracht (BO) biedt de magistratuur de mogelijkheid om een geïndividualiseerde beslissing te nemen in situaties waarin kinderen betrokken zijn. Opdrachtgevers<sup>2</sup> zijn de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg zetelend in kortgeding, de jeugdrechtsbank of de procureur des konings en dit op basis van:

- art. 373 tot 375bis van het burgerlijk wetboek (ouderlijk gezag);
- art. 931 (hoorrecht minderjarigen) en 1280 (kort geding) van het gerechtelijk wetboek;
- art. 50 van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

---

1. Artikel 5 § 1 II 6° a. Bijz. W. 8 augustus 1980, voorziet evenwel als één van de uitzonderingen op de gemeenschapsbevoegdheid inzake jeugdbescherming 'de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarige en de familie, zoals die zijn vastgesteld door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan'.

2. K.B. van 13 juni 1999 houdende organisatie van de Dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie (B.S. 29 juni 1999).