

ELLA DESMEDT^a
EDDY VAN LOOKE^{b,c}

Doelmatigheidsonderzoek van de maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen

Justitie bekeken door een Rekenhofbril

ABSTRACT

The Court of Audit's view of Justice – Performance audit of the measures against prison overcrowding

This article outlines the results and recommendations of a performance audit by the Belgian Court of Audit of the policy measures against prison overcrowding, and discusses the merits and limitations of its specific managerial approach. The following policy measures were included in the audit: reduction of pre-trial detention, community service as an alternative for imprisonment, electronic surveillance, new infrastructure for increasing prison capacity, an alternative approach for detainees with mental health problems, expulsion of foreign prisoners, and conditional and provisional release. Our research questions focused on the quality of public administration, in each stage of the policy cycle. The audit showed that the main causes of the persistent prison overcrowding are not to be found at management level, but rather at the level of policy-making.

Keywords: Court of Audit, performance audit, policy evaluation, prison overcrowding

Kernwoorden: Rekenhof, doelmatigheidsonderzoek, beleidsevaluatie, overbevolkte gevangenissen



Panopticon, 34 (1), 042-057

© 2013 MAKLU | ISSN 0771-1409 | JANUARI 2013

- ^a Adjunct-auditeur, Rekenhof (Corresp.: Desmedt@ccrek.be).
- ^b Eerste-auditeur-revisor, Rekenhof (Corresp.: Vanlooocke@ccrek.be).
- ^c Dit artikel is geschreven in hun eigen naam. Naast de auteurs werkten K. BEHETS, H. DE WAELE, E. MATHOT, L. PENNINGNS en S. STROBBE mee aan de audit van het Rekenhof.

Tussen september 2010 en april 2011 voerde het Rekenhof een doelmatigheidsonderzoek uit van de maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen. Dit resulteerde in het verslag 'Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen' dat eind december 2011 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd bezorgd en publiek te raadplegen is op de website van het Rekenhof¹. In dit artikel beschrijven we de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, maar omdat we beseffen dat de doelmatigheidsonderzoeken van het Rekenhof nog relatief onbekend zijn bij het ruimere publiek, vullen we deze aan met enkele beschouwingen over de 'Rekenhofbril': de specifieke bestuurskundige invalshoek die we voor het onderzoek hanteerden.

¹ www.rekenhof.be

1. DE MAATREGELEN TEGEN DE OVERBEVOLKING VAN DE GEVANGENISSEN ALS AUDITONDERWERP

Sinds 1998 voert het Rekenhof, naast de bekende financiële en wettigheidsaudits, ook zogenaamde doelmatigheidsonderzoeken of performance audits uit (wijziging inrichtingswet Rekenhof, 1998). Op deze manier controleert het Rekenhof a posteriori de goede besteding van de rijks gelden door na te gaan of de overheid de principes van effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid heeft nageleefd. Dit alles gebeurt vanuit een dubbele missie: enerzijds het parlement bijstaan in zijn toezicht op de uitvoerende macht, anderzijds bijdragen aan een betere werking van de overheid. Het is vanuit deze missie dat het Rekenhof haar onderwerpen voor audits selecteert. Op basis van een systematische monitoring van een beleidsdomein, een analyse van de verkregen informatie op potentiële risico's en een inschatting van de potentiële belangstelling van het parlement, wordt een onderwerp gekozen.

Tijdens de monitoring van het beleidsdomein Justitie kwam de overbevolking van de gevangenen meteen naar voor als potentieel auditonderwerp. Het is één van de hardnekkigste problemen waarmee Justitie kampt: de afgelopen elf jaar ging de gevangenisbevolking in stijgende lijn (tussen 1 maart 2000 en 1 maart 2011 nam ze toe met 27 % van 8.688 tot 11.065), zonder dat de gevangenis capaciteit gelijke tred hield. De overbevolking, gemeten op 1 maart van elk jaar, nam toe van 16,4 % in 2000 tot 18,9 % in 2010. Vergelijken met andere Europese landen is het probleem in België relatief groot: op 1 september 2009 was de gemiddelde bezettingsgraad van de Europese gevangenen 98,4 gevangenen voor 100 plaatsen tegen 128,4 gevangenen per 100 plaatsen in de Belgische gevangenen (AEBI & DELGRANDE, 2011). Deze abstracte cijfers vertalen zich in heel wat concrete risico's op het terrein. De overbevolking veroorzaakt slechte leefomstandigheden voor de gevangenen en moeilijke arbeidsomstandigheden voor het gevangenis personeel. Het is een hinderpaal voor het penitentiair beleid en de sociale re-integratie van gedetineerden (DAEMS, PLETINX, ROBERT, SCHEIRS, VAN DE WIEL & VERPOEST, 2009).

De laatste decennia werden door de federale regeringen nochtans diverse maatregelen genomen om aan het probleem van overbevolkte gevangenen het hoofd te bieden. Deze maatregelen konden blijkbaar niet verhinderen dat de overbevolking een steeds nijpender probleem werd (DAEMS E.A., 2009; MAES, 2009).

Doelmatigheidsonderzoek biedt in de context van schijnbaar 'falend beleid' de mogelijkheid om door een grondige analyse van de behaalde resultaten en van de achterliggende management- en beleidspraktijken potentiële verbetermogelijkheden te identificeren. Zeven maatregelen die tussen 1996 en 2010 door de ministers van Justitie naar voren zijn geschoven om het hoofd te bieden aan de overbevolking in de gevangenen, werden opgenomen in het onderzoek. Het gaat om maatregelen die in de beleidsdocumenten van de opeenvolgende ministers veelvuldig werden vermeld als (gedeeltelijke) oplossing voor het probleem van de overbevolking, met name:

1. Een vermindering van de toepassing van de voorlopige hechtenis;
2. De toepassing van de autonome werkstraf als alternatieve straf;
3. Het uitzitten van de vrijheidsstraf buiten de gevangenis via het elektronisch toezicht;
4. Infrastructuurwerken voor de verhoging van de celcapaciteit: het Masterplan gevangenen 2008-2012 -2016;
5. Een alternatieve aanpak voor geïnterneerden die niet thuishoren in de gevangenis;
6. Het uitzitten van de vrijheidsstraf in het land van herkomst voor gedetineerden van buitenlandse origine;

7. Het inkorten van de vrijheidsstraf door voorwaardelijke en voorlopige invrijheidsstelling.

2. DOELMATIGHEIDSONDERZOEK: METHODOLOGIE

Een doelmatigheidsonderzoek door het Rekenhof is een ex-post evaluatie van prestaties (*performance*), door een externe onafhankelijke evaluator, die bijdraagt tot transparantie en *accountability* met betrekking tot beleid en beleidsuitvoering. Een tweede doelstelling is beleidsleren, voor de betrokken administratie of beleidsverantwoordelijke. De onderzoeksverslagen bevatten aanbevelingen om het overheidsfunctioneren met betrekking tot het onderzochte thema te verbeteren (FURUBO, 2011).

De evaluatiecriteria zijn – zo bepaald in de opdracht van het Rekenhof – efficiëntie (of doelmatigheid), effectiviteit (of doeltreffendheid) en zuinigheid. De uitdaging in elk doelmatigheidsonderzoek is telkens om deze criteria, die in de praktijk vaak moeilijk te meten zijn, te operationaliseren in concrete en hanteerbare onderzoeksvragen. Meestal komt het erop neer dat het Rekenhof niet rechtstreeks de efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid van het beleid beoordeelt, maar onderzoekt of de *voorwaarden* daartoe vervuld zijn. Deze voorwaarden verwijzen naar systemen op vlak van beleid en beheer die grotendeels samenvallen met het begrip deugdelijk bestuur. Dit begrip kan worden gedefinieerd als ‘het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden’ (SPANHOVE & VERHOEST, 2007). Concreet gaat het om beleidsprocessen (ex-ante evaluaties, beleidsinstrumentenkeuze...), beheerssystemen (degelijk ingerichte primaire processen, managementondersteunende processen,...) of coördinatiemechanismen tussen actoren.

2.1. Onderzoeksvragen en normenkader

In het onderzoek naar de maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen werd een antwoord gezocht op vier onderzoeksvragen. Telkens werd de vraag zowel per maatregel als voor het globale beleid gesteld. De onderzoeksvragen waren:

1. Is het beleid/de maatregel om de overbevolking in de gevangenissen te verminderen degelijk onderbouwd en uitgewerkt?
2. Wordt de uitvoering van het beleid/de maatregel op een resultaatgerichte manier aangestuurd?
3. In welke mate worden het beleid/de maatregelen tegen overbevolking in gevangenissen uitgevoerd?
4. Heeft de administratie inzicht in de uitvoering en de effecten van het beleid/de maatregelen tegen overbevolking?

In de doelmatigheidsonderzoeken van het Rekenhof worden de onderzoeksvragen normatief geformuleerd: elk van de onderzoeksvragen draagt een norm in zich, een bepaalde bestuurskundige kwaliteitsmaatstaf. Er bestaan veel verschillende mogelijke kwaliteitsmaatstaven, waardoor selectie noodzakelijk is. Omdat het auditonderwerp een brede set van beleidsmaatregelen was, hebben we ons bij het bepalen van de onderzoeksvragen en normen laten leiden door de klassieke beleidscyclus van beleidsvoorbereiding en -beslis-

sing, beleidsimplementatie, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Hieronder worden de gehanteerde normen verder geëxpliciteerd.

Beleidsvoorbereiding (en -beslissing): ‘degelijk onderbouwd en uitgewerkt’

Om een probleem effectief te kunnen aanpakken, en dit op de meest efficiënte en zuinige manier te kunnen doen, is het noodzakelijk om een duidelijk doel voorop te stellen, de verschillende mogelijke strategieën te onderzoeken en op basis van een inschatting van de consequenties van elke strategie de best mogelijke te selecteren. In dit verband is er de laatste decennia veel aandacht voor *evidence-based policy* en de onderbouwing van regelgeving.

Evidence-based policy verwijst naar geïnformeerd en onderbouwd beleid: beleid dat steunt op informatie die onafhankelijk kan worden waargenomen en geverifieerd en waar een brede consensus bestaat over de inhoud (niet de interpretatie) ervan (DAVIES, NUTLEY & SMITH, 2000). Met informatie wordt vaak wetenschappelijk onderzoek bedoeld maar ook monitoring van indicatoren en ander statistisch materiaal zijn dienstig bij de onderbouwing van het beleid.

Voor de onderbouwing van regelgeving wordt het gebruik van reguleringsimpactanalyses (RIA) gepromoot door internationale organisaties als de OESO. Volgens de OESO is een RIA ‘used to examine and measure the likely benefits, costs and effects of new and existing regulation. It is a fundamental tool to help governments assess the impacts of regulation’ (OECD, 2008, p. 7). Ook de EU staat achter dit instrument en gebruikt het voor eigen besluitvorming (EUROPEAN COMMISSION, 2009). De doelstellingen van een impactanalyse zijn volgens de EU: onderbouwen en objectiveren van beleidsvoorstellen, transparantie van de besluitvorming, en het waarborgen van de uitvoerbaarheid van het beleid. Zo’n impactanalyse bestaat uit een probleemdefiniëring, beoogde doelstellingen, beleidsopties, analyse van de economische, sociale, administratieve impact, vergelijking van opties (inbegrepen een nuloptie), pistes om te monitoren en te evalueren (wat een aanknopingspunt vormt voor een latere ex-post evaluatie) en resultaten van een publieke consultatie over het thema. In de Vlaamse Gemeenschap is de RIA een onderdeel van de reguleringsprocedure (Omzendbrief VR/2008/13). De procedure legt uitdrukkelijk op dat in de analyse wordt aangegeven hoe en wanneer de regelgeving zal worden uitgevoerd en of bijkomende initiatieven nodig zijn voor de feitelijke toepassing van de nieuwe regelgeving (uitvoeringsbesluiten, IT- ondersteuning, handleiding, opleidingen...).

Voorts gaan we ervan uit dat de beoogde maatschappelijke effecten of beleidsdoelstellingen toetsbaar moeten worden geformuleerd². Dat biedt het voordeel dat het doelbereik kan worden opgevolgd, er tijdig kan worden bijgestuurd indien nodig en er op een heldere wijze verantwoording over beleid aan het parlement kan worden afgelegd. We zijn er ons wel van bewust dat dit in realiteit niet altijd mogelijk is en vaak ook vanuit een politieke rationaliteit niet wenselijk wordt geacht.

Beleidsimplementatie: ‘op een resultaatgerichte manier aangestuurd’

Eens beleid is voorbereid en uitgewerkt, moet het in de praktijk geïmplementeerd worden. De resultaatgerichtheid van de aansturing heeft verschillende aspecten: indien nodig moeten de maatregelen vertaald worden in regelgeving, er moet een concrete planning uitgewerkt worden (operationele doelstellingen, budgetten, personeel,...), er moeten procedures en richtlijnen worden uitgewerkt en gecommuniceerd,...

² De zogenaamde SMART –criteria (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden).

Speciale aandacht ging in deze audit naar de coherentie in de beleidsaanpak, de coördinatie van beleid en beleidsuitvoering en de mate waarin de minister van Justitie en zijn administratie hierin hun verantwoordelijkheid opnemen. Penitentiair beleid, en bij uitbreiding justitieel beleid, is immers gesitueerd binnen een complexe werkelijkheid van uiteenlopende en elkaar beïnvloedende sociale fenomenen enerzijds en op deze fenomenen inspelende beleidsinitiatieven van de verschillende beleidsniveaus anderzijds. We hebben het dan over sociale fenomenen als (kans-)armoede, migratie,... en het beleid van de federale overheid, gemeenschappen en gewesten, en lokale besturen om al of niet op die gepercipieerde maatschappelijke problemen in te spelen (BEYENS, SNACKEN & ELIAERTS, 1993). Ook binnen het federale niveau vragen de onderzochte maatregelen *governance*: duidelijke sturing, afstemming en coördinatie, zowel op het beleids- als het beheersniveau.

Beleidsuitvoering: 'uitgevoerd'

Deze norm ligt voor de hand: de uitvoering van het beleid/de maatregel moet volgens plan verlopen. De norm verwijst naar de managementpraktijken van beheersen en toezicht houden. Als alles goed gaat nemen de overheidsactoren hun taken en verantwoordelijkheden op, is er coördinatie, worden de processen correct doorlopen, en worden de nodige controles uitgevoerd om een correcte uitvoering van de processen te waarborgen.

We gaan ervan uit dat er een intern controlesysteem is om de goede werking van de operationele processen te bewaken en dat hier via interne audit toezicht op wordt gehouden. Interne controle is de schakel tussen de strategische doelstellingen en de uitvoering (activiteiten ter realisatie van deze doelstellingen). Interne controle is niet gericht op de feitelijk uitkomsten, maar wel op de vraag welke organisatorische en andere waarborgen zijn ingebouwd om betrouwbaar te rapporteren, efficiënt en effectief te werken.... Dergelijk systeem is effectief als de organisatie met redelijke zekerheid weet in hoeverre de doelstellingen worden behaald, dat gepubliceerde jaarverslagen betrouwbaar zijn, dat wordt voldaan aan relevante regelgeving, dat de activa voldoende worden beveiligd. Interne controle betekent o.m. dat risico's met betrekking tot het niet realiseren van de in de planning geformuleerde doelstellingen moeten worden geanalyseerd en dat adequate maatregelen worden voorzien om hieraan tegemoet te komen (INTOSAI, 2004). Pas als interne controle en interne audit onvoldoende blijken te functioneren, gaat het Rekenhof zelf bepaalde beheersprocessen grondiger onderzoeken.

Ex- post beleidsevaluatie: 'inzicht in de uitvoering en de effecten'

We hanteren als norm dat de administratie inzicht moet hebben in de uitvoering en de effecten van beleidsmaatregelen. Hoger werd reeds aangegeven dat de effectiviteit van beleidsmaatregelen moeilijk te meten is. Hier zijn verschillende redenen voor: meestal ontbreekt een betrouwbare nulmeting, zijn de beoogde doelstellingen te vaag geformuleerd, is het moeilijk te bepalen of een gemeten evolutie te wijten is aan het beleid of aan andere maatschappelijke factoren, enzovoort. Daarom is het voor de administratie moeilijk om effectiviteit in kaart te brengen, maar we verwachten wel dat er systemen van monitoring en evaluatie worden opgezet om inzicht te krijgen in de uitvoering van het beleid, de prestaties, de doelbereiking en indien mogelijk ook de maatschappelijke effecten ervan. Dit verhoogt enerzijds het inzicht en kan in een nieuwe beleidscyclus het beleid rationeler onderbouwen en bijdragen tot (meer) succesvol beleid, maar anderzijds geeft het ook cruciale informatie op basis waarvan verantwoording kan worden afgelegd.

Het onderwerp van deze audit is complexer dan het onderwerp van de meeste performance audits die we in het verleden uitvoerden. Deze audits zijn doorgaans gericht op de uitvoering van een specifieke maatregel of de toepassing van een administratieve procedure door één of enkele diensten binnen een administratie (bv. de tijdigheid van de behandeling van tegemoetkomingen aan personen met een handicap of het afsluiten van raamcontracten door de federale overheid). De audit van de maatregelen tegen de overbevolking van de gevangenissen omvatte meerdere maatregelen, waarvoor alle aspecten van de beleidscyclus werden bekeken, bij meerdere diensten van de FOD Justitie en andere overheidsadministraties.

2.3. Onderzoeksmethode

De gehanteerde onderzoeksmethoden waren in hoofdzaak kwalitatief. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werden beleids- en beheersdocumenten (beleidsnota's, budgetten, operationele plannen, procesbeschrijvingen...) geanalyseerd. Deze inhoudsanalyse werd aangevuld met interviews met de direct betrokken ambtenaren van de FOD Justitie (en voor het luik over het Masterplan: van de Regie der Gebouwen) en beleidsmedewerkers van de minister van Justitie. Tevens werd een beperkte literatuurstudie uitgevoerd en werden voortgangs- en evaluatierapporten geanalyseerd.

Om een goed inzicht te krijgen in de bredere context van het thema werden interviews afgenomen van experts en belanghebbenden buiten de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen, onder meer met magistraten en ambtenaren van de FOD Volksgezondheid. Ook de gevangenissen van Wortel en Vorst werden bezocht.

Een belangrijk kenmerk van een audit van het Rekenhof, is dat er tijdens de rapportering gebruik wordt gemaakt van een tegensprekelijke procedure. Het Rekenhof bezorgt een voorontwerp van rapport aan de geauditeerden om na te gaan of het rapport juist en volledig is. Daarna stuurt het een ontwerprapport naar de verantwoordelijke minister met als doel te vernemen wat hij of zij zal doen met de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Pas daarna gaat het eindrapport naar het parlement. Deze procedure vormt een garantie voor de betrouwbaarheid en de validiteit van de gerapporteerde vaststellingen en conclusies.

3. UITKOMSTEN VAN DE AUDIT

In het auditrapport wordt er per maatregel en voor het globale beleid op zich, een volledig hoofdstuk gewijd aan de analyse van de vier onderzoeksvragen. Dit mondt uit in een hoofdstuk met algemene conclusies en aanbevelingen. Het is dit laatste hoofdstuk, aangevuld met concrete vaststellingen uit de hoofdstukken over de afzonderlijke maatregelen, dat de basis vormt voor onderstaande tekst.

3.1. Beleidsvoorbereiding en -beslissing: 'degelijk onderbouwd en uitgewerkt'

Conclusies

Uit ons onderzoek is gebleken dat het beleid tegen de overbevolking in de gevangenissen bezwaarlijk 'evidence-based' kan worden genoemd. Bij de conceptuele voorbereiding van belangrijke nieuwe wetgeving werden doorgaans wel deskundigen geconsulteerd via commissies, werkgroepen enzovoort. Voor een aantal maatregelen was er in die fase van de beleidsvoorbereiding ook beleidsondersteunend onderzoek beschikbaar. In verband

met de vermindering van de voorlopige hechtenis werden er twee studies aan het NICC gevraagd (DELTENRE & MAES, 2001; DAENINCK, DELTENRE, JONCKHEERE, MAES & VANNESTE, 2005). Ook in verband met de uitbouw van het elektronisch toezicht werd er onderzoek gedaan (DELTENRE, GOOSSENS, MAES & VANNESTE, 2005; DEVRESSE, LUYPAERT, KAMINSKI, BEYENS, 2006; DE MAN, MAES, MINE & VAN BRAKEL, 2009). Meestal ontbraken echter volwaardige ex-ante evaluaties of impactanalyses die ingaan op de concrete effecten, mogelijke neveneffecten en praktische randvoorwaarden van het beleid of de maatregel.

Met dergelijke analyses had de mogelijke impact van de maatregelen op de gevangenisbevolking objectiever en realistischer kunnen worden ingeschat. Van enkele maatregelen hadden de beleidsmakers op voorhand zelfs al kunnen weten dat de impact op de overbevolking beperkt zou zijn:

- Het aantal veroordeelde vreemdelingen dat in aanmerking komt voor overbrenging is zeer beperkt. Rekening houdend met het feit dat er met de thuislanden van de grootste groepen gedetineerden lange tijd geen verdragen bestonden (voor Algerije nog steeds niet, voor Marokko sinds april 2011), dat de voorwaarden van de verdragen en de wetgeving zeer strikt zijn, en dat er een akkoord moet zijn van het ontvangende land, is het duidelijk dat de potentiële impact op de overbevolking enkel minimaal kan zijn. Bovendien houdt deze inschatting geen rekening met het feit dat overbrenging per definitie tweerichtingsverkeer is. Het Rekenhof stelde vast dat het saldo van het aantal overbrengingen (vrijwillig en onvrijwillig) tussen 2005 en 2011 negatief was: 96 gedetineerden hebben in die periode België verlaten, maar er zijn er 123 voor in de plaats gekomen.
- Er zijn ernstige aanwijzingen dat onvoldoende gevangenen in aanmerking kunnen komen voor elektronisch toezicht om de doelstelling van 1.500 enkelbanden (in 2010) te bereiken. Personen in voorhechtenis komen niet in aanmerking (36% van de gevangenispopulatie) en veroordeelden met een vreemde nationaliteit (41% van deze groep) voldoen dikwijls niet aan de voorwaarden. Het maximale aantal bedraagt volgens de administratie vermoedelijk 1.300 à 1.350. Bovendien gebeurt, binnen het huidige beleidskader, het merendeel van de toekenningen van elektronisch toezicht na strafonderbreking, waardoor er wellicht weinig effect is op het aantal personen dat de gevangenis verlaat.
- Een analyse van de evolutie van het aantal definitief veroordeelden toont aan dat er van de werkstraf slechts een beperkt effect op de omvang van de gevangenispopulatie mag worden verwacht. Die wordt immers vooral bepaald door de langgestraften (meer dan vijf jaar). Dat is echter net de categorie die buiten het bereik van de autonome werkstraf valt. Deskundigen verwachten dat door de wijze waarop kortere gevangenisstraffen worden uitgevoerd, de autonome werkstraf vaak in de plaats zal komen van de niet- of gedeeltelijk uitgevoerde vrijheidstraffen of van elektronisch toezicht (MAES, 2010).

Anderzijds blijkt dat heel wat maatregelen in theorie potentieel zouden kunnen bijdragen tot een daling van de overbevolking, maar enkel op voorwaarde dat ze passen binnen een geïntegreerde aanpak en een ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht (AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S. & PIETERS, F., 2004; BEYENS, K., e.a., 1993; DAEMS, T., e.a., 2009), en rekening houden met wat bekend is over de noodzakelijke randvoorwaarden (i.v.m. voorlopige hechtenis en elektronisch toezicht zie de hoger geciteerde studies, i.v.m. de autonome werkstraf zie United Nations Office on Drugs and Crime, 2006, i.v.m. de opvang van geïnterneerden zie Werkgroep Forensisch Psychiatrisch Zorgcircuit, 2005).

Het Masterplan, toch de kern van het recente beleid tegen de overbevolking van de gevangenissen, is evenmin gebaseerd op een grondige studie. De capaciteit werd niet op een objectieve wijze gedefinieerd en een systematische evaluatie van de resterende gebruiksduur en de gebruiksmogelijkheden van de bestaande gevangenissen ontbrak. Er werd met andere woorden geen degelijke nulmeting uitgevoerd van de bestaande toestand. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Masterplan op twee jaar tijd, 2008-2010, aanzienlijk werd uitgebreid en dat er zich nieuwe structurele problemen op het vlak van de infrastructuur blijven aandienen. Ook de toekomstige noden werden onvoldoende bestudeerd. Aangezien nog volop werd gedebatteerd over de concrete toepassing van de nieuwe basiswet (2005), werd er geopteerd voor standaardgevangenissen, niet gedifferentieerd volgens type van gevangenen (uitgezonderd voor geïnterneerden en jongeren), aan te bieden programma of regime,... De beschikbare informatie liet bovendien niet toe een raming te maken van de totale budgettaire impact van dit plan.

Wat de uitwerking van het beleid betreft, stelden we vast dat de intenties in de beleidsnota's, die meestal op een algemeen, strategisch niveau zijn geformuleerd, zelden werden vertaald naar meetbare doelstellingen. Ofwel waren er geen meetbare doelstellingen (vb. in verband met het overbrengen van vreemdelingen) ofwel waren doelstellingen meetbaar geformuleerd voor een aantal prestaties maar werd nergens geëxpliciteerd wat er van de maatregelen verwacht wordt op het vlak van de overbevolking of andere beoogde doelstellingen. Dit zagen we zowel in verband met het elektronisch toezicht, de opvang van geïnterneerden, de werkstraf als het masterplan: er wordt wel aangegeven hoeveel plaatsen er moeten worden gecreëerd, maar men maakt geen inschatting van het verwachte effect op de overbevolking. Voorts stelde het Rekenhof vast dat doelstellingen vaak verschoven door de tijd. Zowel voor het elektronisch toezicht als de werkstraf verdween de ambitie om de gevangenisbevolking ermee te reduceren uit de beleidsnota's. Dit leidde tot vaag en ambigu beleid omdat de redenen voor de koerswijzigingen niet werden geëxpliciteerd. Ook de recente breuk met het beleid van vorige regeringen door resoluut te kiezen voor capaciteitsuitbreiding werd niet gemotiveerd. Een overkoepelend beleidsplan voor de aanpak van de overbevolking van de gevangenissen waarin doelstellingen en beleidsinstrumenten in een meerjarenperspectief worden geïntegreerd, ontbrak.

Dat het beleid onvoldoende onderbouwd was, kan mede worden verklaard door een aantal structurele gebreken.

Een eerste knelpunt in de onderbouwing van het beleid tegen de overbevolking van de gevangenissen is dat er geen wettelijke definitie bestaat van het begrip capaciteit en dat er geen gestandaardiseerde criteria bestaan om de capaciteit van de gevangenissen te berekenen. Dit maakt het eenduidig definiëren van het begrip 'overbevolking' zeer moeilijk. Volgens de administratie is capaciteit 'het aantal plaatsen waarin is voorzien voor de gedetineerden in de verschillende inrichtingen van het land' (Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, 2011, p. 156). Maar dit 'aantal plaatsen' kan verwijzen naar het aantal cellen of het aantal bedden, naargelang de inschatting van de betrokken gevangenisdirecteur van het aantal gedetineerden dat hij redelijkerwijs kan huisvesten. In deze definitie en in de data die erop zijn gebaseerd, is m.a.w. al een gedeelte van de overbevolking opgenomen. Het gebruik van een indicator als het aantal beschikbare m² per gevangene zou een beter beeld geven van de realiteit.

Een tweede knelpunt geldt voor de hele federale overheid. De reguleringsprocedures en de ingebouwde kwaliteitswaarborgen bij de federale overheid hebben vooral oog voor de legistische en technische kwaliteit van de regelgeving (Bv. advies van de Raad van State) en de administratieve lasten voor de burgers en de ondernemingen (Kafka-test³). Ook de

³ Zie www.kafka.be voor de test zelf en de leidraad bij de Kafka-test

duurzaamheid van het beleid wordt bewaakt (Duurzame Ontwikkeling effectbeoordeling: DOEB). De federale overheid hanteert echter geen geïntegreerde RIA, zoals de EU of de Vlaamse Gemeenschap, bij de ontwikkeling van regelgeving, wat recent ook door de OESO op de korrel werd genomen. De OESO merkte op dat de federale overheid moet nagaan hoe te evolueren naar een breder, geïntegreerde, en realistisch haalbare benadering van ex-ante impactanalyses bij nieuwe regelgeving (OECD, 2010). In een brief aan het Rekenhof stelde de vorige minister van Justitie onomwonden: ‘Ik veroorloof mij hier op te merken dat het werk dat de federale wetgever in het parlement verzet, zelden tot nooit enige meetbare achtergrond heeft naar de impact van een bepaald wetsvoorstel. Bovendien ontbreekt bij het indienen van een wetsvoorstel doorgaans een berekening van budgettaire haalbaarheid, wat toch een belangrijk element is en moet zijn van beleidsvoering’ (Rekenhof, 2011, p. 166). De hoger vermelde reguleringsprocedures zijn inderdaad niet van toepassing op wetsvoorstellen van het parlement. Maar ook de voorbereiding van de wetsontwerpen aan de basis van de maatregelen en de voorbereiding van het masterplan door de regering konden beter.

Aanbevelingen

Het Rekenhof formuleerde volgende aanbevelingen in verband met de onderbouwing en uitwerking van het beleid:

- Het Rekenhof beveelt aan dat de minister een globaal plan tegen de overbevolking in de gevangenissen opstelt, waarin meetbare doelstellingen en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerjarenperspectief op basis van wetenschappelijk onderzoek. De minister moet expliciteren wat hij van elke maatregel en het geheel van het plan verwacht op het vlak van de overbevolking en wat de verwachte budgettaire impact is.
- Om een globaal plan tegen de overbevolking in de gevangenissen kans op slagen te geven, moet de ruimere en al lang aanslepende hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht op een resultaatgerichte manier worden doorgevoerd. Daarbij kan best worden voortgebouwd op het al verrichte werk, zoals dat van de zogenaamde Commissie HOLSTERS⁴.
- Voorts is een duidelijke definitie van capaciteit nodig, gekoppeld aan gestandaardiseerde criteria, die in de regelgeving verankerd is. Een wettelijke definitie moet vooral transparantie en rechtszekerheid creëren. Het Rekenhof erkent daarbij dat capaciteit een complex begrip is waarin ook professionele oordelen en evoluties door de tijd in rekening moeten kunnen worden gebracht.
- Als de FOD Justitie en de minister publiek toegankelijke empirische gegevens en objectieve data verzamelen en gebruiken, zal dat ertoe bijdragen de besluitvorming te objectiveren en een draagvlak te creëren bij een breed publiek voor het voorgestelde of gevoerde beleid.
- Voor een aantal maatregelen (voorlopige hechtenis, elektronisch toezicht, voorlopige invrijheidstelling/strafbecijfering) heeft het Directoraat-generaal Penitentiaire In-

⁴ De deskundigencommissie HOLSTERS werd door de regering aangesteld in 2000. Het (niet gepubliceerde) eindrapport van 2003 bevat twee delen. Het eerste deel lag aan de basis van de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van de gedetineerden. Het tweede deel van het eindrapport handelt over de straftoemeting, in het bijzonder over de doelstellingen van de vrijheidsstraf, de uitbreiding van het straffenarsenaal en de verbetering van de motivering van de vonnissen. Aan dit tweede deel werd op beleidsniveau geen gevolg gegeven.

richtingen alternatieve beleidsopties onderzocht en simulaties van de toepassing van die opties op de gevangenisbevolking uitgevoerd. Hoewel er redenen kunnen zijn om het beleid niet te hervormen, zouden de beleidsmakers hierover minstens het debat moeten voeren.

- Het Rekenhof beveelt de beleidsmakers aan om in de politiek gevoelige discussies over strafuitvoering duidelijke keuzes te maken inzake vooropgestelde doelstellingen (en die ook aan te houden), rekening te houden met de adviezen van deskundigen, en impactanalyses/ex-ante evaluaties te vragen om beslissingen op te baseren.

3.2. Beleidsimplementatie: 'op een resultaatgerichte manier aangestuurd'

Conclusies

Het afgelopen decennium werd de wettelijke basis gecreëerd om het gevangeniswezen te hervormen, met onder andere de basiswet (2005), de wet op de externe rechtspositie (2006), de wet op de strafuitvoeringsrechtbanken (2006) en de wet op de internering (2007) (DAEMS, e.a., 2009). Belangrijke punten van die wetgeving waren op het moment van de audit echter nog niet in werking getreden, wat de uitvoering van bepaalde maatregelen in het gedrang bracht.

Voor de opvang van geïnterneerden bijvoorbeeld, was het duidelijk dat pas bij de uitvoering van de nieuwe wet belangrijke voorwaarden zouden worden gerealiseerd om de geplande maatregelen kans op slagen te geven (accreditatie van psychiatrische experts, zorgcoördinatoren, impulsen voor de opvang van low-risk geïnterneerden).

Het slechts gedeeltelijk in werking treden van de wet op de externe rechtspositie en de wet op de strafuitvoeringsrechtbanken – met name enkel voor straffen van meer dan 3 jaar – bestendigt een reeds lang bestaand wettigheidsprobleem: tot op heden blijft de administratie op basis van circulaire beslissen over elektronisch toezicht (en dus ook strafonderbreking), voorlopige invrijheidstelling en de strafbejefing. Op die manier grijpt de uitvoerende macht in op uitspraken van de rechterlijke macht, wat de scheiding der machten schendt en dus in principe ongrondwettig is.

Zowel het voeren van een samenhangend beleid tegen de overbevolking van de gevangenen, als het uitvoeren van elke maatregel op zich, is zeer complex. Het vraagt constructief overleg tussen actoren binnen justitie en daarbuiten. De uitvoering van de maatregelen in verband met geïnterneerden bijvoorbeeld, vergt overleg tussen Justitie en Volksgezondheid: we zagen echter dat er enkel ad hoc overleg was, maar geen permanente overlegstructuur. Zo was het opmerkelijk dat in het managementplan 2008-2014 en het operationeel plan van 14/12/2009 van de FOD Justitie – Directoraat -generaal Penitentiaire Inrichtingen, de doelstellingen over samenwerking met Volksgezondheid zeer voorzichtig worden geformuleerd: 'mogelijkheid tot samenwerking volksgezondheid verkennen (geïnterneerden) en op basis van een analyse voorstellen formuleren ten aanzien van alle relevante partners'. Blijkbaar hadden beide partijen nog nooit formeel samengewerkt, terwijl de regering al sinds 2006 een beleid voert dat samenwerking veronderstelt. Ook in verband met de overbrenging van gedetineerden zagen we dat de betrokken diensten zelden of nooit samen komen. Elke actor voert zijn stukje van de procedure uit, zonder nadien op de hoogte te worden gehouden van het verdere resultaat. Deze situatie is niet bevorderlijk voor een efficiënte werking (vb. bemoeilijkt het tijdig opsporen van knelpunten) en zou demotiverend kunnen werken.

De coördinatie tussen de minister en de administratie enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds is niet eenvoudig gelet op hun verscheidenheid en het principe van

de scheiding der machten. Met het Openbaar Ministerie is er in het algemeen een actieve samenwerking via het College van Procureurs-generaal, het door hen uitgebouwde expertisenetwerk en de daarbij behorende thematische werkgroepen. Overleg met de zetelende magistratuur bleek veel moeilijker en bijgevolg minder intens omdat er een organisatiestructuur ontbreekt die maakt dat de zetelende magistratuur één visie deelt of met één stem spreekt. Er ontbreekt een centraal aanspreekpunt dat de rechters kan vertegenwoordigen. Zelfs informeel overleg met het oog op informatie-uitwisseling was volgens de administratie moeilijk te organiseren. Recent werden twee, bij wet ingestelde, overlegstructuren opgericht: een overlegstructuur voor de alternatieve straffen die de opdrachten van de Justitiehuzen moet uniformiseren (sinds 2009 actief) en een overlegstructuur voor de strafuitvoering en de internering (sinds 2010 actief): deze stonden echter nog in hun kinderschoenen op het moment van de audit.

Om het Masterplan te realiseren werden wel de nodige structuren opgericht door de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen die leidden tot communicatie en overleg. Er werd bv. een samenwerkingsprotocol tussen de Regie en de FOD gesloten. Bij de FOD Justitie werd de dienst Ondersteuning, Gebouwen en Veiligheid uitgebreid en gereorganiseerd, om de infrastructuurwerken op een meer adequate en gestructureerde manier te kunnen opvolgen. Binnen de Regie der Gebouwen werd een dienst Klantenbeheer opgericht, waarbinnen ook voor de FOD Justitie een klantenbeheerder werd aangesteld. Hoewel al deze maatregelen leiden tot veel communicatie en verschillende vormen van overleg tussen de verschillende actoren, gebeurde dit vaak informeel en niet gedocumenteerd. Voor de coördinatie van het Masterplan werd een taskforce opgericht. Uit ons onderzoek bleek dat de meeste aandacht van de taskforce uitging naar de vier nieuwbouwprojecten via publiek-private samenwerking. Ondanks aandringen van de minister van Justitie en de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen om te komen tot een globale en gecoördineerde aanpak, gebeurde dat slechts deels. Op operationeel niveau stelden we vast dat de projectplanning en -opvolging bij de Regie der Gebouwen onvoldoende uitgebouwd en gestandaardiseerd is. Dat maakt de ingeschatte einddata voor de projecten binnen het masterplan onzeker.

Tot slot passen bij deze onderzoeksvraag over beleidsimplementatie twee punten van relativisering. Ten eerste: hoewel de minister van Justitie de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het beleidsdomein Justitie is zijn invloed op het proces van de strafuitvoering, de instroom en de uitstroom van de gevangenen beperkt. De minister heeft niet de bevoegdheid om alle betrokken actoren in even sterke mate aan te sturen. Bovendien wordt de strijd tegen overbevolkte gevangenen beïnvloed door externe factoren waarop de minister van Justitie geen of weinig invloed heeft zoals de economische situatie, criminaliteit,... (voor een overzicht, zie BEYENS, e.a., 1993): Justitie zorgt voor de laatste opvang wanneer andere maatschappelijke actoren (welzijn, gezondheidszorg, asielbeleid, ...) gefaald hebben. De tweede relativisering is dat sinds 26 april 2010 tot de afsluiting van het onderzoek de federale regering ontslagnemend was, wat deels bepaalde vaststellingen verklaart. Een regering van meer dan één jaar in lopende zaken heeft de initiatieven op beleidsniveau grotendeels stilgelegd.

Aanbevelingen

Het Rekenhof formuleerde volgende aanbevelingen in verband met de resultaatgerichte aansturing van het beleid en de afzonderlijke maatregelen:

- De Regie der Gebouwen moet de initiatieven voor een betere projectplanning en -opvolging snel realiseren, zodat meer zekerheid ontstaat over de einddata van de projecten binnen het masterplan.
- Om het wettigheidsprobleem op te lossen, moeten de hoger vermelde wetten zo snel mogelijk worden uitgevoerd of aangepast. Aangezien de overbevolking de komende jaren een probleem zal blijven, is het onhoudbaar de overbevolking en het niet vervuld zijn van randvoorwaarden te blijven aanvoeren als redenen om de wet niet toe te passen.
- De rechterlijke macht moet betrokken worden in het overleg. Het Rekenhof beveelt aan om de recent opgerichte overlegstructuren alle kansen te geven. De minister moet deze overlegstructuren duidelijke doelstellingen opleggen en zelf de richting van de samenwerking aangeven.

3.3. Beleidsuitvoering: 'uitgevoerd'

Conclusies

De FOD Justitie heeft voor zes van de onderzochte maatregelen een aandeel in de uitvoering. Voor de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling ligt de beslissingsbevoegdheid volledig bij de rechterlijke macht. Van deze maatregelen hebben we de uitvoering niet onderzocht. En vermits we, naarmate de audit vorderde, voor zo goed als alle maatregelen vaststelden dat de meest fundamentele problemen zich eerder in de andere fasen van de beleidscyclus situeerden, werd de correcte uitvoering door de administratie niet even uitgebreid onderzocht als de andere onderzoeksvragen.

Uit de audit bleek dat de meeste maatregelen, waarvoor de FOD Justitie mee verantwoordelijk is, op zich correct uitgevoerd worden door de betrokken ambtenaren, ondanks het onvolkomen beleidskader waarbinnen ze moeten werken. Dit gold voor de autonome werkstraf, het elektronisch toezicht, de voorlopige invrijheidstelling en de overbrenging van vreemdelingen. Waar er meetbare prestaties werden opgelegd en gegevens beschikbaar waren, bleek dat de administratie meestal naar behoren presteert: zowel het aantal uitgevoerde werkstraffen en elektronische toezicht ging in de stijgende lijn die voor de onderzochte periode vooropgesteld was, en ook het creëren van bijkomende bedden in het externe zorgcircuit voor geïnterneerden verliep min of meer volgens plan.

Aanbevelingen

Het Rekenhof heeft geen beleidsaanbevelingen geformuleerd in verband met de beleidsuitvoering.

3.4. Ex-post beleidsevaluatie: 'inzicht in de uitvoering en de effecten'

Conclusies

Wat het inzicht in de uitvoering en de effecten betreft, stelden we vast dat de bestaande monitoring- en evaluatie-instrumenten bij de verschillende betrokken administraties zich beperken tot de operationele aspecten van de maatregelen. Daarmee bedoelen we aantal plaatsen, aantal gedetineerden, enzovoort. Dit geldt voor de autonome werkstraf, het elektronisch toezicht, de voorlopige invrijheidstelling en de inspanningen om extra plaatsen te creëren voor geïnterneerden. Bij andere maatregelen ontbreken permanente monitoring en cijfermatige analyses volledig en bestaat er dus onvoldoende inzicht in de

uitvoering ervan. Een voorbeeld is de overbrenging van gedetineerden met een vreemde nationaliteit: we stelden vast dat de administratie over weinig beleidsinformatie over de overbrengingen beschikt. Zo ontbrak een cijfermatige analyse van de redenen waarom overbrenging in de praktijk vaak niet werkt: waar en met wie doen zich de grootste problemen voor? Dit heeft waarschijnlijk te maken met de bovenvermelde administratieve versnippering en de papieren werkstroom. Ook voor het masterplan bestond geen omvattend en geactualiseerd overzicht van de voortgang.

Het effect op de overbevolking van de gevangenissen (maar ook op de eventuele andere doelstellingen) werd voor *geen enkele* maatregel opgevolgd. Empirische informatie over de effecten en over de potentiële neveneffecten ontbrak volledig. Voor het Masterplan bijvoorbeeld, werd er niet op regelmatige basis getoetst of het aantal extra plaatsen uit het Masterplan op middellange termijn voldoende is om aan de overbevolking te verhelpen, rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen sinds april 2008. Er werd iedere keer gewezen op de stijging van de overbevolking, maar verder dan het geven van de actuele cijfers en een beperkte prognose tot maximaal eind 2012 ging men niet. Het Rekenhof plaatste zelf een aantal cijfers naast elkaar en concludeerde op basis van een zeer voorzichtige prognose dat zelfs indien maatregelen zouden zorgen voor een stagnatie van de gevangenispopulatie vanaf 2012, er na de voltooiing van alle projecten uit het masterplan een tekort van ruim 900 plaatsen zou zijn. Ook voor de opvang van geïnterneerden bestond er geen centraal opvolgingssysteem om te registreren hoeveel geïnterneerden vanuit de gevangenis effectief doorstroomt naar de plaatsen in het externe zorgcircuit. Er waren slechts enkele momentopnames beschikbaar. Bovendien moet om het effect van de maatregelen correct te kunnen inschatten, ook de instroom worden opgevolgd. Uit occasionele gegevens bleek immers dat een deel van de geïnterneerden in de gevangenis al uit het externe zorgcircuit komt. De instroom zou groter dan de uitstroom kunnen zijn: dit is een potentieel neveneffect dat zonder opvolging onder de radar dreigt te blijven.

Meer complex onderzoek naar onderliggende mechanismen, verbanden, effecten en neveneffecten (bv. straftoemetingsonderzoek, onderzoek naar recidive,...) ontbreekt voor de meeste maatregelen. Het recentste overkoepelend wetenschappelijk onderzoek over de overbevolking, dat aandacht heeft voor de verbanden tussen de maatregelen, dateert van begin de jaren '90 en gebeurde toen in opdracht van het Ministerie van Justitie (BEYENS, e.a., 1993). De huidige onderzoeken in opdracht van de overheid beperken zich tot individuele maatregelen.

Een belangrijke hinderpaal voor beleidsevaluatie (en dus ook voor de onderbouwing van nieuw beleid) is het gebrek aan data. Een aantal statistieken zijn niet of laattijdig beschikbaar: bijvoorbeeld recidivecijfers worden niet opgevolgd, de cijfergegevens om prognoses te maken ontbreken en veroordelingsstatistieken zijn slechts beschikbaar tot einde 2004. Cijfers zijn weinig toegankelijk voor wetenschappelijk onderzoek door externen. Ook het Rekenhof kreeg geen antwoord op een aantal specifieke vragen over cijfergegevens bij het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. De diensten die voor de statistieken en de statistische verwerking moeten zorgen, waren onderbermand.

Het Directoraat-generaal wil op korte termijn wel een genormeerde en met software ondersteunde detentieplanning ontwikkelen (SIDIS-suite), op basis waarvan ook heel wat cijfers zullen kunnen worden gegenereerd. Na voltooiing van het project zal het mogelijk worden de gedetineerden meer op maat te begeleiden wat enerzijds de re-integratie ten goede komt maar anderzijds ook zal bijdragen tot een efficiënter beheer van de gevangenscapaciteit.

Voorts wordt onderzoek sterk bemoeilijkt door het gebrek aan afstemming tussen de databanken van de verschillende betrokken actoren (politie, parket, FOD Justitie,

strafuitvoeringsrechtbanken, onderzoeksrechters). Concrete afstemmingsproblemen vloeien voort uit het ontbreken van een unieke identificatie voor personen en zaken, het gebrek aan harmonisering tussen de verschillende nomenclaturen en de wisselende kwaliteit van de gegevens.

Onze vaststellingen bevestigen dan ook de these van een recent nummer van FATIK dat het ontbreken van een evaluatiecultuur in het domein van de strafuitvoering aan de kaak stelt (ROBERT, 2011).

Aanbevelingen in verband met ex-post beleidsevaluatie

Het Rekenhof beval de minister en de FOD Justitie aan voldoende middelen vrij te maken voor zowel ex-ante als ex-post evaluaties en impactanalyses om het besluitvormingsproces te ondersteunen. De FOD Justitie moet prioriteit geven aan de verdere ontwikkeling van statistische diensten en de uitvoering van projecten die het beleid en het beheer ondersteunen, zoals de afstemming tussen de databanken. Het is belangrijk dat het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen verder investeert in SIDIS-suite.

4. CONCLUSIES EN DISCUSSIE

Uit ons doelmatigheidsonderzoek naar de maatregelen die de opeenvolgende ministers van Justitie tussen 1996 en 2010 naar voren hebben geschoven om het hoofd te bieden aan de overbevolking in de gevangenissen, is gebleken dat de grootste knelpunten zich situeren op beleidsniveau: de gebrekkige onderbouwing en uitwerking van het beleid maken dat men aan zijn doel voorbij schiet, en het beperkte inzicht in de uitvoering en de effecten van het beleid maakt dat men zich dat soms zelfs niet realiseert. Het is niet het dagelijkse management en beheer door de administratie dat de hoofdoorzaak is van de blijvende overbevolking van de gevangenissen.

Nu het auditverslag gepubliceerd is, vervolgt het zijn weg door de instellingen. De audit is door het Rekenhof in de commissie voor de Justitie van de Kamer voorgesteld op 8 februari 2012. Op 14 maart 2012 hebben de gezamenlijke commissies voor Justitie van Kamer en Senaat van gedachten gewisseld over het Masterplan gevangenissen en de maatregelen tegen de overbevolking. Het is nu in eerste instantie aan het parlement om de minister aan te sporen de aanbevelingen om te zetten in beleid. Met deze bijdrage wilden we onze audit en het doelmatigheidsonderzoek van het Rekenhof in het algemeen, voorstellen aan een breder publiek van potentieel geïnteresseerden.

Uiteraard kent ons onderzoek beperkingen. Vooreerst was de inhoudelijke scope van de audit beperkt. We beseffen dat het succes van de onderzochte maatregelen niet uitsluitend bepaald wordt door de mate waarin ze bijdragen aan de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen. Ze beogen daarnaast ook een humanere detentie, een betere re-integratie in de maatschappij, een betere strafuitvoering, enzovoort: allemaal doelstellingen die niet meegenomen werden in het onderzoek. We hebben in grote mate abstractie gemaakt van het feit dat de strijd tegen de overbevolking in de gevangenissen past in een ruimer justitieel beleid, gekenmerkt door onderling verweven doelstellingen.

Een tweede reeks beperkingen is eigen aan de hoger beschreven 'Rekenhofbril'. Onderzoek van Rekenhoven focust op de werking van de overheid. De maatschappelijke context komt in mindere mate aan bod. Voorts houden Rekenhoven bij de analyse van het overheidshandelen weinig rekening met sociaal-psychologische factoren die de doeltreffendheid ervan kunnen verklaren (bv. organisatiecultuur, percepties van actoren, betrokkenheid,...) (PUT, 2006). In dat opzicht ging het Rekenhof niet na of de wil

bij alle publieke actoren aanwezig was om de wetten of het beleid daadwerkelijk uit te voeren of om op een gestructureerde wijze samen te werken. Tot slot weerspiegelt ons normenkader een welbepaalde stroming in de bestuurskunde, die wel eens wordt bekritiseerd om zijn te rationele en 'managerialistische' benadering, terwijl de complexe maatschappelijke realiteit, volgens deze critici, moeilijk te vatten is in doelstellingen, plannen, begrotingen, procedures, evaluaties, enzovoort (HOWLETT, RAMESH & PERL, 2009). Toch kan volgens ons, met het besef van de beperkingen, goed gebruik worden gemaakt van deze rationele bestuurskundige benadering van het overbevolkingsprobleem in de gevangenissen. Het meer (of beter) toepassen van beleidsinstrumenten zoals ex-ante en ex post evaluaties of meerjarenplannen kunnen het inzicht in het probleem verhogen en het beleid doelgerichter aansturen. De mogelijkheden op vlak van ICT verhoogden de laatste jaren trouwens de hanteerbaarheid van deze instrumenten.

Ondanks de geschetste gebreken zijn we dus overtuigd van de meerwaarde van de audit: het schetst in welke mate en op welke manier de overheid haar rol in de aanpak van de gevangenisoverbevolking vervult. Op die manier vormt het een aanvulling op studies op grond van criminologische of sociologische inzichten of modellen.

REFERENTIES

- AEBI, M.F., & DELGRANDE, N. (2011). *Annual penal statistics – SPACE I. Survey 2009*. Strasbourg: Council of Europe.
- AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S., & PIETERS, F. (2004). *De Commissie-Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*. Brussel: Politeia.
- BEYENS, K., SNACKEN, S., & ELIAERTS, C. (1993). *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*. Kluwer Rechtswetenschappen België en Gouda Quint Arnhem.
- DAEMS, T., PLETINCKX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., & VERPOEST, K. (2009). *Achter tralies in België*. Gent: Academia Press.
- DAENINCK, P., DELTENRE, S., JONCKHEERE, A., MAES E., & VANNESTE, C. (2005). *Onderzoek inzake de voorlopige hechtenis. Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen*. Brussel: NICC.
- DAVIES, H., NUTLEY, S. & SMITH, P. (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press.
- DELTENRE, S. & MAES, E. (2001). *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis*. Brussel: NICC.
- DELTENRE, S., GOOSSENS, F., MAES, E., & VANNESTE, C. (2005). *Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf*. Brussel: NICC.
- DE MAN, R., MAES, E., MINE, B., & VAN BRAKEL, R. (2009). *Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis*. Brussel: NICC.
- DEVRESSE, M.S., LUYPAERT, H., KAMINSKI, D., & BEYENS, K. (2006). *Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht*. Brussel: FOD Justitie – UCL – VUB.
- DIRECTORAAT-GENERAAL PENITENTIAIRE INRICHTINGEN (2011). *Activiteitenverslag 2010*. Brussel: FOD Justitie.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). *Impact assessment guidelines*. Verkregen op 27 maart 2012, via http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
- FURUBO, J.E. (2011). Performance auditing or misnomer? In J. LONSDALE, P. WILKINS, T. LING (Eds.), *Performance Auditing, Contributing to Accountability in Democratic Government* (pp. 22-47). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

- HOWLETT, M., RAMESH, M. & PERL, A. (2009). *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems. Third edition.* Oxford: Oxford University Press.
- INTOSAI (2004). *Guidelines for internal control standards for the public sector.* Vienna: INTOSAI.
- MAES, E. (2009). *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen.* Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- MAES, E., (2010). Evolutes in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken. In I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS, E. MAES (Eds.), *Panopticon Libri 2. Hoe punitief is België* (pp.43-84). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- OECD (2008). *Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guideline for policy makers.* Paris: OECD.
- OECD (2010). *Better regulation in Europe. EU 15 executive summaries. Belgium.* Paris: OECD.
- PUT, V. (2006). *Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid? Normen van Rekenhoven bij het beoordelen van de overheid.* Brugge: die keure.
- REKENHOF (2011). *Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenschappen.* Brussel: Rekenhof.
- ROBERT, L. (2011). Naar een evidence-based gevangenisbeleid in België ? *FATIK*, 29(131), 3-4.
- SPANHOVE, J. & VERHOEST, K. (2007). Analyse van government governance op verschillende niveaus: ontwikkeling van een normatief en analytisch raamwerk gebaseerd op principes, processen, instrumenten en cycli. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 12(4), 56-71.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006). *Criminal Justice Assessment Toolkit, Custodial and non-custodial measures. Alternatives to incarceration.* New York: United Nations.
- Wergroep Forensisch Psychiatrisch Zorgcircuit (2005). *Syntheseverslag.*
- Wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de inrichtingswet van het Rekenhof van 29 oktober 1846, BS 11 april 1998.
- Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005.
- Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006.
- Wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, BS 15 juni 2006.
- Wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, BS 13 juli 2007.
- Omzendbrief VR/2008/13. Reguleringsimpactanalyse en compensatiemaatregel administratieve lasten.