

Non-compliance als deel van het re-integratieproces?

VEERLE SCHEIRS^a

Enkele reflecties over het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling



Panopticon, 35 (5), 385-391
© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | SEPTEMBER 2014

^a Postdoctoraal onderzoeker, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), research line Penalty & Society, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Veerle.Scheirs@vub.ac.be).

EEN STIJGEND AANTAL HERROEPINGEN

De laatste decennia is er (inter)nationaal veel inkt gevloeid over de (oorzaken van de) stijgende gevangenispopulatie. Analyses wijzen op een toename in het aantal langgestraften, voorlopig gehechten en veroordeelden met een vreemde nationaliteit. De stijging van het aantal veroordeelden dat wordt heropgesloten tijdens een voorwaardelijke invrijheidstelling (VI)¹ krijgt echter heel wat minder aandacht. Desalniettemin heeft deze groep gedetineerden ook een belangrijke invloed op de gevangenispopulatie, zoals ook PADFIELD & MARUNA (2006, 330) aangeven: *“Back door” release decisions can have as much influence as “front door” sentencing practices in terms of sentence length and maintaining overall prison populations*. Een grote groep *parolees* belanden met andere woorden terug in de cel na het plegen van nieuwe feiten tijdens de proefperiode en/of het overtreden van de (bijzondere) voorwaarden gekoppeld aan hun strafuitvoeringsmodaliteit. Cijfergegevens uit Engeland en Wales illustreren een verdrie- tot verviervoudiging van het aantal veroordeelden waarvan een VI wordt herroepen (PADFIELD & MARUNA, 2006; COLLINS, 2007; PADFIELD, 2012b), een toename die zich zowel voordoet bij de kort- als langgestraften (PADFIELD & MARUNA, 2006). In de Verenigde Staten omvatten de *parole violators* in 2008 meer dan 35% van het totaal aantal opsluitingen (ten opzichte van 17% in 1980) (STEEN & OPSAL, 2007; STEEN, OPSAL, LOVEGROVE & MCKINSEY, 2013). Ook in verschillende andere landen kunnen we een gelijkaardige trend vaststellen (zie bv. WEAVER, TATA, MUNRO & BARRY, 2012; CID & TÉBAR, 2012).

De forse toename in het aantal herroepingen kan echter niet verklaard worden vanuit een stijgend recidivecijfer bij deze populatie. In slechts 5% tot 25% van de dossiers wordt een VI herroepen wegens het plegen van nieuwe feiten. De meest voorkomende motivatie voor *recall* blijkt het overtreden van de (bijzondere) voorwaarden gekoppeld aan de strafuitvoeringsmodaliteit (LANGTON, 2006; PADFIELD & MARUNA, 2006; COLLINS, 2007; TRAVIS, 2007; PADFIELD, 2012b; STEEN *et al.*, 2013). *‘The fastest growing segment of today’s prison population consists of offenders who violated the*

¹ Om de leesbaarheid van de tekst te verhogen, zullen we in deze bijdrage steeds de generieke term VI hanteren ongeacht de mogelijke verschillen tussen de verschillende vormen van invrijheidstelling.

terms of their probation or parole' (LANGTON, 2006, 469). Deze voorwaarden houden bijvoorbeeld in dat de veroordeelde gevolg moet geven aan de oproepingen van de justitieassistent (JA) of probatiedienst, de verplichting heeft te werken in dienstverband, een specifieke begeleiding of behandeling moet volgen, de slachtoffers of de burgerlijke partijen moet afbetalen en/of een verbod heeft op alcohol- en/of druggebruik.

De scherpe toename in het aantal *recalls* lijkt daarbij los te staan van de aard van de beslissingsprocedure en de administratieve en/of juridische actoren die deze beslissingen nemen (PADFIELD, 2012a). In Engeland en Wales bijvoorbeeld nemen administratieve *Parole Boards* de beslissingen tot het herroepen van toegekende strafuivoeringsmodaliteiten, daar waar deze beslissingen in Frankrijk genomen worden door de rechterlijke macht, met name *les juges de l'application des peines* (HERZOG-EVANS, 2012).

Voor België zijn er tot op heden geen systematische cijfergegevens beschikbaar over het aantal en de aard van de VI-dossiers die worden herroepen. Beperkte en partiële data uit 2010 geven aan dat bijna de helft (tussen de 42% en 46%) van de toegekende voorwaardelijke invrijheidstellingen wordt herroepen. Zoals ook internationaal wordt vastgesteld, worden deze beslissingen hoofdzakelijk gemotiveerd wegens het overtreden van de bijzondere voorwaarden (86%), daar waar slechts 5,5% van de modaliteiten zou worden herroepen wegens het plegen van nieuwe ernstige feiten (DG JUSTITIEHUIZEN, 2011; BAUWENS, ROBERT & SNACKEN, 2012).

EEN HOGERE SENSITIVITEIT TEN AANZIEN VAN NON-COMPLIANCE?

Een groot deel van de veroordeelden die onder voorwaarden de gevangenis verlaten, belanden met andere woorden terug in de gevangenis nog voor het verstrijken van de proefperiode. PADFIELD & MARUNA (2006) stellen de achterdeur van de gevangenis daarom voor als een draaideur, waarlangs vele gedetineerden de gevangenis voortijdig verlaten, maar eveneens vaak weer op korte termijn terug binnenkomen.²

De toename in het aantal herroepingen kan deels verklaard wordt vanuit een stijgend aantal veroordeelden onder voorwaarden. MUNDEN, TEWKSBURY & GROSSI (1998, 443) merken terecht op dat '*with these immense increases in the number of parolees, it is not unexpected that the number of returned offenders has also increased dramatically.*' Gelijkaardig valt op dat de stijging van het aantal herroepingen samengaat met een toename in het aantal opgelegde voorwaarden (PADFIELD, 2012b). Men zou dus kunnen vermoeden dat hoe meer voorwaarden worden opgelegd, des te moeilijker het voor de veroordeelde is om zich hieraan te houden. In ons land zijn er grote verschillen tussen de verschillende strafuitvoeringsrechtbanken wat betreft het aantal bijzondere voorwaarden dat er wordt opgelegd (van 7 tot 9 bij de ene strafuitvoeringsrechtbank tot 13 tot 18 in een andere strafuitvoeringsrechtbank) (VAN CUTSEM, 2009; DECOENE & BEYENS, 2013). In Engeland & Wales worden er gemiddeld tot 15 of 16 voorwaarden opgelegd (PADFIELD, 2012b).

In de literatuur wordt de forse groei in *recalls* echter vooral verklaard vanuit een stijgende gevoeligheid voor overtredingen bij de verschillende actoren betrokken in het beslissingsproces (REITZ, 2004; PADFIELD & MARUNA, 2006; WEAVER *et al.*, 2012; NELLIS & CHUI, 2003). '*In any jurisdiction, the number and rate of revocations (...) depends on what might be called the 'sensitivity' of the supervision system to violations*' (REITZ, 2004, 215). Het zijn dus geen wijzigingen in het gedrag van de veroordeelde, maar een veranderende praktijk bij de actoren belast met het toezicht en de controle op de VI die de toename in

² PADFIELD & MARUNA (2006) spreken in dit kader van de '*revolving door at the prison gate*'.

het aantal herroepingen zou verklaren. *'The source of the change in recall rates is likely to be found in enforcement practices rather than releasee behaviour'* (PADFIELD & MARUNA, 2006, 338). Deze stijgende gevoeligheid leidt tot een strikter toezicht op de naleving van de voorwaarden. Vanuit het *New Penology*-discours wordt *parole*, maar vooral de frequente herroeping ervan gezien als een management-tool en beheersingsmechanisme met het oog op de controle en beheersing van bepaalde risicopopulaties (STEEN & OPSAL, 2007). WHITE, MELLOW, ENGLANDER & RUFFINENGO (2011) spreken gelijkaardig van een *'punitive parole philosophy'*, waarbij de focus ligt op de controle van de veroordeelde, ten nadele van diens individuele begeleiding en rehabilitatie. Binnen deze context zijn de actoren belast met de supervisie, maar ook de beslissingsactoren minder coulant geworden ten aanzien van veroordeelden die zich niet houden aan de opgelegde voorwaarden, waardoor ze strikter gaan optreden ten aanzien van *non-compliance*.³ Daarnaast zien we in verschillende landen dat de discretionaire bevoegdheid van de beslissingsactoren sterk wordt ingeperkt, zoals bijvoorbeeld in Engeland & Wales waar er een systeem van automatische *recall* werd geïnstalleerd in dossiers waar de veroordeelde twee of drie keer afspraken mist met diegene die met de supervisie is belast (UGWUDIKE & RAYNOR, 2013). Dit leidt tot een vrij weinig geïndividualiseerde benadering van *recall* (HERZOG-EVANS, 2013).

Echter is er tot op vandaag weinig empirisch onderzoek gedaan naar dit fenomeen, waardoor de *'sociology of prisoner recall'* onderbestudeerd is (PADFIELD & MARUNA, 2006).⁴ Zo bestaat er in België, maar ook internationaal bijna geen onderzoek naar de dagdagelijkse beslissingspraktijken van de administratieve of judiciële actoren die de beslissingen tot het herroepen van een strafuitvoeringsmodaliteit nemen. In concreto hebben we tot op heden bijna geen kennis over hoe deze beslissingen worden genomen en welke argumenten de beslissingsactoren in concreto motiveren om een VI in een bepaalde casus te herroepen. Daaraan gekoppeld hebben we tot op heden geen inzicht in het verschil tussen dossiers waarbij een VI wordt herroepen wegens de overtreding van een bepaalde bijzondere voorwaarde en dossiers waarbij aan de veroordeelde een tweede kans wordt gegeven en de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit niet wordt herroepen. Allemaal interessante vragen die ons meer inzicht kunnen geven in het beslissingsproces en de context waarbinnen de beslissingen tot het (al dan niet) herroepen van een VI wordt genomen.

In de komende jaren zullen Kristel BEYENS en ikzelf proberen deze vragen te beantwoorden.⁵ Echter lijken de observaties die ik heb gedaan in het kader van mijn doctoraatsonderzoek naar de strafuitvoeringsrechtbanken⁶ (SCHEIRS, 2013) de strikte

³ Voor meer info, zie onder meer BOTTOMS, 2001; ROBINSON & McNEILL, 2008.

⁴ Een uitzondering hierop vormt het onderzoek van PADFIELD, 2011; STEEN *et al.*, 2013.

⁵ We zullen dit proberen te doen in het kader van het FWO-project 'Back-end sentencing'. Exploring decision-making processes and practices of recall to prison' (FWO nr. G.0B72.14N (2014-2017)). Daarnaast is deze thematiek ook de focus van een internationaal vergelijkend onderzoek in het kader van de werkzaamheden binnen de werkgroep rond 'decision-making and supervision' in het kader van de COST Action IS 1106 on Offender Supervision in Europe.

⁶ In mijn doctoraatsstudie stonden de beslissingsprocessen, -praktijken en interacties van de strafuitvoeringsrechtbanken centraal. Tussen oktober 2009 en februari 2012 werden achtenveertig zittingen geobserveerd bij twee Nederlandstalige strafuitvoeringsrechtbanken. Door middel van een etnografisch onderzoek heb ik geprobeerd inzicht te krijgen in de wijze waarop de leden van de strafuitvoeringsrechtbank hun beslissingen tot het al dan niet toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit vormgeven. Naast een uitgebreide 'thick description' van de beslissingspraktijk en een analyse van de wijze waarop de verschillende andere betrokken actoren het beslissingsproces mee vormgeven, heb ik me de vraag gesteld hoe de leden van de SURB omgaan met het spanningsveld tussen het streven naar sociale re-integratie en het inschatten van het risico op recidive (zie ook SCHEIRS, 2014).

houding en hoge sensitiviteit ten aanzien van non-compliance die we in de Angelsaksische literatuur kunnen lezen niet onmiddellijk te bevestigen. Integendeel, meermaals heb ik kunnen observeren hoe de SURB veroordeelden een tweede (en een derde) kans geven en een toegekende VI niet zonder meer herroepen na het plegen van een nieuw misdrijf en/of het overtreden van de bijzondere voorwaarden.

NON-COMPLIANCE ALS DEEL VAN HET RE-INTEGRATIEPROCES?

Niettegenstaande het feit dat de focus van mijn doctoraatsonderzoek lag op het bestuderen van de beslissingspraktijk van de SURB met betrekking tot de beslissingen tot het al dan niet toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit, heb ik tijdens mijn veldwerk ook verschillende zittingen kunnen observeren waarbij de SURB beslissingen moesten nemen over de schorsing, herziening en/of het al dan niet herroepen van een VI. In dit kader heb ik kunnen vaststellen hoe de leden van de SURB op een menselijke en zeker niet overdreven strikte manier omgaan met non-compliance. Ik verduidelijk mezelf door middel van een casus.

Op 14 september wordt aan Jack een VI toegekend. Jack is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 5 jaar voor het gebruik en de handel van cocaïne en voor slagen en verwondingen. De feiten kaderen in een zware drugsverslaving en financiële problemen ten gevolge van deze drugsproblematiek. Tijdens de VI gaat Jack terug wonen bij zijn vrouw met wie hij ook voor zijn detentie samenwoonde. Hij gaat werken als stellingbouwer en volgt een ambulante begeleiding voor zijn drugsproblematiek.

De algemene voorwaarden gekoppeld aan zijn VI zijn: geen strafbare feiten plegen, een vast adres hebben en de wijziging hiervan meedelen aan de JA en het parket en gevolg geven aan de oproepingen van het openbaar ministerie en aan de JA die met de begeleiding is belast.

De bijzondere voorwaarden houden onder meer een verbod in op druggebruik, het werken in dienstverband als stellingbouwer en het volgen van een ambulante drugbegeleiding. In het aanvangsverslag geeft de JA aan dat de VI goed is opgestart, maar dat er zich reeds relationele spanningen voordoen. Er zouden problemen zijn tussen Jack en zijn vrouw. De JA stelt zich de vraag of de relatie zal blijven standhouden, waardoor de woonstreclassering van Jack mogelijk op de helling komt te staan. Daarnaast stelt de JA zich ook de vraag of Jack effectief bereid is de opgelegde voorwaarden ter harte te nemen aangezien hij hier tijdens hun gesprekken vrij licht over gaat en hier moeilijk de draagwijdte van lijkt in te zien.

Op 30 oktober, zes weken na de start van de VI, verstuurt de JA een meldingsrapport naar het parket en de SURB waarin ze rapporteert over verdere relationele problemen. De politie zou zijn tussengekomen in een echtelijke ruzie en Jack is ook niet komen opdagen voor de laatste afspraak met de JA. Het parket neemt akte van dit verslag en vraagt de JA hen verder te informeren.

Op 23 november stuurt de JA een bijkomend meldingsverslag waarin ze melding maakt van de schending van twee opgelegde voorwaarden (het verbod van druggebruik bevestigd door een urinestaal van de betrokkene en het niet komen opdagen tijdens een van de geplande afspraken bij de JA).

Als gevolg maakt het parket de zaak aanhangig bij de SURB met het oog op een zitting over een mogelijke herroeping/herziening/schorsing van zijn strafuitvoeringsmodaliteit. De zitting vindt plaats op 14 december. Op dezelfde dag komt er een nieuw verslag binnen van de JA die de schending van drie van de opgelegde voorwaarden meldt (niet

antwoorden op de oproepingen van de JA, druggebruik en geen woonplaats). De vrouw van de betrokkene zou de relatie hebben beëindigd en Jack op straat hebben gezet. Op de zitting wordt Jack gehoord over zijn relationele problemen, de redenen waarom hij niet altijd reageert op de oproepingen van de JA en zijn druggebruik. Jack geeft aan dat dit allemaal kadert in de grote problemen die hij met zijn vrouw heeft gehad. De situatie had een grote emotionele impact op hem waardoor hij begon te drinken en opnieuw drugs begon te nemen. Hij geeft aan dat hij een kleine studio heeft gevonden waar hij nu kan verblijven, wat hij ter zitting staft met een contract. Hij geeft ook aan dat hij de laatste week geen druppel meer heeft gedronken, noch drugs heeft genomen. Hij geeft ook aan dat hij zijn werk als stellingbouwer niet wil verliezen. De SURB beslist de VI niet te herroepen. In het vonnis lezen we dat de SURB de veroordeelde waarschuwt en nog een laatste kans geeft.

Deze casus is zeker geen uitzondering. Meermaals heb ik vastgesteld dat de leden van de SURB erg geïndividualiseerde beslissingen nemen in dit kader. In tegenstelling tot sommige andere landen en systemen, beschikt de SURB in ons land over een ruime discretionaire bevoegdheid die ze mijn inziens duidelijk aanwenden om de concrete omstandigheden, de individuele achtergrond en de achterliggende problematiek van de veroordeelde in rekening te brengen. Daarnaast lijken de leden van de SURB de mogelijke negatieve gevolgen van een herroeping (terug naar de gevangenis, werk kwijt, ...) af te wegen tegenover de elementen die wel goed gaan zodat de veroordeelde verder ondersteund kan worden in zijn proces van sociale re-integratie. Het herroepen van de VI lijkt in dit geval eerder een laatste oplossing te zijn, een *ultimum remedium*, wanneer alle andere mogelijkheden, zoals het waarschuwen van de veroordeelde op de zitting of het verstrengen van de voorwaarden zijn uitgeput. Bovendien heb ik kunnen vaststellen dat een eventuele herroeping zeker geen eindpunt betekent aangezien de veroordeelde vaak op korte termijn terug een verzoek kan indienen met het oog op het verkrijgen van een nieuwe strafuitvoeringsmodaliteit. Ik durf zelfs te vermoeden dat de beslissingen tot het al dan niet herroepen van een strafuitvoeringsmodaliteit meer geïndividualiseerd worden dan de beslissingen tot het toekennen of afwijzen van een VI.

Hoewel we hier maar één casus hebben besproken en er ongetwijfeld ook dossiers zijn waar de SURB een toegekende VI bij een eerste overtreding herroept, laat dit ons toe te vermoeden dat de controlerende en strikte praktijk ten aanzien van de niet-naleving van de voorwaarden die we kunnen lezen in de Angelsaksische literatuur wel eens duidelijk zou kunnen verschillen van de wijze waarop de SURB in ons land omgaat met de overtreding van de voorwaarden en/of met een nieuwe veroordeling voor feiten gepleegd tijdens de proeftermijn. Mijn inziens maakt *non-compliance* voor de leden van de SURB inherent deel uit van het reclasserings- en re-integratieproces van de veroordeelde, wat maakt dat ze de veroordeelde niet onmiddellijk terug naar de cel sturen, maar het dossier met een zekere menselijkheid en soepelheid zullen beoordelen. De vraag is echter hoeveel '*lapses and relapses*' worden aanvaard en waar nu juist de grens ligt. Daarnaast blijft de vraag hoe we het hoge aantal herroepingen dan wel kunnen verklaren. Het is dan ook belangrijk de praktijk grondig te bestuderen en daarbij steeds kritisch te blijven ten aanzien van de bevindingen in de Angelsaksische literatuur. We hopen alvast binnenkort zelf een aantal antwoorden te kunnen formuleren.

REFERENTIES

- BAUWENS, A., ROBERT, L. & SNACKEN, S. (2012). Conditional release in Belgium: how reforms have impacted recall. *European Journal of Probation*, 4(1), 149-33.
- BOTTOMS, A. (2001). Compliance with community penalties. In A. BOTTOMS, L. GELSTHORPE & S. REX (Eds.), *Community penalties: Change and challenges*. Cullompton, Devon: Willan Publishing, 87-116.
- CID, J. & TÉBAR, B. (2012). Revoking early conditional release measures in Spain. *European Journal of Probation*, 4(1), 112-124.
- COLLINS, H. (2007). A consideration of discretion, offender attributes and the process of recall. In N. PADFIELD (Ed.), *Who to release? Parole, fairness and criminal justice*. Cullompton, Devon: Willan Publishing, 159-172.
- DECOENE, S. & BEYENS, K. (2013). A multidisciplinary review and exploration of compliance processes with community sanctions in the Belgian context. In P. UGWUDIKE & P. RAYNOR (Eds.), *What Works in Offender Compliance: International Perspectives and Evidence-Based Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, forthcoming.
- DIRECTORAAT-GENERAAL JUSTITIEHUIZEN (2011). *Activiteitenrapport Directoraat-Generaal Justitiehuzen 2011*. Brussel: FOD Justitie.
- HERZOG-EVANS, M. (2012). Non-compliance in France: a human approach and a hair splitting legal system. *European Journal of Probation*, 4(1), 46-62.
- HERZOG-EVANS, M. (2013). *French reentry courts and rehabilitation*. Mister Jourdain of desistance. Parijs: L'Harmattan.
- LANGTON, L. (2006). Low self-control and parole failure: An assessment of risk from a theoretical perspective. *Journal of Criminal Justice*, 34, 469-478.
- MUNDEN, D., TEWKSBURY, R. & GROSSI, E. (1998). Intermediate sanctions and the halfway back program in Kentucky. *Criminal Justice Policy Review*, 9, 431-449.
- NELLIS, M. & CHUI, W.H. (Eds.) (2003). *Moving probation forward: Evidence, Arguments and Practice*. Harlow: Longman/ Pearson Education.
- PADFIELD, N. (2012a). Editorial. *European Journal of Probation*, 4(1), 1-5.
- PADFIELD, N. (2012b). Recalling conditionally released prisoners in England and Wales. *European Journal of Probation*, 4(1), 34-45.
- PADFIELD, N. & MARUNA, S. (2006). The revolving door at the prison gate: Exploring the dramatic increase in recalls to prison. *Criminology and Criminal Justice*, 6(3), 329-352.
- REITZ, K. (2004). Questioning the conventional wisdom of parole release authority. In M. TONRY (Ed.), *The future of imprisonment in the 21st century*. New York: Oxford University Press, 199-235.
- ROBINSON, G. & MCNEILL, F. (2008). Exploring the dynamics of compliance with community penalties. *Theoretical Criminology*, 12(4), 431-449.
- SCHIEURS, V. (2013). *De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk. Een etnografisch onderzoek naar haar interacties, beslissingsprocessen en -praktijken*. Unpublished doctoral thesis in Criminology, Vrije Universiteit Brussel.
- SCHIEURS, V. (2014). De strafuitvoeringsrechtbank en het moeilijke evenwicht tussen het streven naar re-integratie en het inschatten van het risico op recidive. In K. BEYENS, T. DAEMS & E. MAES (Eds.), *Exit Gevangenis? De Werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*. Antwerpen: Maklu, 135-156.
- STEEN, S & OPSAL, T. (2007). 'Punishment on the installment Plan': Individual-Level Predictors of Parole Revocation in Four States. *Prison Journal*, 87(3), 344-366.

- STEEN, S., OPSAL, T., LOVEGROVE, P. & MCKINZEY, S. (2013). Putting parolees back in prison: discretion and the parole revocation process. *Criminal Justice Review*, 38(1), 70-93.
- TRAVIS, J. (2007). Back-End sentencing: A practice in search of a rationale. *Social Studies*, 74(3), 631-644.
- UGWUDIKE P. & RAYNOR, P. (2013). *What works in offender compliance. International perspectives and evidence-based practice*. Hamshire: Palgrave MacMillan.
- VAN CUTSEM, N. (2010). *Voorwaardelijke invrijheidstelling: een onderzoek naar de herroeping ervan*. Unpublished Master thesis, Vrije Universiteit Brussel.
- WEAVER, B., TATA, C., MUNRO, M. & BARRY, M. (2012). The failure of recall to prison: Early release, front-door and back-door sentencing and the revolving door in Scotland. *European Journal of Probation*, 4(1), 85-98.