

^a Raadgever, Beleidscel Minister van Justitie (corresp.: rudy.vandevoorde@just.fgov.be)

1. WAT VOORAF GING

De langdurige staking in de Brusselse en de Waalse gevangenissen in het voorjaar van 2016 heeft zowel binnen als buiten het gevangeniswezen de gemoederen sterk beroerd, niet in het minst op het vlak van de gevolgen voor de levensomstandigheden van de gedetineerden en hun contacten met hun familie. De schrijnende toestanden die deze periode kenmerkten, inspireerden ook onderzoeksrechters en onderzoeksgerechten om meer dan tot op dat moment de gewoonte was, gedetineerden in voorhechtenis onder elektronisch toezicht te plaatsen.

Uiteindelijk gaf de penitentiaire administratie op 27 mei 2016 (Onderrichting VPV, 2016), op vraag van de minister van Justitie, instructies aan de gevangenisdirecteurs tot het invoeren van een verlengd penitentiair verlof van maximaal 14 dagen, *“teneinde deze ontzegging van familiale relaties te compenseren”*¹.

Om dezelfde redenen, met name omdat *“Het huidig penitentiair klimaat (...) zorgt voor toenemende spanningen en verslechterde leefomstandigheden binnen onze gevangenissen”* werd door de minister van Justitie bij omzendbrief van 28 juni 2016 tevens een tijdelijke afwijking op de toelaatbaarheidsdata voor de voorlopige invrijheidstelling beslist². Deze maatregel liep ten einde op 31 december 2016.

Het einde van de staking in mei-juni 2016³ luidde tevens een periode in van een dalende gevangenisbevolking tot een historisch laag cijfer van 10.123 gedetineerden op 1 januari 2017. Desondanks bleef het overbevolkingspercentage boven de 10% hangen omdat in de loop van 2016 onvoorziene capaciteit verloren ging in de gevangenissen van Merksplas en Vorst⁴. Waar de sluiting van de Penitentiaire Inrichting Tilburg binnen de bestaande capaciteit, dankzij die daling kon worden geabsorbeerd, werd dit absorptievermogen door het bijkomende capaciteitsverlies doorbroken en steeg de overbevolkingsgraad opnieuw. Bovendien deed zich vanaf begin januari 2017 tot juni 2017 een erg belangrijke toename van de gevangenisbevolking voor (10.666 gedetineerden op 1 juni 2017, dus een stijging van meer dan 500

1 De onderrichting gaf dus de appreciatiebevoegdheid om de duur van het verlof te bepalen maar bepaalde niet op basis van welke criteria hij dat diende te doen. De onderrichting bepaalde wel dat de gedetineerde *“niet in een gevaarsituatie”* mocht worden gebracht. En deze situatie kon dan worden afgeleid uit het akkoord van het onthaalmilieu en het beschikken over middelen van bestaan. Vanuit dat opzicht konden beide elementen als mogelijkheden tot appreciatie beschouwd worden.

2 De ministeriële omzendbrief van 28 juni 2016 betreffende Voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt, reduceerde de toelaatbaarheidsdata tot de voorlopige invrijheidstelling voor diverse categorieën veroordeelden die hieronder vallen.

3 De staking nam niet in alle gevangenissen een einde op hetzelfde moment. Ook al sloot de minister van Justitie op 30 mei 2016 een protocol af met de vakbonden van het gevangenispersoneel, in concreto eindigde in de laatste gevangenis de staking pas op 25 juni 2016.

4 In de gevangenis te Merksplas was dit ingevalge een opstand in april 2016. In de gevangenis te Vorst betrof het de bijkomende sluiting van een vleugel op bevel van de burgemeester omwille van diverse sanitaire, hygiënische en infrastructuurproblemen.

gedetineerden op een half jaar) waardoor het gevangeniswezen opnieuw onder hoogspanning kwam te staan.

De onmenselijke leefomstandigheden van nauwelijks een jaar voordien waren in 2017 terug een feit met als bijkomend element dat *“het risico op vertraging in de begeleiding van de gedetineerden met het oog op de voorbereiding van hun reclassering”* (Onderrichting VPV, 2016: eerste alinea) een bijkomend versterkend effect had op de gevangenisbevolking. Tegen die dubbele risicovolle achtergrond besliste de Minister om de maatregel van het verlengd penitentiair verlof (VPV) vanaf 6 juli 2017 (Onderrichting VPV, 2016) opnieuw toe te passen, weliswaar met aangepaste uitvoeringsmodaliteiten, in casu: aan een ritme van één week op twee en onbeperkt in de tijd.

2. HET VERLENGD PENITENTIAIR VERLOF ANNO 2016

De doelstelling van de onderrichting van 20 juni 2016 was dus niet enkel het voorkomen van een herhaling van de mensonwaardige detentieomstandigheden die zich in het voorjaar van 2016 hadden voorgedaan, maar tevens het aanzuigend effect ervan op de gevangenisbevolking te milderen. En dit door *“het risico (op vertraging van de doorstroming van de detentieperiode) tot een minimum te beperken en om veroordeelden maximaal te responsabiliseren door hen mogelijkheden te bieden om zelf initiatieven te nemen m.o.o. hun maatschappelijke re-integratie, is beslist om langere verlofperiodes toe te kennen aan veroordeelden die beantwoorden aan bepaalde criteria.”* (ONDERRICHTING VPV, 2016: eerste alinea). Anders gezegd: de stijgende overbevolking bracht uiteraard ook toenemende werkbelasting met zich mee voor de psychosociale diensten. Daardoor riskeerden die vertragingen op te lopen in hun adviesverlening met betrekking tot strafuitvoeringsmodaliteiten wat tot gevolg kan hebben dat strafuitvoeringsmodaliteiten niet, of vertraagd worden toegekend.

Net zoals de variant van het verlengd verlof die in 2016 van toepassing was geweest, weerhoudt de onderrichting van 2017 eveneens:

- a) Toekenningvoorwaarden en
- b) Uitsluitingscriteria.

Om toegelaten te worden tot het verlengd penitentiair verlof (VPV) dienen de veroordeelden te voldoen aan de volgende criteria:

- *“reeds een goed verlopen verlofblok van 3x36 uur ondergaan hebben, dat werd toegekend in het kader van de bevoegdheden van de minister;*
- *akkoord gaan met het verlengd penitentiair verlof (inclusief toestemming met de bijzondere voorwaarden die werden opgelegd voor hun eerdere verloven, voor zover deze voorwaarden opportuun zijn);*
- *de bijzondere voorwaarde aanvaarden dat ze zich niet naar het buitenland mogen begeven (tenzij de directeur hier anders over beslist).”*

Bovendien dient de directeur de haalbaarheid van het VPV te toetsen aan volgende elementen:

- *“(het beschikken over een) gekend verlofadres;*
- *(het) akkoord van het onthaalmilieu (verkrijgen)⁵;*

5 Deze verificatie wordt doorgaans (telefonisch) door de PSD-medewerkers verricht. Soms ook door de directeur.

- (over) voldoende middelen van bestaan (beschikken).”

In de marge hiervan dient opgemerkt te worden dat “gedetineerden in verlengd penitentiair verlof, gedekt zijn door het RIZIV onder dezelfde voorwaarden als bij het gewone PV-stelsel”.

Kunnen niet genieten van het VPV:

- “de veroordeelden die ressorteren onder de 4 categorieën zoals bepaald in de bijzondere instructies extremisme (2017);
- de veroordeelden die één of meerdere gevangenisstraffen ondergaan voor de feiten vermeld in de artikelen 371/1 tot 378 van het Strafwetboek (zedende feiten);
- de veroordeelden die één of meerdere gevangenisstraffen ondergaan waarvan het totaal meer bedraagt dan 10 jaar effectieve hoofdgevangenisstraf;
- de veroordeelden die de criminele straf van opsluiting ondergaan”.

De maatregel is niet zonder kritiek gebleven en dus dringt een evaluatie zich op. Wat volgt is een analyse vanuit het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) en is dus vooral intern van aard. Er wordt ook gewag gemaakt van opinies vanwege andere ketenpartners. Wat de Vlaamse gemeenschap betreft, werd aan het DG EPI een nota bezorgd. De mening van bijvoorbeeld de strafuitvoeringsrechtbanken (SURB) werd eerder bekomen via de contacten tussen de directies van de gevangenissen en de SURB's. De evaluatie bevat bijgevolg zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen. Tenslotte komen we terug op de kritieken en stellen we deze in relatie tot de interne evaluatie.

3. ENKELE CIJFERS

Wat betreft het effect op de overbevolking

Sedert de invoering van de maatregel werd in 611 dossiers een VPV toegekend. Tussen 6 juli 2017 en 4 januari 2018 (182 dagen) vertoefden veroordeelden 23.727 dagen in VPV wat op dagbasis een daling van het bevolkingscijfer van 130,4 gedetineerden met zich meebracht of een effect van -1,3% op de overbevolkingsgraad.

TABEL 1. MISLUKKINGSGRAAD (PERIODE TUSSEN 1-6-2017 EN 31-12-2017)

	VPV	PV
Laattijdige terugkeer	0,41% (14 dossiers)	1,75% (66 dossiers)
Herroeping	10,97% (67 dossiers)	8,26% (45 dossiers)

Het VPV kent een blijkbaar ‘minder verstoord’ verloop wat betreft het terugkeren uit dit verlof terwijl de cijfers zouden kunnen doen beslissen dat de maatregel in zijn geheel dan weer ongunstiger verloopt omdat er meer dossiers VPV werden herroepen dan PV, namelijk 10,97% tegenover 8,26%. Dit laatste valt te nuanceren omdat in dezelfde periode als het VPV van kracht is (van 6-7-2017 tot 9-1-2018⁶), er 133 PV's werden herroepen en dus 88 bovenop de 45 herroeping van PV's die tijdens de hier bedoelde periode werden toegekend. Ver-

6 Dit betreft de periode waarop de gegevens betrekking hebben maar de maatregel is dus nog steeds van kracht.

mits beide varianten een verschillende aanvangsdatum kennen, is het dus moeilijk om na te gaan hoe de 88 overige mislukkingen van PV's zich tegenover de afgelijnde periode van VPV's verhouden. In de veronderstelling dat het oudste toegekende PV dat herroepen werd en nog niet omgezet was in een VPV dateert van één jaar geleden (en dus +/- 6 maanden voor de start van het VPV) en indien men de mislukkingen VPV extrapoleert op jaarbasis waardoor men aan een getal van 134 zou komen, durven wij te stellen dat beide maatregelen een quasi zelfde mislukkingsgraad kennen.

In (maar) 7 gevallen op 67 liggen problemen met het opvangmilieu aan de basis van de mislukking wat dus tegensprekt dat de maatregel wat dit aspect betreft niet voldoende voorbereid zou zijn.

In 6 gevallen ligt de oorzaak van herroeping bij incidenten tijdens de detentie en is deze dus niet direct gerelateerd aan het VPV.

In 24 gevallen werden de voorwaarden niet nageleefd en in 14 gevallen werden nieuwe feiten gepleegd. Vermeldenswaardig is nog dat 10 gedetineerden die terugkwamen uit VPV op het bezit van drugs werden betrapt. Er is geen vergelijkingsmateriaal wat de gewone PV's betreft maar er zijn geen indicaties dat het mislukkingsgedrag van VPV's sterk afwijkt van dat van de PV's.

Impact op de detentiedoorstroming

Leidt deze maatregel ertoe dat veroordeelden sneller in een strafuitvoeringsmodaliteit, zoals elektronisch toezicht (ET), beperkte detentie (BD) of voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) terecht komen dan indien zij niet van deze maatregel (maar dus van het gewone PV) gebruik gemaakt hebben?

Tabel 2 vergelijkt voor gedetineerden aan wie enkel gewoon PV is toegekend en deze aan wie VPV werd toegekend tijdens de periode van 1 juni 2017 tot 31 december 2017, de volgende scenario's:

- a) PV/VPV gevolgd door ET/BD en vervolgens VI;
- b) PV/VPV gevolg door ET maar geen VI;
- c) PV/VPV niet gevolgd door ET/BD maar wel door VI en
- d) PV/VPV niet gevolgd door ET/BD en evenmin door VI.

Deze scenario's verwijzen enkel naar modaliteiten waarvoor de strafuitvoeringsrechtbanken (SURB) bevoegd zijn, daar veroordeelden met gevangenisstraffen tot drie jaar quasi automatisch in elektronisch toezicht geplaatst worden⁷.

⁷ De onderrichting sluit 'kortgestraften' niet expliciet van deze maatregel uit alhoewel één van de uitlokkende factoren, i.c. "het risico op vertraging in de begeleiding van gedetineerden met het oog op de voorbereiding van hun reclassering", duidelijk de veroordeelden intra muros voor ogen heeft. Dit impliceert dat de maatregel in theorie wel toepasselijk zou kunnen zijn op kortgestraften die nog niet in strafonderbreking of elektronisch toezicht geplaatst zijn. Indien dat scenario zich zou voordoen, is wellicht niet voldaan aan de 'haalbaarheidsvoorwaarden' om van het VPV te kunnen genieten, waardoor deze maatregel de facto niet toegepast wordt. Voor de veroordeelden in strafonderbreking of elektronisch toezicht is uiteraard de uitlokkende factor hiervoor vermeld, niet aanwezig en zou het VPV voor hen geen meerwaarde hebben.

TABEL 2. DETENTIEDOORSTROMING

Veroordeelde zonder VPV				
(met minstens één 'gewoon' PV tussen 01/06/17 en 31/12/17)				
ET/BD	VI	Aantal	%	% ET/VI
ja	ja	10	2%	20%
ja	neen	95	18%	
neen	ja	47	9%	11%
neen	neen	384	72%	
	Totaal	536	100%	

Veroordeelde met VPV				
(periode tussen 01/06/17 en 31/12/17)				
ET/BD	VI	Aantal	%	% ET/VI
ja	ja	7	1%	30%
ja	neen	167	29%	
neen	ja	44	8%	9%
neen	neen	363	62%	
	Totaal	581	100%	

Twee trends dienen zich aan:

- Het aantal veroordeelden dat geen enkele modaliteit toegekend krijgt, daalt van 72% tot 62%;
- Het aantal beslissingen waarbij één van de modaliteiten ET/BD werd toegekend, neemt de grootste stijging voor zijn rekening (van 20% naar 30%). Het aantal toegekende VI's daalt lichtjes (van 11% naar 9%).

Waar de eerste vaststelling uiteraard positief is, rijst de vraag of de, weliswaar lichte daling van de toekenning van de VI, zich zou doorzetten of dat op de langere termijn er ook een uitgesteld positief effect op de toekenning van de VI zou mogen verwacht worden. De eerste hypothese zou er dan kunnen op wijzen dat de strafuitvoeringsrechtbanken het VPV als een bijkomende modaliteit zouden zien in een politiek van de geleidelijkheid⁸. Tabel 3 laat echter een ander beeld zien. In deze tabel worden het tweede semester van 2016 en dezelfde periode van 2017 met elkaar vergeleken wat de doorstroming betreft zoals hierboven reeds geschetst.

TABEL 3. VERGELIJKING TWEEDE SEMESTER 2016 EN 2017

Veroordeelde zonder VPV				
(met minstens 1 PV tussen 1/6/2016 en 31/12/2016)				
ET/BD	VI	Aantal	%	% ET/VI
ja	ja	2	0%	4%
ja	neen	43	4%	
neen	ja	61	5%	6%
neen	neen	1026	91%	
	Totaal	1132	100%	

Veroordeelde met PV of VPV				
(periode tussen 01/06/17 en 31/12/17)				
ET/BD	VI	Aantal	%	% ET/VI
ja	ja	17	2%	25%
ja	neen	262	23%	
neen	ja	91	8%	10%
neen	neen	747	67%	
	Totaal	1117	100%	

⁸ De ervaringen op het terrein wijzen er inderdaad op dat sommige strafuitvoeringsrechtbanken (of sommige kamers), los van de maatregel VPV, het proces van de geleidelijkheid bij de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten erg genegen zijn. Dit vertaalt zich in een traject met opeenvolgend BD, ET en VI, ook al beantwoordt dit niet aan de geest van de wet van 2006. Maar deze praktijk is allerminst veralgemeend.

We merken dat zowel ET/BD als VI in stijgende lijn zitten (respectievelijk van 4% naar 25% en van 6% naar 10%) en dat het aantal veroordeelden dat geen modaliteit krijgt, substantieel daalt (van 91% naar 67%).

De lichte daling van het aantal toegekende VI's zoals te lezen in tabel 2 zou dan kunnen betekenen dat de gedetineerden met VPV zich nog in een eerder stadium van hun detentie-traject bevinden dan deze die gewoon PV krijgen maar ook dat verdient nader onderzoek.

4. KRITIEKEN VERSUS EVALUATIE

Er is een groot verschil tussen de appreciatie van de maatregel binnen het DG EPI en vanuit de externe partners.

Binnen het DG EPI (i.c. de gevangenen) was er aanvankelijk enig tot groot ongenoegen bij de directies omtrent deze maatregel. De kritiek was zowel ideologisch als operationeel gekleurd. Ideologisch omdat het VPV toch wel een ingrijpende vervorming van de detentieperiode betekent die niet direct penologisch onderbouwd leek, en wellicht ook de vrees dat veel gedetineerden op ongecontroleerde wijze de gevangenis zouden kunnen verlaten. Dit vertaalde zich ook in kritiek op de reglementaire basis van de maatregel, met name dat de maatregel opgelegd werd bij onderrichting van de Directeur-generaal en niet via omzendbrief.

De allereerste lichting gebruikers van VPV benutte ook onvoldoende (zichtbaar) deze modaliteit om effectief intenser aan de voorbereiding van de re-integratie te werken en ook de psychosociale diensten (PSD) dreigden het contact met deze veroordeelden te verliezen. Door zijn verlengde afwezigheid verdween de veroordeelde uit het gezichtsveld en bestond aanvankelijk niet de reflex om na terugkeer uit het VPV de gedetineerde te zien en te evalueren of er wel degelijk vooruitgang werd gemaakt inzake de re-integratie.

Het DG EPI voerde een uitgebreide bevraging uit bij de gevangenisdirecteurs⁹ alsook van de Directie Detentiebeheer¹⁰.

Uit deze analyse blijkt dat:

- de maatregel door de gedetineerden nog steeds als positief wordt beleefd. De vrees bestond echter in het begin dat het positief effect zou verdwijnen naarmate de maatregel te lang zou duren en niet zou leiden tot een strafuitvoeringsmodaliteit. Maar zoals hoger aangegeven, blijkt dit niet zo te zijn;
- de omgeving van de gedetineerde wellicht ook positief is en blijft, vermits slechts in een beperkt aantal gevallen moeilijkheden binnen het opvangmilieu tot de herroeping van de maatregel hebben geleid;
- gaandeweg gedetineerden de maatregel toch zijn gaan gebruiken om intenser aan de reclassering te werken en *“een groot deel”* (dixit nota EPI maar niet cijfermatig onder-

9 Deze bevraging (en de verkregen antwoorden) hadden zowel betrekking op aspecten van kwantitatieve als van kwalitatieve aard (bv. aantal toegekende VPV's vs. aantal geweigerde en om welke redenen, aspecten met betrekking tot het verloop) alsook van eerder opiniërende aard (ervaringen met de maatregel door directie, veroordeelde, omgeving, ...).

10 Is de dienst van de centrale administratie van het DG EPI die instaat voor het nemen van beslissingen en formuleren van adviezen over de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten (o.a. voorlopige invrijheidsstelling, uitgaansvergunningen, penitentiaire verloven, enz.) voor de veroordeelden en tevens voorziet in de opvolging ervan op haar niveau.

bouwd) van de gedetineerden wel degelijk aan het werk is via voornamelijk interim-bureaus. Tewerkstelling wordt klassiek als een belangrijke pijler van de reclassering gezien en het ligt voor de hand dat een 'gewone voltijdse' tewerkstelling moeilijk te verzoenen is met de maatregel van VPV. Interimarbeid is door de aard ervan wel flexibeler en dus meer voor de hand liggend.

Nadelen voor de gedetineerden zijn dat het wel moeilijk is om terug te keren naar de gevangenis na 14 dagen, zeker indien men de periode VPV probleemloos doormaakt. Ook de financiële draagkracht van het opvangmilieu kan een lastig element zijn.

De duur van de maatregel zou effectief een risico kunnen inhouden vermits ook in het kader van ET reeds gebleken is dat een, naar perceptie, 'softe' en dus bij aanvang positief beleefde maatregel, net contraproductief kan gaan werken naarmate deze maatregel langer duurt. Dergelijk signaal verdient effectief de nodige aandacht. Ook de begeleiding vanuit de PSD en de diensten van de Gemeenschappen tijdens de week dat de veroordeelde zich binnen de gevangenis bevindt, moet aansluiting vinden met de maatregel. Anders gezegd, de reflex dient te bestaan (maar die heeft zich intussen ook gemanifesteerd) om tijdens de week aanwezigheid in de gevangenis de interne begeleiding en opvolging van het reclasseringsplan intenser op te nemen. Er wordt daarentegen wel gesuggereerd om, indien de maatregel van kracht zou blijven, deze uit te breiden naar de categorie + 10 jaar gevangenisstraf.

De operationele problemen die deel uitmaakten van de eerste negatieve commentaren zijn gaandeweg minstens drastisch verminderd tot weggefallen. Aanvankelijk werd immers gevreesd voor een belangrijke bijkomende werklust, voornamelijk omwille van de administratieve verplichtingen die gepaard gaan met in en uit verlof plaatsen van de gedetineerden. De mindere werklust, doordat deze gedetineerden geen bewaking en zorg behoeven tijdens hun afwezigheid, werd niet als dusdanig gevoeld. Maar gaandeweg is de administratieve overlast door praktische oplossingen tot een minimum gereduceerd.

De externe partners waren, zoals gezegd, uitdrukkelijk niet opgezet met deze maatregel. Wij citeren deze uit het evaluatieverslag van het DG EPI wat de SURB's betreft:

- *“oneigenlijk gebruik van strafuitvoeringsmodaliteiten;*
- *uitholling BD/ET: Gedetineerden zijn niet meer gemotiveerd om BD aan te vragen wat doorgaans de eerste stap is. Gedetineerden weigeren BD en zelfs ET omdat het hen minder vrijheid geeft dan VPV;*
- *geen begeleiding en controle tijdens lange periode van VPV;*
- *de vraag wordt gesteld of er mogelijkheden zijn tot externe evaluatie van het VPV;*
- *moeilijk om intern traject verder te zetten omwille van beperkte aanwezigheid en afspraken te maken i.f.v. reclassering; geen mogelijkheid om deel te nemen aan bepaalde activiteiten; onderwijsaanbod, tewerkstelling vallen weg, dit heeft als gevolg dat sommigen zich vervelen tijdens de week detentie;*
- *slachtoffers worden niet gehoord over VPV en niet op de hoogte gebracht;*
- *impact op het opvangmilieu”.*

Ook hier merken we een mengeling van begrijpelijke kritieken waarmee in de toekomst moet rekening gehouden worden, zoals de begeleiding tijdens het VPV en de bezorgdheden over het interne detentietraject waarover we het hierboven reeds hadden.

Andere kritieken zijn evenzeer van toepassing op het gewoon PV, maar worden daar niet geformuleerd. Het betreft dan in het bijzonder de afwezigheid van een externe begeleiding door de Justitiehuisen (wat ook in het gewoon PV niet voorzien is), het niet informeren van de slachtoffers (waarbij moet aangestipt worden dat de wet van 2006 erin voorziet dat het slachtoffer enkel bij het eerste verlov verwittigd wordt en niet (meer) bij de daaropvolgende) en het toezicht door de Procureur des Konings (dat evenmin afwijkt van de gewone verlovfregeling vermits de Procureur ook van elk VPV in kennis wordt gesteld). De kritiek dat gedetineerden niet meer gemotiveerd zijn om “BD aan te vragen wat doorgaans de eerste stap is” omdat het VPV een gunstiger stelsel is dan de BD bereikte het DG EPI via sommige strafuitvoeringsrechtbanken. Deze stelling verwijst uiteraard naar de visie van sommige (kamers van) strafuitvoeringsrechtbanken die het principe van de geleidelijkheid hanteren en waarover we het hoger reeds hadden. Maar deze verwachting kan dus niet door de hoger vermelde cijfers worden bevestigd.

Wat de gemeenschappen betreft, is er enkel een schriftelijk spoor¹¹ vanuit de Vlaamse Gemeenschap dat luidde als volgt:

“Er heerst voor ons onduidelijkheid over de duur van deze maatregel: tijdelijk? Of maakt deze maatregel kans op blijvend karakter? Indien dat laatste, dan lijkt ons dat we de organisatie van de hulp- en dienstverlening (in een aantal inrichtingen) mogelijk anders moeten organiseren voor een bepaalde doelgroep.

Er is een bezorgdheid naar de slachtoffers. Die lijken niet mee opgenomen in de wijze waarop de regeling nu is uitgewerkt. Met als gevolg dat slachtoffers niet op de hoogte zijn van het (uitgebreide) verlov van daders. Het lijkt ons van belang dat slachtoffers ook van de VPV-regeling op de hoogte worden gebracht.

- Bij het in kaart brengen van de impact van de modaliteit VPV onderscheiden we twee sporen:
 1. De impact voor de gedetineerde op persoonlijk vlak:
 - Moeilijkheden voor zinvolle dagbesteding buiten
 - Zware druk op de gezinssituatie, schade aanbrengen aan familiebanden
 - Continuïteit in de individuele hulpverleningstrajecten is erg moeilijk te verkrijgen
 - Geeft veel stress bij de gedetineerde: financiële problemen. Ze kunnen de consequenties niet altijd correct inschatten.
 - Hebben geen recht op vervangingsinkomen en verliezen vaak hun werk in de gevangenis. De financiële afhankelijkheid van het gezin wordt verhoogd.
 - Bezorgdheid voor het plegen van nieuwe feiten
 - Zal men nu niet vlugger kiezen voor einde straf via VPV in plaats van via weg der geleidelijkheid door de SURB? Dit wordt door een aantal collega's vermeld. Nu al merkbaar dat ze minder 'zin' hebben om nog stappen te ondernemen vanuit de gevangenis in het kader van reclassering, waarbij ook minder betrokkenheid wordt getoond voor het gemeenschapsleven in de gevangenis.

¹¹ Mail van 25 september 2017 vanwege de coördinator hulp- en dienstverlening gedetineerden van de Afdeling Welzijn en Samenleving van het (Vlaams) Departement Welzijn Volksgezondheid en Gezin.

2. *Impact voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening:*
- *Niet kunnen deelnemen aan bepaalde activiteiten (die een traject uitbouwen of op beslissing van de directie); Niet deelnemen aan het continue groepsaanbod. Een deel van ons aanbod valt niet te combineren met de modaliteit.*
 - *Dubbel organiseren van aanbod (om toch iedereen te kunnen bereiken) is financieel niet haalbaar.*
 - *Afwezigheden op examenmomenten zijn nefast voor het behalen van een certificaat of getuigschrift.*
 - *Zijn dit dossiers die individueel opgevolgd worden door TB, CGG,... of moeten zij eerder gestimuleerd worden om buiten de gevangenis aan te sluiten bij de hulp- en dienstverlening?*
 - *Onregelmatigheid in de groepsactiviteiten: de ene week te veel kandidaten – de andere week te weinig.*
 - *Eerste tekenen op uitval in het aanbod.*
 - *Minder inschrijvingen voor onderwijsaanbod, vooral beroepsopleidingen.”*

Het relatief abrupte karakter van de invoering van de modaliteit is ontegensprekelijk een verklaring voor sommige kritieken en in het bijzonder deze die betrekking hebben op de organisatie van de hulp- en dienstverlening door de diensten van de gemeenschappen. En waar de maatregel tot doel had *“het risico op vertraging in de begeleiding van de gedetineerden met het oog op de voorbereiding van hun reclassering”* te verkleinen, zou net die abruptheid er kunnen toe geleid hebben dat het begeleidingstraject richting maatschappelijke re-integratie verstoord werd.

De cijfergegevens spreken echter die vrees tegen en het positieve effect op de detentiedoorstroming lijkt net aan te tonen dat de gedetineerden wel degelijk van deze opportuniteit gebruik maken om hun re-integratie intenser voor te bereiden om met een sterker dossier naar de SURB te kunnen gaan. Dat hoeft op zich niet te verbazen en bevestigt de resultaten van ander onderzoek dat aangeeft dat de overgang van het gesloten detentieleven naar de vrijheid niet zelden ook weer te abrupt gebeurt en bijdraagt tot de mislukking van de modaliteiten (in het bijzonder de VI). Anders gezegd: vermits een gedegen voorbereiding van de maatschappelijke re-integratie zich afspeelt in de buitenwereld, is deze vanuit de beslotenheid van de gevangenis onvoldoende adequaat te organiseren en mag men best wat meer durf tonen in het toeleiden van gedetineerden naar de buitenwereld, ook wat de frequentie van deze extramurale activiteiten betreft.

De kritiek dat het VPV zou plaatsvinden zonder enige vorm van toezicht lijkt ons minder terecht. Als ‘variant’ van het penitentiair verlop zijn op deze modaliteit alle bepalingen uit de wet van 12 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden eveneens van toepassing. Ook wat de informatie aan de slachtoffers betreft, voorziet deze wet dat in het kader van het ‘gewoon’ PV slachtoffers enkel verwittigd worden ter gelegenheid van een eerste verlop en niet (meer) wanneer aan dit verlop een verlengstuk komt. Maar alles kan altijd beter en a priori is het dan ook niet illegitiem om het toezicht en de begeleiding van veroordeelden die van deze modaliteit genieten te versterken. Een piste zou kunnen zijn, naast de versterkte interne opvolging waarover we het hoger reeds hadden, de Justitiehuisen in deze context een mandaat te geven maar dit is uiteraard een materie die niet unilateraal door de minister van Justitie kan beslist worden. En ook al voorziet de huidige regeling elementen op een geïndividualiseerde wijze deze modaliteit toe te staan en dus niet op een ongenueanceerd mechanistische wijze gedetineerden in dit systeem te dwingen,

kan de casuïstieke toepassing wellicht nog verder verfijnd worden in functie van het profiel van de gedetineerde en de draagkracht van het opvangmilieu.

Maar ook de buitenwacht heeft gaandeweg een meer genuanceerde visie op de modaliteit van het VPV ontwikkeld. Zo formuleerde de gemengde commissie¹² de vraag of “*er de mogelijkheid (is) om gedetineerden ook in de week dat ze in de gevangenis moeten verblijven via uitgangsvergunningen toe te laten om een opleiding/tewerkstelling buiten te kunnen volgen? Op die manier kan er continuïteit in de dagbesteding voorzien worden wat de kansen ikv reclassering kan bevorderen*”. En ook de vzw *Concertation des Associations Actives en Prison* (CAAP) vroeg schriftelijk bij een evaluatie betrokken te worden. In haar schrijven (CAAP, 2017) lijst de vzw de pro's en contra's op en toont zich genuanceerd en constructief t.a.v. deze maatregel.

Kritieken wat de juridische basis betreft:

Met de vraag of de invoering van het VPV via een onderrichting van de directeur-generaal van het DG EPI als een solide reglementaire basis kan beschouwd worden, hebben de critici zeker en vast een punt.

De daarop volgende kritiek dat de minister van Justitie niet gemachtigd is om een dergelijke maatregel uit te vaardigen, kan niet met dezelfde stelligheid beweerd worden. De gehele strafuitvoering inzake veroordeelden met gevangenisstraffen tot drie jaar wordt, wat de externe rechtspositie betreft, immers bij ministeriële omzendbrieven geregeld¹³. Bovendien behoort het penitentiair verlof, ook al komt de modaliteit *as such* voor in de wet van 2006, tot het basisregime van de gedetineerden en leunt het vanuit dat perspectief eerder aan bij de geest van de wet van 2005 (BS. 1 februari 2005). Dat valt af te leiden uit de finaliteiten die aan het penitentiair verlof gegeven wordt in de wet van 2006 en die expliciet betrekking hebben op het in stand houden en bevorderen van de familiale, affectieve en sociale contacten van de veroordeelde alsook het voorbereiden van de sociale re-integratie. Laat die finaliteiten nu net kaderen in de doelstellingen bij de uitvoering van de gevangenisstraf, zoals de wet van 2005 beoogt, meer bepaald het werken aan re-integratie en het vermijden van detentieschade (door het in stand houden van de familiale banden van de gedetineerden).

5. Tot slot

Praktische overwegingen en situaties van overbevolking nopen tot meer creativiteit en durf in strafuitvoeringsmaatregelen. Het VPV is daar een mooi voorbeeld van. Met enige stelligheid durven wij immers te beweren dat de maatregel aantoont dat het ‘gewone’ verlofregime best aan evaluatie en herziening toe is en dat er redenen zijn om de frequentie ervan op te drijven. Deze evolutie zou geen primeur zijn. De ministeriële omzendbrief n° 1254 van 30 april 1976 die de ‘moderne’ versie van het PV invoerde, liet tevens een flexibiliteit bij de uitvoering ervan toe en stelde de penitentiaire administratie in de mogelijkheid het aantal

12 Betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de samenwerking verzorgt tussen de bevoegde diensten van de Gemeenschappen inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en de Justitiehuizen. Haar werking is vastgelegd in een samenwerkingsprotocol van 25 maart 1999 tussen de Minister van Justitie en de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd inzake bijstand aan personen inzake hulpverlening aan gedetineerden en aan personen die het voorwerp uitmaken van een maatregel of straf uitgevoerd in de Gemeenschap.

13 Wij citeren de omzendbrieven ET-SE-2 en ET-SE-3 inzake het elektronisch toezicht en de omzendbrief 1817 inzake de voorlopige invrijheidstelling, beide met betrekking tot veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbare gedeelte drie jaar of minder bedraagt als belangrijkste.

dagen PV vast te leggen tussen 1 en 3. Het PV heeft door de jaren heen zijn nut bewezen. Met behoud van de maatschappelijke veiligheid maar met meer kansen om de re-integratie voor te bereiden en de veroordeelden hun weg naar de samenleving en haar maatschappelijke diensten te laten vinden, lijkt een nieuwe uitbreiding van het toe te kennen aantal verlofdagen dan ook een verantwoorde optie. Langzaamaan kan worden vastgesteld dat de initiële koudwatervrees wegebt en dat het VPV meer ingeburgerd geraakt. Dit kan een opportuniteit zijn om het systeem te verfijnen en het verlop verder te verankeren in het regime van de gedetineerden zoals de wetgever het ook voor ogen had. Mogelijks is het toekomstige wetboek van strafuitvoering daartoe een uitgelezen momentum.

REFERENTIES

Bijzondere instructie van 9 juni 2017 rond extremisme (niet publiek).

CAAP (2017, oktober). *Brief aan de Minister van Justitie*.

Onderrichting van 27 mei 2016 aan de gevangenen met betrekking tot 'verlengd penitentiair verlop'.

Wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. *BS*. 01 februari 2005