

Waarheen met de strafuitvoering?

ERIC MAES^a &
KRISTEL BEYENS^b



Panopticon, 42 (1), 1-6
© 2021 Maklu | ISSN 0771-1409 | Januari 2021

- ^a Senior onderzoeker/werkleider, Operationele Directie Criminologie, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), FOD Justitie (corresp.: eric.maes@just.fgov.be)
- ^b Gewoon hoogleraar, Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRIS), Onderzoekslijn Penalty & Society, Vrije Universiteit Brussel

Zowat een jaar geleden, op 6 februari 2020, organiseerde *Panopticon* in samenwerking met uitgeverij Maklu een studiedag ter gelegenheid van het veertigjarige bestaan van dit tijdschrift. Naar aanleiding hiervan verscheen tezelfdertijd, in het eerste nummer van jaargang 41, de locomotieftekst ‘*Het lappendeken van tien jaar strafuitvoering in België*’ (BEYENS & MAES, 2020). Die tekst diende als startschot voor het paneldebat van de deelredactie ‘Penologie & Victimologie’ op de studiedag, en schetst een aantal belangrijke ontwikkelingen binnen de Belgische strafuitvoering in het voorbije decennium.

Intussen zijn we een jaar verder en is er heel wat gebeurd op het vlak van justitie en de strafuitvoering in het bijzonder. Met Vincent Van Quickenborne (Open-Vld) trad een nieuwe minister van Justitie aan. Zijn beleidsverklaring werd in november in het federaal Parlement voorgesteld (BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2020; zie ook NEDERLANDT, 2020). Op 13 november 2020, keurde de Vlaamse Regering, op voorstel van Vlaams minister Zuhail Demir (N-VA), bevoegd voor Justitie en Handhaving, een nieuw ‘Strategisch Plan hulpen dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden’ goed voor de periode 2020-2025 (VLAAMSE REGERING, 2020). Het klachtenrecht voor gedetineerden trad per 1 oktober in werking (DAEMS, 2020). De reeds herhaaldelijk aangekondigde implementatie van een ander belangrijk *novum*, de installatie van de alleenzetelende strafuitvoeringsrechter, werd daarentegen nog maar eens uitgesteld... En, *last but not least* – onze lijst is immers niet exhaustief –, legde de COVID-19-crisis, kort na de studiedag, niet enkel het gewone sociale en economische leven in ons land lam. De pandemie hield, en houdt nog steeds, de strafuitvoering sterk in haar greep. De eerste implicaties op de Belgische (penitentiaire) strafuitvoering werden ook al in een eerder editoriaal van dit tijdschrift toegelicht (BEYENS et al., 2020).

De locomotieftekst die we begin 2020 in *Panopticon* publiceerden, legt een aantal ontwikkelingen bloot die kernachtig als volgt zijn samen te vatten in een aantal ‘-erings’-woorden: (1) diversifiëring en intensifiëring, (2) privatisering, (3) digitalisering en technologisering, (4) rationalisering, en (5) emotionalisering en mediatisering. Ondertussen zijn we een jaar verder, waarin heel wat gebeurde. Daarom blikken we hier nog eens kort terug, vanuit het perspectief van vandaag.

1. DIVERSIFIËRING EN INTENSIFIËRING

We trappen een open deur in door te stellen dat België al decennialang kampt met een chronische overbevolking van de gevangenis. Remedies zijn in verschillende richtingen gezocht, nl. door uitbreiding van de capaciteit (nieuwbouw), maar ook door ingrepen aan zowel de voor- als achterdeur van de penitentiaire strafuitvoering. Exemplarisch voor dit laatste zijn de implementatie van ‘intermediaire’ detentievormen en modaliteiten van strafuitvoering, zoals de oprichting van transitiehuizen en verlengd penitentiair verlop; de versoepeling van toelatingsvoorwaarden voor vervroegde invrijheidstelling voor bepaalde categorieën gedetineerde veroordeelden; de ontwikkeling van nieuwe toepassingen van elektronisch toezicht, zoals bijvoorbeeld de invoering van elektronisch toezicht door middel van GPS als executiemodaliteit van een aanhoudingsmandaat; de uitbreiding van het strafpenitentiariaal met nieuwe autonome straffen, zoals de autonome probatie en het autonoom elektronisch toezicht, in navolging van de eerder ingevoerde autonome werkstraf. Sommige van deze (autonome) ‘alternatieven’ voor detentie geraken vooralsnog niet van de grond, andere zijn qua toepassing bijzonder ‘populair’, zoals bijvoorbeeld de vrijheid onder voorwaarden (VOV) in het kader van de voorlopige hechtenis en de autonome werkstraf. In 2019 werden in de Vlaamse en Franstalige justitiehuizen respectievelijk 311 en 343 begeleidingsopdrachten in het kader van de probatie als autonome straf opgestart (in totaal dus in 654 gevallen: FOD JUSTITIE, 2020: 78; 87). Wat het elektronisch toezicht als autonome straf betreft, gaat het om nauwelijks 18 gevallen in Vlaanderen, en om (jawel) 0 (nul) percent dossiers in de Franstalige Justitiehuizen. Daarentegen zijn er in 2019 in Vlaanderen en Wallonië in totaal 5.919 nieuwe VOV-mandaten opgestart. De autonome werkstraf blijft hier als vanouds de kampioen met 9.728 nieuwe mandaten in 2019 (FOD JUSTITIE, 2020: 78; 87).

Toch kan het ‘succes’ van sommige alternatieven niet verhinderen dat de gevangenis ook nog *anno 2020* danig overbezet blijven. De significante daling van de gevangenispopulatie na de invoering van de ontvolkingsmaatregelen naar aanleiding van COVID-19 (onderbreking van de strafuitvoering ‘Coronavirus COVID-19’, vervroegde invrijheidstelling vanaf 6 maanden voor strafeinde) – tot onder de grens van 10.000 (zie hierover bv. MAES & NÈVE, 2020) – was, enigszins voorspelbaar, slechts van korte duur. Terwijl op 14 mei 2020 nog 9.614 gedetineerden in de gevangenis verbleven, liep het aantal na het stopzetten van de maatregelen snel terug op. In juni 2020 steeg de gevangenispopulatie pijlsnel naar het vroegere niveau en tot ongeveer 10.600 gedetineerden. Toen de tweede besmettingsgolf al een hele tijd terug was ingezet, bleef de gevangenispopulatie initieel zeer hoog, met zelfs 10.838 gedetineerden op 23 november 2020. De ministeriële omzendbrief nr. 1822 van 25 november 2020 kondigde opnieuw vervroegde invrijheidstellingen aan van een selectie van gedetineerden die zich op zes maanden voor strafeinde bevonden, doch er werden geen verlengde penitentiaire verlopen meer toegekend.¹ Hierdoor is de daling tijdens de tweede coronagolf minder spectaculair en zitten op 16 december 2020 nog steeds 10.403 gedetineerden in de gevangenis, ondanks de penibele omstandigheden en sanitaire uitdagingen waarmee het gevangeniswezen vandaag wordt geconfronteerd.

1 Zie de analyse van CLAES (2020) over de discussie die er ontstond over het feit of de ‘onderbreking van de strafuitvoering wegens Covid-19’ al dan niet moest leiden tot een schorsing van de strafuitvoering. Het arrest van 19 augustus 2020, P.20.0840.F, heeft hier duidelijkheid over geschapen. Doordat het ‘coronaverlop’ kan beschouwd worden als een ‘vermomd’ penitentiair verlop, is bepaald dat de strafuitvoering tijdens deze periode toch doorloopt.

2. PRIVATISERING

De gevangenispopulatie en -overbezetting blijven vanuit naoorlogs perspectief ‘historisch’ hoog, ook al is met de opstart van de transitiehuizen en de ingebruikneming van nieuwbouw bijkomende capaciteit gecreëerd en is een grote groep geïnterneerden intussen verplaatst naar de forensisch psychiatrische centra (als een soort van ‘*transcarceration*’). Kenmerkend voor deze relatief recente initiatieven is de samenwerking tussen de openbare en private (commerciële) sector, waarbinnen dergelijke nieuwbouwoperaties en inplanting van alternatieve detentiestettings gestalte hebben gekregen. De forensisch psychiatrische centra te Gent en Antwerpen worden beheerd door de nv Forensisch Psychiatrische Centra, met aandeelhouders Parnassia Groep, FPC de Kijvelanden en Sodexo Belgium (zie ook VAN DEN AMEELE et al., 2015). Nieuwe, grote zogenaamde 4G-gevangnissen (Beveren, Marche-en-Famenne en Leuze-en-Hainaut) opereren volgens het DBFM-principe (*Design, Build, Finance & Maintenance*; zie hierover ook VAN DE VOORDE, 2015), en de transitiehuizen te Mechelen en Edingen worden uitgebaat door *G4S Care* (gespecialiseerde zorgafdeling van de private veiligheidsfirma G4S), in samenwerking met Exodus Nederland. Na de (evidentere?) betrokkenheid van private partners bij de implementatie en verdere uitrol van het elektronisch toezicht in België vanaf eind jaren '90 van vorige eeuw (cf. technologie-leverancier Elmo-Tech Ltd.), zien we dus ook bij de bouw en uitbating van gevangnissen en gelijksoortige instellingen een toenemende privatisering in de strafuitvoering binnen sluipen.

3. DIGITALISERING EN TECHNOLOGISERING

De inzet van eigentijdse technologie beperkt zich trouwens niet louter tot toezicht en controle *extra-muros* met elektronisch toezicht in de vorm van radio-frequentie en GPS-tracking. Ook binnen voormelde 4G-gevangnissen wordt sterk ingezet op statische veiligheid via de modernste beveiligingstechnologie.

In deze nieuwe gevangnissen wordt overigens ook gebruik gemaakt van *PrisonCloud*, als elektronisch dienstenplatform voor gedetineerden dat hen vanuit de eigen cel toegang geeft tot o.a. telefoon, kantine, films, en interne informatie en communicatie (zie hierover ook: BEYENS, 2015; MAES et al., 2019). Moderne digitale toepassingen vinden dus stilaan hun weg naar de gevangenis (zie ook VANLIEFDE et al., 2020 in dit nummer), trouwens ook in andere dan ‘*PrisonCloud*-inrichtingen’, soms gepland, maar soms ook vanuit aangevoelde noodzaak (cf. videobellen ter vervanging van fysiek familiebezoek en rechtszittingen via *video-conferencing*, naar aanleiding van de *lockdown*-maatregelen in het kader van de COVID-19-crisis; zie ook BEYENS et al., 2020). Vraag is in welke mate deze digitale mogelijkheden een ‘blijver’ zullen zijn in de ‘gevangenis van morgen’, en welke effecten deze evolutie heeft op het leefklimaat en het samenleven in detentie en op de re-integratiekansen van gedetineerden.

4. RATIONALISERING

Een tendens die zeker bij het elektronisch toezicht, maar ook bij andere ‘gemeenschapsgerichte’ straffen zichtbaar is, is de toenemende verzakelijking (rationalisering) bij de tenuitvoerlegging ervan. De sector van de Justitiehuisen, verantwoordelijk voor enquête- en begeleidingsopdrachten bij de gemeenschapsgerichte straffen en maatregelen en uitvoering van extramurale modaliteiten van strafuitvoering, werd eerst een aparte entiteit binnen de FOD Justitie en nadien overgeheveld naar de Gemeenschappen. Deze evolutie ging gepaard met personeelsuitbreiding en een toenemend aantal opdrachten, maar ook met meer standaardisering en stroomlijning van de afhandeling van zaken, en een verzakelijking en

eerder technische benadering van de justitiële begeleiding (BAUWENS & ROOSE, 2017). Begeleiding door een justitieassistent wordt zelfs meer en meer weggerationaliseerd of tot een minimum herleid. VANDER BEKEN (2013) heeft het in dit verband over 'koud' elektronisch toezicht of elektronisch toezicht 'light', BEYENS en ROOSEN (2013) hebben het enigszins spottend over de 'Ryanair' versie van elektronisch toezicht. Menselijke begeleiding wordt steeds meer een luxe en het koude, pure controlerende aspect van de straf komt sterker op de voorgrond (zie ook DAEMS, 2020 voor een bredere discussie over het karakter van het elektronisch toezicht). Gemeenschapsgerichte straffen en vooral méér elektronisch toezicht worden ingezet om de vermeende 'straffeloosheid' tegen te gaan en de toestroom naar de gevangenis te beperken, zo werd vaak voorgehouden. De hoge gevangencijfers tonen echter aan dat het nog wel meevalt met de straffeloosheid in België.

5. EMOTIONALISERING EN MEDIATISERING

Niettemin is het opvallend dat dergelijke initiatieven die er toe zouden moeten strekken de overbevolking in onze gevangenissen onder controle te houden (grotere inzet op 'alternatieven', versoepeling van toegang tot vervroegde invrijheidstelling voor 'korter'-gestraften tot en met drie jaar gevangenisstraf), steevast worden gecounterd door andere ingrepen die – vaak gedreven door emoties, naar aanleiding van gemediatiseerde incidenten – nét leiden tot strengere straffen en langere detenties. De bifurcatie-politiek is duidelijk. Op het vlak van de strafuitvoering vinden vooral langergestraften (met straf totaal van meer dan drie jaar) steeds moeilijker de weg naar buiten. De mogelijkheid tot instelling van een zogenaamde 'beveiligingsperiode' door de rechter ten gronde is voorzien sinds 2017 en de tijdsvoorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling worden regelmatig verstrengd. 'Strafeinde' wordt voor vele gedetineerden op een bepaald moment meer en meer de enige nog 'aantrekkelijke' optie, waardoor de groep 'strafindes' sinds enkele jaren zelfs het aantal gedetineerden dat vrijkomt via een voorwaardelijke invrijheidstelling, overstijgt.

Maar niet alleen de modale burger mort... Onder druk van de overbevolking en moeilijke werkomstandigheden in de gevangenis, is ook de onrust onder het penitentiair personeel bijwijken bijzonder groot. Langdurige stakingen als drukingsmiddel zijn lang geen uitzondering meer. We zijn benieuwd of de invoering van de gegarandeerde dienstverlening in 2019 hier paal en perk zal kunnen aan stellen.

Veel stof tot nadenken en opvolgen dus...

Vanuit de kernredactie van *Panopticon* is dan ook de idee gegroeid om via een open *call for papers* een aantal thema's verder te laten uitdiepen en op te nemen in het kader van een themanummer over 'Ontwikkelingen in de strafuitvoering', onder leiding van de themareactie bestaande uit Kristel BEYENS, Tom DAEMS, Eric MAES en Luc ROBERT. Hierop kwam heel wat respons, waardoor we voldoende stof hebben om er zelfs twee *Panopticon*-nummers mee te vullen. Dit nummer presenteert de eerste reeks van artikelen, die allen betrekking hebben op aspecten van het interne regime en het leven in de gevangenis, zoals onderwijs en digitalisering, deontologie en integriteitsbeleid, en voeding.

Een eerste bijdrage wordt, in het licht van internationale en nationale rechtsbeginselen, waarin onderwijs als een basisrecht voor gedetineerden wordt gezien en internet als een belangrijke toegangspoort daartoe, gepleit voor meer mogelijkheden tot toegang tot digitale vormen van onderwijs. Naast een toelichting van het belang van digitalisering in het kader van de re-integratie, wordt eveneens gewezen op de risico's die inherent aan digitalisering

zijn verbonden. VANLIEFDE, BOONS en VANDUFFEL beschrijven de Belgische situatie inzake digitalisering en onderwijs en bespreken enkele buitenlandse digitale educatie-initiatieven.

Vertrekkende van de wet betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel van 23 maart 2019 en vanuit algemene inzichten rond integriteitsbeleid in o.a. overheidsorganisaties, schetsen VAN DIJK, MAESSCHALCK en DAEMS in een tweede bijdrage een model dat instrumenten, processen en structuren omvat die nodig zijn voor een breed opgevat integriteitsbeleid (het zogenaamde *Integrity Management Framework* of kortweg IMF). Dit model hanteren de auteurs vervolgens als achtergrond om te exploreren in welke mate er binnen het Belgische gevangeniswezen instrumenten van integriteitsbeleid aanwezig zijn, hoe die er dan uitzien en wat eraan verbeterd kan worden. Het betreft een praktijkgerichte reflectie die steunt op documentanalyse, informele gesprekken en persoonlijke ervaringen.

In een laatste bijdrage van dit eerste themanummer rond 'Ontwikkelingen in de strafuitvoering' wordt een tot voor kort in de penologische literatuur nog maar weinig bestudeerd onderwerp onder de loep genomen, nl. het belang en de betekenis van voeding voor gedetineerden. VANHOUCHE rapporteert over de resultaten van een kwalitatief onderzoek naar de dagelijkse ervaringen van gedetineerden met voeding in de gevangenis en toont aan hoe gevangenisvoeding samenhangt met het beginsel van normalisering, identiteitsvorming, mortificatieprocessen en veiligheid binnen de instelling.

REFERENTIES

- BAUWENS, A., & ROOSE, R. (2017). Justitieel sociaal werk. In K. BEYENS & S. SNACKEN (Eds.). *Straffen. Een penologisch perspectief* (pp. 647-662). Maklu.
- BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS. (2020). *Beleidsverklaring van de minister van Justitie. Parl. St., DOC 55 1610/015, 4 november.*
- BEYENS, K. (2015). PrisonCloud. Een ICT platform voor Belgische gevangenis. *Panopticon*, 36(2), 122-126.
- BEYENS, K., & MAES, E. (2020). Het lappendeken van tien jaar strafuitvoering in België. *Panopticon*, 41(1), 10-41.
- BEYENS, K., ROBBERECHTS, J., & VANHOUCHE, A.-S. (2020). De coronacrisis als momentum voor het gevangeniswezen. *Panopticon*, 41(4), 365-372.
- CLAES, L. (2020). Schorsing strafuitvoering tijdens coronaverlof veroordeelden in strijd met gelijkheidsbeginsel. *De Juristenkrant* (9 september 2020), 3.
- DAEMS, T. (2020). *Electronic Monitoring; Tagging Offenders in a Culture of Surveillance*. Palgrave Macmillan.
- DAEMS, T. (2020). Het klachtenrecht voor gedetineerden trad in werking: wat nu? *Panopticon*, 41(6), 505-515.
- FOD JUSTITIE. (2020). *Justitie in cijfers 2015-2019*. <https://justitie.belgium.be/sites/default/files/jic-nl-2015-2019.pdf>
- MAES, E., & NÈVE, J. (2020). Detentie in tijden van Corona. Impact van COVID-19-maatregelen inzake strafuitvoering op de omvang van de gevangenisbevolking. *Fatik*, 37 (166), 12-18.
- MAES, E., ROBBERECHTS, J., BEYENS, K., & ROBERT, L. (2019). PrisonCloud voor gedetineerden. Grenzen aan digitale normalisering? *Panopticon*, 40(1), 29-45.
- NEDERLANDT, O. (2020). De intenties van de nieuwe minister van Justitie. *Fatik*, 168, 3-5.
- BEYENS, K., & ROOSEN, M. (2013). Electronic monitoring in Belgium: a penological analysis of current and future orientations. *European Journal of Probation*, 5(3), 56-70.

- SNACKEN, S. (2009). 30 jaar strafuitvoering in België. In W. BRUGGEMAN, E. DE WREE, J. GOETHALS, P. PONSAAERS, P. VAN CALSTER, T. VANDER BEKEN & G. VERMEULEN (Eds.). *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon* (pp. 278-319). Maklu.
- VAN DEN AMEELE, R., SEYNNAEVE, K., DHEEDENE, J., & WONGSOWIKROMO, A. (2015). Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent binnenstebuiten. *Panopticon*, 36(4), 385-391.
- VANDER BEKEN, T. (2013). Met de hulp van Spiderman. Op weg naar koud elektronisch toezicht. *Panopticon*, 34(2), 73-79.
- VAN DE VOORDE, R. (2015). Publiek-private samenwerking in de context van de penitentiaire strafuitvoering. Evolutie of revolutie? *Panopticon*, 36(4), 391-398.
- VLAAMSE REGERING. (2020). *Vlaams Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025*. VR 2020 1311 DC.1230/3BIS, <https://departementwvvg.be/nieuws/nieuw-vlaams-strategisch-plan-hulp-en-dienstverlening-aan-gedetineerden-en-geïnterneerden>