

30 jaar *Panopticon* – 30 jaar strafrechtelijk beleid in België

SONJA SNACKEN*

ABSTRACT

Toen *Panopticon* 30 jaar geleden werd opgericht was deelname aan discussies over strafrechtshervormingen en deze hervormingen zelf stimuleren een uitdrukkelijke doelstelling van het tijdschrift. De interactie tussen (kritische) wetenschap, praktijk en beleid stond dan ook centraal. In dit artikel worden enkele belangrijke aspecten van 30 jaar strafrechtelijk beleid in België in kaart gebracht, met specifieke aandacht voor de invloed van (criminologisch) wetenschappelijk onderzoek en de plaats van *Panopticon* daarin. Het artikel besluit dat er in de ontwikkeling van dat beleid nog steeds sprake is van interactie met wetenschap en praktijk, maar dat de spanning tussen populisme en democratie lijkt toe te nemen: incidenten lijken steeds sneller tot politieke paniekvoetbal en wetgevende initiatieven te leiden.

Kernwoorden: Panopticon – strafrechtelijk beleid – criminologisch wetenschappelijk onderzoek – interactie wetenschap en praktijk

INLEIDING

Dertig jaar geleden werd het tijdschrift *Panopticon* opgericht. In het Editoriaal van het Nulnummer werden de doelstellingen als volgt omschreven:

- “het scheppen van een forum waarop alle informatie over wat er zich in en rond de strafrechtsbedeling, de criminologie en het forensisch welzijnswerk afspeelt op systematische en betrouwbare wijze zichtbaar gemaakt wordt, zodat deze informatie in veel ruimere kringen kan circuleren dan nu het geval is;
- het scheppen van een forum waarop een open confrontatie en discussie mogelijk wordt omtrent de huidige en toekomstige oriëntaties in de strafrechtsbedeling en het forensisch welzijnswerk;
- het bestendigen in de tijd van een hervormingsdenken dat bestaat in een aangehouden reflectie over de kwaliteit van de strafrechtsbedeling” (*Panopticon*, juni/juli 1979, nr. 0, p.1)

Deelname aan discussies over strafrechtshervormingen en deze hervormingen zelf stimuleren was derhalve een uitdrukkelijke doelstelling van het tijdschrift. Naast de noodzakelijk geachte wisselwerking tussen de disciplines strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, stond daarom ook de interactie tussen (kritische) wetenschap, praktijk en beleid centraal.

Waar staan we nu dertig jaar later?

In dit artikel willen we kort enkele belangrijke aspecten van 30 jaar strafrechtelijk beleid in België in kaart brengen, met specifieke aandacht voor de invloed van weten-

* Gewoon hoogleraar Vrije Universiteit Brussel, buitengewoon hoogleraar Universiteit Gent

schappelijk onderzoek, meer specifiek criminologisch onderzoek, en de plaats van Panopticon daarin. Dit kan uiteraard slechts een synthetisch overzicht zijn (voor een meer uitgebreide analyse, zie Snacken, 2007) en houdt ook een persoonlijke selectie van thema's in (vb. geen bespreking van het jeugdbeschermingsrecht of het drugsbeleid). Dergelijke oefening is m.i. niet alleen belangrijk voor 30 jaar Panopticon, maar ook voor het strafrechtelijk beleid zelf. Garland (2001) argumenteert voor de US en de UK immers dat de 'punitive turn', en de daaruit voortvloeiende explosieve stijging van de gevangenispopulatie, mede het gevolg is van het feit dat academische experts en praktijkmensen elke invloed verloren hebben bij beleidsmakers, die resoluut de weg van het populisme gekozen hebben, de zogenaamde 'populist punitiveness'. Alleen de stem – en het buikgevoel – van 'het volk' tellen nog, waarin ook de rechten en belangen van 'de' (of sommige?) slachtoffers een bevoorrechte positie verworven hebben als legitimering voor meer repressie, meer uitsluiting en minder rechten voor daders. Anderzijds zou ook de criminologische wetenschap in beide landen een transformatie gekend hebben, die deze evolutie in het beleid mee zou ondersteund hebben: van een criminologie die aandacht heeft voor structurele, maatschappelijke oorzaken van delinquent en deviant gedrag, naar een criminologie die elke burger als een potentiële delinquent beschouwt die slechts door controle en sancties kan ingetoomd worden.

Geldt dit ook voor België?

1. DERTIG JAAR STRAFRECHTELIJK BELEID IN BELGIË

Net zoals Garland voor de US en de UK kunnen we voor België een toenemende politisering van de vraagstukken rond criminaliteit en bestraffing vaststellen. De laatste 25 jaar zijn gekenmerkt geweest door belangrijke legitimitieitscrisissen voor zowel de politieke als de gerechtelijke wereld. De 'bende van Nijvel' (1982-83), de CCC (1984-85), het Heizeldrama (1985) leiden tot verschillende Parlementaire onderzoekscommissies. Telkens worden de inefficiëntie van en het gebrek aan samenwerking tussen politiediensten onderling en met het gerecht aangeklaagd. De (subjectieve) onveiligheidsgevoelens nemen toe en worden een belangrijk politiek thema. Het Pinksterplan van 1990 analyseert dit fenomeen als een illustratie van een ruimere crisis van de instellingen en van de democratie. Het electoraal succes van het extreemrechtse Vlaams Blok in november 1991 rond 'immigratie en onveiligheid' brengt beide thema's op de politieke voorgrond. Waar het 'Contract met de burger' (1992) van de regering nog de nadruk legt op het belang van de aanpak van sociale problemen (meer veiligheid, meer rechtvaardigheid, meer solidariteit, een betere controle van de immigratie) als antwoord op deze legitimitieitscrisis, spitst het daaruit volgende Veiligheidsplan zich vooral toe op de kleine of veel voorkomende straatcriminaliteit als (veronderstelde) belangrijkste bron voor de onveiligheidsgevoelens. Oplossingen worden gezocht enerzijds in een meer zichtbare strafrechtelijke reactie op kleine criminaliteit, drugs en jeugdcriminaliteit, anderzijds in een verhoogde aandacht voor slachtoffers van misdrijven. Wettelijke initiatieven volgen elkaar snel op: het afsluiten van lokale veiligheids- en preventiecontracten (1992), de oprichting van een dienst slachtofferonthaal op de parketten (1 september 1993), de invoering van de strafbemiddeling (wet 10 februari 1994) en van het snelrecht (wet 11 juli 1994), de invoering van de vrijheid of invrijheidstelling onder voorwaarden als alternatief voor de voorlopige hechtenis (wet 20 juli 1990), de uitbreiding van de toepassing van de opschorting, het uitstel, de probatie en de dienstverlening (wet 10 februari 1994).

Ondertussen stijgt de gemiddelde gevangenispopulatie gestaag sinds 1983, hoofdzakelijk door een toename van de (duur van de) voorlopige hechtenis en de straffen van 5 jaar en meer, inclusief de levenslange straffen. De overbevolking die hier uit voortvloeit, vooral in de arresthuizen, leidt tot onmenselijke levensomstandigheden voor de gedetineerden en moeilijke werkomstandigheden voor het personeel, met de ondertussen recurrent geworden stakingen van de penitentiaire beampten tot gevolg. De 'Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid' van Minister De Clerck (juni 1996) vertrekt van de vaststelling dat criminaliteit slechts beperkt beïnvloed wordt door bestraffing en beter kan aangepakt worden via een sociaal beleid. De oplossing voor de overbevolking van de gevangenen dient in de eerste plaats gezocht te worden in een reductionistisch strafbeleid, waarbij de vrijheidsberoving werkelijk als *ultimum remedium* gebruikt wordt en niet-vrijheidsberovende sancties gestimuleerd worden. Uitbreiding van de gevangenis capaciteit wordt voor de eerste twee jaren niet in het vooruitzicht gesteld, teneinde het effect van de verruimde toepassing van alternatieve sancties op de gevangenisbevolking te evalueren. Het penitentiair beleid dient eveneens drastisch hervormd te worden: uitwerking van een rechtspositie voor gedetineerden, verbetering van de behandeling van seksuele en drugsdelinquenten en van geïnterneerden, transparant maken van de procedure van de voorwaardelijke invrijheidstelling en verbetering van de follow-up van in vrijheid gestelde gedetineerden. Prof. Lieven Dupont wordt aangesteld voor het uitschrijven van een Beginselenwet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden, terwijl de hervorming van de internering toevertrouwd wordt aan de 'Commissie Delva'. De doodstraf wordt afgeschaft bij wet van 10 juli 1996.

Door de Dutroux-zaak in augustus 1996 zal de Oriëntatienota nooit in het Parlement besproken worden. De reductionistische agenda is politiek onhaalbaar geworden, alleen de aspecten betreffende de behandeling van seksuele delinquenten en de hervorming van de voorwaardelijke invrijheidstelling krijgen nog aandacht, en de regering maakt onmiddellijk geld vrij voor de bouw van twee nieuwe gevangenen. De Witte Mars van oktober 1996, met 300.000 deelnemers, geeft uiting aan de publieke solidariteit met de slachtoffers, en een petitie met bijna drie miljoen handtekeningen vraagt de afschaffing van vervroegde invrijheidstellingen voor zeer ernstige misdrijven. De debatten van de Parlementaire commissie 'Verwilghen' worden – een primeur in België – rechtstreeks en volledig op televisie uitgezonden. De vaststellingen van de commissie betreffende de 'politieoorlog' en de precare positie van slachtoffers van misdrijven in de strafrechtelijke procedure vormen de basis voor het 'Octopusakoord' tussen alle democratische partijen. Dit zal uiteindelijk leiden tot de politiehervorming en tot een versterking van de positie van slachtoffers in de strafprocedure (wet Franchimont 12 maart 1998) en in de procedure voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Deze laatste beslissing wordt overgedragen van de Minister van Justitie naar Commissies voorwaardelijke invrijheidstelling (wetten 5 en 18 maart 1998), in afwachting dat multidisciplinaire strafuitvoeringsrechtbanken kunnen opgericht worden (deze laatste vereisen een grondwetsherziening en komen er pas bij wet van 17 mei 2006). De petitie betreffende de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling voor ernstige misdrijven wordt niet gevolgd, maar de toepassing en mogelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden wel strikter geregeld, seksuele delinquenten kunnen slechts vervroegd vrijkomen mits het aanvaarden van een verplichte behandeling en een nieuwe vorm van terbeschikkingstelling van de regering voor seksuele delinquenten wordt ingevoerd (tot 10 jaar voor primair veroordeelden, tot 20 jaar voor

recidivisten). De nieuwe positie van slachtoffers in de VI-procedure, waarin zij informatie kunnen verkrijgen, gehoord kunnen worden en aanbevelingen kunnen doen betreffende slachtoffergerichte voorwaarden, getuigt van de betrachting om de erkenning van de rechten en belangen van de slachtoffers in evenwicht te houden met de rechten en belangen van de gedetineerde en van de samenleving in haar geheel.

De oprichting van de justitiehuisen (geformaliseerd bij wet van 7 mei 1999), die de verschillende parajudiciële diensten samenbrengen en coördineren, is eveneens een illustratie van de bedoeling om, letterlijk en figuurlijk, de 'kloof tussen justitie en de burger' te verkleinen. Naar aanleiding van 'Euro 2000' en de gevreesde toevloed van voetbal hooligans (cf. Heizeldrama), wordt de onmiddellijke verschijning ingevoerd (wet 28 maart 2000).

Ondertussen gaan de werkzaamheden rond zowel de rechtspositie van gedetineerden ('Commissie Dupont' voor de interne rechtspositie, 'Commissie Holsters' voor de externe) als de internering ('Voorontwerp Vandemeulebroecke') verder onder Minister Verwilghen. De problematiek van de internering krijgt in maart 1997 trouwens extra publieke aandacht naar aanleiding van de zaak Derochette. Het is evenwel pas onder de volgende legislatuur, met Minister Oncelinx, dat deze werkzaamheden tot een wetgevend resultaat zullen leiden: de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende de interne rechtspositie, de wetten van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie en de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, de wet van 21 april 2007 op de internering, de wet van 27 april 2007 op de ter beschikking stelling van de strafuitvoeringsrechtbanken (deze laatste mede onder druk van de zaak Ait Oud).

En wat gebeurt er met de reductionistische agenda van de Oriëntatienota? Na het wegdeinen van de commotie rond de Dutroux-zaak ontstaat er terug wat ruimte op de politieke agenda voor niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen. In het politieke discours van de opeenvolgende Ministers van Justitie en hun beleidsplannen blijft de toepassing van de vrijheidsberoving het *ultimum remedium*, de overbevolking van de gevangenis moet aangepakt worden door een verhoogde toepassing van de niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen door de magistratuur en door het stimuleren van het elektronisch toezicht op het niveau van de strafuitvoering. De autonome werkstraf wordt ingevoerd bij wet van 17 april 2002 en kan, een nieuwigheid voor België, toegepast worden ongeacht het gerechtelijke verleden van de dader of de wettelijk voorziene maximumduur van de gevangenisstraf (weliswaar met uitsluiting van enkele kwalificaties). Bij wet van 22 juni 2005 wordt de mogelijkheid tot (herstel)bemiddeling op alle niveaus van de strafprocedure ingevoerd, gericht op pacificatie en herstel tussen dader, slachtoffer en samenleving. De toepassingsvoorwaarden voor het elektronisch toezicht worden vanaf 2000 regelmatig versoepeld, met als voorlopig eindresultaat de wet van 17 mei 2006 op de externe rechtspositie, die de bevoegdheid hieromtrent overdraagt aan de strafuitvoeringsrechtbanken. Deze laatste kunnen bovendien beslissen om een gevangenisstraf van maximaal 1 jaar uitgesproken door de vonnisrechter om te zetten in een werkstraf, indien er nieuwe elementen zijn in de sociale, familiale of professionele situatie van de veroordeelde. In het beleidsplan Justitie van april 2008 verdedigt Minister Vandeurzen tegelijk een uitbreiding van de gevangenis capaciteit met 1500 plaatsen en het toepassen van de vrijheidsberoving als *ultimum remedium*, via versterking van de omkadering van de autonome werkstraf en

het bestuderen van de mogelijkheid tot invoering van elektronisch toezicht als alternatief voor de voorlopige hechtenis en als autonome straf.

2. DE INTERACTIE TUSSEN WETENSCHAP, BELEID EN PRAKTIJK

Waar situeert België zich op het door Garland beschreven spanningsveld tussen enerzijds ‘populist punitiveness’ en anderzijds de interactie tussen wetenschap, praktijk en beleid?

Het zonet geschetste overzicht van het strafrechtelijk beleid toont aan dat incidenten die de ‘publieke opinie’ beroerd hebben zeker een belangrijke rol gespeeld hebben in het ontwikkelen van beleidsinitiatieven over de laatste 30 jaar. Is het strafrechtelijke beleid in België daarom in toenemende mate ‘populistisch’? ‘Populisme’ verwijst naar een “niet gemedieerde, directe link tussen politici en publiek” (Blommaert, Corijn, Holt-hof & Lesage 2004: 10), waarbij politici onmiddellijk reageren op wat zij veronderstellen de wil van ‘het publiek’ te zijn. Het wordt gekenmerkt door een weerstand tegen representatieve democratie, door autoritarisme, anti-elitisme en bovenal het wantrouwen van experts (Taggart 2000). Een beleid is populistisch indien het gevoerd wordt enkel om stemmen te winnen, los van de mogelijke effecten. In onze samenleving spelen de media en hun kenmerken een grote rol in de interactie tussen politici en publiek: politici gebruiken de media om hun visies over te brengen, maar worden ook beïnvloed door de media en hun voorstelling van een - of ‘de’ - publieke opinie. De *format* van bepaalde media kan hierin bepalend worden: zie bv. interventies op televisie van maximaal 30 seconden, waardoor een debat ten gronde moeilijk wordt en complexe problemen simplistisch voorgesteld worden, *tele-voting* die als een uitdrukking van ‘de algemene wil’ geïnterpreteerd wordt..

Een analyse van de microprocessen in de politieke besluitvorming rond het strafrechtelijk beleid van de laatste jaren toont voor België m.i. toch een genuanceerder beeld (Snacken 2007). De opeenvolgende incidenten van de laatste 25 jaar, de toenemende media-aandacht, de legitimiteitscrisis voor de politieke en justitiële wereld, het electoraal succes van het Vlaams Blok/Belang, hebben zonder twijfel geleid tot een sterke politisering van de thema’s criminaliteit en bestraffing. Toch kunnen we een blijvende interactie tussen beleid, wetenschap en praktijk vaststellen, en dit op verschillende niveaus.

2.1. Beleidsmedewerkers

Academisch geschoolde criminologen zijn steeds meer aanwezig op het vlak van beleidsvoorbereiding en –advisering. We denken dan o.m. aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, aan de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid of aan de aanstelling van criminologen als adviseurs van de Minister van Justitie. Sinds Minister Wathelet zijn er steeds criminologen of jurist-criminologen opgenomen in de kabinetten van Justitie, meestal actief in de praktijk, maar dikwijls ook met duidelijk academische banden. We vermelden bv. Annie Devos en Lucien Nouwynck onder Minister Wathelet, Freddy Pieters en Kristine Kloeck onder Minister De Clerck, Marc Cools, Pieter Bollen en Wauter Van Laethem onder Minister Verwilghen, Anémie Deckers, Monique Beuken, Dirk Janssens, Stéphane Davreux, Sabine Demet, Maité Derue en Hilde Tubex (als onafhankelijk expert) onder Minister Onclinx, Luc Stas en Sara Goossens onder

Minister Vandeurzen. Daarnaast was er natuurlijk ook bijvoorbeeld de aanstelling van Prof. Brice De Ruyver als adviseur veiligheid van Eerste Minister Verhofstadt.

Wanneer we naar de beleidsplannen van de respectievelijke Ministers kijken, kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat belangrijke aspecten van het strafrechtelijke beleid van de laatste 30 jaar mee beïnvloed zijn geweest door die academische banden: bv. het discours over het reductionistisch beleid als oplossing voor de penale inflatie, de toegenomen aandacht voor slachtoffers en het herstelrecht, de versterking van de rechtspositie van gedetineerden. Dat heeft zich tevens veruiterlijkt in het zich beroepen op academici bij het ontwerpen van wetgeving.

2.2. Voorbereiding wetgeving

Verscheidene wetten vermeld in het overzicht onder punt 1 zijn tot stand gekomen op basis van voorbereidend werk verricht door commissies samengesteld uit academici en praktijkmensen: de Commissie Franchimont, de Commissie Delva – Vandemeulebroecke, de Commissie Dupont, de Commissie Holsters. Bij andere is duidelijk een beroep gedaan op de bestaande expertise in wetenschap en praktijk, zoals bij de wetten van 1998 op de VI en de strafuitvoeringsrechtbanken, waarvoor een advies van de Hoge Raad voor Penitentiair Beleid gevraagd werd, of de wet van 2005 op de bemiddeling, die verder bouwt op de jarenlange ervaring met herstelbemiddeling. Telkens betrof het wetgevende initiatieven rond thema's die ook gevoelig liggen bij 'het publiek': rechten van slachtoffers en daders, rechten voor gedetineerden, strafuitvoeringsmodaliteiten en invrijheidstelling van gedetineerden, internering,.. Telkens werd daarbij een evenwicht nagestreefd tussen de rechten en belangen van alle betrokken partijen: dader, slachtoffer en samenleving.

2.3. Implementatie van het beleid

Dit betekent echter niet dat academische inzichten onverkort het strafrechtelijke beleid bepaald hebben. Dit heeft op sommige vlakken tot perverse effecten geleid. Twee voorbeelden: het pleidooi voor een reductionistisch strafbeleid en de versterking van de rechtspositie van gedetineerden.

2.3.1. De overbevolking van de gevangenen en het pleidooi voor een reductionistisch strafbeleid

Het verdedigen van een reductionistisch strafbeleid in het politieke discours en in de beleidsplannen betekent niet dat België ook daadwerkelijk een coherent reductionistisch beleid gevoerd heeft. Dergelijk beleid wordt gekenmerkt door een consequent scepticisme bij beleidsmensen en practici ten aanzien van de voordelen van een vrijheidsberoving, een sterke intolerantie voor overbevolking van de gevangenen, en het niet uitbreiden van de gevangenis capaciteit. Een reductionistisch beleid wordt best gevoerd door een combinatie van een zogenaamde voordeurstrategie en een achterdeurstrategie. Bij de voordeurstrategie wordt de toestroom tot de gevangenen beperkt door decriminalisering, beperking van zowel het gebruik als de duur van de voorlopige hechtenis en de gevangenisstraf, het (verplicht) vervangen van vrijheidsberoving door niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen. Bij de achterdeurstrate-

gie wordt een zo ruim mogelijke toepassing van vormen van vervroegde invrijheidstelling vooropgesteld (Rutherford, 1984).

Het Belgisch strafbeleid van de laatste 30 jaar staat hier ver van af. Het scepticisme ten aanzien van de vrijheidsberoving geldt doorgaans enkel voor de minder ernstige delicten, en dezelfde wetgever die de alternatieve straffen en maatregelen heeft uitgebreid (cf. probatie, vrijheid onder voorwaarden of autonome werkstraf) heeft ook het snelrecht en de onmiddellijke verschijning ingevoerd, en de duur van de gevangenisstraf verhoogd voor ernstig geachte misdrijven (bv seksuele delicten). Sinds 1983 zijn onze gevangenen, en meer bepaald de arresthuizen, onophoudelijk overbevolkt geweest en dit heeft in diezelfde periode geleid tot een uitbreiding van de capaciteit met 2000 plaatsen. De inflatie aan strafwetten wijst eerder op een toenemende criminalisering dan op een decriminalisering en het beperken van het gebruik en van de duur van vrijheidsberovende straffen en maatregelen is steeds overgelaten geweest aan de vrije keuze van de penale actoren. En in de praktijk stijgt zowel het gebruik van de vrijheidsberovende als van de niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen (Snacken & Beyens, 2008). De voordeurstrategie van het Belgisch beleid is dus zeker niet eenduidig. Wat de achterdeurstrategie betreft kwam de voorwaardelijke invrijheidstelling sterk onder druk te staan naar aanleiding van de zaak Dutroux en de vermelde petitie voor afschaffing van de VI voor ernstige misdrijven. Verdedigd door het beleid, academici en de Hoge Raad voor Penitentiair Beleid als een instrument ter vermindering van het recidiverisico en dus een betere bescherming van de samenleving en de slachtoffers, zal de VI de strijd overleven, maar in een striktere vorm, met striktere voorwaarden, in het bijzonder voor seksuele delinquenten. Daarenboven wordt een terbeschikkingstelling van de regering van seksuele delinquenten voor 10 of 20 jaar ingevoerd. Tegelijk noopt de blijvende overbevolking tot het blijven toepassen van voorlopige invrijheidstellingen van gedetineerden met een straf tot 3 jaar, die op zich een probleem van geloofwaardigheid en legitimiteit van de strafuitvoering veroorzaken en sommige vonnisrechters tot het verhogen van hun straffen brengt. Ook hier dus geen reductionisme maar dualisering of *bifurcation policy* (Bottoms, 1977), die – uiteraard – de penale inflatie en overbevolking niet kan tegengaan of er zelfs – pervers effect – mede een oorzaak van wordt.

2.3.2. De rechtspositie van gedetineerden en het belang van het penitentiair personeel

Tijdens de werkzaamheden van de 'Commissie Dupont' werd regelmatig stilgestaan bij de noodzaak om naast het uitwerken van een rechtspositie voor gedetineerden een gelijkaardige oefening te maken voor het penitentiair personeel en de implicaties hiervan te bekijken voor de penitentiaire structuur en organisatie. Het omzetten van gunsten in rechten is immers een optie die minstens evenveel repercussies heeft of kan hebben voor het personeel als voor de gedetineerden. Hierover was een volledig hoofdstuk voorzien in de oorspronkelijke structuur van de Basiswet en de reflectie was hierover reeds begonnen, o.a. onder de drijvende kracht van Directeur-Generaal Gislain Van Belle. Op dit punt werd de Commissie evenwel snel teruggedfloten door Minister Verwilghen, die meldde dat dit onze opdracht oversteege en dat dit tot zijn uitsluitende bevoegdheid hoorde. Wat we als Commissie vreesden, is dan ook gebeurd. Tijdens een empirisch onderzoek naar relaties in gevangenen dat we in 1999-2000 voor het Directoraat-Generaal voerden, werd duidelijk dat vele bewaarders deze omzetting van gunsten naar sancties als een aantasting van hun statuut zagen, en als het zoveelste bewijs dat alle aandacht altijd naar de gedetineerden gaat ten koste van hun werkom-

standigheden. Dit hoeft nochtans niet noodzakelijk zo te zijn. Penitentiair beambten die erin geslaagd waren om een persoonlijk gezag te ontwikkelen op basis van wat in de literatuur 'dialectiek van de controle' genoemd wordt, zagen de Basiswet en het omzetten van gunsten naar rechten als een instrument om meer duidelijkheid te creëren voor zowel gedetineerden als personeel en vertrouwden er – terecht - op dat hun gezag gesteund was op de legitimiteit van hun handelen en niet op de macht om gunsten te verlenen of in te trekken (Snacken, 2005). Dit principe van 'dynamische veiligheid' en 'dialectiek van de controle' is expliciet opgenomen in de Basiswet (art. 105 §1), maar veronderstelt een adequate opleiding en ondersteuning van het personeel om dit in praktijk om te zetten. De aangekondigde drie uren onderricht over de basisbeginselen en krachtlijnen van de Basiswet voor alle personeelsleden (Van Driessche, 2007: 84) is hiervoor totaal ontoereikend (Snacken & Beyens, 2008).

3. DE PLAATS VAN PANOPTICON IN DEZE DEBATTEN

Ik zou de plaats van Panopticon in deze debatten op twee manieren willen vermelden: via de mensen en via de publicaties.

Wat de mensen betreft, kunnen we vaststellen dat vele leden van de opeenvolgende redacties en deelredacties van Panopticon doorheen de jaren precies terug te vinden zijn geweest op die plaatsen waar het strafrechtelijke beleid mee ontwikkeld werd: op de kabinetten, in de vermelde Commissies die tot wetgeving geleid hebben. Dit betreft zowel academici als praktijkmensen als mensen die beide functies combineren.

Ook wat de publicaties betreft zijn de hierboven overlopen thema's geregeld aan bod gekomen in Panopticon, en dit zowel op individueel initiatief als vanuit de deelredacties: internering, overbevolking, rechten van gedetineerden, alternatieve straffen en maatregelen, de positie van slachtoffers, herstelrecht, enz. Alle mogelijkheden van Panopticon zijn hiertoe benut geworden: editorials, artikelen, rubrieken, forumteksten. Op belangrijke momenten in die strafrechtshervormingen zijn niet zelden studiedagen ingericht door de redactie of deelredacties van Panopticon, die op hun beurt tot uitgebreide publicaties geleid hebben: het verslagboek 'Het Voorontwerp van nieuw Strafwetboek' (Panopticon, 1987, nr. 5-6), 'Van Oriëntatienota naar penaal beleid' (Peters & Vanacker, 1996), het themanummer 'Hervorming van het gerecht' (Panopticon, 1999, nr. 1), het themanummer 'Samenhang en tegenhang in en rond de strafrechtsbedeling' voor 20 jaar Panopticon (Panopticon, 2001, nrs. 1 en 2), de Proeve van Voorontwerp Beginselenwet (Dupont 1998), de Commissie Holsters (Aertsen e.a. 2004), en nu het Jubileumnummer voor 30 jaar Panopticon en de thematische uitwerkingen die hierop zullen volgen.

Panopticon heeft zijn functie van forum voor discussies betreffende strafrechtshervormingen derhalve waar gemaakt. Is er echter sprake van een inhoudelijke evolutie in de wijze waarop deze thema's besproken zijn geworden? Een volledige analyse van de inhoud van Panopticon doorheen de jaren zou mij te ver brengen. Ik wil wel even blijven stilstaan bij de evolutie van de Belgische/Vlaamse criminologie in het algemeen en bij het belang van mogelijke evoluties.

4. TRANSFORMATIE VAN DE BELGISCHE/VLAAMSE CRIMINOLOGIE?

Garland (2001) beschrijft de transformatie van de criminologie in de US en de UK over de laatste dertig jaar als één van de *indices of change*, één van de elementen die wijzen op het ontstaan van een *new configuration of crime control*. In de jaren '70 was de Angelsaksische criminologie vooral gebaseerd op sociologische theorieën, zoals de anomie-, relatieve deprivatie-, subcultuur- en labelingtheorie, en op een psychologie van het abnormale. Criminaliteit werd gezien als het gevolg van slecht aangepaste individuen of families, of van sociale ongelijkheid en de conflicten tussen culturele normen en waarden in een pluralistische samenleving. Het was de taak van de overheid (de 'staat') om bijstand te verlenen aan hen die economisch, sociaal of psychologisch te zwak waren om in overeenstemming met de wet te kunnen leven. Dit betekende individuele behandeling van slecht aangepaste delinquenten, bijstand en supervisie van maatschappelijk kwetsbare families, sociale maatregelen gericht op onderwijs en tewerkstelling. In het strafrechtelijk beleid en in de praktijk stond de *rehabilitation* van de individuele dader centraal en deze visie was gesteund op het geloof in zijn/haar verbeterbaarheid.

Sindsdien hebben de controletheorieën de overhand gekregen: sociale controle, situationele controle en zelfcontrole zijn dé prominente concepten geworden. Individuen worden gezien als per definitie aangetrokken tot egocentrisch, antisociaal, delinquent gedrag, die slechts kunnen ingetoond worden door krachtige en doelmatige controles en restricties vanwege de familie, de samenleving, de staat. Criminaliteit wordt gezien als een normaal, routine aspect van de moderne samenleving, gepleegd door normale, rationele individuen. De '*criminologies of everyday life*' hebben nu een centrale plaats verworven, en het veiligheidsbeleid is nu gericht op criminele gelegenheden, criminogene situaties, omgevingsdesign, controle en *incentives*. Tegelijk is ook een '*criminology of the other*' ontstaan: de delinquent is niet meer de 'disadvantaged deserving poor' die begrip verdient, maar de fundamenteel 'andere' of 'slechte', de '*unruly youth, sexual predators and incorrigible career criminals*' die moeten afgeschrikt, gestraft en geneutraliseerd worden. Dit rechtvaardigt dan weer een strafbeleid gericht op verhoogde repressie en uitsluiting.

In België, met zijn neo-klassieke strafrechtelijke traditie, is de criminologie pas in de jaren 1980 politiek belangrijk geworden. Ingevoerd in de jaren 1930 als specialisme voor strafrechtsjuristen en psychiaters was de criminologie vooral gericht op de juridische context van de penale praktijken en op de klinische analyse van individuele daders (Peters & Walgrave, 2000: 31). Begin jaren 1970 ontwikkelt de Belgische criminologie zich tot een kritische sociale wetenschap, die zich meer toespitst op de institutionele praktijken van het strafrechtelijk systeem dan op de etiologie van individuele daders. Sterk beïnvloed door de interactionistische en radicale criminologie, heeft zij veel aandacht voor de disfuncties van de strafrechtsbedeling op alle niveaus en voor alle betrokken partijen. In tegenstelling tot de US en de UK is *rehabilitation* in België echter nooit de centrale ideologie van het penale systeem geweest, en de kritieken richten zich dan ook eerder op de beperkingen van het klassieke strafrecht met zijn focus op vergelding en afschrikking voor daders en slachtoffers, op de toenemende penale inflatie, op de moeilijke toepassing van alternatieve straffen en maatregelen, op het ontbreken van adequate psychiatrische behandeling in de gevangnissen, zowel voor geïnterneerden als voor andere gedetineerden, op de problemen van voorbereiding van de sociale reïntegratie. Fundamentele mensenrechten staan eveneens centraal,

van het gebrek aan rechten van kinderen die ‘in hun belang’ beschermd worden, over het gebrek aan rechten voor gedetineerden in een systeem van gunsten en sancties, tot het ontbreken van adequate middelen voor slachtoffers om hun rechten en belangen aan bod te laten komen (Kaminski, Snacken & Van Gijsegem, 1999: 83-117).

In zijn recente analyse naar aanleiding van het eerste Forum van de Vlaamse Vereniging voor Criminologie (een initiatief van de VZW Panopticon), stelde Gerben Bruinsma vast dat de Vlaamse criminologie zich nog steeds dominant bezig houdt met de kritische studie van de strafrechtsbedeling. Hij bekritiseerde deze eenzijdige focus op de ‘*criminologie de la réaction sociale*’ en betreurde dat Vlaamse criminologen niet meer participeren aan de internationaal - en zeker in de Angelsaksische en Nederlandse criminologie - opnieuw sterk toegenomen aandacht voor de individuele etiologie van delinquent gedrag. Op basis van de analyse van Garland voor de US en de UK en het hier geschetste overzicht van het Belgisch strafrechtelijk beleid, zou ik die bal willen terugkaatsen. Ik denk (hoop?) dat het juist door de combinatie is van enerzijds die volgehouden kritische belangstelling voor het functioneren van het strafrechtelijk systeem met anderzijds de bereidheid om daadwerkelijk aan (discussies over) hervormingen deel te nemen, dat de Belgische/Vlaamse criminologie tegelijk haar onafhankelijkheid en haar legitimiteit heeft weten te verwerven/behouden. Dat, in tegenstelling tot de US, de UK en Nederland, bijvoorbeeld rechten van gedetineerden (de Basiswet) of het recht op sociale reïntegratie (het Strategisch Plan) belangrijke politieke aandachtspunten gebleven zijn, is m.i. dan ook niet toevallig.

5. CONCLUSIE

Na 30 jaar kunnen we stellen dat Panopticon zijn taak als forum voor discussies over strafrechtshervormingen naar behoren vervuld heeft. Het strafrechtelijke beleid in diezelfde periode is sterk beïnvloed geweest door incidenten die grote publieke commotie hebben teweeg gebracht en de thema’s criminaliteit en bestraffing zijn zonder twijfel sterk gepolitiseerd geraakt. Nochtans is er in de ontwikkeling van dat beleid nog steeds sprake van interactie met wetenschap en praktijk. Dus alleen maar reden tot gejuich? Toch niet. De populistische en op repressie en uitsluiting gerichte retoriek waar Garland naar verwijst is ook in Vlaanderen aanwezig, zij het dan bij partijen die (voorlopig?) niet deelnemen aan het ontwikkelen van het strafrechtelijke beleid. De spanning tussen populisme en democratie lijkt toe te nemen: incidenten lijken steeds sneller tot politieke paniekvoetbal en wetgevende initiatieven te leiden. In een democratie is het normaal dat politici luisteren naar de bekommernissen van de burgers. Luisteren en adequaat reageren betekent echter niet slaafs ook de vooropgestelde ‘oplossingen’ klakkeloos overnemen. Belangrijk daarbij is niet te vergeten dat democratie bestaat in functie van het algemeen belang, wat veel meer is dan de wil van de meerderheid, en ook de rechten en belangen van - zelfs onpopulaire - minderheden inhoudt.

BIBLIOGRAFIE

- AERTSEN, I, BEYENS, K, DE VALCK, S & PIETERS, F. (eds) (2004) *De Commissie Holsters Buitenspel?* Brussel: Politeia.
- BLOMMAERT, J., CORIJN, E., HOLTHOF, M. & LESAGE, D. (eds) (2004) *Populisme*. Berchem: EPO.
- BOTTOMS, A (1977) “Reflections on the Renaissance of Dangerousness.” *Howard Journal of Penology and Crime Prevention* 16(3):70–96.

- DUPONT, L. (ed.) (1998), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Universitaire Pers Leuven
- GARLAND, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- KAMINSKI, D., SNACKEN, S. & VAN GUSEGEM, V. (1999) "Recherches sur le crime et la justice en Belgique, 1990-1997.", in: ROBERT, P. & VAN OUYTRIVE, L. (eds) *Crime et justice en Europe depuis 1990: Etat des recherches, évaluation et recommandations*, Paris: L'Harmattan, 83-117
- PETERS, T. & VANACKER, J. (eds) (1996) *Van Oriëntatienota naar penaal beleid?* Leuven: Katholieke Universiteit Leuven en Deelredactie Panopticon Strafvuuroverleging en Justitiële Hulpverlening.
- PETERS, T. & WALGRAVE, L. (2000) "Criminologie op een kruispunt van wegen?", in VANDERBORGHT, J., VANACKER, J. & MAES, E. (eds). *Criminologie. De Wetenschap. De Mens*, Brussel: Politeia.
- RUTHERFORD, A. (1984) *Prisons and the process of justice*, London: Heinemann
- SNACKEN, S. & BEYENS, K. (2008) "10 jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'...", *Orde van de dag*, nr. 41, 2008, p. 95-114.
- SNACKEN (2005) Forms of Violence and Prison Regimes. Report on a research in Belgian Prisons, in: LIEBLING, A. & MARUNA, S. (eds.) *Effects of Imprisonment*, Devon: Willan Publishing, 306-340
- SNACKEN, S. (2007) Penal Policy and Practice in Belgium, in TONRY, M. (ed.), *Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective*, Crime and Justice n° 36, Chicago: University of Chicago Press, 127-215
- TAGGART, P. (2000) *Populism*. Buckingham, England: Open University Press
- VAN DRIESSCHE, K. (2007) Implementatie van de Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden: een stand van zaken, *Panopticon*, 2007, 6: 83-86.