

Het systematisch penitentiair verlof: sluitstuk van een veilige strafuitvoering of draaischijf voor een vernieuwde penitentiaire aanpak?

Kristine Kloeck*

Inleiding

Het systematisch penitentiair verlof (S.P.V.), d.i. de mogelijkheid voor de definitief veroordeelde gedetineerde die aan bepaalde criteria voldoet, de gevangenis om de drie maanden gedurende één tot drie dagen te verlaten, vertegenwoordigt zonder twijfel een van de belangrijkste vernieuwingen op het vlak van de strafuitvoering in de naoorlogse periode. Immers, de verlofmogelijkheden die sedert jaren vóór de invoering van het S.P.V. in gebruik zijn – m.n. de uitgaanspermis-sie en het penitentiair verlof om welbepaalde redenen¹ – missen beide het ‘systematisch’ karakter² en vormen dan ook geen geïntegreerd deel van de strafuitvoering.

Dit laatste is, na vijf jaar toepassing, wél het geval voor het S.P.V., al dient gezegd dat ingevolge beperkende toelatingsvoorwaarden de actuele verlofregeling slechts een minderheid van de veroordeelden ten goede komt (cfr. verder) en kan het S.P.V., gezien het strafonderbrekend karakter, niet als een werkelijke strafuitvoeringsmodaliteit worden beschouwd.³

Voorgeschiedenis

Begin 70’er jaren, parallel aan analoge gedachtenstromingen in ons omringende landen⁴, groeit in België de idee van het S.P.V., en dit vanuit een meervoudige bekommernis: m.n. de normalisering van de relaties van de gedetineerde met de samenleving, meer in het bijzonder zijn gezin; de geleidelijke voorbereiding van

* Gewezen bestuurssecretaris Bestuur Strafinrichtingen; thans werkzaam op de Dienst voor jeugdbescherming en aan de V.U.B.

Met dank aan Dhr. J. HERREMAN, voormalig Eerste Adviseur bij het Bestuur Strafinrichtingen, en aan Dhr. R. VAN BEECK, inspecteur bij de Penitentiaire Sociale Dienst. Onze vele gedachtenwisselingen over strafuitvoering vormen mede de achtergrond van dit artikel.

1. Uitgaanspermis-sie: de mogelijkheid om – al dan niet onder begeleiding – de gevangenis te verlaten om een welbepaalde familiale, professionele of gezondheidsredenen, met vertrek en terugkeer dezelfde dag.

Penitentiair verlof om bepaalde redenen: idem, maar waarbij een of meerdere overnachtingen buiten de inrichting worden toegestaan.

2. Het ‘systematisch’ karakter van het S.P.V. verwijst naar het feit dat geen bijzondere redenen vereist is en het gewoon op vraag van de potentiële kandidaat kan worden toegestaan.

3. Het aanrekenen van de in vrijheid doorgebrachte verlofdagen als straf zou slechts mits een legalisering van de verlofregeling mogelijk worden.

4. Ter vergelijking: de penitentiaire verlofregeling werd ingevoerd in Frankrijk in 1975, België, Denemarken en West-Duitsland in 1976, Luxemburg en Nederland (enkel periodieke verlofregeling voor bepaalde categorieën) in 1977, Zwitserland 1978, Nederland (algemene verlofregeling) 1982.

de invrijheidsstelling; de neutralisering van spanningen inherent aan de detentie; de (gedeeltelijke) oplossing voor het seksuele probleem gekoppeld aan de totale vrijheidsberoving.

Vanaf 1974 wordt concreet aan het opzetten van een project gewerkt. Dit gebeurt volgens een klassiek geworden ambtelijke werkwijze: uitwerking van een principiële verklaring en concept-organisatie door een beperkte werkgroep, samengesteld uit ambtenaren van de centrale penitentiaire administratie; bespreking van dit werkdocument in het kader van een uitgebreide commissie (voormelde werkgroep aangevuld met ambtenaren van de buitendiensten, m.n. zes gevangenisdirecteuren; voorstelling en discussie van het project tijdens de plenaire vergadering van de gestichtshoofden in het Vervolmakingsinstituut van de Penitentiaire Kaders (Merksplas-Marneffe); na aanbrenging van de nuttig geoordeelde amendementen, voorlegging van het definitieve project voor uiteindelijke beslissing aan de minister van Justitie.⁵ De belangrijkste agendapunten van deze opeenvolgende werkvergaderingen zijn: bepaling en doelstelling van het verlof, duur en frequentie, toelaatbaarheidsdrempel en toekenningscriteria, administratieve procedure en verloforganisatie, voorbereidingsmodaliteiten, beslissingsbevoegdheid en vaststelling van het gunstkarakter van het verlof.

In dit artikel zal worden nagegaan hoe aan deze diverse dimensies van het S.P.V. in theorie en in praktijk gestalte wordt gegeven.

Een poging tot evaluatie

Uitgangspunt hiervoor vormen enerzijds de ministeriële circulaire van 30 april 1976 tot invoering van het S.P.V.⁶; anderzijds een studie van de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van de verlofregeling-in-de-praktijk.

Deze studie werd in het najaar 1981 opgezet door de centrale penitentiaire administratie, met het oog op een evaluatie van de bestaande verlofregeling en van de eventuele mogelijkheden tot bijsturing en versoepeling ervan.

In het verloop van dit evaluatieonderzoek onderscheiden we de volgende fasen:

1. Najaar 1981

a) Schriftelijke enquête bij de gevangenisdirecties, aan de hand van een vragenlijst bestaande uit open en gesloten vragen opgebouwd rond een zestal thema's; m.n. betekenis van het S.P.V. in het kader van de strafuitvoering, besluitvorming inzake S.P.V., voorbereiding en nazorg, slagen en mislukken, relatie S.P.V.-V.I., globale evaluatie en toekomstperspectieven. Deze bevraging had tot doel de ervaringen van gevangenisdirecteuren met de verlofregeling alsook hun meningen t.o.v. een eventuele verruiming ervan te kennen.⁷

5. Ganse duurtijd van deze werkprocedure: van juli 1974 tot april 1976.

6. Bulletin Bestuur Strafinrichtingen, 1976, 3, blz. 151-165. Licht gewijzigd of aangevuld door de circulaire van 30-8-1976 (versmalling van het begrip recidive tot 'wettelijke' recidive); 15-9-1976 (verruiming van de verlofmogelijkheid tot personen veroordeeld door militaire rechtsmachten doch niet meer in actieve dienst); 29-3-1977 (betreft het incalculeren van de voorlopige hechtenis bij het berekenen van de tijdsdrempel); 27-4-1977 (betreft de voorafgaande verwittiging van de parketten) en 27-7-1977 (afschaffing van de militairen als uitgesloten categorie).

7. Na een proefenquête werd de vragenlijst opgestuurd naar de directies van dertig strafin-

Verwerking van de gegevens in een uitgebreid verslag, waarbij de antwoorden in functie van de aard van de inrichting (indeling in open, halfopen, gesloten) én in functie van de ervaring met verlof (veel, gemiddeld, weinig jaarlijkse verloven) werden geanalyseerd.

b) Verwerking en analyse van het beschikbare cijfermateriaal rond S.P.V.⁸, voor wat de toepassing ervan in de periode 1977-1981 betreft.

c) Beperkte analyse van een 100-tal dossiers van verlofgangers die niet (tijdig) terugkeerden uit S.P.V. en van een 70-tal dossiers van personen, die tijdens hun (verlengd) verlof een nieuw delict pleegden.⁹

2. Voorjaar 1982

Gedetailleerde bespreking van de onderzoeksrapporten (enquêteverslagen, statistisch rapport, dossieranalyse) in een beperkte werkgroep, samengesteld uit zeven ambtenaren van de centrale administratie.

3. Najaar 1982

Bespreking van de belangrijkste onderzoeksresultaten en van de voorstellen tot wijziging van de verlofregeling in het kader van een uitgebreide werkgroep, m.n. voormelde ambtenaren aangevuld met acht gestichtshoofden, geselecteerd naar anciënniteit en ervaring met het S.P.V., én met zeven leden van de antropologische diensten (Oriëntatie- en Behandelingseenheden), verbonden aan dezelfde inrichtingen.

4. Voorjaar 1983

Voorstel van het aldus uitgewerkte concept tot reorganisatie van het S.P.V. aan de plenaire vergadering van de gestichtshoofden (Merksplas-Marneffe).

De laatste stap – m.n. de verwerking van de haalbaar geachte wijzigingen in een ontwerp van circulaire en voorlegging voor beslissing aan de minister van Justitie – dient nu nog gezet vooraleer een evt. vernieuwde verlofregeling operationeel kan worden.

Dit legt meteen een beperking op aan de auteur van dit artikel: het is niet de bedoeling vooruit te lopen op een toekomstig systeem, maar wel de werking van de actueel geldende verlofregeling inzichtelijk te maken en daaromtrent enkele persoonlijke bedenkingen te formuleren.

richtingen. Drie inrichtingen, waar de toepassing van het S.P.V. quasi onbestaande is, werden buiten beschouwing gelaten. In het laatste deel van de vragenlijst werd eveneens – zij het zeer summier – naar de meningen van de diverse personeelsgeledingen én van de gedetineerden gepeild. Tevens werd dezelfde vragenlijst gebruikt bij een mondelinge bevraging van de Nederlandstalige sociale assistenten.

8. Sedert de invoering van het S.P.V. in 1976 worden op systematische wijze een groot aantal gegevens geregistreerd, w.o. leeftijd, familiale toestand, antecedenten, strafduur, strafresistant, misdrijf, inrichting en dit voor de personen in de tijdsvoorwaarden, de afgewezen personen en aanvragen, de toegelaten personen en genomen verloven, de incidenten.

9. De 100 wegblijvers vormen een toevallig gekozen staal (13 %) uit het totaal van 760 niet-tijdig-teruggekeerde verlofgangers in de periode 1977-1980, terwijl de 72 onderzochte gevallen met nieuw delict de quasi totaliteit van de recidiverende verlofgangers voor die periode vertegenwoordigen.

Theorie en praktijk van de actuele verlofregeling

S.P.V. in theorie

In tabel 1 worden de voornaamste verlofvoorwaarden schematisch weergegeven.¹⁰

*Tabel 1. Verlofvoorwaarden*¹¹

Wettelijke toestand	: veroordeling definitief; geen nieuwe vervolgingen hangende
Nationaliteit	: Belgische onderdanen en vreemdelingen, voor zover toegelaten na hun detentie in België te blijven en geen uitlevering is gevraagd.
Toelatingsdrempel	: min. 3 maanden opsluiting; overigens voor primairen 1/3-3m. v.d. straftijd, voor recidivisten 2/3-6m.; levenslangveroordeelden: na 10 j. hechtenis.
Frequentie	: driemaandelijks
Duur	: één à drie dagen
Toepassingsveld	: verlofadres op Belgisch grondgebied

Naast deze objectief vaststelbare criteria spelen subjectiever 'elementen van appreciatie' mee in de beoordeling van een verlofaanvraag: de 'staat van gevaarlijkheid'¹² en de 'morele gesteldheid in het algemeen', waarbij het er vooral op aankomt 'de bekwaamheid van de gedetineerde om de verlofvoorwaarden na te komen' (d.w.z. het risico op niet-tijdige-terugkeer en op recidive tijdens het verlof) oordeelkundig te evalueren. In de circulaire worden geen dwingende eisen gesteld wat het verlofadres betreft. Wel wordt van verlofkandidaten die geen gezinsmilieu hebben, een aanvaardbaar plan inzake verblijfplaats en aanwending van hun verloftijd verwacht.

Voormelde toelatingsvoorwaarden illustreren duidelijk het gunstkarakter van het S.P.V.: verlof is geen recht waar de gedetineerde aanspraak op kan maken zodra hij aan objectieve criteria voldoet. Het is een gunst waarvan de toekenning het resultaat is van een individuele beslissing van de bevoegde instantie. Een gunst met trouwens een strafonderbrekend karakter, wat impliceert dat de genomen verlofdagen aan de straftijd worden toegevoegd.^{13, 14}

10. Zie ook de rubriek over het S.P.V. in *Panopticon*, 3, 3, 254-258, waar tevens de procedure inzake S.P.V. wordt uiteengezet.

11. Circulaire van 30 april 1976, blz. 2-3, in *B.B.S.*, 1976, 3, p. 151-165.

12. Op te maken uit 'de persoonlijkheid, het maatschappelijk gedrag en de specifieke criminaliteit', aldus de circulaire.

13. Dit element speelt voor de gedetineerden, die voorwaardelijk vrij worden gesteld, evident slechts een fictieve rol.

14. Uit een vergelijkende studie met enkele ons omringende landen (Nederland, Frankrijk, West-Duitsland, Denemarken, Luxemburg, Zwitserland) blijkt dat de verlofregelingen sterk gelijklopend zijn, oppervlakkige verschillen inzake duur en frequentie terzijde gelaten. Zonder uitzondering is het verlof een gunst, doch in drie landen heeft het geen strafonderbrekend karakter.

Noteren we dat doorgedreven vergelijkingen bemoeilijkt worden door het feit dat de term

Enkele in de circulaire vermelde verlofvoorwaarden hebben in de loop der jaren ongetwijfeld een evolutie in de zin van versoepeling doorgemaakt.¹⁵ Deze versoepeling betreft (tot nu toe) niet de objectieve toekenningscriteria inzake drempel, frequentie en duur. Is een vroeger of een langer verlof om een of andere familiale, sociale, professionele reden verantwoord, dan kan immers een uitgaanspermissie of een bijzonder verlof worden toegestaan.¹⁶ Wel dient gezegd dat de opsplitsing van het in principe driedaags systematisch verlof wordt toegestaan, zij het enkel op gemotiveerde aanvraag. Zodoende wordt ook een meer progressieve werkwijze in het kader van een individuele behandeling mogelijk gemaakt.¹⁷

Wat de wettelijke toestand betreft, heeft de voorwaarde dat geen hangende strafrechtelijke vervolgingen tegen de verlofkandidaat mogen ingesteld zijn heel wat discussie met zich meegebracht. De trage afhandeling in strafzaken maakt dit criterium immers moeilijk hanteerbaar zonder bij de gedetineerde, die al een aanzienlijk deel van zijn straftijd heeft uitgezeten, een terechte frustratie teweeg te brengen. In de praktijk wordt daarom bij het betrokken parket informatie ingewonnen over de aard van de hangende zaak. In het licht van dit gegeven wordt dan over de verlofaanvraag beraadslaagd.

Ook het verlofbeleid ten aanzien van de vreemdelingen is sedert het invoerge treden van de circulaire enigszins versoepeld. Het dikwijls lang aanslepende wachten op een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken aangaande hun verder verblijf in het land, had als gevolg dat vreemde gedetineerden al te zeer benadeeld werden op het vlak van vrijstelling en verlofmogelijkheid. Om die reden worden in de S.P.V.-praktijk van vandaag de vreemdelingen, die op het ogenblik van hun aanhouding regelmatig in het land verbleven én er familiale bindingen hebben, zoveel mogelijk gelijkgesteld met de Belgen.

Hoewel het niet eenvoudig is de gehanteerde subjectieve criteria te 'objectiveren', menen we ook in deze materie van versoepeling in de evaluatie van de beoordelaars te mogen spreken.

M.n. worden 'recidive' en 'snelheid van recidive' vandaag minder vlug als risicofactoren m.b.t. niet-naleving van de verlofvoorwaarden aanvaard. Het besef dat de recidive vaak reeds een strafverzwaring tot gevolg had en tevens een

'verlof' niet steeds dezelfde lading dekt. Zie hierover de licentieoverhandeling van VANDEZANDE, P., *Het Systematisch Penitentiair Verlof*, School voor Criminologische Wetenschappen, V.U.B. 1982, o.l.v. KLOECK, K.

15. De hier aangehaalde versoepelingen in de verlofpraktijk zijn van recente datum en vinden dan ook nog geen duidelijke weerspiegeling in het in dit artikel voorgestelde cijfermateriaal.

16. In de praktijk wordt een ruim gebruik gemaakt van deze mogelijkheden, waarvan de toekenning in de discretionaire bevoegdheid ligt van de centrale administratie. Er is geen formele tijdsdrempel vastgelegd, maar in de praktijk wordt één jaar voor de S.P.V.-toelatingsdrempel als regel gehanteerd om een bijzonder verlof toe te staan. Vroeger in de detentietijd, en enkel om uitzonderlijke reden, kan uithaling onder begeleiding worden voorzien. Voor cijfergegevens rond de toepassing van deze verlofmodaliteiten zie de vijfjaarlijkse verslagen van het Bestuur Strafinrichtingen.

17. Van deze mogelijkheid wordt vooral gebruik gemaakt voor langgestraften en dit meestal op vraag van de O.B.E. Een veralgemening van de spreidingskeuzemogelijkheid zou een overlast aan administratief werk met zich meebrengen.

strengere toelatingsdrempel inzake S.P.V. meebrengt speelt hier een rol. Bovendien leert de ervaring dat voor de meerderheid der recidivisten een goed gestructureerd en in de tijd beperkt verlof geen bijzonder risico oplevert.

Waar een mislukt verlof (niet-tijdige-terugkeer of recidive tijdens het verlof) lange tijd tot opeenvolgende verlofweigeringen, gespreid over verscheidene maanden of uitzonderlijk zelfs jaren, aanleiding gaf, is er nu een duidelijke tendens ieder positief element in de situatie van de aanvrager aan te grijpen om hem een nieuwe kans te geven.

Verder wint het inzicht aan belang dat 'slecht gedrag in de gevangenis' ten dele een artefact kan zijn van de detentiesituatie zelf en het toestaan van verlof mogelijkerwijze een positieve kentering kan teweeg brengen. Omgekeerd kan 'goed instellingsgedrag' een schijnaanpassing dekken en vormt het als zodanig een labiele beoordelingsbasis voor het toekennen van verlof (en V.I.).

Vermelden we tenslotte dat ook inzake verlofadres de keuzevrijheid van de alleenstaande gedetineerde meer kansen krijgt. Waar in een eerste fase het ont-haaltehuis – liefst met goed gestructureerde opvang – de duidelijke voorkeur van de besluitvormers genoot, neemt men meer en meer aan dat de thuisloze verlofganger het hotel kan verkiezen boven een verblijf in een home voor ex-gedetineerden.

Deze versoepelingen in het verlofbeleid zijn tendenzen, die zich in de actuele praktijk aftekenen als resultaat zowel van veranderende denkbeelden als van praktijkervaring en cijfermatige evaluaties. Mogelijkerwijze zal een en ander zijn neerslag vinden in de circulaire, die binnen afzienbare tijd een vernieuwde verlofregeling zal reglementeren.

S.P.V. in cijfers

In onderstaande tabel wordt de betekenis van het S.P.V. in het kader van de straf-uitvoering in beeld gebracht.

Enkele voorafgaande toelichtingen:

Kolom 1: het totaal aantal veroordeelde gedetineerden die zich in de loop van het jaar in de Belgische strafinrichtingen bevinden.

Kolom 2: Kolom 1 verminderd met de veroordeelden tot plaatsvervangende straffen en tot straffen van minder dan 3 maanden.

Kolom 3: het aantal personen in de tijdsvoorwaarden voor verlof, verminderd met 5 %, d.i. het aandeel gedetineerden dat wegens hangende zaken of ingevolge uitwijzing niet voor verlof in aanmerking komt. Het eerste % geeft het aandeel potentiële verlofkandidaten op het totaal der veroordeelden (kolom 1). Het tweede % betreft hun aandeel op het totaal der veroordeelden tot meer dan 3m. gevangenisstraf (kolom 2).

Kolom 4: de som van het aantal aanvragers aan wie verlof werd toegestaan (kolom 5) respectievelijk geweigerd (kolom 6), verminderd met 8 %, d.i. het aandeel gedetineerden aan wie in de loop van hetzelfde jaar een verlof geweigerd en nadien toegestaan werd.

In de kolommen 4, 5 en 6 vormt de 'verlofganger' de analyse-eenheid. In kolom 7 gaat het om toegestane verloven. De verhouding tussen het aantal verleende en het aantal personen aan wie verlof werd toegestaan (kolom 5), geeft ons het gemiddeld aantal verloven per verlofganger.

Tabel 2. Overzicht S.P.V. 1977-1981

	1	2	3		4		5		6		7	
	Totaal N. veroor-deelden	N. veroor-deelden + 3m.	N. personen in S.P.V. tijdsvoorw.		N. S.P.V.-aanvra-gers		N. aanvra-gers toe-staan		N. aanvra-gers ge-weigerd		N. verleen-de verloven	
			% ₁	% ₂	% ₃		% ₄		% ₄		7/5	
1977	11.330	5.549	3.178 (3.019)	28,05 (54,4)	1473	48,8	1175	79,8	426	28,9	1917	1,6
1978	11.593	5.809	3.751 (3.563)	32,3 (61,3)	1795	50,4	1478	82,3	473	26,3	2468	1,7
1979	10.989	5.591	3.869 (3.676)	35,2 (66)	1914	52,1	1557	81,3	523	27,3	2481	1,6
1980	10.651	5.352	3.746 (3.559)	35,2 (66,5)	1820	51,1	1462	80,3	516	28,3	2279 ¹	1,6
1981	10.195	4.913	3.396 (3.226)	33,3 (65,6)	1590	49,3	1299	81,7	429	27	2039	1,6
Totaal	54.758	27.214	17.940 (17.043)	32,8 (62,6)	8592	47,9	6971	81,1	2367	27,5	11184	1,6

1. De grote terugloop van het aantal systematische verloven in 1980 en 1981 wordt veroorzaakt door de vermindering van het aantal veroordeelden, ingevolge het besluit tot collectieve gratie van 27 juni 1980.

In het kader van het onderzoek werden deze verschillende categorieën verder gedifferentieerd in functie van een groot aantal variabelen, w.o. leeftijd, strafduur, strafresistant, misdrijf, antecedenten, gevangenis van waaruit het verlof wordt aangevraagd, enz. De resultaten van al deze bewerkingen in tabelvorm weergeven zou ons te ver leiden.¹⁸ De belangrijkste vaststellingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. *Potentiële verlofpopulatie (kolom 3)*

– Van het totaal der veroordeelden, die zich jaarlijks in de strafinrichtingen bevinden, behoort minder dan één derde tot de groep reglementaire potentiële verlofkandidaten. Dit vloeit voort uit het feit dat de toelatingsdrempel tot S.P.V. een minimum opsluitingsduur van 3 maanden vereist én uit de onontvankelijkheid van aanvragen, afkomstig van (vreemde) gedetineerden voor wie nog strafrechtelijke vervolgingen hangende zijn of die uit het land zullen verwijderd worden.

Houdt men enkel rekening met de veroordeelden tot meer dan drie maanden gevangenisstraf, dan blijkt het systeem toegankelijk voor 6 à 7 op 10 veroordeelde gedetineerden.

– Uit een vergelijking van het aantal personen in de tijdsvoorwaarden voor verlof, met het totaal der veroordeelden en dit per strafduur, moet blijken dat vooral twee categorieën uit de boot vallen, m.n. de uitboeters van plaatsvervangende straffen en de kortgestraften (– 6m.) enerzijds, de levenslanggestraften anderzijds. De gedetineerden die straffen uitboeten van 6m. tot één jaar komen binnen de geldende verlofregeling het best aan hun trekken. Concreet betekent dit dat, wil men het S.P.V. toegankelijk maken voor een groter aantal veroordeelden, een verlaging van de toelatingsdrempel dient ingevoerd.

18. Deze gegevens zijn ten behoeve van het Bestuur Strafinrichtingen in een uitgebreid rapport samengebracht. Voor wat volgt baseren wij ons in ruime mate op dit werkstuk. Met dank aan het Hoofdbestuur voor het ter beschikking stellen ervan.

Voor levenslanggestraften wordt een minimum van 10 jaar ondergane strafduur vereist. De discussie rond de vraag in welke mate een verlaging van deze drempel wenselijk en haalbaar is, raakt o.i. ook aan fundamentele opvattingen rond misdaad en straf en valt buiten het bestek van dit artikel.

Wat de kortgestraften aangaat, willen we terloops verwijzen naar enkele gegevens uit het onderzoek van Eliaerts en Snacken, die een uitbreiding van verlofmogelijkheden voor deze categorie o.i. ruimschoots rechtvaardigen¹⁹: ruim 30 % van de veroordeelden tot korte straffen zijn personen, die voor 't eerst in de gevangenis terechtkomen; 50 % is jonger dan 30 jaar; meer dan 60 % zit zijn straf uit in een gesloten inrichting; de recidive is hoog en bijzonder snel te noemen (65 à 75 % van de niet primair veroordeelde kortgestraften recidiveert binnen de 15 maanden).

In het kader van gewenste inspanningen om deze kringloop te doorbreken, kan een goed gebruik van het S.P.V. o.i. een rol spelen.

2. Effectieve verlofkandidaten (kolom 4)

– Ongeveer 50 % van de reglementaire potentiële kandidaten dienen een verlof-aanvraag in.

Hoewel we voor deze toch verbazend geringe belangstelling vanwege de gedetineerden geen sluitende verklaring kunnen geven, spelen onder meer volgende factoren een rol: het strafonderbrekend karakter van het verlof, wat de aantrekkelijkheid ervan vooral voor kortgestraften kan verminderen; het feit dat heel wat gedetineerden reeds in de S.P.V.-voorwaarden verkeren vooraleer zij in hun bestemmingsgevangenis belanden (d.i. de inrichting waar zij hun straf moeten ondergaan): aangezien aan een gefundeerde adviesverlening een 'observatieperiode' dient vooraf te gaan, verkiezen zij gebeurlijk hun aanvraag uit te stellen tot ze hun definitieve bestemming hebben bereikt; het feit dat voor de jaren 1980-1981 de strafvermindering van zes maanden ingevolge het besluit tot collectieve gratie van 27 juni 1980, het aantal mogelijke verlofkandidaten vermindert én de invrijheidstelling van een aanzienlijk aantal gedetineerden zodanig bespoedigde dat verlof veel minder aantrekkelijk werd; tenslotte het vermijden van de ontgoocheling een aanvraag geweigerd te zien.

– Het profiel van de verlofaanvrager wijkt inzake leeftijd en bijzonderste misdrijf niet af van de doorsnee veroordeelde. Opvallend is wel dat het aantal verlof-aanvragers afneemt met de strafduur. M.a.w. de langgestraften brengen veruit het grootste enthousiasme op voor verlof: de effectieve kandidaten lopen soms op tot 100 % van de potentiële kandidaten. De belangstelling van de kortgestraften is daarentegen soms verassend, maar niet geheel onverklaarbaar laag te noemen (van 6m. tot 1j.: 35 % van de potentiële kandidaten vragen verlof, van 3m. tot 6m.: ongeveer 12 %).

3. Besluitvorming (kolommen 5 en 6)

– Ongeveer 80 % van de S.P.V.-aanvragers krijgen een positief antwoord, terwijl aan 26 à 29 % van de kandidaten S.P.V. wordt geweigerd.

Dit betekent meteen dat aan ongeveer 8 % van de verlofkandidaten in de loop van hetzelfde jaar eerst verlof geweigerd en nadien toegestaan wordt.

19. ELIAERTS, C. en SNACKEN, S., De toepassing van de korte gevangenisstraf: een straatje zonder eind?, *Panopticon*, (1982), 5-20.

– De besluitvorming inzake S.P.V. is zoals gezegd in de loop der jaren versoepeld en dit t.a.v. alle categorieën gedetineerden, wat mede te maken heeft met opgedane ervaring en met het feit dat binnen een ‘gevestigd’ systeem meer berekende risico’s kunnen genomen worden.

Zij valt evenwel voornamelijk voor de crimineel gestraften gunstig uit: tot 90 % van de kandidaten krijgen verlof toegestaan – terecht trouwens, te oordelen naar het gering aantal verlofmislukkingen in deze categorie. T.a.v. de correctioneel veroordeelden met straffen van 3 à 5 j. wordt daarentegen heel wat meer terughoudendheid aan de dag gelegd (tot 40 % verlofweigeringen). Tot deze categorie behoren immers heel wat recidivisten die, zoals verder blijken zal, op het vlak van de mislukkingen inzake S.P.V. het grootste aandeel opeisen.

Hoewel met de antecedenten in het verlofbeleid dus terdege rekening wordt gehouden, laat zich de laatste jaren toch ook op dit vlak een versoepeling merken, zelfs ten aanzien van de ter beschikking van de regering gestelde recidivisten, die van een weigeringspercentage van 55 % in 1978 terugvallen op 37,5 % in 1981.

– Ook het (bijzonderste) misdrijf speelt ongetwijfeld een rol in de besluitvorming, zij het niet in de meest voor de hand liggende zin, zoals trouwens uit het voorgaande kan opgemaakt worden. T.a.v. personen veroordeeld wegens moord of doodslag en t.a.v. zedendelinquenten wordt een soepel verlofbeleid gevoerd (resp. 12 à 16 % weigeringen voor de eersten en ongeveer 20 % weigeringen t.a.v. zedendelinquenten); de veroordeelden wegens zware diefstal en vooral de drugdelinquenten hebben daarentegen met hun verlofaanvraag duidelijk minder kans op succes (resp. 28 à 41 % en 25 à 42 % weigeringen).²⁰

– Tenslotte mag de gedetineerde die een familiaal verlof wil doorbrengen een gunstigere reactie vanwege de penitentiaire administratie verhopende, dan de verlofkandidaat die aangewezen is op een home. Het gemiddeld weigeringspercentage daalt van 27,5 % tot 21,5 % en 22,9 % voor het verlof resp. bij de echtgenote en bij de ouders, en stijgt tot 40,7 % voor het verlof in een home (d.i. 11 % van het totaal der verlofaanvragen). Ook hier blijken besluitvorming en mislukkingpercentages niet zonder enig verband (cfr. verder).

4. Totaal aantal verloven (kolom 7)

– Jaarlijks worden 2000 à 2500 systematisch penitentiaire verloven toegestaan. De gemiddelde jaarlijkse frequentie-index bedraagt 1,6. Het gemiddeld aantal verloven per verlofganger ligt evident hoger bij de langgestraften (frequentie-index = 3), dan bij de veroordeelden tot middellange en korte straffen.

Het blijkt dus dat we met hoge verloffrequenties tot nu toe zeer weinig ervaring hebben: in de periode 1977-1980 ging ruim 45 % van de verlofgangers slechts éénmaal met verlof; voor slechts 7,2 % strekte de verlofperiode zich uit over meer dan een jaar en niet eens 0,5 % had meer dan twee jaar verlofervaring (= meer dan acht verloven).

Dit heeft o.m. als gevolg dat iedere gedachtenwisseling over (het al dan niet bestaan van) een ‘algemeen verloffrequentiemaximum’ (d.i. een maximum aantal verloven dat niet mag overschreden worden wil het verlof een positief ontspannende betekenis behouden en het aantal mislukkingen binnen redelijke

20. Het zou ongetwijfeld interessant zijn in een kwalitatief onderzoek de denkprocessen en de subjectieve oordeelsvorming van de besluitvormers door te lichten.

perken blijven), dreigt in een vrij theoretische of zuiver speculatieve discussie te verzanden.

De incidenten

Bovenstaande tabel dient nu aangevuld met enkele cijfergegevens over wegblijvers en verlofgangers, die recidiveren tijdens hun (onrechtmatig verlengd) verlof. We lichten enkel deze twee incidentsoorten uit het geheel van de in de computer opgeslagen informatie over incidenten bij S.P.V.: de overige items (o.a. terugkeer in dronken of onbetamelijke toestand, niet-naleving van een opgelegde bijzondere voorwaarde, laattijdige terugkeer wat het uur betreft) laten veel ruimte voor subjectieve interpretatie, zodat melding ervan door de gevangenisdirecties dan ook al te ongelijk is om betrouwbaar cijfermateriaal op te leveren.

Tabel 3. Incidenten

	<i>N. verlof- gangers</i>	<i>N. verloven</i>	<i>N. niet terugkeer-</i>			<i>N.nieuw delict</i>		
				<i>%₁</i>	<i>%₂</i>		<i>%₁</i>	<i>%₂</i>
1977	1175	1917	149	12,7	7,8	15	1,3	0,8
1978	1478	2468	203	13,7	8,2	19	1,3	0,8
1979	1557	2461	205	13,2	8,3	24	1,5	0,97
1980	1462	2279	193	13,2	8,5	16	1,1	0,7
1981	1295	2039	155	11,9	7,6	12	0,9	0,6
Totaal	<u>6971</u>	<u>11.184</u>	<u>915</u>	<u>13,1</u>	<u>8,2</u>	<u>86</u>	<u>1,2</u>	<u>0,8</u>

1. Veel of weinig mislukkingen?

Of deze mislukkingspercentages gunstig of ongunstig uitvallen, is moeilijk te beoordelen zonder vergelijkingsbasis. De gegevens uit ons omringende landen zijn daarvoor niet bruikbaar én omdat de gehanteerde begrippen elkaar niet dekken²¹ én omdat de verlofstelsels op andere uitgangspunten en voorwaarden zijn gebaseerd. Het feit dat bijna 9 van de 10 verlofgangers tijdig in de gevangenis terugkeren en nauwelijks één op honderd een nieuw delict pleegt tijdens het verlof, menen wij evenwel een verbazend succes voor het systeem te mogen noemen. Hier dient aan toegevoegd dat in de periode 1977-1980 een niet-tijdige-terugkeer in ruim 30 % van de gevallen gevolgd werd door een zelfaanbod, na relatief korte tijd (46 % van de wegblijvers zitten binnen de acht dagen terug in de gevangenis) en niet zelden met een aanvaardbare verontschuldiging of verantwoording voor het incident.

Een succes is ook dat deze percentages, tot in 1980 vrij constant gebleven in de tijd, sedertdien een tendens tot dalen vertonen. Een en ander is o.i. te danken aan een selectiepolitiek gebaseerd op feed-back tussen uitvoering en besluitvorming binnen het S.P.V.; maar niet in het minst aan de loyauteit van de gedetineerde: deze weet blijkbaar respect op te brengen voor de afspraken die binnen de verlofregeling met hem worden gemaakt en maakt zodoende een geleidelijk versoepelend verlofbeleid mogelijk.

21. Zo b.v. dekt de Franse term 'permission de sortir' en het beschikbare cijfermateriaal daaromtrent drie, in België gescheiden, verlofmodaliteiten m.n. de uitgaanspermissie, het bijzonder verlof én het systematisch penitentiair verlof.

2. *Wie komt niet terug?*

Een relevante beleidsvraag m.b.t. deze mislukkingen is de vraag naar de risicocategorieën. Uit het onderzoek blijken als belangrijkste tendenzen:

- Het wegblijfrisico neemt af naarmate de strafduur toeneemt – met uitzondering evenwel voor de zeer kort gestraften (– 3m.: met 5,7 % verloven die mislukken vormen zij een laag-risicogroep) – zodat de crimineel gestraften er het beste uitkomen (0,7 à 2,5 % niet-terugkeer).

- De T.B.R.-gestelde multirecidivisten, die a.h.w. voor onbepaalde tijd gestraft zijn, vormen met een wegblijfpercentage van 24,6 % op het aantal toegestane verloven, de minst betrouwbare groep²², gevolgd door de veroordeelden tot plaatsvervangende straffen (19,2 %).

- Het wegblijfrisico neemt toe naarmate het strafrestant afneemt, met uitzondering voor de zeer korte strafrestanten (– 3m.) waar men een lichte terugval van het aantal wegblijvers noteert.

Het risico is m.a.w. het grootst voor de veroordeelden, die nog max. 3m. à 1j. detentie voor de boeg hebben (meer dan 10 % verloven resulteren in niet-terugkeer), en verwaarloosbaar voor de levenslanggestraften (niet één op 100 verloven toegestaan aan deze categorie wordt gevolgd door een niet-terugkeer).

- Het aantal wegblijvers is het grootst bij de jongere verlofgangers: van de 21-30-jarigen komen er 16 à 18 % niet tijdig terug naar de inrichting, wat neerkomt op een mislukking van ruim 10 % van de hen toegekende verloven.

- De veroordeelden tot zware diefstallen en vrijwillige slagen behalen de slechtste resultaten: resp. tot 10,6 % en 12 % van het aantal verleende verloven mislukken.

- Het verlof doorgebracht met de partner, vooral dan de echtgenote maar in bepaalde omstandigheden ook de bijzit²³, levert het minste risico op: gemiddeld 95 % van deze verlofgangers keren tijdig terug. Het home doet het als verlofadres toch wel duidelijk minder goed: tot 24 % van deze verlofgangers falen, wat neerkomt op een mislukningspercentage van 13,7 % verloven.²⁴

- Het eerste verlof in de verlofcarrière, onmiddellijk gevolgd door het tweede, houdt het grootste risico op wegblijven in. Of m.a.w., binnen de perken van onze ervaring – en zoals hoger gezegd werd met lange verlofcarrières zeer weinig ervaring opgedaan – zijn er aanwijzingen dat het misluktingsrisico afneemt naarmate de frequentie van verloven toeneemt.

Aan deze vaststelling mag op het vlak van selectie en voorbereiding van het verlof niet worden voorbijgegaan.

- Volgens de schriftelijke verantwoordingen die verlofgangers over hun wegblijven geven, heeft niet-tijdig-terugkeren uit verlof in de overgrote meerderheid van de gevallen (87 %) te maken met gevangenisexterne factoren: persoonsgebonden elementen (b.v. zich bewust aan de strafuitvoering willen onttrekken 15 %; gebrek aan wilskracht 13 %; drankmisbruik 9 %; ziekte 7,7 %; ontmoediging

22. Waarbij we toch niet uit het oog mogen verliezen dat nog steeds ruim 75 % van deze categorie tijdig in de gevangenis terugkeren!

23. Een ongehuwde veroordeelde die zijn verlof bij een bijzit doorbrengt, brengt het er op dit vlak b.v. minder goed vanaf dan een weduwnaar met bijzit.

24. De vraag of de aard van het home – m.n. het meer of minder gestructureerd karakter van de opvang en begeleiding – hierbij een rol speelt, kan slechts na bijkomend onderzoek beantwoord worden.

4 %) komen hier ongeveer even sterk aan bod als omstandigheden die verband houden met de interactiesituatie verlofganger-buitenwereld. Tot deze laatste categorie behoren de affectieve bindingen (het 'moeilijk afscheid kunnen nemen' is met 20 % het meest frequent vermelde motief tot wegblijven), de materiële en familiale problemen, (elk ruim 10 % van de gevallen), een negatief beïnvloedende ontmoeting (6,4 %), ontgoochelingen in het onthaalmilieu (bijna 4 %), bindingen in het buitenland (2,5 %).

Gevangenisinterne omstandigheden worden daarentegen zelden (in nauwelijks 13 % van de gevallen) als motief voor niet-terugkeer aangegeven. Spelen als zodanig een rol: de weigering van een gevraagde gunst als b.v. een uitgaans-permissie, een verlof, een halve vrijheid, een transfert naar een andere inrichting (5 % van de gevallen); ontevredenheid met detentievoorwaarden (4 %); onzekerheid omtrent en uitblijven van V.I. (1,3 %); conflicten met directie (1,3 %). – Het 'vluchtadres' is in de helft van de gevallen een onbekende. Overigens blijkt de kans het grootst de niet spontaan teruggekeerde verlofganger gewoon bij zijn partner aan te treffen (14 % van de gevallen), zo hij al niet naar het buitenland is vertrokken (11 %).

Noteren we tenslotte dat voor ongeveer 60 % van deze wegblijvers het verlengde verlof minder dan één maand duurt en eindigt met een wederaanhouding.

3. *Wie pleegt een nieuw delict?*

M.b.t. de recidive tijdens het (verlengde) verlof zijn als belangrijkste vaststellingen voor de periode 1977-1980 te vermelden:

- Er werden geen nieuwe delicten gepleegd door crimineel veroordeelde verlofgangers. Het recidivegevaar is het grootst bij de T.B.R.-gestelde recidivisten (3,28 % verloven resulteren in nieuwe delicten)²⁵, gevolgd door de kortgestraften (3 à 6 m.: 1,18 %).

- Ook hier vormen de jongeren de grootste risicogroep: 1,2 % verloven resulteren in nieuwe misdrijven bij de groep –25 jarigen, 0,9 % bij de 25 à 30 jarigen t.o.v. een gemiddelde van 0,8 %.

- De recidive doet zich meestal voor bij het eerste verlof (63 % van de recidives).²⁶

- In de overgrote meerderheid van de gevallen gaat het om weinig ernstige delicten: meestal een enkelvoudig vermogensdelict zonder fysieke letsels aan personen, dat in ruim de helft van de gevallen aanleiding geeft tot een straf van minder dan één jaar (35 op 61 verlofgangers die wegens recidive tijdens het verlof reeds werden veroordeeld). Noteren we evenwel dat ook ernstigere mislukkingen de verlofstaat ontsieren: twee gerecidiveerde verlofgangers werden wegens moord tot de doodstraf veroordeeld; een kortgestrafte die tijdens zijn verlof een passionele moord pleegde, werd tot op dit ogenblik nog niet gevonnis; een tiental anderen zagen zich een straf van meer dan 3 jaar opgelegd.

25. Te noteren dat de absolute cijfers wel bijzonder klein zijn om geldige besluiten te trekken: 2 van de 61 verloven verleend aan T.B.R.-recidivisten, resulteerden in een nieuw misdrijf.

26. De dossiers van 72 van de 74 'hervallen' verlofgangers in de periode 1977-1980 werden onderzocht: 47 recidives bij het eerste verlof, 19 bij het tweede, 5 bij het derde en één bij het zevende verlof.

4. *Gevolgen van de verlofinbreuk*

Welke zijn nu de gevolgen van hoger besproken incidenten voor de verdere strafuitvoering van de individuele verlofganger?

Opmerkelijk is dat de circulaire terzake niets voorschrijft: eventuele sanctionering van misbruiken wordt volledig overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de gevangenisdirectie en het centraal bestuur.

We stellen dan ook vast dat verlofinbreuken op lokaal vlak zeer diverse gevolgen kunnen hebben. Soms worden sancties van zuiver intern-disciplinaire aard genomen, waarvan de zwaarte kan verschillen in functie van de ernst van het incident zoals beschouwd door de directie.²⁷ Andere straffen staan in functioneel verband met het S.P.V.: negatieve adviesverleging bij een of meer volgende verlofaanvragen, geen verdere gunstmaatregelen meer.

En veelal worden beide sanctievormen aan elkaar gekoppeld.

Ook op het Hoofdbestuur wordt met een niet-naleving van de verlofvoorwaarden bij de besluitvorming m.b.t. een volgende aanvraag rekening gehouden. En ook daar zijn in de loop van de voorbije jaren aanzienlijke verschillen in de gevolgen van mislukking per individueel geval vast te stellen.

Vanuit een bekommernis om meer rechtvaardigheid en inperking van mogelijke willekeur, kan men pleiten voor een grotere eenvormigheid terzake. Een zuiver functionele sanctionering, op het terrein waarop de inbreuk werd gepleegd, eventueel gekoppeld aan een bijsturen van de verlofvoorwaarden, geniet eveneens onze voorkeur.

Beide standpunten vonden weinig gehoor in de administratie: enerzijds wordt geopteerd voor een pure individualisering van de sanctie, aangepast aan de aard en mentaliteit van de inrichting en verder afhankelijk van het individuele geval; anderzijds wordt de intern-disciplinaire sanctie verdedigd omdat deze in de tijd onmiddellijk volgt op de inbreuk én de overtreder t.o.v. zijn medege-deteneerden als niet-na-te-volgen negatief voorbeeld stelt.

Over slagen en falen van systematisch penitentiair verlof is hiermee zeker niet alles gezegd. Aan een wetenschappelijk gefundeerd profiel van de mislukte verlofganger zijn we nog niet toe. Een vergelijkende studie tussen geslaagde en mislukte verlofgangers²⁸, kon immers niet binnen ons onderzoek worden gerealiseerd. De daaruit voortvloeiende inzichten in de statistisch significante factoren verbonden aan mislukking, zouden toelaten predictietabellen op te maken, die een handig werkinstrument in het kader van de besluitvorming kunnen zijn. Verder zijn wij er ons zeer van bewust dat de niet-naleving van objectieve verlofvoorwaarden enkel als een (niet onbelangrijke) formele indicatie van mislukking kan worden beschouwd.

In het kader van een reclasseringsgericht denken dient o.i. een bredere invalshoek gehanteerd: de achtergronden en de betekenis van de verlofinbreuk

27. B.v. celregiem gedurende een of meerdere dagen per dag laattijdige terugkeer met een maximum van vier maanden; transfert naar een andere inrichting; verlies van tewerkstelling (vertrouwensfunctie) enz.

28. Een dergelijk vergelijkend onderzoek werd verricht door het Institut Vera te Parijs. 'Etudes sur les permissions de sortir accordées aux condamnés à une longue peine', Centre National d'Etudes et de Recherches Penitentiaires, niet gepubliceerde nota.

dienen in de analyse betrokken²⁹, persoon- en toekomstgerichte criteria zijn minstens even belangrijk om het welslagen of mislukken van een verlof te evalueren. Is het verlof een positieve ervaring geweest voor betrokkene zelf en desgevallend zijn familie? Is via confrontatie het inzicht in de eigen problematiek toegenomen? Zijn de relationele bindingen verstevigd en het contact met de buitenwereld verbeterd? Kortom, zijn met het verlof reclasseringsperspectieven geopend? Zovele vragen waarop een antwoord essentieel is om de doelmatigheid van het S.P.V. naar resocialisatie toe te kunnen afwegen.

Doelmatigheid van het S.P.V.

De officiële doelstellingen van het verlof vormen immers de logische criteria van beoordeling van het systeem.

In de circulaire worden aan het S.P.V. twee objectieven meegegeven, m.n. de geleidelijke resocialisatie van de gedetineerden³⁰ en de afremming van de spanningen, die met het gevangenisleven gepaard gaan.

Aangezien geen van beide doelrealisaties in de loop van de voorbije jaren het voorwerp van een systematische registratie of evaluatie uitmaakte, dienen de antwoorden van de gestichtshoofden op rechtstreekse en onrechtstreekse vragen daaromtrent als basis op dit vlak.

Het S.P.V. als instrument tot geleidelijke resocialisatie van de gedetineerde

De overgrote meerderheid van de directeuren is van mening dat deze doelstelling (minstens gedeeltelijk) wordt gerealiseerd. Aanwijzingen hiervoor zijn o.m. de (door hen vastgestelde) toename van en duidelijke ontspanning in de relaties tussen gedetineerden-bewaarders en vooral -verzorgingspersoneel; de toename van contacten met het oog op hun reclassering (o.a. meer verlof om bijzondere redenen en meer uitgaanspermissies in het kader van reclasseringsinspanningen); de grotere gerichtheid van gedetineerden op externe gebeurtenissen, waardoor de kans op vervreemding van de samenleving en de eigen sociale omgeving wordt verminderd³¹; de zelfwerkzaamheid en de 'zelf-reclassering', die met het S.P.V. een kans krijgen.³²

De enquête bevat evenwel ook aanwijzingen dat het S.P.V. zeker niet optimaal als instrument in het kader van de geleidelijke resocialisatie wordt benut. Zo blijkt b.v. dat in de meeste, maar *niet in alle* strafinrichtingen, een eerste verlof op systematische wijze wordt voorbereid, terwijl dit voor een tweede en daarop volgende verlof in minder dan 1/3 van de inrichtingen het geval blijkt te zijn.

29. Vanuit behandelingsstandpunt wijst een incident niet ipso facto op mislukking van het verlof: het kan een probleembewustzijn bij de verlofganger op gang brengen en als zodanig een element vormen in een veranderingsproces.

30. Dit begrip wordt in de circulaire niet nader gedefinieerd.

31. Een aantal respondenten bepleiten vervroeging van het S.P.V. in de detentieloopbaan, verhoging van de frequentie en verlenging van de duur juist om de resocialisatiefunctie te versterken.

32. Of de reclassering van gedetineerden, die vóór hun vrijstelling van verlof genoten, effectief ook beter verloopt en duurzamer is, dan wanneer geen verlof aan het ontslag vooraf ging, kon binnen het bestek van ons opzet niet worden onderzocht.

'Systematische' voorbereiding wil dan zeggen dat bijzondere aandacht wordt besteed aan o.m. een persoonlijke bespreking van het geplande verlof met de kandidaatverlofganger en zo mogelijk zijn onthaalmilieu (motivatie, doel en voorwaarden, risico's), aan het sociaal onderzoek op het verlofadres, aan het treffen van praktische schikkingen, aan de bespreking van de verlofaanvraag op de personeelsconferentie. Te noteren dat dit laatste volgens de S.P.V.-circulaire voor 'spoedeisende gevallen' niet nodig wordt geacht. Wat de sociale enquête betreft, deze dient enkel 'voor zover mogelijk en zo daartoe redenen zijn' te worden uitgevoerd.³³

– De beschikbare gegevens over de opvang na terugkeer uit verlof laten verder toe te veronderstellen dat in het beste geval een nabespreking plaats heeft na het eerste verlof en misschien slechts wanneer een evaluatie van het verlof door het Hoofdbestuur wordt gevraagd.³⁴ Deze opvang/evaluatie zou in de praktijk dikwijls beperkt blijven tot een louter informeren naar het verloop van het verlof en desgevallend, de redactie van een vrij formalistisch evaluatieverslag. Een echte bespreking van de verlofervaring en diepgaande evaluatie, zo mogelijk mét het onthaalmilieu, blijkt een grote zeldzaamheid te zijn.³⁵ Hetzelfde geldt trouwens voor het 'doorpraten' van de motieven van een verlofweigerings- en voor de bespreking en evt. sanctionering van een verlofmislukking, op een wijze die enig positief effect kan sorteren naar de toekomst.

– Kortom, een aantal gegevens en ervaringen wijzen erop dat het S.P.V. in de meeste gevallen een mechanisme vormt dat eens in gang gezet, zichzelf draaiende houdt en waarbij op het verder verloop nauwelijks, of louter formeel wordt toegekeken.

Het is nochtans onze overtuiging dat, mits een geïndividualiseerde en gepersonaliseerde aanpak, de kans op mislukking zou afnemen³⁶ en vooral de doelmatigheid van het S.P.V. in het kader van de reclasseringsdoelstelling zou worden versterkt.

In aansluiting hierop werd binnen de onderzoekswerkgroep een visie op S.P.V. ontwikkeld, waarbij principieel wordt geopteerd voor een koppeling tussen S.P.V. en geïndividualiseerde detentie- en reclasseringsplanning. M.a.w. het S.P.V. dient gehanteerd als instrument in het kader van een strafuitvoeringsplan, dat in functie staat van een optimale benutting van de detentiefase en logischerwijze moet uitmonden in een reclasseringsplan. Ten einde de opsluiting werkelijk dienstig te maken aan de reclassering en te breken met een S.P.V.-systeem dat een zelfdraaiend mechanisme vormt, dienen alle belangrijke stadia in

33. Over het aantal sociale enquêtes, uitgevoerd in het kader van de verlofregeling, zijn geen cijfers voorhanden. In onze steekproef van 100 verlofgangers werd in 53 gevallen een O.B.E. of sociaal advies aan de verlofaanvraag toegevoegd.

34. In onze steekproef is dit slechts voor 4 % van de verlofgangers het geval.

35. Het dient onderstreept dat wij niet voor alle gevallen een dergelijke gepersonaliseerde benadering willen verdedigen; een screening door de antropologische en/of sociale diensten zou een selectie van de gevallen, waarin nauwgezette voorbereiding en begeleiding aangewezen is, mogelijk moeten maken.

36. Een aanwijzing hiertoe vormt het feit dat het aantal jaarlijkse mislukkingen lager ligt in inrichtingen waar het n-de verlof systematisch wordt voorbereid en voor advies aan de personeelsconferentie voorgelegd. Ook zouden bepaalde interne en externe omstandigheden, die nu als 'wegblijfmotieven' gelden (zie hoger in dit artikel) op voorhand kunnen worden onderkend en het voorwerp van realistische afspraken kunnen uitmaken.

de penitentiare loopbaan een neerslag te vinden in een strafuitvoeringsdossier, dat de evolutie van de gedetineerde in zijn intra- en extramurale toestand schetst. Dit zou minimaal omvatten:

a) een onthaalverslag: schets van de persoonlijke, familiale, delinquente, gerechtelijke ontwikkeling en toestand, perspectieven inzake verlof en vrijstelling³⁷

b) een (regelmatig) verslag over het verloop van de detentie in haar diverse regiemaspecten (werk, cel, ontspanning en sport, disciplinaire incidenten, relaties met medegedetineerden en personeel, relatievorming met de buitenwereld, briefwisseling, bezoek, reëvaluatie van de verlofperspectieven)

c) een S.P.V. verslag, bij de eerste verlofaanvraag en automatisch opgedeeld in twee deelrapporten m.n. de verlofvoorbereiding en de verlofevaluatie. Voor opeenvolgende verloven blijft deze procedure van kracht, zij het in verkort vorm.

d) een V.I. verslag ter voorbereiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling, waarin alle vorige rapporten over het geval worden verdisconteerd.

De idee van het strafuitvoeringsplan is niet nieuw. Dat we aan de realisatie ervan nog niet toe zijn heeft waarschijnlijk te maken met diverse omstandigheden: de alombekende discordantie tussen doelen en middelen binnen het complexe terrein van het gevangeniswezen, wat vooral een probleem is van kwantiteit (gebrek aan – gevormd – personeel), de dieperliggende spanning tussen bestraffing/beveiliging en bejegening/behandeling, wat vooral een kwestie is van opties, prioriteiten, belangen en macht.

Maar wil men het S.P.V. niet (verder) laten verzanden tot een administratief automatisme ten dienste van een veilige strafuitvoering, dan dienen hogere 'blokkeringen' omzeild via een resolute heroriëntatie van de beschikbare middelen, via een optimale inzet van het aanwezige personeel voor evt. nieuwe taken en opdrachten, via een reorganisatie van de besluitvormingsprocessen.³⁸

Het S.P.V. als afremmer van spanningen in de gevangenis

Een ruime tweederde meerderheid van de gestichtshoofden schrijft aan het S.P.V. effecten van ontspanning toe: de algemene sfeer in de gevangenis is verbeterd, wat de detentie dragelijker maakt en de kwaliteit van het leven in de inrichting verbetert; de afstand tussen gedetineerden – bewaarders- en verzorgingspersoneel is verminderd; de afstand binnen – buiten is afgenomen; gedetineerden verlaten regelmatig de strafinrichting, personen extern aan de instelling verkrijgen onrechtstreeks via het S.P.V., gemakkelijker en frequenter toegang tot de inrichting.

Men kan dus stellen dat (mede) dank zij het S.P.V. bepaalde karakteristieken van de gevangenis als totale institutie enigszins worden doorbroken. Als zo-

37. Cfr. het zgn. 'doorgangsonderzoek' in het Penitentiair Observatie Centrum te St.-Gillis dat resulteert in een kort observatie-oriëntatieverslag ten behoeve van de lokale directies.

38. We denken b.v. aan de noodzaak naast risico- en veiligheidsoverwegingen en juridisch-administratieve bekommernissen, ook individugerichte bejegening belangen in alle beslissingen in het kader van de strafuitvoering te verdisconteren.

danig heeft het S.P.V. een gevangenisondersteunende functie: het draagt bij tot de leefbaarheid binnen de inrichting en het wordt gehanteerd als instrument van penitentiaire politiek.

Ter illustratie: spanningsindicatoren als medicatiegebruik, zelfmoord (pogingen), ontvluchtingen en ontvluchtingspogingen zouden volgens de directeuren niet of niet noemenswaardig zijn toegenomen³⁹; de veiligheid in de inrichtingen werd door het S.P.V. niet in het gedrang gebracht, integendeel, de psychologische veiligheid is toegenomen; de relatiepatronen binnen de inrichting zijn versoepeld, het verzorgingspersoneel heeft aan belang gewonnen; het directiebeleid inzake uitgaanspermissie, penitentiair verlof, arbeidsverdeling, bezoekregeling wordt door het S.P.V.- verloop mede bepaald; de disciplineproblemen binnen de inrichting zijn in omvang afgenomen.

Het verlof vormt dus in zekere zin een nieuw 'dwangelement' in de strafuitvoering: als stok achter de deur sorteert het een positief effect op het gedragsspatroon van de (moeilijke) gedetineerde; mislukking van verlof heeft duidelijke gevolgen voor de verdere strafuitvoering van de betrokken gedetineerde: het geeft aanleiding tot de toepassing van uiteenlopende sanctiemaatregelen, het vormt een beoordelingselement in het kader van de V.I.

Onze enquête stelt evenwel ook duidelijk in het licht dat het S.P.V. geen eenduidig ontspanningseffect sorteert, maar tevens nieuwe spanningen in het leven roept.

Bepaalde spanningsinducerende factoren houden verband met de procedureregeling zelf: o.m. de omslachtigheid van de administratieve procedure, wat lange wachttijden en onzekerheid over de beslissing meebrengt. Tussen het indienen van de verlofaanvraag en het vernemen van de eindbeslissing zou gemiddeld twee maanden verlopen. Blijkens de onderzoeksgegevens loopt de procedure niet zozeer op het hoofdbestuur noch op de sociale dienst, maar vooral binnen de strafinrichting zélf vertraging op. Een sneller aanvragen van de sociale enquêtes en een inzamelen van de verlofaanvragen voor de personeelsconferentie zou tot een meer efficiënte werking kunnen leiden. Een verdere vereenvoudiging zou kunnen gerealiseerd worden via een vorm van bevoegdheidsdelegatie, waarbij het verlenen van een eerste verlof door de centrale administratie⁴⁰, de gevangenisdirecteur machtigt de volgende verlopen toe te staan zonder tussenkomst van dit hoofdbestuur, in zoverre geen tegenaanwijzingen voorhanden zijn. De administratieve werklast wordt verder verzwaaard door de verplichting het parket te verwittigen, alsook door het strafonderbrekend karakter van het S.P.V., wat herberekening van de straf na ieder verlof noodzaakt. De afschaffing ervan is evenwel geen eenvoudige zaak en vergt, voor wat het tweede punt betreft, een legalisering van de verlofregeling.

De verlofweigeringen, zeker wanneer deze niet toereikend of niet overtuigend zijn gemotiveerd, veroorzaken eveneens spanningen bij de gedetineerde: hij heeft het gevoel onrechtvaardig behandeld te zijn, wordt verbitterd, evt. opstandig en riskeert disciplinaire incidenten, reageert met een licht rebellerende

39. Deze indrukken kunnen evenwel cijfermatig niet bevestigd worden.

40. Aangezien S.P.V. een strafonderbrekend karakter heeft, berust de wettelijke beslissingsbevoegdheid inzake toekenning ervan bij de minister van Justitie (i.c. de centrale administratie).

houding of dreigt tot meer heftige reactie over te gaan (zelfmoord, hongerstaking, de boel kort en klein slaan).

Vermelden we vooreerst dat blijkens het onderzoek, de besluitvorming door het hoofdbestuur doorgaans goed aansluit op de adviesverlening van de lokale directies. Toch wordt door enkele directeuren de realiteitswaarde van bepaalde weigeringsmotieven op de korrel genomen: vroegere incidenten (b.v. bij toegestane gunstmaatregelen), slecht gedrag in de gevangenis, snelheid van recidive, zouden in de voorbije jaren al te dikwijls de besluitvorming van het hoofdbestuur mede bepaald hebben, ten koste van een evaluatie van de actuele ontwikkeling van de kandidaat-verlofganger en ten koste van duidelijk toekomstgerichte criteria.

Wij menen dat terzake de laatste twee jaren ongetwijfeld een gunstige evolutie merkbaar is, die te maken heeft met een door de lokale directies meer consequent doorspelen van informatie m.b.t. de evolutie van een geval én met een duidelijke optie voor de toepassing van het principe van de negatieve selectie: verlof wordt toegestaan, tenzij actuele tegenindicaties.

Wat de motivering van de verlofweigeringen aangaat, dient genoteerd dat de circulaire het hoofdbestuur geen motiveringsplicht oplegt. Dat in de eerste jaren van de verlofpraktijk laconieke, nietszeggende formules als 'voorbarig', 'verworpen', 'risico van mislukking' werden gebruikt, wekt dan ook niet zoveel verbazing. Maar ook op dit vlak heeft zich een evolutie voorgedaan: dergelijke bondige formules komen niet meer voor en iedere afwijking van een lokaal advies wordt door de centrale administratie uitvoerig beargumenteerd.⁴¹

De mededeling van een negatieve beslissing aan de verlofaanvrager is evident een (vervelende) taak voor de lokale directie, wat inherent is aan de centralisatie van de beslissingsbevoegdheid. In de mate echter het S.P.V. zijn plaats krijgt in het kader van een strafuitvoeringsplan, dat door en mét de gedetineerde progressief wordt gerealiseerd, zal een eventuele weigering niet aankomen als 'een donderslag bij heldere hemel' en een aanknopingspunt kunnen vormen voor een probleem- en toekomstgericht werken met de betrokkene.

Andere spanningen zijn inherent aan het verlofprincipe zelf: de zware opgave telkens naar de inrichting te moeten terugkeren, de noodzaak zich telkens opnieuw aan de detentiesituatie te moeten aanpassen, het groeiend verlangen naar vrijstelling en de onzekerheid daaromtrent... Herhaaldelijk wordt in dit verband gewezen op het gebrek aan coherente koppeling tussen S.P.V. en V.I..⁴² Het is duidelijk dat het S.P.V. voor de gedetineerde een 'thermometerfunctie' heeft.⁴³ Ongeveer tweederde van de ondervraagde directeuren zien S.P.V. en V.I. als onderling verbonden en zijn trouwens de mening toegedaan dat het positief effect

41. Naast gunstige lokale adviezen voor verlof, die door het Hoofdbestuur niet worden ingewilligd, komt het ook niet zelden voor dat het Centraal Bestuur verlof toch toestaat niettegenstaande ongunstig advies van de lokale directie.

42. De besluitvorming inzake S.P.V. en V.I. is aan verschillende diensten toevertrouwd, resp. de Dienst Individuele Gevallen en de Dienst Voorwaardelijke Invrijheidstelling. Grondig overleg inzake individuele gevallen tussen beide diensten gebeurt niet systematisch.

43. D.w.z.: aan het al dan niet positief gevolg gegeven aan de verlofaanvraag, weegt de gedetineerde zijn kansen af op voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze term is ontleend aan SPANJERSBERG, A., 'Met verlof; bezinning op uitgangspunten en functioneren van het verlofsysteem op de studiedagen TBR 1980' in *Balans*, 11, 9, 1980, p. 7-11.

van het S.P.V. dreigt verloren te gaan, indien niet na incidentloos verloop van enkele verlofperiodes invrijheidstelling volgt.⁴⁴

Discussies over verloffrequentiemaximum hebben, zoals gezegd, binnen onze beperkte ervaring met lange verlofcarrières een zuiver speculatief karakter. De zware opgave na het verlof naar de inrichting te moeten terugkeren, alsook het groeiend verlangen naar invrijheidstelling zal wel altijd blijven bestaan. Wij menen evenwel dat het gestelde probleem een ander gezicht zou krijgen indien gewerkt zou worden binnen een strafuitvoeringsplan. Regelmatige verloven (in hun diverse vormen: S.P.V., verlof om bijzondere reden, uitgaanspermissie) worden dan gezien als strafonderbrekingen, die noodzakelijk en nuttig kunnen zijn om vervreemding van familie, werkmidden en samenleving te voorkomen. Naarmate de afspraken voorzien in het plan van strafuitvoering, worden nagekomen en zich een perspectief op invrijheidstelling in een nabije toekomst opent, wordt het verlof door de gedetineerde dienstig gemaakt aan de praktische verwerkelijking van zijn reclassering. Van zodra de wettelijke tijdsvoorwaarden zijn vervuld, kan dan de vervroegde invrijheidstelling ingaan.

Een dergelijke planning – die veronderstelt dat a.h.w. van bij de aanvang van de detentie door en mét de gedetineerde en evt. relevante anderen gewerkt wordt aan de problemen, die de basis vormen van zijn delinquente ontwikkeling⁴⁵ – is o.i. mits oordeelkundige selectie voor de meeste veroordeelden haalbaar. Voor wie een gevaarlijke diagnose en een negatieve prognose geldt, voor wie m.a.w. omwille van zware persoonlijkheidsstoornissen iedere invrijheidstelling problematisch blijft, voor die kleine minderheid lijkt het uitdokteren van een andere detentieopvulling en evt. een ander verlofsysteem aangezien.

Besluit

Met geringe middelen en ongetwijfeld leemten in het onderzoek⁴⁶, werd na vijf jaar toepassing van de verlofregeling door de penitentiaire administratie een poging tot evaluatie ondernomen.

Algemeen mag geconcludeerd worden dat deze administratie het S.P.V. als een succesvolle maatregel ervaart: als essentieel bestanddeel van de strafuitvoering is het gewoon niet meer wég te denken. Tot zover bestaat een vrij algemene consensus. Maar is daarmee alles gezegd?

Voor sommigen is het antwoord daarop bevestigend: het gaat goed, er zijn niet teveel mislukkingen, iedereen is tevreden, waarom dan veranderen?

Wie institutiegericht denkt, wie opteert voor een administratieve strafuitvoering waarin orde en veiligheid centraal staan, wie meent dat met de beschikbare mensen en middelen realistisch gezien niet méér kan verwacht worden,

44. Vier verloven als verloffrequentiemaximum (d.i. in de actuele regeling verlof gedurende een periode van één jaar), draagt de meeste goedkeuring weg vanwege de gevangenisdirecteuren.

45. Dit gebeurt nu, desgevallend, in het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden tot V.I., en in het beste geval n.a.v. het S.P.V.

46. De beperkingen van een opiniepeiling zijn gekend; de voornaamste belanghebbenden bij het S.P.V., m.n. de gedetineerden en hun families, zijn nauwelijks bij de evaluatie betrokken, de dossieranalyse is beperkt gebleven,...

heeft inderdaad geen belang bij, geen behoefte aan uitbreiding van het systeem. In vergelijking met de ons omringende landen hebben we trouwens een van de meest progressieve verlofregelingen.⁴⁷ Er kunnen wel kleine wijzigingen worden aangebracht, schoonheidfoutjes verbeterd, maar fundamenteel veranderen zou onverantwoord experimenteren worden en het risico van niet beheersbare mislukkingen meebrengen. Wie evenwel verder blijft streven naar een meer cliënt-gerichte en probleembetrokken benadering in de strafuitvoering, wie een maximaal positieve opvulling van de detentie beoogt, gekoppeld aan een neutralisering van de nevenwerkingen ervan, zal het succes van het S.P.V. willen aangrijpen als een zinvol uitgangspunt om over uitbreiding en heroriëntering van het systeem te praten.

Uitbreiding, omdat alles wel beschouwd slechts een goede 13 % van het totaal der veroordeelde gedetineerden, dat zich jaarlijks in de strafinrichtingen bevindt, van de actuele verlofregeling kan genieten (periode 1977-1981).

Bijsturing, in de zin van optimalisering van de doelmatigheid van het systeem: het S.P.V. als draaischijf voor een vernieuwde penitentiaire aanpak.

Deze aanpak dient dan gecentreerd op de bewegingen naar en van de buitenwereld en de dynamiek, die daarbij op menselijk, relationeel en sociaal vlak vrijkomt, maximaal aan te wenden om de gedetineerde tot zelfwerkzaamheid en zelfverantwoordelijkheid te stimuleren, zodat hij geleidelijk zijn maatschappelijke reïntegratie zelf in handen neemt.⁴⁸

47. Bij vergelijkingen mogen we evenwel de evt. andere modaliteiten van strafbedeling niet uit het oog verliezen: zo b.v. kent Nederland kortere straffen, worden in de Scandinavische landen méér straffen uitgevoerd in open regimes, kennen een aantal landen het conjugaal bezoek. Zie hierover de artikelenreeks van SWINNEN, E., in het *B.B.S.*, nr. 4, 1981, nr. 1-2 en 3, 1982.

48. Intern werkdocument bevraging sociale assistenten, blz. 8.