

TRACTEBEL: BESTE KOOP IS EEN DUCPÉTIAUXGEVANGENIS

Bedenkingen bij de financiële audit – Organisatorische studie
van de strafinrichtingen¹

J. Vanacker*

Inleiding

In het januari-februarinummer van dit tijdschrift² kon de lezer het syntheseverslag van de 'Financiële audit en organisatorische studie van de penitentiaire inrichtingen' van Tractebel vinden, evenals de toespraak van de Minister. Onze bedoeling is niet nogmaals een samenvatting te geven, maar wel enkele belangrijke elementen uit het volledige rapport naar voor te halen, die niet of beperkt in het geciteerde artikel opgenomen werden, en die hier en daar te voorzien van commentaar. Het luik over het personeel komt niet hier, maar in een latere bijdrage aan bod.

Gezien de Minister bij zijn openingstoespraak in november 1995 n.a.v. de voorstelling van het syntheseverslag, de mening toegedaan was dat '*si on veut faire avancer les choses, il ne faut surtout pas se taire*' en dat hij hoopt dat '*binnen de penitentiaire administratie een denkproces op gang komt*', hopen wij hiertoe langs deze weg een steentje bij te dragen. Onze aandacht gaat minder naar de zuiver financiële en boekhoudkundige hervormingen die we, hierbij Tractebel onrecht aandoend, zouden kunnen omschrijven als het invoeren van een boekhouding en een financieel systeem zoals het al lang had moeten bestaan. De bijdrage van de consultant in deze materie is ongetwijfeld zeer ad rem en belangrijk. De materie kwam reeds aan bod in het geciteerde artikel in dit tijdschrift.

We zouden het hier echter vooral willen hebben over stellingen, vaststellingen en beweringen van omvattender aard, die een bepaalde visie op het penitentiair beleid of de criminele politiek impliceren. De elementen die we uit de studie naar voor halen, zijn cursief weergegeven.

* J. VANACKER is maatschappelijk assistent, licentiaat criminologie, bijzonder licentiaat bestuurskunde en overheidsmanagement. Hij is directeur 2e klasse in de Hulpgevangenis Leuven.

1. TRACTEBEL Consult, *Financiële audit en organisatorische studie van de strafinrichtingen*, Eindrapport in 3 delen (volume I: Financiële en Organisatorische gegevens; volume II: Voorgestelde Hervormingen; volume III: Bijlagen), Ministerie van Justitie-België/Tractebel Consultants-Management Consultancy, september 1995.

2. *Panopticon*, 1996 (17), nr. 1, p. 74-86.

1. De opdracht van de consultant

Tractebel Consult werd belast met een financiële audit en de analyse van de boekhoudkundige en financiële werking van de 31 Belgische Strafinrichtingen. Gevraagd werd voorstellen tot hervorming betreffende het financieel beheer van de strafinrichtingen en hun organisatie en werking te formuleren, voor zover er een directe of indirecte verbintenis bestaat met beheersing over hun uitgaven. Een meer diepgaande overpeinzing, over het regime, de alternatieven van de gevangenis, de voorwaarden tot opsluiting of de behandeling van welbepaalde categorieën (toxico-manen, seksuele delinquenten,...) behoorde niet tot de opdracht.³

Dergelijke omschrijving, al behoort dit uiteraard niet tot de verantwoordelijkheid van de uitvoerder, is tegelijkertijd de sterkte en de zwakte van het lijvig rapport. De sterkte omdat deze invalshoek de mogelijkheid biedt gedurfd te schaatsen op het penitentiair domein zonder zich te moeten 'storen' aan de belendende percelen of interne verkavelingen. De zwakte daarentegen omdat de consultant het bovenvermeld territorium vaak te buiten gaat, en een aantal beweringen doet, die wij te licht vinden wegens de eenzijdige en dus onwetenschappelijke kijk op het probleem. De eerste vraag die zich stelt is vanuit welke gevangenismissie de consultant vertrekt.

2. De missie van de gevangenen

De gevangenisstraf en de vrijheidsberoving moet minstens drie doelen hebben: bestraffing, openbare veiligheid en opvoeding. De doelen van bestraffing en openbare veiligheid worden in de praktijk verward, door het invoeren van een systeem van verhoogde veiligheid voor gedetineerden, hen 'parkeren' in cellen met als de bedoeling 'hen in de gevangenis te houden', zonder meer, met het eten en de televisie als belangrijkste activiteit. Het opvoedkundig doel wordt slechts zeer gedeeltelijk uitgewerkt, enerzijds door de afwezigheid van de financiële middelen, anderzijds door een totale afwezigheid van dynamiek en verbeeldingskracht in sommige inrichtingen. De gevangenen krijgen een standaardregime zonder specifiek doel. De afwezigheid van de classificatie, is de reden van meerdere beheersproblemen en de bron van verspilling van de financiële middelen.⁴

Met de vraag naar de doelstellingen van het gevangenisverblijf en de missie voor het gevangenispersoneel, raakt de consultant een van de grote pijnpunten aan in de huidige penitentiaire politiek. Het is onmiskenbaar zo dat de classificatieregels nog amper toegepast (kunnen) worden, dat overbevolking gevolgen heeft naar regimes toe, dat in de meeste inrichtingen nauwelijks nog een verschil bestaat tussen het regime van beklaagden en veroordeelden. Maar welk verschil is heden ten dage

3. TRACTEBEL, volume II, p. 2 (RF-V2).

4. TRACTEBEL, volume II, p. 69, 70, 71, 72, 75.

nodig en wenselijk? Wat is de missie voor een arresthuis met vooral veroordeelden? Gebeurde in enkele inrichtingen geen gelijkschakeling om bepaalde groepen een beter regime te geven, bv. beklagden die tot dan toe niet konden werken? Is het onbegrijpelijk dat beklagden en gestraften bij overbevolking op één cel gezet worden. Waar haalt de consultant de doelstellingen die hij aanhaalt?

We gaan niet akkoord met de bewering dat het regime van de gedetineerden te vaak georganiseerd is in functie van het comfort van het personeel van de inrichting, eerder dan in functie van de vereisten op vlak van de veiligheid of de vorming van gedetineerden.⁵ Op basis van welke gegevens in het onderzoek kan die bewering afgeleid worden? Wie sprak de laatste tijd nog over de doelstellingen van de gevangenisstraf of -verblijf? De wens dat de gevangenisstraf enkel als 'ultimum remedium' mag toegewenst worden, is overbekend. Maar, indien dit in de praktijk al zo zou zijn, wat moet dan gebeuren met degenen die wel nog opgesloten worden? Het gevangenisverblijf heeft geen nieuwe plaats gekregen in de uitbreiding van de alternatieven voor de gevangenisstraf. Het is nodig dat het personeel in de strafinrichtingen, opnieuw weet wat de doelstellingen van de Minister van Justitie voor de gevangenisstraf zijn. Als de consultant⁶ droogjes stelt dat *bepaalde elementen van de penitentiaire politiek zoals de celbezetting, het regime van de gedetineerden en hun classificatie te belangrijk zijn en te veel financiële implicaties hebben om ze enkel en alleen aan de appreciatie van de gevangenisdirecteurs en hun hoofdbewaarders over te laten*, is dat dan ook niet a priori zo voor de missie? Wie blijft hier eigenlijk in gebreke? Degenen die roeien met de riemen die ze hebben? De voorgaande Ministers van Justitie hebben zich nauwelijks om het gevangenisbeleid bekommerd. We zijn de mening toegedaan dat dringend beleidslijnen moeten uitgestippeld worden, ter valorisering van het uitgevoerde onderzoek.

3. De bevolking: over(-)capaciteit

Iedereen die wat vertrouwd is met het penitentiaire milieu, weet hoe moeilijk het is de capaciteit van een inrichting te omschrijven. Tractebel doet een eervolle poging om enkele operationele definities te geven en er mee te werken, maar is daarom niet duidelijker : *capaciteit, reële en theoretische capaciteit, beschikbare capaciteit, theoretische capaciteit volgens Europese normen, huisvestingscapaciteit, potentiële capaciteit. Tevens wordt gesproken over verschillende soorten bezettingsgraden, nl. theoretische, aangepaste, potentiële. Volgens de consultant is het aantal niet gebruikte cellen of niet bruikbare cellen 1.056, waarvan 66% voor uit te voeren of in uitvoering zijnde werken. Er is een onoordeelkundige 'regie' van de werken: teveel, gelijktijdig, te lange duur, geen coördinatie. Cellen worden opgeofferd zonder zich om capaciteit te bekommeren. Het penitentiaire park in België beschikt over voldoende capaciteit, zelfs na sluiting van enige strafinrichtingen, op voor-*

5. TRACTEBEL, volume II, p. XI.

6. TRACTEBEL, volume II, p. 173.

*waarde dat 1. de gevangenispopulatie geen aangroei kent, en 2. de aan de gang zijnde werken (renovatie en nieuwbouw) voltooid worden.*⁷

De bewering dat het overbevolkingsprobleem zou opgelost zijn indien de niet gebruikte of niet bruikbare cellen gerecupereerd zouden worden, is een te eenvoudige voorstelling van de feiten. Vooreerst zijn de cijfers van Tractebel tijdgebonden: de laatste gegevens betreffen 1994. Tevens is het zo dat de laatste jaren, ten gevolge van overbevolking, circulaires van voorlopige maatregelen met het oog op gratie in uitvoering zijn. Indien deze maatregelen niet van toepassing waren, lagen de opsluitingscijfers nu beduidend hoger, en was de toestand nog desastreuzer.

Het is zo dat de structuur van de Ducpétiauxgevangenissen, het type waartoe de meeste inrichtingen behoren, nauwelijks gemeenschappelijke lokalen heeft, en niet zo gemakkelijk te verbouwen is vanwege het hypothekerend sterconcept. Een aantal inrichtingen hebben terecht noodgedwongen hun toevlucht gezocht in de transformatie van cellen, niet op een onoordeelkundige manier zonder zich te bekommeren om de vermindering van de cellencapaciteit, maar omdat dit voor regimeverbetering de enige haalbare en minst problematische manier was.

Deze cellen zijn nu niet recupereerbaar, omdat dit zonder alternatief, een inperking van het huidige regime inhoudt. Welke mogelijkheden hadden de gevangenis- sen anders om hun regime aan te passen? Wanneer de sociale dienst of OBE uitgebouwd wordt, kunnen slechts in het cellulair regime meer spreeklokalen voorzien worden. Zowel voor het werk in de gemeenschap als voor bepaalde sportgelegenheden is de keuze van plaats beperkt. De verbouwing van cellen getuigt vooral van de wil om binnen de beperkte mogelijkheden toch een en ander te veranderen. Dat zich hierbij enkele anomalieën voorgedaan hebben, is niet onmogelijk, maar de overtrokken bewering van de consultant is een volledige miskenning van de realiteit.

De gevangenis van Gent wordt in het rapport als voorbeeld aangehaald van een geslaagde renovatie. Er wordt niet bij verteld dat de totale som voor verbouwingen 650 miljoen frank bedraagt, en dit binnen een gunstige constellatie met Openbare Werken.⁸ Niet iedere directeur ontmoet dezelfde toevalligheden. Enerzijds verwijt de consultant de gevangenissen een verwaarlozing van het regime. Als met karige middelen toch gepoogd wordt zoveel mogelijk te realiseren, heet dat anderzijds 'onverschilligheid' voor de capaciteit. Alsof overbevolking in arresthuizen een luxe is...

4. Het regime en de classificatie

In vergelijking met enkele andere landen blijkt België het enige land te zijn waar het cellulaire regime voorrang heeft. In het geheel van de gesloten inrichtingen zijn

7. TRACTEBEL, volume I, p. 4, 6, 15 – volume II, p. 138, 172.

8. 'Reflexies bij een loopbaan bepaald door toevalligheden ... gesprek met directeur De Clercq', V.O.S., 1996 (5), nr. 1, p. 20.

78% van de mannen en 62% van de vrouwen onderworpen aan een celregime. Dit regime heeft in de meeste gevallen geen andere grondslag dan het comfort en het gemak van het inrichtingspersoneel, een gemakkelijke beheersing van gedetineerden in een regime dat meer lijkt op het stockeren, i.p.v. een gemeenschapsregime dat animatie van groepen veronderstelt. Het type gevangenis Ducpétiaux noodzaakt geen cellulair regime door de configuratie van de lokalen.

De openbare veiligheid en de 'penitenciaire vrede' worden meer gewaarborgd door de degelijkheid van het regime dan door beveiligende infrastructuur, elektronische apparatuur en een hogere omkaderingsgraad. Het povere penitenciaire regime dat thans in sommige inrichtingen van kracht is, is vaker een bron van spanningen dan de gevangenisbevolking zelf.

De consultant stelt een classificatie van de gedetineerden voor volgens een veiligheidsgraad, die wordt bepaald op basis van het gevaar dat de gevangenen opleveren en hun sociabiliteit binnen de inrichting. Op basis van deze classificatie dan moet het regime worden bepaald, en in functie daarvan de omkaderingsgraad en de opleiding van het penitenciair personeel. Het gemeenschappelijke regime moet in België de regel worden, en het cellulaire bijgevolg de uitzondering.

De open gevangenis hebben de laatste jaren belangrijke veranderingen gekend, en dit om verschillende redenen. Met uitzondering van Hoogstraten is de motivatie en de wil van het personeel en de directie om een stap te zetten in het regime van de nieuwe bevolking dat hen is toevertrouwd, niet evident.⁹

De 'voorkeur' voor het cellulaire regime kan niet ontkend worden. In gevangenis in het zuiden van Europa is het gemeenschapsregime veel duidelijker aanwezig. Het personeel staat er meer tussen de gedetineerden. Anderzijds valt het in deze inrichtingen op dat de buitenbewaking gebeurt door bewapend politiepersoneel: een grotere interne bewegingsvrijheid en klemtoon op de gemeenschap, maar met gewapende bewaking van de muren als veiligheidsconcept. Dichter bij ons, bv. in Nederland, mag een grotere investering in activiteiten voor gedetineerden niet verward worden met een gemeenschapsregime. Over het prijskaartje hiervan, de bestraffing hiertoe en recente trends als 'nulregime' wordt in de audit niet gesproken. Wel is het onmiskenbaar zo dat een ruimer activiteitenaanbod nodig is, en dat het gemeenschapsregime meer aandacht verdient. Maar dat betekent daarom niet dat het personeel nu op zoek is naar zijn comfort door de handhaving van een cellulaire regime, zoals de consultant stelt. Het kan niet ontkend worden dat er onwennigheid tegenover groepen bestaat. Penitenciaire beampten zijn niet in de eerste plaats opgeleid om op die manier met gedetineerden om te gaan. In andere landen is dat wel zo.

Wie terug gaat naar de wortels van het Ducpétiauxsysteem stelt vast dat de bouw onmiskenbaar de uitstraling is van de missie die toen voor de gevangenis bestond: klemtoon op individuele opsluiting en bezinning. Deze visie is niet meer van toepassing, de gevolgen wel. Is er een nieuwe missie? Uit de elementen die Tractebel

9. TRACTEBEL, volume II, p. IX, XII, XIV, XV, 31, 57, 71, 72, 74.

aanhaalt, zien we de noodzaak hiertoe. Maar waar vinden we er in het justitiële midden explicitering van? Wat is de visie achter gevangenen als Lantin, Brugge, en het in aanbouw zijnde Andenne?

Ervaringen van gevangenen met een opendeur-systeem zoals Leuven-Centraal, tonen aan dat niet alle gedetineerden hiervoor geschikt zijn, en dat er tengevolge van een grotere aanwezigheid van bepaalde groepen gedetineerden (druggebruikers,...) ofwel bijsturingen van het regime moeten gebeuren, ofwel een andere selectie van gedetineerden.

De bestaande gevangenisregimes, de infrastructuur van de inrichtingen, de grootte, het veiligheidsniveau zijn de laatste decennia quasi onveranderd gebleven. De classificatieregels wijzigden nauwelijks, waren gebaseerd op veiligheid, maar werden volledig uitgehold door de overbevolking. De grootste problemen stellen zich in arresthuizen, die geen numerus clausus kunnen (mogen) hanteren, dit in tegenstelling tot bepaalde strafhuizen.

De verschillen in regimes en celinfrastructuur tussen de gevangenen, worden door gedetineerden zeer sterk ervaren. Harmonisering van regimes zou voor sommige gedetineerden een verbetering kunnen betekenen, maar voor anderen mogelijk een verslechtering. Is het feit dat er verschillen in gevangenisregimes bestaan op zich geen ontkrachting van de gemakzucht die aan de gevangenisdirecties verweten wordt?

Een aantal open inrichtingen hebben zich recentelijk verdienstelijk gemaakt door zelf een eigen missie, doelgroep en werkwijze te ontwikkelen, die succesvol kan genoemd worden. Denken we maar aan de druggebruikerpopulatie in het PLC Ruislede.

Hierbij mogen we niet vergeten dat enkele jaren terug nog geopperd werd dat open inrichtingen beter gesloten werden...

Een heroriëntatie van het penitentiair inrichtingspark is noodzakelijk. Constateren dat de voorgaande Ministers van Justitie de veiligheid uitsluitend als hoogste goed gesteld hebben, en tengevolge van incidenten nog alleen een striktere toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling een item vonden, is wellicht een van de mogelijke verklaringsgronden voor de huidige toestand geven. Bekommernis en (financiële) investering voor de doelstelling en het regime van het gevangeniswezen, los van veiligheid, was afwezig. Tractebel geeft enkele belangrijke aanzetten, bv. het gemeenschapsregime, voor ontplooiing in dit domein.

5. De infrastructuur

De beste prijs-kwaliteitverhouding tot op heden is te vinden in de gevangenen waarvan de bouw dateert uit de 19de eeuw. Door het falen van talrijke investeringen voor nieuwbouw en renovatie, kan men stellen dat de Ducpétiauxstructuur, weliswaar vernieuwd, naar voor komt als de meest voordelige. Dit geldt zeker voor arresthuizen, zowel uit financieel oogpunt als qua detentie-omstandigheden: er is

weinig personeel nodig en men kan een gemeenschapsregime installeren. Het compact karakter van dergelijke gebouwen beperkt de kosten fors.

Het is o.m. in de materie van het ontwerp van de penitentiaire inrichtingen dat de verwarring van doelen het sterkst doorweegt in de financiële gevolgen.

Het is raadzaam innoverende architecturale ontwerpen en nieuwe interne werkwijzen van de inrichtingen aan te moedigen. Bij het ontwerp van een nieuwe inrichting moet voorrang gegeven worden aan een infrastructuur die een regime van gemeenschapsleven met een geringe omkaderingsgraad combineert. Eén bepaald ontwerp komt aan beide vereisten tegemoet, met name het direct toezicht. Het impliceert rechtstreeks en voortdurend contact tussen bewakers en gedetineerden in een leefeenheidstructuur. Het rechtstreeks contact met de gedetineerden stelt de penitentiair beambte in staat hen beter te leren kennen en zo sneller spanningen en problemen op te sporen en op te lossen.

Bij de verdeling van de financiële enveloppes voor het onderhoud en verbetering van de infrastructuur, moet rekening gehouden worden met de nodige correcties, afhankelijk van de specifieke situatie van iedere inrichting: oudere inrichtingen zoals Sint-Gillis en Mons moeten een hogere toelage voor uitrustingen krijgen dan het nieuwe PC Brugge.¹⁰

De consultant stelt hier de Ducpétiauxgevangenis quasi voor als 'beste koop'. Vooral financiële motieven, en dit op verschillende vlakken, lijken determinerend te zijn voor die keuze. We komen hier terug op het punt dat dergelijk type inrichting bij de bouw, het resultaat was van een bepaalde missie. Het is niet evident dat dit bouwtype *moet* gerealiseerd worden omwille van het goedkope en efficiënte. Het is belangrijk eerst en vooral een discussie te voeren over de missie van de gevangenen. Zonder de financiële aspecten te onderschatten is het niet onmogelijk dat een 'duurder type' meer zou aansluiten bij een nieuwe missie. Dat dit meer zou kosten is dan verantwoord, indien de inrichting beantwoordt aan die missie. Naast efficiëntie is er ook nog het begrip *effectiviteit*. In het rapport is daar nauwelijks iets over terug te vinden.

Welke missie wordt verwoord aan ontwerpers bij de nieuwbouw van gevangenen? Is het niet zo dat, zeker uit de ervaringen met het PC Brugge, de nadruk nu vooral ligt op de efficiëntie, geringe omkadering, snelle realisatie, en hoge veiligheid? Soms wijzigt de bestemming van inrichtingen, omwille van verschillende redenen, na de bouw. Berkendael is hier een voorbeeld van.

Iedereen weet hoe bepalend de infrastructuur van een gevangenis is, welke hypotheek ze legt. Een directeur bouwt geen gevangenis. Hij 'krijgt' ze.

Naast de rubrieken bevolking, regime, en infrastructuur bevat de studie ook interessant materiaal dat we onder een viertal kernwoorden kunnen rubriceren: management – organisatie – leiding geven – opleiding. De consultant beperkt zich niet tot

10. TRACTEBEL, volume I, p. 14, – volume II, p. XVII-XVIII, 40, 71, 72, 76, 79, 80, 82, 83.

het relevante strikt financiële en boekhoudkundig beheer. We geven enkele ideeën weer.

6. Management-organisatie-leiding geven-opleiding

De tekortkomingen als gevolg van het ontbreken van efficiënte hulpmiddelen voor het management, worden verergerd door het heersende fatalisme en het algemeen gebrek aan motivatie. Het dynamisch maken, het motiveren en responsabiliseren van de inrichtingen moet prioritair zijn. Daartoe moet iedere inrichting beschikken over een duidelijke hiërarchische structuur met een gedetailleerde beschrijving van de taken die aan iedere functie toegewezen zijn.

Door een adequate opleiding van zijn personeel kan de staat zich voorzien van het beste hulpmiddel voor de kostenbeheersing ervan. Een toenemende kwalificatie van het personeel, samen met de motivatie en de efficiëntie die daaruit voortvloeien, zouden uiteindelijk het stijgend aantal personeelsleden moeten afremmen.

De nodige fondsen voor meer opleiding zou men kunnen vinden bij vrijwillige besparingen op de variabele kosten die verband houden met het personeel (kleding, administratieve kosten). De directieleden van de inrichtingen moeten een specifieke opleiding krijgen in het openbaar management. De toegang tot de betrekking van beherend directeur en directeur 1° klasse mag niet langer beperkt blijven tot de houders van het diploma criminologie, maar moet ook openstaan voor de gediplomeerden in economie en beheer.

Er is een gebrek aan krachtige managementinstrumenten en aan responsabilisering van de zaakvoerders. Een aanpassing van de instrumenten voor management en controle van het beheer dringt zich op. Er dient een management door doelstellingen en responsabilisering worden ingevoerd. Beheerslogica moet boven de administratieve logica komen.¹¹

7. Besluit

Hoe komt dat bekende principes van leiding geven, organiseren, beheren, ons zo vreemd in de oren klinken?

De consultant geeft de gevangenisdirecteurs, het administratief personeel en de penitentiaire beampten enkele flinke vegen uit de pan.

Eigenaardig is dat nergens een verwijzing gebeurt naar het beleid dat de Ministers van Justitie het laatste decennium gevoerd hebben, hoe het Bestuur Strafinrichtingen met haar taak is omgegaan, over welke mogelijkheden de gevangenen eigenlijk beschikten om een beleid te voeren. En vooral, over welk beleid moest worden

11. TRACTEBEL, volume II, p. I, III, IV, VII, 31, 37, 38-40, 42, 46-47.

gevoerd. In de inrichtingen wordt gespeeld zonder partituren. En al bij al niet altijd dissonant. Die inzet is niet gehonoreerd.

De consultant heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat dat de komende maanden moet (en hopelijk zal) gevoerd worden over het beleid van de strafinrichtingen. Hij is er in geslaagd vanuit een specifieke invalshoek (het financiële beleid) een soort organisatorische studie te maken, waarbij heel wat zaken probleemloos kunnen geprojecteerd worden op het ruimere beleid.

Uiteindelijk is de grote boodschap van Tractebel dat een beleid moet gevoerd worden op een 'analytische' manier: missie, voorbereiding, beslissing, uitvoering, controle, bijsturing. 'Management by objectives' is het eerste waar moet over gesproken worden, en dit op alle niveaus van het penitentiaire bestel. Het personeel is hierin een waardevolle factor. Professionaliteit en kwaliteit zijn belangrijke termen. Er moet systematisch geïnvesteerd worden in kwaliteit.

Trajecten voor de toekomst dienen uitgewerkt te worden en financiële middelen voorzien.

Als we nu onze schouders onder dit en andere rapporten zetten, weten we niet waar we zullen belanden. Maar doen we dit niet, dan weten we het zeker wel. We vragen een beleid.