

ZES BLINDE MANNEN EN EEN OLIFANT¹

Blijvende aandacht gevraagd voor de penitentiaire strafuitvoering

Op het ogenblik dat u dit editoriaal onder de ogen krijgt, is de nieuwe wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling (V.I.) ongeveer een maand operationeel. Vanaf 1 maart 1999 namelijk zijn de zes Commissies voor de Voorwaardelijke Invrijheidstelling de beslissers voor deze modaliteit van invrijheidstelling, en dus niet meer de Minister van Justitie. Ze worden vandaag 1 februari 1999, de dag waarop deze tekst neergeschreven wordt, officieel geïnstalleerd. De leden krijgen nu een maand vorming. Het ligt niet in de bedoeling een opinie over deze wet neer te schrijven. De Panopticonlezer werd de laatste tijd namelijk reeds verschillende malen over het ontwerp en onderwerp van de voorwaardelijke invrijheidstelling ingelicht. Het is misschien toch belangrijk te benadrukken dat de vorige Minister van Justitie reeds aan een herziening van dit stelsel dacht toen hij zijn Oriëntatienota voor Strafbeleid en Gevangenisbeleid neerschreef en voorstelde in juni 1996, een tweetal maanden vóór het dorp Sars-la-Buissière in de pers kwam en meer dan nationale bekendheid kreeg. Het is echter onmiskenbaar dat de gebeurtenissen van augustus 1996 de wetsvorming versneld en beïnvloed hebben.

Het Directoraat-generaal Strafinrichtingen heeft een zware taak gekregen en uitgevoerd voor de implementatie van deze wet: de werkzaamheden rond de selectieprocedure voor de commissieleden-assessoren en de secretarissen, hun opleiding waarvan hoger melding, het uitwerken van het K.B. dat de uitvoering van deze wet regelt, de circulaire voor de gevangenen, de voorlichting van de personeelscolleges, infrastructurele aspecten, ... Op het ogenblik dat we deze tekst neerschrijven zijn heel wat voorbereidingen nog aan de gang, zitten zaken in een finaliseringsfase of zijn ze die juist voorbij, maar blijven er anderzijds ook nog enkele heikele punten over die moeten opgelost worden.

De Dienst Individuele Gevallen en Genade (D.I.G.G.) krijgt een andere functie toegewezen inzake de V.I.: in plaats van het dossier voor te bereiden voor de Minister van Justitie, wordt van de D.I.G.G. nu verwacht dat er een expertadvies geformuleerd wordt voor de Commissies.

Regelt de wet de procedure voor de V.I., dan blijven heel wat belangrijke bevoegdheden over voor de Minister van Justitie: halve vrijheid², penitentiaire verlo-

1. G. MORGAN, *Images of organisations*, 1986, in P. CAMP & F. ERENS, *De gekookte kikker - 109 managementmetaforen over organisatieverandering*, Contact, Amsterdam/Antwerpen, 1995, p. 162.

2. De vroegere strafuitvoeringsmodaliteit 'halve vrijheid met het oog op de voorwaardelijke invrijheidstelling' kon, ingevolge de Wetten van 5 maart 1998 en 18 maart 1998 op de voorwaardelijke invrij-

ven, uitgaanspermissies, voorlopige invrijheidstellingen met het oog op landverwijdering, de voorlopige invrijheidstellingen voor gevangenisstraffen tot 3 jaar, ... De huidige minister heeft laten weten dat hij deze materie, ook al blijft hij politiek verantwoordelijk, volledig *delegeert* aan het Directoraat-generaal Strafinrichtingen. Het dragen van meer - volledige kan niet - eindverantwoordelijkheid door de administratie komt tegemoet aan een wens en nood tot responsabilisering, en biedt mogelijkheden tot de uitbouw en het voeren van een heus beleid. Hoewel een bijkomende (zware) taak is de administratie op zich niet ongelukkig met deze bevoegdheidsverschuiving. Het noopt haar wel op korte termijn tot het uitwerken van een reëel en performant strafuitvoeringsbeleid en tot de aanpassing van de structuren van de D.I.G.G., meer algemeen de afdeling Maatregelen³. Overleg hiertoe is aan de gang. Dit moet echter gebeuren op het ogenblik dat alle hangende V.I.-dossiers dienen afgewerkt te worden vooraleer de Commissie op 1 maart start(te). In de nieuwe wet zijn geen overgangsbepalingen voorzien, terwijl 'een overstap' wel *moet* gemaakt worden. Dit kost de administratie veel 'overgangszweet'. Er is duidelijk een verdichting en complexiteit: het mee voorbereiden van het nieuwe, het afwerken van het oude, structuren uitwerken en een beleid uitstippelen om naast de bevoegdheid inzake de V.I. ook de nieuwe gedelegeerde beslissingsbevoegdheid inzake strafuitvoering(smodaliteiten) volwaardig te kunnen opnemen. Dit valt te beurt aan een administratie voor wie de aandacht in het verleden (buiten spectaculaire publiekstrekkers als ontsnappingen, gijzelingen, sociale onrust) eerder klein was. Tegelijkertijd was de 'casuïstische bevoogding' meestal groot: inmenging van de politieke overheid in de details van de strafuitvoering en het beheer. Een veilige automatische piloot als betrouwbaar hulpmiddel voor volwaardige beleidsvoering is onder meer hierdoor geen feit.

De delegatie waarvan sprake is, is een beslissing van *deze* Minister van Justitie. In juni dit jaar volgen de verkiezingen. Zal deze koers aangehouden worden na de stembusgang? Met één pennentrek kan de nieuwe minister deze bevoegdheid terug aan de administratie onttrekken en belandt ze terug op het kabinetsniveau, zonder verhaal ... Ook al wil het Directoraat-generaal een globale meerjarenpolitiek ontwerpen, toch kan het gedwongen worden reeds binnen enkele maanden volledig van koers te veranderen en terug meer louter uitvoerende dan sturende taken op te nemen. Autonomie in deze materie is met andere woorden niet verworven, maar - voorlopig voor enkele maanden - uitgeleend. Met dit korte termijnperspectief voor ogen is het niet eenvoudig een visie op middellange of lange periode te ontwikkelen. Mensen zijn niet zo gemakkelijk te motiveren voor hetgeen veel energie kost maar misschien van korte duur is.

→

heidstelling, niet behouden blijven. Ze werd vervangen door de 'halve vrijheid met het oog op de reclassering' (M.O. 1694/XIX d.d. 26 januari 1999). Beslissingen in deze materie worden *niet* door de Commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling genomen.

3. Het Directoraat-generaal Strafinrichtingen is opgedeeld in twee directies: de afdeling Middelen en de afdeling Maatregelen. Aan het hoofd staat telkens een Adviseur-generaal. Onder de afdeling Maatregelen vallen volgende diensten: de Studiecel Maatregelen, de reeds vermelde D.I.G.G. en de Psychosociale Dienst.

Een te pessimistisch scenario? Mogelijk. Er is inderdaad nog niets beslist. Alhoewel, ja en neen, en dat is reeds betekenisvol op zich. De bevoegdheidsdelegatie aan het Directoraat-generaal Strafinrichtingen is niet verankerd, niet geïnstitutionaliseerd; het Octopusakkoord voorziet zelfs de optie om te komen tot een soort strafuitvoeringsrechtbank. Als de nieuwe regering deze bepaling van dit akkoord overneemt - wat op zich niet zo verwonderlijk zou zijn gezien acht partijen, zowel die van de huidige regering als enkele van de oppositie, mee aan de basis liggen van dit project - waar staan we dan met die delegatie? Aan de uitlening komt dan op korte termijn een einde. En hoe zal de bevoegdheid van de Procureur-generaal van Antwerpen binnen het College van de Procureurs-generaal voor de strafuitvoering evolueren?

Tijdens de huidige regeringsperiode werd heel wat gemobiliseerd in de sector van de strafinrichtingen. Er was vooreerst de reeds aangehaalde Oriëntatienota. Die voorzag onder meer in het beklemtonen van de alternatieven voor de vrijheidsberovende straf. Hoe ver staat het hiermee? En met de andere onderwerpen van deze nota? De Proeve van Beginselenwet (P.B.W.) van Prof. DUPONT bracht een zinvolle discussie op gang binnen de verschillende personeelsgeledingen van de gevangeniswereld. Er werd een Commissie opgericht die haar werkzaamheden zou (moeten) beëindigen in oktober 1999. Ook dit is na de verkiezingen. Los nog van de inhoud van hetgeen deze Commissie uitwerkt: zal er na halfweg dit jaar nog interesse of aandacht zijn hiervoor? Zal de nieuw samengestelde Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid beluisterd worden?

Er is de dynamiek in het globale justitiedomein en aanverwanten. Het Octopusakkoord werd reeds vernoemd. Hervormingen in de politiestructuren, op het niveau van het Parket, voor de magistratuur algemeen zitten in de pijplijn. Het vorige nummer van Panopticon schonk hier ruime aandacht aan. In zijn beluisterenswaardige Nieuwjaarstoespraak op 4 januari 1999⁴ zegt de Secretaris-generaal van Justitie dat *de Politiek* vroeger geen aandacht had voor de Justitie, maar dat dat de laatste tien jaar zo niet meer is. Hij verwijst hierbij onder andere naar de vele beleidsplannen die ontwikkeld werden sedert 1988. Op vlak van de middelen, stelt hij verder, werden grote inspanningen geleverd. De begroting van Justitie is op tien jaar nagevoeg verdubbeld. Het aantal geïnformatiseerde werkposten werd van een 40 tien jaar geleden opgevoerd tot meer dan 9.800 nu. Ook de personele middelen werden aanzienlijk uitgebreid. Hij besluit dat Justitie nog nooit zoveel middelen gekregen heeft, dat de middelen er nu zijn. '*Politiek heeft zijn werk gedaan. Mensen op het terrein moeten het nu waarmaken*' parafraseert *De Standaard* in de kop van het geciteerde interview.

Het Directoraat-generaal Strafinrichtingen kon zichzelf de laatste jaren ook verheugen over bijkomende middelen. En in de nabije toekomst wordt nog in een verhoging voorzien. Middelen die bijdragen tot een professionalisering, die aanzetten bieden tot een meer effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Is de rol van *de Politiek* uitgespeeld? Is haar werk volbracht? Misschien (voorlopig) wel, indien we 'middelen' eerder op een instrumentele manier bekijken. Is het niet nodig dat de

4. Zie ook *Flash - Info* van het Ministerie van Justitie, januari 1999, nr. 1 en het interview met Secretaris-generaal J. BARET dat hiernaar refereert in *De Standaard*, 19 januari 1999, p. 4.

structuren en de aansturing binnen het departement ook veranderen? Fixeren we ons enkel op het domein van de strafinrichtingen (in het vermelde interview komt vooral de magistratuur aan bod), dan vragen de gevangenisdirecteurs in bepaalde domeinen meer autonomie, zo is gebleken uit een intern onderzoek dat door ondergetekende gevoerd werd. De Directeur-generaal wil 'zijn bedrijf' optimaliseren, nieuwe managementtechnieken en structuren uitbouwen, vaste gegevens zoals de bestaande comptabiliteitsregeling en het personeelsstatuut onderzoeken op hun efficiëntie, toetsen aan hun actuele bruikbaarheid. Dit instrumentarium behoort ook tot de middelen, zij het in de meer brede zin van het woord. Wijzigingen hierin, indien nodig, kunnen niet alleen door de administratie beslist worden. Ze heeft hiervoor de instemming én medewerking van de politieke wereld nodig. Alle actoren moeten zich bewust zijn van de middelen waarover men nu beschikt, en zoeken naar een efficiënte aanwending ervan. Om dit te bereiken en de missie bij de uitwerking te optimaliseren is meer nodig dan pleisters en eerste hulp. Wellicht moet hier en daar geopereerd worden. Anesthesie mag dan hoogstens een middel maar zeker geen doel zijn.

De Secretaris-generaal hoort al te vaak dat iets niet gaat, dat de middelen er niet zijn. Hij hoort nooit of veel te weinig zeggen: 'We gaan erin vliegen'. Binnen het Directoraat-generaal is een zekere bereidheid hiertoe aanwezig. Reorganisatieplannen liggen ter bespreking. Het gaat om discussies of ontwerpen die op het terrein enige ongerustheid met zich meebrengen. Of ideeën die nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn en nog meer rijping moeten krijgen. En communicatielijnen binnen het hoofdbestuur en tussen het hoofdbestuur en de buitendiensten die niet alleen moeten bijgestuurd worden maar ook opgebouwd, omdat die vroeger onbestaande waren en binnen een dynamiek van organisatieverandering broodnodig zijn om voldoende mobilisatie en een goed ontwerp en de implementatie ervan te verkrijgen. Of om zelfs maar in eerste instantie te kijken en te overleggen wat de problemen zijn. Naast het reeds aangehaalde onderzoek waarin reeds enkele aanzetten gegeven worden en dat aan finalisering toe is, tekenen zich nu reeds in de gevangenissen andere uitdagingen af. Regimes worden geconfronteerd met geweld, drugshandel en -gebruik, *racketing*. Het personeel van de Psychosociale diensten (P.S.D.) werd reeds uitgebreid, en zal op korte termijn nog vermeerderd worden. Dit is ook het geval voor het korps penitentiaire beambten. Bejegeningsopdrachten zijn zonder meer belangrijk. Maar veiligheid blijft ook een belangrijke taak. Indien er geen overleg bestaat tussen de P.S.D. en de penitentiaire beambten op lokaal vlak, indien er op niveau van het hoofdbestuur geen integratie gebeurt tussen de afdeling Middelen en Maatregelen, kan rolverwarring verder groeien, worden materiële en veiligheidsaspecten verwaarloosd, of krijgt de bejegeningsopdracht en de inzet voor de reïntegratie van gedetineerden geen of minder kans. Het feit dat deze taken in België meer of minder duidelijk gescheiden zijn, en zeker wat reïntegratie en veiligheid betreft als het ware toegewezen zijn aan afzonderlijke personeelsgroepen, maakt deze opdrachten delicaat. Is er nood aan synchronisatie, aan dwarsverbanden tussen het lokale niveau en het hoofdbestuur, dan dienen ook *passerelles* op lokaal vlak uitgewerkt te worden. Dit alles zou onderdeel moeten uitmaken van een soort *masterplan* waarbij op een periode van vijf jaar, mits overleg met het veld

maar ook met de onontbeerlijke steun van andere actoren van Justitie en de politieke wereld, dringende en dwingende structurele wijzigingen uitgevoerd worden. De beslissing tot V.I.-wijziging is een operatie die vooral door de buitenwereld gestuurd werd. Binnen het Directoraat-generaal zijn minstens even grote wijzigingen aan de orde van de dag. Ontwikkelingen in het gevangeniswezen in het buitenland tonen andere beheersstructuren: verzelfstandiging (wat niets te maken heeft met privé-gevangenissen), agentschappen, ... In ons land zelf krijgen bepaalde overheidsdiensten andere sjablonen. Er kan eventueel gedacht worden aan een aansturingsvorm waarin de Vlaamse Gemeenschap mee betrokken wordt om de haar volwaardig toegewezen opdracht te vervullen.

Wat zal de aandacht zijn voor het Directoraat-generaal Strafinrichtingen nà de verkiezingen? De nieuwe wet op de V.I. is erdoor, en dat is een historisch feit. Heel wat aandacht zal gaan naar de magistratuur en naar de politiesector. In het Octopus-akkoord is zoals reeds gezegd de aandacht voor de strafinrichtingen op zijn minst bescheiden. Toch is de sector van de strafuitvoering, en hier bedoelen we dan vooral de penitenciaire, even(eens) belangrijk, en vormt hij een volwaardige sector. Dit betekent geen onderschatting van of naijver met de andere zusterdomeinen. Het vraagt juist wel om een *ontsluiting* van 'de strafinrichtingen', aansluiting met de belendende sectoren van Justitie en administratieve en politieke wil om nergens de problemen geïsoleerd aan te pakken.

'Zes blinde mannen en een olifant: de eerste voelt de hoektand en denkt dat het een speer is, de tweede betast de zijkant en vindt het een muur, een derde beschrijft de poot als een boom, de vierde denkt dat hij met een slang te maken heeft als hij aan de slurf komt, de vijfde ziet het oor aan voor een waaier en de zesde de staart voor een touw. Alle zes zien ze de gebruiksmogelijkheden van de respectievelijke onderdelen. Tot de olifant begint te bewegen. Hij verstoort het proces op een gruwelijke wijze, waardoor het nog moeilijker wordt om consensus te verkrijgen.'

Er is nood aan samenwerking, onderlinge afstemming, consensus binnen de administratie, maar ook tussen de politieke wereld en de administratie. Om erin te kunnen vliegen moet ook de politiek verder haar werk doen. Er is nood aan een volwaardige erkenning van en aandacht voor de penitenciaire strafuitvoering. Blijvend ! De olifant kan zich overal (terug) in beweging zetten ...

J. VANACKER
1 februari 1999