

altijd verhelderende – praktijklicht te houden. De meer algemene doelstelling van het pilootproject bestond erin de randvoorwaarden voor de inwerkingtreding van deze titel van de basiswet (verder) in kaart te brengen. Het centraal bestuur gaf voor de concrete invulling van het pilootproject weinig of geen uniforme richtlijnen, dit om een zo groot mogelijke variatie aan mogelijke werkwijzen in beeld te krijgen.<sup>3</sup>

Het pilootproject liep tot het najaar van 2009. De kritieken en opmerkingen die eruit naar voor kwamen, waren in essentie de volgende: onvoldoende personeel voor de bijkomende werklust, onduidelijkheid over de vereiste diepgang van het onderzoek en – daarmee samenhangend – over de mogelijke rol van andere actoren dan de maatschappelijke assistent (bv. psycholoog), inefficiënte methodologische verhouding met andere instrumenten zoals het onthaalgesprek en de verslagen in het kader van de externe rechtspositie, ondoorzichtige verhouding met en onduidelijkheid over de rol van externe partners (met name de Gemeenschappen), beperkte continuïteit na overplaatsingen.

Eind 2009 werd daarop beslist het pilootproject ‘detentieplan’ voorlopig af te ronden. Het pilootproject had duidelijk aangetoond dat niet met zin voor realiteit aan de inwerkingtreding van het detentieplan kon gedacht worden, zonder eerst een aantal (door het project verder blootgelegde) randvoorwaarden te verwezenlijken.

Op het ogenblik dat deze bijdrage wordt geschreven, zijn er binnen de centrale penitentiaire administratie verschillende projecten lopende die alle rechtstreeks of onrechtstreeks de verwezenlijking van die randvoorwaarden helpen tot stand brengen. De belangrijkste daarvan zijn: de

geplande oprichting van een ‘dienst interne rechtspositie’ binnen de directie detentiebeheer (vroegere dienst individuele gevallen), die onder meer als taak zal hebben het systematisch inventariseren, analyseren en evalueren van het aanbod aan activiteiten, opleidingen, vormingen en projecten in functie van de classificatie; de lopende BPR (Business Process Re-engineering) binnen de Regie der Gevangenisarbeid, waarbij één van de *deliverables* is: het invoeren van competentieprofielen voor de gedetineerden en een centrale coördinatie van alle aanvragen voor beroepsgerichte opleidingen; de werkzaamheden van de centrale PSD, die – in nauwe samenwerking met de gemeenschappen – een rationaliseringsoperatie doorvoert van de wettelijke taken, waarbij ook reeds rekening wordt gehouden met de toekomstige taak van detentieplanning.

Concluderend kan gesteld worden dat de kamer van de ‘detentieplanning’ nog niet volledig ingericht is, maar dat er wel – deels buiten de kamer – naarstig wordt aan gewerkt.

Xaveer Laureyns\*

## HET CURIEUZE SUCCES VAN JUSTICE REINVESTMENT

De term ‘justice reinvestment’ (JR) duikt de laatste tijd met regelmaat op, voorlopig nog voornamelijk in Angelsaksische landen, maar de ervaring leert dat het niet lang kan duren alvorens een dergelijke trend ook in continentaal Europa wordt opgepikt. Vertrekkende vanuit de stelling dat een gewaarschuwd mens er twee waard is, analyseren we in deze bijdrage de literatuur mbt JR en bekijken we de initiatieven die elders werden genomen, evenals hun resultaten.

*‘Justice Reinvestment is a term coined in the US to describe efforts to use funds spent on imprisoning offenders more productively in these areas through local community based initiatives design-*

3 Zo werd het aan elke deelnemende gevangenis overgelaten om de steekproef van gedetineerden samen te stellen en daarvoor de criteria te kiezen. Gebruikte criteria waren onder meer: begrip van de taal van het gebied waarin de gevangenis is gelegen, wettelijke toestand in het kader van de wet externe rechtspositie, recht op verblijf in België.

\* Attaché-jurist binnen de dienst Juridische en Conceptuele Ondersteuning van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de FOD Justitie.

*ned to tackle the underlying problems which give rise to criminal behaviour'* (Allen, 2007: 5).

Zoals bovenstaand citaat stelt, is JR een strategie waarbij overheids gelden, die normaliter zouden gebruikt worden voor de uitvoering van vrijheidsberovende straffen, worden geheroriënteerd en worden besteed aan lokale initiatieven die factoren van sociale deprivatie, waarvan is aangetoond dat ze crimineel gedrag in de hand werken, aanpakken. De idee is dat de gelden niet enkel worden aangewend voor initiatieven die gericht zijn naar daders, maar dat de investeringen gebruikt worden om de hele gemeenschap te versterken, inclusief het slachtoffer, en daar wordt JR gelinkt met *restorative justice*. Het is een zeer geografische aanpak van criminaliteit, die focust op gebieden waar criminaliteit resulteert in disproportionele overheidsbestedingen. Belangrijk is eveneens dat de gelden niet langer centraal worden beheerd, maar de bevoegdheid worden van lokale overheden, die instaan voor (sociale) dienstverlening. Gevangenen worden in de filosofie van JR voorbehouden als *last resort*, voor gevaarlijke en ernstige misdaadplegers.

### Oorsprong

De idee achter JR ontstaat een tiental jaar geleden in de US, oorspronkelijk binnen het *Open Society Institute*, een New Yorkse denktank die geleid wordt door George Soros, een succesvol belegger die geassocieerd staat als de 29ste rijkste persoon in de wereld. Sindsdien is de idee overgenomen door het *US Council of State Governments Justice Centre* (verder *Justice Centre*), een niet-gouvernementele organisatie die Amerikaanse staten adviseert mbt goed overheidsbestuur<sup>1</sup> (Social Justice Report, 2009). Op dit moment hebben reeds 14 staten in de US hun hulp ingeroepen om deze strategie toe te passen. De idee werd eveneens overgenomen door het *International Centre for Prison Studies*, waar onder leiding van Rob Allen en Vivien Stern een pilootproject werd opgestart in Noordoost Engeland (Allen et al., 2007). Gezien de impact van dit

project echter beperkt blijft tot het formuleren van mogelijke strategieën, blijft de expertise op dit moment voornamelijk een Amerikaanse zaak.

### Achtergrondschets

De idee van JR ontspruit aan een economisch gegeven: de vaststelling in verschillende Amerikaanse staten dat de financiële investeringen die gepaard gaan met een zich steeds uitbreidend vrijheidsberovend systeem, niet langer te dragen / verantwoord zijn, zeker niet in tijden waarin duidelijk wordt aangetoond dat criminaliteitscijfers afnemen (Cadora, 2007). Verder heeft onderzoek ook aangetoond dat:

- De gevangenispopulatie niet representatief is voor de samenleving in het algemeen, maar dat gedetineerden vooral gerecruteerd worden uit gebieden die gekenmerkt worden door meervoudige sociale en economische deprivatie, zoals een gebrek aan tewerkstelling, huisvesting, armoede, drugs- en andere verslavingsproblemen.
- Op basis hiervan hebben geografische criminaliteits *audits* uitgewezen dat een meerderheid van gedetineerden niet enkel uit deze gebieden komt, maar daar na de detentie ook terug naartoe gaat, dit keer met nog meer probleembagage. Zo kwam men tot de vaststelling dat er *one million dollar blocks* zijn, gebieden waar de overheid meer dan een miljoen dollar per jaar spendeert om mensen uit dat gebied op te sluiten.
- Tenslotte wijst onderzoek uit dat een groot deel van de gevangenispopulatie bestaat uit daders wiens vervroegde invrijheidstelling of gemeenschapsgerichte straf is herroepen, dikwijls niet omwille van een nieuw misdrijf, maar omwille van het niet voldoen aan de voorwaarden. Dit toont volgens de onderzoekers aan dat het systeem faalt in zijn taak van het voorbereiden / begeleiden van een goede re-integratie.

Tenslotte is het belangrijk om te weten dat in het Amerikaanse systeem de federale overheid verantwoordelijk is voor de uitvoering van de meerderheid van de straffen, terwijl de sociale dienstverlening voornamelijk ten laste komt van loka-

<sup>1</sup> cf. <http://www.justicecenter.csg.org/> en [www.justicereinvestment.org/](http://www.justicereinvestment.org/)

le overheden. In die zin, zo wordt er geredeneerd, is er voor deze laatste zeer weinig aansporing om te investeren in deze materie ter preventie van (recidive in) criminaliteit.

### Analyse

Het meest opvallende kenmerk van JR is de onweerstaanbare charme die schijnt uit te gaan van het model; in de US gaat de ene na de andere staat overstag, inclusief Texas, dat deel uitmaakt van de als bijzonder repressief bekend staande *Bible Belt*. In de UK werd recentelijk een onderzoek opgestart door de *House of Commons Justice Committee*<sup>2</sup>, en ook in Nieuw Zeeland en Australië hebben politici er de mond van vol. Vooral de aandacht van politici is opmerkelijk, normaliter komt enthousiasme voor penologisch 'progressieve' initiatieven niet uit die hoek. Een belangrijke verklaring ligt waarschijnlijk in het feit dat het hele JR model zich verkoopt als een economisch meer lucratief model om criminaliteit te bestrijden, het distancieert zich ook duidelijk van een *being soft on crime*, aanpak, de drijfveer is immers niet zozeer een meer humane aanpak van daders, maar een goede besteding van overheidsgeld om criminaliteit te beheersen.

*'Justice reinvestment is a model that has as much in common with economics as social policy. Justice reinvestment asks the question: is imprisonment good value for money?'* (Social Justice Report 2009:10).

Hoewel het model in eerste instantie overkomt als de logica zelve, ligt er een behoorlijk technische methodologie aan de basis. Zoals beschreven op de website, bestaat de JR aanpak van het *Justice Centre* uit vier welbepaalde stappen:

1. Maak een geografische analyse van de gevangenispopulatie, breng in kaart welke gebieden oververtegenwoordigd zijn en bereken hoeveel overheidsgeld wordt besteed aan de vrijheidsberoving van mensen in dit gebied. (In de US wordt dit basiswerk uitgevoerd door

het *Justice Mapping Center* onder leiding van Eric Cadora<sup>3</sup>);

2. Analyseer deze *hot spots* om uit te maken waar er gelden kunnen worden bespaard / geheroriënteerd om de publieke veiligheid te bevorderen;
3. Bereken de besparingen en besteedt deze aan de geselecteerde locaties met de meeste noden;
4. Meet de impact aan de hand van hoeveel er bespaard is in de zin van reductie van gevangenisplaatsen, recidive en andere indicatoren van veiligheid en welzijn.

Intrigerend is wel waar het oorspronkelijke geld vandaan komt. De huisvrouw in ons zegt immers dat geld eerst bespaard dient te worden alvorens er van enige *reinvestment* sprake kan zijn. Uit de beschikbare voorbeelden blijkt dat geld wordt uitgespaard door:

- geplande gevangnissen niet te bouwen;
- geplande uitbreiding van gevangenis capaciteit niet te laten doorgaan;
- gevangnissen voor plegers van minder zware feiten te sluiten;
- maar ook door de voorwaardelijke invrijstelling en gemeenschapsgerichte praktijk te herbekijken in die zin dat de reclasseringswerkers (justitieassistenten) meer de rol van steunende begeleider in plaats van straffende controleur krijgen.

Interessant is om aan de hand van de Amerikaanse voorbeelden (zie Cadora, 2007) vast te stellen dat bvb in Orgeon, een van de eerste JR initiatieven, de overheid initieel het bedrag dat ze jaarlijks uitgaf aan het opsluiten van minderjarigen uit die staat, supplementair uitkeerde aan de lokale overheid, maar hen daarbij ook financieel verantwoordelijk stelde voor de financiering van de vrijheidsberovende straffen die nog volgden. Daarentegen kon de lokale overheid beslissen om deze gelden anders te besteden en zo gevangenisstraf te vermijden. Dit initiatief leidde tot een veel geciteerde reductie van 72% in de populatie van gedetineerde minderjarigen. In Connecticut daarentegen, werd het oor-

2 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmjust/94/9403.htm>, zie ook het rapport 'Do better Do less' van de Commission on English Prisons Today, in het leven geroepen door The Howard League of Penal Reform.

3 <http://www.justicemapping.org/home/>

spronkelijke justitiebudget gereduceerd met 30 miljoen dollar en werd 13 miljoen daarvan geherinvesteerd in lokale dienstverlening.

### Bedenkingen

Bovenstaande analyse brengt een aantal uitdagingen voor de implementatie van een JR strategie aan het licht:

- De beschikbaarheid van voldoende en betrouwbare *mapping* data. Bij gebrek aan een gespecialiseerde en gesofisticeerde organisatie als het *Justice Mapping Centre*<sup>4</sup> is het erg moeilijk om betrouwbare data te vinden die in kaart brengen waar daders vandaan komen en waar ze na hun straf terug naartoe zullen gaan.
- In het Amerikaanse model werd eveneens vastgesteld dat de lokale overheden soms niet opgewassen zijn tegen de taak om het gespaarde geld op een constructieve / effectieve manier te besteden aan sociale dienstverlening.
- Uit het voorbeeld van Connecticut blijkt eveneens dat niet altijd het volledige gespaarde budget naar JR initiatieven gaat.
- Tot slot zijn er een aantal ethische bezwaren. In hoeverre kunnen we ons strafrechtelijk beleid laten afhangen van budgettaire factoren? Hoe is een zogenaamde *postcode justice* te verantwoorden, waarbij dezelfde daden verschillend worden aangepakt al naargelang er op die locatie JR initiatieven voorradig zijn?

### Slotom

Ons inziens heeft JR de juiste *marketing* strategie gevonden om zich populair te maken bij politici en misschien zelfs bij het grote publiek. Blijft de bedenking dat het wat de smaak heeft van 'oude wijn in nieuwe zakken'; gevangenisstraf als *ultimum remedium*, investeren in preventie en alternatieven voor de vrijheidsberoving, de onderliggende oorzaken van criminaliteit aanpakken, ... deze thema's beheersen de criminologische literatuur sinds de jaren '80. Feit is dat de huidige verpakking beter aanslaat dan het reductionistische discours, dus het doel heiligt

de middelen? Onze grootste bekommernis is het feit dat we tot nog toe geen volwaardige evaluaties van deze initiatieven hebben kunnen ontdekken. Fenomenen als JR initiatieven en onmiddellijke reducties in de (uitgaven aan) gevangenispopulaties worden vlotjes met elkaar in verband gebracht. Het is natuurlijk niet echt verwonderlijk dat investeren in onderliggende criminogene factoren in plaats van een '*trail'em, nail'em and jail'em*' aanpak vruchten afwerpt, toch blijft het onze vraag hoe investeren in wat ons per definitie lange-termijn factoren van sociale deprivatie lijken die eerder een generatieneel karakter hebben, zo snel significant resultaat kunnen boeken. JR lijkt ons echter een interessante visie, met een authentieke origine, die echter behoed moet worden van een te opportunistische aanwending, met een loutere *bang for your bucks* – waarde voor mijn geld – aanpak.

Hilde Tubex\*

Allen, R. (2007) From Restorative Prisons to Justice Reinvestment. In R. Allen, & V. Stern (eds.), *Justice Reinvestment – A New Approach to Crime and Justice*. International Centre for Prison Studies.

Allen, R., Jallab, K., & Snaith, E. (2007) Justice reinvestment in Gateshead – The story so far. In R. Allen, & V. Stern (eds.), *Justice Reinvestment – A New Approach to Crime and Justice*. International Centre for Prison Studies.

Cadora, E. (2007). Justice reinvestment in the US. In R. Allen, & V. Stern (eds.), *Justice Reinvestment – A New Approach to Crime and Justice*. International Centre for Prison Studies.

Commission on English Prisons Today, *Do Better Do Less: The report of the Commission on English Prisons Today* (2009)

Council of State Governments Justice Centre website: <http://www.justicereinvestment.org/>  
Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner (2010) *Social Justice Report 2009*, Australian Human Rights Commission, Report No. 1, Sydney.

4 Hun nieuwe online *National Justice Atlas* is indrukwekkend en een bezoek waard: National Justice Atlas of Sentencing and Corrections

\* Team Leader Research and Evaluation – Department of Corrective Services, WA, Australia en gastprofessor Vakgroep Criminologie - Vrije Universiteit Brussel