

Zal de tanker van het gevangeniswezen kunnen gekeerd worden?

KRISTEL BEYENS^a

Panopticon, 40 (1), 1-11
© 2019 Maklu | ISSN 0771-1409 | January 2019

- ^a Hoogleraar en voorzitter van de Vakgroep Criminologie en de onderzoeksgroep Crime & Society (CRIS), Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: kristel.beyens@vub.be)

1. INLEIDING

Op 27 januari 2019 stapten 70.000 mensen mee in de grootste klimaatmars ooit in België. Een overweldigende opkomst en een heel dwingende vraag vanuit de bevolking. “*Waar is dat draagvlak? Hier is dat draagvlak*”, werd er gescandeerd.... Het is wellicht geleden van de witte mars voor de slachtoffers van de zaak Dutroux in de zomer van 1996, waar er 100.000 mensen kwamen opdagen, dat zoveel mensen op straat kwamen voor een gezamenlijk doel. De solidariteit met de slachtoffers van Dutroux was groot en deze mars was dan ook een katalysator voor de politiehervorming en heel wat hervormingen bij justitie.

Vandaag wordt er niet betoogd voor een hervorming van het gevangeniswezen, en een dergelijke solidariteit met gedetineerden en gevangenispersoneel zit er niet direct in. Maar ik zie verschillende elementen die duiden op beweging en die hopelijk ook een kleine revolutie in de penitentiaire wereld zullen teweegbrengen. Er wordt gewerkt aan systemische veranderingen, die echter enkel zullen kunnen gerealiseerd worden met de juiste mensen en de juiste mentaliteit. Dat zal niet zonder slag of stoot gebeuren.

2. EEN BELANGWEKKEND WETSONTWERP

Op 31 oktober 2018 diende Minister van Justitie Koen GEENS een wetsontwerp in ‘Betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’ (Doc 54 3351/001, *Parl. St. Kamer*), dat op 29 januari 2019 in een eerste lezing door de Commissie Justitie van de Kamer werd goedgekeurd (GEENS, 2019). Het pakt op een geïntegreerde wijze een aantal lang aanslepende, maar zeer hete hangijzers aan met betrekking tot het personeelsbeleid in de gevangenissen. Het is een stevig onderbouwd voorstel dat gebaseerd is op inzichten uit nationaal en internationaal wetenschappelijk gevangenisonderzoek en is een antwoord op de langdurige en ondertussen openlijke kritieken op laakbare toestanden in de Belgische gevangenissen die herhaaldelijk zijn aangeklaagd door de Raad van Europa. Tegelijk getuigt het wetsontwerp van een sterke voeling met de complexiteit van de dagelijkse Belgische penitentiaire praktijk. Het is een zeer rijk voorstel, dat verschillende onderdelen bevat, waarvan ik er slechts enkele zal aanraken in dit editoriaal. Ik focus me vooral op de aspecten die betrekking hebben op het penitentiair personeel en laat het

voorstel van de oprichting van de penitentiaire beleidsraad, die belast zou worden om actief mee te werken aan de conceptie van het gevangenisbeleid, buiten beschouwing.

Respect voor rechtsregels en voor de te garanderen rechten van gedetineerden, die sinds 2005 wettelijk verankerd zijn in de Basiswet voor het gevangeniswezen, is een belangrijke pijler maar ook doelstelling van het voorstel. In gevangenisonderzoek wordt het belang van het personeel voor het ontwikkelen van een menselijk en leefbaar gevangensklimaat steeds opnieuw onderstreept. Het penitentiaire personeel wordt beschouwd als ‘het kloppende hart’ van de gevangenis. Dit kloppende hart verdient daarom de nodige aandacht en opvolging. Het gedrag en attitudes van bewaarders hebben een sterke impact op het morele en sociale klimaat in de gevangenis, en dus ook op de detentiebeleving van de gedetineerden.

Bij het schrijven van dit editoriaal loopt er een proces tegen 22 ‘cipiers’ van de gevangenis van Vorst voor opzettelijke slagen en verwondingen, pesten van gedetineerden, intimidatie en valsheid in geschrifte, nl. het vervalsen van rapporten om hun wangedrag te verbergen (De Keyser, 2019). Alle betrokkenen ontkennen de beschuldigingen waarvoor reeds sinds 2014 een gerechtelijk onderzoek startte. Ze zouden bekend staan als de ‘SS’ers’ van de gevangenis van Vorst, en gedetineerden uitschelden, vernederen en provoceren zou tot hun dagelijkse bezigheden behoren. Ze zouden geregeld de elektriciteit afgesloten hebben in de cellen, de kraan dicht gedraaid terwijl de gedetineerden douchten en zelfs weddenschappen hebben afgesloten over het aantal gevangenen dat ze op één dag naar de isoleercel zouden kunnen brengen. Het is goed dat dergelijk gedrag wordt aangeklaagd, maar het is slechts één, weliswaar zeer extreem voorbeeld van wat er in de gevangenissen allemaal kan mislopen. Een ander voorbeeld, dat sprekend is voor hoe nalatigheden kunnen leiden tot institutioneel geweld, is de recente zaak van Dave V, die door zelfmoord in zijn cel in de gevangenis van Turnhout overleed, ondanks het feit dat zijn verhoogd risico op suïcide bekend was bij het personeel, gezien hij onder bijzondere bewaking stond. Uit het dossier blijkt dat de controle, die normaal gezien elke 15 minuten moest plaatsgrijpen, ernstig faalde en dat hij in de nacht van zijn overlijden in zijn cel slechts zes keer werd gecontroleerd tussen 22:00 en 6:00. De beklaagden gaven tijdens het onderzoek toe dat ze wel pointeerden, waardoor de controle officieel geregistreerd werd, maar dat ze deden alsof (Leestmans, 2018). Los van de vraag of een correcte controle de zelfmoord had kunnen vermijden, wijst dit op onverantwoordelijk en nalatig gedrag. Deze voorbeelden illustreren hoe kwetsbaar en afhankelijk gedetineerden zijn van het personeel dat hen moet bewaken maar ook, en vooral, voor hen moet zorgen. De jaarlijkse verslagen van de Commissies van Toezicht van de gevangenissen geven eveneens meer inzicht in de kleine en ernstigere vormen van pesterijen en machtsmisbruik in de gevangenissen.¹

Het feit dat het wetsontwerp een mechanisme van interne inspectie wenst op te richten, met als doel *“een cultuur van verantwoording en zelfevaluatie”* (p. 4, Wetsontwerp) te bevorderen in de penitentiaire administratie krijgt in het licht van bovenstaande incidenten een bijzonder acute betekenis. Het is de expliciete doelstelling van de minister om niet langer alleen te functioneren vanuit een reactie en verdediging op kritieken van externe toezichtsorganen, maar via interne inspectie aan preventie te werken.

1 Deze jaarverslagen kunnen geraadpleegd worden op <https://www.ctrg-ccsp.be/nl/commissions/1050/46>.

3. OPLEIDING VAN PENITENTIAIRE BEAMBTEN

Opleiding van het personeel is een belangrijke hefboom voor visieontwikkeling in een organisatie. De oprichting van een penitentiaire opleidingsdienst die de opleidingsprogramma's voor haar personeelsleden moet uniformiseren sluit hier op aan. Er zal niet alleen gesleuteld worden aan de basisopleiding voor alle personeelsleden, maar er zal tevens geïnvesteerd worden in voortgezette beroepsopleidingen en opleidingen die eigen zijn aan elke functie van de penitentiaire administratie, en die focussen op communicatieve en relationele vaardigheden, aangepast aan het werken in een gevangenis. Ik lees ook, en dat is uiteraard cruciaal, dat de overheid 'verplicht' zal worden de opleidingen daadwerkelijk te organiseren én dat men de gelegenheid zal moeten creëren om de betrokkenen de kans te geven om de opleiding te volgen.

Er is reeds heel wat *know how* aanwezig in het gevangeniswezen en in de huidige opleiding, dus er moet zeker niet van nul begonnen worden. Investing in communicatievaardigheden, interculturele en geweldloze communicatie (praten is het machtigste middel voor de Penitentiaire Bewakingsassistent (PBA)), het informeren over de rechten en plichten van gedetineerden, zijn alle belangwekkende thema's die aan bod moeten kunnen komen tijdens de opleiding.

Maar toch... Uit een ongepubliceerd doctoraatsonderzoek bij penitentiaire beampten in Ierland (GARRIHY, 2018), waarbij de onderzoeker langdurig etnografisch onderzoek verricht heeft naar de beroeps cultuur bij penitentiaire beampten, blijkt dat de opleiding door de penitentiaire beampten (PB)² niet alleen als ontoereikend wordt beschouwd, maar dat de werkvloer de primaire bron van training, socialisering en enculturatie is. De interactie met de *peers*, de collega's en de cultuur in de gevangenis hebben meer invloed op de nieuwkomers dan de officiële opleiding. Verder blijkt dat de socialisering op de werkvloer door de *peers* niet altijd in dezelfde lijn ligt van wat er op de penitentiaire schoolbanken wordt aangeboden. *Peers* hebben dus een zeer grote impact op de mentaliteit en de invulling van wat er wordt verstaan onder professioneel werken in de gevangenis. Blijkt ook dat er op de werkvloer in het algemeen een afwijzende houding leeft t.a.v. theorie en 'kamerwijsheid'. De opleidingen moeten dus geaccepteerd worden en het zal kwestie zijn om de juiste toon te vinden, opdat de basisopleiding en de permanente opleiding voldoende legitimiteit en interesse zullen krijgen bij de cursisten.

4. HET WERK VAN DE PENITENTIAIRE BEAMBTE EN HUN BEROEPS CULTUUR

Bij *jailcraft*, of de ambacht van het detineren van mensen, is het opbouwen van *rapport* met de gedetineerden van vitaal belang om de orde te bewaren en de medewerking van de gedetineerden te verkrijgen (GARRIHY, 2018). Een 'goede' dag in de gevangenis is voor een PBA een dag waar er geen incidenten gebeuren. Tegelijk is *peacekeeping* voor heel wat PB's een aspect van hun werk dat vaak te weinig erkend wordt (LIEBLING et al., 1999).

Wat ook vaak onderbelicht blijft is het 'emotionele werk' dat gepaard gaat met *jailcraft*. PBA's moeten leren professioneel omgaan met verbale beledigingen en bedreigingen van gedetineerden. In Ierland is *emotional labour* zelfs een officieel onderdeel van de jobomschrijving, waarin staat dat de penitentiaire beampte kalmte, vertrouwen en zelfzekerheid moet uitstralen. Uit GARRIHY's studie (2018) blijkt echter dat PBA's onvoldoende zijn voorbereid op

2 Voor de vlotte leesbaarheid worden in deze tekst de termen penitentiaire beampte (PB) en penitentiair bewakingsassistent (PBA) door elkaar gebruikt.

de emotionele aspecten van hun werk. Hij stelt verder vast dat de emotionele temperatuur van de werkomgeving van de PBA doordrongen is van drie belangrijke dimensies van *burn out*, zijnde emotionele uitputting, cynisme en gevoelens van ineffectiviteit. De beroeps-cultuur van de Ierse PBA's, waarbij een respondent de emotionele afstomping samenvat als *"same shit, different day"*, wordt gekenmerkt door een atmosfeer van lethargie, negativisme en lage moraal. Ook het feit dat de PBA's vinden dat alles in functie staat van de gedetineerden en dat het personeel op de tweede plaats komt, klinkt bekend en wordt bevestigd door Belgisch onderzoek van (TOURNEL, 2015).³ De onderzoeken rapporteren nog gelijkaardige bevindingen, zoals dat penitentiaire beambten zich vaak ondergewaardeerd voelen door de samenleving, academici, de media, de gedetineerden en hun oversten, wat een impact heeft op de beroeps-cultuur. Verder moeten PB's vandaag in België werken in een context die gekenmerkt wordt door verandering en conflictueuze doelstellingen, waarin ze zichzelf niet altijd kunnen terugvinden.

TOURNEL (2015: 24) vat de dilemma's die inherent zijn aan het hedendaagse werk in de gevangenis en die het werk van de PB bijzonder uitdagend maken samen als volgt:

- *"Het vinden van een balans tussen passieve beveiliging en informele sociale interacties (cf. dynamische veiligheid van COYLE, 2005), of tussen bewaring, zorg, orde en rechtvaardigheid (MORGAN, 1992; 1994; 1997);*
- *De contradictie tussen enerzijds de toename van activiteiten aangeboden in de gevangenis (in België aangeboden door de Gemeenschappen) ten gevolge van een toegenomen focus op humane detentie en re-integratie van daders, en anderzijds de vraag naar meer controle en passieve beveiligingsmaatregelen;*
- *De toegenomen erkenning van de fundamentele rechten van gedetineerden en de daaruit voortvloeiende juridisering van het gevangenisleven enerzijds en de afnemende discretionaire macht van de bewaarders (door hen vaak als een aantasting van hun status en macht ervaren) anderzijds."*

Als daar de steeds toenemende diversiteit in de gevangenispopulatie aan toegevoegd wordt, waardoor 130 nationaliteiten moeten 'samen' leven, de vergrijzing van de gevangenisbevolking, de stijgende aanwezigheid van gedetineerden met psychiatrische of gedragsproblemen, het fenomeen van de radicalisering, etc., worden de dagelijkse uitdagingen wel groot. Er is heel veel ellende in de gevangenis waaraan de PBA's elke dag opnieuw het hoofd moeten bieden. Dit vereist een professionalisering en opleiding van het personeel die vandaag de dag ontoereikend is en waar dit wetsontwerp hopelijk een antwoord op biedt. Tegelijk is enige terughoudendheid over het effect van de opleiding op zijn plaats, gezien de sterke invloed van de beroeps-cultuur, die de opleiding en de officiële doelstellingen van de organisatie, nl. het aanbieden van een humane detentie in een efficiënt gevangenisbeleid, waar re-integratie en herstel voorop staan (FOD Justitie, 2018), kan doorkruisen.

Als we kijken naar hoe deze doelstellingen zich verhouden tot de praktijk zou ik durven gewagen van een *'governmentality gap'* tussen deze officiële doelstellingen en de beroeps-cultuur van de PBA's. Hoewel TOURNEL (2015) verschillende beroeps-culturen in verschillende vleugels in eenzelfde gevangenis heeft vastgesteld, beschrijft zij, evenals GARRIHY (2018), maar voor haar ook andere gevangenisonderzoekers, een sterke wij-zij gerichte cultuur, gekenmerkt door negatieve attitudes ten opzichte van gedetineerden, directieleden en buitenstaanders; een vooringenomenheid met veiligheid; solidariteit onder collega's; achterdocht, cynisme, racisme, conservatisme, machismo en een sterke punitieve ingesteldheid. Het wij-zij denken is inherent aan het proces van de identiteitsconstructie van PBA's en steunt

3 Voor een samenvatting van het onderzoek, zie TOURNEL, SNACKEN & JEHAES (2017).

op solidariteit en de exclusie van andersdenkenden binnen de eigen groep. Verder blijkt hoezeer PB's gericht zijn op veiligheid: ze leggen voortdurend de nadruk op het gevaar dat gedetineerden kunnen vormen. De afstandelijkheid ten opzichte van gedetineerden uit zich in het gedrag van PBA's, maar ook in hun taalgebruik, waarbij ze gedetineerden depersonaliseren in conversaties tussen collega's. PBAs hebben volgens TOURNEL (2015) een hekel aan de Basiswet, die ze als 'pro-gedetineerden' ervaren, en die volgens hen te veel papierwerk met zich meebrengt.

TOURNEL verklaart deze negatieve basishouding en die sterke wij-zij cultuur als een vorm van *coping* gedrag met de moeilijkheden die de job met zich meebrengt en gewaagt zelfs van een vorm van detentieschade voor PBA's. GARRIHY zoekt een verklaring via het concept van gevangeniswerk als '*dirty work*', nl. werk dat fysisch, psychologisch, sociaal en moreel 'besmet' (*taint*) is door de samenleving. De moeilijkheid van de job wordt gecultiveerd in sterke verhalen (GARRIHY heeft het over '*war stories*') en de beroeps cultuur versterkt hun ervaring van 'anders zijn', wat de nood aan interne solidariteit versterkt. Zowel GARRIHY als TOURNEL stellen vast dat het verklikken van collega's en klokkenluiders niet worden geduld. PBA's die dit wel doen of die zich niet houden aan de ongeschreven regels van de beroeps cultuur, worden buitengesloten, er wordt over hen geroddeld en er wordt hen geen vertrouwelijke informatie meer toevertrouwd, wat echter essentieel is om de job goed te kunnen uitoefenen. De interne solidariteit werkt dus tegelijkertijd erg uitsluitend voor zij die zich anders gedragen of er andere visies op na houden.

Dit alles illustreert de macht van de beroeps cultuur op het dagelijkse beheer van een gevangenis en kan een grote hindernis vormen bij het doorvoeren van veranderingen.

GARRIHY (2018) ziet het hoge absentisme als een vorm van verzet en *coping* strategie. Ook in België is het absentisme hoog in de gevangenissen en tijdens gesprekken met gevangenisdirecteurs blijkt dat zij dat absentisme soms ervaren als een chantagemiddel. Het wetsontwerp wil het absentisme bestrijden door de mogelijkheid van toekenning van bepaalde verloven en andere afwezigheden mee te laten bepalen door het belang van de dienst en het (verder) prestatieafhankelijk maken van sommige toelagen. De memorie van toelichting stelt dat het actuele verloningsbeleid onvoldoende performant is, omdat het spanningsveld qua verloning tussen wel of niet presteren quasi onbestaande is.

Vandaag hebben gevangenisdirecties geen impact op de aanwervingen en samenstelling van hun personeelsbestand. Ze beschikken over weinig of geen sanctioneringsmiddelen in geval van wangedrag ten aanzien van gedetineerden door het personeel. Het wetsvoorstel introduceert daarom een vorm van extern toezicht door onafhankelijke inspecteurs en creëert de mogelijkheid voor de administratie om maatregelen te nemen ten aanzien van personeelsleden die door hun handelen de integriteit van derden in gevaar brengt. Dit is een stap in de goede richting want mistoestanden moeten snel aangepakt kunnen worden. Tegelijk ben ik ben verheugd om te lezen dat er ook gewerkt zal worden aan een betere rekrutering en selectieprocedure van het penitentiair personeel, waar rekening zal worden gehouden met de 'moraliteit' of liever de mentaliteit en persoonlijkheid van de kandidaat.

5. GEGARANDEERDE DIENSTVERLENING

Opvallend verder is Hoofdstuk II van Titel III van het wetsontwerp dat de principes beschrijft die aan de grondslag moeten liggen van het handelen van het penitentiair personeel, met

een deontologisch kader als sleutelement. Het onderdeel in het ontwerp dat in de media en vanuit de vakbonden de meeste aandacht trekt, maar eigenlijk een logisch en noodzakelijk onderdeel is van een bredere visie op een performant en integer personeelsbeleid, is het principe van *“de noodzaak om in alle omstandigheden de uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire administratie te waarborgen”* (p. 4). Zeer concreet gaat dit over de invoering van een minimale, of liever, gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen.

Het is inderdaad een oud zeer dat deze minimale dienstverlening nog steeds niet is ingevoerd in ons land, ondanks de vele kritieken die hierop zijn geuit vanuit verschillende hoeken, niet in het minst vanuit De Raad van Europa bij monde van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering (CPT). Het CPT uit al gedurende twaalf jaar voortdurend haar grote bezorgdheid over de ernstige en onaanvaardbare consequenties die collectieve acties door gevangenispersoneel kunnen hebben op de leefomstandigheden, de gezondheid en de veiligheid van gedetineerden. Sedert haar bezoek aan België in 2003, en bij herhaling in 2005, 2010 en 2013, zet het CPT de Belgische regering onder druk om een gegarandeerde dienstverlening door het bewakingspersoneel tijdens stakingen wettelijk te waarborgen. Dit in combinatie met het feit dat staken in ons land een regelmatig gebruikt middel is om problemen aan te klagen of proberen op te lossen, maakt dit een nog meer prangende kwestie. Aangezien de gegarandeerde dienstverlening expliciet als doelstelling is opgenomen in het federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014 (p. 123) is dit wetsontwerp daar dus de uitvoering van. Na een ad-hoc bezoek in mei 2016, naar aanleiding van de zeer langdurige stakingen in de Waalse en Brusselse gevangenissen, en een periodiek bezoek in 2017, publiceerde het CPT op 13 juli 2017 een publieke verklaring (CPT, 2017), wat kan beschouwd worden als een publieke desavouering van ons land. Tijdens de ondertussen legendarische staking in 2016 werden gedurende bijna twee maanden lang penitentiaire beampten, administratief medewerkers en zorgmedewerkers de toegang tot de gevangenis ontzegd. De hulp van de politie moest worden ingeroepen en het was ook de eerste keer in de geschiedenis dat de Belgische autoriteiten gedwongen werden om bijstand van het leger in te roepen om de veiligheid in de gevangenissen te waarborgen. Dit betekent niet alleen dat het werk in de gevangenis moest worden vervuld door personen die hiervoor niet zijn opgeleid en die niet vertrouwd zijn met de werking van een gevangenis, maar ook dat zij onttrokken worden aan hun eigen diensten.

Incidenten tijdens stakingen hebben in het verleden al tot het overlijden van gedetineerden geleid. Zo ook overleed op 17 mei 2016 een geïnterneerde nadat hij op een gewelddadige manier was aangevallen door een medege-detineerde in de psychiatrische afdeling van de gevangenis van Lantin. Dit roept, wederom, vragen op bij het CPT over de buitensporige risico's die dergelijke sociale acties met zich meebrengen.

Het staat buiten kijf dat de moeilijke omstandigheden waarin het bewakingspersoneel moet werken niet onderschat mogen worden (zie hoger punt 4) en dat de vragen van het personeel ernstig moeten genomen worden. Maar dit verantwoordt niet de macht die ze nu hebben om detentieregimes, die verankerd zijn in de Basiswet voor het gevangeniswezen van 2005, frontaal met de voeten te treden, niet alleen tijdens stakingen trouwens. We hebben in het verleden moeten vaststellen dat ook los van stakingen, medewerkers van de Vlaamse gemeenschap hun aanbod niet kunnen uitrollen, omwille van personeelsgebrek bij de PBA's, waardoor er werd beslist om bewegingen van gedetineerden zoveel mogelijk terug te dringen. Principes van beperking van detentieschade, normalisering en re-integratie worden onder dergelijke omstandigheden loze begrippen.

Artikel 17 van het wetsontwerp voorziet dat er gedurende de gehele duur van de staking een aantal basisvoorzieningen, zoals maaltijden en hygiënische verzorging, moeten worden verzekerd. Elke gevangenis moet vooraf een raming opstellen van het aantal personeelsleden dat moet aanwezig zijn om de gegarandeerde dienstverlening te voorzien. Het is opvallend dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen stakingen tot en met, en meer dan twee dagen (zie ook DAEMS, 2018).⁴ Enkel bij stakingen van meer dan twee dagen kunnen, als er zich onvoldoende vrijwilligers zouden aanbieden, bijkomende personeelsleden aangewezen worden om de dienstverlening te garanderen (artikel 16, paragraaf 2). In geval van meer dan twee dagen staking moeten er minstens twee douches per week worden voorzien, medische zorgen worden gegarandeerd en een wandeling van minstens een uur, moeten er mogelijkheden voor contact met de buitenwereld zijn, en moeten de rechten van de verdediging kunnen worden uitgeoefend, consulaire vertegenwoordigers moeten een bezoek kunnen brengen evenals een godsdienstige vertegenwoordiger. In een amendement dat werd ingediend op 22 januari 2019 wordt voorgesteld dat ook gedetineerdenvervoer en internationale inspecties moeten kunnen blijven gewaarborgd. Wat echter ontbreekt in het lijstje zijn de hulp- en dienstverleners van de gemeenschappen die voorzien in culturele activiteiten, sport, educatie en andere diensten in het kader van de re-integratie. Hierdoor wordt een inbreuk gepleegd op het recht op voorbereiding van re-integratie, wat een wettelijke doelstelling is van de detentie in het kader van de beperking van de detentieschade. Verder wordt er evenmin een woord gerept over in welke mate de psychosociale diensten hun werk moeten kunnen voortzetten.

6. MEER DAN EEN HALF MILJOEN OPENSTAANDE VERLOFDAGEN ... HOE GAAN WE DIE TERUGVERDIENEN?

Vanuit het perspectief van de gedetineerden is de invoering van de gegarandeerde dienstverlening een evidentie en een absolute noodzaak. Bij de bespreking van het wetsontwerp in de Kamercommissie Justitie op 28 november 2018 werden ook heel wat vertegenwoordigers van de betrokken beroepsgroepen uitgenodigd om hun visie op het wetsontwerp te geven, waaronder vertegenwoordigers van de vakbonden en van de politie (Doc 54 3351/000, *Parl. St. Kamer*)⁵. Deze hoorzitting maakt duidelijk dat deze kwestie geen ‘of – of’ verhaal is, maar een ‘en – en’ verhaal, en dat het cruciaal is om ook rekening te houden met de verzuchtingen van het personeel. Uit de commentaren blijkt dat zij dit ontwerp ervaren als vooral gericht op meer toezicht, zonder dat hier ook meer zorg voor hen en verbetering van hun werkomstandigheden aan verbonden worden. Ook de algemene pijnpunten van het gevangeniswezen worden nog eens in de verf gezet. Voor de vakbonden betekent het invoeren van de gegarandeerde dienstverlening een aanfluiting van hun stakingsrecht en zij wijzen erop dat dit op zich geen fundamentele oplossing zal bieden voor de slechte werkomstandigheden en de ontevredenheid van het personeel, wat leidt tot het hoge absentisme. De vertegenwoordigers van de vakbonden wijzen op de agressie waarmee het personeel dagelijks wordt geconfronteerd en de chronische overbevolking, die maakt dat in veel gevangenis-zen zelfs in normale omstandigheden de basisdiensten niet kunnen worden gegarandeerd. Dit stemt tot nadenken en wijst erop welke lange weg er nog moet afgelegd worden. Gino Hoppe, algemeen secretaris van het ACOD, stelt dat er de laatste jaren nooit meer gestaakt is voor meer loon, maar wel voor recht op verlof, op sociaal leven en op een normale combinatie van werk en privéleven. Het niet kunnen opnemen van de verlofdagen is een van de be-

4 DAEMS (2018) maakt eveneens een interessante analyse over de mate waaraan het wetsontwerp de Europese toets zal doorstaan.

5 Bij het beëindigen van dit editoriaal was dit stuk nog niet gepubliceerd op de website van De Kamer.

langrijkste klachten van de vakbonden. Er wordt herhaaldelijk op gewezen dat alles samen nog meer dan een half miljoen verlofdagen open staan. De vertegenwoordiger van het ACV, Filip Dudal, heeft berekend dat dit neerkomt op gemiddeld 66 verlofdagen per personeelslid (op basis van 540.000 niet-opgenomen verlofdagen). Dat is een vicieuze cirkel. Mensen met een massa aan openstaande verlofdagen vertrekken jaren vroeger met pensioen, zonder dat zij worden vervangen, wat het resterende personeel dan weer verhindert om onder normale omstandigheden hun werk te doen. Er wordt eveneens op gewezen dat twee jaar geleden beslist werd om het personeelstekort in het gevangeniswezen bijkomend aan te pakken, maar dat er ook een personeelsbesparing van jaarlijks twee percent gedurende twee jaar werd opgelegd, waardoor het personeelsbestand de laatste jaren niet gewijzigd is, ondanks de bijkomende gevangenschappen die er zijn gebouwd. Het tekort aan personeelsleden zou vandaag oplopen tot 230 VTE's. Men vindt dat de overheid haar engagementen niet heeft nageleefd. De niet-invulling van de generationaliseerde kaders wordt trouwens bevestigd in het jaarverslag van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (FOD Justitie, 2018).

Ook de beslissing indertijd bij de bespreking van de Basiswet in het parlement, om het voorgestelde systeem van één man één cel niet te aanvaarden wordt gelaakt, want dit heeft ervoor gezorgd dat het vermijden van de overbevolking niet structureel kan worden afgedwongen. Ook kledij is al twee decennia een pijnpunt. Filip Dudal vraagt zich luidop af of het normaal is dat tussen de maatneming en de levering van een broek zeven jaar zit, terwijl het personeel wel verplicht is om een uniform te dragen. Er zouden al twee jaar geen schoenen meer worden geleverd...

De vakbonden zouden zelf voor zes maanden opleiding hebben geijverd, maar deze is teruggebracht tot drie maanden.

7. WAAR MOET DIT HEEN?

Het is belangrijk om te onderstrepen dat de invoering van de gegarandeerde dienstverlening past in een bredere hervorming van het statuut en de opleiding van het personeel. Terecht wordt er gepleit voor voldoende middelen om de hervormingen te realiseren. Het gevangeniswezen staat vandaag voor grote uitdagingen en een verandering in visie van hoe een detentieregime moet vorm krijgen, een visie die wettelijk verankerd is in de Basiswet voor het gevangeniswezen, maar die nog altijd niet volledig in uitvoering is. Er worden gevangenschappen bijgebouwd, transitiehuizen gecreëerd en het is althans de bedoeling dat in deze nieuwe gevangenschappen of detentiehuisen ruimte zal zijn voor het werken in kleinere leefgroepen en het ontwikkelen van een regime waar de rol van het penitentiair personeel niet louter beperkt wordt tot een bewakende functie. Het inzicht groeit dat ook in een gesloten gevangenis een open deur regime mogelijk en positief is. Dit wordt al toegepast in verschillende gevangenschappen in België, zoals o.a. vandaag in Vorst, waar het zelfs een antwoord was op de onmenselijke leefsituatie op een vleugel zonder stromend water op cel. De toekomstige PBA moet eerder een coachende en begeleidende functie krijgen. Dit is geen evidente overgang, die op een begeleide manier moet gebeuren. Er zal moeten geïnvesteerd worden in andere competenties van het personeel en dit zal dan via de opleiding moeten gebeuren. Er is dus nood aan een ander profiel van PBA, of minstens aan meer inhoudelijke diversificatie binnen de personeelsgeledingen. Een van de belangrijkste bevindingen uit onze studie in de Penitentiaire Inrichting (PI) Tilburg, waar Belgische gedetineerden werden opgesloten tussen 2010 en 2016, maar met Nederlands personeel (BEYENS & BOONE, 2013) was dat de meeste gedetineerden over het algemeen erg positief waren over het Nederlandse personeel. De Penitentiaire Inrichtingswerkers (PIW) bejegenden hen op een vriendelijkere, responsievere en respectvollere manier dan wat men in de meeste Belgische gevangenschappen

gewoon was. In de Nederlandse gevangenissen wordt er niet gestaakt, maar is er constant overleg met de vertegenwoordigers van de verschillende personeelsgeledingen. Er is ook geen overbevolking in de Nederlandse gevangenissen en er is een onderscheid tussen het personeel dat instaat voor beveiligingsfuncties en voor de dagelijkse omgang met de gedetineerden. De PIW'ers, zoals ze in de wandelgangen worden genoemd, hebben een sociale opleiding of achtergrond, wat al een eerste verschil is met de vereiste van een diploma hoger secundair onderwijs in België. We hebben tijdens deze studie ook vastgesteld dat de zorg voor het personeel vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen veel meer aanwezig is en dat er een meer 'opgeruimde' werksfeer heerst, zoals een Belgisch directielid daar indertijd opmerkte. Dus het is kwestie om niet alleen meer toezicht te creëren, maar dit moet gecombineerd worden met meer positieve aandacht en zorg voor het personeel, waardoor het personeel zich meer gewaardeerd voelt, zowel door de overheid als door het management, en waardoor het wij-zij denken kan worden doorbroken.

8. EEN NIEUWE WIND IN HET GEVANGENISWEZEN?

Een systeem verander je niet alleen met wetten en wat meer of minder van het ene of het andere. Fundamenteel voor verandering zijn een duidelijke visie, een coherente toepassing van het beleid en werken aan een positieve beroeps cultuur. Het wetsontwerp is daarom slechts een eerste maar belangrijke stap. Maar het kan ook een momentum zijn voor zij die verandering willen realiseren. In een interview in de Juristenkrant met Rudy Van De Voorde, directeur-generaal van het gevangeniswezen sinds oktober 2018, lees ik een grote wil om te werken aan een positief leef- en werkklimaat in de gevangenis (LEESTMANS, 2019). Van De Voorde pleit voor het Nederlandse model waarbij de opsplitsing wordt gemaakt tussen de zogenaamde 'koude' en 'warme' bewaking (cf. PI Tilburg), en waar er binnen een veilige omgeving meer ruimte is voor menselijke verhoudingen en interacties. Hij stelt dat het door elkaar lopen van bewakings-, begeleidings- en technische of logistieke opdrachten voorbijgestreefd is, en dat er moet geïnvesteerd worden in de verdere professionalisering van de verschillende opdrachten, wat zich moet vertalen in functiedifferentiatie. Hij wil ook de gevangenisdeuren in de gevangenis zo veel mogelijk openzetten en ziet, in navolging van het concept dynamische veiligheid, interactie met gedetineerden als instrument van veiligheid. Hij is tegen het afschaffen van activiteiten voor gedetineerden bij personeelstekorten, omdat hij zich realiseert dat deze net bijdragen tot de orde, rust en veiligheid in de gevangenis. Hij ziet als prioritaire opdracht van het gevangeniswezen het begeleiden van gedetineerden in veilige omstandigheden en het aanbieden van een zinvolle detentie. Hij wil zich laten inspireren door de forensisch psychiatrische centra, waar veiligheid is geïncorporeerd in een zorgmodel. Hij ziet dus weinig heil in het primaat van het veiligheidsdenken, dat volgens hem vooral immobiliserend werkt. Het is ontegensprekelijk zo dat de gesloten context van het merendeel van de gevangenissen vandaag, waar gedetineerden op elkaar worden gestapeld zonder veel zinvolle activiteiten een toxische mix van elementen is, waarvan nu reeds voldoende is aangetoond dat dit niet echt goed werkt, noch voor de gedetineerden, noch voor het personeel. Dus zal er ook echt moeten gewerkt worden aan een radicale wijziging van hoe het gevangeniswezen vandaag is georganiseerd. Dat het ook anders kan, ook in Belgische context, wordt aangetoond door het onderzoek van De KEYSER & VANHOUCHE (2019) in het kleinschalige (capaciteit van 55 plaatsen) Penitentiaire Landbouwcentrum te Ruiselede. Zowel gedetineerden als personeel zijn positief over elkaar en over de wijze waarop er wordt samen gewerkt in de boerderij. De resultaten van dit exploratief onderzoek vormen dus een hemelsbreed verschil met de bevindingen van TOURNEL (2015). Ze stellen vast dat er sprake is van vertrouwen tijdens het samenwerken op de boerderij, gede-

tineerden voelen zich respectvol en humaan behandeld. Dynamische veiligheid is de basis van de samenwerking en PBA's rapporteren een grote jobtevredenheid en jobfierheid. De context van kleinschaligheid, het aanbieden van constructieve activiteiten en het contact met de natuur en dieren zijn belangrijke verklaringen voor deze situatie. Het valt te hopen dat de beweging naar een radicaal anders detentieproject, dat nu voorzichtig wordt ingezet met de transitiehuizen, en dat al een paar jaren wordt bepleit door de VZW De Huizen onder de bezieling van gevangenisdirecteur Hans CLAUS⁶ in de toekomst een leidend model kan zijn voor de gevangnissen van de toekomst.

Tot slot, en dat stemt eveneens hoopvol, wil Van De Voorde ook weg uit wat hij de “*permanente conflictmodus*” noemt, “*waarbij alles zich heel snel vertaalt in een sociaal conflict*”. Van De Voorde geeft in het interview toe dat “*de sociale relaties in het gevangeniswezen inderdaad gedegenereerd zijn in machtsrelaties in plaats van wederzijds respect en gezag*”. Hij ziet te veel ‘meerderheid versus oppositie’-gedrag en stelt dat de meerderheid, de overheid in de eerste plaats, de verantwoordelijkheid draagt om het zo ver te hebben laten komen. Hij heeft oog voor de moeilijke opdracht van de PBA's en wil daarom hun jobinvulling herdenken in de logica van warme versus koude bewaking en hij wil die functies beter valoriseren die focussen op intensieve contacten met gedetineerden. Deze verandering zal een andere maar noodzakelijke *mindset* vragen bij alle partijen. Anders zal de invoering van de minimale dienstverlening slechts symptoombestrijding zijn.

Binnen een paar jaar zullen we dus zien of de tanker van het gevangeniswezen echt keerbaar is en of het mogelijk is om de neuzen in dezelfde richting te krijgen.

1 februari 2019

REFERENTIES

- BEYENS, K., BOONE, M., LIEFAARD, T., KOX, M., VANHOUCHE, A.-S., & VAN DER POEL, S. (2013). *Zeg maar Henk tegen de chef. Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PI Tilburg*. Boom: Lemma Uitgevers.
- BEYENS, K., CLAUS, H., & NAESSENS, L. (2014). Meer van hetzelfde: is dat wel een goed idee? *Panopticon*, 35(3), 213-218.
- CLAUS, H., BEYENS, K., DE MEYER, R., GRYSON, M., NAESSENS, L., & Liga voor Mensenrechten (2013). *Huizen. Naar een duurzame penitentiare aanpak*. Brussel: ASP.
- COYLE, A. (2005). *Understanding prisons: key issues in policy and practice*. Maidenhead: Open University Press.
- DAEMS, T. (2018). Zef maar Jef tegen de chef: een blauwdruk voor de gevangnissen van de toekomst. *De Juristenkrant*, 378, 11-11.
- DE KEYSER, A.-S. (2019, 22 januari 2019). SS'ers' van Vorst staan terecht voor sadistische praktijkken. Cipers riskeren vijf jaar cel. *De Standaard*.
- DE KEYSER, C., & VANHOUCHE, A.-S. (2019). Gevangenisboerderij of boerderijgevangenis? Een exploratief onderzoek naar de ervaringen van gedetineerden en personeel in het Penitentiair Landbouwcentrum Ruiselede. *Fatik*, te verschijnen.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). (2017). *Public statement concerning Belgium*. CPT/Inf (2017) 18. Brussel: Raad van Europa. Verkregen op 2 februari 2019, via <https://rm.coe.int/pdf%20/1680731786>.

6 Voor meer informatie zie <http://www.dehuizen.be/nl/home> en CLAUS et al. (2013) en BEYENS et al. (2014).

- FOD Justitie. (2018). *Jaarverslag 2017. Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen*. Brussel: FOD Justitie.
- GARRIHY, S. J. (2018). *Prison Officers' Occupational Cultures and Identity: The Search for Meaning in Prison Work* (Doctor in Philosophy PhD). Dublin: University College Dublin.
- GEENS, K. (2019, 29 januari). *Gevangenis van de toekomst*. Verkregen op 2 februari 2019, via <https://www.koengeens.be/news/2019/01/29/gevangnissen-van-de-toekomst>.
- LEESTMANS, D. (2018, 28 januari). Moeten de bewakers van de bijzondere bewaking ook bewaakt worden? Verkregen op 2 februari 2019, via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/04/17/moeten-de-bewakers-van-de-bijzondere-bewaking-ook-bewaakt-worden/>.
- LEESTMANS, D. (2019). Het leven en het werkklimaat in de gevangenis moeten erop vooruitgaan. Interview met Rudy Van De Voorde. *De Juristenkrant*, 381, 8-9.
- LIEBLING, A., PRICE, D., & ELLIOTT, C. (1999). Appreciative Inquiry and Relationships in Prison. *Punishment and Society*, 1, 71-98.
- MORGAN, R. (1992). Following Woolf: The Prospects for Prison Policy. *Journal of Law and Society*, 19, 231-250.
- MORGAN, R. (1994). Thoughts about control in prisons. *Prison Service Journal*, 57-60.
- MORGAN, R. (1997). Are custody, control and justice compatible? The aims of imprisonment revisited. In A. LIEBLING (Ed.), *Security, Justice and Order in Prison: Developing Perspectives* (pp. 62-70). Cambridge: The Institute of Criminology.
- TOURNEL, H. (2015). *De gevangenisbewaarder. Het professioneel leven in beeld*. Antwerpen: Maklu.
- TOURNEL, H., SNACKEN, S., & JEHAES, E. (2017). De penitentiair bewakingsassistenten. In K. BEYENS & S. SNACKEN (Eds.), *Straffen. Een penologisch perspectief* (pp. 561-582). Antwerpen: Maklu.