



VRJDAG  
GROEP

# ONZE GEVANGENISSEN, EEN GEVAAR VOOR ELK VAN ONS



AUTEURS: PAUL DERMINE, THOMAS DERMINE, LAURENT HANSEEUW, JOHAN HEYMANS, SAM PROESMANS, AUDREY HANARD (ED.)

---

# BIOGRAFIEËN



**PAUL DERMINE**

Paul Dermine werkt momenteel aan een doctoraat Europees recht aan de Universiteit Maastricht. Hij studeerde rechten en politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven, het Europacollege en de New York University (als Hauser Global Scholar).



**THOMAS DERMINE**

Thomas Dermine is verantwoordelijk voor de delivery unit CatCH, een start-up gestuurd vanuit de publieke sector dat projecten rond tewerkstelling in Charleroi in België wil steunen en versnellen. Thomas behaalde masters in Public Policy aan de Harvard Kennedy School, Business Engineering (Solvay) en Politieke wetenschappen (ULB).



**LAURENT HANSEEUW**

Laurent Hanseeuw werkt als manager van familiebedrijven. Voordien verdiende hij zijn strepen als econoom en consultant bij KPMG en Cushman&Wakefield. Daarnaast werkte hij ook aan studies bij de Belgische denktank Itinera. Hij studeerde af aan de Solvay Business School (2008) en het Europees College in Brugge (2009).



**JOHAN HEYMANS**

Johan Heymans is actief als vennoot bij het advocatenkantoor Van Steenbrugge Advocaten en gespecialiseerd in mensenrechten en strafrecht. Hij is actief aan de Universiteit van Antwerpen als praktijkassistent strafprocesrecht en nauw betrokken bij verschillende mensenrechtenorganisaties waaronder de Liga voor Mensenrechten.



**SAM PROESMANS**

Sam Proesmans is arts, gespecialiseerd in interne geneeskunde, aan de Universiteit van Antwerpen. Hij behaalde een Master of Public Health van de Columbia University in New York, VS. Zijn hoofdinteresse ligt in het ontwikkelen van welbedachte publieke gezondheidsmaatregelen, geleid door een grondig begrip van de onderliggende health economics.



**AUDREY HANARD**

Audrey Hanard (red.) is presidente van de Vrijdaggroep en manager bij Telos Impact, een adviesbureau dat gespecialiseerd is in het strategisch beheer van impact investing en filantropische portefeuilles ten dienste van maatschappelijke innovatie. Audrey heeft gewerkt als projectmanager bij McKinsey & Co, is van opleiding handelsingenieur (Solvay Brussels School, ULB) en behaalde een Master in Public Administration van Columbia University, NY.

---

# INHOUDSTAFEL

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>4</b>
1. De gevangenis: schadelijk en kostelijk	4
2. Eén der belangrijkste te bestrijden oorzaken: recidivisme	5
3. Aanbevelingen	5
<b>INLEIDING</b>	<b>6</b>
<b>HOOFDSTUK I: de gevaren van de gevangenis (voor de buitenwereld)</b>	<b>7</b>
1. Katalysator van criminaliteit	7
2. Een radicaliseringsfabriek	8
3. Verspreider van ziektekiemen	9
<b>HOOFDSTUK II: een dure gevangenis</b>	<b>11</b>
1. Rechtstreekse budgettaire kosten van het penitentiair systeem	11
2. Onrechtstreekse budgettaire kosten van het gevangenisstelsel	12
<b>HOOFDSTUK III: waarom deze toestand?</b>	<b>14</b>
<b>HOOFDSTUK IV: aanbevelingen</b>	<b>17</b>
1. Aanbevelingen uit het buitenland	17
2. Een innovatief financieringsinstrument om met verschillende benaderingswijzen te experimenteren	20
3. Herzien organisatorisch kader	23
<b>CONCLUSIES</b>	<b>27</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>28</b>

---

# EXECUTIVE SUMMARY

In België staan politici, net als in andere landen, niet te springen om het probleem van de gevangenen aan te pakken. De overbevolking in de gevangenen, de hoge recidivecijfers en de slechte detentieomstandigheden zijn stuk voor stuk signalen die erop wijzen dat het bestaande model aan herziening toe is. Toch blijft de gevangenis als instituut tot de verbeelding spreken en is de publieke opinie er nog steeds aan gehecht. Het is een explosief onderwerp en dat hebben onze politici goed begrepen. Zij bleven de hete aardappel de voorbije decennia dan ook doorschuiven.

Dit verslag zet uiteen waarom, om eenieders veiligheid en gezondheid te waarborgen, ons penitentiair stelsel een drastisch nieuwe aanpak behoeft en brengt aanbevelingen naar voren die steunen op voorbeelden uit het buitenland.



## 1. DE GEVANGENIS: SCHADELIJK EN KOSTELIJK

Eerste vaststelling: wie onze gevangenen verlaat is vaak veel gevaarlijker dan aan de aanvang van zijn detentie. Door hun doen en laten, of bij gebrek aan gezondheid, maken gedetineerden na hun vrijlating een groter gevaar uit voor de samenleving, en dit als direct gevolg van de detentie zelf. Op 20 jaar tijd werd vastgesteld dat 57% van de veroordeelden een nieuwe veroordeling opliepen. 70% onder hen zijn in feite multi-recidivisten (minstens tweemaal opnieuw veroordeeld). Het gezegde dat de gevangenis de beste school van de misdaad is lijkt niet zo hard uit de lucht gegrepen.

Bovendien worden tegenwoordig 447 Belgische gedetineerden als geradicaliseerd of op weg naar radicalisatie beschouwd. Dit cijfergegeven is niet verwonderlijk: bewezen is dat gedetineerden vooral bij de aanvang van hun detentie een hogere vatbaarheidsgraad vertonen ten opzichte van radicaal gedachtengoed. In die periode duiken tal van traumatiserende emoties (weer) op, wat de gedetineerden gevoeliger stelt voor een radicaal discours.

Daarnaast lopen gedetineerden een groter risico op besmetting met hiv of hepatitis C (meestal door het genoemde gebruik van drugs die intraveneus worden toegediend), terwijl ook de prevalentiegraad van tuberculose in de gevangenis 10 keer hoger is. Heden worden gedetineerden bij de aanvang van hun detentieperiode echter alleen systematisch op tuberculose gescreend en niet op andere infectieziekten. Dit betekent dat infectieziekten zich binnen de gevangensmuren snel kunnen verspreiden en dat ook gedetineerden die gezond aankomen worden besmet. Passende behandeling is meestal niet of onvoldoende voorhanden, zodat zieke gedetineerden na vrijlating voor de samenleving een bedreiging uitmaken.

De chronische overbevolking in onze gevangenen is een ongelooflijke katalysator van deze risicofactoren: in 2015 werd die rond 27% geschat, met 13.000 gedetineerden voor een capaciteit van even boven de 10.000 cellen, wat leidt tot aanstekelijke vermenging, een hoge graad van besmetting en uitwisseling van niet zo aangeraden 'tips and tricks' voor na de vrijlating.

De bevolking wordt dus ondermaatse bescherming gegeven, en dit wel aan een te hoge prijs. Volgens de cijfers van de federale staat kostte een gevangene in 2016 ongeveer € 150 per dag (d.w.z. meer dan € 54.000 per gedetineerde per jaar), een stuk hoger dan in Frankrijk (€ 102), Groot-Brittannië (€ 115) of Duitsland (€ 129). Dit is berekend zonder inachtneming van de hoge prijs voor de samenleving na de vrijlating van de gedetineerden, die maar zelden tewerkgesteld worden en dus ten laste blijven.



## 2. EÉN DER BELANGRIJKSTE TE BESTRIJDEN OORZAKEN: RECIDIVISME

De opsluitingsgraad ligt in België gevoelig hoger dan in de buurlanden: 113 gedetineerden per 100.000 inwoners in België tegenover 98,3 in Frankrijk, 77,4 in Duitsland en slechts 53 in Nederland. Bijgevolg heeft de gebouwenstrategie in de tien jongste jaren er niet toe bijgedragen de supra vermelde problemen op te lossen: aangezien de gevangenisbevolking in dezelfde periode met meer dan een kwart toenam, zijn ook de nieuwe gevangenis nu al bijna verzadigd en komt het water de beleidsmakers (weer) aan de lippen.

Een passender aanpak, waarin belanghebbenden van alle politiek pluimage zouden kunnen toestemmen, bestaat erin om de instroom in de gevangenis tot een minimum te beperken door in te zetten op de preventie van heropsluitingen. Telt België een hoog aantal gedetineerden, dan is dit niet zozeer te wijten aan het feit dat steeds meer burgers naar de gevangenis worden gestuurd, maar veeleer omdat een klein deel van de bevolking maar heen en weer blijft gaan tussen de maatschappij en de gevangenis.

Budgettaire problemen hoeven daarbij geen hinderpaal te vormen: Een daling van het recidivepercentage met slechts 15% zou dus al betekenen dat 725 gedetineerden niet opnieuw opgesloten worden, wat overeenkomt met een daling van de detentiekosten met bijna € 30 miljoen, naar voorzichtige schatting. Er moet met andere woorden minder in nieuwe gevangenis worden geïnvesteerd en meer in het leegmaken ervan.



## 3. AANBEVELINGEN

En oplossing bestaan wel degelijk. In het buitenland hebben herintegratieparcours, vanaf het begin van de detentie (type TR-traject in Nederland) gecombineerd met gedragscognitieve coachingsessies hun nut bewezen om het recidivecijfer naar beneden te halen. Een meta-analyse van het 'Reasoning&Rehabilitation' coaching programma heeft 14% vermindering in recidivisme bij deelnemers aan het programma met controles aangetoond. Dit komt overeen met een nettowinst van € 46.000 per 100 behandelde gedetineerden. Diverse grondige en systematische evaluaties wijzen er sterk op dat onderwijs- en beroepsopleidingsprogramma's zoals die van het TR-traject vruchten afwerpen en komen tot het besluit dat ze het recidivecijfer met 9 tot 13% doen dalen. Dit komt neer op een gemiddelde besparing aan belastinggeld van 5,76 dollar voor elke dollar die erin wordt geïnvesteerd.

Er bestaan andere innoverende programma's, die zichzelf misschien nog niet bewezen hebben maar die het volgens ons verdienen uitgetest te worden in België. Bijgevolg stellen we een vernieuwend financieel instrument voor dat het mogelijk maakt de impact van deze programma's na te gaan en er het effect van te meten, terwijl het risico voor de overheid beperkt zou blijven: de 'social impact bond', financiële obligaties die door de overheid worden uitgegeven ten behoeve van privéactoren die er sociale projecten mee willen financieren. De uitbetaling van de obligaties wordt afhankelijk gesteld van het welslagen van de projecten. Privé-investeerdere kiezen daarna de organisaties aan wie ze hun vertrouwen schenken om het vastgestelde probleem op te lossen.

Daarenboven zijn wij ons bewust dat acties die de re-integratie beogen heden in de schoot van de gemeenschappen liggen, terwijl de voordelen ervan tengevolge van de vermindering van het aantal gedetineerden de federale overheid ten goede zou komen. We zijn dus voorstander van een nieuw in te voeren principewet, waardoor 50% van het door de federale regering bespaarde bedrag naar de gewesten en gemeenschappen zou overgedragen worden.

Uiteraard kunnen deze aanbevelingen enkel in een institutioneel gunstig kader werkzaam zijn. In conclusie lijsten we hier dus een aantal voorstellen in verband met de organisatie van het penitentiair stelsel zelf:

- Bevorderen van de samenwerking met het maatschappelijk middenveld actief in de gevangenis;
- Een betere coördinatie van de Belgische institutionele structuur verzekeren;
- De rol van de cipier opwaarderen, specifiek personeel voor de re-integratiebegeleiding rekruteren en investeren in opleidingen;
- Een minimumdienstverlening verzekeren tijdens stakingen van het gevangenispersoneel;
- Een databank oprichten en gekwantificeerde indicatoren bijhouden.

---

# INLEIDING

In België staan politici, net als in andere landen, niet te springen om het probleem van de gevangenen aan te pakken. De overbevolking in de gevangenen, de hoge recidivecijfers en de slechte detentieomstandigheden zijn stuk voor stuk signalen die erop wijzen dat het bestaande model aan herziening toe is. Toch blijft de gevangenis als instituut tot de verbeelding spreken en is de publieke opinie er nog steeds aan gehecht. Het is een explosief onderwerp en dat hebben onze politici goed begrepen. Zij bleven de hete aardappel de voorbije decennia dan ook doorschuiven.

Het Belgische gevangenisbeleid kan uiteraard op kritiek uit diverse hoeken rekenen. Traditioneel onderscheiden we enerzijds de kritiek van filosofische aard, die het idee van een maatschappij die mensen opsluit en gevangenzet op zich verwerpelijk acht, en anderzijds de mensenrechtenkritiek die de slechte detentieomstandigheden in de Belgische penitentiaire centra aan de kaak stelt. We willen ons niet uitspreken over de gegrondheid van de argumenten, maar nemen deze kritiek liever niet mee in ons rapport omdat al ten overvloede is gebleken dat het andere kamp er geen oren naar heeft. Dit betekent namelijk dat deze kritiek niet kan bijdragen tot een brede consensus rond dit thema. In dit rapport kiezen we voor een resoluut pragmatische of zelfs utilitaristische benadering van de problematiek. Aan de mensen die de gevangenis als maatschappelijk instituut aanvaardbaar achten en weinig belang hechten aan hoe het gesteld is met de gedetineerden die er hun dagen doorbrengen, willen we aantonen dat het gevangenisbeleid dat in ons land momenteel wordt gevoerd, voor iedereen nefast is. Niet omdat het in ethisch opzicht beschamend of mensonterend is, maar omdat het kostenplaatje dat er voor de volledige samenleving aan vasthangt, de voordelen in hoge mate overstijgt. Kortom, de organisatie van het systeem moet anders, omdat gevangenen in hun huidige vorm een gevaar zijn voor elk van ons.

In het eerste hoofdstuk van dit rapport komen de voornaamste risico's aan bod die het huidige gevangenisbeleid van de Belgische overheid met zich meebrengt. We onderscheiden drie belangrijke pijlers:

1. Gelet op de begeleiding die gedetineerden in onze doorgaans overbevolkte gevangenen krijgen met het oog op hun re-integratie, is het risico groot dat zij opnieuw feiten plegen (recidive) zodra ze worden vrijgelaten, wat onze samenleving 'criminogener' maakt dan ze zou kunnen zijn;
2. Een zeker aantal gedetineerden radicaliseert momenteel in de gevangenis en vergroot zo de voorraad rekruten voor het toekomstige terrorisme in ons land;
3. Gedetineerden worden door hun leefomstandigheden blootgesteld aan veelal besmettelijke ziekten die zich opnieuw dreigen te verspreiden, zowel in de gevangenis als naderhand daarbuiten.

In het tweede hoofdstuk tonen we aan dat het huidige gevangenisbeleid niet alleen in heel wat opzichten tekortschiet, maar dat ze de belastingbetaler en onze economie in het algemeen bovendien veel geld kost. Het derde hoofdstuk staat stil bij een van de voornaamste redenen van deze toestand: een kleine groep mensen die geregeld op het vakje 'ga onmiddellijk naar de gevangenis' belanden. Dit is nochtans te vermijden. Zo belicht het vierde hoofdstuk een aantal pragmatische initiatieven en voorstellen die het gevangenisbeleid zouden kunnen rationaliseren, en de efficiëntie en financiële haalbaarheid van het systeem zouden kunnen verbeteren.

---

# HOOFDSTUK I:

## de gevaren van de gevangenis (voor de buitenwereld)

Ons gevangenisbeleid levert momenteel individuen af die doorgaans gevaarlijker zijn wanneer ze de gevangenis verlaten dan wanneer ze er aankomen. Ongeacht of dit aan hun daden (crimineel gedrag, radicalisme) te wijten is, dan wel aan de toestand waarin ze verkeren (gezondheid), vormen ze vaak een groter gevaar voor de samenleving precies nadat ze in de gevangenis hebben gezeten.



### 1. KATALYSATOR VAN CRIMINALITEIT

#### EEN CRIMINOGENE OMGEVING

De detentieomstandigheden in de Belgische gevangenissen zijn vandaag de dag in het beste geval hard en in het slechtste geval onmenselijk. De kern van het probleem is de overbevolking in de Belgische gevangenissen. **In 2015 werd de overbevolking in de gevangenissen op 27% geraamd, met op het hoogtepunt van de crisis bijna 13.000 gedetineerden voor een gevangenis capaciteit van iets meer dan 10.000 cellen.**<sup>1</sup> In bepaalde gevangenissen bereikt de toestand nu kritieke niveaus, ook vanuit het oogpunt van de veiligheid: op 4 januari van dit jaar schreef de Commissie van Toezicht van de gevangenis van Sint-Gillis in een advies aan de minister van Justitie dat zij zich zorgen maakte over de aanwezigheid van bijna 900 gedetineerden voor een capaciteit van 587 plaatsen.<sup>2</sup>

Binnen deze context ontstaan detentieomstandigheden die vaak abominabel zijn. Zo moesten in 2018 maar liefst 125 gedetineerden in de gevangenis van Sint-Gillis door een gebrek aan bedden op de grond slapen, terwijl anderen door een stroomonderbreking verscheidene dagen in het donker zaten. De Commissie van Toezicht van de gevangenis van Sint-Gillis uitte ook haar bezorgdheid over een ogenschijnlijk gebrek aan geneesmiddelen en voedingsmiddelen alsook door de aanwezigheid van bedorven voedsel. Er wordt nu eenmaal getracht om de beschikbare budgetten voor voeding (iets meer dan 3 euro per dag per gedetineerde) 'optimaal te benutten' en dus worden producten in promotie aangekocht met bijhorende vroegere vervaldatum.<sup>3</sup>

**Deze omgeving vergroot de kans op gewelddadige incidenten en drugshandel, waardoor een hoogst criminogene omgeving wordt gecreëerd.** Dergelijke kritieke detentieomstandigheden dragen onvermijdelijk bij tot het ontstaan van een omgeving die weinig geschikt is voor de re-integratie van mensen. Voormalig minister van Justitie Annemie Turtelboom erkende dit trouwens al in 2013 toen ze verklaarde dat "gedetineerden, als gevolg van de alsmar toenemende overbevolking, gevaarlijker zijn wanneer ze de gevangenis verlaten dan wanneer ze de gevangenis binnenkomen".<sup>4</sup>

#### STRUCTURELE RECIDIVE

Als criminogene katalysator draagt de gevangenis logischerwijze bij tot het bijzonder hoge recidivepercentage: zij houdt zelf de vicieuze cirkel van overbevolking en recidive in stand en verhoogt tegelijk ook de gevaarlijkheid van de ex-gedetineerden die naar de maatschappij terugkeren.

Hoewel recidive in België een groot probleem is, moeten we paradoxaal genoeg vaststellen dat er rond dit fenomeen zeer weinig studies en data beschikbaar zijn. In 2015 werd echter een exhaustieve studie<sup>5</sup> over de problematiek uitgevoerd die de omvang van het recidiveprobleem in België duidelijk maakt. De studie vertrok van de

1 Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015, tabel 17

2 [http://www.ccap-ctrg.be/fr/system/files/lettre\\_au\\_ministre\\_2018-01-04.pdf](http://www.ccap-ctrg.be/fr/system/files/lettre_au_ministre_2018-01-04.pdf)

3 [http://www.ccap-ctrg.be/fr/system/files/lettre\\_au\\_ministre\\_2018-01-04.pdf](http://www.ccap-ctrg.be/fr/system/files/lettre_au_ministre_2018-01-04.pdf)

4 <http://www.revuenouvelle.be/Prisons-Une-politique-novatrice>

5 MAES, E. (dir.), MINE, B., ROBERT, L. (dir.) (2015), Recidive na een rechterlijke beslissing. Nationale cijfers op basis van het Centraal Strafrechtregister, Onderzoeksrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's, nr. 38, mei 2015, 78 pag.

---

strafrechtelijke veroordelingen die in 1995 uitgesproken werden. **Zij kwam tot de vaststelling dat in de daaropvolgende periode van twintig jaar meer dan de helft (57%) van de mensen die in dat jaar waren veroordeeld, een nieuwe veroordeling opliepen.** De studie hield daarbij niet alleen rekening met gevangenisstraffen, maar ook met werkstraffen, boetes, militaire straffen, jeugdbeschermingsmaatregelen en interneringen op het veroordelingsbericht. Bij mensen die een gevangenisstraf hadden uitgezeten, bleek het recidivepercentage nog hoger te liggen.<sup>6</sup> Dit recidivepercentage wordt ook bevestigd door een studie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), dat het cijfer in 2012 op 66% raamde en het percentage heropsluitingen (d.w.z. een tweede effectief verblijf in de gevangenis) op 45%.<sup>7</sup>

Het merendeel van de recidivisten loopt bovendien zeer snel na de eerste veroordeling een of meer nieuwe veroordelingen op. **Bijna 50% van de recidivisten in de studie, d.w.z. bijna een derde van de mensen die al een eerste keer waren veroordeeld, werd binnen de twee jaar na de eerste straf opnieuw veroordeeld.**<sup>8</sup>

**Tot slot waren 70% van deze recidivisten in feite multirecidivisten (mensen die minstens twee nieuwe veroordelingen opliepen).** In meer dan de helft van de gevallen ging het zelfs om chronische multirecidivisten: de helft van de recidivisten liep in de twintig jaar na de eerste veroordeling minstens zeven veroordelingen op.<sup>9</sup>

Hoewel we over recidive in België completere gegevens nodig hebben die op een regelmatigere basis worden vergaard, geven deze cijfers reeds aan hoe slecht ons penitentiair systeem erin slaagt om gedetineerden opnieuw in de maatschappij te integreren. **Wie de gevangenis verlaat, is helaas zeer vatbaar voor het plegen van nieuwe misdrijven of misdaden, wat in feite een gevaar voor de maatschappij inhoudt.** Hoewel het gevangenisbeleid onder meer de opdracht heeft om de maatschappij te beschermen, blijkt uit het recidiveprobleem dat het hier hoegenaamd niet in slaagt aangezien de vrijgelaten mensen net een groter gevaar voor de maatschappij vormen.



## 2. EEN RADICALISERINGSFABRIEK

**Op dit ogenblik worden 447 Belgische gedetineerden door de cel Extremisme van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (EPI) en door de Staatsveiligheid beschouwd als geradicaliseerd of geneigd tot radicalisering.**<sup>10</sup> Het gaat om 237 gedetineerden die werden veroordeeld, in voorlopige hechtenis zitten of werden geïnterneerd in het kader van extremisme en terreur. Van deze gedetineerden worden er 21 als ‘zwaar geradicaliseerd’ omschreven. Zij bevinden zich in de speciaal opgerichte DeRadex-afdeling van de gevangenis van Hasselt en Ittre, waar geradicaliseerde gevangenen in aparte vleugels verblijven om elk contact met andere gedetineerden te verhinderen. Vande overige 210 gedetineerden werd informatie over een mogelijke radicalisering vergaard. Concreet betekent dit dat meer dan 4,5% van de huidige Belgische gevangenisbevolking als geradicaliseerd wordt beschouwd.

Dit is echter slechts een zeer voorzichtige schatting. Allereerst zijn de technieken van de gerechtelijke en penitentiaire instanties om radicalisering op te sporen en op te volgen zeer gefragmenteerd en ontbreekt het dus aan een totaalbeeld.<sup>11</sup> Daarnaast wordt bij heel wat gedetineerden ook net tijdens de detentieperiode de kiem voor hun radicalisering gezaaid, terwijl die zich pas later, na hun detentieperiode, manifesteert.

**Het cijfer van 4,5% geradicaliseerde gedetineerden hoeft ons echter niet te verbazen.** Wetenschappelijke studies hebben al lang aangetoond dat gevangenis een uitstekende voedingsbodem voor radicalisering zijn. Het zijn namelijk ‘omgevingen waarin het vertrouwen gering is’: gedetineerden hebben niet de gewoonte om vertrouwen te stellen in de overheid en dus in de staat, terwijl een klimaat van vertrouwen net nodig is om radicalisering doeltreffend te kunnen aanpakken.<sup>12</sup> De abominabele leefomstandigheden in de Belgische gevangenis dragen nog bij tot de frus-

6 Idem 5

7 NICC, De eerste nationale cijfers over recidive op basis van het Centraal Strafregister. Meten is weten, Politiejournaal nr. 1, pag. 28-30, januari 2016

8 Idem 7

9 Idem 7

10 Antwoord van minister GEENS in de Commissie Justitie van 17 januari 2018. Zie Integraal Verslag CRIV 54 COM 799, pag. 24-25.

11 COLAERT, L. (2017). Inleiding. Radicalisering: complex fenomeen, ambigu beleidsconcept, in COLAERT, L. (Ed.), ‘Deradicalisering’. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid (pag. 13-23), Brussel, Vlaams Vredesinstituut.

12 LIEBLING, A., ARNOLD, H. (2004), *Prisons and their moral performance. A study of values, quality and prison life*, Oxford: Oxford University Press; LIEBLING, A., (2015), *Prisons and the Problem of Trust: The experiences of long term prisoners in contrasting high security prisons*, Presentatie, Vrije Universiteit Brussel.



---

tratie van de gedetineerden en vergroten dus hun risico op radicalisering. Studies stellen bovendien vast dat de radicalisering toeneemt naarmate in gevangenschappen meer op repressie en veiligheid wordt gefocust.<sup>13</sup> Zelfs korte perioden van voorlopige hechtenis kunnen tot de radicalisering van een gedetineerde bijdragen, aangezien het begin van een detentieperiode vaak wordt gekenmerkt door een grotere vatbaarheid van gedetineerden voor radicale ideeën.<sup>14</sup> Het is een moment waarop allerlei fysieke en emotionele trauma's (opnieuw) naar boven komen, wat de gedetineerden ontvankelijker maakt voor een radicaal discours.<sup>15</sup>

**Toch is het grote aantal geradicaliseerde gedetineerden in de Belgische gevangenschappen niet het belangrijkste probleem. Vooral het gebrek aan opvolging en behandeling moet ons zorgen baren.** Van de 450 gedetineerden die tekenen van radicalisering vertonen, kregen er slechts 132 enige vorm van ondersteuning of behandeling. Van de 22 mensen die als 'zwaar geradicaliseerd' worden omschreven, volgen er slechts 12 een individueel deradicaliserings-traject.<sup>16</sup> Twee derde van de als 'geradicaliseerd' omschreven gedetineerden krijgt met andere woorden geen enkele psychologische behandeling of begeleiding.

**Het merendeel van deze gedetineerden zal echter op een dag de gevangenis verlaten.** Helaas zullen ze op dat moment vaak veel gevaarlijker voor de maatschappij zijn dan ze vóór hun opsluiting waren. OCAD-directeur Paul Van Tigchelt vatte het als volgt samen: *“de meeste van deze mensen zullen op een dag vrijgelaten worden (...) Politie en justitie moeten uiteraard repressief optreden, maar als we de problemen efficiënt te lijf willen gaan, moeten we de kiemen wegnemen. Dat is geen taak voor politie en justitie. Uiteindelijk moet je uitkomen bij een inclusieve samenleving, mensen aan boord houden en investeren in onderwijs, een weerbare jeugd en preventie.”*



### 3. VERSPREIDER VAN ZIEKTEKIEMEN

We zouden kunnen verwijzen naar artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties, dat zegt dat gezondheid een mensenrecht is, of naar de minimumnormen voor de behandeling van gevangenen (de zogenaamde Mandela-regels) die België niet respecteert. Maar we kunnen het onderwerp ook vanuit een andere hoek bekijken: de gezondheid van gedetineerden belangt de maatschappij in haar geheel aan. Ziekten en vooral infectieziekten laten zich namelijk niet zo makkelijk tegenhouden door muren. Omdat zieke gedetineerden vaak geen passende behandeling krijgen of niet worden behandeld, vormen ze een bedreiging voor de maatschappij wanneer ze worden vrijgelaten en zien ze zo hun kansen op re-integratie slinken. In november 2017 publiceerde het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) nog een 660 pagina's tellend rapport over de actuele toestand van de gezondheidszorg in de Belgische gevangenschappen met een bijhorend toekomstgericht stappenplan.<sup>17</sup> In zijn conclusies noemt het rapport vooral de toestand op het vlak van infectieziekten en drugsmisbruik alarmerend voor de volksgezondheid.

Om te beginnen is er geen systematische gezondheidsintake in verband met drugsmisbruik. Dit maakt alles nodeloos ingewikkeld, in de eerste plaats voor de gedetineerde zelf die onmiddellijk moet ontwennen en *cold turkey* gaat, met alle ongewenste gevolgen van dien, maar ook – en dat is misschien nog belangrijker – voor de veiligheid van hun bewakers en medege-detineerden. **In werkelijkheid stopt het drugsgebruik meestal niet bij de aankomst in de gevangenis maar neemt het daarentegen toe: naar schatting 33% van de gedetineerden belandt in de gevangenis als gebruiker en 50% wordt in de gevangenis polytoxicomaan.**<sup>18</sup> Een grondigere en systematischere aanpak van het drugsmisbruik bij de aanvang van de detentieperiode zou het geweld in de gevangenschappen doen afnemen, de algemene gezondheids-toestand van de gedetineerden (tijdens en na hun detentie) verbeteren en de recidivecijfers doen dalen.<sup>19</sup>

13 BRIE, G., & RAMBOURG, C. (2015), *Radicalisation – Analyses scientifiques versus usage politique*, <https://www.enap.justice.fr>.

14 MULCAHY, E., MERRINGTON, S., & Bell, P. J. (2013), *The radicalisation of prison inmates: Exploring recruitment, religion and prisoner vulnerability*. *Journal of Human Security*, 9(1), 4-14.

15 BULINGE, F. (2016), *La radicalisation en prison: mythe ou réalité?* ESSACHESS – Journal for Communication Studies, 9(2), 173-195.

16 Op basis van cijfers die de krant De Morgen in juni 2018 bij de Vlaamse en Franse Gemeenschap opvroeg <https://www.demorgen.be/binnenland/2-op-de-3-geradicaliseerde-gedeteneerden-krijgen-geen-begeleiding-b6dc7bd8/>.

17 <https://kce.fgov.be/nl/gezondheidszorg-in-belgische-gevangenschappen>

18 D'ANGELO, A. (2016), *Case prison, un jeu d'échecs*. Academia-L'Harmattan, pag. 167

19 Zie bijvoorbeeld 1. Mitchell, O., Wilson, D., MacKenzie, D. L., *The Effectiveness of Incarceration-Based Drug Treatment on Criminal Behavior: A Systematic Review*. *Campbell Systematic Reviews* 2012: 18, <https://doi.org/10.4073/csr.2012.18>; 2. Igoumenou, A., Kallis, C., Coid, J., *Treatment of psychosis in prisons and violent recidivism*. *BJPsych Open*. 2015 Okt; 1(2): 149-157. Online verschenen op 9 november 2015. <https://doi.org/10.1192/bjpo.bp.115.000257>

---

Daarnaast **lopen gedetineerden een groter risico op besmetting met hiv of hepatitis C (meestal door het genoemde gebruik van drugs die intraveneus worden toegediend), terwijl ook de prevalentiegraad van tuberculose in de gevangenis 10 keer hoger is**, aangezien deze ziekte intrinsiek gelinkt is aan armoede en vooral slechte huisvesting.<sup>20</sup> Op dit ogenblik worden gedetineerden bij de aanvang van hun detentieperiode echter alleen systematisch op tuberculose gescreend en niet op andere infectieziekten. **Dit betekent dat infectieziekten als hiv/aids of hepatitis C zich binnen de gevangenis muren snel kunnen verspreiden en dat ook gedetineerden die gezond aankomen, via het gebruik van drugs kunnen worden besmet.** Belangrijk is bovendien dat er geen enkel systeem is dat de continuïteit van de zorg garandeert. Dit is een huizenhoog probleem voor bijvoorbeeld hiv-positieve patiënten die hun antiretrovirale geneesmiddelen zeer nauwgezet toegediend moeten krijgen.

Alsof het allemaal nog niet erg genoeg is, nemen de risico's ook nog eens toe doordat gedetineerden niet passend worden opgevolgd nadat ze hun straf hebben uitgezeten. Tegen de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie heeft België deze bevoegdheid namelijk nog steeds niet van de FOD Justitie naar de FOD Volksgezondheid (en Sociale Zaken) overgeheveld. Noorwegen deed dit bijvoorbeeld in 1988, Frankrijk in 1994 en Schotland in 2012, om een paar voorbeelden te noemen. Kort samengevat komt het erop neer dat wanneer een gedetineerde in België vrijkomt, zijn medisch dossier niet met hem meegaat. **Er is met andere woorden geen medische opvolging en patiënten – ook patiënten met infectieziekten – keren terug in de maatschappij zonder dat we weet hebben van hun medische voorgeschiedenis.** Toch is er al een gedeeltelijke vooruitgang geboekt: in 2016 werd de zorg voor geïnterneerden naar de FOD Volksgezondheid overgeheveld.<sup>21</sup>

20 Vinkeles Melchers, N. V., van Elsland, S. L., Lange, J. M., Borgdorff, M. W., van den Hombergh, J. (2013), *State of affairs of tuberculosis in prison facilities: a systematic review of screening practices and recommendations for best TB control*. PLoS One 8(1): e53644

21 Zie bijvoorbeeld <https://www.koengeens.be/news/2017/10/19/de-gezondheidszorg-van-de-gedetineerden-in-de-gevangenis>

# HOOFDSTUK II: een dure gevangenis

Niet alleen behaalt ons huidige penitentiaire systeem matige resultaten wanneer het om de bescherming van de bevolking gaat, het is ook niet goedkoop. We analyseren de kosten van het systeem in twee delen. We bekijken eerst de rechtstreekse budgettaire kosten, d.w.z. de kosten die de belastingbetaler voor de gevangenen en hun bewakers betaalt in de vorm van diverse federale, maar ook regionale budgetten. Tal van bevoegdheden die indirect met de gevangenisbevolking te maken hebben, zijn namelijk geregionaliseerd (onderwijs, zorg, enz.). Daarna bekijken we welke indirecte of economische, maar wel reële kosten de gevangenen met zich meebrengen in de vorm van zorgkosten, belasting van onze sociale systemen en economische verliezen.



## 1. RECHTSTREEKSE BUDGETTAIRE KOSTEN VAN HET PENITENTIAIR SYSTEEM

In België wordt het gevangenisbeleid voornamelijk door de federale staat gefinancierd, al spelen ook de gemeenschappen een rol als gevolg van geregionaliseerde bevoegdheden (onderwijs, opleiding, enz.). De onderstaande tabel bevat een overzicht van de jaarlijkse uitgaven van de penitentiaire inrichtingen.<sup>22</sup>

	2014	2015	2016
Personeel (gevangenen en veiligheidsdiensten)	€ 447.812.422 (75,31%)	€ 429.236.815 (74,69%)	€ 416.861.198 (71,68%)
Werkingskosten (water, elektriciteit, onderhoudscontracten, meubilair, enz.)	€ 77.096.832 (12,97%)	€ 67.300.302 (11,71%)	€ 56.792.416 (9,77%)
Voeding, onderhoud en werkingskosten voor gedetineerden + vergoedingen van gedetineerden voor huishoudelijk werk + aanmoedigingspremies studie gedetineerden + vergoedingen voor huishoudelijk werk	€ 21.851.076 (3,67%) Premies: € 170.000 (0,03%) Vergoedingen: € 4.201.000 (0,71%)	€ 19.832.912 (3,45%) Premies: 141.000 euro (0,02% v/h totale budget) Vergoedingen: € 4.200.000 (0,73%)	€ 19.028.709 (3,27%) Premies: € 140.000 (0,02%) Vergoedingen: € 3.457.000 (0,59%)
Medische expertises en gezondheidszorg	€ 37.401.418 (6,29%)	€ 35.423.826 (6,16%)	€ 63.166.302 (10,86% van het totale budget) <sup>23</sup>
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 594.640.285</b>	<b>€ 574.704.897</b>	<b>€ 581.532.880</b>
Totaal aantal gedetineerden (gemiddelde bevolking)	€ 11.578	€ 11.040	€ 10.619
<b>Kosten per gedetineerde per dag</b> Bedrag per dag exclusief bouwkosten, pensioenen van bewakers, bijstand door de gemeenschappen, enz.	<b>€ 140</b>	<b>€ 142</b>	<b>€ 150</b>

Bron: Jaarverslagen van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (EPI) van de FOD Justitie

<sup>22</sup> Meer dan 80% van deze uitgaven gaat naar gevangenispersoneel en werkingskosten. Daarnaast gaat er geld naar onderhoud, voeding en medische zorgen voor de gedetineerden, evenals naar het veiligheidskorps en het gedeelte van de contractuele vergoedingen die de FOD Justitie voor nieuwe inrichtingen betaalt.

<sup>23</sup> De sprong van 35 naar 63 miljoen euro kan worden verklaard door de gedeeltelijke overdracht van de gezondheidszorg voor geïnterneerden naar het budget van de FOD Justitie

---

Volgens de cijfers van de federale staat kostte een gevangene in 2016 dus ongeveer € 150 per dag (d.w.z. meer dan € 54.000 per gedetineerde per jaar). Dit bedrag gaat sinds 2014 in stijgende lijn en is eigenlijk een onderschatting, aangezien het geen rekening houdt met de bouw- en renovatiekosten die aan de uitbreiding en het beheer van de gevangnissen verbonden zijn, noch met de pensioenen van het bewakingspersoneel en de uitgaven voor ondersteuningsmaatregelen die voor rekening van de gefedereerde entiteiten zijn. Uiteindelijk ligt de kostprijs per gedetineerde in België een stuk hoger dan in Frankrijk (€ 102), Groot-Brittannië (€ 115) of Duitsland (€ 129).<sup>24</sup> De Belgische staat nam er tot voor kort overigens genoeg mee om € 164 per dag per gedetineerde te betalen aan de Nederlandse staat, die overtollige Belgische gedetineerden in de gevangenis van Tilburg onderbracht.<sup>25</sup> **Wanneer we dit kostenplaatje omrekenen naar de jaarlijkse kostprijs per inwoner, dan kost het huidige gevangenisbeleid elke Belg jaarlijks € 51. In Frankrijk en Duitsland is dat respectievelijk € 38 en € 37.**<sup>26</sup>

De gefedereerde entiteiten zijn ook actief op het vlak van gevangenisbeleid, meer in het bijzonder inzake de bijstand aan gedetineerden (sport, cultuur, onderwijs, herinschakeling op de arbeidsmarkt, enz.). In het noorden en het zuiden van het land werden plannen opgesteld, maar de budgetten die ervoor werden uitgetrokken vallen vrij mager uit in vergelijking met de behoeften en de totale middelen die naar het gevangeniswezen gaan.<sup>27</sup>

Verscheidene factoren dragen bij tot dit hoge cijfer van ongeveer € 150 per dag per gedetineerde. Enkele zijn een rechtstreeks gevolg van de abominabele leefomstandigheden in de huidige Belgische gevangnissen. Op het vlak van gezondheidszorg stellen we bijvoorbeeld vast dat na verscheidene jaren opsluiting heel wat psychiatrische stoornissen de kop opsteken waarvoor zware behandelingen vereist zijn, ook na de re-integratie in de samenleving. Meer dan 75% van de gevangenisbevolking krijgt psychofarmaca toegediend, goed voor 43,3% van de totale hoeveelheid voorgeschreven geneesmiddelen. Dit zijn volgens elke norm extreem hoge cijfers (bijna 5 keer het gemiddelde van de algemene bevolking). In de meeste gevallen worden psychofarmaca voorgeschreven tegen angst, depressie, psychose en verslaving aan opiaten. De grote hoeveelheid voorgeschreven geneesmiddelen laat vermoeden dat het aantal doktersbezoeken erg hoog ligt. Gemiddeld gaat elke gedetineerde inderdaad zo'n 24 keer per jaar op raadpleging bij een arts. Voor het merendeel worden gewone huisartsen geraadpleegd (18,3 raadplegingen tegenover 3,2 bij de algemene bevolking) en gemiddeld 3 keer per jaar wordt een psychiater opgezocht. De stoornissen zijn deels te wijten aan de vroegere psychische toestand van bepaalde gedetineerden, maar psychiateren zijn het erover eens dat het zware gevangenisleven de ernst van mentale aandoeningen doet toenemen en aanleiding geeft tot talloze depressies. Na 3 jaar zou de gevangenis zelfs bij een groot deel van de gevangenisbevolking rechtstreeks bijdragen tot een verslechtering van de mentale toestand en het ontstaan van gedragsstoornissen, zoals tics.<sup>28</sup>



## 2. ONRECHTSTREEKSE BUDGETTAIRE KOSTEN VAN HET GEVANGENISSYSTEEM

In dit tweede deel bekijken we welke indirecte kosten de gevangnissen met zich meebrengen in de vorm van zorgkosten, belasting van onze sociale systemen en economische verliezen. Interessant in dit verband is **dat onze gedetineerden door hun lage opleidingsniveau, zowel vóór als na het verlaten van de gevangenis, overtuigend minder kansen hebben op de arbeidsmarkt dan de gemiddelde bevolking**. Hun kansen worden overigens nog beperkt (veeleer dan verhoogd) door het feit op zich dat ze in de gevangenis zaten. Tijdens hun opsluiting waren ze namelijk uitgesloten van de arbeidsmarkt en daarna krijgen ze ook nog eens af te rekenen met vooroordelen vanwege potentiële werkgevers. **Ook na de vrijlating van deze gedetineerden lijkt er dus een zware kost te blijven wegen op de maatschappij, zowel op het vlak van sociale zekerheid als inzake gezondheidszorg**. Helaas beschikken we vooralsnog over geen enkele studie die ons hierover cijfers kan verstrekken (werkloosheidscijfers, percentage ex-gedetineerden dat een minimum integratietegemoetkoming of een sociale woning heeft, enz.) en de bijbehorende kosten heeft berekend. Die moeten echter hoog oplopen, wanneer alle uitgaven in de loop van een mensenleven worden opgeteld.

---

<sup>24</sup> Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015, Tabel 14

<sup>25</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8335868.stm>

<sup>26</sup> Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015, Tabellen 14 en 17

<sup>27</sup> In Vlaanderen werd een strategisch plan opgesteld voor de omkadering van de bijstand aan gedetineerden in de periode 2015-2020.

In zijn antwoord op een parlementaire vraag antwoordde de ter zake bevoegde Vlaamse minister dat hiervoor iets meer dan 18 miljoen euro was vrijgemaakt voor 2017 (Schriftelijke vraag nr. 180 van 13 december 2017 van Yasmine Kherbache aan minister Jo Vandeurzen – Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden – Stand van zaken). In de Franse gemeenschap werd door de Interministeriële Conferentie voor de coördinatie van de beleidsinitiatieven in verband met het gevangeniswezen een plan met een reeks maatregelen aangekondigd. De aangekondigde budgetten zouden gaan van 4,5 miljoen euro in 2017 tot 5,8 miljoen euro in 2018 (RTBF Info – *Treize ministres unissent leurs forces pour améliorer l'aide aux détenus francophones* – 13 oktober 2017).

<sup>28</sup> D'ANGELO, A. (2016), *Case prison, un jeu d'échecs*. Academia-L'Harmattan pag. 155

---

Aan ons tekortschietend gevangenisstelsel zijn nog meer onrechtstreekse kosten verbonden waarmee in de huidige budgettaire ramingen evenmin rekening wordt gehouden. Denk maar aan de gerechtskosten die recidive met zich meebrengt of de kosten die verbonden zijn aan de afwezigheid van een partner in het gezin van de gedetineerden, en aan de risico's die dit voor de ontwikkeling van de kinderen in deze gezinnen in kwestie inhoudt. In België hebben met name elk jaar 20.000 kinderen een ouder in de gevangenis.<sup>29</sup> Zij worden blootgesteld aan discriminatie en stigmatisering. Vaak zijn ze getraumatiseerd, worstelen ze met gevoelens van angst, schaamte en schuld en hebben ze een laag zelfbeeld.<sup>30</sup> Welke toekomst wacht deze kinderen? En wat kost hun ondersteuning aan de maatschappij?

29 D'ANGELO, A. (2016), *Case prison, un jeu d'échecs*. Academia-L'Harmattan pag. 154

30 ROBERTSON, O. (2012), *Collateral Convicts: children of incarcerated parents. Recommendations*, pag. 9

---

## HOOFDSTUK III: waarom deze toestand?

De federale regering is zich bewust van deze situatie, die zowel vanuit budgettaire oogpunt als op het vlak van veiligheid betreurenswaardig is. In 2008 keurde zij al een 'Masterplan 2008-2012-2016 voor een gevangenisstructuur in humane omstandigheden' goed. Hiermee wilde zij niet alleen een oplossing vinden voor de overbevolking, maar ook voor de opeenvolgende ontsnappingen en het gevoel van onveiligheid dat ermee gepaard ging. Tegelijk moest het Masterplan met behulp van een moderne infrastructuur de dagelijkse operationele uitgaven per gedetineerde naar beneden halen. Het plan bevatte aanbevelingen om de oudste gevangenisinstellingen te renoveren of te vervangen en om zeven nieuwe penitentiaire centra met in totaal meer dan 2.000 extra cellen te bouwen. Die moesten uitgerust worden met de nodige voorzieningen om de detentieomstandigheden humaner te maken en de re-integratie van de gedetineerden te bevorderen. Helaas kunnen we op dit ogenblik objectief vaststellen dat deze gebouwstrategie hooguit enkele jaren uitstel heeft opgeleverd, maar in geen geval een einde heeft gemaakt aan het fenomeen van de overbevolking: **aangezien de gevangenisbevolking in dezelfde periode met meer dan een kwart toenam, zijn ook de nieuwe gevangnissen nu al bijna verzadigd.**<sup>31</sup>

**Dan houden we nog geen rekening met de budgettaire kosten waarmee dit expansiegerichte vastgoedbeleid gepaard gaat.** De plannen voor de megagevangenis in Haren haalden onlangs nog de krantenkoppen. Zij zal in totaal € 1 miljard kosten, gespreid over 25 jaar (inclusief bouw en beheer door een privéconsortium), en plaats bieden aan iets minder dan 1.200 gedetineerden. Daarbij komt nog de 50 miljoen euro die al in 2010 voor de grond werd betaald.<sup>32</sup> Samen komt het neer op een kostprijs van € 91 per dag per gedetineerde, zonder de kosten van het bewakingspersoneel mee te rekenen (op dit ogenblik naar schatting € 40 per dag per gedetineerde). Het debat over de principiële wenselijkheid van een publiek-private samenwerking op een domein – vrijheidsberoving – dat overduidelijk tot de openbare gezagstaken behoort, laten we hier nog even buiten beschouwing, maar we merken wel op dat het prijskaartje dat aan de hele onderneming vasthangt, vragen doet rijzen. De totale kostprijs per gedetineerde zal hierdoor nog hoger oplopen dan nu al het geval is. Toch moeten we deze analyse enigszins nuanceren. Dankzij het vastgoedplan konden de gevangnissen namelijk drastisch worden gerenoveerd. De bestaande gebouwen waren extreem verouderd en droegen zo in belangrijke mate bij tot de moeilijke leefomstandigheden in de gevangnissen.

Wat er ook van zij, de chronische overbevolking in de Belgische gevangnissen is in ieder geval niet aan een gebrek aan infrastructuur te wijten. **België heeft met zijn 35 gevangnissen en penitentiaire centra het grootste aantal gevangenisinstellingen per km<sup>2</sup> van heel Europa.** De opsluitingsgraad ligt in België overigens gevoelig hoger dan in de buurlanden: 113 gedetineerden per 100.000 inwoners in België tegenover 98,3 in Frankrijk, 77,4 in Duitsland en slechts 53 in Nederland.<sup>33</sup>

Een benadering die ons nuttiger lijkt en waarvoor een meerderheid van stakeholders van alle politieke strekkingen naar onze mening gewonnen zou kunnen zijn, bestaat erin om de instroom in de gevangnissen tot een minimum te beperken door in te zetten op de preventie van heropsluitingen. Zoals we hierboven al vaststelden, **heeft België niet zo'n omvangrijke gevangenispopulatie omdat steeds meer burgers naar de gevangenis worden gestuurd, maar veeleer omdat een klein deel van de bevolking maar heen en weer blijft gaan tussen de maatschappij en de gevangenis.** Dit fenomeen heeft vele en complexe oorzaken. We kunnen echter onmogelijk voorbijgaan aan het feit dat een gedetineerde tijdens zijn verblijf in de gevangenis het contact met zijn professionele milieu en familiale kring verliest, terwijl hij in deze periode andere sociale banden smeedt die zowel buiten als binnen de muren van de gevangenis blijven voortbestaan. Werken aan hefbomen om het recidivepercentage te doen dalen, zou de instroom in de gevangnissen dus kunnen verminderen en zou op die manier kunnen bijdragen tot een duurzame oplossing voor de uitdagingen waarmee het huidige gevangenisstelsel kampt.

31 Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015: +26% tussen 2005 en 2015

32 Zie [https://plus.lesoir.be/189847/article/2018-11-14/la-prison-de-haren-va-couter-un-milliard-deuros-letat-over-de-jaarlijkse-huur-die-de-Regie-der-Gebouwen-\(zo-n-33,2-miljoen\)-en-de-FOD-Justitie-\(7-miljoen\)-aan-het-privéconsortium-Cafasso-moeten-betalen-tijdens-de-duur-van-de-overeenkomst](https://plus.lesoir.be/189847/article/2018-11-14/la-prison-de-haren-va-couter-un-milliard-deuros-letat-over-de-jaarlijkse-huur-die-de-Regie-der-Gebouwen-(zo-n-33,2-miljoen)-en-de-FOD-Justitie-(7-miljoen)-aan-het-privéconsortium-Cafasso-moeten-betalen-tijdens-de-duur-van-de-overeenkomst).

33 Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015

---

**Budgettaire problemen hoeven daarbij geen hinderpaal te vormen.** Uitgaand van een totale marginale kostprijs van € 164 per dag per gedetineerde en een gemiddeld gevangenisverblijf van zo'n 8,2 maanden (ongeveer 250 dagen), bespaart de Belgische belastingbetaler zo'n € 41.000 per persoon die er effectief van wordt weerhouden om terug te worden gestuurd naar de gevangenis.<sup>34</sup> Als we bijvoorbeeld het aantal veroordeelde gedetineerden nemen die in 2014 werden vrijgelaten (10.738 gedetineerden<sup>35</sup>), dan weten we dat statistisch vaststaat dat bijna 5.000 van hen (45%<sup>36</sup>) vroeg of laat weer achter de tralies belanden. **Een daling van het recidivepercentage met slechts 15% zou dus al betekenen dat 725 gedetineerden niet opnieuw opgesloten worden, wat overeenkomt met een daling van de detentiekosten met bijna € 30 miljoen.** Aangezien dit bedrag op slechts één cohorte van gedetineerden gebaseerd is en van één enkele recidive per gedetineerde uitgaat, is het zeer zeker een ernstige onderschatting van het werkelijke bedrag. **Er moet met andere woorden minder in nieuwe gevangenissen worden geïnvesteerd en meer in het leegmaken ervan.**

**Dit is helaas niet de keuze die uit de huidige overheidsmaatregelen blijkt.** Het Plan van de Waalse regering voor de voorkoming van recidive trok € 1 miljoen uit voor 85.000 bijkomende opleidingsuren in 2016 (een kleine 16 uur meer per gedetineerde) en 29 projecten die werden uitgekozen. Dit is een druppel op een hete plaat in vergelijking met het totale budget dat op jaarbasis aan het gevangeniswezen wordt gespendeerd.<sup>37</sup> Het *Observatoire International des Prisons* uit elk jaar felle kritiek op de masterplannen en onderstreept dat in deze plannen wordt gekozen voor investeringen in een ultrabeveiligd repressieapparaat in plaats van in sociale beleidsmaatregelen. **Ducpétiaux, 100 jaar geleden de grondlegger van het toen hypermoderne Belgische gevangenispark, was in zijn tijd al voorstander van psychologische en morele opvolging, maar ook van 'professionaliserende arbeid' als essentiële elementen van een detentie met het oog op een geslaagde re-integratie.** Zijn visie blijft bijzonder actueel, gelet op het kwetsbare profiel waarmee de huidige gevangenispopulatie aan de start verschijnt: 75% van de gedetineerden is laagopgeleid, 45% behaalde geen getuigschrift basisonderwijs en 30% is analfabeet (tegenover 1% van de algemene bevolking).<sup>38</sup> Door een vak te leren zou een gedetineerde zijn re-integratie kunnen voorbereiden en positieve sociale relaties kunnen uitbouwen. **Vandaag zijn deze twee pijlers dramatisch ondergefinancierd.**

Afgezien van het onevenwicht tussen het budget dat aan gebouwen wordt gespendeerd en het geld dat naar dienstverlening voor de gedetineerden gaat, kunnen we ons ook vragen stellen bij de doelstellingen die met de gemaakte keuzes op het vlak van gebouwen worden nagestreefd. In twee van de nieuwste gevangeniscomplexen die in het kader van het jongste Masterplan 2008-2012-2016 werden gebouwd – de gevangenis van Beveren en die van Leuze in Henegouwen, zijn 624 nieuwe cellen ondergebracht, terwijl er slechts 170 arbeidsplaatsen zijn voor gedetineerden die willen werken.<sup>39</sup> Maar ook wanneer er arbeidsplaatsen beschikbaar zijn, is het type werk dat wordt aangeboden niet altijd verenigbaar met de competenties van de gedetineerden noch met de arbeidsvooruitzichten buiten de gevangenis. Als gevolg van deze beleidskeuzes volgt op dit ogenblik slechts 6 tot 8% van de gedetineerden een opleiding die hen in staat stelt om een beroepskwalificatie te behalen.

**Het Belgische institutionele systeem op zich helpt de strijd tegen recidive ook niet echt vooruit.** In het huidige institutionele systeem dat na de zesde staatshervorming ontstond, behoort het strafrechtelijk en penitentiair beleid (definiëren van misdrijven en straffen, vervolgen van strafbaar gedrag, opleggen en uitvoeren van straffen) nog steeds tot de bevoegdheid van de federale staat. De sociale bijstand aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie behoort daarentegen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, net als alle functies in verband met onderwijs en opleidingen. De zesde staatshervorming bracht bovendien de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuisen (waar mensen in afwachting van een vonnis worden opgesloten) evenals de uitvoering en opvolging van het elektronisch toezicht onder in de categorie 'persoonsgebonden aangelegenheden'. Deze bevoegdheden werden bijgevolg overgedragen aan de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap. In verband met de deradicaliseringsproblematiek onderstreepte Petra Thijs van het OCAD: "*Deradicalisering is een versplinterde bevoegdheid (...) Het federale niveau is bevoegd voor het bestraffen van terroristen, terwijl de gemeenschappen en gewesten zich bezighouden met het preventieve luik.*"<sup>40</sup>

34 Deze prijs komt overeen met de prijs die de Belgische staat betaalde om zijn overschot aan gedetineerden naar Nederlandse gevangenissen te 'exporteren'. Zie bijvoorbeeld <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8335868.stm> en *Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015*, Tabel 11.B

35 *Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I – Prison Populations Survey 2015*, Tabel 9

36 NICC, De eerste nationale cijfers over recidive op basis van het Centraal Strafregister. Meten is weten, Politiejournaal nr. 1, pag. 28-30, januari 2016

37 <http://www.lalibre.be/actu/belgique/un-coup-de-pouce-aux-formations-en-prison-5835d93ecd7035613075a21b>; Nationaal Instituut voor Criminalistiek

38 <http://www.lalibre.be/actu/belgique/un-coup-de-pouce-aux-formations-en-prison-5835d93ecd7035613075a21b>; Nationaal Instituut voor Criminalistiek; *SPACE I Annual Report 2015*

39 [https://justitie.belgium.be/nl/themas\\_en\\_dossiers/gevangenissen/belgische\\_gevangenissen](https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/gevangenissen/belgische_gevangenissen)

40 <https://www.bruzz.be/samenleving/ocad-brengt-deradicaliseringsmarkt-kaart-2017-11-06>

---

In verband met de justitiehuizen (waar mensen die nog niet veroordeeld zijn hun vonnis afwachten) werd overeengekomen dat de federale staat bevoegd zou blijven voor hun opdrachten in het kader van gerechtelijke procedures en de uitvoering van gerechtelijke beslissingen. Gezien de verwevenheid van hun respectieve prerogatieven ter zake sloten de federale staat en de gemeenschappen op 17 december 2017 een samenwerkingsakkoord waarin ze de basisregels vastlegden om een efficiënte uitvoering van de opdrachten van de justitiehuizen te kunnen garanderen. Conform het akkoord werd een Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuizen opgericht waarin het federale niveau en de gemeenschappen overleg kunnen plegen over problemen die verband houden met de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuizen in het kader van gerechtelijke procedures en de uitvoering van gerechtelijke beslissingen. Er werd ook een overkoepelend overlegorgaan opgericht dat de federale overheid en de gemeenschappen in staat stelt om hun samenwerking op het vlak van het strafuitvoeringsbeleid te evalueren en te optimaliseren. Van dit orgaan wordt op dit ogenblik echter weinig gebruikgemaakt.

In verband met de problematiek van de jeugddelinquentie dient te worden opgemerkt dat de gemeenschappen in principe bevoegd zijn voor alle – ook sociale en gerechtelijke – aspecten van het jeugdbeleid en de jeugdbescherming. Een uitzondering hierop is de uitvoering van de straffen die tegen minderjarige daders worden uitgesproken. Hiervoor is de federale staat bevoegd. Bovendien blijft alles wat verband houdt met de detentie van minderjarigen en de veiligheidsmaatregelen die ten aanzien van hen worden genomen, een federale bevoegdheid. **In een dergelijke context is het moeilijk om de vereiste coördinatie tussen de diverse actoren, inclusief de maatschappij, te verzekeren, terwijl die coördinatie een absolute voorwaarde is voor een zinvol re-integratietraject.**

Zoals gezegd is de manier waarop de gezondheidsproblemen in de gevangenissen worden aangepakt een veelzeggend voorbeeld van de bestaande disfuncties. De zorgverlening in de gevangenissen behoort tot de bevoegdheid van de federale staat, terwijl de gemeenschappen verantwoordelijk zijn voor preventie en gezondheidspromotie. Dit betekent dat sensibiliserings- en preventieacties rond alcohol- of drugsgebruik in de gevangenis het werk van de gemeenschappen zijn, terwijl de behandeling van verslaafden een zaak van het federale niveau is. Ook binnen de federale staat is de continuïteit niet altijd verzekerd: zo behoort de zorgverlening in de gevangenissen tot de bevoegdheid van de FOD Justitie, maar zodra een gedetineerde de gevangenis heeft verlaten, is de FOD Volksgezondheid verantwoordelijk. In dit verband merkte het KCE in het reeds hoger vermelde recente rapport op dat heel veel partijen betrokken zijn bij de gezondheidszorg in de gevangenissen, maar dat hun acties niet goed gecoördineerd zijn en dat hun onderlinge communicatie te wensen overlaat. Voor psychiatrische noodgevallen tot slot zijn er geen psychiaters ‘van wacht’, alleen huisartsen. Deze huisartsen krijgen echter geen toegang tot de – vaak ingewikkelde – psychiatrische medische dossiers. Ons land kent dan ook een zelfmoordcijfer van 13,6 gedetineerden per 100.000, terwijl het gemiddelde in Europa 7,2 bedraagt. Alleen Cyprus, Noorwegen, Nederland en Portugal doen het slechter.<sup>41</sup> We merken op dat dit relatieve aantallen zijn. De verrassend hoge cijfers van met name Noorwegen en Nederland zijn dan ook in hoge mate te verklaren door het feit dat ze al met een kleinere instroom beginnen.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de complexe institutionele structuur met versnipperde bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet van aard is om het beleid inzake de re-integratie van gedetineerden en de preventie van recidive vooruit te helpen. Belangrijker nog is dat deze complexiteit het uitermate moeilijk maakt om de rechten van de gedetineerden (vastgelegd in de Basiswet van 12 januari 2005, de zogenaamde wet-Dupont) te garanderen en te realiseren.



---

# HOOFDSTUK IV: aanbevelingen

**En toch bestaan er oplossingen. Zoals we hierboven al aantoonde, zouden ze – indien de politieke wil ervoor aanwezig is – zichzelf deels kunnen financieren door een vermindering van het aantal gedetineerden.** Terwijl de Belgische gevangenispopulatie de voorbije tien jaar met een kwart steeg, slaagde Nederland er in om het aantal gedetineerden doorheen dezelfde periode bijna te halveren. Met als gevolg dat de Nederlanders onder meer cellen konden vrijmaken in de gevangenis van Tilburg en er 500 verhuuren aan... België. Andere voorbeelden die ons kunnen inspireren, zijn Denemarken, Noorwegen en Zweden waar het aantal gedetineerden sinds 2014 jaarlijks met 1% daalt.<sup>42</sup>

Het is belangrijk om op te merken dat deze daling van de opsluitingsgraad deels te danken is aan de herziening van het straffenbeleid, een politiek getinte hefboom die we bewust buiten dit rapport laten. We geven daarentegen de voorkeur aan pluralistische aanbevelingen waarvan we vermoeden dat een groot percentage van de Belgische bevolking zich achter kan scharen. Zelfs als de gevangenis volgens sommigen een plaats moet blijven waar mensen gewoon gestraft worden, kunnen we er ook een plek van maken waar begeleiding met het oog op re-integratie prioritaire aandacht krijgt. Op deze manier kan de maatschappij beschermd worden tegen alle nefaste gevolgen die we in het eerste hoofdstuk belichtten.

We hebben ervoor gekozen om hieronder enkele aanbevelingen te formuleren op basis van voorbeelden die we in andere landen zagen en waarvan de doeltreffendheid werd aangetoond. Er bestaan echter nog heel wat andere vernieuwende programma's die nog niet hebben bewezen hoe doeltreffend ze op termijn zijn maar die naar ons gevoel ook het proberen waard zouden zijn in België. Daarom stellen we hierna een innovatieve financiële tool voor waarmee de impact van deze programma's kan worden getest en gemeten, terwijl het risico voor de overheid wordt beperkt. Tot slot zijn we ons er ook van bewust dat deze aanbevelingen slechts kunnen worden uitgevoerd in een institutioneel kader dat gunstig is voor dit soort initiatieven. We besluiten daarom met een reeks aanbevelingen die verband houden met het organisatorisch kader van het gevangeniswezen.



## 1. AANBEVELINGEN UIT HET BUITENLAND

### COGNITIEVE GEDRAGSCOACHING

Uit meta-analyses over de doeltreffendheid van diverse interventies om recidive onder de volwassen bevolking te verminderen, komen cognitieve gedragstherapieën naar voren als bijzonder efficiënt.<sup>43</sup> **Cognitieve gedragstherapieën zijn gebaseerd op de relatie tussen cognitie en delictgedrag. Zij gaan ervan uit dat gebrekkige cognitieve vaardigheden het sociaal gedrag van individuen beïnvloeden.** Daarom wordt tijdens de interventies geprobeerd om daders sociale vaardigheden aan te leren en hun denkvermogen te ontwikkelen, zodat ze gemotiveerder zijn om te weerstaan aan persoonlijke, situationele, economische en interpersoonlijke druk om onrechtmatig gedrag te vertonen en te radicaliseren.<sup>44</sup> De interventies kunnen de meest diverse vormen aannemen naargelang de verschillende dadertypes, de uitkomstvariabelen en de kwaliteit van het interventieontwerp. In een gedetailleerde studie noemden wetenschappers de R&R-interventie (*Redeneren & Rehabileren*) één van de meest doelmatige en doeltreffende interventies.<sup>45</sup>

R&R is een therapie die in Canada werd ontwikkeld om de cognitieve en sociale vaardigheden en waarden aan te leren die vereist zijn voor de ontwikkeling van (pro)sociale competenties van recidivisten. Het R&R-programma omvat 35 gestructureerde sessies van twee uur voor groepen van 6-12 jongeren of volwassenen die blijk geven van antisociaal, delinquent of crimineel gedrag. Idealiter zouden twee tot vier sessies per week moeten worden gehouden, maar het programma kan vrij flexibel worden ingericht. Tijdens de sessies worden rollenspellen georganiseerd, kleine groepsgesprekken gehouden en denkspelletjes gespeeld.

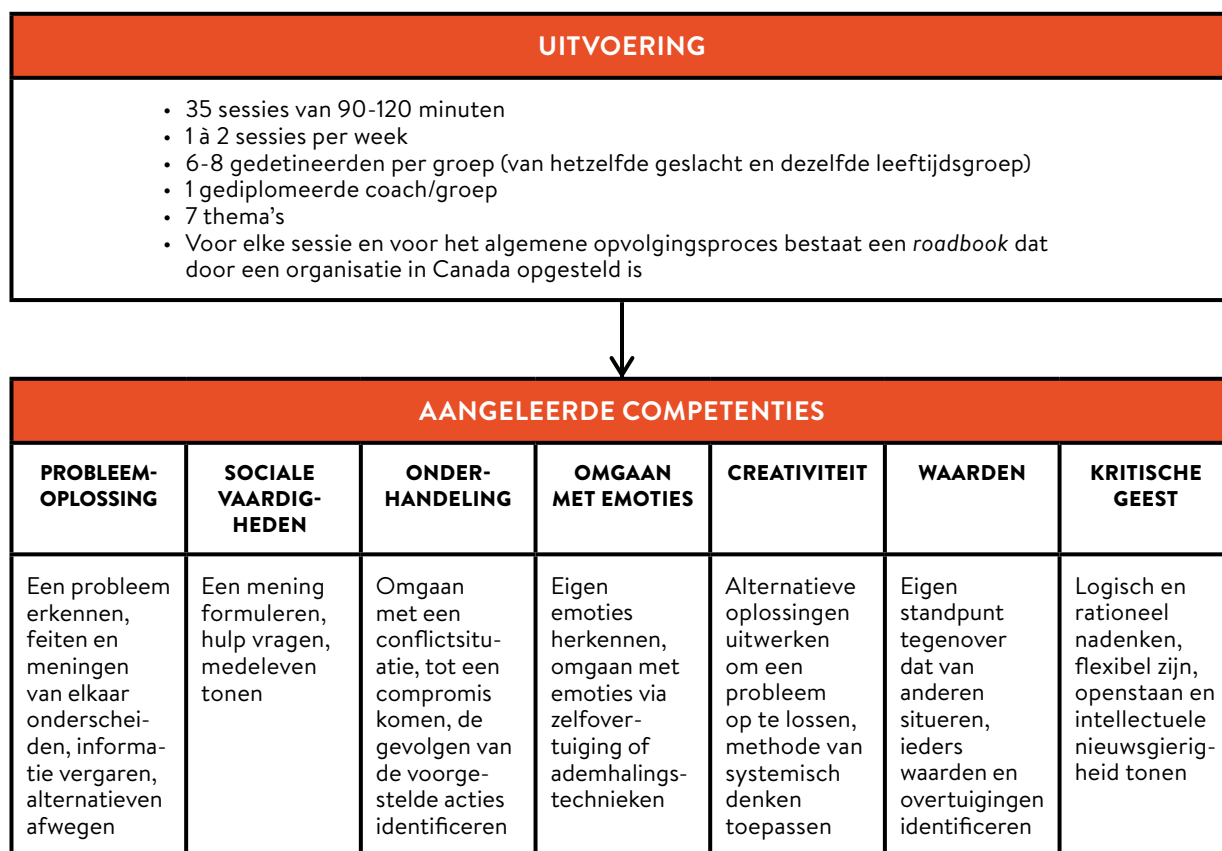
<sup>42</sup> <http://www.lefigaro.fr/international/2013/11/12/01003-20131112ARTFIG00632-la-suede-ferme-des-prisons-faute-de-detenus.php>

<sup>43</sup> PEARSON, F. S., LIPTON, D. S., CLELAND, C. M., YEE, D. S., *The effects of behavioral/cognitive-behavioral programs on recidivism*, *Crime and Delinquency*, 48(3), 2002, pag. 476-496  
WILSON, D. B., BOUFFARD, L. A., MCKENZIE, D. L., *A quantitative review of structured, group-oriented, cognitive-behavioural programs for offenders*, *Journal of Criminal Justice and Behavior*, 32(2), 2002, pag. 172-204

<sup>44</sup> ROSS, R. R., ROSS, R. D., *Programme development through research*, in R. R. Ross, & R. D. Ross (Eds.), *Thinking straight: The reasoning and rehabilitation programme for delinquency prevention and offender rehabilitation*, Ottawa: AIR Training and Publications, 1995, pag. 25-37

<sup>45</sup> LANDENBERGER, N. A., LIPSEY, M. W., *The Positive Effects of Cognitive-Behavioural Programs for Offenders: A Meta-Analysis of Factors Associated with Effective Treatment*, Vanderbilt Institute for Public Policy Studies

## ILLUSTRATIE – R&R-PROGRAMMA OM 8 COMPETENTIES TE VERWERVEN AAN DE HAND VAN 35 STANDAARDESSIES



Wanneer deze therapie op een integere manier wordt gegeven door goed opgeleide en gemotiveerde begeleiders, is zij doeltreffend. Dit blijkt uit verscheidene onafhankelijke, internationale en gecontroleerde evaluaties. Uit een meta-analyse van R&R-evaluaties bleek dat het recidivecijfer bij de deelnemers aan het programma over het algemeen 14% onder dat van de controlegroepen zat.<sup>46</sup> Deze studie kwam ook tot het besluit dat het Canadese programma doeltreffend kan worden overgenomen door andere landen (in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje werd een significante impact vastgesteld) en dat het voor daders met zowel laag als hoog risico werkt.

**De interventie lijkt ook haalbaar en aantrekkelijk vanuit het oogpunt van de belastingbetaler.** Gezien zijn effectomvang en de lage kosten die eraan verbonden zijn, is het programma vrij goedkoop: van € 1.500 tot € 2.000 per behandelde persoon. Daar staat tegenover dat met het voorkomen van recidive vrij veel belastinggeld kan worden bespaard. Uitgaande van een standaard recidivecijfer van 45% en een impact van min 14% op het recidivecijfer, zouden er dus per cohorte van 100 gevangenen die het R&R-programma volgen, 'slechts' 39 opnieuw in de gevangenis belanden (tegenover 45 zonder coaching). Op basis van de hierboven geraamde kostenvermindering van € 41.000 per individu dat ervan wordt weerhouden om opnieuw in de gevangenis terecht te komen, levert dit een totale kostenvermindering van € 246.000 op. **Dit komt neer op een nettowinst van € 46.000 euro per 100 behandelde gedetineerden** (uitgaande van € 2.000 per persoon).

In de DeRadex-afdeling van de gevangenis van Nijvel worden vergelijkbare individuele coachingstrajecten aangeboden aan gedetineerden die geacht worden een risico op radicalisering te lopen. Het zou dus nuttig zijn om deze trajecten aan alle gedetineerden aan te bieden.

<sup>46</sup> JOY TONG, L.S., FARRINGTON, D.P., *How effective is the 'Reasoning and Rehabilitation' programme in reducing reoffending? A meta-analysis of evaluations in four countries*, Psychology, Crime & Law, Vol. 12(1), pag. 3-24, januari 2006

---

## GEPERSONALISEERD RE-INTEGRATIETRAJECT, VAN BIJ DE AANKOMST

In 2007 startte de Nederlandse overheid het plan 'Terugdringen Recidive' in het kader van haar 'Penitentiair programma'. Ze werkte hiervoor samen met de verschillende betrokken actoren (gerechtelijke wereld, strafinstellingen, actoren op het vlak van re-integratie en reclassering, lokale overheden). Het plan valt op door zijn pragmatisme (het is gebaseerd op een *What Works*-benadering<sup>47</sup>) en een resoluut allesomvattende en geïntegreerde aanpak van het recidiveprobleem.

**Deze benadering, op basis van een precieze diagnose van het recidiverisico en de ontwikkeling van een begeleidingsplan met het oog op rehabilitatie en resocialisatie, wordt belichaamd door het 'TR-Traject', een gepersonaliseerd traject dat de gedetineerde van bij zijn aankomst in de gevangenis tot zijn terugkeer in de maatschappij begeleidt.**<sup>48</sup>

In België voerde de Basiswet in theorie een vergelijkbaar maar minder ambitieus systeem in. Het bestaat erin dat de psychosociale dienst van de gevangenis bij de aanvang van de detentie een reclasseringsdossier aanmaakt. In de realiteit wordt er door een gebrek aan middelen pas enkele dagen voordat de gedetineerde zijn vrijlatingsbericht ontvangt, een analyse opgesteld. En zelfs indien deze analyse wordt opgesteld (sociaal onderzoek en criminogenese), rest er slechts zeer weinig tijd om verder nog met de opvolging bezig te zijn.

Het TR-Traject is, in het kort uitgelegd, een initiatief dat wordt aangestuurd door de ministeriële diensten die met het penitentiair beleid belast zijn. Zij werken hiervoor nauw samen met de gevangenis en de reclasseringsverantwoordelijken. Hoewel het in een 'intramurale' en een 'extramurale' fase wordt opgedeeld, is het TR-Traject geconcipeerd als een integraal en continu traject. De doelgroep bestaat uit gedetineerden die tot een straf met een bepaalde duur werden veroordeeld (meer dan vier maanden). Sommige categorieën van gedetineerden zijn automatisch uitgesloten van het initiatief (gedetineerden met terbeschikkingstelling of die tot levenslang veroordeeld zijn, onwettig in het land verblijven, aan psychiatrische stoornissen lijden, veroordeeld zijn voor terrorisme...). Na een evaluatie van hun risico op recidive krijgen de betrokken gedetineerden het voorstel om aan het initiatief deel te nemen. Deelname gebeurt dus op vrijwillige basis, maar wel met de wetenschap dat een weigering negatieve gevolgen kan hebben (intrekking van uitgaanspermissies en penitentiaire verloven...). Het traject kan schematisch in twee fasen worden verdeeld. Tijdens de diagnosefase worden eerst de factoren geïdentificeerd die het criminogene gedrag verklaren (evaluatie van de risico's) en wordt een gepersonaliseerd re-integratieplan opgesteld. Daarna volgt de interventiefase waarin de eerder geïdentificeerde criminogene factoren specifiek worden aangepakt (voorbeelden van gedragsinterventies: ontwikkeling van cognitieve vaardigheden, beheersing van gewelddadig gedrag...). Er wordt zeer veel belang gehecht aan de opvolging en rapportage (vooral na de vrijlating – 'aansluiting nazorg'), en aan het gebruik van incentives (gedetineerden van wie de vorderingen bevredigend worden geacht, kunnen aanspraak maken op uitgaanspermissies, verlof of zelfs voorwaardelijke invrijheidsstelling).

**Er wordt een duidelijke klemtoon gelegd op de autonomie van de gedetineerde, zijn responsabilisering (via een mechanisme van beloningen/stimuli en een duidelijke combinatie van rechten en plichten) en zijn activering.** Zo wordt de geleidelijke toegang tot meer open detentieafdelingen afhankelijk gemaakt van de succesvolle voltooiing van bepaalde fasen van het goedgekeurde opleidingsplan, terwijl een terugkeer naar een strenger regime volgt indien de opgelegde voorwaarden niet worden gerespecteerd. Het programma omvat dus zowel rechten als zeer strenge verplichtingen voor de gedetineerde, die ook sancties opgelegd krijgt indien hij ze niet nakomt.

Wat betreft impact combineert dit gevangenstraject de voordelen van een aanpak via cognitieve gedragsinterventies zoals we die hierboven beschreven, met die van een programma dat de sociaal- professionele re-integratie bevordert. **Er is namelijk al gebleken dat het recidivepercentage significant daalt – met 20 tot 50 punten – bij gevangenisverlaters die vast werk vinden, iets waar de grote meerderheid van de ex-gedetineerden niet in slaagt.**<sup>49</sup> Beroepsopleidingen zijn precies bedoeld om het professioneel bewustzijn te ontwikkelen en om vaardigheden en ervaring met het oog op een bepaald beroep of een bepaalde sector aan te reiken. Leren hoe je solliciteert, succesvol een sollicitatiegesprek afwerkt en een job behoudt door middel van professioneel gedrag op de werkvloer, maakt deel uit van het programma. **Diverse grondige en systematische evaluaties wijzen er sterk op dat onderwijs- en beroepsopleidingsprogramma's vruchten afwerpen en komen tot het besluit dat ze het recidivecijfer met 9 tot 13% doen dalen. Dit komt neer op een gemiddelde besparing aan belastinggeld van 5,76 dollar voor elke dollar die erin wordt geïnvesteerd.**<sup>50</sup>

---

47 Een uitgebreid onderzoek dat over een periode van 30 jaar liep, werd gebundeld en samengevat als de *What Works*-benadering, zie LATESSA E., *What works and doesn't in Reducing Recidivism*, Elsevier Inc, 2014

48 Voor meer informatie, zie: [https://www.canonsociaalwerk.eu/1990\\_whatworks/Draaiboek%20Terugdringen%20Recidive.pdf](https://www.canonsociaalwerk.eu/1990_whatworks/Draaiboek%20Terugdringen%20Recidive.pdf)

49 BAADER, M. & SHEA, E., *Le travail pénitentiaire, un outil efficace de lutte contre la récidive?*, Champ Pénal Vol. IV, 2007, <https://journals.openedition.org/champpenal/684#toctoIn5>

50 AOS, S., MILLER, M. and DRAKE, E. (2006), *Evidence-based adult corrections programs: What works and what does not*. Washington State Institute for Public Policy, Olympia, WA;

MACKENZIE, D.L. (2006), *What Works in Corrections: Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*. Cambridge University Press, New York, NY;

WILSON, D.B., GALLAGHER, C.S., and MACKENZIE, D.L. (2000), *A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 37, 347-68.



## 2. EEN INNOVEREND FINANCIERINGSINSTRUMENT OM MET VERSCHILLENDE BENADERINGSWIJZEN TE EXPERIMENTEREN

Overal in de wereld worden voortdurend nieuwe benaderingswijzen ontwikkeld en uitgetoet. Zonder exhaustief te willen zijn, voegen we hieronder een overzicht met enkele voorbeelden toe. De meeste projecten hebben nog niet volledig bewezen wat ze op termijn waard zijn, al zijn er wel reeds bemoedigende signalen die aangeven dat ze wel degelijk impact hebben. In het licht van de schrijnende situatie in België lijkt het ons van primordiaal belang dat dit soort initiatieven in onze gevangenissen voortaan voorrang krijgen, bij voorkeur met een beperkt financieel risico voor de overheid voor het geval het misloopt.

### 'Dutch Cell Dogs', 14 inrichtingen in Nederland<sup>51</sup>

*"Je vrijheid kwijt zijn. Als hond, als mens. Het is altijd verschrikkelijk. Iedereen verdient een nieuwe kans. Honden horen niet achter tralies. Daarom helpt Dutch Cell Dogs verwaarloosde asielhonden geschikt te maken voor herplaatsing in een gezin. Via een uniek en succesvol concept, waarin de honden in diverse Nederlandse instellingen met gedetineerden een trainingsprogramma doorlopen. Zo helpen de honden ook mensen resocialiseren. Beiden komen zo beter achter de tralies vandaan."*

Sinds 2013 hebben in Nederland al 522 gedetineerden de *Dutch Cell Dogs*-training in het kader van hun behandeltherapie beleefd. De basis bestaat uit 16 trainingen verdeeld over 8 weken waarbij een zorgvuldig geselecteerde groep gedetineerden de asielhonden gedragstraining geven. De hond, gematcht met het karakter van het tijdelijke 'baasje', leert bepaalde vaardigheden waardoor de kans op plaatsing uit het asiel wordt vergroot. Onderzoek leert dat maar liefst 96% van de asielhonden na de training naar een vast woonadres geplaatst kunnen worden. Zonder de training zouden de honden, die vaak negatieve ervaringen hebben opgedaan, veel langer of altijd in het asiel moeten verblijven. De gedetineerden, ook vaak gevormd door negatieve ervaringen in het verleden, herkennen onaangepast gedrag bij hun hond en ervaren welke gevolgen dit voor de hond (en ook voor henzelf) heeft. Ook merken ze hoe gedrag veranderd kan worden en tot gevolg heeft dat de hond in een gezin kan worden opgenomen. Gedetineerden leren verantwoordelijkheid voor hun hond en de training te dragen en weten zelfdiscipline op te brengen. Onbewust leren gedetineerden zo veel over hun eigen gedrag.

### Familiale aanpak 'Invisible Walls', Parc Prison, Cardiff (Wales) in Groot-Brittannië<sup>52</sup>

*"Alles wijst erop dat positieve familiale betrokkenheid een belangrijke rol kan spelen bij het verlagen van de recidivecijfers (tot zes keer lager, volgens de statistieken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie). Toch zijn de meeste gevangenissen er niet mee bezig. Ons grootste probleem – niet alleen voor gevangenissen, maar voor de hele maatschappij – is dat op dit ogenblik zes van de tien jongens van wie de vader in de gevangenis zit, uiteindelijk zelf achter de tralies zullen belanden. De familiebanden gebruiken om de re-integratie te bevorderen van vaders die in de gevangenis zitten, is een idee dat in alle gevangenissen ingang zou moeten vinden", aldus Andrew Selous, Brits vice-staatssecretaris voor het Gevangeniswezen.*

51 <https://dutchcelldogs.nl/>

52 <https://www.iwa.wales/click/2017/02/breaking-barriers-rebuilding-families/>

---

In 2010 opende *Parc Prison*, een gevangenis in Cardiff, een afdeling met 64 bedden waar met gezinsinterventies wordt gewerkt. Er wordt de gedetineerden een brede waaier van programma's en activiteiten aangeboden die hen moeten helpen om hun familierelaties in stand te houden en te verbeteren. Het project omvat drie onderdelen: de reorganisatie van de bezoekersfaciliteiten in de gevangenis, de oprichting van een afdeling met 64 bedden waar met gezinsinterventies wordt gewerkt en een nieuwe benadering van de samenwerking met gemeenschaps- en overheidsdiensten, liefdadigheidsorganisaties en andere organisaties waarmee gevangenissen normaal gezien nooit samenwerken. *"Invisible Walls ('onzichtbare muren') ontstond vanuit het idee dat, wanneer we de familie van een gevangene kunnen tonen dat hij een positieve inspanning levert, en wanneer we die gevangene kunnen doen inzien welke impact zijn opsluiting op zijn kinderen heeft (zoals bedplassen, nachtmerries...), we aan beide kanten een positieve verandering krijgen"*, vertelt Corin Morgan-Armstrong die aan het hoofd van de familieafdeling staat. De resultaten zijn bemoedigend. Vroeger waren familieleden en kinderen in de bezoekerszaal gemiddeld eens per week getuige van fysieke confrontaties. Sinds de reorganisatie was er één incident op zes jaar tijd. Van de volledige Britse gevangenisbevolking (85.000 gedetineerden) heeft 48% regelmatig contact met zijn of haar familie terwijl dit percentage in Parc Prison steeg tot 69%.

### **'Yoga Behind Bars', 18 instellingen in 13 county's in de staat Washington (Verenigde Staten)<sup>53</sup>**

*"Opsluiting wordt steeds meer een ondoeltreffend wondermiddeltje waarmee tal van andere sociale problemen moeten worden opgelost, zoals mentale aandoeningen, racisme, armoede, dakloosheid en drugsverslaving. Yoga Behind Bars wil de cyclus 'trauma-stress-gevangenis' doorbreken. Onze programma's geven de mensen achter de tralies de kans om te genezen, te groeien en zich op hun terugkeer in onze samenleving voor te bereiden door een grondoorzaak van hun opsluiting aan te pakken: trauma's."*

In 2003 ontmoette Shaina Traisman, die net als yogalerares was afgestudeerd, een voormalige gedetineerde in een activistenkamp. Ze was erg geraakt door het verhaal van de man die vele jaren in de gevangenis had doorgebracht en besloot om yogaopleidingen te gaan geven in gevangenissen. Ze begon dan ook zelf lessen te geven in een gevangenis in Seattle. Het is wetenschappelijk bewezen dat yoga en meditatie niet alleen fysieke voordelen opleveren en het algemeen welbevinden verbeteren maar ook de recidivecijfers doen dalen (slechts 8% van de gedetineerden die 4 of meer yogalessen volgden, belandden opnieuw in de gevangenis, terwijl het nationaal recidivegemiddelde 60% bedraagt). Daarenboven helpt yoga tegen depressie en kan het woede en angst doen afnemen. Deze elementen liggen vaak aan de basis van destructief gedrag en drugsgebruik. Dit kan een doeltreffende aanvullende therapie vormen tijdens een behandeling wegens drugsverslaving. Het team van meer dan 100 vrijwilligers en 11 gedetineerden die samen de lessen geven, bereikt momenteel elke week gemiddeld 250 studenten via 37 klasgroepen voor alle gevangenisregimes samen (maximale, gemiddelde en minimale beveiliging evenals eenzame opsluiting).

### **'De Huizen' in België en 'Modulo Respeto' in Spanje**

In Spanje experimenteert het gevangenisstelsel met de invoering van een *'modulo respeto'* om opnieuw een menselijke relatie tussen de gedetineerden en het opleidings- en gevangenispersoneel tot stand te brengen. De cellen blijven overdag open en de gedetineerden nemen deel aan de dagelijkse taken. In België ontwikkelt de vzw Touché 'De Huizen' een vergelijkbaar concept van detentiecentra met een open of minder open regime naargelang het profiel van de gedetineerden.





53 [yogabehindbars.org](http://yogabehindbars.org)

Een vernieuwend financieel instrument zou het antwoord kunnen bieden. Social impact bonds (obligaties met sociale impact) zijn financiële obligaties die door de overheid worden uitgegeven ten behoeve van privéactoren die er sociale projecten mee willen financieren. De uitbetaling van de obligaties wordt afhankelijk gesteld van het welslagen van de projecten. Een private speler sluit met andere woorden een contract met de overheid en verbindt zich ertoe om een bepaald sociaal project te financieren in ruil voor de verbintenis van de overheid om hem een financiële rente uit te keren indien de doelstellingen van het project worden verwezenlijkt (de overheid honoreert de obligaties slechts in geval van succes). Vervolgens kiest de privé-investeerder de organisaties uit die hij wil ondersteunen om het geïdentificeerde probleem op te lossen.

**De eerste social impact bond (SIB) werd uitgegeven in 2010 naar aanleiding van een project voor recidivevermindering in de gevangenis van Peterborough (Groot-Brittannië).** 17 investeerders financierden toen de koepelorganisatie *One Service* voor in totaal £5 miljoen. Vijf jaar lang was *One Service* binnen de gemeenschap van Peterborough aanwezig en coördineerde ze de dienstverleners die mannelijke, kortgestrafte gedetineerden vóór en na hun vrijlating hielpen met huisvesting, werk, mentale gezondheidszorg en financieel advies. *One Service* werkte met 2.000 gedetineerden en verminderde het recidivecijfer met 9%, waarmee het vooropgestelde streefdoel van 7,5% werd overschreden. Toen de looptijd van de obligatie na vijf jaar ten einde was, betaalde het ministerie van Justitie de investeerders terug, inclusief de vooraf overeengekomen rente van 3%.<sup>54</sup> Op basis van dit voorbeeld gingen in Nederland recent verscheidene andere SIB-projecten van start met de steun van de overheid.<sup>55</sup> In België financierde Actiris de vereniging 'DUO for a JOB' via een vergelijkbare financieringsmethode.<sup>56</sup>

Tot slot zijn we ons ervan bewust dat acties ter bevordering van de re-integratie momenteel tot de bevoegdheid van de gewesten en gemeenschappen behoren, terwijl een daling van het aantal gedetineerden vooral het federale niveau ten goede zou komen. Dit betekent uiteraard dat de incentives niet altijd correct verdeeld zijn tussen de betrokken stakeholders. **Om dit onevenwicht tussen opdrachtgever/uitvoerder te verhelpen, stellen we voor om een principewet goed te keuren die toestaat dat 50% van de besparingen die op het federale niveau worden gerealiseerd, aan de gewesten en gemeenschappen worden toegewezen.**

## HET MECHANISME VAN DE SOCIAL IMPACT BONDS IS EEN NIEUWE VORM VAN SAMENWERKING OM SOCIALE PROGRAMMA'S TE FINANCIEREN

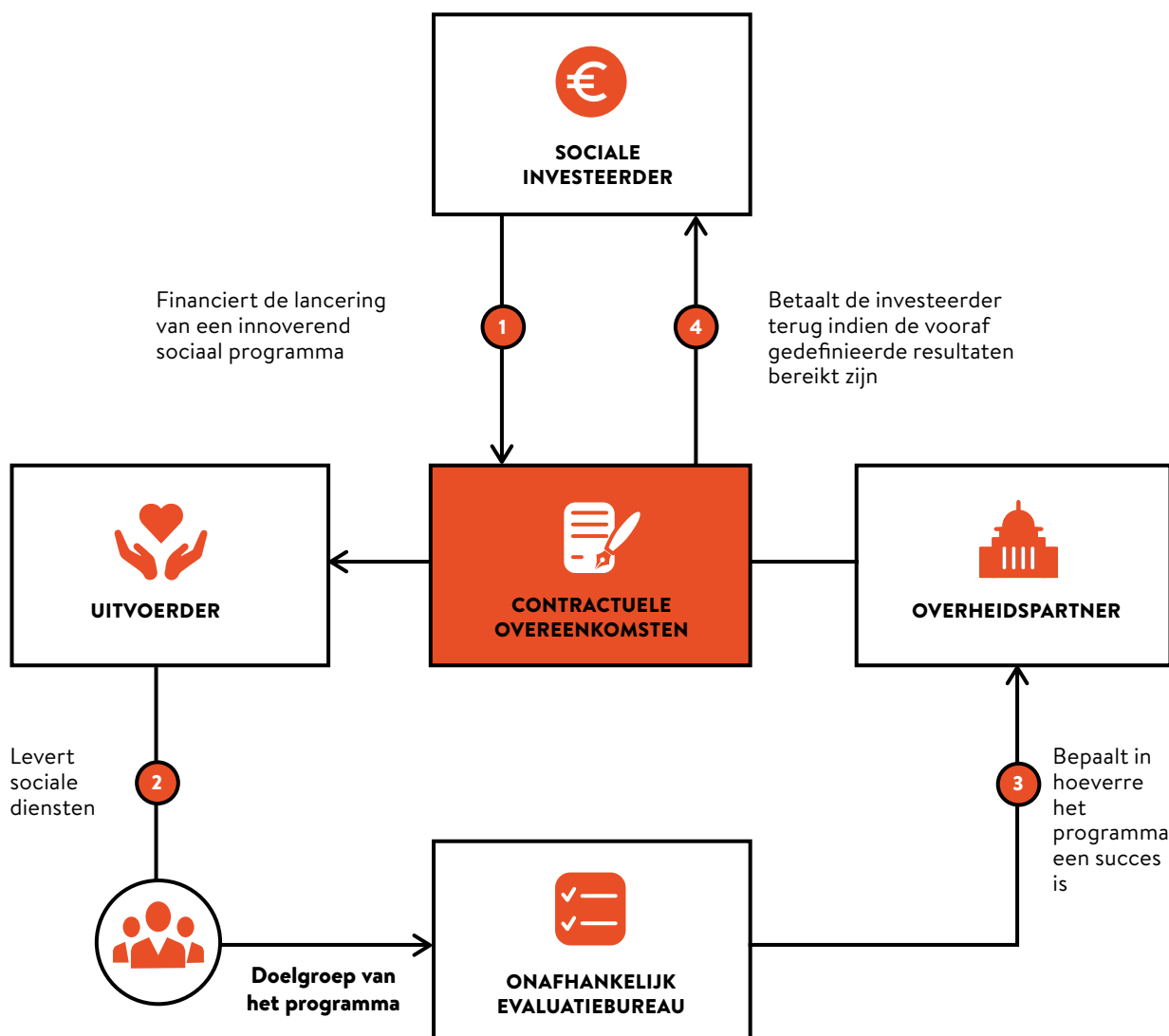
 <p><b>OVERHEIDS-PARTNER</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definieert de prioritaire problemen die moeten worden aangepakt en de resultaten die moeten worden bereikt</li> <li>• Betaalt slechts indien uit een onafhankelijke evaluatie blijkt dat de vooraf gedefinieerde resultaten bereikt zijn</li> </ul>
 <p><b>SOCIALE INVESTEERDER</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat in voor de voorfinanciering van de sociale programma's voor de problemen die door de overheidspartner werden gedefinieerd</li> <li>• Wordt door de overheidspartner slechts terugbetaald indien het voorgefinancierde programma de vooraf gedefinieerde resultaten bereikt</li> </ul>
 <p><b>UITVOERDER</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verleent zijn diensten onder de vooraf vastgestelde voorwaarden om de problemen op te lossen die door de overheidspartner werden gedefinieerd</li> <li>• Maakt gebruik van de voorfinanciering en de betrokkenheid van de sociale investeerder (op het vlak van bestuur, planning, rapportage, enz.)</li> </ul>
 <p><b>ONAFHANKELIJK EVALUATIE-BUREAU</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evalueert de resultaten van het sociale programma aan de hand van de meetgegevens en de methode die vooraf in de contractuele overeenkomsten tussen de partijen werden gedefinieerd</li> <li>• Dient een evaluatierapport in waarop de overheidspartner zijn beslissing tot terugbetaling baseert</li> </ul>

<sup>54</sup> [https://apolitical.co/solution\\_article/worlds-first-social-impact-bond-uk-cuts-recidivism-rewards-investors/](https://apolitical.co/solution_article/worlds-first-social-impact-bond-uk-cuts-recidivism-rewards-investors/)

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld <http://ht.ly/d41C3017Qzc>

<sup>56</sup> Zie Vrijdaggroep, DERMINE, T., LEGRELLE, M. & SIMONART, F. *Social Impact Bonding*, 26 oktober 2016 <https://www.v-g-v.be/nl/social-impact-bonding/>

**IN DE PRAKTIJK WERKT HET MECHANISME ALS EEN SAMENWERKINGSVERBAND TUSSEN VIER ENTITEITEN DIE DOOR CONTRACTUELE OVEREENKOMSTEN MET ELKAAR VERBONDEN ZIJN**



### 3. HERZIEN ORGANISATORISCH KADER

#### BEVORDEREN VAN DE SAMENWERKING MET HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD ACTIEF IN DE GEVANGENISSEN

In België zijn heel wat verenigingen gefrustreerd omdat zij vrijwilligers hebben die bereid zijn om in de gevangenissen de meest uiteenlopende cursussen te geven (talen, theater, plastische kunst, yoga, enz.), maar er niet in slagen om in de gevangenissen binnen te komen zonder diverse accreditatieprocedures te doorworstelen die volgens hun ervaring zeer arbitrair verlopen. Dit is een spijtige zaak binnen de huidige context, waarin voortdurend op de budgetten voor sociale, sportieve en culturele activiteiten moet worden beknipt. **Het aanbod dat door (semi-)overheidsinstellingen en gesubsidieerde verenigingen wordt verzekerd, zou dus zeker gebaat zijn bij de steun van vrijwilligersorganisaties.**

Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen twee types gevangenissen: de 'strafhuizen' (waar veroordeelde gedetineerden hun straf uitzitten) en de 'justitiehuizen' (waar mensen in afwachting van hun vonnis opgesloten zitten). In beide instellingen bemoeilijken veiligheidsaspecten de uitvoering van elk nieuw initiatief, maar het schrijnendst is de toestand in de justitiehuizen. Een beklaagde brengt er maar liefst 23 uur per dag in zijn cel door, wat de



---

mogelijkheid om aan sociale activiteiten deel te nemen per definitie sterk beperkt. Dit zou geen groot probleem zijn als gedetineerden effectief slechts enkele dagen of maanden in deze ‘overgangssituatie’ zouden verkeren, maar door de gerechtelijke achterstand in België verblijven heel wat beklagden verscheidene jaren in deze justitiehuisen. Door het grotere verloop van gedetineerden kennen de cipiers de gedetineerden in een justitiehuis ook niet zo goed als in een strafhuis, waardoor ze nog minder geneigd zijn om nieuwe initiatieven te aanvaarden.

**Dit staat in schril contrast met de pragmatische aanpak in Nederland, waar de overheid de dialoog met de actoren op het terrein aangaat,** zich bereid toont om innoverende oplossingen te promoten en blijk geeft van *out-of-the-box* denken ten aanzien van burgerinitiatieven (het maatschappelijk middenveld). Wat verklaart de openheid van het Nederlandse systeem tegenover het maatschappelijk middenveld? Aan de top leeft de overtuiging dat de regelmatige aanwezigheid van een externe blik de instandhouding van een gezond leefklimaat in de gevangenissen alleen maar ten goede kan komen. Een zekere spanning tussen het belang van de veiligheid (belichaamd door het bewakingspersoneel) en van het harmonisch samenleven (belichaamd door de verenigingen) is dus wenselijk en wordt bewust dag na dag in stand gehouden.<sup>57</sup>

Zo beheert het Nederlandse Hoofdkantoor van het Gevangeniswezen ook de afdeling Vrijwilligersprojecten. Die coördineert de interventies van vrijwilligers in de gevangenis en kan rekenen op de actieve medewerking van zo’n 4.000 burgers die zich vrijwillig voor (voormalige) gedetineerden, hun families en hun kinderen inzetten. Jaarlijks kent het ministerie van Justitie aan deze verenigingen een budget van zowat € 5 miljoen toe. Er zijn dan ook heel wat verenigingen die verschillende activiteiten promoten en tot vele innoverende initiatieven bijdragen die het recidivecijfer mee naar beneden helpen.

## EEN BETERE COÖRDINATIE VAN DE BELGISCHE INSTITUTIONELE STRUCTUUR VERZEKEREN

Zoals we al zeiden, is er op het door ons bestudeerde terrein sprake van een sterke vervlechting van bevoegdheden tussen de federale staat en de gemeenschappen en gewesten. De aanpak van één enkel probleem – de re-integratie van gedetineerden en de preventie van recidive – is op dit ogenblik verdeeld over twee verschillende bevoegdheidsniveaus. Het eigenlijke strafrechtelijke en penitentiaire beleid behoort nog steeds tot de bevoegdheid van de federale staat, terwijl alle ‘persoonsgebonden materies’ in verband met detentie (medische en sociale opvolging, professionele herinschakeling, opleiding, cultuur, sport, enz.) tot het domein van de gefedereerde entiteiten behoren. Er wordt weliswaar samengewerkt tussen de twee niveaus, maar de synergie is uiteraard niet optimaal.

Wanneer we vergelijken met andere federale staten die we bestudeerden, zien we dat deze vervlechting van bevoegdheden en deze complexiteit daar ontbreken. In Duitsland werd de bevoegdheidsverdeling op dit vlak tussen de *Bund* (federaal niveau) en de *Länder* (deelstaten) in 2006 grondig herzien en kwam er een sterkere decentralisatie die de doeltreffendheid en de duidelijkheid moest vergroten. Terwijl het strafrechtelijke beleid nog grotendeels tot de bevoegdheid van de federale staat behoort (definiëren van misdrijven en straffen), werd het gevangenis- en re-integratiebeleid integraal aan de deelstaten overgedragen (ook al blijven een aantal federale kaderwetten van toepassing). Ook in de Verenigde Staten zien we een structuur die een stuk helderder is. Er bestaan weliswaar twee strafrechtssystemen naast elkaar – dat van de staten en dat van het federale niveau, maar die worden gekenmerkt door een absolute continuïteit (van het strafrecht- en straffenbeleid tot het penitentiaire beleid) en een uniform beheer (door de federale staat of de deelstaten, naargelang van het type gedetineerden en het type misdrijven). In Nederland coördineert het ministerie van Justitie het merendeel van de diensten die aan gedetineerden worden verleend: van gezondheidszorg (psychologen, psychiaters, artsen, verpleegkundigen, enz.) over sportieve, culturele en educatieve diensten tot en met religieuze diensten (priesters, imams, enz.). Justitie ontvangt hiervoor sedert enkele jaren een budget van de verschillende ministeries die voor al deze zaken bevoegd zijn.

**De huidige status quo is naar onze mening moeilijk houdbaar** en moet dus worden bijgestuurd, hetzij door meer bevoegdheden te regionaliseren (inclusief het gevangenisbeleid – alles wat met de detentieperiode verband houdt), hetzij door bevoegdheden opnieuw aan het federale niveau over te dragen (met name de re-integratie van gedetineerden en hun opvolging na hun detentieperiode), zodat alle bevoegdheden op één enkel niveau gebundeld kunnen worden. Uiteraard zal het een werk van lange adem zijn om opnieuw over de wetgevingsteksten te gaan onderhandelen. Bovendien is de afloop van zo’n onderneming onzeker. Maar zelfs binnen de huidige structuur – en met de huidige wetgeving dus – kan beter worden samengewerkt en zijn er meer synergiën mogelijk. Zo lijkt het erop dat de bestaande overlegorganen niet volledig worden benut (Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen, overkoepelend overlegorgaan, College van Leidende Ambtenaren). De regelmaat waarmee ze vergaderen, de geproduceerde output en de concrete impact van deze organen zijn dan ook bijzonder gering, terwijl ze in theorie ernstig en reëel

57 Interview met Jacco Groeneveld, voormalig directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen van Nederland



---

coördinatiewerk kunnen verrichten. Er zou dus al vooruitgang kunnen worden geboekt door opnieuw te investeren in de samenwerkingsstructuren die al bestaan maar die momenteel worden verwaarloosd. **Er moet ook voor een betere verdeling van de ministerportefeuilles worden gezorgd.** Een interessant voorbeeld op dit vlak is de Vlaamse regering waarin één minister alle aspecten die met gevangenen te maken hebben, coördineert. **Vanuit deze zelfde logica moeten ook betere synergiën tussen de FOD en de administratieve diensten kunnen worden verzekerd.**

## DE ROL VAN DE CIPIER OPWAARDEREN, SPECIFIEK PERSONEEL VOOR DE RE-INTEGRATIEBEGELEIDING REKRUTEREN EN INVESTEREN IN OPLEIDINGEN

De penitentiaire bewakingsassistenten, ofwel cipers, vervullen op dit moment een centrale rol in de Belgische gevangenen. Zowel overdag als 's nacht verzekeren zij de orde in de gevangenis om elk risico op munitie of ontsnapingen te voorkomen. Zij voeren hiervoor inspectierondes uit, controleren de cellen, fouilleren, openen en sluiten de deuren, zorgen ervoor dat de reglementen, het uurrooster en de discipline in acht worden genomen en beheren conflicten. Daarnaast controleren zij ook de post en de postpakketten en ze beheren de telefonische oproepen en oefenen op die manier een enorme macht uit over het privéleven en de privacy van de gedetineerden. Al deze dingen zijn in de realiteit echter de voornaamste vorm van menselijk contact die een gedetineerde heeft. In sommige gevallen worden de penitentiaire bewakingsassistenten daardoor zelfs de vertrouwenspersoon van de mensen die aan hun hoede worden toevertrouwd. Ze zijn ook de belangrijkste contactpersoon die gedetineerden bij diverse administratieve stappen begeleidt, naar hen luistert en hun vragen aan de verantwoordelijke diensten voorlegt. Tot slot staan de penitentiaire bewakingsassistenten ook in voor de logistieke ondersteuning van diverse activiteiten die de re-integratie van de gedetineerden moeten bevorderen: zij begeleiden de gedetineerden naar culturele en sportieve activiteiten, brengen hen naar de opleidings- of werkplaatsen in de gevangenis, en zorgen voor het transport bij bezoeken buiten de gevangenis (doktersraadplegingen en/of afspraken van juridische aard). Ze spelen dus een cruciale rol bij het ondersteuningswerk voor de re-integratie van gedetineerden.

Toch **hoeven zij geen enkel diploma te hebben. Het enige wat van hen wordt gevraagd, is dat ze minstens 20 jaar oud zijn, een bewijs van goed zedelijk gedrag kunnen voorleggen en de Belgische nationaliteit bezitten.** De Opleidingscentra voor Penitentiair Personeel voorzien een opleiding van 50 dagen, gespreid over het eerste werkjaar (dat als een 'stagejaar' wordt beschouwd). Het personeelsgebrek is vandaag de dag echter zo nijpend dat heel wat bewakingsassistenten aan de slag gaan nog voor ze de eerste modules van deze opleiding achter de rug hebben.

De cipers spelen dus een doorslaggevende rol in het leven van de reeds kwetsbare mensen die tot hun doelgroep behoren. In de meeste andere Europese landen wordt daarom minstens een diploma lager secundair onderwijs gevraagd en moeten kandidaten vóór hun aanwerving tests afleggen waaruit hun psychologische geschiktheid blijkt. De meeste landen investeren tot slot in de psychologische opvolging van hun bewakers, zodat zij begeleiding kunnen krijgen bij de zware belasting die hun verantwoordelijkheid met zich meebrengt.

Omdat de rol die gevangenisbewakers vervullen hen vaak tot een moeilijke spagaatpositie veroordeelt en zeer uiteenlopende competenties vereist, **hebben heel wat landen ervoor gekozen om binnen de gevangenis met verschillende personeelskorpsen te werken.** De leden van het eerste korps vervullen effectief de rol van gevangenisbewaker in logistiek opzicht, terwijl de leden van een tweede, bijna even groot korps veeleer het profiel van een opvoeder/vormingswerker hebben, wat de band tussen de gedetineerden en het gevangenispersoneel ten goede komt. Deze laatste mensen zijn veel beter opgeleid op het vlak van de psychologische aspecten van de begeleiding van gedetineerden en fungeren als mentor voor een aantal gedetineerden die hen toegewezen zijn. In Nederland was het naast elkaar bestaan van deze twee korpsen bijvoorbeeld bepalend voor de verbetering van het gevangensklimaat, omdat het aantal stakingen er drastisch door afnam.<sup>58</sup> Het effect van de *motivational interviewing*-methode, waarvoor het voltallige gevangenispersoneel in Nederland (meer dan 10.000 mensen) een opleiding kreeg, blijkt uit verscheidene enquêtes onder gedetineerden. Die wezen er vooral op dat bij de gedetineerden weer een gevoel van 'hoop' groeit dankzij de manier waarop het gevangenispersoneel met hen omgaat.<sup>59</sup>

In België was er enkele jaren geleden een kleinschalig initiatief in de gevangenis van Vorst. Er werd beslist om gedurende een bepaalde periode uitsluitend personeelsleden ouder dan 50 te rekruteren. Dit was niet alleen een sociale steunmaatregel voor deze groep mensen, die anders het risico lopen om werkloos te blijven, er werd ook een daling van het geweld vastgesteld dankzij de maturiteit en rust waarvoor deze cipers zorgden als gevolg van het verschil in gemiddelde leeftijd tussen henzelf en het merendeel van de gedetineerden.

58 Interview met Jacco Groeneveld, voormalig directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen van Nederland

59 Interview met Jacco Groeneveld, voormalig directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen van Nederland

---

## EEN MINIMUMDIENSTVERLENING VERZEKEREN TIJDENS STAKINGEN VAN HET GEVANGENISPERSONEEL

**In de hele Europese Unie garanderen alleen de Belgische gevangenen geen minimumdienstverlening tijdens stakingen van de cipiers.** Bij elke staking worden de gedetineerden dus beroofd van hun basisrechten: drie maaltijden per dag, waaronder één warme maaltijd, één dag op twee toegang tot de douches, één dag op twee toegang tot telefoon, elke dag een wandeling van een uur op de binnenplaats, twee familiebezoeken per week en twee bezoeken per week voor advocaten en de Commissie van Toezicht van de gevangenis. De verenigingen die voor de rechten van gedetineerden opkomen, wenden zich systematisch tot de rechtbanken om de Belgische staat ertoe te verplichten de gedetineerden hun rechten te verlenen, maar deze verzoekschriften worden doorgaans zonder gevolg geseponeerd.<sup>60</sup> Al meer dan twaalf jaar vragen het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Belgische ngo's de Belgische staat om een gewaarborgde dienstverlening in het gevangeniswezen in te voeren, maar de talloze onderhandelingen tussen de Belgische overheid en alle gevangenisvakbonden hebben nooit tot enig resultaat geleid.<sup>61</sup>

Gelet op de regelmaat waarmee in België wordt gestaakt – wat ook begrijpelijk is gezien het klimaat in de gevangenis en de zware werkomstandigheden van het gevangenispersoneel, dat bovendien slecht opgeleid is en bij zijn zware taak weinig ondersteuning krijgt, kan dit alleen maar een blijvende impact hebben op het zelfbeeld en de eigenwaarde van de gedetineerden. Dit zijn echter twee elementen die elke mens nodig heeft om zich een toekomst buiten de muren van de gevangenis te kunnen voorstellen, en om de karaktersterkte en de hoop te kunnen opbrengen die noodzakelijk zijn om te weerstaan aan de verleiding om te 'hervallen' in de oude praktijken, recidive dus.

We merken echter op dat minister Geens recent, in de periode waarin dit rapport werd opgesteld, een wetsvoorstel heeft voorgesteld dat momenteel met de sociale partners wordt besproken.<sup>62</sup> De tekst kreeg de steun van de Belgische afdeling van het *Observatoire International des Prisons* en de auteurs van dit rapport hopen dan ook van ganser harte dat de onderhandelingen tot een goed einde worden gebracht.<sup>63</sup> Tijdens deze onderhandelingen zouden een aantal voorstellen die we hierboven formuleerden, in overweging kunnen worden genomen. Deze zouden het gevangenispersoneel een groter werkcomfort kunnen bieden in ruil voor de gewaarborgde minimumdienstverlening.

## EEN DATABANK oprichten en gekwantificeerde indicatoren bijhouden

Bij de denkoefening die aan het schrijven van dit rapport voorafging, **keerde één schrijvende vaststelling voortdurend terug: het gebrek aan objectieve gegevens in verband met het recidiveprobleem en meer in het algemeen het ontbreken van analysegegevens over de trajecten van gedetineerden voor, tijdens en na hun detentieperiode.** Ook zou werk gemaakt moeten worden van een objectivering van de reële kosten van het gevangenisstelsel want, zo luidt het bekende adagium, meten is weten. Het is pas mogelijk om ernstig werk te maken van een kwaliteitsvol gevangenisbeleid wanneer al deze gegevens op regelmatige basis worden gedefinieerd, vergaard en geanalyseerd. Hieronder volgt dus een niet-exhaustieve lijst van gegevens die naar onze mening ontbreken. We raden aan om deze in de toekomst te verzamelen.

- Aantal gedetineerden, ingedeeld volgens basisdelict (definitieve veroordeling), d.w.z. moord/doodslag, geweldpleging, verkrachting, andere types van seksuele delicten, overvallen, andere vormen van diefstal, economische en financiële delicten, drugsdelicten, terrorisme, georganiseerde misdaad, cybermisdaad en andere gevallen;
- Recidivepercentage en effectieve heropsluitingsgraad:
  - in functie van het type straf, de strafduur, sociaal-demografische factoren en de reden van de veroordeling;
  - twee jaar, vijf jaar, tien jaar en 20 jaar na de eerste veroordeling;
  - twee jaar, vijf jaar, tien jaar en 20 jaar na de vrijlating uit de gevangenis.
- Onrechtstreekse economische kosten van het gevangenisstelsel:
  - Gerechtskosten die verband houden met het proces van de tweede (derde, enz.) veroordeling;
  - Tewerkstellingsgraad en andere activiteitsindicatoren 1 jaar, 5 jaar en 10 jaar na de vrijlating;
  - Kosten van gezondheidszorg en sociale zekerheid 1 jaar, 5 jaar en 10 jaar na de vrijlating;
  - Intergenerationele kosten: percentage kinderen ouder dan 18 jaar van (voormalige) gedetineerden die minstens één keer werden veroordeeld en/of in de gevangenis opgesloten.

60 <http://oipbelgique.be/fr/?p=721#easy-footnote-bottom-3>

61 <http://oipbelgique.be/fr/?p=721>

62 <https://www.koengeens.be/fr/news/2018/06/15/service-minimum-dans-les-prisons>; [https://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_service-minimum-dans-les-prisons-voici-le-projet-du-gouvernement?id=9312487](https://www.rtb.be/info/belgique/detail_service-minimum-dans-les-prisons-voici-le-projet-du-gouvernement?id=9312487)

63 <http://oipbelgique.be/fr/?p=794>

---

# CONCLUSIES

Met dit transversale rapport over de tekortkomingen van ons gevangenisbeleid willen we bewust provoceren. Het schetst echter een problematisch beeld – niet alleen voor de gedetineerden maar ook voor de maatschappij in haar geheel – van gevangenissen die als criminogene katalysatoren functioneren.

De omstandigheden en het nijpende gebrek aan begeleiding in de gevangenissen zijn factoren die van doorslaggevend belang zijn voor het dramatisch hoge recidivepercentage in België. Een hoog recidivepercentage impliceert op zijn beurt een omvangrijke gevangenispopulatie en, in werkelijkheid, een overbevolking. Die overbevolking verplicht de staat om meer in haar gevangenisinfrastructuur te investeren en belet ondanks alles dat wordt bespaard op de budgetten die naar gevangenissen gaan, of zorgt er zelfs voor dat ze worden verhoogd.

Met andere woorden, we hebben te maken met een duur gevangenisbeleid dat bovendien ondoeltreffend is: het slaagt er niet in recidive te voorkomen. Dit moet veranderen.

Er werden al heel wat ideeën gelanceerd. Zonder in te gaan op de kwestie van de zwaarte van de straffen en zonder ons een mening te vormen over het al dan niet repressieve karakter van ons strafrecht, kunnen we toch stellen dat er oplossingen bestaan om de gedetineerden beter te begeleiden en zo het risico dat ze bij hun vrijlating voor de maatschappij vormen, te beperken. Van het Nederlandse re-integratietraject over de invoering van een minimumdienstverlening tot een betere inter-federale samenwerking: er circuleren heel wat ideeën om ons gevangenisbeleid naar de 21<sup>e</sup> eeuw te vertalen en de gevangenis weer zijn centrale te laten spelen: ons beschermen.

---

# BIBLIOGRAFIE

- ANTONOWICZ, D.H., PARKER, J., *Reducing Recidivism: Evidence from 28 Years of International Evaluations of Reasoning & Rehabilitation Programs*, Wilfrid Laurier University
- AOS, S., MILLER, M. en DRAKE, E. (2006), *Evidence-based adult corrections programs: What works and what does not*. Washington State Institute for Public Policy, Olympia, WA
- BAADER, M. & SHEA, E., *Le travail pénitentiaire, un outil efficace de lutte contre la récidive?*, Champ Pénal Vol. IV, 2007, <https://journals.openedition.org/champpenal/684#tocto1n5>
- BRIE, G., & RAMBOURG, C. (2015), *Radicalisation – Analyses scientifiques versus usage politique*, <https://www.enap.justice.fr>
- BULINGE, F. (2016), *La radicalisation en prison: mythe ou réalité?* ESSACHESS – Journal for Communication Studies, 9(2), 173-195
- Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – Prison Populations Survey 2015*
- COLAERT, I. (2017), Inleiding. Radicalisering: complex fenomeen, ambigu beleidsconcept, in COLAERT, I. (Ed.), 'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid (pag. 13-23), Brussel, Vlaams Vredesinstituut.
- D'ANGELO, A. (2016), *Case prison, un jeu d'échecs*. Academia-L'Harmattan, p. 167
- DERMINE, T., LEGRELLE, M. & SIMONART, F., *Social Impact Bonding*, Oktober 2016, <https://www.v-g-v.be/nl/social-impact-bonding/>
- IGOUMENOU, A., KALLIS, C., COID, J., *Treatment of psychosis in prisons and violent recidivism*. BJPpsych Open. 2015 Okt; 1(2): 149–157, Online verschenen op 9 november 2015, doi: 10.1192/bjpo.bp.115.000257
- NICC, *Soulever un coin du voile sur la récidive en Belgique. La prévalence de la récidive à partir des données du Casier judiciaire central*, Revue de droit pénal et de criminologie, nr. 6, pag. 620-650, 2015
- NICC, De eerste nationale cijfers over recidive op basis van het Centraal Strafreger. Meten is weten, Politiejournaal nr. 1, pag. 28-30, januari 2016
- LATESSA, E., *What works and doesn't in Reducing Recidivism*, Elsevier Inc, 2014
- LIEBLING, A., ARNOLD, H. (2004), *Prisons and their moral performance. A study of values, quality and prison life*, Oxford: Oxford University Press; LIEBLING, A., (2015), *Prisons and the Problem of Trust: The experiences of long term prisoners in contrasting high security prisons*, Presentatie, Vrije Universiteit Brussel.
- JOY TONG, L.S., FARRINGTON, D.P., *How effective is the 'Reasoning and Rehabilitation' programme in reducing reoffending? A meta-analysis of evaluations in four countries*, Psychology, Crime & Law, Vol. 12(1), pag. 3-24, januari 2006
- LANDENBERGER, N.A., LIPSEY, M.W., *The Positive Effects of Cognitive-Behavioural Programs for Offenders: A Meta-Analysis of Factors Associated with Effective Treatment*, Vanderbilt Institute for Public Policy Studies
- MACKENZIE, D.L. (2006), *What Works in Corrections: Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*. Cambridge University Press, New York, NY
- MAES, E. (dir.), MINE, B., ROBERT, L. (dir.) (2015), *Recidive na een rechterlijke beslissing. Nationale cijfers op basis van het Centraal Strafreger, Onderzoeksrapport*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's, nr. 38, mei 2015, 78 pag.
- MITCHELL, O., WILSON, D., MACKENZIE, D.L., *The Effectiveness of Incarceration-Based Drug Treatment on Criminal Behavior: A Systematic Review*. Campbell Systematic Reviews 2012:18 doi:10.4073/csr.2012.18
- MULCAHY, E., MERRINGTON, S., & Bell, P.J. (2013), *The radicalisation of prison inmates: Exploring recruitment, religion and prisoner vulnerability*. Journal of Human Security, 9(1), 4-14.
- PEARSON, F.S., LIPTON, D.S., CLELAND, C.M., YEE, D.S., *The effects of behavioral/cognitive-behavioral programs on recidivism*, Crime and Delinquency, 48(3), 2002, pp. 476-496
- PULLEN, S., *Evaluation of the Reasoning and Rehabilitation Cognitive Skills Development Program as Implemented in Juvenile ISP in Colorado*, Colorado Division of Criminal Justice, augustus 1996

---

ROSS, R. R., ROSS, R. D., *Programme development through research*, in R. R. Ross, & R. D. Ross (Eds.), *Thinking straight: The reasoning and rehabilitation programme for delinquency prevention and offender rehabilitation*, Ottawa: AIR Training and Publications, 1995, pag. 25-37

VINKELES MELCHER, N. V., VAN ELSLAND, S. L., LANGE, J. M., BORGDORFF, M. W., VAN DEN HOMBERGH, J. (2013) *State of affairs of tuberculosis in prison facilities: a systematic review of screening practices and recommendations for best TB control*. PloS One 8(1): e53644

WILSON, D. B., BOUFFARD, L. A., MCKENZIE, D. L., *A quantitative review of structured, group-oriented, cognitive-behavioural programs for offenders*, Journal of Criminal Justice and Behavior, 32(2), 2002, pp.172-204

WILSON, D. B., GALLAGHER, C. S., en MACKENZIE, D. L. (2000). *A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders*. Journal of Research in Crime and Delinquency, 37, 347-68

---

# COLOFON

## **TITEL**

*Onze gevangenen, een gevaar voor elk van ons*

Cette publication est également disponible en français sous le titre :  
*Nos prisons, un danger pour chacun de nous*

This publication is also available in English:  
*Ours prisons, a danger for each of us*

Een uitgave van de Vrijdaggroep, een project van de Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21 te 1000 Brussel

## **AUTEURS**

Paul Dermine  
Thomas Dermine  
Laurent Hanseeuw  
Johan Heymans  
Sam Proesmans  
Audrey Hanard (ed.)

## **GRAFISCH ONTWERP**

Eduard Plancke

## **LAY-OUT**

Delphine Platteeuw

## **WETTELIJK DEPOT**

Wettelijk depot

## **BESTELNUMMER**

3620  
November 2018

Deze uitgave kan (gratis) online besteld of gedownload worden van onze website [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be) en [www.v-g-v.be](http://www.v-g-v.be)

Avec le soutien de la Loterie Nationale

Deze uitgave kan (gratis) online besteld of gedownload worden van onze website [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be)



---

FRIDAY  
GROUP