

Straf- en strafuitvoeringsbeleid

OVERZICHT & ONTWIKKELING

Inleiding	5
I. Het vooronderzoek in strafzaken – de voorlopige hechtenis	9
1. Situering	9
II. De uitoefening van de strafvordering door het Openbaar Ministerie.	13
1. Afhandeling van misdrijven door het openbaar ministerie.	14
1.1. Minnelijke schikking en bemiddeling in strafzaken	14
2. Vorderen van straffen door het Openbaar Ministerie	16
2.1. Invoering van strafvorderingsrichtlijnen	16
III. Straftoemeting	17
1. Het straffenarsenaal	17
1.1. Een uitgebreid en ondoorzichtig straffenpalet	17
2. Strafheccijfering	18
2.1. Naar een wettelijke regeling van strafberekening	18
IV. Strafitvoering	21
1. De vrijheidsberovende straf.	21
1.1. Overbevolking – algemene cijfermatige situatieschets	21
1.2. De algemene detentiepopulatie	22
a) <i>Definitief veroordeelden</i>	22
b) <i>Inverdenkinggestelden in voorlopige hechtenis</i>	22
c) <i>Geïnterneerden</i>	22
1.3. Bijzondere groepen binnen de detentiepopulatie	24
a) <i>Vreemdelingen</i>	24
b) <i>Minderjarigen in de strafinrichtingen</i>	25
c) <i>Seksuele delinquenten.</i>	26
d) <i>Druggebruikers in de strafinrichtingen</i>	29
1.4. De uitvoering van gevangenisstraffen tot en met drie jaar	31
1.5. Detentie-en zorgtraject	33
a) <i>Detentietraject</i>	33
b) <i>Zorgtraject voor geïnterneerden.</i>	33
c) <i>Een aanbod van de Gemeenschappen</i>	34
Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden	34
Preventief en curatief aanbod voor gedetineerden	
met psychische problemen	35
Samenwerkingsakkoorden tussen Justitie	
en de Gemeenschappen en Gewesten	36

2. Geldelijke straffen	37
2.1. Rationaliseren van de bestaande processen	39
2.1.1. Onmiddellijke inning (OI)	39
2.1.2. De minnelijke schikking (MS)	41
2.1.3. Geldboete.	42
2.2. Digitaliseren en centraliseren	42
3. Vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen.	43
3.1. Algemeen	43
3.2. Probatie (uitstel en opschorting)	44
3.3. Werkstraf	46
3.4. Leermaatregelen	49
3.5. Elektronisch toezicht.	50
V. Een integrale en gecoördineerde aanpak	53
1. Een strafuitvoering die aansluit op een coherente straftoemeting	53
2. Naar nieuwe stappen in de samenwerking tussen Justitie, de Gemeenschappen en andere departementen	54
2.1. Een kwaliteitsvolle strafuitvoering is geen taak van Justitie alleen	54
2.2. Een vlotte samenwerking als belangrijke beleidsuitdaging	55
2.3. Naar een hulp- en dienstverleningsaanbod dat ook aangepast is aan de evolutie van vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen.	56
2.4. Naar een fundamenteel overleg tussen de verschillende overheden	57
3. Positie van het slachtoffer in de strafuitvoering	58
3.1. Algemeen	58
3.2. De verschillende hoedanigheden van het slachtoffer	59
3.3. Transparantie voor de rechtbank in het statuut van het slachtoffer	60
3.4. Transparantie voor het slachtoffer.	60
3.5. Het slachtoffer in de fase van de strafuitvoering	60
4. (Herstel)bemiddeling	63

INLEIDING

De ‘Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid’ werd op 19 juni 1996 in de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgesteld en zette de strafuitvoering in wettelijke startblokken. De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in de wettelijke normering van de penitentiaire sector:

- De Basiswet van 12 januari 2005 is de grondslag voor de rechtspositie van de gedetineerde ‘intra muros’ (interne rechtspositie).
- Deze wet werd in 2006 aangevuld met de regeling van de externe rechtspositie van de gedetineerde (strafuitvoeringsmodaliteiten en rechten van het slachtoffer).
- In 2007 volgden de wetten betreffende de internering van personen met een geestesstoornis en betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank.

De nota ‘straf- en strafuitvoeringsbeleid – overzicht & ontwikkeling’ geeft een breed overzicht van de huidige stand van zaken in het domein van straf- en strafuitvoering, duidt een aantal pijnpunten aan en biedt de aanzet voor verdere actie. Deze stand van zaken is noodzakelijk om een gestructureerd beeld te krijgen op evoluties en problemen in de sector. Hij toont aan dat op sommige terreinen diepgaander onderzoek vereist is; tegelijkertijd is het duidelijk dat voor een aantal facetten onmiddellijke actie mogelijk is, al dan niet van wetgevende aard.

Sedert de Oriëntatienota ‘Strafbeleid en Gevangenisbeleid’ zijn verschillende evoluties merkbaar:

> **Bijzondere aandacht voor het slachtoffer**

Ons land vervult een voortrekkersrol inzake de betrokkenheid van het slachtoffer in de strafprocedure. Sedert de jaren negentig is een reeks wetswijzigingen goedgekeurd die een betere opvang en bescherming van slachtoffers van misdrijven verzekeren.

In 1998 verwierf het slachtoffer dat zich burgerlijke partij heeft gesteld dezelfde rechten als de in verdenkinggestelde (zo kan het slachtoffer inzage in het strafdossier, opheffing van bepaalde maatregelen en bijkomende onderzoeksdaden vragen).

Daarnaast is de hoedanigheid van ‘benadeelde persoon’ ingevoerd die, zonder zich burgerlijke partij te stellen, toch op de hoogte wordt gebracht van het verdere verloop van het dossier (seponering, instellen gerechtelijk onderzoek, bepaling rechtsdag) of documenten toe kan voegen aan het dossier.

Het slachtoffer is ook een relevante figuur in de fase van de strafuitvoering. De wet van 17 mei 2006 betreft slachtoffers nauwer bij de strafuitvoering.

1. *Zie onder meer* Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, *P.B. L* 327/27 van 5 december 2008; Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van 23 oktober 2009 inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, *P.B. L* 294/20 van 11 november 2009; Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *P.B. L* 337/102 van 16 december 2008.

Ten slotte kan elk slachtoffer dat betrokken is in een gerechtelijke procedure sedert 2006 een beroep doen op directe of indirecte bemiddeling tussen slachtoffer en dader.

Deze beweging die sedert een tiental jaren aan de gang is, moet verder worden gezet.

> **Nieuwe maatschappelijke fenomenen**

Tussen 1996 en 2009 zijn nieuwe gedragingen – zoals stalking – gecriminaliseerd en andere werden uit de strafrechtelijke sfeer gehaald (gedecriminaliseerd).

Sedert 2004 is een evolutie ingezet waarbij de strafbaarstelling en het sanctionerend optreden in sommige gevallen is verschoven van de strafrechter naar administratieve overheden. Precies omdat de parketten bepaalde misdrijven zelden of nooit vervolgden, maar niettemin een maatschappelijke reactie vereist is, zijn deze overtredingen uit de strafrechtelijke sfeer gehaald.

Met de wet van 17 juni 2004 (de zgn. GAS-wet) krijgen verschillende misdrijven uit het Strafwetboek voortaan ‘gemeentelijke administratieve sancties’ en kunnen de gemeenten deze overtredingen enkel nog vervolgen indien ze in hun gemeentelijke reglementen strafbaar zijn gesteld.

Verdere reflectie over welke gedragingen vatbaar zijn voor administratieve dan wel strafrechtelijke sanctionering, is zeker aan de orde.

> **Bredere toepassing van alternatieve straffen en maatregelen**

Sinds de jaren zestig zijn in ons land alternatieve straffen en maatregelen ingevoerd.

De wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie voert de op resocialisering gerichte probatievoorwaarde in. Het Pinksterplan van de federale regering van 5 juni 1991 en het daarop volgende regeerakkoord van 6 maart 1992 hebben de basis gelegd voor de verdere uitbouw van de huidige ‘alternatieven’ voor vrijheidsberovende straffen. In 1994 volgde de invoering van de dienstverlening, opleiding en de bemiddeling in strafzaken. Sinds 2002 is de werkstraf een autonome straf.

De generieke term ‘alternatieve straffen en maatregelen’ dekt een onduidelijke lading. Een zekere ordening in het arsenaal aan ‘alternatieven’ voor de vrijheidsberovende straffen is ongetwijfeld aangewezen. Deze ordening moet ook duidelijk maken welke rolverdeling tussen Justitie en derden – in het bijzonder de Gemeenschappen en de Gewesten – moet gelden bij de uitvoering van vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen. Deze straffen en maatregelen worden in de nota verder benoemd als ‘vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen’.

> **De internationalisering van de samenleving**

Straftoemeting en strafuitvoering evolueren steeds meer in een ruimere (territoriale) context. Het straf- en strafuitvoeringsbeleid krijgt een Europese dimensie die ook in onze eigen nationale wetgeving moet worden geïmplementeerd¹.

* * *

De nota is een aanzet tot de uitwerking van een transparant strafsanctiepakket en straftoemittingsbeleid.

Hoe ziet het strafrecht van de toekomst er dan uit?

De samenhang tussen straftoemeting en strafuitvoering is in de loop der jaren verzwakt. Justitie dient zich op dat punt te bevragen. De grote beweging die de penitentiaire sector tijdens het laatste decennium heeft gemaakt, had weinig oog voor aansluiting met de fase van de straftoemeting. De samenhang tussen de strafvordering en afhandeling van misdrijven door het Openbaar Ministerie, de straftoemeting door de rechter en de strafuitvoering verdient grotere aandacht.

I

Het vooronderzoek in strafzaken – de voorlopige hechtenis

1. SITUERING

De voorlopige hechtenis is de vrijheidsberoving van een verdachte in het kader van een onderzoek in strafzaken. Zij situeert zich in het vooronderzoek en niet in de fase van de strafuitvoering. De problematiek komt uiteraard ook aan bod bij de bespreking van de detentiepopulatie.

De wetgever heeft de mogelijkheden voor vrijheidsberoving tijdens het strafonderzoek tot het strikt noodzakelijke minimum willen beperken. Zo kan de onderzoeksrechter slechts een aanhoudingsbevel uitvaardigen wanneer de vrijheidsberoving volstrekt noodzakelijk is (om redenen die verband houden met de openbare veiligheid).

Tot 1990 bestonden geen alternatieven voor de voorlopige hechtenis. De onderzoeksrechter kon de verdachte enkel aanhouden of vrijlaten. Met de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis krijgt de onderzoeksrechter de mogelijkheid om personen in vrijheid te laten mits naleving van opgelegde voorwaarden ('vrijheid onder voorwaarden', V.O.V.).

Een tweede alternatief voor de voorlopige hechtenis is de invrijheidstelling mits betaling van een geldsom. De rechter bepaalt het bedrag van de borgsom.

2. *Infra* p.22.

3. Zie W. DE PAUW, *Migranten in de balans*, Brussel, ASP NV Academic & Scientific Publishers, 2000, 208 p.

4. Kaderbesluit 2009/829/J8Z van de Raad van 23 oktober 2009, p 3, L 294/20 van 11 november 2009.

VOORSTEL

Ondanks de alternatieven waarover de onderzoeksrechter thans beschikt, vormen de inverdenkinggestelden een grote groep van de detentiepopulatie². Vandaag ontbreekt informatie over het vorderings- en aanhoudingsbeleid van parketmagistraten en van onderzoeksrechters inzake de voorlopige hechtenis.

– Een uitbreiding van de toepassing van de vrijheid onder voorwaarden biedt ongetwijfeld mogelijkheden. De onderzoeksrechter legt zelf de voorwaarden op, met dien verstande dat zij betrekking moeten hebben op de redenen waarom hij de voorlopige hechtenis beveelt of handhaaft (recidivegevaar, vluchtgevaar, collusiegevaar of het doen verdwijnen van bewijzen).

Door de aard van de opgelegde voorwaarden komen vreemdelingen³, druggebruikers en ook Belgen die niet over een vaste verblijfplaats beschikken, minder in aanmerking voor de vrijheid onder voorwaarden. Hierdoor blijven deze categorieën sterk vertegenwoordigd in de strafinrichting.

– De opgelegde voorwaarden in het kader van deze vorm van invrijheidstelling gelden niet over de landsgrenzen heen, omdat de Europese lidstaten deze buitenlandse rechterlijke beslissingen niet erkennen. Daardoor bevindt een buitenlandse verdachte zich in een kwetsbaardere positie dan een persoon die woont of verblijft in de lidstaat waar hij in voorlopige hechtenis verblijft. Deze situatie draagt ertoe bij dat zich in de strafinrichtingen heel wat vreemdelingen zonder recht op verblijf onder de inverdenkinggestelden bevinden.

Op 23 oktober 2009 keurde de Raad van Europa een kaderbesluit goed over de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtsmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis. Het besluit bepaalt de mogelijkheid dat een persoon die in een lidstaat verblijft, maar in een andere strafrechtelijk wordt vervolgd, in afwachting van zijn proces onder het toezicht komt van de autoriteiten van de lidstaat waar hij verblijft. De lidstaten moeten de noodzakelijke maatregelen nemen om uiterlijk op 1 december 2012 aan de bepalingen van het kaderbesluit te voldoen⁴.

– In januari 2010 heeft het NICC een eindrapport over de toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis overgemaakt aan de minister van Justitie.

Het rapport bevat geen eenduidige besluiten om het elektronisch toezicht meteen in te voeren in de fase van het vooronderzoek in strafzaken. De studie wijst onder meer op de kostprijs, juridische en praktische bezwaren bij invoering van elektronisch toezicht in de fase van de voor-

lopige hechtenis; zij stelt ook vragen bij het daadwerkelijke effect op de beklaagdenpopulatie in de penitentiaire inrichtingen.

Het onderzoeksrapport moet de basis zijn voor verder overleg met de actoren.

In de gegeven omstandigheden is de uitbreiding van het elektronisch toezicht in de fase van de strafuitvoering de eerste prioriteit.

II

De uitoefening van de strafvordering door het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie vordert de straf en de rechter spreekt de straf uit; zij bepalen de hoeveelheid en het type straffen. Het Openbaar Ministerie en de rechter hanteren hierbij het straffenarsenaal dat de wetgever hen ter beschikking stelt en bepalen hierdoor ook de instroom van de gevangenen.

Daarnaast beschikt het Openbaar Ministerie over ‘buitengerechtelijke afhandelingsvormen’ van zaken die een verval van de strafvordering tot gevolg hebben.

De afgelopen jaren is uitgebreid aandacht besteed aan de hervorming van de strafuitvoering en de invoering van een rechterlijke controle op de strafuitvoering. Minder aandacht is gegaan naar de straftoemeting op zich, die in grote mate mee de instroom bepaalt.

De wetgever heeft aan de rechter in de fase van de straftoemeting een ruime keuzevrijheid gegeven wat de concrete bestraffing betreft. Behoudens de richtlijnen van het College van Procureurs-generaal en ministeriële omzendbrieven, zijn de afhandelingsmechanismen waarover het Openbaar Ministerie beschikt evenmin gestuurd in een bepaalde richting.

1. AFHANDELING VAN MISDRIJVEN DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE

1.1. Minnelijke schikking en bemiddeling in strafzaken

Het Openbaar Ministerie beschikt over afhandelingsmogelijkheden die een verval van de strafvordering tot gevolg hebben en waardoor een zaak dus niet meer voor de strafrechter komt.

- De **minnelijke schikking** of de V.S.B.G. (verval van de strafvordering door betaling van een geldsom) (artikel 216*bis*, §1, 1^e lid Sv) is een regeling die het Openbaar Ministerie uitsluitend kan voorstellen zolang de strafvordering niet is ingesteld bij de onderzoeksrechter of de strafrechter.
- De procureur des Konings kan de verdachte ook oproepen voor een **bemiddeling in strafzaken**, voor zover de strafvordering niet is ingesteld. De bemiddeling in strafzaken geeft het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om met de dader van een misdrijf bepaalde voorwaarden af te spreken (vergoeding van de schade, geneeskundige behandeling, vorming of dienstverlening). De naleving van deze voorwaarden leidt tot het verval van de strafvordering.

Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat de wetgever met de bemiddeling in strafzaken beoogde de maatschappelijke reactie op een misdrijf te vereenvoudigen en te versnellen, te remediëren aan conflict-situaties en de klassieke straffen (die de strafrechter oplegt) te vervangen door een vorm van waarschuwing met vrijwaring van de belangen van het slachtoffer. Sedert 17 mei 1999 gelden de bepalingen van de gemeenschappelijke omzendbrief nr. COL 8/99 van 30 april 1999 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep, waarbij in het streven naar een meer uniforme toepassing de herstelgerichte logica voorop staat, wat dossiers met een geïdentificeerd slachtoffer impliceert.

VOORSTELLEN

De algemene afhandelingsmechanismen van het Openbaar Ministerie (minnelijke schikking en bemiddeling in strafzaken) zijn vanuit de visie van re-integratie waardevol. Om die reden is het van belang deze vormen van conflictafhandeling aan te moedigen door er zoveel als mogelijk een uniformiteit aan te geven en door de toepassingsmogelijkheden eventueel uit te breiden.

- Een voorontwerp van wet is in voorbereiding om de **minnelijke schikking** ook aan te bieden wanneer de strafvordering reeds is ingesteld: tijdens de fase van het gerechtelijk onderzoek en tijdens de behandeling van de zaak voor de raadkamer, de correctionele rechtbank of het hof van beroep.

Een bredere toepassing van de algemene afhandelingsmechanismen van het Openbaar Ministerie beperkt de instroom van de gevangenis en draagt bij tot conflictoplossing buiten de klassieke strafrechtsprocedure.

De klassieke vrijheidsberovende straf evolueert dan naar het ‘ultimum remedium’.

- Ook de bemiddeling in strafzaken zal herbekeken worden enerzijds met het oog op de ontwikkeling van een coherente bemiddelingspraktijk, anderzijds in het kader van de nationale implementatie van de pilootprojecten ‘proefzorg’.

Door de wet van 22 januari 2005 is een algemeen aanbod van slachtoffer-daderbemiddeling doorheen elke fase van de strafprocedure en tijdens de strafuitvoering voorzien, met uitzondering voor de **bemiddeling in strafzaken** op parketniveau waarvoor het bestaande wettelijk kader behouden bleef (art. 216^{ter} Sv.)

De term ‘bemiddeling in strafzaken’ geeft – meer nog dan vroeger – aanleiding tot verwarring en dekt niet de lading van het mechanisme dat in dit artikel wordt voorzien.

Een duidelijker onderscheid tussen schaderegeling tussen dader en slachtoffer, dadergerichte maatregelen en bemiddeling tussen dader en slachtoffer is aangewezen.

Een nationale implementatie van de verschillende proefprojecten⁵ vereist dat deze wettelijk omkaderd zouden worden in plaats van verder te werken met het informele systeem van de praetoriaanse probatie.

Het vereist tevens dat een procedure wordt voorzien waarbij het Openbaar Ministerie dadergerichte maatregelen kan voorstellen, ook indien er geen slachtoffer bekend of betrokken is.

Indien bij deze misdrijven toch een slachtoffer gekend of betrokken is, dient in een snelle en adequate schaderegeling voorzien. Ook de optie tot doorverwijzing naar een door Justitie erkende bemiddelingsdienst moet worden gestimuleerd wanneer de partijen naast schaderegeling ook nood hebben aan een bemiddeling volgens de principes en doelstellingen die zijn verankerd in de wet (vertrouwelijkheid, vrijwilligheid, neutraliteit, gericht op communicatie en pacificatie,...).

5. Pilotproject ‘proefzorg (Gent) met evaluatie B. DE RUYVER, C. COLMAN e.a., Een brug tussen justitie en drugshulpverlening. Een evaluatie van het proefzorgproject, Antwerpen, Maklu, 2008, 199 p. En project ‘Conseiller stratégique drogue’ (Liège).

6. Zie ook COUNCIL OF EUROPE, Recommendation n° R (92)17 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Consistency in Sentencing, www.coe.int.

Ten slotte zal – naar analogie met de maatregelen op het niveau van de straftoemeting – ook hier bijzondere aandacht moeten gaan naar de aansluiting op het reguliere hulp- en dienstverleningsaanbod.

Een wijziging van artikel 216^{ter} Sv lijkt dus aan de orde, na advies van het expertisenetwerk ‘bemiddeling in strafzaken’ in de schoot van het College van Procureurs-generaal. Aansluitend dient ook de gemeenschappelijke omzendbrief inzake de bemiddeling in strafzaken van het College van Procureurs-generaal hierop afgestemd te worden.

2. VORDEREN VAN STRAFFEN DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE

2.1. Invoering van strafvorderingsrichtlijnen

De vraag rijst of het Openbaar Ministerie bij de strafvordering niet zou moeten beschikken over strafvorderingsrichtlijnen, zodat een eenduidig strafvorderingsbeleid kan ontstaan. Onderzoek moet uitwijzen of de invoering van strafvorderingsrichtlijnen al dan niet bijdraagt tot een stroomlijning van het vervolgingsbeleid.

VOORSTELLEN

De invoering van strafvorderingsrichtlijnen voor het Openbaar Ministerie kan duidelijkheid brengen over het verloop van de strafuitvoering (voor welke misdrijven worden welke straffen gevorderd en hoe kunnen die straffen dan worden uitgevoerd?) en tegelijk bijdragen tot een uniformerende werking⁶.

Het ligt voor de hand dat het College van Procureurs-generaal best geplaatst is voor de uitwerking van dergelijke richtlijnen.

III

Straftoemeting

De beslissingsmogelijkheden van de rechter worden steeds uitgebreider. Het aanbod is niet meer beperkt tot twee klassieke straffen – de gevangenisstraf en de geldboete – maar is in de loop der jaren verruimd met vrijheidsbeperkende straffen die niet zozeer vergelding maar meer constructieve strafdoelstellingen beogen, zoals re-integratie en herstel.

De toenemende groei en uitdeining van het straffenarsenaal leidt tot een weinig doorzichtig en coherent straffenpakket. De vraag naar sturing en bezinning rond het strafrecht wordt steeds dringender.

De straftoemeting is binnen het geheel van de strafprocedure geen geïsoleerd moment. Hoe transparanter en eenvoudiger de straftoemeting, hoe transparanter en eenvoudiger de strafuitvoering kan zijn.

1. HET STRAFFENARSENAAL

1.1. Een uitgebreid en ondoorzichtig straffenpalet

Een analyse van de straftoemeting door de rechter start bij een overzicht van het bestaande straffenarsenaal dat de wetgever aanreikt.

Voor een juist beeld hierover volstaat het niet te verwijzen naar artikel 7 Strafwetboek maar zijn ook andere bepalingen van het Strafwetboek en bijzondere wetgevingen van toepassing.

Het straffenpalet en de wijze van indeling van straffen zijn zeer ruim en missen steeds meer coherentie.

De vraag rijst dan ook of dit systeem niet aan afslanking en coherentie toe is.

De eindrapporten van de Commissie ‘Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden’ onder leiding van professor Lieven Dupont, en van de Commissie ‘Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting’, onder leiding van Emeritus Voorzitter van het Hof van Cassatie, Denis Holsters, kunnen een vertrekpunt zijn voor verdere reflectie over de straftoemeting en voor individualisering van de straf in functie van de persoon van de veroordeelde.

Verwijzend naar het nieuw Sociaal Strafwetboek vergt de bezinning over de straftoemeting een grondige bespreking en herziening, zowel wat het bestaande straffenarsenaal betreft als wat de concrete uitoefening van de strafvordering betreft.

VOORSTEL

Zoals reeds in de inleiding aangehaald, is er een bezinning nodig over ons strafrecht. Welke maatschappelijke antwoorden biedt het strafrecht op de ontwikkelingen die zich voordoen inzake de aard en omvang van criminaliteit? Het antwoord op de vraag naar de finaliteit van het straffen en op de vraag welke gedragingen strafrechtelijk moeten worden gesanctioneerd, vergt inzicht in de actuele criminaliteitsfenomenen.

Dit is het werk voor een multidisciplinaire commissie.

Zij onderzoekt hoe de straftoemeting er moet uitzien zodat de strafuitvoering verder aansluiting kan vinden bij de nieuwe straftoemeting.

De rapporten en verslagen van prof. Lieven Dupont en de subcommissie ‘Holsters’ vormen de sokkel voor de werkzaamheden.

2. STRAFBECIJFERING

2.1. Naar een wettelijke regeling van strafberekening

Denkwerk over de straftoemeting en de aansluiting van de fase van de strafuitvoering bij de straftoemeting omvat ook het thema van de strafbecijfering.

Strafbecijfering is tot nog toe een onderdeel van het administratieve detentiebeheer door de strafinrichtingen. Deze becijfering gaat over de berekening van de datum van het verstrijken van de straffen (het strafeinde) en de datum van toelaatbaarheid van bepaalde vormen van strafuitvoeringsmodaliteiten (zoals voorwaardelijke invrijheidstelling).

Een gelijkaardig debat is noodzakelijk over de vaststelling van de staat van herhaling.

In de uitspraak van de strafrechter komt niet steeds ontegensprekelijk tot uiting of een veroordeelde zich nu al dan niet in staat van herhaling bevindt en indien hij wordt veroordeeld voor meerdere feiten voor welk misdrijf nu precies sprake is van staat van herhaling.

Op het vlak van de strafbecijfering is een taak voor het Openbaar Ministerie weggelegd. Het Openbaar Ministerie dient te waken over de berekening van de straffen, bij voorbeeld in geval van herroeping van een strafuitvoeringsmodaliteit. Het is een opdracht voor het Openbaar Ministerie om het zogenaamde strafrestant te bewaken om op uniforme wijze de duur van de resterende straf te bepalen.

VOORSTEL

De problematiek van de strafbecijfering maakt deel uit van het ruimere debat rond de straftoemeting en valt dus binnen de opdracht van de op te richten commissie ter evaluatie van de straftoemeting.

Het is evident dat het Directoraat-Generaal van de penitentiaire inrichtingen bij deze werkzaamheden zal betrokken zijn.

IV

7. Minister van Justitie, *Straf-
beleid en gevangenisbeleid –
Oriëntatienota* 1996, 5.

8. Exclusief de gesloten centra
voor jongeren te Everberg,
Tongeren en Saint-Hubert.

Strafuitvoering

In het kader van deze nota worden drie categorieën van straffen onderscheiden: de vrijheidsberovende straf, de geldelijke sancties en tot slot de vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen.

1. DE VRIJHEIDSBEROVENDE STRAF

De Belgische penitentiaire inrichtingen lijden thans meer dan ooit onder het juk van de overbevolking. Cijfers geven de omvang van de overbevolking aan en tonen welke groepen binnen de gevangenispopulatie zijn vertegenwoordigd.

Telkens komen de knelpunten duidelijk in beeld en volgen voorstellen om de pijnpunten te verhelpen.

1.1. Overbevolking – algemene cijfermatige situatieschets

Op 12 april 1996 waren er 7.782 gedetineerden in de gevangenissen⁷.

De gemiddelde bevolking in 2007 bedroeg 9.870 gedetineerden.

Op 14 juli 2007 piekte de dagbevolking tot 10.200 gedetineerden.

Na die datum bleef de dagpopulatie schommelen tussen de 9.000 tot 9.500 gedetineerden. Sedert januari 2009 blijft de dagpopulatie gestadig toenemen met een dagpopulatie van 10.519 gedetineerden als absoluut hoogtepunt op 15 juni 2009.

De beschikbare gevangenis capaciteit evolueerde van 6.642 plaatsen in 1996 naar 8.529 plaatsen begin 2010⁸. In 1996 heette het dat er *‘ongeveer 1.000 plaatsen te kort [zijn] om de hele gevangenisbevolking op een veilige en menswaardige wijze te kunnen huisvesten’*. De overbevolkingsratio bedroeg op 8 juni

9. M.F. AEBI en NATALIA DELGRANDE, University of Lausanne, Switzerland. *Council of Europe Annual Penal Statistics, Survey 2007*, 24 maart 2009.

10. *Zie ook* 2. Het vooronderzoek in strafzaken – de voorlopige hechtenis. Het betreft dus personen die nog niet definitief zijn veroordeeld.

11. Het syntheseverslag van de Werkgroep Forensisch Psychiatrisch Zorgcircuit van mei 2005 (in opdracht van de minister-raad van 20 juli 2004) gaf aan dat op 15 september 2004 in België 3 306 personen geïnterneerd waren (op basis van gegevens van de commissies tot bescherming van de maatschappij en van de psychosociale diensten van de gevangenen). Volgens de cijfers, opgegeven door de commissies tot bescherming van de maatschappij van 15 juli 2009 zijn er thans in totaal 3 956 geïnterneerden. Dit betekent een stijging met 650 geïnterneerden op 5 jaar tijd.

12. De dagelijkse gemiddelde populatie geïnterneerden in de gevangenen in 2008 bedroeg 1013. Bron Activiteitenverslag DG EPI 2008.

2009 24%, hetzij 25% in de mannenafdelingen en 5% in de vrouwenafdelingen. In sommige gevangenen bereikt de overbevolking pieken van meer dan 60%, in een enkele zelfs 111% (Jamioulx).

Het rapport van 24 maart 2009 van de Raad van Europa⁹ geeft aan dat tussen 2000 en 2007 de inrichtingen van landen zoals België (12,2%) een aanzienlijke toename van hun populatie hebben gekend: Luxemburg (71,4%), Spanje (29%), Nederland (25,6%), Finland (32,3%), Oostenrijk (30,4%), Frankrijk (24,7%), Noorwegen (20,1%), Engeland en Wales (18,9%) en Zweden (16%).

Andere landen kenden een daling: Estland (-19%), Letland (-19,1%), Litouwen (-8,6%), Tsjechië (-15,6%), Roemenië (-36,4%), Slowakije (-49,1%), Italië (-15,4%), Zwitserland (-15,2%). Op Italië en Zwitserland na, gaat het om landen die een veel hogere opsluitingsgraad kennen dan België.

1.2. De algemene detentiepopulatie

De penitentiaire bevolking bestaat uit drie grote groepen gedetineerden: de (definitief) veroordeelden, de inverdenkinggestelden en de geïnterneerden.

a) Definitief veroordeelden

De groep van definitief veroordeelden (in hoofdde langgestraften met een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar, met inbegrip van vervangende gevangenisstraffen) groeit steeds verder aan en blijkt in belangrijke mate verantwoordelijk voor de toename van de totale gevangenisbevolking. Zo verdubbelde het aantal definitief veroordeelden van 2.500 in 1980 naar om en bij de 4.900 in 2005. Op 19 januari 2010 telden alle gevangenen samen 5.668 veroordeelden.

*b) Inverdenkinggestelden in voorlopige hechtenis*¹⁰

De inverdenkinggestelden evolueerden van gemiddeld 1.438 personen in 1980 naar 2.516 in 1995; op 1 maart 2005 telde deze groep 3.550 personen; hij steeg verder tot 3.841 inverdenkinggestelden op 16 juni 2009, en is intussen enigszins gedaald tot 3.468 op 19 januari 2010.

c) Geïnterneerden

De geïnterneerden vormen de derde grootste categorie gedetineerden. In België zijn om en bij de 4.000 personen geïnterneerd in juni 2009¹¹. Circa 70% van deze groep is vrij op proef of geplaatst in een instelling op basis van artikel 14 van de wet op de bescherming van de maatschappij, 26% van hen verblijft in een strafinrichting en anderen staan geseind.

Ongeveer duizend geïnterneerden¹² (10% van de gevangenispopulatie) verblijven in een penitentiaire inrichting. De eindejaarspopulatie geïnterneerden in de gevangenen is geëvolueerd van 790 geïnterneerden in 1992 naar 1094 geïnterneerden in 2009.

De afgelopen zes jaar nam het aantal geïnterneerden in de strafinrichtingen toe met 50 personen per jaar.

In 2009 werden 548 nieuwe mandaten ‘vrij op proef’ overgemaakt aan de justitiehuizen.

Op 1 januari 2010 ging het om 2.070 lopende mandaten¹³.

Artikel 2 van de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis omschrijft de internering als een veiligheidsmaatregel die een bescherming van de maatschappij beoogt én die de geïnterneerde een zorgverstrekking biedt met het oog op zijn re-integratie in de maatschappij. Geïnterneerden horen niet thuis in een klassieke gevangensetting. Geïnterneerden zijn personen met ernstige psychische problemen die nood hebben aan een adequate behandeling. Een aangepaste zorgbehandeling voor geïnterneerden is trouwens de beste terugvalpreventie.

Het blijvende gebrek aan opvangcapaciteit in het externe psychiatrische circuit leidt tot de opname van geïnterneerden in de strafinrichtingen, ook al is de internering geen gevangenisstraf maar een veiligheidsmaatregel. Spijts de alternatieve circuits (forensische units enz.¹⁴) die nu reeds bestaan voor geïnterneerden, is er een significante stijging van het aantal geïnterneerden in de strafinrichtingen.

Ondanks de oprichting van zorgequipes in de penitentiaire inrichtingen blijven geïnterneerden in belangrijke mate verstoken van de therapeutische zorg die moet bijdragen tot een veilige re-integratie in het maatschappelijke leven.

Door de overbevolkingsproblematiek werkt detentie bovendien contraproductief voor het behandelingsproces van geïnterneerden.

VOORSTELLEN

In het externe zorgcircuit zijn vandaag circa 989 gesubsidieerde plaatsen voorhanden. Op basis van het Masterplan voor geïnterneerden in Vlaanderen dat de Ministerraad op 6 februari 2006 heeft goedgekeurd, zal deze capaciteit aangroeien tot 1.069 in 2010.

In het Masterplan 2008–2012 voor de gevangenisinfrastructuur is de oprichting van twee Forensische Psychiatrische Centra (FPC's) voorzien tegen 2013¹⁵. Deze Centra (in Gent en in Antwerpen) zijn geen strafinrichtingen maar psychiatrische instellingen (beveiligde ziekenhuizen), waar zoals in de reguliere psychiatrische ziekenhuizen deskundige begeleiding wordt geboden.

Het logische gevolg hiervan is dat het RIZIV de kosten voor behandeling en zorg op zich neemt. De bijkomende kosten voor beveiliging zijn ten laste van Justitie.

13. De cijfers voor 2009 en 2010 zijn voorlopige cijfers. Tot eind maart 2010 kunnen er immers nog aanpassingen worden gebracht aan het registratiesysteem van de justitiehuizen.

14. Het aantal beschikbare plaatsen voor geïnterneerden in het externe zorgcircuit bedraagt actueel het volgende:

- 402 plaatsen high security in de instellingen voor sociaal verweer te Doornik en te Mons
- 138 plaatsen low security in enkele tientallen instellingen waarmee een convenant op basis van artikel 56 § 3 van de RIZIV-wet werd afgesloten
- 419 plaatsen voor medium en low risk geïnterneerden in de instellingen te Rekem, Bierbeek, Zelzate, Brussel (Titeca), Antwerpen (Hotel MIN), Doornik
- 30 plaatsen in drie instellingen in Vlaanderen voor geïnterneerden met een mentale handicap, die gesubsidieerd worden door de Vlaamse Gemeenschap
- 75 plaatsen voor residentiële behandeling van seksuele delinquenten (32 T-bedden, 28 beschut wonen en 15 PVT) in St-Amandus Beernem, St-Lucia Sint-Niklaas, Ziekeren te Sint-Truiden, en CHR Les Maronniers te Doornik (B4-vereenkomsten afgesloten in 2009 met de FOD Volksgezondheid)

15. Goedgekeurd door de ministerraad van 19 december 2008.

16. Door DG EPI gehanteerde definitie: Low risk: een geïnterneerde met een laag risicoprofiel die vanuit het oogpunt van externe veiligheid geen bijzondere veiligheidsmaatregelen vereist. Medium risk: geïnterneerde met een gemiddeld risicoprofiel die vanuit het oogpunt van externe veiligheid matige veiligheidsmaatregelen vereist. High risk: geïnterneerde met een hoog risicoprofiel die vanuit het oogpunt van externe veiligheid bijzondere veiligheidsmaatregelen vereist.

Het nieuw te bouwen FPC in Gent zal over 272 bedden beschikken; het FPC in Antwerpen zal een capaciteit hebben van 120 à 180 bedden.

Hiermee ontstaat bijkomende capaciteit voor high en medium risk patiënten¹⁶.

Tegen 2013 zouden geïnterneerden die nu in de Belgische strafinrichtingen verblijven een plaats moeten krijgen in het externe forensische of reguliere zorgcircuit.

Dit betekent niet dat de psychiatrische afdelingen van de gevangenis sluiten: er zal immers een restcategorie blijven met de inobservatiegestelden, inverdenkinggestelden met geestesstoornis of de geïnterneerden die wederopgesloten worden en de zitting van de commissie ter bescherming van de maatschappij afwachten.

Het concept zorgcircuit veronderstelt dat de op elkaar aansluitende behandelingsfasen overeenstemmen met de behoeften van de patiënt en dat zij een continu zorgtraject vormen.

Het forensisch psychiatrisch zorgcircuit maakt integraal deel uit van de geestelijke gezondheidszorg maar vereist een bijzondere deskundigheid die niet altijd aanwezig is in het regulier psychiatrisch zorgcircuit.

De wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis zal uiterlijk op 1 februari 2012 in werking treden. Nu reeds is een grondige evaluatie van deze wet aan de gang, zodat eventuele actualiseringen nog voor zijn inwerkingtreding worden doorgevoerd. Adviezen van onder meer de magistratuur, academische wereld en administratie zijn onderdelen van die evaluatie.

1.3. Bijzondere groepen binnen de detentiepopulatie

a) Vreemdelingen

De penitentiaire inrichtingen tellen een groot aantal gedetineerden van niet-Belgische nationaliteit. In 2008 vertegenwoordigden ze met 4.196 personen ruim 42% van de gevangenispopulatie.

Binnen de categorie van vreemdelingen in de gevangenis worden klassiek drie subgroepen onderscheiden:

- vreemdelingen zonder wettige verblijfsvergunning (die ofwel een misdrijf begaan hebben ofwel administratief gehecht zijn);
- vreemdelingen uit buurlanden (EU);
- tweede en derde generatie vreemdelingen zonder Belgische nationaliteit.

VOORSTEL

Het staat vast dat de grote aanwezigheid van vreemdelingen in de penitentiaire inrichtingen problematisch is¹⁷.

De problematiek van de aanwezigheid van vreemdelingen in de Belgische strafinrichtingen is geen zaak van Justitie alleen. Afstemming is nodig met de ministers en staatssecretarissen, bevoegd voor migratie- en asielbeleid, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.

Op het overlegplatform van deze ministers moeten ook de mogelijkheden die de internationale verdragen bieden aan de orde komen.

De overbrenging van vreemdelingen verloopt niet altijd zonder (juridische) problemen. Zo heeft België op 12 februari 2009 reeds het aanvullend protocol bij de overeenkomst tussen België en Marokko geratificeerd, waardoor gedwongen overbrengingen mogelijk zijn. In Marokko is de ratificatieprocedure nog aan de gang met als gevolg dat de overbrenging van Marokkaanse gedetineerden thans moeizaam verloopt. Verder blijft de overbrenging naar Marokko moeizaam omdat het verdrag tussen België en Marokko van 7 juli 1987 een toestemming van de betrokkene vereist, waardoor thans geen gedwongen overbrenging mogelijk is.

17. S. SNACKEN (promotor), J. KEULEN en L. WINGKELMANS, *Buitenlanders in de Belgische gevangnissen. Knelpunten en mogelijke oplossingen (onderzoeksrapport: 1 november 2003 – 31 januari 2004)*, Brussel, VUB, 2004, 102 p.

18. Artikel 2 van de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming (B.S. 2 juni 1999).

b) Minderjarigen in de strafinrichtingen

Met ingang van 1 januari 2002 werd artikel 53 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, opgeheven¹⁸. Overeenkomstig artikel 53 kon de jeugdrechter een minderjarige dader gedurende een termijn van maximaal 15 dagen opsluiten in de gevangenis in afwachting van een geschikte instelling voor de betrokken minderjarige.

Om de leemte te vullen die door opheffing van artikel 53 is ontstaan, werd bij wet van 1 maart 2002 de gesloten instelling ‘De Grubbe’ in Everberg opgericht. Minderjarige jongeren die ouder zijn dan 14 jaar, een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd waarop straffen van minstens vijf jaar gevangenisstraf staan en voor wie geen geschikte plaats voorhanden is in een instelling van de Gemeenschappen, kunnen worden opgesloten in Everberg.

Het Samenwerkingsakkoord van 30 april 2002 tussen de Federale Staat, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende het gesloten centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen, legt de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Overheid en de Gemeenschappen vast.

De gedeelde bevoegdheid over de instelling van Everberg tussen de Fede-

19. Cijfermateriaal van DG EPI van juni 2008.

rale Overheid en drie Gemeenschappen leidt in de praktijk tot uiteenlopende visies met gevolgen op het vlak van de concrete, operationele werking van de instelling.

De instelling van Everberg beschikt over 50 plaatsen (24 plaatsen voor Nederlandstalige jongeren, 24 voor Franstalige jongeren en 2 plaatsen voor Duitstalige minderjarigen).

Minderjarige daders die 'uit handen worden gegeven' worden nog steeds opgesloten in strafinrichtingen. Op 26 mei 2009 ging het om 32 minderjarigen tussen 16 en 17 jaar.

VOORSTEL

De opvangcapaciteit voor minderjarige delinquenten stijgt in de toekomst van 50 naar 350 plaatsen. In de loop van 2010 zal de instelling van Tongeren over 34 (Nederlandstalige) plaatsen beschikken en tegen eind 2010 zal de instelling van Saint-Hubert over 50 (Franstalige) plaatsen beschikken. Tegen eind 2012 groeit de capaciteit van de instelling te Everberg tot 126 (Nederlandstalige) plaatsen. Tot slot zal de nieuwe instelling van Achène eveneens tegen eind 2012 over 120 (Franstalige) plaatsen beschikken.

Op termijn moet in overleg met de Gemeenschappen bepaald worden of deze gesloten instellingen niet te beschouwen zijn als jeugdzorginstellingen en bijgevolg volledig onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen moeten ressorteren.

c) Seksuele delinquenten

Ongeveer 17% van alle inverdenkinggestelden, veroordeelden en geïnterneerden samen is opgesloten wegens een seksueel misdrijf. Het aantal seksuele delinquenten in de gevangenissen (alle soorten van kwalificaties van seksuele misdrijven samen genomen, met inbegrip van prostitutie) bedroeg in het totaal 1.713 op 1 juni 2009, waarvan 299 inverdenkinggestelden, 1.061 veroordeelden en 333 geïnterneerden.

Binnen de groep van *geïnterneerden* die zijn opgesloten in een strafinrichting lijden 344 personen aan een seksuele stoornis, d.i. 36% van deze deelpopulatie, waarvan er 144 of 15% als hoofddiagnose afwijkend seksueel gedrag vertonen¹⁹. De strafinrichtingen beschikken niet over aangepaste behandelingsprogramma's of therapieën voor deze specifieke doelgroep.

De doorstroming naar gespecialiseerde residentiële voorzieningen van de groep van inverdenkinggestelden, veroordeelden en geïnterneerden omwille van een seksueel misdrijf verloopt in het algemeen gebrekkig. Deze

groep komt omwille van plaatsgebrek of gebrek aan opnamebereidheid moeilijk terecht bij externe zorgvoorzieningen. De noden aan opvang en begeleiding situeren zich echter niet zozeer op het niveau van de ambulante, dan wel op het niveau van de residentiële centra.

Overeenkomstig artikel 5, §1, I, 1° en II, 2° en 7° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de Gemeenschappen bevoegd voor het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn en voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie.

Op 8 oktober 1998 sloot de Federale Staat een samenwerkingsakkoord af met de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik. Van dezelfde dag dateert een gelijknamig samenwerkingsakkoord met het Waals Gewest. Op 13 april 1999 volgde een samenwerkingsakkoord met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 20 juli 2000 heeft goedgekeurd.

Eén van de grote problemen is het doorgaans lange verblijf van seksuele delinquenten in een strafinrichting die geen therapeutische instelling is. Deze gedetineerden kunnen pas in de fase van een voorwaardelijke invrijheidstelling een behandeling krijgen. Er is echter een steeds grotere groep van seksuele delinquenten die geen verzoek indient tot voorwaardelijke invrijheidstelling en bijgevolg geen begeleiding of behandeling ondergaat.

VOORSTELLEN

De wettelijke bepalingen die destijds aan de basis lagen van de totstandkoming van de samenwerkingsakkoorden zijn intussen gewijzigd. Thans regelt de wet van 17 mei 2006 de voorwaardelijke invrijheidstelling en weldra nemen de strafuitvoeringsrechtbanken de dossiers van de commissies tot bescherming van de maatschappij over op grond van de wet van 21 april 2007. De samenwerkingsakkoorden zijn daarenboven intussen tien jaar oud en zijn aan een evaluatie en aanpassing toe.

Zo ressorteren residentiële behandelingen tot nog toe niet onder het toepassingsgebied van de samenwerkingsakkoorden. De samenwerkingsakkoorden regelen uitsluitend de samenwerking met de ambulante en niet met de residentiële centra.

Tot 2009 waren in Vlaanderen drie ziekenhuizen die tien jaar geleden met eigen middelen een afdeling voor de residentiële behandeling van seksuele delinquenten hebben opgericht: het psychiatrisch ziekenhuis St.-Amandus te Beernem (13 bedden), het psychiatrisch centrum Ziekeren te Sint-Truiden

20. Het betreft zogenaamde B4-overeenkomsten die vanuit het RIZIV worden gesubsidieerd.

(13 bedden) en het psychiatrisch ziekenhuis Sint-Lucia te Sint-Niklaas (20 bedden). Langs Waalse kant beschikt de instelling voor Sociaal Verweer te Doornik – Les Marronniers – over een afdeling voor seksuele delinquenten (40 bedden). Tot nog toe werden deze residentiële initiatieven niet gesubsidieerd voor de extra omkadering voor de behandeling van seksuele delinquenten.

Sedert begin 2009 worden bestaande ziekenhuisbedden in samenwerking met de minister van Volksgezondheid stapsgewijs opgewaardeerd tot intensieve behandelunits, psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT) en beschut wonen voor de doelgroep van seksuele delinquenten. Deze opwaardering beoogt een snellere doorstroom naar gespecialiseerde residentiële centra. In 2009 werden overeenkomsten²⁰ afgesloten tussen de vier voormelde instellingen met de minister van Volksgezondheid voor in totaal 75 plaatsen voor de doelgroep (32 intensieve behandeling, 15 PVT en 28 plaatsen beschut wonen).

Vanaf 2012 zullen de nieuwe forensisch psychiatrische centra te Gent en te Antwerpen beschikken over een speciale afdeling voor geïnterneerden met een seksuele stoornis.

Om de doorstroming door het zorgcircuit te garanderen is het wenselijk om specifiek voor personen met een verstandelijke beperking – een substantiële subgroep binnen de seksueel delinquenten – een bijkomende residentiële capaciteit te voorzien voor 45 bewoners in een Psychiatrisch Verzorgingstehuis en 45 bewoners in een Beschut Wonen.

De samenwerkingsakkoorden vereisen voorts een aanpassing aan de evolutie van de wetgeving en aan de praktijk inzake behandeling van daders van seksuele misdrijven.

De samenwerkingsakkoorden tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen bepalen dat de minister van Justitie in de gevangnissen ‘gespecialiseerde psychosociale teams’ kan oprichten. Deze teams zijn multidisciplinaire equipes die gespecialiseerd zijn in de problematiek van daders van seksueel misbruik en die werkzaam zijn binnen de strafinrichtingen en de inrichtingen van sociaal verweer. Zij verstrekken in geval van zedenmisdrijven op minderjarigen een gespecialiseerd advies bij toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit. In de praktijk wordt het advies ook verstrekt in geval van zedenmisdrijven op meerderjarigen. De gespecialiseerde psychosociale teams bereiden op een professionele manier de vrijstelling voor.

Sedert begin 2009 beschikken alle gevangnissen over een gespecialiseerd psychosociaal team, bevoegd om de vereiste adviezen op te stellen.

Vatbaar voor verbetering zijn:

- Het overleg tussen de steuncentra²¹, de gespecialiseerde behandelings-teams en de drie begeleidingscomités van de samenwerkingsakkoorden op nationaal vlak. Daarbij geldt een actievare betrokkenheid van de andere partners zoals de justitiehuisen, de psychosociale diensten van de gevangenen en de strafuitvoeringsrechtbanken.
- De informatie aan de magistraten over de bepalingen van de samenwerkingsakkoorden en de opdrachten van de steuncentra.
- De verzameling van de gegevens door de verschillende actoren van de samenwerkingsakkoorden en hun wetenschappelijke evaluatie moet worden uitgebreid ten einde het beeld van het fenomeen te verbeteren.

Thans organiseert de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid een evaluatieonderzoek over de samenwerkingsakkoorden rond de begeleiding en behandeling van seksuele delinquenten. De Dienst voor Strafrechtelijk Beleid werkt zijn evaluatierapport af tegen augustus 2010.

Tot slot dient te worden verwezen naar het ‘penitentiair onderzoeks- en klinisch observatiecentrum’ (POKO) dat in 1999 werd opgericht. Onder druk van de overbevolking en wegens capaciteitsgebrek, werd tot nogtoe geen concrete uitvoering gegeven aan dit centrum. De aanvankelijk voorziene site te Berkendael is ondertussen toegewezen aan de vrouwengevangenis.

Een alternatieve oplossing kan er in bestaan dit POKO onder te brengen in één van de FPC’s. Ook andere alternatieve oplossingen moeten in overweging worden genomen.

Het POKO heeft tot doel expertises en klinische onderzoeken te verrichten bij personen die bijzondere problemen stellen inzake diagnose, prognose, terugvalrisico en behandeling, rekening houdend met de aard van de hen tenlaste gelegde feiten, inzonderheid voor seksueel misbruik, en wetenschappelijk onderzoek te verrichten ter ondersteuning van het penitentiair beleid.

d) Druggebruikers in de strafinrichtingen

In 2008 onderzocht de Dienst gezondheidszorgen van de gevangenen in samenwerking met de vzw Modus Vivendi het druggebruik in de Belgische gevangenen²².

De studie wijst op een stijging van het aantal gedetineerden dat verklaart ooit drugs te hebben gebruikt. In 2006 ging het om 60%, in 2008 bedroeg het percentage 65,5%.

Ook het druggebruik tijdens detentie neemt toe. In 2006 verklaarde 29,5% drugs te gebruiken in de gevangenis, in 2008 gaat het om 36,1%. Detentie blijkt het druggebruik intra muros aan te moedigen. Onderzoek geeft aan

21. Het betreft volgende centra: Universitair forensisch centrum (UFC), Centre d’appui bruxellois (CAB) en Unité de Psychopathologie Légale (UPPL).

22. S. TODTS, Ph. GILBERT, S. VAN MALDEREN, C. VAN HUYCK, V. SALIEZ, en M. HOGGE, *Druggebruik in Belgische gevangenen – Monitoring van gezondheidsrisico’s*, Brussel, 2008.

Modus Vivendi VZW is een organisatie die hulp biedt aan druggebruikers en acties onderneemt met het oog op vermindering van de risico’s die met het gebruik van drugs gepaard gaan. Modus Vivendi staat in voor informatieverstrekking rond de risico’s van druggebruik aan gedetineerden in de strafinrichtingen in Brussel en in Wallonië.

23. T. DAEMS, P. PLETINCX e.a. (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 148.

24. Omzendbrief nr. COL 1/2009 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende het vervolgingsbeleid inzake inbreuken op de drugswetgeving die worden gepleegd aan de ingang van en binnen de penitentiaire inrichtingen en de ministeriële omzendbrief nr. 1806 van 6 februari 2009 betreffende het overleg met het openbaar ministerie in geval van inbreuken op de wetgeving inzake verdovende middelen binnen de gevangenissen.

dat gedetineerden drugs gebruiken om de tijd te verdrijven en om de realiteit te vergeten²³.

Het onderzoek wijst uit dat 89% van de gedetineerden die aangeven ooit al eens drugs te hebben gebruikt, in de eerste plaats cannabis gebruiken, 65,4% gebruikt cocaïne of crack, 43,8% gebruikt speed of amfetamines en 42,6% gebruikt heroïne.

Het druggebruik intra muros liet de afgelopen jaren negatieve sporen na in het leven binnen de strafinrichtingen. Zowel de wijze waarop de strafinrichting dagelijks functioneert als de relaties tussen gedetineerden en personeel zijn sterk door de drugproblematiek getekend. Het druggebruik in de strafinrichting ondermijnt het gevangensklimaat en leidt tot onhoudbare situaties (handel, geweld, afpersing), ook voor gedetineerden die niet gebruiken.

VOORSTELLEN

Overleg tussen het College van Procureurs-generaal en het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (Centrale stuurgroep drugs en de drugscoördinatoren) heeft geleid tot de omzendbrief nr. COL 1/2009 van 15 januari 2009 en de ministeriële omzendbrief nr. 1806 van 6 februari 2009²⁴ die uniforme richtlijnen uitvaardigen met het oog op een doeltreffende bestrijding van verdovende middelen in de strafinrichtingen.

Deze omzendbrieven beogen een uniform opsporings- en vervolgingsbeleid binnen de strafinrichtingen ten aanzien van inbreuken op de drugswetgeving. Het overleg tussen parket, lokale politie en directie van de strafinrichting is slechts één facet van een multidisciplinair omgaan met deze problematiek intra muros. Het druggebruik wordt niet getolereerd binnen de gevangensmuren en leidt steeds tot een reactief optreden.

De drugvrije afdeling in de penitentiaire inrichting te Brugge opende op 22 november jl. haar deuren. De drugvrije afdeling in Verviers wordt nieuw leven ingeblazen door de aanwerving van een drugcoördinator en twee opvoeders. Tot slot wordt het succesvolle B-Leave project in de gevangenis van Ruiselede uitgebreid tot een volwaardige therapeutische gemeenschap met een aanbod van activiteiten gericht op preventie of (pre) therapie.

De penitentiaire drugproblematiek vereist ook een betere kennis van de problematiek in hoofde van het personeel van de strafinrichting. De voortgezette opleidingen over drugs voor het personeel moeten deze kennis verhogen.

Het project Centraal Aanmeldingspunt (CAP) wordt uitgebreid naar alle penitentiaire strafinrichtingen. De ervaring leert immers dat dit systeem

leidt tot een efficiënte oriëntatie naar de hulpverleningssector. Het project brengt transparantie in de drugbehandelingsmogelijkheden extra muros voor gedetineerden die hun vrijlating voorbereiden.

Tot slot moet bijzondere aandacht gaan naar de zogenaamde dubbel-diagnosepatiënten bij wie zowel een psychiatrische stoornis als een verslavingsproblematiek is vastgesteld. Deze groep wordt steeds groter en kan moeilijk terecht in de reguliere circuits.

In samenwerking met de minister van Volksgezondheid wordt geijverd voor bijkomende dubbeldiagnose-units. Het bestaande assessment-instrument voor de dubbele diagnoseproblematiek ontwikkeld door de Universiteit van Gent in het kader van het onderzoek 'Druggebruik en psychopathologie in gevangenen', in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid, wordt geoptimaliseerd²⁵.

25. J. DE WILDE, V. SOYEZ, S. VANDEVELDE, E. BROECKAERT, T. VANDER BEKEN, R. GUILLAUME, E. DUMORTIER, Y. CAELS, *Druggebruik en psychopathologie in gevangenen: een exploratieve studie tot methodiekwikkeling*, Gent, Academia Press, 2007, p. 199.

1.4. De uitvoering van gevangenisstraffen tot en met drie jaar

De uitvoering van veroordelingen tot een gevangenisstraf van drie jaar of minder verloopt thans volgens de bepalingen van de ministeriële omzendbrief nr. 1771 van 17 januari 2005 in verband met de voorlopige invrijheidstelling. De toepassing van deze omzendbrief leidt er in de praktijk toe dat talrijke korte gevangenisstraffen door het Openbaar Ministerie niet altijd onmiddellijk of volledig ten uitvoer worden gebracht.

De omzendbrief bepaalt in grote lijnen dat veroordeelden:

- > voor straffen tot zes maanden *onmiddellijk in vrijheid* worden gesteld; in de praktijk betekent dit dat deze straffen niet worden uitgevoerd tenzij de straffen tot zes maanden moeten gecumuleerd worden met andere veroordelingen zodat het straf totaal de zes maanden overschrijdt. De vervangende gevangenisstraf voor werkstraffen wordt wel uitgevoerd volgens volgend schema:
 - veroordeling tot vier maanden: na vijftien dagen hechtenis;
 - meer dan vier maanden tot zes maanden: na één maand hechtenis;

- > voor straffen die in hun totaal de drie jaar niet te boven gaan, *ambtshalve* worden *in vrijheid* gesteld (behoudens enkele uitzonderingscategorieën), na verloop van de volgende vastgestelde termijnen:
 - meer dan zes maanden en ten hoogste zeven maanden: na één maand hechtenis;
 - meer dan zeven maanden tot acht maanden: na twee maanden hechtenis;
 - meer dan acht maanden tot één jaar: na drie maanden;
 - meer dan één jaar tot drie jaar na één derde van de straf.

In het kader van deze vrijstellingen kunnen ook voorwaarden worden opgelegd.

26. Elektronische thuisdetentie heeft een sterk ddorgedreven vrijheidsbeperkend karakter en wordt uitgevoerd zonder inhoudelijk programma.

Bij niet-naleving van de voorwaarden of na nieuwe strafbare feiten, is in-trekking van de invrijheidsstelling mogelijk.

Op 2 juni 2009 waren 772 personen in een strafinrichting opgesloten met het oog op de uitvoering van een gevangenisstraf van drie jaar of minder.

De wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf regelt de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder. Hoofdstuk I van deze wet bepaalt de regels inzake de toekenning van beperkte detentie, elektronisch toezicht en voorwaardelijke invrijheidstelling voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van drie jaar of minder. De bevoegdheid tot toekenning van deze strafuitvoeringsmodaliteiten wordt aan de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter toegekend. Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (II) is de uiterste datum van inwerkingtreding van deze bepalingen 1 september 2012.

Wanneer de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter bevoegd wordt voor de tenuitvoerlegging van deze vrijheidsstraffen, moeten ook voor de kortgestraften behandelingstermijnen worden nageleefd die langer dreigen te duren dan de duur van de uiteindelijk opgelegde straf. De ervaring met de tenuitvoerlegging van straffen boven drie jaar is immers dat de procedure zwaar, arbeids- en tijdsintensief is. Een gewone inwerkingtreding van de procedure die in de wet van 17 mei 2006 is uitgetekend voor de tenuitvoerlegging van straffen van drie jaar of minder, zou leiden tot een geringere uitstroom en dus tot een ongewilde toename van de overbevolking.

VOORSTEL

De strafuitvoeringsrechtbanken en het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit verwerven steeds meer maturiteit. Vanuit een streven naar een optimale aanwending van de beschikbare middelen en naar het wegwerken van het gevoel van straffeloosheid is het aangewezen om een nieuwe omzendbrief voor te bereiden met navolgende uitgangspunten:

- Elke uitgesproken straf moet een gevolg kennen.
- Het Openbaar Ministerie bepaalt de modaliteiten met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en overlegt met het Directoraat-Generaal van de Penitentiaire Inrichtingen over de beleidsrichtlijnen.
- De effectieve uitvoering van de straf gebeurt ofwel in een penitentiaire inrichting ofwel buiten de strafinrichting onder de vorm van elektronisch toezicht dat gediversifieerd kan worden toegepast: met of zonder begeleiding of in de vorm van elektronische thuisdetentie²⁶.
- De volledige behandeling van de tenuitvoerlegging van korte gevangenisstraffen door de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter lijkt vandaag

niet realistisch. De alleenzettelende strafuitvoeringsrechter moet de beroepsinstantie worden tegen de beslissingen van het Openbaar Ministerie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen van minder dan drie jaar.

27. Er zijn thans onderzoeken aan de gang, cf. S. VERLINDEN, B. MAES en J. GOETHALS, *Personen met een verstandelijke handicap onderhevig aan een interneringsmaatregel*, Leuven, februari 2009 in Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *SWVG-Rapport 04*, nr. 2009/01. *Zie ook*, S. SNACKEN en H. TOURNEL, *Vorming, opleiding en arbeidstoeleiding in zeven Vlaamse gevangenissen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting en VUB, mei 2009.

1.5. Detentie-en zorgtraject

a) Detentietraject

De notie ‘detentieplanning’ is wettelijk verankerd in de artikelen 35 tot 40 van de Basiswet van 12 januari 2005 die de interne rechtspositie van de gedetineerden regelt. In het kader van de detentieplanning wordt een *individueel* detentietraject uitgewerkt dat rekening houdt met de mogelijkheden die de strafinrichting de Gemeenschappen (maatschappelijke dienstverlening) bieden.

Het *individueel* detentieplan schetst het detentietraject en de activiteiten die op schadebeperking, re-integratie en herstel zijn gericht, zoals:

- arbeid die binnen het kader van de strafuitvoering beschikbaar is,
- onderwijs, vorming, opleiding of omscholing,
- psychosociale begeleiding, medische of psychologische behandeling.

Een koninklijk besluit moet de nadere regels vastleggen aangaande de personen of diensten die belast zijn met het opstellen, de bijstelling en de opvolging van het individueel detentieplan. De praktijk leert dat uiteenlopende dienstverleningsinstanties aanwezig zijn onder het dak van de strafinrichtingen.

Tal van deze diensten raken de verantwoordelijkheid van de Gemeenschappen zoals aanbod op vlak van sport, vorming en onderwijs, sociaal-culturele ontplooiing, bibliotheekvoorziening, drughulpverlening, het zoeken naar een arbeidsplaats en het volgen van een beroepsopleiding, affectieve relaties met de familie, geestelijke gezondheidszorg en zorgequipes, zorgprogramma’s voor personen met een psychiatrische aandoening en voor plegers van seksuele misdrijven, zorg voor personen met een mentale handicap en jeugdzorg.

Justitie doet inspanningen om de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden in de penitentiaire inrichtingen en de samenwerking tussen justitie en Gemeenschappen te ontwikkelen²⁷.

b) Zorgtraject voor geïnterneerden

Bijzondere aandacht gaat uit naar deze groep van geïnterneerden die toch een aanzienlijk gedeelte van de detentiepopulatie (10%) vertegenwoordigt. Drie overheden hebben hierbij een cruciale verantwoordelijkheid: Justitie, Volksgezondheid en de Gemeenschappen.

- *Justitie* is verantwoordelijk voor de gerechtelijke fase van de internering en de juridische follow-up van het interneringstraject vanuit de psychiatrische annexen van de gevangenissen, de psychosociale eenheden en de zorgequipes van de gevangenissen en de strafuitvoeringsrechtbank (thans nog de Commissies tot bescherming van de maatschappij). Justitie bepaalt eveneens de veiligheidsnormen waaraan inrichtingen voor geïnterneerden moeten beantwoorden.
- *Volksgezondheid* is bevoegd voor de residentiële zorg en behandeling. Concreet is Volksgezondheid bevoegd voor de erkenning en de subsidiëring van de plaatsen (bedden) voor geïnterneerden in de psychiatrische ziekenhuizen, forensisch psychiatrische centra, psychiatrische verzorgingstehuizen en centra voor beschut wonen. Het huidige aanbod van forensische psychiatrische centra is ontoereikend om alle geïnterneerden op te vangen.
- De *Gemeenschappen* staan via de centra voor geestelijke gezondheidszorg in voor de ambulante zorg. Tijdens de detentiefase bieden deze centra, in samenwerking met de zorgequipes van de gevangenissen, aangepaste en toereikende zorgprogramma's voor geïnterneerden en voor gedetineerden met een psychiatrische problematiek. Gespecialiseerde diensten en centra verlenen een aangepast zorgaanbod voor specifieke doelgroepen zoals mentaal gehandicapten en daders van seksueel misbruik. Daarnaast wordt reeds vanuit de gevangenis samengewerkt met outreachingsdiensten van de psychiatrische centra met de bedoeling om de overgang van gevangenis naar een externe instelling zo goed mogelijk voor te bereiden.

De omzendbrief nr. 1800 van 7 juni 2007 van de minister van Justitie richtte *zorgequipes* voor geïnterneerden op in de psychiatrische afdelingen van de gevangenissen en in afdelingen / inrichtingen tot bescherming van de maatschappij. Deze equipen zijn samengesteld uit een psychiater, een psycholoog, een maatschappelijk assistent, een ergotherapeut, een psychiatrisch verpleger, een bewegingstherapeut en een opvoeder. De equipen worden bijgestaan door penitentiaire beambten die in overleg met de directie en de psychiater werden geselecteerd en voor deze taak een bijzondere opleiding genoten.

De praktijk wijst uit dat ondanks de aanwezigheid van de zorgequipes in de inrichtingen geïnterneerden verstoken blijven van de therapeutische zorg die ze nodig hebben.

c) Een aanbod van de Gemeenschappen

Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Artikel 5, §1, II, 7^o, van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 heeft aan de Gemeenschappen de bevoegdheid verleend de sociale hulpverlening aan gedetineerden en justitiabelen met het

oog op hun re-integratie te ontwikkelen. De Gemeenschappen worden geacht aan de gedetineerden de mogelijkheid te waarborgen dat ze hun rechten als burger verder kunnen uitoefenen, ook al werden ze van hun vrijheid beroofd.

Algemeen geldt de vaststelling dat het aanbod van de Gemeenschappen en Gewesten inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden grote verschillen vertoont.

De *Vlaamse Gemeenschap* zette zelf de stap naar de strafinrichtingen en nam het initiatief om het eigen aanbod aan hulp- en dienstverlening ook voor gedetineerden open te stellen. Op 3 juli 2000 stelde de Vlaamse Gemeenschap een Strategisch Plan op voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

In alle penitentiaire inrichtingen staat een beleidsmedewerker van de Vlaamse Gemeenschap in voor de coördinatie van de hulp- en dienstverlening die ze in de strafinrichtingen organiseert. Daarenboven werken binnen iedere strafinrichting ook één of meerdere organisatieondersteuners en trajectbegeleiders die door lokale centra voor algemeen welzijnswerk zijn aangesteld.

De hulp- en dienstverlening in de strafinrichtingen is in Vlaanderen goed omkaderd.

In de *Franstalige* strafinrichtingen verzorgen erkende organisaties die gesubsidieerd worden door de regionale overheden (één of twee vzw's per gerechtelijk arrondissement) het aanbod aan dienstverlenende activiteiten. In de Franse Gemeenschap bestaat geen structurele onderbouw en omkadering door regionale ambtenaren zoals in Vlaanderen het geval is. In 2007 hebben verschillende vzw's aansluiting gezocht bij de 'A.S.B.L. Coordination des associations actives en prison – C.A.A.P.', die de coördinatie van het vormingsaanbod aan gedetineerden op zich heeft genomen. Dezelfde coördinerende functie biedt ook de 'Fédération des services d'aide sociale aux justiciables'.

Preventief en curatief aanbod voor gedetineerden met psychische problemen

Sedert 2008 staan 16 medewerkers van de *Vlaamse Gemeenschap* binnen de centra voor geestelijke gezondheidszorg in voor een curatief en preventief aanbod van activiteiten voor de bijzondere doelgroep van gedetineerden met psychische problemen. Deze medewerkers werken nauw samen met de psychiatrische zorgesquipes in psychiatrische afdelingen van de gevangenis.

In de *Franstalige strafinrichtingen* is het aanbod niet toegankelijk voor alle gedetineerden. Zo kunnen gedetineerden met een mentale handicap geen beroep doen op het door de vzw's verstrekt aanbod aan hulp- en dienstverlening.

Samenwerkingsakkoorden tussen Justitie en de Gemeenschappen en Gewesten

Voor *Vlaanderen* heeft het decreet van 11 mei 1999 het Samenwerkingsakkoord met de Federale Staat van 28 februari 1994, gewijzigd op 7 juli 1998 inzake de sociale hulpverlening met het oog op hun re-integratie, bekrachtigd. Krachtens haar bevoegdheden heeft de Vlaamse Gemeenschap concrete acties opgenomen in haar Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden dd. 3 juli 2000.

Het laatste opvolgings- en evaluatierapport dateert van 10 juli 2008. Het budget dat de Vlaamse regering voorbehoudt voor deze opdrachten bedroeg in 2009 ca 14 mio euro.

Wat de *Franse* Gemeenschap betreft, geldt het decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun reïntegratie. Het Besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 13 december 2001 dat dit decreet uitvoert, handhaaft de exclusieve bevoegdheid van de Franse Gemeenschap inzake de sociale en psychosociale hulpverlening *aan gedetineerden* die erom vragen of ze aanvaarden, en ook aan hun nabestaanden. Het Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2001 met betrekking tot de sociale hulpverlening aan justitiabelen met het oog op hun sociale re-integratie en het Besluit van de Waalse regering van 20 december 2001 vertrouwen deze sociale hulpverlening toe aan het Waalse Gewest. Sedert 2001 is de Franse Gemeenschap dus enkel bevoegd voor personen die effectief een gevangenisstraf ondergaan en is het Waalse Gewest bevoegd voor de *personen in alle andere situaties* zoals de in verdenking gestelden, de veroordeelden die niet van hun vrijheid zijn beroofd en de slachtoffers. Er bestaat echter geen formeel samenwerkingsakkoord tussen de Franse gemeenschap en de Federale Staat.

Wel hebben de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie op 23 januari 2009 onderling een samenwerkingsakkoord ondertekend met het oog op de coördinatie van de tussenkomsten in verband met het carceraal milieu.

Op 8 oktober 1998 sloot de Federale Staat een samenwerkingsakkoord af met de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik. Op dezelfde datum sloot de Federale Staat ook een gelijknamig samenwerkingsakkoord af met het Waals Gewest. Op 13 april 1999 volgde een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik. Het samenwerkingsakkoord van 13 april 1999 werd op 20 juli 2000 door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest goedgekeurd.

Voor andere doelgroepen ontbreken samenwerkingsakkoorden zoals wat de behandeling en begeleiding van geïnterneerden betreft.

De uiteenlopende omkadering van diensten en projecten die worden aange-

boden in een strafinrichting, hetzij door Justitie zelf, hetzij in samenwerking met de Gemeenschappen en Gewesten, hetzij autonoom door de Gemeenschappen zelf bemoeilijkt de uitwerking van een uniform detentietraject.

VOORSTELLEN

Om een efficiënte en effectieve samenwerking en afstemming te realiseren tussen de beleidsdomeinen van de Gemeenschappen enerzijds en de federale Overheid anderzijds is een doorgedreven interministerieel overleg over de strafuitvoering absoluut vereist. De ministers van Justitie, Volksgezondheid en bevoegde ministers voor Welzijn, Jeugd, Gezondheid, Sport, Cultuur van de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en het Waals Gewest, zijn de betrokken partijen.

Het overleg zal worden gevoerd binnen de IMC 17 (interministeriële conferentie veiligheid- en handhavingsbeleid) en moet drie doelstellingen beogen:

- een voldoende en kwalitatief aanbod bereiken, zodat alle gedetineerden gelijke kansen krijgen op rehabilitatie en re-integratie;
 - samenwerkingsmodellen uitbouwen, zodat de Gemeenschappen een degelijke inbedding krijgen in de gevangenissen met het oog op een optimale hulp- en dienstverlening;
 - een draagvlak scheppen om alle engagementen en actieplannen van het beleid voor hulp- en dienstverlening ook uit te voeren.
-

2. GELDELIJKE STRAFFEN

Naar gelang van het misdrijf kunnen in strafzaken drie geldelijke straffen worden onderscheiden: de onmiddellijke inning (OI) (uitsluitend voor verkeer), het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom (VSBG of ook wel minnelijke schikking) (verkeer en correctioneel) en de geldboete (verkeer en correctioneel).

De invordering tot betaling van deze drie geldelijke straffen gebeurt op een verschillende wijze:

- Het voorstel tot betaling van de OI en de inning zelf verlopen via SPEOS NV, een filiaal van DE POST NV, nadat de politiediensten de gekende gegevens van de overtreding en vermoedelijke overtreder aan deze firma hebben overgemaakt.
- De minnelijke schikking (MS) wordt op voorstel van het Openbaar Ministerie aangeboden en geïnd door de ontvanger van penale boetes, die de betaling of niet-betaling meldt aan het Openbaar Ministerie.

- De geldboete wordt, samen met de andere invorderbare bedragen, zoals de gerechtskosten, aangeboden en geïnd door de ontvanger van penale boetes en dit in naam van de Procureur des Konings.

Op het vlak van de invordering tot betaling van deze geldelijke straffen bestaan verschillende problemen:

- Er is weinig transparantie in de wijze van invordering, de betalingsratio's en de toerekening van de ontvangen bedragen (gerechtskosten, bijdragen, geldboete).
- De communicatie tussen de verschillende actoren verloopt stroef. Van een volledig georganiseerde en digitale gegevensoverdracht is nog geen sprake. Het gevolg hiervan is dat het moeilijk, en in sommige gevallen zelfs onmogelijk, is om rekening te houden met recidive, vervangende of alternatieve straffen.
- Justitie is voor wat betreft de invordering van de minnelijke schikking en de geldboete volledig afhankelijk van Financiën.
- De invordering van de onmiddellijke inning verloopt bevredigend, maar vereist de inzet van heel wat personele en materiële middelen in geval van niet-betaling.

VOORSTELLEN

De inning van de geldelijke sancties zijn vanuit drie invalshoeken te verbeteren:

- De rationalisering van de processen zelf van de geldelijke straffen
- De digitalisering van de overdracht van de gegevens tussen de verschillende actoren
- De centralisatie van de gegevens

Bij de realisatie van deze objectieven is het belangrijk te noteren dat:

- het rationaliseren van de processen en het organiseren van de overdracht van de gegevens is afhankelijk van andere actoren, zoals politiediensten en FOD Financiën.
 - het tot stand brengen van gegevensstromen en het centraliseren van de gegevens is afhankelijk van de vooruitgang op het vlak van ICT.
-

2.1. Rationaliseren van de bestaande processen

2.1.1. Onmiddellijke inning (OI)

Bij de onmiddellijke inning (OI) zijn vier actoren actief: politie, parket, de Post met haar dochter SPEOS en de ontvanger van penale boetes.

De onmiddellijke inning verloopt in de praktijk als volgt.

De politie stelt een overtreding vast en licht de overtreder in over:

- de mogelijkheid om de overtreding af te handelen mits het betalen van een onmiddellijke inning: hetzij met onmiddellijke betaling, hetzij op een later tijdstip via overschrijving (= regel);
- het feit dat het parket alsnog zich kan verzetten tegen de afhandeling door middel van een onmiddellijke inning.

Na 14 dagen maakt de politie een afschrift van het proces-verbaal over aan de overtreder met een grievenformulier. De Post (SPEOS) ontvangt van de politie tezelfdertijd de gegevens die zij nodig heeft om een betalingsuitnodiging te kunnen sturen naar de overtreder.

De Post (SPEOS) stuurt een betalingsuitnodiging naar de overtreder eventueel gevolgd door een herinnering.

Na de 62^{ste} dag laat De Post (SPEOS) aan de politie weten of er werd betaald.

De ontvangen bedragen komen bij de ontvanger van penale boetes terecht.

Bij niet-betaling is er een beperkte digitale gegevensoverdracht van de politie naar het lokaal parket, waar de gegevens in een buffer terechtkomen. Het origineel proces-verbaal wordt per post of per drager overgemaakt. Eens het proces-verbaal ontvangen, zal het lokaal parket een dossier aanmaken door de digitaal ontvangen gegevens uit de buffer naar binnen te trekken en aan te vullen met gegevens uit het proces-verbaal.

Deze procedure van OI vertoont een aantal nadelen:

- Bij het opleggen van de onmiddellijke inning zal de politie enkel rekening houden met de voorwaarden waaraan de overtreding moet voldoen om de procedure toe te passen. De strafrechtelijke voorgeschiedenis van de overtreder speelt geen rol.
- De eerste 62 dagen na de overtreding heeft het lokaal parket geen kennis van de overtreding en kan daar dus ook geen rekening mee houden in haar beleid.
- Na 62 dagen krijgt het lokaal parket in principe enkel kennis van de niet-betaalde onmiddellijke inningen. De betaalde onmiddellijke inningen worden niet geregistreerd bij het parket en zo krijgt men geen duidelijk beeld van de overtreder.

28. Artikel 65§3 van de Wegverkeerswet voorziet in een uitzondering voor de buitenlandse overtreder: indien hij de voorgestelde som niet onmiddellijk betaalt, wordt zijn voertuig op zijn kosten en risico ingehouden.

- Door de beperkte gegevens die De Post (SPEOS) van de politie ontvangt, worden sommige betalingen niet gekoppeld aan de begane overtreding met alle gevolgen van dien.
- In het huidige proces ontvangt de overtreder minstens twee zendingen, namelijk één van de politie (afschrift PV met grievenformulier) en één van De Post (betalingsuitnodiging). Wetende dat er jaarlijks meer dan drie miljoen onmiddellijke inningen worden uitgeschreven, is er zeker een besparing te realiseren door alles in één zending te bundelen.
- De betaling van de onmiddellijke inning berust volledig op vrijwilligheid van de overtreder²⁸. Als de overtreder niet betaalt, zal het parket actie moeten ondernemen.

VOORSTELLEN

- De gegevens van alle overtredingen (PV of beperkte gegevens) moeten onmiddellijk geautomatiseerd en digitaal overgemaakt worden aan het parket (lokaal of centraal).
- Het parket (lokaal of centraal) moet op een geautomatiseerde manier kunnen beslissen of de overtreder in de voorwaarden verkeert om de overtreding af te handelen met een onmiddellijke inning. Hierbij kan de strafrechtelijke voorgeschiedenis van de overtreder relevant zijn.
- De kennisgeving van de overtreding en de uitnodiging tot betaling moeten in één zending overgemaakt worden aan de overtreder.

Wil men de efficiëntie van de onmiddellijke inning verder verhogen, dan moet men durven nadenken over het versterken van het instrument. Dit kan door onder strikte voorwaarden een uitvoerbare titel toe te kennen aan de onmiddellijke inning. Niet alleen de efficiëntie stijgt hiermee, ook de politierechtbanken (en in graad van beroep de correctionele rechtbanken) hebben daar baat bij. Voor die gevallen waar het parket en de overtreder akkoord zijn met een afhandeling door middel van een onmiddellijke inning zou dan geen verhaal op de rechter meer mogelijk zijn. Nu is het zo dat niet-betaalde onmiddellijke inningen gevolgd worden door een minnelijke schikking uitgaande van het parket. De niet-betaalde minnelijke schikkingen zorgen voor ca. 25% van de werklast van de politierechtbanken.

Iedere actor zou zich op deze manier kunnen terugplooiën op zijn kerntaak:

- voor de politie: vaststellen van overtredingen
- voor het parket: vervolging / uitoefening van de strafvordering
- voor de ontvanger: bestemming en beheerder van de niet-fiscale ontvangsten

- voor De Post: verzenden en eventueel afdrukken van de stukken
 - voor de rechter: beslechten van ernstige en / of betwiste inbreuken
-

2.1.2. De minnelijke schikking (MS)

Het parket kan zowel in verkeerszaken als in correctionele zaken een minnelijke schikking voorstellen.

Bij niet-betaling van een minnelijke schikking volgt een herinnering en finaal een kantschrift aan de politie met verzoek om de betrokkene te verhoren en het overschrijvingsformulier af te geven.

Bij correctionele zaken worden bij niet-betaling van de aangeboden minnelijke schikking vaak één tot twee herinneringen verstuurd.

Bij niet (volledige) betaling gaat het parket in regel over tot dagvaarding.

De actuele werkwijze vertoont nadelen:

- Voor informatie over de betaling is het parket afhankelijk van de ontvanger van penale boetes. In de praktijk is het voor de ontvanger niet steeds duidelijk waarop de betaling moet worden toegerekend: de geldsom, de kosten of de eventuele verbeurdverklaring.
 - Net zoals bij de onmiddellijke inning gebeurt alles binnen het kader van de vrijwilligheid. Indien de minnelijke schikking niet wordt betaald, dan is een dagvaarding nodig om een uitvoerbare titel te krijgen, ook al is er geen betwisting ten gronde.
 - De FOD Financiën werkt met 10 gewestelijke directies die niet samenvallen met de gerechtelijke indeling.
-

VOORSTELLEN

Een geautomatiseerde en digitale gegevensstroom tussen parket – ontvanger en omgekeerd is absoluut vereist.

Ook hier kan de efficiëntie van de minnelijke schikking toenemen door er onder strikte voorwaarden een uitvoerbare titel aan te verlenen. Net zoals voor de onmiddellijke inningen zou dit de rechtbanken kunnen ontlasten.

2.1.3. Geldboete

De ontvanger van penale boetes vordert in naam van de Procureur des Konings de penale geldboetes (evenals de gerechtskosten en andere kosten) in.

Bij niet-betaling heeft het parket de mogelijkheid om de vervangende straf (o.a. gevangenisstraf of verval van het recht tot sturen) uit te voeren.

Ook de invordering van penale geldboete verloopt niet probleemloos.

- Het parket is volledig afhankelijk van de ontvanger en kan hem geen bindende instructies geven over de uitvoering.
- Een vlotte uitwisseling van gegevens is onontbeerlijk voor de ontvanger en het parket.
- In de praktijk is het voor de ontvanger niet steeds duidelijk waarop de betaling toe te rekenen is: de geldsom, de kosten of de eventuele verbeurdverklaring.
- De FOD Financiën werkt met 10 gewestelijke directies die niet samenvallen met de gerechtelijke indeling.

VOORSTELLEN

Er zijn duidelijke afspraken nodig tussen de parketten en de ontvangers van penale boetes over de wijze van invordering van de geldboete en desgevallend de uitvoering van de vervangende straf. Het digitaal uitwisselen van gegevens is hierbij essentieel.

In het verlengde hiervan stelt zich de vraag over de taakverdeling tussen parketten (lokaal of centraal) en ontvangers van penale boetes. Een optie kan erin bestaan dat de eigenlijke invordering gebeurt door de parketten (lokaal of centraal), terwijl de ontvangers van penale boetes enkel nog de bestemming en beheerder zijn van de geïnde bedragen.

Hiervoor is uiteraard een overleg met FOD Financiën noodzakelijk.

2.2. Digitaliseren en centraliseren

De informatisering van politierechtbanken en –parketten is een algemene prioriteit na de realisatie van de informatisering van de vrederechten.

De nood aan digitale en gecentraliseerde gegevensstromen blijkt uit het voorgaande.

Door het plaatsen van een overkoepelende centrale aansturing is een uniforme, harmonieuze, maar ook consistente en doordachte strafuitvoering met betrekking tot de geldelijke sancties mogelijk.

Onvermijdelijk stelt zich ook de vraag hoe die centrale aansturing zich verhoudt tot het Centraal Orgaan voor de Inbeslagnamen en de Verbeurdverklaring. Ook dit orgaan van het openbaar ministerie heeft een specifieke rol inzake bepaalde patrimoniale aspecten van de strafvordering en de straf.

3. VRIJHEIDSBEPERKENDE MAATREGELEN EN STRAFFEN

3.1. Algemeen

De Oriëntatienota ‘Strafbeleid en Gevangenisbeleid’ van 1996 pleitte resoluut voor de verdere uitbreiding van het systeem van ‘alternatieve straffen en maatregelen’. De rechter beschikt momenteel over een uitgebreid gamma aan bestraffingsmogelijkheden of modaliteiten die de vrijheid beperken in plaats van de vrijheid te beroven. Het palet is intussen zelfs zo uitgebreid dat de onderlinge samenhang aan een dringend onderzoek toe is²⁹.

De notie ‘alternatieve straffen en maatregelen’ dekt de lading niet langer. Onder deze straffen en maatregelen vallen ook autonome straffen, zoals de werkstraf, een straf die helemaal geen ‘alternatieve’ straf meer is. Vandaar de nieuwe indeling: ‘vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen’ versus de ‘vrijheidsberovende straf’.

Ondanks de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen op te leggen blijft de gevangenisstraf een centrale plaats in ons strafstelsel innemen. Dit staat nochtans in contrast met het reële draagvlak dat bij de publieke opinie blijkt te bestaan voor deze andere vormen van sanctionering en conflictoplossing³⁰.

Er is nood aan sensibilisering, wetenschappelijk onderzoek, nieuwe samenwerkingsverbanden en een breed maatschappelijk debat over de rol en betrokkenheid van de samenleving bij bestraffing en strafuitvoering. Tezelfdertijd moet de uitvoering van de vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen geoptimaliseerd worden om geloofwaardigheid van deze sancties te vrijwaren. Wegwerken van wachtlijsten, controle en toezicht, kwaliteitszorg, doorstroming naar hulp- en dienstverleningsaanbod zijn hier deelfacetten van.

29. *Zie ook*: III Straftoemeting
30. *Zie ook* De Belgen en Justitie in 2007, resultaten van de tweede Belgische justitiebarometer. Hoge Raad voor de Justitie. Ondanks een daling ten opzicht van de barometer van 2002, blijkt uit de bevraging in 2007 nog steeds een groot draagvlak te zijn voor vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen (67%). *Zie ook* The Burden of Crime in the EU, research report: a comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005, 86-97, http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS_The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf; *Zie ook*, Jan VAN DIJK, John VAN KESTEREN, Paul SMIT, *Criminal Victimization in International Perspective key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/files/ICVS2004_05.pdf

31. Het cijfer voor 2009 is een voorlopig cijfer. Tot eind maart 2010 kunnen immers nog aanpassingen in het registratiesysteem van de justitiehuisen worden gebracht.

3.2. Probation (uitstel en opschorting)

De rechter kan beslissen om zijn uitspraak tot het opleggen van een straf *op te schorten* of de tenuitvoerlegging van een uitgesproken straf geheel of gedeeltelijk *uit te stellen*. *Probation* betekent dat de rechter aan het uitstel of de opschorting voorwaarden verbindt.

Aan een probatiemaatregel is ook steeds een sociale begeleiding door een justitieassistent gekoppeld met als doel recidive te voorkomen.

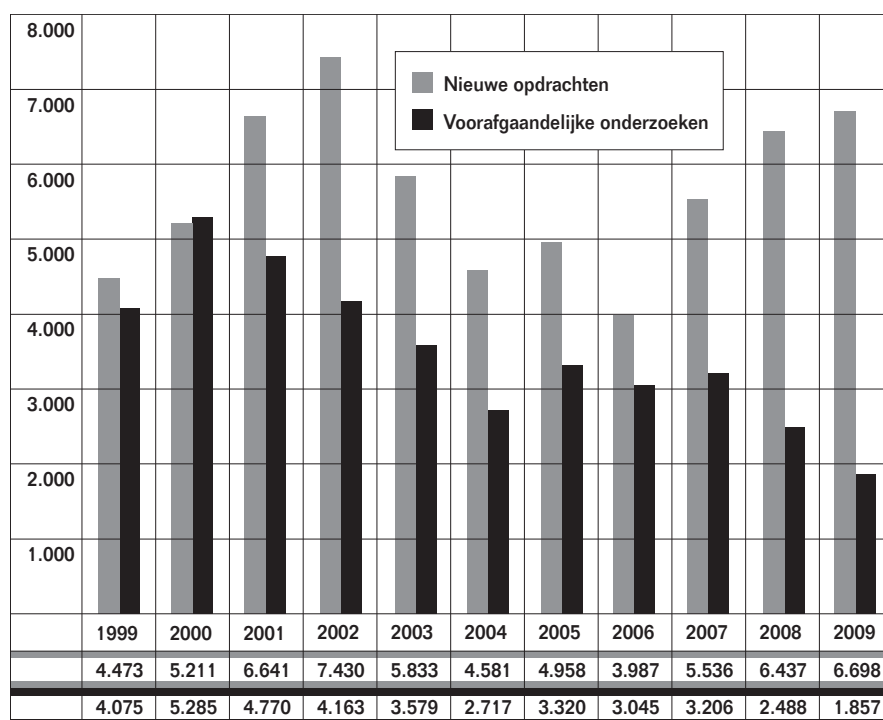
Ook de politiediensten hebben op basis van artikel 20 van de Wet op het Politieambt van 5 augustus 1992 een rol inzake toezicht op veroordeelden tot een probationopschorting of probationuitstel.

Het systeem van de probation bestaat inmiddels 45 jaar. In die periode is een enorme expertise opgebouwd en onderging het systeem diverse wijzigingen.

Anno 2010 bestaan er een aantal uitdagingen.

VOORSTELLEN

- Bij iedere rechtbank van eerste aanleg is een probationcommissie ingesteld. Deze commissies kampen met diverse knelpunten op het vlak van statuut (administratieve rechtscolleges die zetelen op niet-permanente basis), samenstelling (magistraat-voorzitter, advocaat en ambtenaar), secretariaat, werking (grote verschillen op het vlak van zittingsmethodiek, kansen- of opschortingsbeleid) en bevoegdheden (geen eigen bevoegdheid tot herroeping of verzwaring van de maatregel).
Een fundamentele oplossing kan er in bestaan om de bevoegdheden van de probationcommissies over te dragen aan de strafuitvoeringsrechtbanken. Hierdoor krijgt ook deze vorm van strafuitvoering de nodige transparantie, uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.
Nader onderzoek moet leiden tot concrete aanbevelingen inzake deze overdracht en de budgettaire gevolgen (personeel en middelen) ervan.
- Cijfers van het Directoraat-Generaal Justitiehuisen geven aan dat de toepassing van de probatiemaatregelen de laatste jaren opnieuw sterk is toegenomen³¹.



32. In navolging van de wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken werd met het KB van 18 juni 2003 (B.S. 17 juli 2003) het opleggen van de dienstverlening vanaf 1 mei 2004 niet meer mogelijk.

33. Zie FOD Justitie, Jaarlijkse statistieken van de hoven en de rechtbanken, Rechtbank van eerste aanleg, Correctionele griffie, gegevens 2008.

34. Zie 30 jaar probatie, evaluatie en perspectieven, Ministerie van Justitie 1994.

Eerder was een dalende trend vast te stellen door het wegvallen van de dienstverlening als probatievoorwaarde³². Ondanks het stijgend aantal dossiers dat thans aan de justitiehuisen wordt overgemaakt, blijft het aandeel probatieveroordelingen ten opzichte van het geheel van correctionele veroordelingen eerder laag³³.

In navolging van de evaluatie uitgevoerd na 30 jaar probatie³⁴, is een nieuwe evaluatie naar aanleiding van 45 jaar probatie aangewezen; ze moet inzicht verschaffen in de efficiëntie van het wettelijk kader, de toepassing van uitstel, opschorting en probatie in de praktijk en de knelpunten.

- De uitvoering van probatiemaatregelen verloopt op verschillende vlakken moeizaam. Een probatiemaatregel is bij uitstek geschikt om een achterliggende problematiek met een sociale begeleiding en met specifieke voorwaarden aan te pakken. De concrete uitvoering van de opgelegde voorwaarden hangt in hoge mate af van het aanbod vanuit de hulp- en dienstverleningssectoren. Opnieuw is de relatie tussen Justitie en andere overheden, zoals de Gemeenschappen, Gewesten en Volksgezondheid aan de orde.

Het beleid van Justitie op het vlak van probatie heeft ook een impact op de werking van de hulp- en dienstverleningssectoren. De justitiële context bemoeilijkt in de praktijk vaak de doorstroming naar het reguliere hulp- en dienstverleningsaanbod. Klassieke uitdagingen als vrijwilligheid, rapportering en omgaan met (gebrek aan) motivatie blijven bij deze doelgroep bestaan.

Om de gesignaleerde problemen te verhelpen, moet ook deze materie deel uitmaken van de samenwerkingsakkoorden tussen de Staat en de Gemeenschappen en Gewesten.

- In de praktijk tekent zich een onderscheid af tussen zogenaamde verbodsvoorwaarden en begeleidingsvoorwaarden. Op de verbodsvoorwaarden (bv. een omgeving- of contactverbod) wordt hoofdzakelijk toegezien door de politiediensten. De begeleidingsvoorwaarden (bv. volgen van een therapeutische behandeling, actief op zoek gaan naar werk) worden opgevolgd door de justitieassistenten. Beide vormen van toezicht en opvolging moeten op een aanvullende manier verlopen met behoud van de bevoegdheden en methodologie van de respectievelijke diensten.

Om een en ander te regelen en uit te klaren, zijn afspraken aangewezen binnen het expertisenetwerk strafuitvoering van het College van Procureurs-generaal.

3.3. Werkstraf

De werkstraf is een gemeenschapsgerichte straf. Ze wordt uitgevoerd in de vrije samenleving die hierin symbolisch vertegenwoordigd is door de openbare diensten, vzw's of stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel oogmerk die in de wet zijn voorzien. Dit betekent ook dat deze organisaties (lees: prestatieplaatsen) een cruciale partner zijn bij de uitvoering van deze straf, ook al hebben deze organisaties een fundamenteel andere finaliteit dan Justitie.

De noodzakelijke samenwerking met dergelijke organisaties is tegelijk de kracht en de zwakte van het systeem. Straffen uitgevoerd in de samenleving bieden ontegensprekelijk grote voordelen op het vlak van individualisering, normalisering, socialisering en responsabilisering. Maar deze straffen plaatsen Justitie ook in een afhankelijkheidspositie vermits ze deze vorm van strafuitvoering (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de gevangenisstraf) niet zelf beheert.

In de loop der jaren zijn een viertal samenwerkingsvormen tussen Justitie en deze prestatieplaatsen gegroeid. Justitie werkt in het kader van de uitvoering samen met:

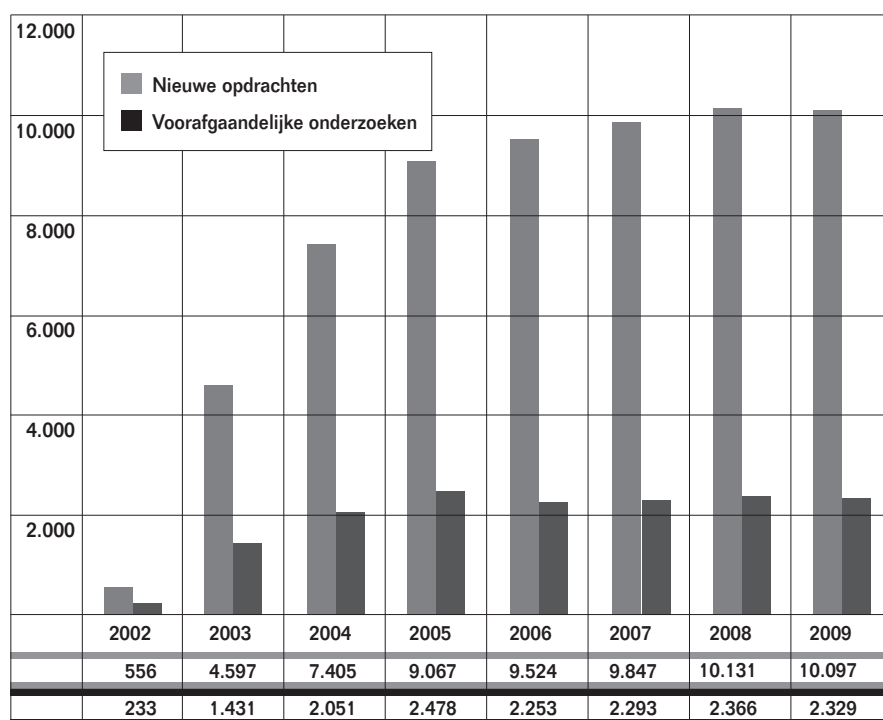
- hetzij een vrijwillige prestatieplaats,
- hetzij een gesubsidieerde dienst die op zijn beurt instaat voor het zoeken naar een geschikte prestatieplaats (zogenaamde 'dispatchingsdiensten'),
- hetzij met een gesubsidieerde prestatieplaats (zogenaamde 'werkvloeren'),

- hetzij met (vrijwillige) prestatieplaatsen waarmee specifieke samenwerkings-akkoorden werden afgesloten (zoals met de FOD Binnenlandse Zaken en met het Ministerie van Defensie).

Ook mengvormen zijn mogelijk zoals dispatchingdiensten die ook een gesubsidieerde werkvloer aanbieden³⁵.

Dit alles leidt tot een complex en inefficiënt landschap.

Dit is problematisch, te meer omdat het aantal werkstraffen jaarlijks blijft stijgen. De werkstraf heeft sinds haar intrede als autonome straf in 2002 een sterke kwantitatieve opmars gekend. Het aantal nieuwe dossiers bij de justitiehuisen steeg van 556 in 2002 naar 10.131 in 2008. Het voorlopige cijfer voor 2009 bedraagt 10.097³⁶.



Naast deze kwantitatieve uitdaging signaleren de betrokken actoren ook een aantal problemen binnen de doelgroep. Dit heeft onder meer te maken met het ontbreken van voorwaarden inzake gerechtelijke antecedenten of aard van het misdrijf (uitgezonderd enkele zwaardere misdrijven)³⁷.

Dit leidt eens te meer tot de vaststelling dat een grondig beraad over het straffenarsenaal noodzakelijk is. Rekening houdende met de maatschappelijke bovengrens aan capaciteit voor de tenuitvoerlegging van werkstraffen, dient een fundamenteel debat op het niveau van het strafrecht te worden gevoerd. De eerste vraag daarbij is voor welk soort misdrijven de werkstraf de meest passende straf is.

35. Voor een globaal overzicht: zie Heidi LUYPAERT, Kristel BEYENS, Clémence FRANCOISE, Dan KAMINSKI, *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, Brussel, VUBpress, 2007, 289.

36. Het cijfer voor 2009 is een voorlopig cijfer. Tot eind maart 2010 kunnen immers nog aanpassingen in het registratiesysteem van de justitiehuisen worden gebracht.

37. Op vraag van het departement Justitie en in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid, wordt in dit verband een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door de KU Leuven en de Universit  de Liège naar de strafbeleving door een werkgestrafte. De resultaten van dit onderzoek worden in de loop van 2010 verwacht. Zie www.belspo.be

VOORSTELLEN

- De taken van de justitieassistenten en de gesubsidieerde omkaderingsdiensten moeten beter op elkaar worden afgestemd.
- Met het oog op een effectieve strafuitvoering moet het aanbod aan prestatieplaatsen verder groeien en diversifiëren, via volgende initiatieven:

Het Directoraat-Generaal Justitiehuisen moet naast de operationele opvolging van dossiers ook de structurele opdrachten in het kader van prospectie, overleg, kwaliteitsbewaking en sensibilisering verder uitbouwen. De opdracht van de coördinator alternatieve maatregelen van het justitiehuis is hiertoe aan opwaardering en hervorming toe.

Een efficiënter en gericht inzet van subsidies moet leiden tot de ondersteuning van meer werkvloeren, die een omkadering bieden voor de moeilijkere doelgroepen die tot een werkstraf worden veroordeeld. Projectmatige subsidiëring moet evolueren naar meer structurele financiering. Hieraan worden transparante kwalitatieve en kwantitatieve criteria gekoppeld. De prestatieplaatsen zijn volwaardige partners in deze vorm van strafuitvoering. Dit betekent dat ze voldoende ondersteuning moeten krijgen met het oog op een kwalitatieve omkadering. Anderzijds moeten ook minimale kwaliteitsgaranties gelden die overeenstemmen met de noden van Justitie. Beide aspecten dienen in standaardovereenkomsten met alle (huidige en toekomstige) prestatieplaatsen vastgelegd te worden.

Naast de lokale zoektocht naar meer prestatieplaatsen, dienen ook arrondissementsoverstijgende initiatieven verder ontwikkeld te worden. Het is wenselijk om de bestaande samenwerkingsakkoorden (Defensie en Binnenlandse Zaken) of rondzendbrieven (zoals het Waals Gewest) te optimaliseren en zo mogelijk uit te breiden. Ook de samenwerking met provincies, arrondissements-overstijgende verenigingen en met steden moet een punt van actie zijn.

Een inventarisering van bestaande en potentiële prestatieplaatsen per arrondissement is nodig. Dit moet toelaten om zowel leemtes als de eventuele bovengrens in kaart te brengen. Op basis hiervan kunnen bijkomende acties ontplooid worden (hetzij stimulerend, hetzij afremmend).

- Met betrekking tot het toezicht op de uitvoering is het wenselijk om de bevoegdheid van de huidige probatiecommissies aan de strafuitvoeringsrechtbanken over te dragen. Het onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van deze overdracht is een opdracht voor de multidisciplinaire commissie³⁸.

3.4. Leermaatregelen

De term ‘leermaatregelen’ – de wettelijke term is ‘opleiding’ – verwijst in de praktijk naar het specifieke aanbod van vormingspakketten voor justitiecliënteel. Voorbeelden van ‘leermaatregelen’ zijn sociale vaardigheidstrainingen, cursussen over omgaan met agressie of alcohol, sensibiliseringscursussen voor verkeersovertreders etc.

De ‘opleiding’ als voorwaarde tot het verval van de strafvordering (bemiddeling in strafzaken) en als voorwaarde in het kader van een uitstel of een opschorting (probatie) bestaat sedert 1994. De opleiding kan ook een voorwaarde zijn in het kader van de vrijheid onder voorwaarden of de genade.

De leermaatregel kampt met structurele problemen op het niveau van het wettelijke kader, de straftoemeting en de uitvoeringsfase. Deze problemen zijn nogmaals in kaart gebracht door de wetenschappelijke studie over het aanbod van leermaatregelen in België, uitgevoerd door de Katholieke Universiteit van Leuven en de Vrije Universiteit Brussel³⁹.

39. Heidi LUYPAERT, Kristel BEYENS, Clémence FRANCOISE, Dan KAMINSKI, *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, Brussel, VUBpress, 2007, 289.

VOORSTEL

De invoering van de leermaatregelen leidde tot de totstandkoming van een aanbod door Justitie dat werd uitgewerkt in samenwerking met partners die op een subsidie van Justitie kunnen rekenen. Het aanbod van Justitie kent een parallel en vaak complementair aanbod vanuit de hulp- en dienstverleningssectoren. De initiatieven van Justitie en van de reguliere hulp- en dienstverleningssectoren moeten op elkaar worden afgestemd.

Na 15 jaar experimenteren geldt de vaststelling dat de versnippering binnen het aanbod een rem vormt op de verdere ontwikkeling, zowel op kwantitatief als op kwalitatief vlak. De inbedding van de aanbieders van leermaatregelen in reguliere hulp- en dienstverleningsorganisaties versterkt deze versnippering nog.

Justitie treedt in dialoog met de Gemeenschappen en Gewesten en bevoegde overheden om een samenwerkingsakkoord voor te bereiden. De pertinente vraag daarbij is of de leermaatregel volledig of gedeeltelijk in het hulp- en dienstverleningsaanbod moet worden geïntegreerd. Er zijn geen valabele argumenten voorhanden om het huidige ‘tweesporenaanbod en -beleid’ verder te handhaven.

40. Artikel 22 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, B.S. 15 juni 2006.

41. Veroordeelden zonder recht op verblijf of veroordeelden wegens zedenmisdrijven met een minderjarig slachtoffer kunnen *vanuit detentie* een verzoek tot plaatsing onder elektronisch toezicht richten aan de Dienst Detentiebeheer van de FOD Justitie.

42. Voor wat veroordeelden zonder recht op verblijf of veroordeelden wegens zedenmisdrijven met een minderjarig slachtoffer betreft, beslist de directie detentiebeheer (DDB), de voormalige Dienst Individuele Gevallen.

3.5. Elektronisch toezicht

De oriëntatienota ‘Strafbeleid en Gevangenisbeleid’ van juni 1996 introduceerde het elektronisch toezicht als één van de mogelijke maatregelen om de vrijheidsstraf terug te dringen. Vanaf 1998 startten de experimenten die geleidelijk uitbreidden over het hele land. Toch duurde het nog tot de Wet Externe Rechtspositie vooraleer het elektronisch toezicht een wettelijke basis en een wettelijke definitie kreeg. Deze wet definieert het elektronisch toezicht als een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde het geheel of een gedeelte van zijn vrijheidsstraf buiten de gevangenis ondergaat volgens een bepaald uitvoeringsplan, waarvan de naleving onder meer door elektronische middelen wordt gecontroleerd⁴⁰.

Voor veroordeelden tot vrijheidsstraffen van meer dan drie jaar beslist de strafuitvoeringsrechtbank over deze vorm van strafuitvoering. Deze modaliteit van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is vaak een eerste vorm van stapsgewijze re-integratie, voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Voor veroordeelden tot vrijheidsstraffen van drie jaar of minder is deze wet nog niet van toepassing en regelt een ministeriële omzendbrief de materie. Deze veroordeelden krijgen op het ogenblik dat zij zich aanbieden in de gevangenis de mogelijkheid om een verzoek in te dienen *bij de gevangenisdirecteur* om hun straf onder elektronisch toezicht uit te voeren. Tenzij tegenaanwijzingen worden zij in strafonderbreking geplaatst in afwachting van een maatschappelijke enquête door een justitieassistent⁴¹. Veroordeelden zonder recht op verblijf of veroordeelden wegens zedenmisdrijven ten aanzien van minderjarigen komen niet in aanmerking voor strafonderbreking. De justitieassistent onderzoekt of de veroordeelde in de materiële mogelijkheid verkeert voor elektronisch toezicht, gaat na of de huisgenoten instemmen en formuleert mogelijke geïndividualiseerde voorwaarden voor de betrokkene.

De beslissing over de toekenning van het elektronisch toezicht komt toe aan de gevangenisdirecteur of in sommige gevallen aan de Directie Detentiebeheer van de FOD Justitie⁴².

De concrete uitvoering van elektronisch toezicht gebeurt op dezelfde wijze bij de uitvoering van een vrijheidsstraf van meer of minder dan drie jaar.

De betrokkene krijgt een enkelband die een radiosignaal uitzendt dat wordt opgevangen door een toestel in zijn woning. Dit ontvangstapparaat staat via het telefoonnet in verbinding met een centrale computer. Zodra de betrokkene zich buiten een bepaalde perimeter van het ontvangstapparaat begeeft of ongeoorloofde manipulaties van het materiaal uitvoert, gaat een alarm af in de centrale computer zodat maatregelen kunnen ondernomen worden. Afhankelijk van de voorwaarden wordt een uurroos-

ter opgesteld met de periodes waarin de perimeter mag verlaten worden om te werken, een opleiding, een therapie of vrijetijdsbesteding te volgen. Er bestaat geen elektronische controle van de activiteiten buitenshuis.

43. Zie hoofdstuk II

In mei 2006 werden om en bij de 300 veroordeelden onder elektronisch toezicht geplaatst (berekening op dagbasis). In 2007 waren dat ongeveer 600 veroordeelden en begin 2008 ongeveer 700 veroordeelden. Op 27 mei 2009 stonden 1.000 personen onder elektronisch toezicht. Sinds die datum blijft het aantal rond dit cijfer schommelen. Voor 2010 is alvast een uitbreiding naar 1.500 personen voorzien.

VOORSTELLEN

Naast de capaciteitsuitbreiding is ook een verdere uitbreiding van het toepassingsgebied van elektronisch toezicht te overwegen, evenals de aanwending van nieuwe technologische mogelijkheden.

Wat de uitbreiding van het toepassingsgebied betreft:

- in het kader van de tenuitvoerlegging van een veiligheidsmaatregel zoals voorzien in de wetgeving op de internering van personen met een geestesstoornis,
- in het kader van de uitvoering van een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank zoals voorzien in de wet van 26 april 2007,
- in het kader van de voorlopige hechtenis
- als autonome straf

Deze nieuwe richtlijnen zullen deel uitmaken van de opdracht die aan de multidisciplinaire commissie wordt toevertrouwd⁴³.

De uitbreiding van het toepassingsgebied impliceert dat de profielen van personen die in aanmerking komen voor elektronisch toezicht meer zullen divergeren: veroordeelden, geïnterneerden, ter beschikking gestelden van de strafuitvoeringsrechtbank, in verdenking gestelden,...

Dergelijke ontwikkeling vereist een meer gedifferentieerde wijze van elektronisch toezicht met een verschillende intensiteit van technische controle, een verschillende intensiteit van sociale begeleiding en een verschillende intensiteit van interventie bij problemen.

V

Een integrale en gecoördineerde aanpak

Tot nog toe werd het stramien van de straf(uitvoerings)procedure gevolgd om enkele knelpunten en voorstellen te formuleren rond de straf(uitvoerings) problematiek.

De straf(uitvoerings)procedure werd op een horizontale manier onder de loep genomen. De inventarisatie van alle aandachtspunten laat toe om ook enkele verticale dimensies te onderscheiden die telkens opnieuw in de respectievelijke onderdelen van de nota aan bod komen.

1. EEN STRAFUITVOERING DIE AANSLUIT OP EEN COHERENTE STRAFTOEMETING

In de loop van de jaren is het palet aan strafrechtelijke sancties sterk uitgebreid en werden telkens nieuwe sanctievormen ingevoerd, zowel strafrechtelijke sancties (bv. de werkstraf) als bestuursrechtelijke sancties, zoals bepaald in de zgn. GAS-wet.

Nadenken over sancties veronderstelt ook een reflectie over de gedragingen die een strafbaarstelling verdienen. In de loop van de jaren is immers ook de criminaliteit in de samenleving geëvolueerd.

Meer in het algemeen moet bij een reflectie over strafbaarstellingen en strafrechtelijke sancties de problematiek van de relatieve zwaarte van straffen, het gewicht van straffen in hun onderlinge relatie, mee in ogenschouw worden genomen.

Gelet op de complexiteit van de problematiek van de straftoemeting en strafbaarstelling en gelet op de nood aan een coherent strafrecht wordt een commissie opgericht die de geschetste reflectie zal doen en voorstellen zal formuleren.

2. NAAR NIEUWE STAPPEN IN DE SAMENWERKING TUSSEN JUSTITIE, DE GEMEENSCHAPPEN EN ANDERE DEPARTEMENTEN

De nota toont duidelijk aan dat Justitie steeds meer een beroep doet op andere overheden om het justitiële beleid ook daadwerkelijk uit te voeren. Er is op dat punt nood aan overleg en aan duidelijke afspraken omtrent samenwerking over de verschillende departementen heen.

2.1. Een kwaliteitsvolle strafuitvoering is geen taak van Justitie alleen

In de nota is herhaaldelijk aan bod gekomen hoe sterk de bevoegdheden van Justitie en de Gemeenschappen (en Gewesten) doorheen de strafuitvoering met elkaar zijn verweven zijn.

Dit is onder meer het geval bij de detentieplanning, het zorgtraject voor geïnterneerden, hulp- en dienstverlening in diverse kaders (probatie, detentie, vrijheid onder voorwaarden, bemiddeling in strafzaken, vervroegde invrijheidstellingen,...), de leermaatregelen, de bemiddeling, de ontplooiing van initiatieven ten aanzien van specifieke doelgroepen zoals daders van seksueel geweld, plegers van partnergeweld, druggebruikers, de afstemming inzake slachtofferzorg enz.

Een meer effectief en efficiënt beleid inzake de strafuitvoering in de brede zin van het woord vereist eerst en vooral een verdere uitklaring en intensifiëring van de samenwerking tussen deze verschillende overheden.

Door de staatshervormingen van 1980 en 1988 is het welzijnsbeleid een bevoegdheid van de Gemeenschappen. Bovendien werden de Gemeenschappen en de Gewesten ook bevoegd voor belangrijke maatschappelijke instellingen als onderwijs, cultuur, arbeidsbemiddeling en tewerkstelling. Tezelfdertijd bleef de federale overheid bevoegd voor het strafrechtelijk beleid en het toezicht op de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen.

Deze 'beleidsontdubbeling' leidde tot verschillende moeilijkheden op het terrein en versterkt het eeuwenoude hulp/straffen-debat dat dreigt te vervallen in een complete polarisering van straffen (justitie) versus hulp- en dienstverlening (gemeenschappen).

Beide polen zijn nochtans complementair en hebben elkaar nodig. De mogelijkheid tot samenwerking op dit vlak is dan ook veel meer een opportuniteit dan een verplichting.

Justitie doet tijdens de strafuitvoering steeds meer een beroep op de hulp- en dienstverlening omdat dit ertoe bijdraagt recidive te voorkomen of te verminderen. Dit is niet enkel het geval bij vrijheidsberovende straffen maar ook bij vele vrijheidsbepalende maatregelen en straffen waar men via specifieke voorwaarden tracht een proces van gedragsverandering in te zetten.

De hulp- en dienstverleningssectoren hebben ook een duidelijk belang bij een samenwerking met Justitie. Via de 'justitiële poort' krijgt men immers een kans om (welzijnsbevorderend) te werken met een doelgroep die anders misschien moeilijk bereikt wordt. Ondanks de niet volledig vrijwillige instapfase, is er minstens een gelegenheid tot opstart en verdere begeleiding naar het zorgaanbod. Op die manier kan voorkomen worden dat maatschappelijk kwetsbare groepen in een verdere spiraal van sociale uitsluiting geraken.

Het is belangrijk te aanvaarden dat beide invalshoeken complementair zijn en elkaar zeer goed kunnen aanvullen in het nastreven van de eigen finaliteit.

2.2. Een vlotte samenwerking als belangrijke beleidsuitdaging

Ervaringen uit de praktijk wijzen uit dat samenwerking tussen de verschillende bevoegdheidsdomeinen de meeste kans op slagen heeft in een klimaat van gelijkwaardigheid, overleg en wederzijds respect voor de eigen finaliteit.

De belangrijkste beleidsuitdaging ligt dan ook in de creatie van een kader waarbinnen deze samenwerking op het terrein vorm kan krijgen.

De pogingen die hiertoe zijn ondernomen dienen in kaart gebracht, geëvalueerd en desgevallend gestimuleerd of bijgestuurd te worden. Het gaat hier zowel om de diverse samenwerkingsverbanden tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen/Gewesten (bv. samenwerkingsakkoorden of nationale actieplannen) als om de verschillende lokale initiatieven en projecten (bv. proefzorg, arrondissementale akkoorden en actieplannen,...). Voorbereidende gesprekken tussen de verschillende overheden verlopen niet alleen bilateraal maar monden uit in beleidsafspraken en samenwerkingsakkoorden binnen de Interministeriële Conferentie Veiligheid- en handhavingsbeleid (IMC 17). Een efficiënter kader dat overlappingsen vermijdt en dat leidt tot meer eenvoud en rendabiliteit is zeker een streefdoel.

2.3. Naar een hulp- en dienstverleningsaanbod dat ook aangepast is aan de evolutie van vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen

De beleidskeuze voor vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen is op termijn enkel geloofwaardig indien hieraan een aangepast hulp- en dienstverleningsaanbod vanuit de bevoegde overheden wordt gekoppeld.

In het verleden is veel geïnvesteerd inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Deze inspanningen dienen verder gewaardeerd, geëvalueerd en geoptimaliseerd te worden via interministerieel overleg en de drie geschetste krachtlijnen⁴⁴.

Een gelijkaardige inspanning is nu ook noodzakelijk voor personen met een vrijheidsbeperkende straf of maatregel.

Met de gestage toename van vrijheidsbeperkende maatregelen is de groep van personen die onder justitieel toezicht staan maar niet van hun vrijheid zijn beroofd, enorm toegenomen. Doordat deze vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen een echt alternatief vormen voor de klassieke vrijheidsberovende straf, krijgen deze sancties ook toepassing bij personen met zwaardere achterliggende problemen. In sommige gevallen maakt het hulp- en dienstverleningstraject geen deel uit van het opgelegd justitieel toezicht (bv. in kader van een werkstraf), in andere gevallen wel (bv. in het kader van probatie). Dit laatste kan alleen op een geloofwaardige wijze gebeuren indien hiervoor een toereikend en afgestemd aanbod bestaat.

De ervaring leert dat deze personen in de praktijk moeilijk(er) toegang vinden tot het bestaande hulp- en dienstverleningsaanbod. Omgekeerd lijken ook de maatschappelijke voorzieningen niet steeds in staat deze doelgroep te bereiken. Bovendien blijkt dit aanbod soms gewoonweg niet te bestaan of maken problemen als wachtlijsten de koppeling met de justitiële context heel moeilijk.

Ook de specifieke aspecten van het (mee)werken in een justitieel kader (rapportering, tijdsvoorwaarden, gebrekkige motivatie, vrijwilligheid, enz.) blijken knelpunten te zijn.

Een meer geïntegreerde aanpak is in dit verband noodzakelijk.

Momenteel is het hulp- en dienstverleningsaanbod – en de financiering ervan – doorheen het justitiële traject zeer versnipperd. Dit is problematisch zowel op gebied van veiligheid als van (re)integratie. Bovendien wordt hiermee trajectmatig werken quasi onmogelijk.

De leermaatregelen die Justitie heeft uitgebouwd in het kader van de alternatieve gerechtelijke maatregelen kunnen een betere inbedding krijgen in het reguliere hulp- en dienstverleningsaanbod. Daarbij geldt evenwel dat niet elke maatregel onder de noemer ‘hulpverlening’ thuishoort. Ook andere bevoegdheidsdomeinen van de deelstaten als onderwijs, volwassenenonder-

wijs, mobiliteit of samenlevingsopbouw kunnen hierin een rol spelen. Samen met deze bevoegde overheden is permanente samenwerking nodig om het justitieel traject te laten aansluiten op een hulp- en dienstverleningstraject.

Ook bemiddeling sluit met de basisprincipes als vrijwilligheid, neutraliteit en vertrouwelijkheid veel beter aan bij de bevoegdheden inzake bijstand aan personen dan bij deze van justitie. Maar ook hier blijft samenwerking noodzakelijk en is afstemming van de onderscheiden verantwoordelijkheden vereist, onder meer met betrekking tot erkenning en financiering van de bemiddelingsdiensten.

2.4. Naar een fundamenteel overleg tussen de verschillende overheden

De realisatie van een nieuwe vorm van samenwerking tussen de verschillende bevoegdheidsdomeinen die bij de strafuitvoering zijn betrokken, is een werk van lange adem. Bovendien vereist dit de inzet van alle betrokken actoren, zowel op beleidsvlak als op het niveau van de dagdagelijkse samenwerking op het terrein.

Op beleidsniveau is een volgende stap aangewezen.

Justitie wil samen met de andere overheden een raamwerk voorzien waarbinnen concrete afspraken passen die de samenwerking op het terrein vergemakkelijken.

Naast Justitie is Volksgezondheid een belangrijke speler op federaal vlak. Haar bevoegdheid situeert zich vooral op het vlak van de drugproblematiek (begeleiding en behandeling) en inzake de uitbouw van het zorgtraject voor geïnterneerden. Met de Minister van Volksgezondheid is overleg nodig om de respectieve verantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen en de nodige afspraken te maken.

De bijkomende capaciteit voor geïnterneerden die is voorzien voor 2012 zal leiden tot een verdeling van de kosten voor de opvang van geïnterneerden tussen Justitie en Volksgezondheid. De behandeling en zorgkosten worden gedragen door het RIZIV en de bijkomende kosten voor beveiliging worden gedragen door Justitie.

Ook in het kader van een coherent en overzichtelijk (financierings)beleid inzake drughulp zijn afspraken nodig. Ook hier geldt dat een gebrek aan coördinatie en duidelijke afspraken de ontwikkeling en groei van diverse zinvolle projecten afremt. Dit is onder meer het geval voor de projecten die Justitie momenteel financiert in het kader van de alternatieve gerechtelijke maatregelen.

Naast Volksgezondheid hebben ook andere federale bevoegdheidsdomeinen raakvlakken met de strafuitvoering. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om mobiliteit (bijvoorbeeld inzake verkeersveiligheid), binnenlandse zaken, gelijke kansen (bijvoorbeeld inzake partnergeweld), en stedenbeleid. Deze verschillende actoren zijn partijen in het overleg.

Het forum van de Interministeriële Conferentie Veiligheid- en Handhavingsbeleid (IMC 17) is de ontmoetingsplaats bij uitstek.

Het overleg inzake het hulp- en dienstverleningsaanbod, zowel ten aanzien van gedetineerd als niet-gedetineerd justitiecliënteel zal van start gaan. Streefdoel is dat het volledige justitieel dadertraject gepaard kan gaan met een aangepast en beschikbaar hulp- en dienstverleningstraject, aangeboden vanuit de Gemeenschappen en Gewesten.

Specifieke actiepunten voor Justitie zijn de verdere afstemming van het justitieel traject (intra- en extra muros) op het hulp- en dienstverleningstraject, de integratie van de leermaatregel en de bemiddeling in het hulp- en dienstverleningsaanbod.

3. POSITIE VAN HET SLACHTOFFER IN DE STRAFUITVOERING

3.1. Algemeen

Gedurende de laatste 15 jaren is de aandacht voor het slachtoffer sterk toegenomen. Een veelheid aan wettelijke initiatieven kwam tot stand onder meer om de mogelijkheden met betrekking tot de financiële schade-loosstelling te verbeteren, de gespecialiseerde diensten voor slachtofferont-haal, -bejegening of -hulp op elkaar af te stemmen en de rechtspositie van slachtoffers te verbeteren.

Met betrekking tot de rechtspositie heeft het slachtoffer thans de mogelijkheid om zichzelf verschillende hoedanigheden aan te meten. Aan elke hoedanigheid zijn rechten voor het slachtoffer verbonden. Centraal staat het recht op informatie.

Het slachtoffer kan dit recht op informatie claimen in de verschillende stadia van de strafrechtsketen. Het slachtoffer moet wel zelf initiatief nemen om na te gaan bij welke instantie hij zijn recht op informatie kan opeisen. Een recht dat in de verschillende stadia van de strafrechtspleging ook een verschillende invulling heeft.

De afgelopen jaren werden inspanningen gedaan om de doorverwijzingen van het slachtoffer in de verschillende stadia van de strafrechtspleging te verbeteren (van slachtofferbejegening door de politiediensten naar slachtofferonthaal door justitie en naar slachtofferhulp, georganiseerd door de Gemeenschappen). In navolging van het samenwerkingsakkoord van tussen justitie en de Vlaamse Gemeenschap (goedgekeurd bij wet van 11

april 1999 en bij decreet van 15 december 1998), is op 5 juni 2009 een Duits, Waals en Brussels samenwerkings*protocol* voor slachtofferzorg afgesloten. Het uiteindelijke samenwerkings*akkoord* moet afgesloten worden binnen 18 maanden na dit protocol.

De praktijk leert echter dat de informatiestromen tussen de verschillende schakels van de strafrechtspleging eerder beperkt zijn en dat de slachtofferproblematiek bijgevolg geen integrale aanpak binnen de strafrechtsketen krijgt.

3.2. De verschillende hoedanigheden van het slachtoffer

Het slachtoffer van een misdrijf kan zich op verschillende manieren manifesteren.

Zo kan het slachtoffer *klacht* neerleggen *bij de politiediensten*.

Artikel 46 van de Wet op het politieambt van 5 augustus 1992 bepaalt dat de politiediensten de personen die hulp en bijstand vragen, in contact moeten brengen met gespecialiseerde diensten. In het bijzonder zijn de politiediensten verplicht om bijstand te verlenen aan slachtoffer van misdrijven door hen de nodige informatie te verstrekken.

Door het afleggen van een verklaring *bij het Openbaar Ministerie* dat schade werd geleden door een misdrijf, bekomt de *benadeelde persoon* het recht op het krijgen en geven van informatie (cf. artikel *5bis* V.T. Sv). Van de verklaring wordt een akte opgesteld die bij het dossier wordt gevoegd.

De benadeelde persoon is geen partij in het strafproces maar heeft het recht om ieder document dat hij nuttig acht aan het dossier te doen toevoegen en te worden ingelicht over het verdere verloop van zijn zaak (seponering, het instellen van een gerechtelijke onderzoek, de bepaling van de rechtsdag voor het onderzoeks- of vonnisgerecht).

Het slachtoffer wordt een partij in het strafproces door zich *burgerlijke partij te stellen*. Enkel wanneer er een rechtstreeks slachtoffer is en enkel wanneer het slachtoffer zelf het initiatief daartoe neemt, wordt het slachtoffer een procespartij. De benadeelde kan zich burgerlijke partij stellen tot op het ogenblik van de sluiting van de debatten in eerste aanleg (artikel 67 Sv).

De burgerlijke partijstelling gebeurt door een verklaring voor de *onderzoeksrchter* of voor het *vonnisgerecht* of via rechtstreekse dagvaarding.

Het slachtoffer dat zich burgerlijke partij heeft gesteld, verwerft dezelfde rechten als de inverdenkinggestelde verdachte: inzage in het strafdossier, opheffing van bepaalde maatregelen, bijkomende onderzoeksdaden vragen en onderzoeken die meer dan één jaar aanslepen bij de kamer van inbeschuldigingstelling aanbrengen. De burgerlijke partij kan ook beroep instellen tegen beschikkingen van de raadkamer waarbij de regeling van de rechtspleging wordt bepaald.

3.3. Transparantie voor de rechtbank in het statuut van het slachtoffer

Het slachtoffer van een misdrijf bepaalt zelf welk statuut hij opneemt met de daaraan verbonden rechten en verplichtingen. De verschillende verklaringen van het slachtoffer die worden afgelegd voor verschillende instanties, worden opgeslagen in talrijke dossiers en databases.

3.4. Transparantie voor het slachtoffer

Niet alleen justitie heeft nood aan duidelijkheid omtrent het statuut van het slachtoffer doorheen de strafrechtspleging, maar ook het slachtoffer heeft nood aan en recht op een gestroomlijnde informatie over het verdere gevolg dat zijn klacht bij de politiedienst krijgt.

In de praktijk moet het slachtoffer telkens verschillende documenten invullen naargelang van de instantie waar hij zich als slachtoffer kenbaar maakt. Het is een uitdaging voor justitie om zich verder te engageren om transparantie te verschaffen aan slachtoffers over de manier van afhandeling van processen-verbaal van een klager.

3.5. Het slachtoffer in de fase van de strafuitvoering

De wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden voerde nieuwe categorieën van ‘slachtoffer’ in binnen de fase van de strafuitvoering. Worden beschouwd als slachtoffer in de fase van de strafuitvoering: het slachtoffer als burgerlijke partij; de persoon die minderjarig, verlengd minderjarig of onbekwaam was op het ogenblik van de feiten en voor wie de wettelijke vertegenwoordiger zich geen burgerlijke partij heeft gesteld en de natuurlijke persoon die zich omwille van een situatie van materiële onmogelijkheid of kwetsbaarheid geen burgerlijke partij heeft kunnen stellen. Het slachtoffer dat geen burgerlijke partij is maar zich in één van de twee bijkomende categorieën van slachtoffer bevindt, verkrijgt niet automatisch het recht op informatie of het recht om te worden gehoord bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit. Voor deze categorieën van slachtoffers is het de strafuitvoeringsrechter die zal oordelen of er wel een direct en legitiem belang bestaat om deze rechten toe te kennen. Betrokken slachtoffers moeten daartoe eerst een schriftelijk verzoek tot de strafuitvoeringsrechter richten.

In de fase van de strafuitvoering moet het slachtoffer dus voldoende geïnformeerd zijn over de manier waarop hij zijn rechten kan laten gelden. Bovendien moet het slachtoffer zijn rechten laten gelden ook al duurt het nog jaren alvorens de betrokken veroordeelde in aanmerking komt voor een strafuitvoeringsmodaliteit.

Drie jaar na de inwerkingtreding van de wet van 17 mei 2006 blijkt dat verschillende slachtoffers niet vertrouwd zijn met de verschillende procedures om zich als slachtoffer te laten gelden.

VOORSTELLEN

Een grondige reflectie is noodzakelijk over het statuut en de positie van het slachtoffer doorheen de hele strafprocedure met inbegrip van de strafuitvoering. Verscheidene aspecten moeten in deze reflectie aan bod komen:

- **Informatieverstrekking:** het adequaat informeren van het slachtoffer over de verschillende mogelijkheden is een basisvereiste om slachtoffers in de gelegenheid te stellen hun rechten ten volle te doen gelden.

Het College van Procureurs-generaal heeft de reflectie aangevat over de verbetering van de kwaliteit van de informatie die slachtoffers in alle stadia van de rechtspleging krijgen. Hiertoe werd een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van diverse instanties waaronder het College, de Raad van Procureurs, de politiediensten en de FOD Justitie.

Deze werkgroep heeft onder meer een nieuwe omzendbrief van het College van Procureurs-generaal voorbereid (COL 5/2009) die op 1 januari 2010 in werking is getreden. Deze omzendbrief voorziet eenvormige attesten van klachtneerlegging waarmee de informatieverstrekking aan het slachtoffer geactualiseerd en geuniformiseerd wordt.

De werkgroep zal verdere voorstellen formuleren voor de verbetering van de kwaliteit van de informatie die slachtoffers in alle stadia van de strafrechtspleging ontvangen.

- **Afstemming van de verschillende statuten:** een fundamenteel debat is noodzakelijk over het statuut van het slachtoffer binnen het kader van het strafprocesrecht. Een vergelijking van de huidige statuten en de daaruit volgende rechten dringt zich op. De groeiende aandacht voor het slachtoffer heeft de afgelopen jaren geleid tot een fragmentarisch wetgevingsproces waardoor weliswaar de rechten van het slachtoffer werden uitgebreid maar het tegelijkertijd moeilijker is geworden om een overzicht te behouden over de manier waarop deze rechten kunnen opgenomen worden. De tijd is aangebroken om hierin meer coherentie en transparantie te brengen.
- **Samenwerking met andere overheden:** aangezien de bevoegdheden met betrekking tot het slachtofferbeleid verdeeld zijn tussen de Staat en de Gemeenschappen en de Gewesten, is een structurele sa-

menwerking noodzakelijk om tot een kwaliteitsvolle zorg- en dienstverlening aan slachtoffers te komen.

Het huidig samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap wordt geëvalueerd en eventueel aangepast. Bovendien zullen de protocolakkoorden van 5 juni 2009 met de overige gemeenschappen en gewesten worden omgezet in samenwerkingsakkoorden die een optimale en goed uitgebouwde slachtofferzorg moeten faciliteren.

Met betrekking tot het noodzakelijk overleg tussen de betrokken actoren, is een evaluatie vereist van de positie van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid op basis van de actuele behoeften en noden van alle betrokken actoren. Dit Forum werd in 1994 door de Minister van Justitie gecreëerd in functie van het verzekeren van interdepartementaal overleg op het gebied van slachtofferzorg.

- **Aandacht voor de nodige randvoorwaarden:** het fundament waarop de slachtofferrechten zijn geënt, is een degelijke informatieverstrekking. Dit genereert randvoorwaarden op operationeel en organisatorisch vlak. Een optimale informatieuitwisseling tussen de betrokken diensten is onontbeerlijk. De creatie van een (elektronisch) *eenheidsdossier* van het slachtoffer (“uniek dossier”) is te overwegen. Dit zou toelaten om de evolutie in het statuut van het slachtoffer doorheen de procedures weer te geven. Het eenheidsdossier zou de rechtbank tijdens de rechtspleging ten gronde actuele informatie kunnen geven over het slachtoffer. In het kader van de strafuitvoering moet het mogelijk zijn dat ook andere diensten dan de rechtbank toegang krijgen tot het uniek dossier. Zo is het belangrijk dat het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (Psychosociale Dienst en Dienst Detentiebeheer) op de hoogte is van de voorgestelde slachtoffergerichte voorwaarden. Op die manier kunnen deze diensten de slachtofferinformatie bespreken met de veroordeelde in het kader van de uitwerking van zijn reclasseringsplan.
- **Internationale dimensie:** ook slachtofferzorg krijgt steeds meer een internationale dimensie. Op Europees niveau gaat in groeiende mate aandacht naar de opwaardering van de rechten van het slachtoffer. De totstandkoming van twee Europese regelgevende teksten – met name het kaderbesluit van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure en de richtlijn van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers, was een belangrijke stap voor de uitwerking van een Europees beleid inzake de erkenning van de rechten van het slachtoffer. Beide regelgevende teksten hebben op het terrein hun verdienste bewezen en zijn een blijvende stimulant voor de lidstaten om de slachtofferproblematiek onder de aandacht te houden. Verdere evaluatie en uitwisseling van goede praktijken op internationaal vlak moeten gestimuleerd worden.

4. (HERSTEL)BEMIDDELING

In de oriëntatienota van 1996 werd het toenmalige experiment te Leuven inzake herstelbemiddeling reeds aangehaald.

Ondertussen is het recht op bemiddeling opgenomen in het Wetboek van Strafvordering voor iedereen die een direct belang heeft in het kader van een gerechtelijke procedure. Deze vorm van bemiddeling gebeurt vrijwillig, vertrouwelijk en wordt begeleid door bemiddelingsdiensten die hiertoe erkend zijn door de minister van Justitie. Deze vorm van bemiddeling is mogelijk in elke fase van de strafprocedure en tijdens de strafuitvoering (art. 553,§1 Sv.).

België heeft in deze materie steeds een voortrekkersrol gespeeld, mede door de academische ondersteuning en de link met het bredere raamwerk van het herstelrecht.

Ook in internationaal perspectief is de wetgeving inzake bemiddeling in een strafrechtelijke context één van de meest vooruitstrevende.

Teneinde deze vooraanstaande positie verder te kunnen blijven behouden, zijn een aantal initiatieven wenselijk.

45. KB van 26 januari 2006 tot regeling van de samenstelling en de werking van de Deontologische Commissie Bemiddeling zoals bepaald door artikel 554, §2, van het Wetboek van strafvordering (B.S. 1 februari 2006).

VOORSTELLEN

- Vooreerst moet de Deontologische Commissie bemiddeling voorzien in artikel 554, §2 Sv. worden geïnstalleerd. Deze Commissie heeft onder meer tot taak een deontologische code op te stellen en deontologische problemen inzake bemiddeling op te volgen. De nodige uitvoeringsbesluiten zijn reeds opgesteld en gepubliceerd bij de opmaak van de wet. Deze zullen worden uitgevoerd⁴⁵.
- Recht op bemiddeling voor alle personen (met een direct belang) die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, vereist een coherent overleg tussen alle betrokken actoren. In de Nederlandstalige arrondissementen is hiermee tijdens de proefperiode geëxperimenteerd en werden in elk arrondissement zogenaamde ‘stuurgroepen bemiddeling’ geïnstalleerd en lokale samenwerkingsprotocollen afgesloten. Het is aangewezen dat deze ervaring nader onderzoek krijgt vanuit academische invalshoek en dat er omtrent een dergelijk beleidsorgaan inzake bemiddeling (hetzij centraal hetzij regionaal) beleidsaanbevelingen worden uitgewerkt. Daarbij is aansluiting bij andere vormen van bemiddeling in andere sectoren zeker wenselijk. Een experiment inzake de verdere maatschappelijke verankering, onderlinge afstemming en ruimere toepassing van bemiddeling kan in samenwerking met de andere overheden en de academische partners worden opgezet.

- Het wetboek van Strafvordering bepaalt dat het Openbaar Ministerie, de onderzoeksrechter, de onderzoeksgerechten en de rechter erop moeten toezien dat de betrokken personen informatie krijgen over de mogelijkheid een bemiddeling te vragen (algemeen). Daarnaast kunnen zij, voor zover ze dit opportuun achten, zelf aan de partijen een bemiddeling voorstellen (specifiek). Omtrent deze informatieplicht en doorverwijsmogelijkheden van de rechterlijk actoren zijn op korte termijn tot concrete aanbevelingen wenselijk.

De verhouding tussen deze vorm van bemiddeling en de bemiddeling in strafzaken zal herbekeken worden bij de herziening van artikel 216*ter* Sv., en voor advies worden voorgelegd aan het expertisenetwerk Bemiddeling in Strafzaken in de schoot van het College van Procureurs-generaal.

- Ten slotte dient ook bemiddeling het voorwerp te zijn van een onderhandeling met de Gemeenschappen. Het aanbod aan bemiddeling sluit met haar principes van vrijwilligheid en vertrouwelijkheid opnieuw sterk aan bij de bevoegdheden van de Gemeenschappen. Het is de intentie om hieromtrent het debat met de Gemeenschappen aan te gaan.

Stefaan De Clerck
Februari 2010