

***De overbevolking is zorgwekkender dan ooit tevoren.
Het gevangenispersoneel kondigt opeenvolgende stakingen aan.
De naderende verkiezingen bemoeilijken de politieke debatten.***

15.04.2024

Wanneer worden er echt maatregelen genomen om de overbevolking terug te dringen?

1. De overbevolkingcijfers breken alle records. Op 5 maart 2024¹, toen eindelijk de eerste "maatregelen voor snel effect tegen overbevolking" werden aangekondigd, telde het land 12 379 gedetineerden voor 10 736 beschikbare plaatsen. En ondanks het bijplaatsen van 281 op tijdelijke noodbedden slapen er op dat moment nog steeds 250 gedetineerden noodgedwongen op een matras op de grond (*grondslapers*).

Daarnaast keurde het Federale Parlement op 22 februari 2024 het wetsontwerp goed tot invoering van Boek I van het Strafwetboek, waarvan een van de belangrijkste bepalingen (art. 27) het volgende stelt: "*Bij de keuze van de straf en het bepalen van de strafmaat, streeft de rechter de volgende doelen na:*

- 1° het uiting geven aan de maatschappelijke afkeuring ten aanzien van de overtreding van de strafwet;*
- 2° het bevorderen van het herstel van het sociaal evenwicht en van het herstel van de door het misdrijf berokkende schade;*
- 3° het bevorderen van de maatschappelijke rehabilitatie en re-integratie van de dader;*
- 4° het beschermen van de maatschappij;*
- 5° het binnen de grenzen van de wet zoeken naar een rechtvaardige proportionaliteit tussen het misdrijf en de opgelegde straf.*

¹ Nota van 5 maart 2024 van de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal EPI a.i. aan alle medewerkers van het DG EPI.

Alvorens een straf uit te spreken, moet de rechter deze doelstellingen in overweging nemen, maar ook de ongewenste neveneffecten van de straf ten aanzien van de rechtstreeks betrokken personen, hun omgeving en de samenleving.

De gevangenisstraf is de laatst te overwegen straf, die slechts kan worden uitgesproken wanneer de strafdoelen niet kunnen worden bereikt met een van de andere straffen of maatregelen waarin de wet voorziet. "

De gevangenisstraf wordt met andere woorden uitdrukkelijk de laatst te overwegen straf en moet voortaan worden gezien als het alternatief: vrijheidsberoving wordt het alternatief voor straffen die momenteel als zodanig worden beschouwd.

2. Na de stemming op 22 februari 2024 was de verwachting dat er krachtige maatregelen zouden worden genomen om de overbevolking aan te pakken. Maar er kwam niets van terecht.

De maatregelen die uiteindelijk op 5 maart werden aangekondigd, waren onder andere: bijkomende gevangenis capaciteit, het terugsturen van gedetineerden zonder verblijfsrecht naar het land van herkomst, de belofte dat geïnterneerden die de gevangenis verlaten hebben en in het forensisch zorgcircuit verblijven niet meer mogen terugkeren naar de gevangenis, en een nieuw verlostelsel: het verlengd penitentiair verlof (VPV). De penitentiaire administratie verspreidde vrijwel onmiddellijk een mededeling over deze VPV maatregel.

3. Het **verlengd penitentiair verlof of VPV** is de meest opvallende maatregel². Het werd eerder al ingevoerd tussen 2017 en 2018 om de overbevolking te beperken en werd voor de laatste keer toegepast in maart 2020, tijdens de eerste golf van de coronacrisis³. Dit verlostelsel wordt zonder enige wettelijke basis, m.a.w. los van het wettelijk geregelde penitentiair verlof⁴, toegekend voor afwisselende periodes van een maand, d.w.z. 30 dagen verlof en 30 dagen gevangenis. Bovendien krijgt een veroordeelde die ten minste één succesvol VPV achter de rug heeft en die zich op 6 maanden voor strafeinde bevindt een penitentiair verlof tot het einde van zijn straf toegekend door de gevangenisdirecteur.

We moeten ons afvragen wat de relevantie en concrete gevolgen van dit nieuwe verlostelsel (VPV) zijn.

Om in aanmerking te komen voor een VPV moeten veroordeelden eerder minstens vier penitentiaire verloven, zoals geregeld door de wet betreffende de externe rechtspositie, genoten hebben⁵.

Daarnaast zijn er, net als in 2017, een aantal uitsluitingsgronden met betrekking tot de aard van het misdrijf (veroordeeld voor zedenfeiten of terroristische misdrijven), de ernst van de straf (gedetineerden die zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van in totaal meer dan tien jaar) of een specifieke procedure (veroordeelden die het voorwerp uitmaken van een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank of die worden opgevolgd door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse [OCAD]).

² Het VPV wordt geregeld door twee nota's van het DG EPI. De eerste is van 6 maart 2024 en de tweede is een bijgewerkte versie van 29 maart 2024.

³ Ministeriële omzendbrief nr. 1820 van 20 maart 2020 in verband met het verlengd penitentiair verlof voor de duur van de coronavirus-pandemie, uitgevaardigd door minister Koen Geens.

⁴ Volgens de nota van 6 maart 2024 over verlengd penitentiair verlof "overbevolking", uitgevaardigd door het DG EPI.

⁵ Art. 6 tot 9 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

Wat rechtvaardigt zulke beperkingen? Een veroordeelde die in het verleden maar liefst vier goed verlopen penitentiaire verloven genoten heeft, ongeacht de straf die hij uitzit en/of de duur van de straf, is een veroordeelde die ruimschoots heeft aangetoond dat hij zich kan (re-)integreren en zich aan het einde van zijn detentieperiode bevindt.

Afgezien van het feit dat het VPV afwijkt van de door de minister toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten, zoals bepaald bij wet,⁶ en in feite vergelijkbaar is met een wijziging van de aard van de straf, aangezien de tot een vrijheidsstraf veroordeelde persoon gedeeltelijk in vrijheid wordt gesteld, zorgt de combinatie van voorwaarden om in aanmerking te komen en de uitsluitingscriteria ervoor dat het slechts een zeer klein aantal veroordeelden betreft. Op dit ogenblik⁷ heeft DG EPI aangekondigd dat het zou kunnen gaan om iets meer dan 200 gedetineerden in het hele land, wat neerkomt op minder dan 2% van de huidige gevangenispopulatie.

Bovendien voorziet het VPV, dat uitsluitend tot doel heeft om de overbevolking te verminderen, niet in specifieke opvolging en zelfs niet in een re-integratieplan of een specifiek programma dat moet worden nageleefd, afgezien van de voorwaarden die gewoonlijk aan een penitentiaal verlof zijn verbonden; het enige wat wordt voorzien is een maandelijkse evaluatie, die telefonisch of per videoconferentie kan gebeuren, en dus eerder oppervlakkig van aard lijkt te zijn.

De vraag rijst hoe een VPV re-integratie kan bevorderen, als de gedetineerde geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt, geen opleiding op lange termijn kan volgen of niet in aanmerking komt voor sociale tegemoetkomingen wanneer men daar nood aan heeft?

Er zijn nog zoveel vragen over de opvang van gedetineerden die een VPV krijgen toegekend. Als zijn familie en/of naasten hem tijdens een eerder verlof al eens hebben opgevangen, betekent dit dan dat ze dit om de maand in dezelfde omstandigheden kunnen doen? En als hij een tewerkstelling had in de gevangenis, in hoeverre kan hij dat werk dan hervatten bij zijn terugkeer?

Het aantal vragen dat een dergelijk VPV oproept, doet vermoeden dat deze strafuitvoeringsmodaliteit waarschijnlijk elke gedetineerde die er aanspraak op kan maken voor bepaalde moeilijkheden of uitdagingen zal stellen.

Tot slot zorgt de VPV-regeling voor de administratie van elke gevangenis voor een aanzienlijke extra administratieve werklast, nog afgezien van de verwachte moeilijkheden in de contacten met de betrokken gedetineerden (bewaring van hun persoonlijke bezittingen tijdens hun afwezigheid, beheer van hun vertrek en terugkeer enz.). En dit alles in een context van personeelstekorten.

4. De mededeling van het DG EPI vermeldt acties voor geïnterneerden als een andere maatregel om de overbevolking in gevangenissen tegen te gaan.

Het klopt dat zowel de huidige minister als zijn voorganger aan het begin van hun ambtstermijn aankondigden dat "geïnterneerden (...) niet [thuishoren] in een gevangenis", maar gespecialiseerde zorg nodig hebben⁸. Bovendien werd van bij het begin van de legislatuur duidelijk

⁶ Volgens de wet van 17 mei 2006 zijn de door de minister toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten: uitgaansvergunning, penitentiaal verlof en plaatsing in een transitiehuis, onderbreking van de strafuitvoering en voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering naar een plaats die valt onder de bevoegdheid van de minister die verantwoordelijk is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op hun onmiddellijke verwijdering.

⁷ Volgens de informatie die DG EPI op 7 maart 2024 aan alle inrichtingen heeft verstrekt.

⁸ Algemene beleidsnota van 4 november 2020 (Parl.St. 55 1580/016), p. 13, en algemene beleidsnota van 31 oktober 2023 (Parl.St. 55 3649/023), p. 38.

gemaakt dat "de eerste prioriteit gaat naar de bouw van een nieuw Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) in Aalst, Paifve en Waver"⁹. De voorbije jaren is het aantal geïnterneerden immers aanzienlijk toegenomen. Momenteel verblijven er 994 geïnterneerden in de gevangenissen in ons land¹⁰. Bovendien is de absolute prioriteit, namelijk de opening van drie nieuwe zorgcentra, intussen uitgesteld tot 2028-2029, of nog later, want de Regie der Gebouwen is bijvoorbeeld nog steeds op zoek naar een geschikte locatie voor het FPC van Aalst.

Tegen deze achtergrond stemt de aankondiging op 5 maart van de invoering van maatregelen voor geïnterneerden tot nadenken. Het initiatief is overigens vrij beperkt, omdat het gaat om het niet meer toestaan dat "geïnterneerden die de gevangenis hebben verlaten en zich in het forensisch zorgcircuit bevinden, terugkeren naar de gevangenis", onder het voorwendsel dat ze "daar moeilijk gedrag vertonen of andere voorwaarden niet naleven".¹¹ Het bepalen van de plaats waar een geïnterneerden wordt geplaatst, is evenwel de bevoegdheid van de Kamer voor de Bescherming van de Maatschappij (KBM) van de strafuitvoeringsrechtbank. Anderzijds is het verbazingwekkend dat DG EPI, volgend op deze voorgaande mededeling, op 8 maart via een nieuwe mededeling aan alle gevangenisdirecties aankondigde dat "door de overbevolking en de sterke stijging van geïnterneerden in onze inrichtingen zal [er] vanaf nu aan de KBM worden voorgesteld om de invrijheidstelling op proef (IOP) meteen te laten ingaan in afwachting van het effectief starten van de begeleiding of behandeling." (wij onderstrepen). Daarbij is het ook belangrijk om (opnieuw) te verduidelijken dat elke beslissing in dit verband valt onder de bevoegdheid van de Kamer voor de Bescherming van de Maatschappij.

Daarenboven zullen de voorgestelde maatregelen het aantal geïnterneerden in de gevangenis niet doen afnemen. Wel zullen ze voorkomen dat het aantal geïnterneerden, dat in slechts een paar jaar is verdubbeld, verder toeneemt.

5. Een ander initiatief is het repatriëren van gedetineerden zonder verblijfsrecht. Ook dit is een doelstelling die al sinds het begin van de legislatuur wordt nagestreefd. Zo verklaarde de vorige minister bij aanvang van zijn mandaat het volgende: "We bouwen verder op het werk van de vorige regering. We willen meer buitenlandse gevangenen na het einde van de straf terugsturen naar het land van herkomst wanneer zij geen verblijfsrecht meer hebben"¹². En de huidige minister wees er bij zijn aantreden op dat "het jaarlijks aantal opgestarte dossiers (...) als gevolg meer dan verdubbeld [is] ten opzichte van de vorige legislatuur (...) Bovendien verwachten we in 2024 de vruchten te plukken van het fors gestegen aantal opgestarte dossiers"¹³.

De realiteit in de gevangenis ziet er heel anders uit. Dat heeft de CTRG vastgesteld tijdens een bezoek aan de gevangenis van Tongeren, die momenteel de enige inrichting in België is die uitsluitend gedetineerden zonder verblijfsrecht huisvest met het oog op een verwijdering van het grondgebied. De gedetineerden worden met dat doel naar de gevangenis van Tongeren

⁹ Vice-eerste minister en minister van Justitie, [Beleidsverklaring 2.0](#) – Justitie, 7 februari 2021, p. 31.

¹⁰ Cijfer genoemd door de minister van Justitie tijdens zijn hoorzitting voor de commissie voor de Justitie van de Kamer op 26 maart 2024 (CRIV 55 COM 1310, p. 2)

¹¹ Instructienota van 5 maart 2024 van de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal EPI a.i. aan alle medewerkers van DG EPI.

¹² Algemene beleidsnota van 4 november 2020 (Parl.St. 55 1580/016), p. 17.

¹³ Algemene beleidsnota van 31 oktober 2023 (Parl.St. 55 3649/023), p. 51.

overgeplaatst¹⁴. De gegevens over de invrijheidstellingen die de delegatie naar aanleiding van haar bezoek verzamelde, tonen aan dat, tijdens een referentieperiode van 1 juni 2023 tot eind augustus 2023, bijna 42% van de gedetineerden vrij de gevangenis verliet met hetzij een bevel om het grondgebied te verlaten, hetzij een inreisverbod (bijna 54% werd gerepatriëerd of werd teruggeleid tot aan de grens en bijna 5% werd naar een gesloten centrum overgebracht).

De intentieverklaring om gedetineerden zonder verblijfsrecht terug te sturen naar het land van herkomst werd dus al ontelbare keren herhaald, maar in de praktijk blijkt die maatregel niet eenvoudig toepasbaar en tijdrovend te zijn. Daardoor zal ook deze maatregel waarschijnlijk slechts een beperkte uitwerking hebben op de overbevolking.

6. Het creëren van bijkomende gevangenscapaciteit wordt voorgesteld als nog een manier om overbevolking in de gevangenissen tegen te gaan, maar is ongetwijfeld het initiatief dat het vaakst wordt bekritiseerd op Europees niveau. In zijn laatste rapport over België herhaalt het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) het volgende: "Het CPT neemt nota van deze maatregelen (met betrekking tot - zowel de geplande als de reeds uitgevoerde - verhoging van de gevangenscapaciteit), maar wil nogmaals benadrukken dat het bouwen van nieuwe gevangenissen of het uitbreiden van de gevangenscapaciteit geen duurzame oplossing is voor het probleem van overbevolking."¹⁵ (onze vertaling en wij onderstrepen). Toen het Comité van Ministers van de Raad van Europa in september 2023 voor de laatste keer de balans opmaakte over de uitvoering van de arresten van het Europees Hof met betrekking tot de overbevolking wees het er bovendien op dat "[het] zijn bezorgdheid uit over de toename van het aantal gedetineerden (gekoppeld aan de toename van de gevangenscapaciteit) en over het feit dat de jaren lange doelstelling van de autoriteiten om het aantal gedetineerden terug te brengen tot onder de 10.000 niet langer is opgenomen in hun actieplan" en "dringt [het] er bij de autoriteiten op aan om hun inspanningen te richten op een duurzame vermindering van het aantal gedetineerden in plaats van op een toename van de gevangenscapaciteit, met als leidraad de normen en aanbevelingen van de Raad van Europa inzake het bestrijden van de overbevolking in gevangenissen en het beheersen van de gevangenisbevolking, in het bijzonder die van het CPT" (onze vertaling en wij onderstrepen)¹⁶.

Bovendien zijn de inrichtingen die door de bouw van de meest recente gevangenissen van het land vervangen hadden moeten worden in de praktijk geheel of gedeeltelijk open gehouden. De gevangenis van Sint-Gillis had bijvoorbeeld vervangen moeten worden door de gevangenis van Haren (op 5 maart 2024 verblijven er 1017 gedetineerden voor 1017 beschikbare plaatsen van de voorziene 1190), maar is - althans voor het grootste deel - opengehouden (op 5 maart 2024 verblijven er 540 gedetineerden voor 520 plaatsen). Ze wordt momenteel trouwens gerenoveerd, hoewel de sluiting gepland is voor einde van dit jaar. De gevangenis van Berkendael, die ook is vervangen door de gevangenis van Haren, is dan weer 'omgebouwd' tot detentiehuis. In Dendermonde is de nieuwe gevangenis geopend en vinden er momenteel werkzaamheden plaats in de oude gevangenis omdat die op termijn weer in gebruik zal worden genomen. En het leidt geen twijfel dat de nieuwe gevangenis van Antwerpen, de eerstvolgende die zal worden geopend (in principe in de loop van 2025 - 440 voorziene plaatsen), niet zal leiden tot een gehele sluiting

¹⁴ Bezoek aan de inrichting te Tongeren, rapport (2024/01) ([CTRG MYRIA Tongeren NL DEF.pdf \(belgium.be\)](#)), par. 18.

¹⁵ Verslag aan de Belgische regering over het bezoek in België door het CPT van 2 t.e.m. 9 november 2021, [CPT/Inf \(2022\) 22](#), par. 11.

¹⁶ Resolutie van 21 september 2023, CM/Del/Dec(2023)1475/H46-9, raadpleegbaar via: [1475th meeting \(DH\), September 2023 - H46-9 Vasilescu v. Belgium \(Application No. 64682/12\) \(coe.int\)](#).

van de oude gevangenis, waar de overbevolking momenteel erger is dan ooit tevoren (op 5 maart van dit jaar 741 gedetineerden voor 439 plaatsen).

Samenvattend, het uitbreiden van de gevangenscapaciteit is geen duurzame oplossing voor de overbevolkingsproblematiek.

7. Deze eerste analyse benadrukt het feit dat de aangekondigde maatregelen - met uitzondering van het nieuwe verlengd penitentiair verlof (VPV), waarvan de impact echter te beperkt blijft - ontoereikend zijn om het probleem van de overbevolking het hoofd te bieden. Ze zijn omgekeerd evenredig met de omvang van de crisis die in alle gevangenissen heerst.

Maar, zoals de titel van het colloquium over overbevolking dat eind november 2023 door de CTRG werd georganiseerd, benadrukt, "hebben wij de sleutels [zelf] in handen"¹⁷. Overbevolking is niet onvermijdelijk. Het is het resultaat van keuzes, zowel van keuzes die we hebben gemaakt als van keuzes die we niet hebben gemaakt. Er moeten keuzes worden gemaakt die initiatieven ten goede komen, zowel in termen van het aantal mensen dat in de gevangenis terecht komt als in termen van degenen die sneller in vrijheid zouden moeten worden gesteld.

¹⁷ De notulen van dit colloquium zijn beschikbaar op de website van de CTRG: [Actes-colloque-surpopulation-2023-Verslagboek-colloquium-overbevolking.pdf](#)