


PERSBERICHT

31 januari 2012

Verslag aan het federaal Parlement: Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangnissen



In zijn verslag aan het federale parlement onderzoekt het Rekenhof zeven beleidsmaatregelen die moeten bijdragen tot een oplossing voor de overbevolking in de gevangnissen. Deze maatregelen hebben nog onvoldoende effect gehad. Overbevolkte gevangnissen blijven een actueel probleem dat het Masterplan gevangnissen echter niet volledig zal kunnen verhelpen. Het Rekenhof belicht de knelpunten van die maatregelen en pleit daarbij voor een geïntegreerde, planmatige aanpak van de overbevolking, een betere onderbouwing en evaluatie van het beleid, de uitvoering van de wetgeving, het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden daarvoor en een betere afstemming met andere overheidsdiensten en de rechterlijke macht. Dit alles heeft enkel kans op slagen binnen een ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht.

De overbevolking van de gevangnissen veroorzaakt inhumane leefomstandigheden voor de gevangenen, een slechte werkomgeving voor het gevangenispersoneel en hindert de uitvoering van het penitentiair beleid. De opeenvolgende regeringen hebben diverse maatregelen genomen, vaak met een grote budgettaire impact, om dat probleem op te lossen. Desondanks neemt de overbevolking, die hoofdzakelijk voorkomt in gevangnissen waar verdachten worden ondergebracht, niet structureel af. Daarom voerde het Rekenhof een audit uit van zeven maatregelen die als (gedeeltelijke) oplossing naar voren zijn geschoven. De onderzochte maatregelen zijn: een verminderde toepassing van de voorlopige hechtenis, een ruimere toepassing van de werkstraf en het elektronisch toezicht, het overbrengen van gedetineerden met een vreemde nationaliteit naar hun land van herkomst, het plaatsen van geïnterneerden in het zorgcircuit, een hervorming van de voorlopige en voorwaardelijke invrijheidsstelling en een uitbreiding van de capaciteit van de gevangnissen (het Masterplan). Dit Masterplan was vanaf 2007 prioritair in het beleid tegen de overbevolkte gevangnissen.

Het Rekenhof erkent dat de omvang en de samenstelling van de gevangenisbevolking worden beïnvloed door sociaaleconomische factoren, door de wijze waarop de rechterlijke macht haar taken uitvoert en door het beleid in domeinen waarop de minister van Justitie geen of weinig invloed heeft (bv. welzijnsbeleid, migratiebeleid,...). De audit wijst echter uit dat het plannen en uitvoeren van beleidsmaatregelen binnen Justitie beter kan, en dat

knelpunten op dat vlak mee verklaren waarom de onderzochte maatregelen nog niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd.

De maatregelen zijn onvoldoende onderbouwd en uitgewerkt. Bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving worden doorgaans wel deskundigen geraadpleegd, maar meestal ontbreken volwaardige ex-ante evaluaties die ingaan op de concrete effecten, mogelijke neveneffecten en praktische randvoorwaarden (administratieve omkadering, procedures, financiële middelen, impact op aangrenzende wetgeving,...). Doordat er onvoldoende middelen worden uitgetrokken voor statistiek, worden kwantitatieve data hierbij nog niet op een coherente manier gebruikt. Een belangrijk knelpunt is het ontbreken van gestandaardiseerde criteria om de capaciteit van de gevangenen te berekenen.

Van enkele maatregelen kon de beperkte impact op de overbevolking al op voorhand bekend zijn (bv. overbrengen vreemdelingen, elektronisch toezicht, werkstraf). Voor het Masterplan berekende het Rekenhof dat na de voltooiing van het plan - en bij stabilisatie van de gevangenisbevolking - er nog een tekort van ruim 900 plaatsen zal zijn.

De intenties in de beleidsnota's worden zelden vertaald naar meetbare doelstellingen. Een meerjarenperspectief voor de doelstellingen en beleidsinstrumenten ontbreekt. Doelstellingen verschuiven vaak door de tijd, wat leidt tot een vaag en ambigu beleid.

Het afgelopen decennium werd de wettelijke basis gecreëerd om het gevangeniswezen te hervormen, maar voor belangrijke punten werd deze wetgeving uitgesteld of bestaan er nog geen uitvoeringsbesluiten.

Het aansturen van de maatregelen en het globale beleid is zeer complex. Het vraagt constructief overleg tussen actoren binnen Justitie en daarbuiten. Dit ontbreekt meestal. Vooral het overleg met de zetelende magistratuur blijkt moeilijk. Hoewel voor het Masterplan de nodige overlegstructuren bestaan, wordt het als geheel onvoldoende op een gecoördineerde wijze aangestuurd.

De audit van het Rekenhof wijst uit dat de betrokken administraties de meeste maatregelen op zich - ondanks het onvolkomen beleidskader - wel in overeenstemming met de instructies en procedures uitvoeren. Voor bepaalde maatregelen volstaan de beschikbare financiële en personele middelen echter niet om tijdig of in voldoende mate de nodige prestaties te leveren (werking van justitiehuisen, opmaak van databanken en statistische verwerking,...). Soms hindert een strikte of onvolledige regelgeving de efficiëntie ervan (bv. maatregel met betrekking tot de vreemdelingen). Het DG penitentiaire inrichtingen van de FOD Justitie wil op korte termijn een genormeerde en met software ondersteunde detentieplanning ontwikkelen. De overbevolking zorgt er echter voor dat de klemtoon vaak ligt op het vinden van (nood)oplossingen op korte termijn, wat leidt tot een ad-hoc aanpak.

Tot slot stelde het Rekenhof vast dat de administratie een beperkt inzicht heeft in de uitvoering van de maatregelen tegen de overbevolking en geen informatie heeft over de effecten ervan. Het effect op de overbevolking van de gevangenen wordt voor geen enkele maatregel opgevolgd. De bestaande monitoring- en evaluatie-instrumenten beperken zich tot de operationele aspecten. Voor het Masterplan bestaat geen omvattend

en geactualiseerd overzicht van de voortgang. Het Rekenhof kon met de beschikbare informatie geen raming maken van de totale budgettaire impact van dit plan.

Het Rekenhof heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de minister van Justitie en de betrokken administraties die kunnen bijdragen tot een effectiever beleid tegen overbevolkte gevangenissen. Deze aanbevelingen handelen in essentie over een geïntegreerde, planmatige aanpak van het probleem, een betere beleidsonderbouwing en -evaluatie, het uitvoeren van de wetgeving en het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden daarvoor en een betere afstemming met andere overheidsdiensten en de rechterlijke macht. Dit alles heeft enkel kans op slagen binnen een ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht.

Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het verslag *Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen* werd aan het federale parlement bezorgd. Het verslag (173 p.), de conclusies (7 p.) en dit persbericht zijn terug te vinden op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).