**Geen weg terug: nieuwe wet hervormt organisatie en personeelsstatuut Belgische gevangeniswezen**

TOM DAEMS[1]

## 1. Inleiding

Op 11 april 2019 werd de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.[2] Het gaat om een belangwekkende wet die complementair wil zijn aan de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden van 12 januari 2005.[3] Deze basiswet, die al diverse malen werd gewijzigd, is intussen bijna vijftien jaar oud, maar werd vooralsnog niet geheel in werking gesteld. Eén van de obstakels[4] voor de gehele inwerkingtreding en de vertaling van de uitgangspunten van die basiswet[5] naar de werkvloer, ligt in een achterhaalde organisatiestructuur en personeelsbeleid: de nieuwe wet wil in die zin de *hardware* op punt stellen, zodat de *software* voortaan compatibel is en 'draait' binnen het gevangeniswezen van de toekomst.

Met deze bijdrage willen we de ontstaansgeschiedenis en de belangrijkste aspecten van deze nieuwe wet voor de Nederlandse vakgenoten toegankelijk maken. De wet van 23 maart 2019 komt er na diverse kritische rapporten van het Europese antifoltercomité (CPT) en een spaaklopende dialoog tussen het CPT en België[6], die uiteindelijk uitmondde in een publieke verklaring en recentelijk ook een veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In de volgende paragraaf gaan we in op de achtergrond en de ontstaansgeschiedenis van de nieuwe wet. Vervolgens bespreken we de belangrijkste krachtlijnen en staan we stil bij de discussie in het parlement en daarbuiten.

## 2. Achtergrond

De Belgische gevangenissen worden al geruime tijd geplaagd door allerhande problemen. Sinds zijn eerste bezoek (in 1993) wijst het CPT bij herhaling op de overbevolking, de bouwvallige staat van een aftands gevangenispark (waar heel wat zogenaamde 'Ducpétiaux'-instellingen nog stammen uit de tweede helft van de 19e eeuw), een gebrekkige rechtspositieregeling en een ondermaatse opvang van geïnterneerden (dit zijn personen die een misdrijf hebben gepleegd, maar aan een geestesstoornis lijden waardoor ze niet in staat zijn om hun daden de controleren) in de gevangenissen.[7] Heel wat van die problemen zijn ook

---

[1] Hoofddocent, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven. tom.daems@kuleuven.be

[2] Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *BS* 11 april 2019.

[3] Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005.

[4] We gaan hier niet in op die obstakels, lees hiervoor o.m. de bijdragen in: T. DAEMS, C. HERMANS, F. JANSSENS, J. MILLEN, L. ROBERT en V. SCHEIRS (eds.), *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*. Antwerpen, Maklu, 2015, 203blz.

[5] L. DUPONT, "De basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden: Krachtlijnen en basisbeginselen" In*: Recht in beweging. 12de VRG-Alumnidag 2005*. Antwerpen, Maklu, 2005, 133-150

[6] Over die falende dialoog, zie T. DAEMS, *Straffen, slaven en standbeelden: een penologie voor het Europa van nu (Reeks: Acta Falconis, nr. XVII)*. Antwerpen, Intersentia, 2017, 27-47.

[7] Voor een terugblik, zie T. DAEMS en L. ROBERT, 'Europe in Belgian prisons: Assessing the impact of the Council of Europe Anti-Torture Committee and the European Court of Human Rights', In: T. DAEMS en L. ROBERT (eds.), *Europe in Prisons: Assessing the impact of European institutions on national prison systems (Series: Palgrave Studies in Prisons and Penology).* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017, 173-204; T.

vandaag nog niet van de baan, maar er beweegt wel wat. Op het vlak van infrastructuur werd op 18 april 2008 een masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden gelanceerd, dat intussen enkele keren werd bijgesteld. De uitvoering van dat plan verloopt moeizaam, maar niettemin werd intussen toch een zeker resultaat geboekt: er werden nieuwe gevangenissen gebouwd (Beveren, Marche-en-Famenne, Leuze-en-Hainaut) en twee forensisch psychiatrische centra (Gent en Antwerpen) voor de opvang van geïnterneerden zagen het licht. Andere nieuwbouw- en renovatieprojecten staan in de steigers.[8] De gevangenispopulatie en de overbevolkingsgraad is de afgelopen jaren gedaald en het sanctiepalet werd verder uitgebreid met de invoering van de werkstraf (2002), de autonome probatie (2014) en het elektronisch toezicht (2014). Vooral dat elektronisch toezicht kende het afgelopen decennium een enorme aangroei. De grootste hervormingswerf van Minister van Justitie Koen Geens – het nieuwe strafwetboek – blijft voorlopig echter in de pijplijn zitten.[9] Hervormingen blijven daarenboven vaak zwalpen tussen slaan en zalven: het verlichten van de druk op de gevangeniscapaciteit (vaak met allerhande kunstgrepen, zoals het niet-uitvoeren van korte straffen of voorlopige invrijheidstellingen bij straffen tot 3 jaar) gaat hand in hand met het verhogen van de strafmaat, het ter discussie stellen van de strafuitvoeringsrechtbanken en het verstrengen van voorwaardelijke invrijheidstelling.[10]

De overbevolking en andere gebreken in de Belgische gevangenissen laten ook het penitentiair personeel niet onberoerd: de leefomstandigheden voor de één zijn tot op zekere hoogte de arbeidscondities voor de ander. Om hun onvrede uit te drukken en hun eisen voor betere werkcondities kracht bij te zetten, grijpen penitentiaire beambten geregeld naar het stakingswapen.[11] Dit is echter niet zonder gevaar. In 2002 schreef de toenmalige directeur-generaal van het gevangeniswezen John Vanacker hierover het volgende:

> *'Hoe meer beveiligd een gevangenis is door middel van technologie, hoe meer geïnformatiseerd de gevangenissector is (toegang, griffieprogramma, medische dossiers), hoe moeilijker het wordt om het werk door anderen te laten overnemen en hoe meer de last komt te liggen bij de schaarse aanwezigen. Kan bij "lock outs" de veiligheid van het aanwezige personeel, gedetineerden, de maatschappij nog voldoende gegarandeerd worden? Het stakingsrecht impliceert niet dat het recht op arbeid verdwijnt. Het betekent evenmin dat de schaarse aanwezige personeelsleden voor een haast onmogelijke taak geplaatst worden. Waar ligt de grens van het maatschappelijk, moreel en ethisch aanvaardbare? In welke mate kunnen gedetineerden in hun fundamentele rechten geschaad worden? Meer en meer worden grenzen verlegd. Ik doe geen uitspraak of dé limiet bereikt is. Wel is het belangrijk te*

---

DAEMS, 'Belgische gevangenissen onder toezicht van het CPT', In: T. DAEMS en S. PARMENTIER (eds.), *Europa waakt: Vrijheidsbeneming onder toezicht van het Europese antifoltercomité.* Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2018, 77-111.

[8] Voor een stand van zaken, zie de website van de Regie der Gebouwen, https://www.regiedergebouwen.be/nl/projects/detentie-en-internering-humane-omstandigheden

[9] Wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek - Boek 1 en Boek 2 (ingediend door de heer Raf Terwingen en mevrouw Sonja Becq), *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3651/1.

[10] T DAEMS, 'Naschokken van de zaak-'Dutroux': zoeklicht op de strafuitvoering' In: K BEYENS, T. DAEMS en E. MAES (eds.), *Exit gevangenis? Werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf (Reeks: Panopticon Libri, nr. 6)*. Antwerpen: Maklu, 2014, 13-30; R. VILAIN en F. VERBRUGGEN, 'De Belgische politici en hun strafuitvoeringsrechters. Beleden vertrouwen en beledigend wantrouwen', *Strafblad*, 2019, 17(2), 44-51.

[11] Voor achtergrond, zie ook het themanummer van *FATIK* (nr. 130) gewijd aan de stakingsacties, http://www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/tijdschriften/FATIK2011nr130.pdf

*zien dat er een evolutie aan de gang is. En dat het belangrijk is hiernaar te kijken voor het te laat is'*[12]

Het bleken profetische woorden. In september 2003 beroofden twee gedetineerden zich van het leven tijdens een stakingsactie in de gevangenis van Andenne. Naar aanleiding van het vierde periodiek bezoek aan België (18 - 27 april 2005) beschreef het CPT uitvoerig de omstandigheden waarin de overlijdens plaatsgrepen. In het bezoekrapport formuleerde het CPT de aanbeveling om een zogenaamde 'gegarandeerde dienstverlening' (het CPT heeft het over 'un service garanti') te voorzien, opdat tijdens stakingen voldoende personeel aanwezig is om een aantal basisrechten van de gedetineerden te garanderen.[13] Het CPT zou deze aanbeveling nog verschillende keren herhalen.[14]

De afgelopen jaren werd de druk op België verder opgevoerd. Tijdens een lange stakingsgolf die duurde van april tot juni 2016, ondernam het CPT een kort *ad hoc* bezoek (7 – 9 mei 2016) om de gevolgen van de stakingsacties aan nader onderzoek te onderwerpen. Tijdens deze stakingsactie zou een geïnterneerde die zich op de psychiatrische annex van de gevangenis van Lantin bevond, komen te overlijden ten gevolge van geweldpleging door een celgenoot.[15] Ook nu bleef een bevredigend antwoord van België uit. Uiteindelijk zou het CPT zijn zwaarste middel bovenhalen: op 13 juli 2017 legde het een openbare verklaring af over de situatie in de Belgische gevangenissen. In de verklaring wees het CPT op de uitzonderlijke situatie van België binnen de Europese context: *'Het Comité heeft de afgelopen 27 jaar veel bezoeken aan de 47 lidstaten van de Raad van Europa uitgevoerd en nooit eerder heeft het een vergelijkbaar fenomeen waargenomen, zowel qua omvang als voor wat betreft de risico's die er aan verbonden zijn'.*[16] Het CPT gaf ook een lijstje met acht diensten die in alle omstandigheden gegarandeerd zouden moeten worden:

*'-de veiligheid van alle gedetineerden, inclusief degenen die in gedwongen psychiatrische opsluiting verblijven,*
*-een te allen tijde menselijke en respectvolle behandeling van gedetineerden,*
*-continuïteit van de zorg voor psychiatrisch gedetineerden die in afwachting zijn van zorg in daarvoor geschikte instellingen en voor alle andere gedetineerden met psychiatrische stoornissen,*
*-onbeperkt toegang tot algemene en specialistische medische zorg, ook in een ziekenhuis in gevallen waarin dat absoluut noodzakelijk is,*
*-elke dag op gezette tijden de bereiding en distributie van maaltijden (waaronder één warme maaltijd),*
*-ten minste één uur per dag luchten,*
*-omstandigheden die nodig zijn voor een goede persoonlijke hygiëne, met ten minste twee keer per week de mogelijkheid tot douchen, en het schoonhouden van cellen,*

---

[12] J. VANACKER, 'Editoriaal: "Alles komt terug". Maar... Kanttekeningen bij de recente golf van syndicale acties in het gevangeniswezen', *Panopticon*, 2002, 286.
[13] CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005*. CPT/Inf (2006) 15, Straatsburg: Raad van Europa, 2006, 46.
[14] T. DAEMS, 'Belgische gevangenissen onder toezicht van het CPT', In: T. DAEMS en S. PARMENTIER (eds.*), Europa waakt: Vrijheidsbeneming onder toezicht van het Europese antifoltercomité*. Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2018, 100-104.
[15] CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 7 au 9 mai 2016*. CPT/Inf (2016) 29, Straatsburg: Raad van Europa, 2016, 12.
[16] CPT, *Openbare verklaring betreffende België*, Straatsburg: Raad van Europa, 13 juli 2017, 2; T. DAEMS, 'De openbare verklaring van het Europese antifoltercomité (CPT) betreffende België', *Panopticon*, 2017, 38(6), 476-481.

*-continuïteit in de contacten met de buitenwereld via telefoon en per post en met wekelijkse bezoektijden (naast eventuele contacten met een advocaat)'*[17]

De publieke verklaring bleef niet zonder gevolg. De uitzonderlijke stap van het CPT – art. 10, tweede lid van het Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing wordt uiterst spaarzaam aangewend[18] - maakte van België een paria in het Europese straflandschap. Zo weigerde de Internationale Rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam op 1 augustus 2017 voorlopig in te gaan op een verzoek van België om acht personen over te leveren. Hij verwees daarbij uitdrukkelijk naar de openbare verklaring. De overlevering kon pas plaatsgrijpen nadat de Belgische minister van Justitie de nodige garanties had geboden.[19]

Naast het CPT zou overigens ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich buigen over de detentiecondities tijdens de stakingsacties. Tijdens de lange werkonderbreking van 2016 zat John Clasens opgesloten in de gevangenis van Ittre. Volgens Clasens werd het gewone gevangenisregime op zo'n wijze teruggeschroefd dat de leefomstandigheden in strijd zouden zijn met art. 3 EVRM. In een recent arrest (28 mei 2019) besluit het Hof inderdaad dat er sprake is van een schending van het folterverbod: *'…que l'effet cumulé de l'absence continue d'activité physique, des manquements répétés aux règles d'hygiène, de l'absence de contact avec le monde extérieur et de l'incertitude de voir ses besoins élémentaires satisfaits, a nécessairement engendré chez le requérant une détresse qui a excédé le niveau inévitable de souffrance inhérent à la mesure privative de liberté'*.[20] Het Europees Hof verwees in zijn arrest zowel naar het *ad hoc* bezoek van het CPT als naar de openbare verklaring met betrekking tot België.[21]

## 3. De wet van 23 maart 2019

In het federale regeerakkoord van oktober 2014 werd reeds aangekondigd dat België een gegarandeerde dienstverlening zou invoeren. Dit gebeurde met uitdrukkelijke verwijzing naar de kritiek en aanbeveling van het CPT[22]. Uiteindelijk zou het nog ruim vier jaar duren alvorens er echt schot in de zaak kwam. Op 31 oktober 2018 werd het wetsontwerp ingediend waarmee het parlementaire proces op gang werd getrokken richting de wet van 23 maart 2019.

Met deze wet doet België voor de eerste keer in ruim dertien jaar tijd een ernstige poging om een antwoord te formuleren op de aanbeveling van het CPT, wat ook uitdrukkelijk terugkeert in de memorie van toelichting.[23] Maar de wet beoogt meer te doen dan enkel de gegarandeerde dienstverlening invoeren. Wat voorop staat, zo lezen we in de memorie van toelichting, is *'…het streven naar een penitentiair personeelskader dat nog uitdrukkelijker*

---

[17] CPT, *Openbare verklaring betreffende België*, Straatsburg: Raad van Europa, 13 juli 2017, 5.
[18] Tot dusver 9 keer: Turkije (1992 en 1996), Rusland (2001, 2003, 2007 en 2019), Griekenland (2011), Bulgarije (2015) en België (2017).
[19] T. DAEMS, 'De openbare verklaring van het Europese antifoltercomité (CPT) betreffende België', *Panopticon*, 2017, 38(6), 476-481.
[20] Arrest EHRM Clasens c. Belgique, n° 26564/16, 28 mei 2019, §38. Het Hof stelde overigens ook een schending vast van art. 13 EVRM. Voor een bespreking van het arrest, zie T. DAEMS, 'EHRM laakt detentiecondities tijdens stakingen in Belgische gevangenissen', *De Juristenkrant*, afl. 391 (12 juni 2019), 2.
[21] Arrest EHRM Clasens c. Belgique, n° 26564/16, 28 mei 2019, §13, §§23-24.
[22] FEDERALE REGERING, *Regeerakkoord*, 10 oktober 2014, 122-123.
[23] Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 3351/001, p. 14. Dit deel is een verdere uitwerking en actualisering van een eerdere beknopte toelichting van de krachtlijnen van het wetsontwerp van 31 oktober 2018, zie T. DAEMS, 'Zeg maar Jef tegen de chef: een blauwdruk voor de gevangenissen van de toekomst?', *De Juristenkrant*, 2018, afl. 378 (21 november 2018), 11

*zich als ambassadeur van de rechtsstaat gedraagt'*.[24] Vandaar ook dat de beoogde hervorming complementair is aan de ambities die vervat liggen in de basiswet van 12 januari 2005: *'De missie, de opdrachten, rechten en plichten van het penitentiair personeel dienen evenzeer een wettelijke verankering te krijgen die op een coherente wijze spoort met de bepalingen die het statuut van de gedetineerden regelen'*, zo verduidelijkt de memorie van toelichting.[25]

Wat zijn de krachtlijnen van de wet? Een eerste luik (Titel II) heeft betrekking op de zogenaamde 'fundamentele principes'. Hier worden de opdrachten van de penitentiaire administratie opgelijst. Respect voor de rechten van gedetineerden en personeel impliceert ook het mogelijk maken en actief bevorderen van de uitoefening van die rechten: *'De wet bevestigt hiermee het beginsel van de doeltreffendheid van rechten; met andere woorden, het gevangeniswezen engageert zich op deze manier om de regels die ze toepast in feiten om te zetten'.*[26] De diensten die geleverd worden door personeelsleden van die administratie, moeten beschouwd worden als 'essentiële diensten' (artikel 4, §2). Verder is er sprake van de oprichting van een penitentiaire beleidsraad die advies verleent over het penitentiair beleid (artikel 5-8), een inspectie die toekijkt op de uitvoering van de opdrachten van de penitentiaire administratie (artikel 9-10) en een penitentiaire opleidingsdienst die instaat voor zowel de basisopleiding als voor alle andere opleidingen (artikel 11).

Een tweede luik (Titel III) behandelt de organisatie van de penitentiaire administratie. Deze zal bestaan uit drie entiteiten: de centrale diensten, de diensten van de regionale directie en de gevangenissen (artikel 13, §1). In artikel 13, §2 wordt het principe van functiedifferentiatie concreet gemaakt: zo komt er een onderscheid tussen personeelsleden die zich toeleggen op bewaking en beveiliging van de gebouwen en personen enerzijds en personeel dat zich bezighoudt met toezicht en begeleiding van gedetineerden anderzijds. Verder moet er een deontologische code die gedragsregels bepaalt voor het penitentiaire personeel, komen en is er aandacht voor integriteit en discretie (artikel 14). In een aparte afdeling wordt tot slot uiteengezet hoe de continuïteit van de penitentiaire dienstverlening gewaarborgd dient te worden tijdens een staking (artikel 15-20).

Een laatste luik (Titel IV) is gewijd aan het statuut van het penitentiair personeel. Hier komen achtereenvolgens basisprincipes over de toekenning van een betrekking (artikel 21-25), verloven en afwezigheden (artikel 26), toelagen (artikel 27), evaluatie (artikel 28), recht op wedde en gewaarborgde bezoldiging (artikel 29-30), tuchtregime (artikel 31), orde- en veiligheidsmaatregelen (artikel 32-33), ambtshalve ontslag en beëindiging van de arbeidsovereenkomst (artikel 34) en gezondheidszorgen (artikel 35) aan bod.

Bij de voorbereiding van deze wet werd niet over één nacht ijs gegaan. Aan het begin van de memorie van toelichting worden klassieke studies van Erving Goffman, Gresham Sykes en Alison Liebling geciteerd om het belang van de hervorming toe te lichten. *'Het is immers ontegensprekelijk zo dat binnen de totaalinstelling die de gevangenis is, waar de gedetineerde voor alle levensgebieden afhankelijk is van de overheidsdienst en haar medewerkers, de machtsverhoudingen tussen beide partijen inherent in onevenwicht zijn'*[27], zo klinkt het. Cruciaal daarbij is dat de opdrachten van de penitentiaire diensten als 'essentiële diensten' worden gedefinieerd: *'Het onderbreken van de diensten die aan de gedetineerde burger dienen te worden gewaarborgd dreigen immers het leven, de veiligheid en de gezondheid van deze burgers in gevaar te brengen.'*[28]

---

[24] Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 3351/001, p. 18.
[25] Ibid, p. 7.
[26] Ibid, p. 20.
[27] Ibid, p. 8.
[28] Ibid, p. 10.

Geheel nieuw voor België is de geplande functiedifferentiatie bij het bewakingspersoneel. Naar Nederlands voorbeeld wordt de invoering van de zogenaamde koude en warme bewaking mogelijk. Ons land bouwde hier enige ervaring mee op bij de huur van cellen in Tilburg.[29] De advies- en inspectieopdrachten van de penitentiaire beleidsraad en de interne inspectie zouden complementair uitgewerkt worden aan het bestaande externe toezicht en de adviesrol van de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht. Dat externe toezicht op de gevangenissen werd onlangs nog hervormd. Op 24 april 2019 legden de leden van de vernieuwde en geprofessionaliseerde Centrale Toezichtsraad de eed af.[30]

**Discussie**

Gelet op de gevoelige thematiek lag het in de lijn der verwachtingen dat de wet niet zonder slag of stoot door het parlement zou passeren. Op 19 juni 2018 legde een groot deel van het penitentiair bewakingspersoneel het werk neer. Die staking, die verschillende weken zou duren, was het direct gevolg van de plannen om het gevangeniswezen te herorganiseren en om een gegarandeerde dienstverlening in te voeren.[31] In het parlement tekenden zich twee kampen af. Aan de ene zijde (de voorstanders) participeerden vooral Ecolo-Groen, de Vlaams nationalistische partij N-VA en de Franstalige christen-democraten cdH (en in minder mate CD&V en DéFI) aan het debat. Aan de andere zijde (de tegenstanders) lieten de socialistische partijen PS en sp.a, en de uiters linkse PTB-GO! hun stem horen. Een korte blik op dit debat is vooral boeiend omdat de geplande hervorming een belangrijke spanning blootlegt: het recht van gedetineerden op een veilige en menswaardige strafuitvoering versus het recht van het personeel om collectief actie te voeren voor betere arbeidsomstandigheden.

Welke waren de voornaamste bezwaren en bezorgdheden bij de tegenstanders? De tegenstanders beschouwen de invoering van een gegarandeerde dienstverlening als een frontale aanval op het stakingsrecht. Een dergelijke dienstverlening zou daarenboven geen oplossing bieden voor de dieperliggende, structurele problemen waar de Belgische gevangenissen mee kampen. De gegarandeerde dienstverlening is vanuit dit standpunt geen oplossing, maar dient vooral om de vakbonden de mond te snoeren. Volgens sommigen is er een causaal verband tussen de stakingen en de overbevolking: indien de overbevolkingsproblematiek opgelost zou worden, dan zouden ook de stakingen verdwijnen en is er geen nood aan een gegarandeerde dienstverlening, zo gaat de redenering. Özlem Özen (PS) spreekt van een 'schijnoplossing' en stelt dat de Minister van Justitie *'…in werkelijkheid enkel wordt gedreven door organisatorische en veiligheidsoverwegingen, niet door het welzijn van de gedetineerden'*.[32] Annick Lambrecht (sp.a) stelt vast dat de minimale dienstverlening heel erg concreet wordt geregeld terwijl andere zaken (zoals opleiding) weinig of niet in de nieuwe wet worden uitgewerkt. Ook het kostenplaatje blijft onduidelijk. Ze stelt zich de vraag *'…of vele andere bepalingen in dit wetsontwerp niet gewoon dode letter zullen blijven nu zij gewoon gediend hebben als alibi om een minimale dienstverlening in te voeren?*'[33] De artikelen m.b.t. de gegarandeerde dienstverlening (artikel 15 – 20) werden op 1

[29] Zie K. BEYENS en M. BOONE, *Zeg maar Henk tegen de chef.* Den Haag: Boom Lemma, 2013.
[30] Voor meer info, zie https://www.ccsp.belgium.be/nl/ Zie ook A.-S. VANHOUCHE en O. NEDERLANDT, 'Eindelijk een onafhankelijk en effectief toezicht op de Belgische gevangenissen? Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenissen', *FATIK*, 2019, 162, 25-37.
[31] Zie hierover, D. LEESTMANS, 'Waarom staken de cipiers eigenlijk?', *VRTNWS*, 20 juni 2018, https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/06/20/waarom-staken-de-cipiers-eigenlijk/
[32] Verslag van de eerste lezing, namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door mevrouw Kristien Van Vaerenbergh, *Parl. St.* Kamer 2018-19, 3351/004, p. 15-16.
[33] Ibid, p. 17. Tijdens de plenaire vergadering trok vooral Marco Van Hees (PTB-GO!) fel van leer: '*Monsieur le ministre, admettez-le, les détenus, vous n'en avez rien à faire! …vous utilisez les détenus comme prétexte pour*

juli 2019 in werking gesteld, terwijl voor de meeste andere bepalingen nog een KB vereist is.[34]

Bij de voorstanders wordt toch wel vaak verwezen naar de bevindingen en de publieke verklaring van het CPT en het feit dat België op een *point of no return* lijkt aanbeland: de gevolgen van de stakingen zijn té ingrijpend en vereisen dat – in navolging van de aanbeveling van het CPT – een zekere dienstverlening verzekerd wordt in periodes van sociale onrust. Maar ook bij de voorstanders is er weinig gejuich en de champagnekurken blijven op fles. De wet biedt geen mirakeloplossing voor de problemen waarmee de Belgische gevangenissen af te rekenen hebben. Eén van de gehoorde experten (Kristel Beyens) sprak tijdens de hoorzitting van 28 november 2018 over de invoering van een minimale dienstverlening als *'…slechts symptoombestrijding van een dieperliggend probleem'*[35] en die terminologie werd ook opgepikt door verschillende parlementsleden. Ondanks de erkenning van de noodzaak aan de invoering van een gegarandeerde dienstverlening, blijven dus ook de voorstanders opmerkelijk nuchter omdat de hervormingen binnen het gevangeniswezen nog ingrijpende en volgehouden inspanningen zullen vergen om de leefcondities en werkomstandigheden substantieel te verbeteren.[36]

Minister van Justitie Koen Geens zelf wees op de 'collectieve verantwoordelijkheid' voor de huidige staat van het Belgische gevangeniswezen en de verwaarlozing van de penitentiaire inrichtingen 'de laatste 100 jaar'. Hij belichtte daarbij ook de inspanningen van de afgelopen jaren om de capaciteit te vernieuwen en uit te breiden, maar geeft toe dat er *'….voor nog zeker 30 jaar werk voor de boeg'* is *'…tenzij de Regie der Gebouwen en het land beduidend meer middelen willen inzetten en er gemakkelijker plaatsen worden gevonden om gevangenissen te bouwen'*. [37] Hij weerlegt ook het argument van de tegenstanders die een causaal verband zien tussen de overbevolking en de stakingen: ook in de nieuwe, moderne gevangenissen werd het werk neergelegd.[38]

Wat zijn nog enkele andere punten van discussie? Ten eerste, de uitwerking van de gegarandeerde dienstverlening.[39] De memorie van toelichting stelt dat de voorgestelde regeling een antwoord biedt op de minimale vereisten van het CPT. Het valt echter op dat een onderscheid wordt gemaakt tussen stakingen tot en met twee dagen en stakingen van meer dan twee dagen. Enkel bij stakingen van langere duur (meer dan twee dagen) kan de provinciegouverneur (respectievelijk minister-president van de Brussels hoofdstedelijke regering) tussenkomen en de nodige schikkingen treffen indien onvoldoende vrijwilligers zich aanbieden om de dienstverlening te garanderen (artikel 16 § 2). Dat daardoor de door het CPT gevraagde gegarandeerde dienstverlening niet écht gegarandeerd kan worden bij stakingen tot

---

*vous attaquer au droit de grève'* Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, *Parl. St.* Kamer 2018-19, CRIV 54 PLEN 274 (14 maart 2019, namiddag) p. 49.

[34] *Cf* art. 37 van de wet van 23 maart 2019 dat stelt dat de artikelen 4, 12, 15 tot 20, 32, 34 en 36 op 1 juli 2019 in werking treden. Voor de andere bepalingen bepaalt de Koning de datum waarop deze in werking treden.

[35] Verslag van de eerste lezing, namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door mevrouw Kristien Van Vaerenbergh, *Parl. St.* Kamer 2018-19, 3351/004, p. 40. Kristel BEYENS wijdde later nog een editoriaal aan deze hervorming in *Panopticon*, zie ; K. BEYENS, 'Zal de tanker van het gevangeniswezen kunnen gekeerd worden?', *Panopticon*, 2019, 40(1), 1-11.

[36] Véronique Caprasse (DéFI) hanteerde de metafoor van de tip van de ijsberg tijdens de plenaire vergadering: *'Il est certain que les grèves ne sont que la partie émergée de l'iceberg, symptomatiques d'un problème profond qui devrait faire l'objet d'une approche beaucoup plus systématique'* Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, *Parl. St.* Kamer 2018-19, CRIV 54 PLEN 274 (14 maart 2019, namiddag), p. 56.

[37] Verslag van de eerste lezing, namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door mevrouw Kristien Van Vaerenbergh, *Parl. St.* Kamer 2018-19, 3351/004, p. 21-22.

[38] Ibid, p. 22 en 25.

[39] We hernemen en actualiseren hier een passage uit onze eerdere beschouwing in *De Juristenkrant*, T. DAEMS, 'Zeg maar Jef tegen de chef: een blauwdruk voor de gevangenissen van de toekomst?', *De Juristenkrant*, afl. 378 (21 november 2018), 11.

twee dagen, kan ook afgeleid worden uit het feit dat uiterlijk één jaar na inwerkingtreding een evaluatie zal plaatsvinden waarna beslist kan worden om de regeling ook van toepassing te maken bij stakingen van één of twee dagen (artikel 20).

Hier is wellicht water bij de wijn gedaan om de pil te verzachten voor de vakbonden. Of het strookt met de aanbevelingen van het CPT zoals uitgewerkt in de publieke verklaring, is echter een andere zaak. De regeling zou overigens ook in strijd kunnen zijn met de Europese gevangenisregels, die momenteel worden herzien. In de voorlopige versie (8 oktober 2018) gaat regel 83a over de continuïteit van de dienstverlening: *'…ensure that prisons operate at consistently high standards, and are adequately staffed at all times in order to maintain a safe and secure environment in prison and to meet the requirements of national and international law including the provisions of these rules.'* In de toelichting bij die nieuwe regel wordt uitdrukkelijk verwezen naar stakingsacties: *'It is not possible to ensure consistently high standards in a prison unless it is adequately staffed. It is therefore particularly important that strategies are in place to deal with strikes by prison staff or staff shortages caused by other reasons, which could disrupt the proper functioning of individual prisons or even the system as a whole.'*[40]

Ten tweede, door de staatsvorming is de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden niet langer een federale materie. Dit betekent dat heel wat diensten door de gemeenschappen worden georganiseerd (bv. onderwijs, sport, cultuur), maar deze worden niet beschouwd als 'essentiële diensten' in strikte zin omdat ze de veiligheid en gezondheid niet in het gedrang zouden brengen. Neil Paterson merkt daarover op: *'Dit is spijtig want gedetineerden hebben recht op een hulp- en dienstverleningsaanbod binnen de gevangenismuren. Deze diensten zijn misschien zelfs meer nodig op momenten wanneer het systeem onder druk komt te staan omdat andere activiteiten (bv. gevangenisarbeid) niet kunnen doorgaan omwille van een staking'*.[41]

Tot slot, de tegenstanders van de wet hebben uiteraard gelijk wanneer ze opmerken dat het opvalt dat de wet een onevenwichtige opbouw kent: terwijl de bepalingen rond de gegarandeerde dienstverlening in detail werden uitgewerkt en op 1 juli reeds in werking traden, moeten heel wat andere zaken (zoals opleiding, statuut, enzovoort) nog verder uitgewerkt worden en in werking worden gesteld. Het tijdspad en de concrete uitwerking is daardoor op dit moment hoogst onzeker, mede ook omdat de vereiste hervormingen een belangrijke investering vergen *'…ook in (toekomstige) budgettair moeilijke periodes'*[42], zoals wordt toegegeven in de memorie van toelichting. De vrees is daarom niet ongegrond dat de wet van 23 maart 2019 dezelfde (lijdens)weg opgaat als de basiswet gevangeniswezen van 12 januari 2005 die met grote verwachtingen werd onthaald, maar de afgelopen 15 jaar diverse keren werd aangepast en slechts met mondjesmaat zijn stempel heeft weten te drukken op de penitentiaire realiteit.

---

[40] Zie: Revised Rules and Commentary to Recommendation CM/REC(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules (8 October 2018), PC-CP (2018) 15rev 3, p. 68 https://rm.coe.int/pc-cp-2018-15-e-rev-3-epr-2006-with-changes-and-commentary-08-10-18/16808e4ac1

[41] N. PATERSON, 'Eindelijk is het zover: de minimale dienstverlening in de gevangenis wordt realiteit', *FATIK*, 2019, 162, p. 5

[42] Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-19, nr. 3351/001, p. 16.