

De uitvoering van gevangenisstraffen tot drie jaar: Hervormen in tijden van gevangenisoverbevolking?

Marie-Aude Beernaert¹ & Olivia Nederlandt²

Er zijn momenteel vier wetten die de basis vormen van het penitentiair recht in België. De eerste is de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, de tweede de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden (WERV) en de derde de wet van 17 mei 2006 ter oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken.³ Recent kwam daar een vierde wet bij: de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.⁴ De invoering van deze penitentiaire wetten is het resultaat van een voorbereidend werk van lange adem met als doel de legalisering en juridisering van de strafuitvoering (Nederlandt, 2022; Nederlandt, 2024).

Die penitentiaire wetten stipuleren dat de uitvoering van de vrijheidsstraf tot doel heeft om de re-integratie van veroordeelden voor te bereiden. De vrijlating uit de gevangenis dient hiervoor georganiseerd te worden middels diverse strafuitvoeringsmodaliteiten, zoals de uitgaansvergunning (UV), het penitentiair verlof (PV), het elektronisch toezicht (ET), de beperkte detentie

(BD) of de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Volgens de WERV ligt de beslissing om een modaliteit toe te kennen of te weigeren, maar ook om de toegekende modaliteit op te schorten, te herzien of te herroepen, bij het gevangeniswezen voor de modaliteiten die de aard van de straf niet fundamenteel veranderen (zoals UV of PV). De verantwoordelijkheid voor andere modaliteiten (zoals ET, BD of VI) ligt dan weer bij de rechterlijke macht. De wetgever heeft dus gekozen voor een gedeeltelijke juridisering van de materie, met een bevoegdheidsverdeling tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. De WERV voorziet twee afzonderlijke regimes voor de modaliteiten die door de rechterlijke macht worden vastgesteld. Indien het uit te voeren deel van de vrijheidsstraf(fen) meer dan drie jaar bedraagt, is de (drieledige) strafuitvoeringsrechtbank (SURB) bevoegd. Indien de straf daarentegen minder dan of gelijk is aan drie jaar, dan is het de (alleen-zetelende) strafuitvoeringsrechter (SUR) die de beslissing neemt. De SUR kreeg bovendien verschillende bijzondere bevoegdheden (voorlopige invrijheidstelling om gezondheidsredenen, strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek, enz.). De gevangenisadministratie heeft een belangrijke rol in het besluitvormingsproces: de directeur van de penitentiaire inrichting wordt belast met tal van

-
- 1 Docent verbonden aan de Centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité (CRID&P), UCLouvain, voorzitter van de Penitentiaire beleidsraad.
 - 2 Redactielid Fatik en docent verbonden aan de Groupe de Recherche en Matière Pénale et Criminelle (GREPEC), UCLouvain Saint-Louis – Brussel. Vertaling ondersteund door Aurore Vanliefde De Keyser.
 - 3 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005; Wet 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, *BS* 15 juni 2006; Wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 15 juni 2006.
 - 4 Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *BS* 11 april 2019.
-

verantwoordelijkheden, zoals het voorbereiden van dossiers, advies geven over het toekennen van uitvoeringsmodaliteiten en deelnemen aan de zittingen van de SURB en de SUR.

Na de aanname van de WERV op 1 februari 2007 traden alleen de bepalingen in werking met betrekking tot de aanpassing van straffen van meer dan drie jaar door de SURB. De wetgever haastte zich niet om de rest van de wet te activeren. Zo zijn de bepalingen met betrekking tot de terbeschikkingstelling van de SURB pas op 1 januari 2012 in werking getreden, en die betreffende de voorlopige invrijheidstelling om gezondheidsredenen op 12 januari 2015. De inwerkingtreding van de wettelijke bepalingen die de aanpassing van straffen tot drie jaar gevangenisstraf door de SUR regelen, zijn na herhaaldelijk uitstel uiteindelijk in twee fasen van kracht geworden. De hervorming werd namelijk eerst van toepassing op straffen tussen twee en drie jaar vanaf 1 september 2022, en vervolgens op straffen tussen zes maanden en twee jaar vanaf 1 september 2023. De inwerkingtreding van het wettelijke regime voor straffen van minder dan zes maanden is gepland voor 1 juni 2030.

Tot 2022-2023 werden veel gevangenisstraffen van maximaal drie jaar niet in de gevangenis uitgevoerd. Personen die tot deze straffen veroordeeld waren, ondergingen die vaak onder ET, waarna ze voorlopige invrijheidstelling (VLV) kregen. Dat systeem heeft tal van perverse effecten. Ten eerste, aangezien de voorlopige invrijheidstelling een modaliteit is voor opschorting en niet voor uitvoering van de straf, kan het resterende deel dat niet onder ET (of indien van toepassing in de gevangenis) is uitgezeten, opnieuw worden uitgevoerd.⁵ Ten tweede wekt het systeem van voorlopige invrijheidstelling

ten onrechte de indruk dat korte straffen niet worden uitgevoerd, wat vonnisgerechten ertoe aanzet om langere vrijheidsstraffen op te leggen (Vanhamme, 2009; Beyens & Scheirs, 2009; Beyens et al., 2010; Kaminski, 2015). Een dergelijk complex en onduidelijk systeem is een bron van rechtsonzekerheid en inflatie van de gevangenispopulatie. Het is nochtans hetzelfde argument, namelijk het risico op een toename van de gevangenisbevolking, dat werd aangewend om het deel van de wet met betrekking tot de bevoegdheid van de SURB voor gevangenisstraffen tot en met drie jaar niet in werking te laten treden. Dit wettelijk regime voorziet immers dat de uitvoering van deze straffen in principe begint met een periode van effectieve opsluiting, en dat veroordeelden pas voorwaardelijk kunnen worden vrijgelaten nadat zij een derde van hun straf in de gevangenis hebben uitgezeten, en enkel mits toelating van de SUR na een risicoanalyse. Waar vroeger vrijheidsstraffen tot en met drie jaar meestal eerst voor een deel met ET werden uitgevoerd met een bijna automatische VLV, wordt de straf nu in de regel (gedeeltelijk) in de gevangenis uitgevoerd en verloopt de VI niet meer automatisch.

Het regime voorzien door de WERV bij een straftotaal van hoogstens drie jaar, zoals toegepast tussen 2022-2023 en vanaf augustus 2025

Het administratieve regime dat van toepassing was tot 2022-2023, en dat nog steeds geldt binnen de overgangsbepalingen, werd reeds elders uitvoering beschreven.⁶ We presenteren hieronder wel beknopt de strafuitvoeringsmodaliteiten (A) en de procedures (B) zoals voorzien door de WERV met inbegrip van de wijzigingen door een nieuwe wet van 18 juli 2025 die van kracht wordt vanaf 4 augustus 2025.⁷

5 Dat kan zich in twee situaties voordoen: 1) wanneer een nieuwe straf wordt opgelegd voor feiten die zijn gepleegd binnen het jaar na de toekenning van de voorlopige invrijheidstelling; 2), wanneer een nieuwe straf (voor om het even welk misdrijf, gepleegd op om het even welk moment) ertoe leidt dat de drempel van drie jaar wordt overschreden (door cumulatie met de eerste straf), met als gevolg dat de veroordeelde wordt opgesloten en onder bevoegdheid van de SURB komt te vallen.

6 Zie hiervoor Maes (2022), Claes & Nederlandt (2022) en Beernaert (2025). Voor een contextschets en een eerste analyse van deze wet: zie Beernaert & Nederlandt (2025).

7 Wet van 18 juli 2025 houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft, BS 4 augustus 2025.

Modaliteiten

Personen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van maximaal drie jaar kunnen, na de hervorming, dezelfde maatregelen verkrijgen van de SUR als degenen die door de SURB worden toegekend aan veroordeelden met straffen van meer dan drie jaar. Dit omvat beperkte detentie (BD), elektronisch toezicht (ET), voorwaardelijke invrijheidstelling (VI), of invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overplaatsing (VILO). De duur van het ET of de BD is meestal gelijk aan het resterende deel van de straf. Zodra de tijd daarvoor rijp is, kan de veroordeelde echter kiezen voor VI of VILO. Deze maatregelen gaan gepaard met een proeftijd die eveneens overeenkomt met het resterende deel van de straf, met een minimumduur van één jaar (art. 71, § 2 WERV).

De toekenning van deze verschillende maatregelen is onderworpen aan twee soorten voorwaarden: enerzijds een tijdsvoorwaarde en anderzijds het ontbreken van contra-indicaties.

Wat betreft de tijdsvoorwaarden, kunnen BD en ET worden toegekend ten vroegste zes maanden vóór de datum waarop veroordeelde personen in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 23, § 1 WERV). VI of VILO kunnen daarentegen worden toegekend zodra zij een derde van hun straf hebben uitgezeten, zonder dat de wet hierbij enig onderscheid maakt op basis van eventuele wettelijke recidive (art. 25, § 1 en art. 26, § 1 WERV). Aanvragen kunnen worden ingediend voordat de veroordeelde de toegangsdata bereikt heeft: BD en ET kunnen zo al vier maanden vóór het toegestane tijdstip worden aangevraagd (art. 23, § 2 WERV), en VI of VILO zes maanden vóór die datum (art. 25/1 en 26/1 WERV).

Daarnaast is het toekennen van uitvoeringsmodaliteiten door de SUR afhankelijk van de afwezigheid van contra-indicaties waaraan men niet tegemoet kan komen door het opleggen van bijzondere voorwaarden (art. 28 WERV). Deze contra-indicaties verschillen per modaliteit.

ET en VI kunnen enkel worden toegekend bij afwezigheid van contra-indicaties met betrekking tot: 1° het feit dat de veroordeelde niet de mogelijkheid heeft om in zijn behoeften te voorzien; 2° een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden; 3° het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen; 4° de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid; 5° de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partij te vergoeden, rekening houdend met de vermogenssituatie van de veroordeelde zoals die door zijn toedoen is gewijzigd sinds het plegen van de feiten waarvoor hij veroordeeld is. Dezelfde contra-indicaties, met uitzondering van de eerste, zijn ook van toepassing op BD (art. 28, § 1 WERV).

VILO kan enkel worden toegekend indien er geen contra-indicaties zijn betreffende: 1° een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden; 2° het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen; 3° de door de veroordeelde geleverde inspanning om de burgerlijke partij te vergoeden, rekening houdend met de vermogenssituatie van de veroordeelde zoals die door zijn toedoen is gewijzigd sinds het plegen van de feiten waarvoor hij veroordeeld is (art. 28, § 2 WERV).

Procedures

Twee procedures kunnen worden onderscheiden, naargelang de veroordeelde al dan niet in detentie moet blijven wachten op de beslissing over zijn aanvraag voor een modaliteit. De belangrijkste verschillen liggen vooral bij de indiening en de behandeling van het verzoek, terwijl de uitvoering en de opvolging van de toegekende modaliteit grotendeels hetzelfde zijn.

Een procedure zonder effectieve opsluiting voor bepaalde veroordeelden

Bepaalde veroordeelden kunnen gebruik maken van een procedure waarbij de uitvoering van hun straf wordt opgeschort, zodat ze niet in de

gevangenis hoeven te wachten op de beslissing van de SUR. Daarvoor moeten drie cumulatieve voorwaarden vervuld zijn (art. 29, § 2/1 WERV).

1° Het moet gaan om veroordeelden die meteen in aanmerking komen voor BD of ET, omdat ze zich binnen zes maanden voor de toelaatbaarheidsdatum voor VI. Aangezien VI mogelijk is na het ondergaan van een derde van de straf, gaat het in de praktijk om veroordeelden tot maximaal achttien maanden effectieve gevangenisstraf (of zelfs veroordeelden tot langere straffen die eerder in voorhechtenis zaten en waarvan die periode moet worden afgetrokken, zodat er nog maximaal zes maanden resteren tot hun VI-datum). De (soms complexe) controle op deze eerste voorwaarde gebeurt door de griffie van de gevangenis.

2° Daarnaast moeten deze veroordeelden zich binnen vijf werkdagen na ontvangst van hun gevangenisoproepingsbrief spontaan bij de gevangenis hebben aangemeld. Wie zich niet tijdig aanbiedt en via een aanhoudingsbevel door de politie wordt opgepakt, komt niet meer in aanmerking voor de procedure in vrijheid. Die vrijwillige aanmelding is dus van groot belang. Om veroordeelden (vooral zij die geen advocaat hebben) hierover te informeren, werd een brochure ontwikkeld waar de gevangenisoproepingsbrief naar verwijst. Idealiter zouden correctionele rechters bij de uitspraak de veroordeelden ook mondeling moeten wijzen op het belang van een tijdige aanmelding. De wet definieert het begrip “spontane aanmelding” niet verder, maar volgens richtlijnen van het parket en de gevangenisadministratie wordt dit strikt geïnterpreteerd. Zo worden veroordeelden voor wie een onmiddellijke aanhouding werd bevolen, uitgesloten, zelfs als ze zich tussen de uitspraak en de uitvoering van het bevel spontaan aanbieden. Ook personen die zich onder ET in voorlopige hechtenis bevinden en door de griffie worden uitgenodigd om hun straf aan te vatten zodra die definitief is, worden uitgesloten, zelfs als ze zich na die uitnodiging vrijwillig aanbieden.

3° Tot slot is de procedure in vrijheid uitdrukkelijk uitgesloten wanneer een gespecialiseerd advies vereist is overeenkomstig artikel 32 van de WERV, namelijk voor veroordeelden voor zedenfeiten of terrorisme.

Verschillende regelingen voor het indienen en behandelen van de aanvraag

Procedure terwijl de veroordeelde in vrijheid blijft

Veroordeelden die aan de drie cumulatieve voorwaarden voldoen, kunnen zich vrijwillig aanmelden in de gevangenis, waar ze administratief worden ingeschreven en hun rechten toegelicht krijgen. Als uit de controle van de griffie blijkt dat ze aan de tijdsvoorwaarden voldoen, mogen ze onmiddellijk een aanvraag indienen voor BD of ET. Door deze aanvraag in te dienen, wordt de uitvoering van de straf automatisch geschorst: de veroordeelde moet dus niet in de gevangenis blijven totdat de rechter zich uitspreekt. Deze schorsing geldt in principe tot het vonnis definitief is, of (bij toekenning van ET) tot de effectieve plaatsing. Ze eindigt echter als de strafuitvoering hervat wordt, bijvoorbeeld bij een nieuwe veroordeling of wanneer blijkt dat de voorwaarden niet langer vervuld zijn (zoals bij zedenfeiten of terroristische misdrijven).

De veroordeelde krijgt vervolgens vijftien werkdagen om zijn dossier aan te vullen. Dit moet informatie bevatten over de modaliteit die hij aanvraagt: bij ET onder meer over het geplande dagprogramma, het adres van uitvoering en de toestemming van meerderjarige medebewoners; bij BD over professionele, opleidings- of familiale beweegredenen. Ook elementen die contra-indicaties uitsluiten moeten worden toegevoegd. De gevangenis voorziet hiervoor een standaardformulier en waar nodig kunnen advocaten of justitiehuizen bijstand verlenen.

Er is niet voorzien dat de gevangenisdirecteur een advies uitbrengt over het oorspronkelijke verzoek tot ET of BD, aangezien de veroordeelde in principe niet in de gevangenis verbleef.

Procedure met effectieve opsluiting

Behalve wanneer zij een straf van meer dan dertig maanden ondergaan, bevinden veroordeelden tot drie jaar gevangenisstraf zich meteen binnen de termijnvoorwaarden om BD of ET aan te vragen. De gevangenisdirecteur dient hen hierover te informeren zodra het vonnis definitief is of vanaf de dag van hun opsluiting (naargelang ze al dan niet reeds gedetineerd waren) (art. 23, §2 WERV). Zes maanden vóór de datum waarop zij in aanmerking komen, moet de directeur hen ook inlichten over de mogelijkheid om VI of VILO aan te vragen (art. 25/1 en 26/1 WERV).

De aanvraag van de gedetineerde wordt ingediend bij de griffie van de gevangenis, die deze binnen 24 uur doorstuurt naar de griffie van de SURB en er een kopie van overmaakt aan de directeur (art. 29, §2 en art. 30, §1/1, lid 2 WERV). De directeur hoort vervolgens de veroordeelde, stelt het dossier⁸ samen en brengt zijn advies uit binnen de maand na indiening van de aanvraag (art. 29, §3 en art. 30, §2 WERV).

Grotendeels gemeenschappelijke regels voor het verdere verloop van de procedure

Facultatief advies van het openbaar ministerie (OM). Voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van maximaal drie jaar is het advies van het OM bij de SUR niet verplicht. Het parket formuleert enkel een advies wanneer het dit nuttig acht en voor de gevallen waarvoor het College van procureurs-generaal richtlijnen kan opstellen (art. 33, §1 WERV). In de praktijk bepaalt de COL 06/2022⁹ dat dit advies in vrij veel gevallen alsnog verplicht zal zijn. Als het parket beslist een advies op te stellen, heeft het daarvoor een termijn van tien werkdagen. In alle gevallen waarin de wet geen voorafgaand advies van de directeur voorziet, kan het parket, indien nodig, de justitiehuizen

verzoeken om een beknopt voorlichtingsrapport op te stellen of een maatschappelijke enquête te houden vóór het uitbrengen van zijn advies (art. 33, § 2 WERV).

Beslissing door de SUR. De SUR dient in principe te beslissen binnen één maand na:

- ofwel de ontvangst van het advies van de directeur (indien voorzien);
- ofwel het verstrijken van de termijn van vijftien dagen waarover de veroordeelde in strafopschorting beschikt om zijn dossier in te dienen bij de griffie van de SURB in geval van een aanvraag voor BD of ET;
- ofwel de aanvraag voor VI die is ingediend bij de griffie van de SURB door een veroordeelde aan wie ET werd toegekend terwijl deze in vrijheid was.

De SUR mag in geen geval eerder beslissen dan na ontvangst van of na het verstrijken van de termijn voor het advies van het parket (art. 34, § 1 WERV).

De SUR neemt zijn beslissing normaal gezien op basis van het schriftelijke dossier, maar kan tevens aanvullende informatie vragen, de justitiehuizen belasten met een beknopt voorlichtingsrapport op te stellen of een maatschappelijke enquête te houden over de opvangomgeving, of het noodzakelijk achten een zitting te organiseren. In deze drie gevallen kan de beslistermijn met maximaal één maand worden verlengd (art. 34, § 2, eerste lid WERV).

Het is zelfs mogelijk dat de SUR, nadat hij aanvullende informatie heeft gevraagd of een informatierapport of sociale enquête heeft ontvangen, het nog steeds nodig acht een zitting

⁸ Dit dossier bevat dezelfde stukken als de procedure voor de SURB: een afschrift van de gevangenisfiche, van de vonnissen en arresten, een overzicht van de feiten, een uittreksel uit het strafregister, de datum van toelaatbaarheid tot de gevraagde modaliteit, het verslag van de directeur, eventueel het gemotiveerde advies van een gespecialiseerde dienst (voor zedenfeiten of terrorisme), en het schriftelijke standpunt van de veroordeelde of diens raadsman (art. 29, §3 en art. 31 WERV).

⁹ Gemeenschappelijke omzendbrief COL 06/2022 van de Minister van Justitie, de ministers van de deelstaten en het College van Procureurs-generaal, herziene versie van 9 oktober 2024.

te organiseren. In dat geval kan een tweede verlenging van maximaal één maand bijkomen bovenop de eerste verlenging (art. 34, § 2, vierde lid, WERV).

Net zoals het vonnis van de SURB, moet ook het vonnis van de SUR gemotiveerd zijn en worden uitgesproken in een openbare zitting in aanwezigheid van het OM. Het wordt binnen vierentwintig uur per aangetekende zending aan de veroordeelde meegedeeld en schriftelijk ter kennis gebracht van het OM en de gevangenisdirectie. Het slachtoffer wordt binnen een termijn van vierentwintig uur via de snelste schriftelijke communicatiemethode geïnformeerd over het vonnis en de voorwaarden die in zijn belang zijn opgelegd (art. 46, § 1 WERV).

De SUR moet de gevraagde modaliteit toekennen als aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan (art. 38 WERV). Het vonnis vermeldt de algemene voorwaarden zoals het niet plegen van nieuwe feiten, een vaste verblijfplaats hebben (uitzonderingen voor BD en VILO), en het informeren van het OM bij adreswijziging (art. 39 WERV). De SUR kan ook specifieke voorwaarden opleggen om recidive¹⁰ te voorkomen of de belangen van het slachtoffer te beschermen, zoals verplichtingen tot behandeling of begeleiding voor veroordeelden voor zedenfeiten of terrorisme (art. 40 en 41 WERV). Bij VI moet de rechter bepalen of en hoe de veroordeelde België mag verlaten, met bijzondere motivering voor terrorisme- of extremismezaken (art. 40 WERV).

De procedure verloopt meestal schriftelijk, en de veroordeelde geeft zijn instemming bij kennisgeving van het vonnis.

Bij toekenning van ET of BD bepaalt de SUR ook het concrete programma van de modaliteit (art. 42 WERV). De rechter kan PV rechtstreeks toekennen, maar er is ook een procedure voor latere aanvraag. Bij de procedure in vrijheid is die latere aanvraag vereenvoudigd en is geen advies van

directeur of openbaar ministerie nodig (art. 43 WERV).

De SUR kan (zoals de SURB) uitzonderlijk een andere strafuitvoeringsmodaliteit toekennen dan gevraagd, als dit noodzakelijk is om op korte termijn de gevraagde modaliteit mogelijk te maken (art. 59 WERV).

De SUR motiveert de weigering van een aanvraag voor een modaliteit als minstens één contra-indicatie van artikel 28, § 1 van de WERV aanwezig is, en geeft duidelijk aan over contra-indicatie(s) het gaat. Ontbreekt een duidelijke motivering, dan is de weigering niet wettelijk gerechtvaardigd. Bij weigering mag de veroordeelde geen nieuwe aanvraag indienen voor dezelfde modaliteit vóór de datum die de rechter bepaalt (max. 6 maanden). Deze datum wordt discretionair vastgesteld zonder nadere motivatie.

Als de veroordeelde de procedure in vrijheid volgde, zal hij na de weigering meestal worden opgesloten worden, omdat de schorsing van de straf dan eindigt. Nieuwe aanvragen geven geen recht op een nieuwe schorsing.

Als de modaliteit schriftelijk werd geweigerd, kan de veroordeelde bij een volgende aanvraag voor dezelfde modaliteit verzoeken om gehoord te worden. Dit recht kan niet worden geweigerd (art. 37, § 1 WERV).

De uitvoering en opvolging van de toegekende modaliteit

De procedure voor de uitvoering en opvolging van de modaliteiten is vergelijkbaar met de procedure voor de SURB en wordt hier niet verder toegelicht.

10 De ruimere term «recidive» wordt hier bewust gebruikt, en niet die van het manifest risico voor de fysieke integriteit van derden die men terugvindt in de bepaling met betrekking tot de contra-indicaties.

Een onvoorbereide implementatie van de hervorming in een context van ongeziene overbevolking

De inwerkingtreding van de hervorming van de uitvoering van de vrijheidsstraffen tot en met drie jaar gebeurde onder relatief onvoorbereide omstandigheden. Zo zou een grootschalige opleiding van rechters ten gronde ruimschoots op voorhand wenselijk zijn geweest om hen bewust te maken van de noodzaak om hun straftoemingspraktijken aan te passen. Daarnaast moest er veel materie op het vlak van middelen en organisatie van de strafuitvoering tussen de federale overheid en de gemeenschappen geregeld worden.¹¹

Het feit dat deze hervorming geschiedt in een context van steeds toenemende gevangenisoverbevolking, stemt tot nadenken. Terwijl het aantal gedetineerden zich gedurende een tiental jaren had gestabiliseerd rond de 10.500, waren er in de eerste maanden van 2024 meer dan 12.000 personen opgesloten, en liep dit aantal in 2025 op tot 13.000. Hoewel er nog geen onderzoek is uitgevoerd naar de impact van de hervorming die op 1 september 2022/2023 in werking trad, tonen de cijfers van het gevangeniswezen aan dat het aantal personen dat veroordeeld is tot gevangenisstraffen van maximaal drie jaar en effectief opgesloten is, sterk is toegenomen.

In welke mate was het redelijk om een hervorming door te voeren die zou leiden tot een massale instroom van nieuwe veroordeelden in de gevangenis, zonder eerst te waarborgen dat de gevangenispopulatie tot aanvaardbare niveaus

was teruggebracht en/of dat deze veroordeelden hun straf effectief in de aangekondigde detentiehuizen zouden kunnen uitzitten?

De snelle en enorme aangroei van de gevangenispopulatie na de hervorming, leidde tot een situatie die al snel onhoudbaar bleek. De hervormingen werden dan ook de facto omzeild door een aantal dringende noodmaatregelen van de minister van Justitie en de gevangenisadministratie, zoals verlengde penitentiaire verloven (VPV) (vanaf 1 maart 2024)¹² of het tijdelijk opschorten van de uitvoering van bepaalde straffen, tot en met 5 jaar (vanaf 28 oktober 2024), en dan tot en met 3 jaar (vanaf februari 2025)¹³. Door deze maatregelen werd een hele groep veroordeelden, waaronder veroordeelden met straffen tot drie jaar, zonder tussenkomst van de SUR automatisch vrijgelaten.

Deze abrupte vrijlatingen, zonder voorbereiding of sociaal vangnet, droegen bij tot de ondoorzichtigheid van het strafuitvoeringssysteem en de demotivatie van de actoren die het moeten toepassen. Daarnaast verwijst ook de illustratie op de cover van dit tijdschrift: de gevangenis, afgebeeld als een machine die volledig oververhit is geraakt, wordt oncontroleerbaar en spuwt, in totale chaos, groepen gevangenen uit die op de grond neerstorten.”

Gezien de verergering van de overbevolking in de gevangenissen en de talrijke moeilijkheden en controverses die het WERV-regime, zoals het in 2022/23 werd ingevoerd voor straffen tot drie jaar, heeft doen ontstaan, heeft de regering via een noodwet de uitvoering van de straffen tot en

11 Het zijn immers de justitiehuisen op niveau van de Gemeenschappen die bevoegd voor de opvolging van veroordeelden buiten de gevangenis (incl. ET, bijvoorbeeld).

12 In de loop van 2024 (instructies van 6 maart 2024, 29 maart, 24 mei, 13 september en 25 oktober 2024) werden er verschillende vormen van verlengde gevangenisverlof (VPV) ingevoerd. Zie hiervoor de beschrijving in de bijdrage van De Busscher en Borm in dit nummer van Fatik.

13 Deze maatregel, opgevat als een tijdelijke noodoplossing om de druk op de gevangenissen te verlichten, werd toegepast tot 31 juli 2025 voor personen die op het moment van hun veroordeling niet in voorlopige hechtenis verbleven, waarbij meerdere categorieën veroordeelden uitdrukkelijk uitgesloten waren: veroordeelden voor terroristische feiten, zedenfeiten, intrafamiliaal geweld, of andere "ernstige feiten met gebruik van geweld" (moord, slagen met arbeidsongeschiktheid, zware diefstallen met geweld, enz.). De minister van Justitie heeft de instructie gegeven om de uitvoering van de nog hangende straffen te spreiden tot april 2027, zodat niet alle opgeschorte straffen tegelijkertijd zoen worden uitgevoerd.

met drie jaar opnieuw gewijzigd.¹⁴ Aanvankelijk beoogde de hervorming om de rol van de SUR af te schaffen en de bevoegdheid voor straffen tot drie jaar opnieuw exclusief toe te kennen aan de uitvoerende macht. De Raad van State heeft dit echter niet toegestaan, waardoor de rol van de SUR blijft behouden, zij het met ingeperkte bevoegdheden. De hervorming voorziet bovendien in de (uitdovende) afschaffing van de VPV's. De noodwet voorziet dat het huidige wettelijke regime dat van toepassing is op veroordeelden tot vrijheidsstraffen tot drie jaar voor een periode van vijf jaar (tot 1 juni 2030) wordt opgeschort, en in de tussentijd wordt vervangen door een tijdelijk regime. Binnen dit tijdelijke regime blijft de SUR de belangrijkste modaliteiten toekennen, maar zijn de beslissingscriteria en de te volgen procedure gewijzigd. Zo worden de contra-indicaties die moeten worden gecontroleerd vóór het toekennen van een uitvoeringsmaatregel beperkt tot het feit dat de veroordeelde een verblijfplaats heeft en geen "direct waarneembaar risico voor de lichamelijke integriteit van derden" vormt waarop bijzondere voorwaarden geen afdoend antwoord kunnen bieden (nieuw art. 98/13 WERV).

Het gaat ook gepaard met een aangepaste procedure, gekenmerkt door onder andere de volgende wijzigingen:

- de procedure van aanvraag van modaliteiten "in vrijheid" verdwijnt en wordt vervangen door een algemene schorsing van de strafuitvoering, telkens wanneer de directeur een voorstel doet voor toekenning van ET of VI en de veroordeelde al voldoet aan de tijdsvoorwaarden voor deze maatregelen (nieuw art. 98/17 WERV);
- de directeur hoort de veroordeelde en formuleert steeds een advies (nieuw art. 98/16 WERV), waarbij hij zich moet beperken tot de reeds beschikbare informatie in

het dossier, behalve voor veroordeelden wegens huiselijk geweld, waarvoor hij voorafgaand aan een voorstel voor ET of VI een extern sociaal onderzoek moet aanvragen (nieuw art. 98/14, § 2, en 98/15, § 3 WERV);

- de SUR houdt geen zittingen meer en moet oordelen op basis van de in het dossier aanwezige informatie en documenten. Bij een verzoek tot VI kan de SUR wel bijkomende informatie opvragen over de opvangomgeving (inclusief via een beknopt informatierapport of sociaal onderzoek), maar enkel voor bepaalde ernstige misdrijven (nieuw art. 98/19, § 2, WERV);
- bij weigering van toekenning van de gevraagde modaliteit wordt de maximale termijn die de SUR vaststelt waarbinnen een veroordeelde een nieuw verzoek kan indienen, teruggebracht tot twee maanden (nieuw art. 98/25 WERV).

Net als het eerste ontwerp van wet voorziet de uiteindelijk ingediende tekst in het parlement ook in het herinvoeren, tot 31 december 2026, van een maatregel voor vervroegde invrijheidstelling wegens overbevolking, die het voor de meeste veroordeelden tot maximaal tien jaar mogelijk moet maken om vanaf zes maanden voor het einde van hun straf te worden vrijgelaten (nieuw art. 98/28 WERV).

Overzicht van dit nummer

Dit themanummer biedt een rijk aantal bijdragen die specifiek ingaan op deze recente ontwikkelingen in de strafuitvoering. De eerste bijdragen zijn geactualiseerde versies van recente onderzoeken over de uitvoering van straffen onder de drie jaar die werden gepresenteerd op het colloquium 'Hervormingen en innovaties in het penitentiaire landschap' van 25 november 2024 te Brussel. Dit colloquium was het resultaat van

¹⁴ Wet van 18 juli 2025 houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft, BS 4 augustus 2025.

onderzoek in de schoot van het *FWO Network for Comparative Research on Innovative Detention Policies and Practices*, een onderzoeksnetwerk van academici die werken rond het gevangeniswezen in België, Nederland en Noorwegen.¹⁵ Dit colloquium bood een zeldzame gelegenheid voor het samenbrengen, rond één tafel, van actoren die weliswaar aanverwante segmenten van het strafproces behandelen, maar zelden de kans krijgen om met elkaar in dialoog te treden. De uitwisselingen tijdens het colloquium zetten het soms aanzienlijke gebrek aan kennis over het strafuitvoeringsrecht bij de verschillende actoren van de strafrechtssketen meermaals in de kijker.

De eerste bijdrage in dit themanummer betreft een analyse van cijfergegevens over de hervorming, opgesteld door twee data-analisten van de dienst Research & Development van de het Directoraat-Generaal Penitentiare Inrichtingen (DG EPI), Xavier De Busscher en Dominique Miguel Borm.

De bijdrage van Olivia Nederlandt, An-Sofie Vanhouche en Lars Breuls betreft een bevraging van rechters ten gronde door middel van vragenlijsten en focusgroepen over hun kennis van de hervorming, hun mate van voorbereiding op de hervorming en eventuele aanpassingen in hun besluitvorming. Deze bijdrage kadert in een groter onderzoek naar de hervorming van de uitvoering van de straffen t.e.m. drie jaar. De tweede pijler van dat onderzoek, nl. de analyse van de eerste beslissingspraktijken van de SUR in het kader van deze hervorming, verschijnt in het volgende nummer van *Fatik*.

Tot slot bieden Els Dumortier en Stefaan Pleysier in dit nummer een grondig onderzoek naar het gebruik van ET bij minderjarige verdachten en

daders, vanaf de invoering van de maatregel in het jeugddelinquentiedecreet tot de recentere proefprojecten in Vlaanderen.

Bibliografie

Beernaert, M.-A. (2025). Le nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans : chronique d'une catastrophe annoncée. In O. Nederlandt & M.-A. Beernaert, *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans ? Réformer en temps de surpopulation carcérale ?* (pp. 33-79). Larcier.

Beernaert, M.-A., Nederlandt, O. (2025). Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale ; l'illusion de la réforme ? *Journal des tribunaux*, 144(33), 569-577.

Beyens, K., Francoise, C., & Scheirs, V. (2010). Les juges belges face à l'(in)exécution des peines. *Déviance et Société*, 34(3), 401-424.

Beyens, K., & Scheirs, V. (2009). *Geruchten, frustraties en verdeeldheid. Belgische strafrechters over de strafuitvoering. Proces. Tijdschrift voor strafrechtspleging*, 88, 76-93.

Claes, L., & Nederlandt, O. (2022). Veroordeeld tot een vrijheidsstraf van drie jaar of minder. Wat zal er met mij gebeuren? *Fatik*, 176, 5-10.

Kaminski, D. (2015). *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*. Erès.

Maes, E. (2022). De lange 'weg naar Echternach' nog steeds niet afgelegd... Over de strafuitvoering bij veroordeelden tot een 'korte' vrijheidsstraf, 15 jaar na datum. *Fatik*, 173, 19-27.

15 In de context van de hervorming betreffende de strafuitvoering van gevangenisstraffen tot en met drie jaar werd een onderzoeksteam samengesteld om de hervorming in de praktijk te bestuderen. Dit team was samengesteld uit leden van het FWO-netwerk (Olivia Nederlandt (UCLouvain Saint-Louis Bruxelles), An-Sofie Vanhouche (VUB), Lars Breuls (VUB) en toenmalig wetenschappelijk coördinator van het netwerk met de steun van Ione Geerts (VUB)) en gespecialiseerde onderzoekers (Kristel Beyens (VUB), Marie-Aude Beernaert (UCLouvain) en Eric Maes (INCC)). Later sloot ook Amaury Verhoustraeten, magistraat bij het parket van Brussel en assistent aan de UCLouvain Saint-Louis – Brussel, zich bij het onderzoek aan. Het onderzoek werd volledig met eigen middelen uitgevoerd. Voor het tweede luik werkten ook twee masterstudenten rechten mee aan het onderzoek: Apolline Bourlée en Oriane Goosse (tweede masterjaar). De methodologie, de ervaren moeilijkheden op het vlak van het verkrijgen van toestemmingen, de resultaten van beide onderzoeksassen en de aanbevelingen van het onderzoek zijn te raadplegen in Nederlandt en Beernaert (2025).

Nederlandt, O. (2022). 15 jaar strafuitvoeringsrechtbanken: teenagers under control ? *Fatik*, 173, 4-18.

Nederlandt, O. (2024). La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. I. Émergence et consécration de la volonté de judiciariser l'exécution des peines privatives de liberté (1830-2006). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2024, 19-20, n°2604-2605.

Nederlandt, O. (2024). La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. II. Un processus politique et législatif marqué par la controverse et l'ambiguïté (2006-2024). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2024, 21-22, n°2606-2607.
Nederlandt, O., & Beernaert, M.-A. (2025). *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans ? Réformer en temps de surpopulation carcérale ?* Larcier.

Vanhamme, F. (2009). *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*. Bruylant.