

JUSTICE
JUSTITIE



SÉCURITÉ
VEILIGHEID

SEPTEMBER 2016 | #07 |

HET NET EN HET NETWERK WERKOMGEVINGEN VAN PENITENTIAIRE DIRECTIETEAMS.

Christophe Dubois
Vertaling door Ben Winant.

Gelet op het grote aantal studies die sinds meer dan twintig jaar de werking van de penitentiaire instellingen en het gevangenisbeleid beschrijven en analyseren, lijken drie vragen tot nu toe weinig wetenschappelijke belangstelling te hebben gewekt: wie staat aan het hoofd van de penitentiaire instellingen? Waarin bestaat het werk van de directieteams? Wat is de positie van de leden van de directieteams in de organisatie en het beleid van het gevangeniswezen in België? Dit artikel verstrekt enkele antwoorden op die vragen, schetst de werkomgeving waarin de directieteams van de penitentiaire instellingen moeten functioneren en onderstreept de noodzaak om, samen met de hoofdbetrokkenen, op beleidsniveau een professionaliseringstraject uit te stippelen voor de functie die ze uitoefenen.



Christophe DUBOIS is doctor in de sociologie aan het Institut d'Etudes Politiques de Paris en de ULg (2009), waar hij sedert een tiental jaar de gerechtelijke organisaties en het justitieel beleid in het algemeen en de penitentiaire instellingen en het gevangenisbeleid in het bijzonder bestudeert. Zijn huidig onderzoek gaat onder meer over de discoursen en praktijken voor bemiddeling op school en in het ziekenhuis, de toepassing van de straffen en het gezondheidsbeleid in detentie.

Recente publicatie:

DUBOIS C., VRANCKEN D., 2015 « Restorative detention or « work on self » ? Two accounts of a Belgian prison policy », *Ethnography*, 16, 2, pp. 187-206.



Hoewel een groot aantal Franstalige studies al meer dan twintig jaar het werk van de cipers, de individuele zorgverleners en onderwijscoördinatoren in het gevangenis milieu, de gevangenisgriffies, de gevangensaalmoezeniers, maar ook van de probatiediensten hebben beschreven en geanalyseerd¹, is er vanuit de wetenschappelijke wereld minder belangstelling voor de activiteiten van de gevangenisdirecteurs², met uitzondering van het werk van Gérard De Coninck en Guy Lemire (2011) en de recentere werken van Philippe Kennes en Rudy Van De Voorde (2015). In de Angelsaksische wereld wordt evenwel meer aandacht geschonken aan de managementstijlen in de gevangenissen (Barak-Glantz 1981; Dilulio 1987) en de gevolgen van de invoering van het nieuwe overheidsmanagement (Liebling 2004; Boin et al. 2006) voor het beroep van gevangenisdirecteur (Bryans 2007).

Naast die matige interesse is het postulaat van het determinisme kenmerkend voor een groot aantal studies die een penitentiaire instelling voorstellen als gedoemd tot de constante “(re)productie van de functionele homologie [...] en bijgevolg de onvermijdelijke herhaling van haar ‘falen’ (Chantraine 2004)”. Ondanks het onmiskenbare belang van het beveiligingsbeleid en risico-assessment tijdens de detentie (Sparks et al. 1996) komt het werk van de directieteams echter weinig aan bod in de literatuur. Hoe zijn die teams samengesteld? Welke taken voeren hun leden uit? Wat is hun positie binnen de organisatie en het beleid van het Belgische gevangeniswezen?

Deze drie vragen vormen de structuur van dit artikel. Om ze te beantwoorden, baseer ik me op een onderzoek dat tussen 2012 en 2015 werd uitgevoerd in België³. Er werden veertig semi-gestructureerde interviews afgenomen, onder meer bij dertig leden van de directieteams van vijf Franstalige instellingen, zes kaderleden van het centraal bestuur en vier directeurs die minder dan tien jaar gepensioneerd zijn. Het empirisch materiaal bestaat hoofdzakelijk uit hetgeen de directeurs over hun functie meedelen en waarin een rationele perceptie tot uiting komt die naargelang de werkomgeving van de bestudeerde actoren dient te worden geïnterpreteerd. Het discours van de directeurs biedt bijgevolg een heuristische benadering en geeft een beeld van hun praktijken en interacties. Dit empirisch materiaal wordt aangevuld door enerzijds allerhande notities, gemaakt tijdens de acht dagen waarin het werk van de vier directeurs werd geobserveerd en anderzijds diverse officiële documenten (wetteksten, uitvoerings- en gerechtelijke besluiten, persknipsels, managementplannen, enz.) De praktijken en interacties van de directeurs, samengesteld na de gesprekken en waarnemingen, vormen het basismateriaal van deze bijdrage.

¹ Zie onder meer de werken van Chauvenet et al. (1994), Milly (2001), Salle en Moreau de Bellaing (2010), Becci (2011) en Larminat (2014).

² Als men verwijst naar artikel 2, 13^o, van de basiswet van 12 januari 2005, is de gevangenisdirecteur de “ambtenaar die belast is met het lokaal bestuur van een gevangenis of een afdeling ervan”. De term “directeur” wordt in deze bijdrage, zoals in het gevangenisjargon, evenwel gebruikt voor elk lid van de lokale directieteams, ongeacht het hiërarchische niveau (inrichtingshoofd, adjunct-directeur of junior-directeur) en hun bevoegdheid(heden) (beheer van het regime van de gedetineerden, van het personeel, van de griffie, van de boekhouding, van de psychosociale dienst, enz.).

³ Deze bijdrage voort uit een onderzoek dat steun kreeg van de Fonds Spéciaux de la Recherche de l’Université de Liège (FSR) en het IUAP-programma ‘Justitie & Samenleving’ (Belpo – <http://www.bejust.be>). Het onderzoek handelt over de moderniseringsprocessen van het penitentiair beleid en het gerechtelijk systeem.



JONGE, VROUWELIJKE EN POLYVALENTE DIRECTIETEAMS

Stakingen van cipers, rellen, ontsnappingen, gevangenen die zelfmoord plegen, bouw van gevangenissen en verloederding van andere gevangenissen: de gevangenissen komen vaak in het nieuws en laten niemand onverschillig (Mincke en Pitseys, 2015). Weinig burgers hebben echter een idee van de omvang van het werk dat ongeveer 9.000 bedienden (medisch, psychosociaal, technisch en administratief personeel en meer dan 7.000 cipers) dagelijks leveren in de 35 Belgische instellingen, waar bijna 11.500 gedetineerden opgesloten zijn. Nog minder burgers hebben een idee van de uitdaging die de 193 leden van de lokale directieteams⁴ constant moeten aangaan om de goede werking van de gevangenis waarvoor ze verantwoordelijk zijn, te garanderen.

Volgens het cliché is een gevangenisdirecteur een man met een grijzende baard die met gezag en charisma “zijn” instelling bestuurt, maar de realiteit is anders en wel om drie redenen. Ten eerste bestaan de directeurs uit jonge teams die meestal samengesteld zijn uit twee tot twaalf ambtenaren die gemiddeld 42 jaar oud zijn en overwegend tot het vrouwelijk geslacht behoren (127 vrouwen tegenover 66 mannen, zijnde 65,8%). Vervolgens kan men na de bevindingen van diverse auteurs (Chauvenet et al. 1994; Sparks et al. 1996; De Coninck en Lemire 2011) het gezag van die instellingshoofden relativeren, omdat ze vaak willekeur moeten tolereren van hun personeel dat incoherente reglementen moet toepassen⁵. Tot slot voeren alle ambtenaren die op het terrein “directeur” worden genoemd, een aantal taken uit waarvoor geen enkele specifieke opleiding wordt georganiseerd⁶, ondanks de grote wijzigingen die hun beroep tijdens de afgelopen twintig jaar heeft ondergaan, zoals we verder zullen zien.

Binnen die directieteams zou men op het eerste gezicht een onderscheid kunnen maken tussen de inrichtingshoofden en de adjunct-directeurs. De mate van verantwoordelijkheid en de omvang van de officiële bevoegdheden van deze laatsten verschillen echter volgens de grootte van de gevangenis – dus van de gevangenisbevolking en van het directieteam – zoals wordt aangetoond door de directieteams van twee zeer verschillende instellingen: Alfa en Omega⁷. De eerste instelling telt twaalf directeurs, 640 cipers en ongeveer 1030 gevangenen die verdeeld zijn over het strafhuis (290), het arresthuis (560), de psychiatrische afdeling (40), de beperkte detentie (60) en de “vrouwenvleugel” (80); de tweede instelling telt drie directeurs, 105 cipers en 140 gevangenen (hoofdzakelijk veroordeelden).

Het directieteam van gevangenis Alfa bestaat uit vier directeurs en acht directrices die gemiddeld 39 jaar oud zijn. Zeven onder hen zijn criminoloog en vijf directrices hebben een diploma humane en sociale wetenschappen (een antropologe, een maatschappelijk assistente, drie psychologen). Het inrichtingshoofd is voorzitter van het basisoverlegcomité (BOC). Zoals blijkt uit het organogram (cf. figuur 1), wordt hij bij-

⁴ Deze en de volgende cijfers werden meegedeeld door de personeelsdienst van het centraal bestuur in juni 2015.

⁵ Op dit punt wordt teruggekomen in de volgende afdeling.

⁶ Van de 30 geïnterviewde directeurs hadden er 24 een universitair diploma – meestal in criminologie, soms ook in humane en sociale wetenschappen – en zijn er 6 geslaagd voor verschillende examens van het openbaar ambt, toen ze nog cipier of bediende waren (onder meer in de gevangenisgriffie).

⁷ De samenstelling van de directieteams van de twee instellingen wordt hier als voorbeeld voorgesteld en is niet bedoeld om te vergelijken of representatief te zijn. Bovendien dienen de benamingen Alfa en Omega niet zo zeer om de instellingen in kwestie anoniem te maken, maar om te onderstrepen dat de voorgestelde beschrijving overeenkomt met verschillende periodes, die tussen 2012 en 2015 liggen. Sindsdien is het aantal leden van de directieteams geëvolueerd.



gestaan door een personeelsdirecteur, twee beheersdirecteurs en een directrice die verantwoordelijk is voor het regime van de gedetineerden, namelijk de dossiers van de gedetineerden die beheerd worden door de zeven bij het straf- en arresthuis aangestelde directeurs. Elk van hen beheert ongeveer 130 “gevangendossiers” en heeft tegelijk andere verantwoordelijkheden: coördinatie van de griffie, de psychosociale dienst (PSD), de opleidingen, de werkplaatsen, de vergaderingen van de kaderleden (hoofdcipiers), de polikliniek, de veiligheid, enz. Tot slot zijn ze met tien om de beurt van wacht.

Elke dag zijn er twee “stafvergaderingen”. De eerste heeft plaats van 8.30 uur tot 9.30 uur. Men bezorgt de post over de “gedetineerdendossiers” en de verschillende aangelegenheden men verspreidt informatie afkomstig van de verschillende gevangenschuizen, voorts worden de markante feiten van de vorige dag gerapporteerd, de activiteiten worden gepland, enz. De tweede vergadering heeft plaats tussen 13.00 uur en 13.30 uur en wordt bijgewoond door de acht directeurs die betrokken zijn bij beheer van het gevangenisregime. Ze bespreken de situatie van de “nieuwkomers” en de “gevangenisverlaters” en behandelen vervolgens “gevoelige” dossiers waarover adviezen moeten worden uitgebracht: verandering van cel, plaatsing in de psychiatrische afdeling, aanvraag om penitentiair verlof, om elektronisch toezicht, om overplaatsing, enz. “We overlopen samen individuele situaties”, preciseert een van hen. In dat verband wordt almaar meer aandacht geschonken aan de schriftelijke motiveringen die de tuchtsancties verantwoorden.

Het organogram wijst op een sterke verticale en horizontale verdeling van het werk, maar de realiteit is genuanceerder. 's Nachts en in het weekend zijn de directeurs van wacht helemaal alleen verantwoordelijk voor de verschillende huizen, de interacties met de politie en de autoriteiten, de sociale dialoog, het beheer van het absentisme en allerhande dringende situaties. Het inrichtingshoofd bepaalt de organisatie en regelt het regime in nauwe samenwerking met de twee adjunct-directeurs die daar verantwoordelijk voor zijn, maar elk lid van het team heeft zijn eigen verantwoordelijkheden. Zoals een adjunct erop wijst, “staat bij elke beslissing de verantwoordelijkheid van het inrichtingshoofd altijd op het spel. Maar hier geeft hij ons carte blanche”. De verdeling van de taken wordt ongeveer om de twee jaar hernieuwd volgens de wijzigingen in het team, zodat eenieder de kans krijgt om zijn competenties in verschillende, maar interafhankelijke aangelegenheden te ontwikkelen.

In Omega beheert het “waarnemend” inrichtingshoofd (een psychologe) de werkplaatsen, de infrastructuur en de boekhouding (logistiek, vergoedingen van de gedetineerden, projecten en investeringen, de regeling van de gevangenisarbeid). Ze leidt eveneens de vergaderingen met de externe interveniënten, past het tuchtstelsel van het personeel toe en is functioneel verantwoordelijk voor haar twee adjuncten (cf. figuur 2). De drie vrouwen zijn respectievelijk 46, 36 en 33 jaar oud en hebben minder dan vijf jaar anciënniteit in de functie. Ze zorgen voor een billijke onderlinge verdeling van het beheer van de 140 “gedetineerdendossiers”. De ene superviseert de observatie van de “nieuwkomers”, de griffie en de activiteiten van het herstelrecht. De andere zorgt voor de follow-up van het operationeel plan en is functioneel verantwoordelijk voor de PSD (psychosociale dienst). Tot slot verdelen de drie directrices de wachtbeurten (een week op drie) onder elkaar en komen ze dagelijks samen tussen 8.30 uur en 9.30 uur om informatie



uit te wisselen en bepaalde “gevoelige” dossiers van gedetineerden te bespreken, zoals de verschijning voor de SURB (strafuitvoeringsrecht-bank) van gedetineerden die veroordeeld zijn wegens zedenfeiten.

De instellingen Alfa en Omega zijn een concreet voorbeeld van het belang van de grootte van de instelling. Hoe kleiner de instelling, hoe meer polyvalentie van de directeurs wordt gevraagd, want de verschillende taken en wachtbeurten komen neer op een kleiner team⁸. Daarom wordt de term “directeur” in dit artikel gebruikt voor de personen die actief zijn in de directieteams, ongeacht het verschil in klassen en bevoegdheden, want die verschillen van de ene gevangenis tot de andere. Bovendien zijn de twee instellingen een voorbeeld van bepaalde gevolgen van het (in 1999 goedgekeurde) administratief hervormingsplan Copernicus, dat voorrang geeft aan interne mobiliteit boven externe rekrutering. Dat plan heeft er aldus voor gezorgd dat verschillende consultants inzake herstelrecht en verschillende leden van de PSD – vaak vrouwen (Dubois 2012) – de directieteams hebben versterkt. De pensioneringen (meestal mannen) en interne rekruteringen (meestal vrouwen) resulteerden geleidelijk in een omkering van “de piramide van de graden”. In de gevangenissen, organisaties die overwegend mannelijk blijven (Britton 2003), zijn de vrouwen immers goed voor slechts 36% van de cipers, maar voor 66% van het directiepersoneel. Die vaststelling wijst op een onderscheid tussen de administratieve taken (in de bureaus) en bewakingstaken (met de gedetineerden) dat door een hoofdciper als volgt worden geformuleerd: “de mannen op de niveaus, de vrouwen in de bureaus”.

VERSHUIVING VAN DE COREBUSINESS

Zoals verschillende auteurs (Chauvenet et al. 1994; Sparks et al. 1996; Dubois 2007) benadrukken, dient de bureaucratische structuur van de gevangenissen om het onvoorspelbare gedrag van de gedetineerden op te vangen, met andere woorden, om de veiligheid te waarborgen. De Basiswet van 12 januari 2005 (art. 2, 8° tot 10°) preciseert aldus dat veiligheid niet enkel bestaat uit het beschermen van de samenleving door individuen die de wet hebben overtreden, te neutraliseren (externe veiligheid), maar ook uit het handhaven van de orde binnen de muren (interne veiligheid). Anders gezegd, de directeur en bijgevolg de cipers moeten ontsnappingen, rellen en anarchie tijdens de detentie voorkomen. Om dat te bereiken, is de regelgeving hun belangrijkste instrument. Deze bestaat hoofdzakelijk uit de Basiswet van 2005 of verder uit het algemeen reglement van de strafinrichtingen (Koninklijk Besluit van 21 mei 1965) wanneer bepaalde bepalingen van de Basiswet nog niet in werking zijn getreden, alsook uit de dienstnota’s of nog het huishoudelijk reglement.

De wet van 2005 (art. 9, § 2) preciseert eveneens dat “de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gericht wordt op het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn reïntegratie in de vrije samenleving”. Hoewel die drievoudige doelstelling (herstel, rehabilitatie en reïntegratie) vaak vermeld wordt in het discours, blijft ze in de praktijk “residueel en utopisch” (Chauvenet et al. 1994, 35-48). In de gevangenis primeert de veiligheidsfunctie dus op de reïntegratiefunctie. Bijgevolg is het pas mogelijk om te werken aan de reïntegratie als de veiligheidsvereisten worden nagekomen. Bovendien zijn

⁸ Er zij ook op gewezen dat hoe groter de instelling, hoe meer men een specialisatie in personeelsbeheer vaststelt wegens het grote werkvolume dat met die functie gepaard gaat.



de directeurs verantwoordelijk voor de toepassing van de regelgeving, maar kunnen ze de toepassing ervan noch rechtstreeks noch volledig controleren. In de eerste plaats wegens “tijdsgebrek” (hierop komen we terug in paragraaf 3) en vervolgens wegens de afstand: hun kantoren liggen vaak honderden meters verwijderd van de cellen. Voor informatie zijn ze bijgevolg aangewezen op de hoofdcipters. De vertrouwensrelatie met die laatste is trouwens des te brozer, daar ze niet volledig open zijn over hun praktijken om hun manoeuvreerruimte tegenover de directeurs en hun achterban te vergroten (Dubois, 2007). Onzekerheid en onvoorspelbaarheid kenmerken dus wat de directeurs hun corebusiness noemen: het detentiebeheer.

Het detentiebeheer omvat verschillende taken: tuchtverslagen, bezoeken aan de gedetineerden die gestraft zijn en in een isoleercel zijn geplaatst, ondertekening van verschillende documenten (gevangenisbriefjes, bevelen tot persoonlijke verschijning, beslissingen van de raadkamer, enz.), antwoorden op de talrijke brieven van gedetineerden en advocaten, controle van de bezoekerslijsten, redactie en verzending van adviezen voor de Directie Detentiebeheer (DDB)⁹ en de Strafvuivoeingsrechtbank (SURB)¹⁰. Die taken vereisen een goede kennis van de gedetineerden en vooral van de wetten betreffende het gevangeniswezen van 12 januari 2005 en 17 mei 2006, van de regels betreffende de motivering van bestuurshandelingen, van het strafrecht, van de strafrechtprocedures, van de wet tot bescherming van de maatschappij, enz.

De coördinatie van de pedagogische activiteiten (de lessen), de beroepsopleidingen en het werk van de gedetineerden (huishoudelijke arbeid en beheer van de werkplaatsen) alsook de opvang van dringende situaties (ontsnappingspogingen, zelfmoorden, rellen enz.) maken eveneens deel uit van het detentiebeheer. De kennis van de gedetineerden, van het personeel (dat in permanent contact met de gedetineerden staat) en van de instelling (de lokale organisatiecultuur) net als de meer technische kennis van de regels (het strafwetboek, de dienstnota's, de tuchtprocedures) vormden lange tijd de specifieke knowhow van de directeurs die ze mettertijd hadden opgebouwd. Die knowhow en de toepassing ervan zijn toegespitst op de detentie van personen en vergen tijd.

In de laatste twintig jaar zijn de beroepseisen evenwel geëvolueerd. De directeurs oefenen nog altijd het officiële gezag over hun instelling uit en blijven een zeer symbolische functie uitoefenen (om er een idee van te krijgen, volstaat het zowel bij de cipters als bij de gedetineerden te polsen naar de als het ware onbepaalde “macht” die ze toeschrijven aan de directeur), maar hun takenpakket evolueert. Dat blijkt uit de vier categorieën taken (personeelsbeheer, logistiek, budgettering en organisatiestrategie) die wijzen op een verschuiving van hun corebusiness en op een trend naar specialisatie.

Ten eerste omvat het personeelsbeheer de controle op de toepassing van de regels en de wet door de verschillende personeelsleden. De evaluatie, de toekenning van verlofdagen en opleidingen die door de personeelsleden worden aangevraagd, behoren eveneens tot de taken van de direc-

⁹ De toekenning van de maatregelen inzake halve vrijheid, elektronisch toezicht of voorlopige invrijheidsstelling voor veroordeelden tot straffen van minder dan drie jaar wordt behandeld door een dienst van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, de DDB.

¹⁰ De verzoeken om voorwaardelijke invrijheidsstelling, voorlopige invrijheidsstelling met het oog op de verwijdering, de beperkte detentie en het elektronisch toezicht voor veroordeelden tot straffen van meer dan drie jaar worden behandeld door de SURB's.



teurs, net als het sociaal overleg. Het gaat om een zware taak, zoals blijkt uit de frequente stakingen van cipers die kunnen terugvallen op sterke vakbonden (Gracos 2013). Ze vormen een constante bedreiging. Wat het ziekteverzuim van het personeel betreft, gaat het om een wederkerend en acuut probleem, aangezien het gemiddelde percentage ongeveer 10% bedroeg in 2012 en meer dan 20% in bepaalde instellingen¹¹.

Ten tweede is het beheer van de gebouwen een taak die nooit af is en die sommige directeurs als “sisyfusarbeid” beschouwen. Nood breekt wet en staat in de weg van een proactieve visie op de renovaties die nodig zijn in gebouwen waarvan de veroudering gelijke tred houdt met de toename van de overbevolking, de rellen en de stakingen. Wat de budgetten betreft, moeten de instellingen werken met almaar minder begrotingsmiddelen. De directeurs kunnen bijgevolg niet alle wettelijke voorschriften naleven. Veel gedetineerden beschikken niet over het levensminimum (ondergoed, hygiënekit...), verschillende keukens voldoen niet aan de normen van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), veel bewakingscamera's zijn defect, de door de brandweer opgelegde veiligheidsnormen worden niet systematisch in acht genomen, enz. De directeurs hebben gedetailleerde en gemotiveerde dossiers ingediend bij de Regie der Gebouwen van de Staat om werken te laten uitvoeren.

Vervolgens is boekhouding een noodzakelijke vaardigheid geworden, die de directeurs echter zelden onder de knie hebben, aangezien ze geen enkele opleiding kregen voordat ze in dienst traden. Ze moeten er echter op toezien dat de boekhoudkundige normen worden nageleefd en dat de ontvangsten en uitgaven in de verschillende boekhoudkundige posten worden geboekt: de dagelijkse uitgaven, de investeringsuitgaven, de rekeningen van gedetineerden en de rekeningen in verband met hun werk. Ze controleren de procedures voor offerteoproepen, controleren en ondertekenen de bestelbonnen, de facturen en de betalingen. Ze maken een jaarlijkse begroting op die ze voorstellen en verdedigen bij het centraal bestuur.

Tot slot neemt het “*strategisch*” beheer van de organisatie van de verschillende diensten van de instelling almaar meer werktijd in beslag. De directeurs moeten niet alleen adviseren, coachen en hun jonge collega's en medewerkers begeleiden en hun technieken om vergaderingen te leiden bijschaven en beheersen, maar sinds 2008 moeten ze om de twee jaar een operationeel plan uitwerken (Kennens en Van De Voorde 2015). Het gaat om een uiteenzetting van hun prioritaire doelstellingen voor de komende twee jaar en van de projecten die daaraan vorm zullen geven. Daartoe moeten ze nieuwe tools gebruiken, zoals de evaluatiecycli, de *Key Performance Indicators*, de *Balanced Scoreboard* (in 2010 ingevoerd in 16 gevangenissen), de *SWOT*-analyses (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) en de zelfevaluaties *CAF* (*Common Assessment Framework*). Bovendien wordt het beheer van de publiek-private partnerschappen in de drie recentste gevangenissen (Beveren, Marche-en-Famenne en Leuze-en-Hainaut) een nieuw kennis- en competentiedomein dat van de directieteams wordt verwacht.

Zoals men ziet, ondergaat het beroep van directeur vandaag grote veranderingen: toegenomen bureaucrativering van het administratief beheer van de detentie in almaar grotere instellingen en achteruitgang van het



geïndividualiseerde beheer van de detentie; toename van de macht van het bewakingspersoneel dat almaar sterkere banden met de vakbonden heeft (Royen, 2011); toename van de aanvragen om renovaties in verloederde gevangenissen die onderworpen worden aan een steeds groter aantal normen; gebruik van boekhoudkundige instrumenten en “goed organisatorisch bestuur” op basis van rationeel management. Het profiel van de directeurs is weliswaar geëvolueerd, maar dat geldt ook voor hun praktijken, aangezien het detentiebeheer intussen niet meer centraal staat, maar een min of meer klein deel van hun dagelijkse taken uitmaakt. Er zij tot slot op gewezen dat de omvang en de aard van die taken verschillen volgens het type instelling, aangezien de grootte van de directiestaf een grote invloed heeft op de taakverdeling tussen de directeurs.

INTERMEDIAIRE ACTOREN IN EEN NET EN NETWERKEN

Zoals vele ambtenaren (Jeannot 2008) werken de leden van de directieteams almaar meer. Die vaststelling gaat nog meer op voor de kleine directieteams waarvan meer polyvalentie wordt geëist. Niet omdat de hoofdbetrokkenen regelmatig klagen over tijdsgebrek, maar omdat ze steeds meer tijd besteden aan onder meer coördinatietaken (intra- en interorganisatorisch) en rapportering (administratie, management en gerechtelijke procedures). De tijd die wordt besteed aan die taken en aan het gebruik van beheersinstrumenten – die altijd worden ingevoerd met het oog op “efficiëntie” en “doelmatigheid” – belet dat de vooropgezette doelstellingen van de gevangenis worden gehaald, zoals de individualisering van de straf, de preventie van de desocialiserende gevolgen van de opsluiting en de preventie van ordeverstoring tijdens de detentie.

Sinds een vijftiental jaar constateert men dus een uitbreiding van de politiek-administratieve controlemechanismen die gebaseerd zijn op een tweevoudige rationalisering: enerzijds een juridische en anderzijds in het kader van het nieuw overheidsmanagement. Die nieuwe controletools en –mechanismen beperken de autonomie van de directeurs en vormen, wegens de aanhoudende macht van de cipiers, een net waarbinnen de intermediaire actoren – die verantwoordelijk zijn op organisatorisch niveau en ondergeschikt zijn aan het politiek-administratief niveau – hun werk moeten doen.

De beperkte manoeuvreerruimte kenmerkt de positie van de directeurs binnen het bestuur van de penitentiaire instellingen, maar hun dagelijks werk moet ook worden herbekeken binnen een groot netwerk van overheidsactoren. De gevangenissen, die vaak beschouwd worden als totale instellingen (Goffman 1968), stellen zich sinds de jaren 1970 almaar meer open voor hun associatief en politiek ecosysteem (Combessie 1996). Verschillende groepen actoren zijn erin geslaagd zich onmisbaar te maken tijdens de detentie: diensten die bijstand aan gedetineerden verlenen, opleidingsinstellingen, verenigingen die sport- of culturele activiteiten organiseren, vzw’s die zich bekommeren om de contacten tussen ouders en kinderen, aalmoezeniers, openbare schrijvers, enz. Men stelt eveneens een almaar grotere invloed van de lokale overheden vast. Sommige burgemeesters hebben bijvoorbeeld verschillende besluiten uitgevaardigd voor een instelling die dreigde in elkaar te storten, zoals in Verviers in 2011, of om te strijden tegen overbevolking, zoals in Nijvel en Vorst in 2013¹². Andere lokale gekozenen dreigen er vaker mee geen politiegagenten meer te detacheren om de stakende cipiers te vervangen¹³.

¹² Bronnen: La Libre Belgique, editie van 7/09/2011, 11/04/2013 en 24/06/2013.

¹³ Bijvoorbeeld “A Bruges, la police refuse de remplacer les gardiens de prison en grève” (*La Libre Belgique*, 17/07/2015) en « Courtrai police supplements Bruges colleagues » (*The Brussels Times*, 20/07/2015).



Elke dag interageren de directieteams ook met besturen die onder verschillende ministeries ressorteren en waarvan de doelstellingen en praktijken niet altijd stroken met de gang van zaken in het gevangeniswezen. Dat geldt onder meer voor de Regie der Gebouwen, de FOD Personeel en Organisatie (wanneer het erom gaat de personeelsformatie van de cipers aan te vullen) of nog de dienst Vreemdelingenzaken (die ressorteert onder de FOD Binnenlandse Zaken en ermee belast is buitenlanders te identificeren die na hun straf worden uitgewezen).

De advocaten liggen almaar meer op de loer om fouten in de motivering van de tuchtsancties te vinden. Dat verhoogt de risico's op beroepen bij de Raad van State of vorderingen in kort geding voor de Rechtbanken van Eerste Aanleg. Die juridische druk op een foutloze motivering van de tuchthandelingen komt bovenop de reeds bestaande druk om de bestuurshandelingen correct te motiveren (Dubois en Colemans 2015), alsook bij de politieke druk met betrekking tot de interne en externe "veiligheid" van de instellingen. De controle waaraan de directieteams vandaag worden onderworpen, heeft dus niet alleen te maken met het "goede" beheer van hun instelling, maar ook met de veiligheid in de cellen en de rechtszekerheid (Rostaing 2007).

De directieteams moeten dus in hun dagelijks werk interageren met het centraal bestuur, de DDB, de SURB's, de politie, de onderzoeksrechters, de lokale overheden, de verenigingen, enz. Dat netwerk van actoren verstrengt de controle op de gevangnissen en op de praktijken van hun professionals, directeurs en personeelsleden, maar die interacties werken evenzeer onzekerheid in de hand, in zoverre elke samenwerkingsrelatie per definitie onzeker is (Crozier 1963). Aangezien de interacties niet volledig gecontroleerd worden door de directeurs, wordt hun macht, die reeds beperkt is door de intra[inter]-organisatorische afhankelijkheden, erdoor aangetast. Tot slot worden in die netwerken veel onderhandelingen gevoerd met actoren en instellingen die slechts zijdelings (en zich daarbij trachten te beschermen) betrokken zijn bij de opdracht van het detentiebeheer.

OPLEIDING, AUTONOMIE EN PROFESSIONALISERING

Deze bijdrage tot de studie van het werk van de gevangenisdirecteurs, die oorspronkelijk rond drie vragen opgebouwd was (wie zijn ze, wat doen ze en welke positie nemen ze in) leidt tot minstens twee denksporen.

Het eerste denkspoor betreft het gebrek aan opleiding van deze jonge en vrouwelijke teams, die hoofdzakelijk mannelijke organisaties leiden binnen dichte netwerken van overheidsactoren. Terwijl het beheer van de detentie een almaar kleiner deel van hun taken wordt, vereist hun werk niet enkel juridische kennis (strafwetboek, wetten van 2005 en 2006 betreffende het gevangeniswezen, tuchtprocedures, dienstnota's enz.) en kennis van budgettering, HRM, risk management, crisisbeheer en beheer van partnerschappen, maar ook competenties zoals leidership, coaching, coördinatie en strategisch advies¹⁴. Zo organiseert Frankrijk in de Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP) een tweejarige opleiding om het personeel van de gevangenisdirecties voor te bereiden op hun taken. In België, waar momenteel de federale begrotingsmiddelen voor justitie in het algemeen en meer specifiek voor de minimalistische basisopleiding van het bewakend personeel almaar



teruggeschroefd worden, stelt men vast dat de Belgische directeurs hun vak «in de praktijk» blijven leren, om het met hun eigen woorden te zeggen, ondanks 10 jaar politieke discoursen over de «modernisering» van het overheidsmanagement (Dubois 2010)...

Het tweede denkspoor betreft de werkomgeving van de directieteams die gekenmerkt wordt door logge bureaucratische controlemechanismen en de grote macht van de cipers¹⁵, die de autonomie van de directeurs in grote mate beperken, hoewel die noodzakelijk is, gelet op de omvang van hun verantwoordelijkheden, de complexiteit van hun praktijken, de diversiteit van hun interacties en de inherente onzekerheid van het detentiebeheer. Zoals Michel Crozier bijna 30 jaar geleden stelde, gaat de erkenning van de autonomie van de ambtenaren gepaard met een vereenvoudiging van de bureaucratische structuren en administratieve procedures.

«Het principe van de eenvoud druist in tegen de hele evolutie van de laatste vijftig jaar. Het is gebaseerd op de laattijdige erkenning dat alleen eenvoud een adequaat antwoord is op de toenemende complexiteit van de menselijke interacties. Reageren op de complexiteit met een overeenkomstige complexiteit van structuren en procedures leidt tot de ergste bureaucratische complicaties. De functionele competenties zijn weliswaar onontbeerlijk, maar ze moeten worden uitgeoefend door mensen en niet door structuren. In plaats van de structuren en procedures gesofisticeerder te maken, moet men de mensen professionaliseren» (Crozier 1989: 7).

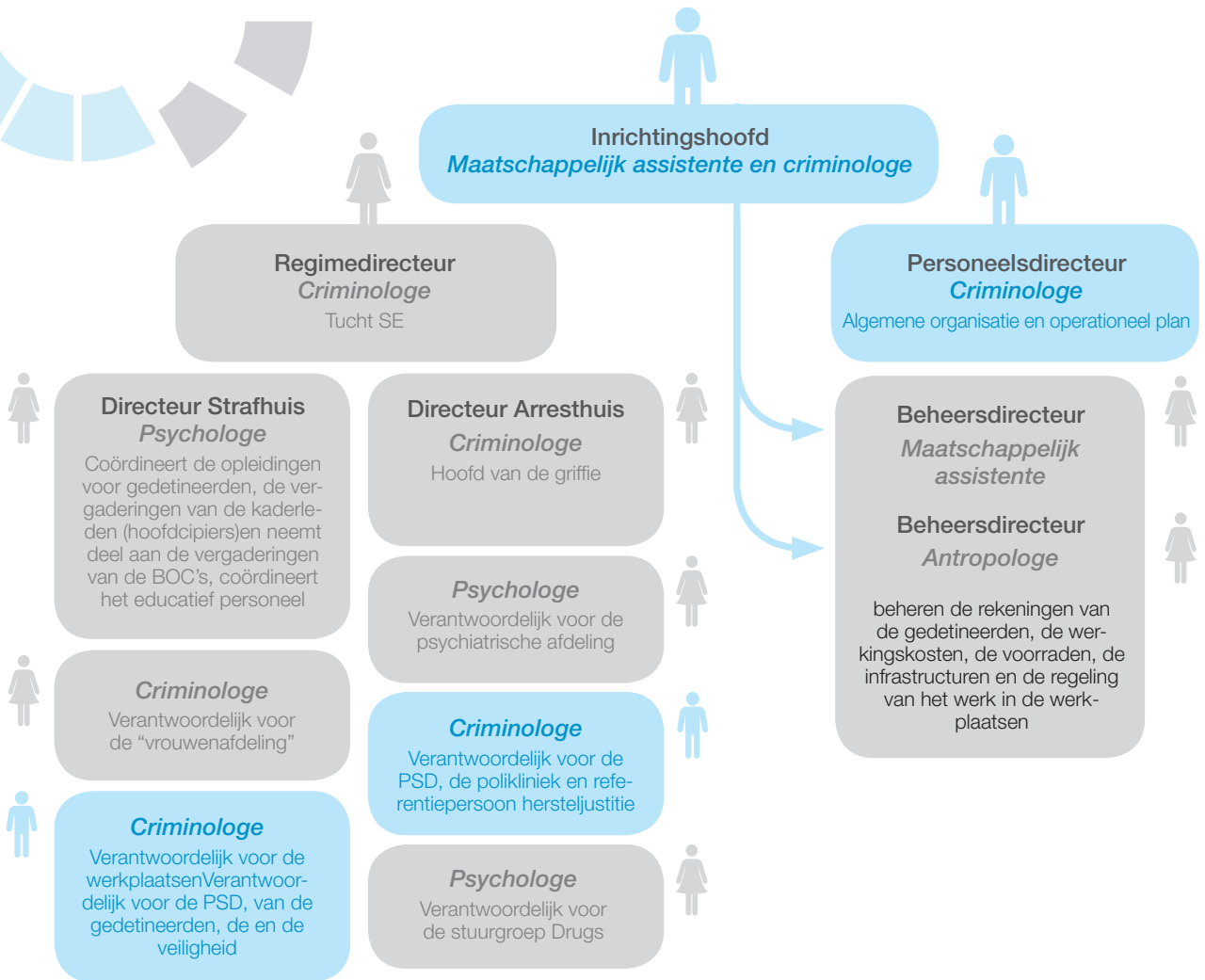
Hoe kan men de leden van de directieteams van de gevangenis professioneler maken? Hoe kan men hun professionele autonomie verhogen zonder de risico's op autoritair gedrag te vergroten? Een dergelijk project hangt af van de erkenning door onze gekozenen van het strategische belang van professionele opleiding en autonomie. Dat zijn twee pijlers van de wijzen van professionele en organisatorische regulering die bestudeerd worden door de sociologen, die de aandacht vestigen op het belang van een derde pijler: het betrekken van de representatieve beroepsverenigingen – erkend door hun gelijken – bij de definitie van het beroep (Dubar en Tripier, 1998). Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de gevangenisdirecteurs (nog ?) geen beroepsgroep vormen, althans niet volgens de sociologische betekenis van de term. Maakt de functie (idem: 12) die ze uitoefenen en die in dit artikel wordt toegelicht, van hen dan ambtenaren zoals de andere ambtenaren?

¹⁵ Zoals vermeld, berust die macht met name op de afstand tussen de directeurs en de cellen, de informatiebeheersing door de hoofdcipers en de invloed van de vakbonden.



FIGUREN EN TABELLEN

Figuur 1. Organogram van het directieteam van gevangenis Alfa



Figuur 2. Organogram van het directieteam van gevangenis Omega





BIBLIOGRAFIE

Barak-Glantz, Israel L. 1981. "Toward a conceptual schema of prison management styles." *The Prison Journal* 61(2): 42-60.

Becci, Irène. 2011. "Religion's Multiple Locations in Prison. Germany, Italy, Swiss" *Archives de sciences sociales des religions* 153(1): 65-84.

Boin, Arjen, Oliver James, and Martin Lodge. 2006. "The new public management 'revolution' in political control of the public sector: promises and outcomes in three European prison systems." *Public policy and administration* 21(2): 81-100.

Britton, Dana M. 2003. *At work in the iron cage: The prison as gendered organization*. New-York: NYU Press.

Bryans, Shane. 2007. *Prison governors: managing prisons in a time of change*. Cullompton: Willan.

Chantraine, Gilles. 2004. "Prison et regard sociologique." *Champ pénal/ Penal field* [Online], online geplaatst op 24 februari 2004, geraadpleegd op 7 december 2014. URL: <http://champpenal.revues.org/39>; DOI: 10.4000/champpenal.39

Chauvenet, Antoinette, Françoise Orlic, et Georges Benguigui. 1994. *Le monde des surveillants de prison*. Paris: Puf.

Combessie, Philippe. 1996. *Prisons des villes et des campagnes*. Paris: Les Éd. de l'Atelier.

Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique* Paris: Seuil.



Crozier, Michel. 1989. "L'Etat modeste, une grande ambition." *Politiques et management public* 7(2): 113.

De Coninck, Gérard et Guy Lemire 2011. *Être directeur de prison: regards croisés entre la Belgique et le Canada*. Paris: l'Harmattan.

de Larminat, Xavier. 2014. *Hors des murs: l'exécution des peines en milieu ouvert*. Paris: PUF.

Dilulio, John. 1987. *Governing Prisons: a Comparative Study of Correctional Management*. New York: Free Press.

Dubar, Claude et Pierre Tripier, 1998. *Sociologie des professions* Paris: A. Colin.

Dubois, Christophe. 2007. "Le phénomène des pairs et des impairs. Analyse organisationnelle d'un quartier de détention pour femmes" *Déviance et Société* 31(1): 25-40.

Dubois, Christophe. 2010. "La prison, entre crise et chantiers de modernisation" *Revue Nouvelle* 1: 6875.

Dubois, Christophe. 2012. *La justice réparatrice en milieu carcéral. De l'idée aux pratiques*, Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.

Dubois, Christophe et Julie Colemans. 2015. «Surveillants et directeurs de prison. Quand les malentendus montent au Conseil d'Etat», Colloque International du Lemme, 2 et 3 juillet 2015, Liège.



GRACOS, Iannis. 2013. "Grèves et conflictualité sociale en 2012." *Courrier hebdomadaire du CRISP* 910(2174/2175): 7-86.

Kennes, Philippe and Rudy Van De Voorde. 2015. "Governing the governors? The impact of New Public Management on Belgian Prison Governors' Leadership" *Prison Service Journal* 222(208): 52-57.

Liebling, Alison. 2004. *Prisons and their moral performance: a study of values, quality, and prison life*. Oxford: Oxford University Press.

Milly, Bruno. 2001. "Les professions en prison: convergences entre individualisme méthodologique et interactionnisme symbolique". *L'Année sociologique* 51(1): 103-136.

Mincke, Christophe and John Pitseys. 2015. "La prison, encore et toujours ?" *Revue Nouvelle* 70(6): 2224.

Rostaing Corinne. 2007. "Processus de judiciarisation carcérale: le droit en prison, une ressource pour les acteurs?" *Droit et société* 67(3): 577-595.

Royen, Marie-Cécile. 2011. "Prisons: quand les syndicats font 'descendre' le ministre". *Le Vif* [Online], online geplaatst op 28 oktober 2011, geraadpleegd op 7 oktober 2014. URL: <http://www.levif.be/actualite/belgique/prisons-quand-les-syndicats-font-descendre-le-ministre/article-normal-157527.html>

Salle, Grégory. and Cédric Moreau de Bellaing. 2010. "Les grincements d'un rouage de l'État. Tensions et contradictions d'un greffe pénitentiaire" *Terrains & travaux* 17(1): 163-180.

Sparks, Richard, Anthony E. Bottoms, and Will Hay. 1996. *Prisons and the Problem of Order*. Oxford: Clarendon Press.