

Justitiële domeinen naar de gemeenschappen

STEF CHRISTIAENSEN*

Een nieuwe horizon voor gevangeniswezen, hulp- en dienstverlening en reclassering

Less is more, breed of versmald en verdiept, beperkt of systemisch, plan A of plan B... Het land is er bij het schrijven van dit editoriaal nog niet uit wat de volgende staats Hervorming met zich zal meebrengen. Maar vroeg of laat komt het er van dat de staatkundige architecten ook Justitie voorgeschoteld krijgen. De tijd is dan ook rijp om na te denken over wat deze “communitarisering” kan betekenen voor die domeinen waaraan het doelpubliek van Panopticon in het bijzonder geïnteresseerd is. Het is daarbij de vraag of de totale Justitie in een keer kan worden doorgeschoven naar de gemeenschappen. Dit tijdschrift leent zich tot een aantal reflecties over de hertekening van de domeinen van de strafuitvoering en dit in relatie met de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en de reclassering.

Wanneer gepleit wordt voor splitsing dan dient eens te worden nagegaan of hieruit intrinsiek een meerwaarde kan worden gepuurd voor de betreffende justitiabelen en voor de samenleving. Vandaar dat het aangewezen is om in het debat de beste verworvenheden mee te nemen van wat het land – de federale staat en de gemeenschappen – reeds te bieden heeft. We denken dan in de eerste plaats aan een “monument” als de Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden en aan zijn waardevolle beginselen. Tevens moet bij de toekomstige constructies bewust worden uitgegaan van wat de gemeenschappen hebben gerealiseerd op het stuk van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en het forensisch welzijnswerk zowel binnen als buiten een penitentiaire context.

Wat volgt gaat in een eerste stuk over wat redenen (kunnen) zijn voor een overheveling van de strafuitvoering naar de gemeenschappen. Wat de strafuitvoering van de gemeenschappen, i.c. van de Vlaamse gemeenschap kan worden vergt uitgebreid denkwerk van velen. We wagen ons in een tweede deel toch aan enkele bescheiden reflecties bij wijze van mogelijke herijkingspunten.

REDENEN VOOR OVERHEVELING VAN DE STRAFUITVOERING

Een aantal redenen voor de communitarisering zijn ingegeven door de noodzaak van een vereenvoudiging van het beleid, namelijk het herleiden van zowel de strafuitvoering als de zorg of de bejegening van de justitiabelen tot één overheidsniveau. We zullen verder zien dat dit laatste ten goede kan komen aan onderlinge beleidsafstemmingen, aan de “matching” van de missies en aan de stroomlijning van de praktijken van de twee

* Adviseur Integraal Veiligheidsbeleid Stad Mechelen. Lid Commissie van Toezicht gevangenis Mechelen.

vermelde domeinen. Dat dergelijke optie argwanend zou kunnen worden onthaald door sommige pleitbezorgers van het autonoom forensisch welzijnswerk is begrijpelijk. Men kan vrezen dat de, doorheen de jaren stevig bevochten, identiteit van deze werksoort in het gedrang kan komen. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Herijking van missies en doelstellingen moet mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan elkaars eigenheid. Waar momenteel de strafuitvoering en de hulp- en dienstverlening nog opereren vanuit twee aparte huizen, kan worden geëvolueerd naar het betrekken van aparte kamers in eenzelfde huis, zonder dat de bewoners elkaar in het gedrang hoeven te brengen.

Moeizame coherentie tussen justitie en gemeenschap op eenzelfde werkveld

Voor een goed begrip van wat volgt, nog even een beknopt overzicht van de wettelijke mijlpalen op de weg naar de systematische uitbreiding van de Vlaamse bevoegdheden op het gebied van de forensische welzijnszorg en de hulp- en dienstverlening aan justitiabelen.¹ De evolutie ving aan met de grondwetswijziging van 1980. Daarmee werden de “persoonsgebonden” aangelegenheden (waaronder de penitentiare en de post-penitentiare hulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen, onder de gemeenschappen gebracht. Vanaf dan zijn de gemeenschappen stapsgewijs hun eigen weg gegaan in de bejegening van personen die met justitie in aanraking komen, als verdachte, veroordeelde en gedetineerde. Al snel werd dit uitgebreid tot al diegenen die in ruimere zin met justitie te maken krijgen, met name de verwanten van vermelde categorieën en tevens de slachtoffers van criminaliteit. Zo kreeg geleidelijk aan het forensisch welzijnswerk vorm en inhoud. Van essentieel belang hiervoor was het Besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985. Het bepaalde de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnszorg. Van betekenis voor de profilering en de basisfilosofie van deze nieuwe werksoort was dat in het besluit, de forensische welzijnszorg wordt omschreven als hulpverlening waarbij de hulp of de bijstand door de betrokkene moet zijn gevraagd of aanvaard; het gaat dus in essentie om vrijwillige hulpverlening. Hulpverlening onder dwang of in het kader van voogdijopdrachten bleef de bevoegdheid van Justitie. Het was echter nog noodzakelijk om de taken van de Vlaamse gemeenschap en die van de Staat betreffende de hulpverlening in een justitiële setting, onder meer in de gevangeniscontext, nader te bepalen en af te bakenen. Dit leidde tot het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 inzake de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

De samenwerking werd geconcretiseerd door de oprichting, in elke gevangenis, van een welzijnsteam. Deze teams dienden te worden samengesteld uit enerzijds de toenmalige Dienst Maatschappelijk Werk Strafrechtstoepassing van de penitentiare administratie en anderzijds door de diensten voor forensisch welzijnswerk, erkend en betoelaagd door de Vlaamse overheid. Ondertussen was ook duidelijk geworden dat de gemeenschap naar de gedetineerden toe niet alleen een rol te spelen had op het gebied van welzijn in strikte zin. Gedetineerden konden niet langer meer verstoken blijven van andere diensten waarvoor de gemeenschappen in het kader van de persoonsgebonden materies bevoegd zijn. Zodoende kwam in 2000 interdepartementaal een Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden tot stand. De bevoegde Vlaamse actoren zouden van dan af, benevens de welzijnszorg, hun dienstverlening gaan ver-

¹ Voor een gedetailleerder en volledig overzicht van de evolutie tot 2001, zie bijvoorbeeld : W. MEYVIS, “Van private reclassering naar maatschappelijke dienstverlening aan justitiecliënteel”, 47 e.v., in BOUVERNE-DE BIE, M., KLOECK, K., MEYVIS, W, ROOSE, R. en VANACKER, J., *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2001, 47 e.v.

zekeren inzake onder meer cultuur, sport, vorming, basiseducatie, bibliotheekwerking en arbeidsvoorziening. In 2001 werd gestart met een eerste operationalisering in de vijf gevangenissen van de regio Antwerpen-Kempen. Het spreekt voor zich dat de intrede van een ander type actoren die vreemd zijn aan de penitentiaire administratie, niet altijd van een leien dakje liep. Het Strategisch Plan was een goede basis, die echter nood had aan bijstellingen en concretisering op tal van punten. Het was meer bepaald nodig om de taakafbakeningen en de complementariteit nader te bepalen en goede afspraken te maken om het functioneren van de verschillende actoren op de gemeenschappelijke werkvloer te verbeteren. Vandaar het “Gezamenlijk bijkomend implementatieplan Vlaamse gemeenschap – Justitie betreffende het Vlaams Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden” van 15 januari 2007. Ondertussen werd de toepassing van het Strategisch Plan uitgebreid naar alle gevangenissen in Vlaanderen. Dit betekent dat sinds enkele jaren de Vlaamse gemeenschap effectief in de gevangenissen aanwezig is met dienstverlenend, vormend en animerend personeel, met een coördinator en een beleidsmedewerker.

Doorheen dertig jaar is het forensisch welzijnswerk en in het algemeen de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan justitiabelen ontwikkeld tot een autonoom domein met een eigen identiteit. Deels gebeurde dit vanuit Justitie en deels vanuit de gespecialiseerde private welzijnssector die al een lange historiek van omgang met justitie-cliënteel achter de rug had. De communautarisering van de hulp- en dienstverlening kwam in feite neer op een splitsing van bevoegdheden tussen de federale overheid en de gemeenschappen. Dit moest wel tot beleids- en bestuursproblemen leiden, temeer daar bepaalde bevoegdheden bij nader toezien moeilijk splitsbaar zijn. Duidelijk stelden (of stellen) deze problemen zich op zowel hoger beleidsniveau als op het werkveld onder de praktijkwerkers die ressorteren onder de ene of de andere overheid.

Wanneer men teksten onder ogen krijgt die gaan over de kwestie van bevoegdheidsafbakeningen, van onderscheiden missies en opdrachten dan moet men hieruit wel afleiden dat de penitentiaire sector en de sector van de hulp- en dienstverlening zijn blijven zoeken naar de gepaste verhoudingen tussen elkaars rollen en posities. Zo maken teksten gewag van “niet gescheiden”, wel “onderscheiden”; van taken “ontdubbelen”, van een “welzijnswerk dat uit de schaduw van het strafrecht treedt”, van “gezamenlijke verantwoordelijkheid” en “constructieve samenwerking”, van begrippen als “partnership”, “raakvlak” en “gemeenschappelijke opdracht”.

Werden de onderscheiden opdrachten tussen wat toen de begeleiding van het detentietraject werd genoemd enerzijds en de begeleiding van het psychosociaal traject anderzijds, min of meer in het Samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap vastgelegd², dan moest één en ander in het kader van het Strategisch Plan en van de evolutie van de opdrachten van de PSD opnieuw worden gestroomlijnd. Het Gezamenlijk Bijkomend Implementatieplan zet nog eens de puntjes op de i, ... alhoewel. Van de trajectbegeleider wordt verwacht dat hij de gedetineerden wegwijst maakt in het aanbod aan hulp- en dienstverlening en dat hij ze bijstaat in het uitwerken van een toekomstgerichte reclassering. Hij informeert de gedetineerde, oriënteert hem, motiveert hem, verwijst hem door enz. Van haar kant heeft de multidisciplinair samen-

² Bijvoorbeeld K. NUYTS, “Justitie en welzijn. Sociaal werk 25 jaar op forensische kruispaden”, *Alert*, 2010, afl. 5, 47.

³ W. MEYVIS, “Forensisch welzijnswerk op de brug tussen strafrechtsbedeling, gevangenis en samenleving”, *l.c.*, 382-383.

gestelde PSD onder meer als opdracht de binnenkomende gedetineerden te onthalen, te waken over de psychosociale begeleiding en opvolging doorheen het detentietraject, de gedetineerde bij te staan bij het uitwerken van zijn reclassering, het reclasseringsplan te evalueren enz.⁴ Er is ook sprake van een hulp- en dienstverleningstraject enerzijds en van een penitentiair traject anderzijds. Er wordt weliswaar in de operationele teksten voortdurend de nadruk gelegd op de samenwerking tussen de justitiële actoren en die van de gemeenschap. Maar hier is toch sprake van “grijze zones”, van een overlap van opdrachten en bevoegdheden. Lukt het in een aantal gevangenen behoorlijk, dan zal dit zijn dank zij de goede interpersoonlijke verhoudingen tussen de lokale praktijkwerkers, dank zij mensen die het met elkaar kunnen vinden. Vanuit bestuurskundig en organisatorisch oogpunt lijken in de huidige constellatie effectiviteit en efficiëntie toch niet verzekerd. Ook rijst hierbij de vraag of de gedetineerde er nog wel aan uit kan of dat het voor hem wel duidelijk is wat hij van wie kan verwachten en op wie hij rechtmatig beroep mag doen. Wat moet een gedetineerde trouwens met twee trajecten? Moet niet eerder worden gegaan in de richting van telkens één kwaliteitsvolle trajectbegeleider per (beperkte) groep gedetineerden die dan verantwoordelijk is voor alle aspecten waarmee een gedetineerde voor zijn zinvolle detentie en voor zijn reclassering te maken heeft, die dus het onthaal, de hulp- en dienstverlening verzorgt, en die de detentiebegeleiding en de overstap van binnen naar buiten te harte neemt? De diagnoses en prognoses, de testen allerhande kunnen dan worden overgelaten aan gespecialiseerde andersoortige personeelsleden.

De verschillende evaluaties van het Strategisch Plan, waaronder de externe evaluatie van 2008, wijzen uit dat de samenwerking tussen de trajectbegeleiders en de PSD niet overall optimaal is.⁵ Maakt de laatste evaluatie nochtans gewag van een gunstige evolutie inzake de implementatie van het Plan (over het algemeen een breder draagvlak, geleidelijke verbetering van de samenwerking tussen de gemeenschapsactoren en de justitiële actoren), dan kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat het zoeken naar coherentie, het aftasten van mekaars bevoegdheidsterreinen enorm veel tijd en energie aan overleg vergen. Hier stelt zich een kwestie van “kosten” en “baten”. Belastend voor de goede samenwerking binnen de gevangenis blijkt ook te zijn het enorme personeelsverloop van de trajectbegeleiders.⁶ Wanneer dit personeelsverloop als het ware epidemisch is, dan zou hierop wel eens mogen worden doorgegaan. Het is nu eenmaal zo dat jonge medewerkers vandaag de dag sneller van job veranderen, zeker wanneer ze zich elders menen te kunnen verbeteren. De vraag is echter in welke mate de personeelsuitstroom inherent is aan werkomstandigheden, zoals niet evidente verhoudingen tussen de verschillende domeinen in de penitentiaire context en uiteenlopende statuten, met minder interessante voorwaarden van het personeel belast met vergelijkbare of verwante opdrachten maar ressorterend onder verschillende overheden.

Een bevraging van trajectbegeleiders in de gevangenen over hun functie wijst uit dat de helft vindt dat er nog te weinig afstemming is tussen de taken van de trajectbegeleiders en die van de PSD. 44% van de respondenten denkt dat de andere actoren in de gevangenis geen duidelijk zicht hebben op de positie van trajectbegeleider en 1 op 5 vindt

⁴ Gezamenlijk bijkomend implementatieplan Vlaamse Gemeenschap-Justitie betreffende het Vlaams Strategisch Plan “Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden”, Vlaamse Overheid, FOD Justitie DG UVSM, 15 januari 2007, 8-10.

⁵ A. HELLEMANS, I. AERTSEN EN J. GOETHALS, *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*, KULeuven, Fac. Rechtsgeleerdheid, Leuvens Instituut voor Criminologie, 2008, 116.

⁶ *Ibid.*, 116.

dat de samenwerking met de PSD eerder moeizaam verloopt.⁷ Uiteraard kan dit soort bevindingen onder meer te maken hebben met de persoonlijke karakteristieken van de medewerkers en met de sfeer en cultuur in een gevangenis. Maar het kan evenzeer te maken hebben met hetzij manifeste, hetzij onderhuidse spanningen en onzekerheden die mogelijks kunnen worden verklaard door kortsluitingen in de wederzijdse rolpercepties en rolverwachtingen.

Ook de vereiste werking van Planningsteams Maatschappelijke Dienstverlening – instrumenten om het Strategisch Plan te effectueren – loopt niet overal gesmeerd. Belangrijke reden is dat er wat schort aan zowel de participatie van de verschillende Vlaamse actoren als aan de participatie vanuit Justitie.⁸

Niettegenstaande reeds uitdrukkelijk voorzien in de wet inzake de Wet op de externe rechtspositie, bevat ook titel IV van de Basiswet, bepalingen inzake het detentieplan dat bedoeld is voor de zinvolle invulling van de detentietijd. Alleszins is uit een pilootproject dat ter voorbereiding van de operationalisering van het detentieplan einde 2009 afliep, gebleken dat aan de randvoorwaarden voor de invoering van dit plan niet is voldaan. Onder meer werd een ondoorzichtige verhouding met en onduidelijkheid over de rol van externe partners, met name de Gemeenschappen, vastgesteld.⁹

De vermelde onduidelijkheden hebben niet in het minst consequenties voor het functioneren van de Commissies van Toezicht. Deze onafhankelijke commissies, maar ressorterend onder Justitie, worden verondersteld toezicht uit te oefenen op de gevangenis, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de voorschriften terzake. Zij geven daaromtrent ook de nodige adviezen, inlichtingen en doen voorstellen. Wanneer nu de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden wordt voorgesteld als een “recht”, dan zou het logisch moeten zijn dat de Commissies van Toezicht initiatieven nemen in geval een individuele gedetineerde of een ruime populatie van gedetineerden ter zake tekorten ervaart. Enig zicht op de praktijk doet veronderstellen dat het hier gaat om een enorme leemte. Het is trouwens nog maar de vraag in welke mate de commissies weet hebben van het bestaan, de betekenis en de draagwijdte van zoiets als een Strategisch Plan. Het valt allemaal weer wel te regelen met veel overleg en samenwerkingsakkoorden. Maar ondertussen leert de ervaring dat dit nog geen garantie biedt voor eenduidigheid en voor zekere procedures, nochtans van wezenlijk belang voor het functioneren van de commissies.

Kan dit met veel overleg incoherentie inzake bestuur en beleid worden opgevangen, dan is er nog een fundamenteel probleem wanneer het voor sommige aangelegenheden nooit tot overleg komt, eventueel omdat bij de “dossierhouders” niet de reflex ontstaat dat nog anderen partners kunnen zijn die evenzeer een meerwaarde kunnen betekenen voor het geheel.

Tal van beleidsoriëntaties die onder meer van belang zijn voor de bejegening van de gedetineerden komen nog tot stand zonder de betrokkenheid van de gemeenschappen. Op centraal niveau worden bij wetgevende initiatieven als de Basiswet of beleidsinitiatieven als het masterplan internering, de zorgteams of de plannen voor de uitbreiding of

⁷ L. VAN ASCH, *De functie van trajectbegeleider in het gevangeniswezen: een empirisch onderzoek*. Verhandeling master criminologische wetenschappen, KULeuven, Fac. Rechtsgeleerdheid, 2009-2010, 52, 65, 67 en 70.

⁸ A. HELLEMANS, I. AERTSEN en J. GOETHALS, o.c., 117.

⁹ X. LAUREYNS, “Het detentieplan: een werk van lange adem”, *Panopticon*, 2010, afl. 6, 80.

vernieuwing van de penitentiaire infrastructuur – aangelegenheden die gevolgen hebben voor de lokale coherentie – de gemeenschappen niet betrokken.¹⁰

Weinig bemoedigend tenslotte voor de evolutie van het beleid is dat de besluitvorming op hoger niveau zo lang duurt. Wat het penitentiair domein betreft was er pas in 1994 een samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse gemeenschap en de federale overheid, dus veertien jaar na de grondwetsherziening van 1980 van waaruit alles kon worden opgestart. Na 1994 heeft het nog eens zes jaar geduurd eer er een Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening kwam inzake persoonsgebonden materies van de Vlaamse gemeenschap naar de gedetineerden toe. En nog eens acht jaar later werd dit Strategisch Plan min of meer algemeen operationeel in alle gevangenissen in Vlaanderen. Het blijkt dus dat de “ontdubbelde” verantwoordelijkheden in dit land voor veel hinderpalen zorgen en dat het soms jaren duurt eer moeilijke kapen worden genomen.

Men heeft de moeilijkheden, zoals hierboven weergegeven, in een vroeg stadium voorspeld en geduid in het ruimer perspectief van een crimineel beleid. Zo verwoordde W. Meyvis al jaren geleden dat de talrijke haperingen in het crimineel beleid fundamenteel te maken hebben met de gebrekkige coördinatie ervan met het sociaal beleid. Dit werd dan essentieel toegeschreven aan de staats Hervorming die het justitieel beleid en het veiligheidsbeleid toevertrouwd heeft aan de Staat en het sociaal beleid (i.c. het welzijnsbeleid) aan de gemeenschappen. De auteur vond dat men desgevallend moest nadenken over de communautarisering van de strafuitvoering met als argument “dat als ook de strafuitvoering – om het even of het gaat om vrijheidsbeperking dan wel om vrijheidsberoving – wezenlijk te maken heeft met een op de persoon en zijn maatschappelijke integratie gerichte actie, dan moet deze als verantwoordelijkheid toegewezen worden aan de overheid die daaromtrent de beleidsinstrumenten heeft”.¹¹ Omwille van de (ondertussen nog altijd heersende) rits van beleids- en beheersproblemen herhaalde de auteur ter gelegenheid van het jubileum van dertig jaar Panopticon dat er wat te zeggen is voor een volledige overheveling van de strafuitvoering, als tenminste “de hoofddoelstelling bij de uitvoering van de straf dominant gelegen is in het realiseren van een toekomstgericht harmonisch maatschappelijk reïntegratieproject”.¹² Op deze voorwaarde komen we verder terug.

Federaal oriënteren en Vlaams faciliteren

De zogenaamde “ontdubbeling” tussen de justitiële aangelegenheden en de persoonsgebonden aangelegenheden (waaronder vormen van sociale begeleiding) hebben ertoe geleid dat de gemeenschappen er de facto toe genoodzaakt zijn om mede de uitvoering van bepaalde federale wetgeving mogelijk te maken. Wat de penitentiaire context betreft, gaat de Basiswet uit van beginselen inzake een herstelgerichte, menswaardige en rehabiliterende strafuitvoering. Nochtans is diezelfde federale overheid, juist omwille van de communautarisering van een aantal persoonsgebonden domeinen, nog maar deels bij machte om de door haar beleden hoogstaande beginselen vorm en inhoud te geven. In

¹⁰ W. MEYVIS, “Dertig jaar communautarisering hulp- en dienstverlening aan gedetineerden”, in BRUGGEMAN, W. e.a. (ed.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen Maklu, 2009, 330.

¹¹ W. MEYVIS, “Forensisch welzijnswerk op de brug tussen strafrechtsbedeling, gevangenis en samenleving”, in NEYS, A., PETERS, T., PIETERS, F. en VANACKER, J. (ed.), *Tralies in de weg. Het Belgische gevangeniswezen: historie, balans en perspectieven*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1994, 385.

¹² W. MEYVIS, “Dertig jaar communautarisering hulp- en dienstverlening aan gedetineerden”, *l.c.*, 331.

de huidige situatie moeten dus de gemeenschappen hun beleid blijvend (willen) afstemmen op het federaal penitentiair beleid. De gemeenschappen dus als waterdrager. Tenzij natuurlijk dat de gemeenschappen dit penitentiair beleid (mee) gaan sturen.

Een cruciaal euvel is daarbij dat de toewijzing van de middelen voor de uitbouw van de Vlaamse hulp- en dienstverlening zeer selectief gebeurt. Gedetineerden zijn politiek niet bepaald het meest interessant.

Dit alles heeft uiteraard gevolgen voor de instroom, de doorstroom en de uitstroom doorheen de “keten”. We weten al dat er binnen Justitie op zich al problemen zijn inzake de afstemming tussen de straftoemeting, de voorlopige maatregelen, de bestraffing in en buiten detentie. De gevangenen zitten overvol en de dossierlast van de justitiehuisen is sinds 2000 aanzienlijk toegenomen terwijl de middelen in verhouding niet volgen. Maar daarenboven stelt zich het probleem van afstemming – koppeling en terugkoppeling – tussen verschillende geledingen van Justitie en diensten van de gemeenschappen voor de uitvoering van allerlei maatregelen. Het overleg over afstemming en beheersing omtrent de aard en omvang van dossiers is omwille van de zogenaamde onafhankelijke positionering van de magistratuur op zich al een heikele aangelegenheid. De afstemming doorheen de totale strafrechtelijke keten (straftoemeting, strafuitvoering...) waarbij rekening zou worden gehouden met de dossierbehandelende geledingen van de gemeenschappen is nog complexer, niet in het minst omwille van de aparte verantwoordelijke hogere overheden.

Wanneer de gemeenschappen als het ware de uitvoering van wetgeving inzake de strafrechtsbedeling, i.c. van de strafuitvoering faciliteren, dan zijn er anderzijds evenzeer redenen dat de federale overheid de uitvoering van de opdrachten van de gemeenschappen zou bevorderen. Het Vlaams Strategisch Plan pretendeert dat elke gedetineerde “het recht” heeft op hulp- en dienstverlening en dat het aanbod moet beantwoorden aan dezelfde kwaliteitsstandaarden als buiten de gevangenis.¹³ Bovendien de bedenking in hoeverre dit “recht” door de individuele gedetineerde afdwingbaar is, is het uiteraard essentieel dat de ene en de andere overheid hiertoe minstens de meest elementaire mogelijkheden biedt. Zo kan de Vlaamse gemeenschap betreffend recht niet garanderen wanneer Justitie ter zake achter blijft. Denken we hierbij aan de infrastructuur en de aard van de regimes. Uit hierboven vermelde externe evaluatie inzake de implementatie van het Strategisch Plan is eens te meer gebleken dat de infrastructuur in de meeste gevangenen te verouderd is om de gepaste hulp- en dienstverlening, nodig voor een zinvolle detentie, mogelijk te maken.¹⁴ Maar zelfs al voorziet Justitie deze in moderne gevangenen, dan is dit nog geen garantie dat deze stroomlijnen met de visie op hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zoals die door de Vlaamse gemeenschap is ontwikkeld. Vandaar dat het evident zou moeten zijn dat de gemeenschappen een stevige vinger in de pap hebben in de planning en de bouw van de gevangenen. Eens te meer: veel eenvoudiger is dan wellicht te evolueren naar één beleidsniveau.

Het waterdragerschap van de gemeenschappen is niet minder pertinent inzake de beperkte vrijheid of inzake de straffen en maatregelen buiten detentie. Wat zouden de voorwaardelijke invrijheidstelling, de vrijheid onder voorwaarden, de autonome werkstraf, de leerstraf, e.d. zijn zonder de vormingsprogramma's, therapieën, begeleidingen vanuit CAW's, VDAB's, Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, instellingen voor drughulpverlening enz.?

¹³ Zie o.m. Gezamenlijk Bijkomend implementatieplan, 6 en 9.

¹⁴ A. HELLEMANS, I. AERTSEN en J. GOETHALS, o.c., 123.

Hierbij moet dan wel als kanttekening worden gemaakt dat “reguliere” diensten – buiten bijvoorbeeld instanties die werken in het kader van het Globaal Plan – niet zo maar bereid zijn om cliënten voor een leer- of een werkstraf te aanvaarden.¹⁵ Dus nogmaals een probleem van afstemming op en beleidsvoering door twee overheidsniveaus.

Wanneer wordt gezegd dat de sociale begeleiding van gedetineerden onder elektronisch toezicht nog onontgonnen terrein is, terwijl geweten is dat dit noodzakelijk is voor de effectiviteit van de maatregel¹⁶ dan gaat het hier wellicht niet enkel om een justitieel probleem, zoals de beperkte mogelijkheden van de justitiehuisen, maar evenzeer om de inzet en middelen van de gemeenschappen. Een ander voorbeeld betreft de seksuele delinquenten. Na onder meer de zaak Dutroux werden hiervoor extra maatregelen ingevoerd. Federale regelgeving inzake de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling en inzake de voorlopige invrijheidstelling en de terbeschikkingstelling van seksuele delinquenten na strafeinde voorzag in de verplichte aanvaarding van een behandeling. Meteen rees het probleem dat het ontbreekt aan voldoende gespecialiseerde diensten om in dergelijke behandelingen te voorzien.

Dus de federale overheid bepaalt de *mainstream* inzake allerlei penitentiaire en alternatieve modaliteiten en het is aan de gemeenschappen voor “verder gevolg”. Maar zoals vastgesteld, is dit “opvolgen” niet evident. Gelijktijdig moet men vaststellen dat de gemeenschappen, hoezeer zij zich profileren als dienstverlenend of welzijnsbevorderend, in wezen toch evenzeer penitentiaire of strafuitvoerende hand- en spandiensten vervullen. Betreffende hulpverlening verkeert hoe dan ook in een spreidstand, een enorme spagaat.

De federale Justitie slaagt er niet in

De talrijke beleidsvoorbereidende werkstukken met onderbouwde visies en wijze adviezen ten spijt, slaagt dit land er niet in om een behoorlijk penitentiair beleid te realiseren. De zwakten en bedreigingen zijn nochtans gekend. Ze werden opmerkelijk vaak in de loop van de jaren '90 onderzocht, geanalyseerd en geïnventariseerd.¹⁷ Ze leidden ook tot tal van concrete beleidsvoorstellen. Ter gelegenheid van 30 jaar Panopticon werden ze nog eens opgelijst.¹⁸ Er was in het nabije verleden alleszins nog bereidheid van het beleid om ten gronde op de problemen in te gaan en verder te gaan dan te simpele, oppervlakkige remedies. Zo was er in juni 1996 de Oriëntatienota Straf- en Gevangenisbeleid van minister van Justitie Stefaan De Clerck. Een aantal punten uit deze nota werden sindsdien opgenomen maar een grondig consequent samenhangend reductionistisch straf- en strafuitvoeringsbeleid – de essentie van de oriëntatienota – bleef uit. De gevolgen waren en zijn er ook naar: een nauwelijks te beheersen detentiestroom, beperkte kansen voor een humane vrijheidsberoving, ernstige tekorten inzake de rechtspositie van de gedetineerden en voortdurend harken om crisissen te bezweren.

Het overheersende antwoord van de federale overheid is sinds vorig decennium, ver van reductionistisch, wel integendeel. Dit terwijl in een aantal West-Europese landen inspanningen worden gedaan om de gevangenis capaciteit stabiel te houden of zelfs af

¹⁵ H. LUYPAERT, K. BEYENS, C. FRANCOISE en D. KAMINSKI, *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, Brussel, VUBPress, 2007, 229.

¹⁶ S. SNACKEN, “30 jaar strafuitvoering in België”, in BRUGGEMAN, W. e.a. (ed.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen Maklu, 2009, 297.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld : W. MEYVIS en D. MARTIN, *Gevangenis en samenleving*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1991; K. BEYENS, S. SNACKEN en C. ELAERTS, *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer, 1993.

¹⁸ S. SNACKEN, l.c., 278 e.v.

te bouwen. Het beheersen van de penitentiaire overbevolking is een oud zeer.¹⁹ Toch zijn in dit land in het verleden wel eens verlichte beleidsvoerders opgestaan die tegen de stroom roeiden en inzetten op alternatieven voor de gevangenis. Zo iemand was minister Jules Lejeune. Ook hij had op het einde van de negentiende eeuw af te rekenen met een tekort aan gevangenis capaciteit. Terwijl zijn voorgangers en opvolgers volop meer van hetzelfde in de steigers zetten, trachtte Lejeune daar alternatieven tegenover te stellen. Voor sommigen, een aantal politici en magistraten, een tegendraads beleid. Niet alles, maar toch een aantal van de ideeën van hemzelf en van medestanders zoals Adolphe Prins, kon hij doorvoeren. Men dankt aan hem, naast de voorwaardelijke invrijheidstelling, alternatieven voor de detentie van minderjarigen, van landlopers, de voorwaardelijke veroordeling en als instrument voor de reclassering, de patronage.

In de sliptstream van enig academisch-penologisch en beleidsmatig-penitentiair optimisme van de jaren negentig, waarvan ook vermelde Oriëntatienota een uiting was, werd professor L. Dupont de opdracht toevertrouwd een “Beginselenwet Gevangeniswezen” voor te bereiden. Studie en ontwerp leidden, na 175 jaar Belgische penitentiaire geschiedenis tot de “Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden”. De verwachtingen waren hiermee hoog gespannen daar de wet een evenwichtig geheel is van doelstellingen en beginselen die gelijktijdig detentieschade moeten beperken en een herstelgerichte, menswaardige en rehabiliterende strafuitvoering moeten waarborgen. Men mag gerust stellen dat, zoals het toenmalig penitentiair concept tussen 1830 en 1860 van Edouard Ducpétiaux, heden ten dage de Basiswet hét monument is voor een behoorlijk, weldoordacht strafuitvoeringsbeleid in België.

Maar wat blijkt? Al heeft de Basiswet tot enkele hervormingen geleid, dan wordt ze op cruciale punten slechts met mondjesmaat geïmplementeerd. De prioriteiten in de uitvoering liggen eerder bij het management van de inrichtingen dan bij de gedetineerden. Nu kan, gezien in de loop der jaren veel werd verwaarloosd, de tijd niet worden ingehaald. Zorgwekkend is wel dat de uitvoering van een aantal cruciale artikelen die tot het wezen horen van de Basiswet, blijft aanslepen en, erger, dat een aantal artikelen worden afgeschaft of naar draagwijdte werden teruggeschoefd.²⁰ Dat de federale overheid er niet in slaagt de wet fatsoenlijk uit te voeren betekent uiteraard niet dat ze aan waarde zou inboeten. Ze kan mogelijks terug in eer worden hersteld binnen de context van een nieuwe staatsvorming.

Maar ondertussen blijft de lamentabele toepassing niet zonder gevolgen. Zolang de Basiswet op tal van punten een slapende wet blijft of beperkt en onevenwichtig wordt doorgevoerd, is onze penitentiaire realiteit nog altijd in overtreding met het legaliteitsbeginsel, veelal niet in overeenstemming met mensenrechtenverdragen, blijven we te maken hebben met verspreide en soms te summiere regelgeving en uiteraard met een onduidelijke rechtspositie van de gedetineerde. Toepassing en uitvoering van de wet betekent uiteraard meer dan voorzien in uitvoeringsbesluiten. Betekenisvol is bijvoorbeeld de situatie van de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad. Als de Commissies, waarvan de functie hierboven werd geschetst, in de gevangnissen enigszins aan hun doelstellingen proberen te beantwoorden, dan is dit dank zij het pure idealisme van haar leden en ondanks het feit dat nauwelijks enige ondersteuning wordt geboden. Het is dus

¹⁹ E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen, Maklu, 2009, 909 e.v.

²⁰ S. SNACKEN, *l.c.*, 281-282 ; T. DAEMS, “Toeters noch bellen : 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”, *Fatik*, 2010, afl. 125, 23-25.

betekenisvol dat organen die moeten waken over de bejegening van de gedetineerden hiertoe geen middelen krijgen.²¹ Niet anders is het lot van de Centrale Toezichtsraad. Van dit orgaan, dat de vaststellingen en de *incentives* vanuit de plaatselijke commissies moet bundelen en de nodige aanbevelingen zou moeten doen aan het penitentiair bestuur en beleid, waaronder de minister, gaat niet echt de dynamiek uit die er van zou mogen worden verwacht.²² Benevens het probleem van weinig of geen middelen kan een en ander ook te maken hebben met het feit dat binnen dit federaal orgaan de noordelijke en de zuidelijke “culturen” elkaar ontmoeten en dat dit kennelijk niet altijd de efficiëntie ten goede komt. Moeizame besluitvaardigheid en te laattijdig voltooien van jaarverslagen leiden voortdurend tot ontgoocheling van de leden van de plaatselijke commissies.

De toestand is dus zorgwekkend. De slechte reputatie van België wordt telkenmale bevestigd in de opeenvolgende rapporten van het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van de Raad van Europa (CPT). Zo stelt het CPT in haar recentste rapport vast dat er heel wat onzekerheid heerst betreffende het tuchtrekime en roept op tot snelle invoering van titel VII van de Basiswet.

Het is hier niet de plaats om na te gaan waarom dit land niet slaagt in een behoorlijk penitentiair beleid. Politicologen en bestuurskundigen hebben daaraan een stevige klui. Benevens het eenvoudig gegeven dat met materies inzake strafuitvoering weinig politieke eer te halen is, zal het falen ook wel te maken hebben met een gebrek aan continuïteit. Wanneer beloftevolle projecten of concepten op het spoor worden gezet, zoals dat in de jaren negentig het geval was, dan is continuïteit door veelal voortijdig afbrekende regeringstermijnen meestal ver weg.

HERIJKINGSPUNTEN VOOR EEN GEMEENSCHAPSBELEID

Hierboven werden meerdere redenen gegeven om de strafuitvoering (en zo nodig meer domeinen van Justitie) over te hevelen naar de gemeenschappen. Bij een dergelijke transformatie moet nochtans worden meegenomen wat echt waardevol is en beloftevol kan zijn voor de toekomst. Het is evident dat de Basiswet met zijn hoogstaande beginnellen het fundament kan uitmaken van een vernieuwde constructie. En wat Vlaanderen betreft is het Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden evenzeer een verworvenheid die kan tellen. Het ene basisdocument staat dan in functie van het andere en dit niet alleen omwille van complementaire doelen en visies. Eén geïntegreerd beleidsniveau moet ook waarborgen dat budgetten en personeelsstatuten op elkaar worden afgestemd, dat echt samenspraak ontstaat over penitentiaire regimes, dat een op de doelen afgestemd concept van penitentiaire infrastructuur tot stand komt enz.

De reconstructie van een strafuitvoeringsbeleid van de gemeenschappen, i.c. van de Vlaamse gemeenschap, zou een ambitieuze opdracht zijn. We wagen ons aan enkele proeven richting herijking van wat in de loop van de laatste decennia werd opgebouwd. Het gaat om ideeën voor gelijktijdig een humaan en een bestuurlijk doelgericht beleid.

²¹ S. DE DECKER, “De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen” *Fatik*, 2009, afl. 123, 15.

²² S. SNACKEN, *l.c.*, 283.

Consequenter inzetten op reclassering binnen en buiten

Van cruciaal belang voor een vernieuwd beleid is de (re)integratie, de rehabilitatie of reclassering. De drie begrippen bevatten een genuanceerde betekenis, maar komen telkens neer op hetzelfde, namelijk dat ex-gedetineerden en andere veroordeelden kunnen herstellen van de eventuele schade van detentie of veroordeling en zich opnieuw, zo duurzaam mogelijk, kunnen handhaven en zich thuis voelen in de samenleving. We spreken gemakshalve verder over “reclassering”.

Wanneer binnen de justitiële geschiedenis van het naoorlogse unitaire België maar een pover beeld kan worden opgehangen van het justitieel maatschappelijk werk en van de reclassering in het bijzonder²³ dan is de forensische hulp vanuit de Vlaamse gemeenschap, waaronder de post-penitentiaire begeleiding, sinds 1985 geleidelijk aan aan belang gaan winnen. Er is alleszins een stevige basis, vatbaar voor nog beter. Daarenboven lijkt, internationaal beschouwd, nu terug een meer optimistische houding tegenover het reclasseringswerk te worden aangenomen. Weg van het fatalistisch *nothing works* uit de voorbije decennia en wegens de vaak vastgestelde schadelijke gevolgen van de detentie en om paal en perk te stellen aan de uitbreiding van de gevangenis capaciteit wordt in een aantal landen nadrukkelijk (terug) meer ingezet (zowel methodologisch als met middelen) op reclassering. Nederland is terzake een goed voorbeeld. Daar blijkt uit de beleidsintenties²⁴ dat de resocialisatie opnieuw ernstig wordt genomen. De praktijkvelden zijn ondertussen aan het volgen. Is de “nieuwe rehabilitatie” vandaag een oriëntatie in de strafrechtsbedeling naast tal van andere en wordt die wel eens beoordeeld als minder welzijns- en meer controlegericht²⁵, dan moet een goed geïnspireerd beleid erover waken dat het laatste niet ten koste gaat van het eerste.

Stellen dat de reïntegratie vanuit de gevangenis een zaak is van continuïteit “van binnen naar buiten” is uiteraard een open deur intrappen. Toch is het een pertinente vraag in welke mate deze continuïteit vandaag verzekerd is en in welke mate de reclassering zeer concreet wordt gemaakt. Men hoeft geen criminoloog te zijn om te weten dat het recidiverisico in sterke mate samenhangt met het al dan niet kunnen voldoen aan primaire noden. Vandaar dat, zoals Moerings aangeeft, in de gevangenis een basisaanpak moet gelden met aandacht voor huisvesting, inkomen, zorg en (wellicht typisch Nederlands) een identiteitsbewijs. Daarenboven moet de overgang van gedetineerden met een lange gevangenisstraf naar de vrijheid geleidelijk en gecontroleerd verlopen. Voor deze gedetineerden volstaat de basisaanpak niet, maar is, zeker voor gedetineerden met een psychische stoornis, met verstandelijk tekort of verslaving, een persoonsgerichte aanpak nodig.²⁶ Hierbij twee kanttekeningen i.v.m. de voorwaardelijke invrijheidstelling. Terwijl er in Nederland voor gedetineerden een grotere zekerheid is om op bepaalde termijn in V.I. te kunnen gaan, is dit in België niet het geval. Dit laatste betekent uiteraard dat de betreffende continuïteit van binnen naar buiten moeilijk te bewerkstelligen is. Het blijkt

²³ L. DUPONT en T. PETERS, *Reclassering, hulpverlening en strafrechtspleging in België*, in FIJNAUT, C.J.C.F. (ed.), *Reclassering : horizon 2000. Ontwikkelingen in strafrecht en samenleving en de rol van de reclassering*, Arnhem, Goude Quint, 1988, 182 en 188-191.

²⁴ M., MOERINGS, “Hoe verfrissend is het Nederlandse strafklimaat nog ?” in AERTSEN, I., BEYENS, K., DAEMS, T. en MAES, E (ed.), *Hoe punitief is België?* Panopticon, Libri 2, Antwerpen, Maklu, 2010, 199 en 201. Moerings verwees dan wel nog naar de intenties ten tijde van de regering Balkenende.

²⁵ Bijvoorbeeld vanuit een eerder Angelsaksische invalshoek in D. GARLAND, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 176.

²⁶ M. MOERINGS, *l.c.*, 199.

bovendien dat in ons land het aantal gedetineerden dat vrijkomt door V.I. daalt. Allerlei redenen kunnen hiervan de oorzaak zijn, zoals de strengere criteria die de wet van 1998 voorziet, strenge beoordeling door de strafuitvoeringsrechtbanken, verlating van het moment dat de gedetineerde voor V.I. wordt voorgesteld waardoor hij liever wacht tot het strafeinde dan nog allerlei voorwaarden en voogdij te moeten ondergaan. Nu is het ook best mogelijk dat gedetineerden moeilijk aan V.I. toekomen omwille van het eenvoudige feit dat er wat scheelt aan de voorbereiding en de opvolging na de vrijlating, dat m.a.w. het reclasseringsplan niet op punt staat. Als bijvoorbeeld de strafuitvoeringsrechtbanken weinig vertrouwen hebben in de (al dan niet degelijk voorbereide) perspectieven van een gedetineerde, dan is dit uiteraard doorslaggevend bij de beslissingen.

Er-op af

Een tweede herijking betreft de zogenaamde vrijwillige vraag en aanvaarding van de (forensische) zorg. Men moet een kritische houding durven aannemen tegenover het door de Vlaamse forensische zorg gehuldigde basisprincipe van de “autonome vrijwillige hulpverlening die gevraagd of aanvaard moet zijn door de cliënt”. “Aanvaard” is enigszins haalbaar, maar dan voor zover de justitiabele effectief met de hulpverlening in contact weet te komen. Binnen de hulpverlening – veelal eerder vanuit het dagelijks praktijkhandelen en in weerwil van wat de principes dicteren – is ondertussen wel een beweging merkbaar in de richting van – naargelang het cliënteel – een meer pro-actieve, *outreachinge* én aanklappende stijl. Deze tendens, de gelijktijdig emancipatorische, op eigen kracht gerichte én aanklappende aanpak, is bijvoorbeeld weergegeven en gepromoot door cultuursocioloog Jos van der Lans in zijn boek “Erop-af! De nieuwe start van het sociaal werk”.

Wil men recidive zo veel mogelijk inperken én het persoonlijk welzijn bevorderen dan zal het noodzakelijk zijn om voor diegenen die structureel in de marginaliteit verzeild raken en voor wie de gevangenispoort een draaideur is, alle zeilen bij te zetten. Dit vergt naar de betrokkenen toe engagementen, klare afspraken, stellen van concrete (zodanig eenvoudige) doelen, frequente contacten en de mogelijkheid en bereidheid van de begeleider om voortdurend de vinger aan de pols te houden. Staat dit haaks op een emancipatorische, responsabiliserende aanpak? Dit laatste veronderstelt “response-ability”²⁷, bekwaamheid verwerven, vaardigheden aankweken, een enigszins gestructureerd bestaan proberen op te bouwen om voor zichzelf en zijn omgeving verantwoordelijkheid te kunnen opnemen. Er is toch niets mis mee dat dit bij sommigen op een wat meer directieve manier zal moeten gebeuren. Een misbegrepen “vrij-willigheid” kan trouwens leiden tot een selectieve hulp- en dienstverlening, tot een uitval van de “moeilijken” en van de meest noodlijdenden. We stellen dit ook vast in de jeugdbescherming. Weliswaar zonder dit met cijfers te kunnen hard maken (kwantitatieve vaststellingen zijn in dit land op zich een probleem) is het praktijkveld het erover eens dat minderjarigen van allochtone origine en hun ouders weinig of niet de drempel overschrijden van de vrijwillige begeleiding of hulpverlening. Het gevolg hiervan is dat ze veelal voor de eerste maal met de jeugdbescherming in aanraking komen op de jeugdrechtbank, vaak dan nog naar aanleiding van een als misdrijf omschreven feit. Is het trouwens verbazingwekkend dat – zoals penitentiair personeel wel eens signaleert – jongvolwassen allochtonen oververtegenwoordigd zijn in voorhechtenis en ondervertegenwoordigd in de alternatieve maatregelen, inbegrepen bij de begeleiding?

²⁷ W. MEYVIS, “Dertig jaar communautarisering hulp- en dienstverlening aan gedetineerden”, *l.c.*, 333.

Doelrationelere aanpak

Een derde herijking kan betrekking hebben op de kwaliteit, de rationaliteit van beleid en praktijk. Rationaliteit staat hier voor effectief, probleemgericht, uitvoeringsinteger en doelmatig programma's en projecten ontwikkelen en uitvoeren.²⁸ Essentieel om naar aantoonbare effectiviteit te streven is doelrationeel handelen en dit door strategische doelen te bepalen, deze om te zetten in operationele doelen en daaraan vervolgens resultaatindicatoren te koppelen. Praktijkwerkers willen nogal eens weerstand bieden tegen dergelijk managementsdenken. Nochtans is de vraag om (meer) middelen niet langer vol te houden wanneer men niet kan aantonen wat ze opleveren. Bovendien gaat het hier niet zo maar om cijfers en tabellen. Kwantitatieve gegevens vormen slechts het uitgangspunt voor een ruimer verhaal met contextualisering en zonodig met verklaringen waarom bepaalde doelen niet of beperkt haalbaar zijn. Toegepast op de reclassering betekent dit dat dient te worden gepland hoeveel ex-gedetineerden binnen welke tijd horen te beschikken over de meest primaire voorzieningen en voor wie moet worden voldaan aan de meest prangende noden. Meer bepaald gaat het dan minimaal om een woonst, een inkomen, een dagbesteding, en zo nodig een plan voor de regeling van schulden, inbegrepen de betaling van de burgerlijke partij. Het spreekt uiteraard voor zich dat een en ander maar realiseerbaar is mits een opstart tijdens de detentie en voortzetting erna.

Het komt ons nu voor dat de bestaande initiatieven en inspanningen voor de reclassering en dus ook ter preventie van recidive onvoldoende zijn. We leiden dit af uit het feit dat naast de gekende instanties voor forensisch welzijnswerk en de justitiehuisen, initiatieven ontstaan met een wat andere methodiek en benadering van hun cliënteel. Voorbeelden hiervan zijn het Antwerpse U-turn, opgericht voor een eerder strakke, aanklappend-controlerende begeleiding van harde kern jongeren tussen 18 en 30 jaar waarvan de meesten onderworpen zijn aan een of andere vorm van voogdij (V.I., probatie ...). Een ander voorbeeld is Terug Op Pad-coaching, bedoeld voor de organisatie van de terugkeer naar de vrije samenleving voor jongeren tussen 18 en 25 jaar in de gevangenis van Antwerpen. Niet toevallig dat dergelijke initiatieven mede tot stand zijn gekomen vanuit het Antwerpse stadsbestuur. De persoonlijke welzijnsgerichte meerwaarde voor de betreffende jongeren gaat namelijk gepaard met een maatschappelijke meerwaarde (minder overlast, minder criminaliteit). Steun van de stad was nodig daar deze projecten door de aard van hun aanpak en doelstellingen zich positioneerden tussen Justitie en Welzijnswerk en daardoor qua erkenning en subsidiëring "tussen twee stoelen vallen". Ook dit toont weer de nood aan van één beleidsniveau met een geïntegreerd beleid. Ondertussen zijn de projecten zich noodgedwongen wel gaan inpassen in een CAW-structuur.

Een andere vorm van intensieve doelmatige reclassering vinden we in Nederland in de elf Exodus-huizen, in de gestructureerde begeleiding met residentiële voorzieningen van de Stichting DOOR (Door Opvang en Ontmoeting Resocialisatie), in het begeleidingshuis van de Stichting Moria en in het woon-werkcentrum van de Stichting Ontmoeting. Daar een aantal gedetineerden op de dag van hun ontslag er helemaal alleen voorstaan en om te voorkomen dat ze terugvallen in criminaliteit wordt door deze voorzieningen een programma van intensieve nazorg aangeboden. Het gaat hetzij om ex-gedetineerden

²⁸ F.L. Leeuw, "Evidence based criminaliteitsbeleid en evaluatieonderzoek", in DE WREE, E., DEVROE, E., BROER W. en VAN DER LAAN, P. (ed.), *Evidence based policing*, Cahiers Politiestudies 17, Antwerpen, Maklu, 2010, 53 e.v.

die gedurende meerdere maanden vrijwillig in de voorzieningen verblijven, hetzij om gedetineerden die er verblijven als onderdeel van hun straf of maatregel. Uit recent evaluatief onderzoek is gebleken dat de recidive van oud bewoners van Exodus en Ontmoeting alleszins lager liggen dan de algemene recidive van ex-gedetineerden.²⁹ In Vlaanderen beschikken we niet (meer) over soortgelijke voorzieningen. Opvang(te)huizen, onderkoms in crisissituaties e.d. zijn er wel voor allerlei gemengde categorieën. Nochtans is in Nederland duidelijk gebleken dat ex-gedetineerden in bijzondere situaties verkeren en specifieke behoeften hebben en dat ze aan bijzondere voorwaarden moeten voldoen (zoals specifieke programma's van behandeling en training volgen). Het risico van *netwidening* is reëel, als men bij de oprichting van dergelijke voorzieningen niet eveneens aanstuurt op het constant houden of zelfs afbouwen van de gevangenis capaciteit. Maar nog eerder kunnen de betreffende huizen worden geduid als wat Stanley Cohen noemde *blurring the boundaries*³⁰; wat staat voor een vervaging van de grenzen tussen de gevangenis en de samenleving. Maar is hiermee fundamenteel wat mis, wanneer men door dit soort *halfway houses* kan bewerkstelligen dat een beduidend aantal ex-gedetineerden zich met relatief succes weten te reintegreren en er ook de samenleving wel bij vaart?

Analoog aan de residentiële opvang van ex-gedetineerden kan worden voorzien in een systeem van ambulante coaches of externe trajectbegeleiders. De meerwaarde hiervan is dat ze samen met de cliënt het geheel van al zijn primaire noodwendigheden in handen nemen, hem aanmoedigen om (al dan niet opgelegde) programma's en behandelingen goed te volgen en hem zo nodig te waarschuwen wanneer risico's dreigen voor opnieuw afglijden. Nog te vaak schijnen mensen de gevangenis te verlaten met een geaccumuleerde last van materiële en immateriële problemen zonder dat er iemand is die hen opwacht, een integrale hulpverlening opstart en die zo nodig letterlijk met hen op pad gaat om de nodige voorzieningen te mobiliseren.

TOT SLOT

Vroeg of laat zal Justitie tot de bevoegdheid gaan behoren van de gemeenschappen of de gewesten. Dit is inherent aan de evolutie van het staatkundig verhaal van dit land. Strafvuivering – de regimes, de bejegening binnen en buiten de gevangenis én de infrastructuur – is daarbij eerder een materie voor de gemeenschappen dan voor de gewesten. De vraag is nu onder welke omstandigheden 's lands bevoegdheidsverdeling op de politieke agenda zal komen. Zullen kansen worden gecreëerd om dit weldoordacht voor te bereiden, om minstens een canvas met bakens voor de toekomst samen te stellen? Over de omstandigheden of voorwaarden waaronder een thema op de politieke agenda kan komen zegt J.W. Kingdon: “*At certain critical moments three streams come together, and the greatest agenda change occurs. A problem is recognized; a solution is available and the political conditions are right*”.³¹ We hebben in dit editoriaal dan wel geargumenteed voor de overheveling van bevoegdheden naar de gemeenschappen, maar toch blijft de vraag hoe het zit met die drie “stromen”. Is het probleem ten volle en in brede kringen erkend? Is er wel een oplossing beschikbaar? Zijn de politieke omstandigheden, onder meer in het

²⁹ S. VAN WINGERDEN, D. ALBERDA, M. MOERINGS, B. WARTNA en J. VAN WILSEM, *Recidive en nazorg. Onderzoek onder oud-bewoners van Exodus, DOOR, Moria & Ontmoeting*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010, in extenso.

³⁰ S. COHEN, “The punitive city”, in MUNCIE, J., MCLAUGHLIN, E. en LANGAN, M. (ed.), *Criminological Perspectives. A Reader*, Sage, Londen, 1996, 401-403. Oorspronkelijk: S. COHEN, « The punitive city ; notes on the dispersal of social control », *Contemporary crises*, 1979, 343-363.

³¹ J.W. KINGDON, “How Do Issues get in Public Policy Agendas?”, in WILSON, WJ (ed.), *Sociology and the Public Agenda*, Londen, Sage, 1993, 41

noorden én in het zuiden van het land gunstig? Wat de erkenning en de oplossingen en de onderbouwende visies betreft kan niet in het minst worden uitgekeken naar wat zowel de academische milieus als de justitiële en hulp- en dienstverlenende praktijkvelden ter zake te bieden hebben.

BIBLIOGRAFIE

- BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 326 p.
- CHRISTIAENSEN, S., *Tussen klassieke en moderne criminele politiek. Leven en beleid van Jules Lejeune*, 2004, 746 p.
- COHEN, S., "The punitive city", in MUNCIE, J., MCLAUGHLIN, E. en LANGAN, M. (ed.), *Criminological Perspectives. A Reader*, Sage, Londen, 1996, 399-412.
- DAEMS, T., "Toeters noch bellen : 5 jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", *Fatik*, 2010, afl. 125, 23-25.
- DAEMS, T., *Mooi, het leven is mooi, Panopticon*, 2010, afl. 6, 1-16.
- DE DECKER, S., "De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen" *Fatik*, 2009, afl. 123, 13-18.
- DUPONT, L. en PETERS, T., "Reclassering, hulpverlening en strafrechtspiegeling in België", in FIJNAUT, C.J.C.F. (ed.), *Reclassering : horizon 2000. Ontwikkelingen in strafrecht en samenleving en de rol van de reclassering*, Arnhem, Gouda Quint, 1988, 177-199.
- GARLAND, D., *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 307 p.
- HELLEMANS, A., AERTSEN, I. en GOETHALS, J., *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*, KULeuven, Fac. Rechtsgeleerdheid, Leuven Instituut voor Criminologie, 2008, 187 p.
- HERMANS, C., "Nihil sub sole novum. Bedenkingen bij het 5^{de} rapport van het CPT", *Fatik*, 2010, afl. 128, 3-4.
- KINGDON, J.W. "How Do Issues get in Public Policy Agendas?", in WILSON, W.J. (ed.), *Sociology and the Public Agenda*, Londen, Sage, 1993, 40-50.
- LEEUW, F.L., "Evidence based criminaliteitsbeleid en evaluatieonderzoek", in DE WREE, E., DEVROE, E., BROER W. en VAN DER LAAN, P. (ed.), *Evidence based policing*, Cahiers Politiestudies 17, Antwerpen, Maklu, 2010, 53-68.
- LUYPAERT, H., BEYENS, K., FRANCOISE, C. en KAMINSKI, D., *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, Brussel, VUBPress, 2007, 289 p.
- MEYVIS, W. en MARTIN, D., *Gevangenis en samenleving*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1991, 129 p.
- MEYVIS, W., "Forensisch welzijnswerk op de brug tussen strafrechtsbedeling, gevangenis en samenleving", in NEYS, A., PETERS, T., PIETERS, F., VANACKER, J. (ed.), *Tralies in de weg. Het Belgische gevangeniswezen: historie, balans en perspectieven*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1994, 359-385.
- MEYVIS, W., "Van private reclassering naar maatschappelijke dienstverlening aan justitiecliënteel", in BOUVERNE-DE BIE, M., KLOECK, K., MEYVIS, W., ROOSE, R. en VANACKER, J. (ed.), *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2001, 37-76.
- MEYVIS, W., "Dertig jaar communautarisering hulp- en dienstverlening aan gedetineerden", in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTER, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (ed.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen Maklu, 2009, 327-333.

MOERINGS, M., "Hoe verfrissend is het Nederlandse strafklimaat nog?" in AERTSEN, I., BEYENS, K., DAEMS, T. en MAES, E. (ed.), *Hoe punitief is België?* Panopticon, Libri 2, Antwerpen, Maklu, 2010, 191-208.

NUYTS, K., "Justitie en welzijn. Sociaal werk 25 jaar op forensische kruispaden", *Alert*, 2010, afl. 5, 40-47.

SNACKEN, S., "30 jaar strafuitvoering in België", in BRUGGEMAN, W., DE WREE, E., GOETHALS, J., PONSAERS, P., VAN CALSTER, P., VANDER BEKEN, T. en VERMEULEN, G. (ed.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen Maklu, 2009, 278-304.

LAUREYNS, X., "Het detentieplan: een werk van lange adem", *Panopticon*, 2010, afl. 6, 79-80.

VAN ASCH, L., *De functie van trajectbegeleider in het gevangeniswezen: een empirisch onderzoek*. Verhandeling master criminologische wetenschappen, KULeuven, Fac. Rechtsgeleerdheid, 2009-2010, 87 p.

VAN DER LANS, J., *Erop-af! De nieuwe start van het sociaal werk*, Augustus, Amsterdam, 2010, 185 p.

VAN WINGERDEN, S., ALBERDA, D., MOERINGS, M., WARTNA, B. en VAN WILSEM, J., *Recidive en nazorg. Onderzoek onder oud-bewoners van Exodus, DOOR, Moria & Ontmoeting*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010, 58 p.