

Bijlage II. Stroomschema werkproces Ambtenaar Burgerlijke Stand



PENOLOGIE EN VICTIMOLOGIE – PENOLOGY AND VICTIMOLOGY (1)

Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden
Strategische planning en beleidsaanpak

GERT VANHERK^a

^a Beleidscoördinator hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gevangenis Hasselt (Corresp.: gert.vanherk@wvg.vlaanderen.be).

Op de Vlaamse ministerraad van 17 juli 2015 werd een strategisch plan aangenomen met doelstellingen voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden voor de komende vijf jaar.¹ Coördinerend minister VANDEURZEN deelde mee dat in deze legislatuur extra aandacht wordt besteed aan een betere aansluiting van de hulp- en dienstverlening op de noden van de gedetineerden en geïnterneerden, aan de aanpak van de radicalisering in de gevangenis en aan de voorbereiding op het leven na de gevangenis. Deze bijdrage beschrijft beknopt waar we dit strategisch plan moeten situeren en hoe het terrein wordt georganiseerd om de vooropgestelde doelen te bereiken. Er worden enkele doelstellingen inhoudelijk aangeraakt

¹ Strategisch plan 2015-2020 hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie>.

om de aanpak te illustreren. Deze tekst moet in samenhang gelezen worden met een artikel in dit Panopticon-nummer, waar Dorien Brosens en Bart Claes onder meer de voorgeschiedenis van de hulp- en dienstverlening schetsen alsook een ruimere bespreking wijden aan de doelstellingen van het strategisch plan.

STRATEGISCH PLAN NR. 2?

Jarenlang werd er verwezen naar het Vlaams strategisch plan² wanneer er over hulp- en dienstverlening aan gedetineerden werd gesproken. Het plan zorgde in 2000 voor de fundamente van de werking van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap in de gevangenis. Tussen 2002 en 2008 werd in alle gevangenis in Vlaanderen en Brussel de nieuwe manier van werken opgestart. Vanuit de zes domeinen welzijn, gezondheid, cultuur, sport, werk en onderwijs werd een basisaanbod uitgebouwd, gevolgd door een meer specifiek aanbod naargelang de lokale noden en mogelijkheden. Het strategisch plan van 2000 zorgde voor een algemeen kader. Het legde de krachtlijnen en de ambities vast. De basisfilosofie was het recht van de gedetineerde op hulp- en dienstverlening. Het plan benadrukte het belang om dit recht te kunnen blijven uitoefenen in de gevangenis en dit met het oog op een vlotte re-integratie in de samenleving. Daarnaast werd gesteld dat de hulp- en dienstverlening enkel kan worden gerealiseerd via een constructieve samenwerking tussen de diverse actoren van de Vlaamse Gemeenschap onderling en met de justitiële partners. Dit eerste strategisch plan wees op samenwerking als kritische succesfactor om tot een kwaliteitsvol aanbod te komen in de gevangeniscontext.

Het nieuwe strategisch plan is geen opvolger van het plan van 2000. Het biedt geen nieuw kader, maar wel een beleidsmatige invulling van het kader. De reden waarom het strategisch plan van 2000 geschiedenis is geworden, ligt bij het decreet³ van 2013.

HET DECREET

Het decreet van 2013 zorgt voor een verankering van de organisatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening in de gevangenis. De missie van het strategisch plan van 2000 bleef quasi onveranderd: *'Dit decreet beoogt ... het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening ... te waarborgen, zodat ze zich kunnen ontplooiën in de samenleving'* (art 3). De missie verwijst naar artikel 4 waar het decreet de zes doelstellingen voor de hulp- en dienstverlening opsomt, namelijk:

1. de zelfontplooiing van de gedetineerde stimuleren;
2. het sociale, relationele en psychische evenwicht van de gedetineerde herstellen;
3. de negatieve gevolgen voor de gedetineerde en zijn directe sociale omgeving, veroorzaakt door en tijdens de detentie, beperken;
4. de integratie en participatie in de samenleving na de detentieperiode bevorderen;
5. een proces van herstel tussen dader, slachtoffer en samenleving stimuleren;
6. de kans op herval beperken.

Het decreet biedt niet alleen de wettelijke basis voor de missie en de doelstellingen. Het bepaalt vooral de organisatie van de hulp- en dienstverlening. Door de beleidsorganen en

2 Strategisch plan van 8 december 2000 hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, <http://wvg.vlaanderen.be/welzijnjustitie/gedetineerden/strategischplanhulpdienstverleningaangedetineerden.pdf>.

3 Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, BS 11 april 2013.

de beleidsplannen te benoemen, wordt het gezamenlijk streven naar doelen en strategieën benadrukt. Het is dan ook het decreet dat bepaalt dat de Vlaamse Regering binnen het jaar na haar eedaflegging een strategisch plan moet goedkeuren waarmee de diverse beleidsdoelstellingen invulling geven aan de doelstellingen.

STRATEGISCH PLAN 2015-2020

Het strategisch plan 2015-2020 is het eerste plan dat werd opgemaakt naar aanleiding van het decreet dat een looptijd van 5 jaar kent.⁴ Het plan stelt volgende tien strategische opties voorop:

1. de verdere uitbouw van het aanbod, rekening houdend met een humane detentie én re-integratie;
2. de vertaling van het aanbod op maat van elke gedetineerde, in een geïntegreerd hulp- en dienstverleningsplan;
3. het inspelen op de noden en behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, met bijzondere aandacht voor de noden en behoeften van de zwakste doelgroepen;
4. het verhogen van de deelname van gedetineerden aan de hulp- en dienstverlening binnen en buiten de gevangenis, door de bekendmaking ervan te optimaliseren;
5. het versterken van sociale netwerken rond de gedetineerden binnen en buiten de muren;
6. het verhogen van de re-integratiekansen van gedetineerden, door – samen met Justitie – de verslavingsproblematiek binnen de gevangenissen grondiger aan te pakken;
7. de actieve participatie van gedetineerden aan de organisatie, uitbouw en bekendmaking van het aanbod binnen de gevangenis;
8. het responsabiliseren van professionele actoren die een groot verschil kunnen maken bij de realisatie van de doelstellingen uit het decreet;
9. de verbreding van het draagvlak voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden;
10. de ontwikkeling, waar zinvol en mogelijk, van een gezamenlijk vormings- en ondersteuningsbeleid voor medewerkers tussen Vlaamse Gemeenschap en Justitie.

Deze strategische opties vertalen zich in 19 prioritaire doelstellingen met concrete acties waarop zal worden ingezet. Het plan geeft aan dat deze doelstellingen richting en inspiratie bieden aan de lokale gevangenissen die in 2015 een lokaal actieplan zullen opmaken. Dit geeft een eerste blik op de wijze waarop de interactie tussen het lokale en het bovenlokale niveau wordt gezien.

In de inleiding verwezen we voor de inhoudelijke bespreking reeds naar het artikel.

DE STRUCTUREN VAN HET DECREET

Het decreet bepaalt de structuren die instaan voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening. De gemengde commissie, het lokale beleidsteam en het coördinatieteam zijn drie organen die elk hun bijdrage leveren aan de opmaak en de uitvoering van het beleid.

⁴ Na publicatie van het decreet werd een eerste strategisch plan voor de periode 2013-2015 opgemaakt. In het huidige strategisch plan 2015-2020 reiken de ambities verder gezien de langere duurtijd.

Gemengde commissie

Bovenlokaal heeft een gemengde commissie de opdracht om te adviseren in functie van de opmaak van het strategisch plan en om de voortgang van de uitvoering op te volgen. Deze gemengde commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken domeinen, zowel vanuit de overheid als vanuit de sectoren of organisaties.⁵ Naast de beleidsmatige taken organiseert de commissie ook ondersteuning en vorming voor de hulp- en dienstverleners, zoals de jaarlijkse introductie-tweedaagse of vormingen rond bijvoorbeeld omgaan met druggebruik of omgaan met agressie.

Het is echter onmogelijk om op bovenlokaal niveau een gedetailleerd beleid vast te leggen gezien de grote verschillen tussen de inrichtingen, bijvoorbeeld wat betreft de diversiteit in de populatie, het regime, de grootte van de inrichting, de infrastructuur en de beschikbaarheid en het engagement van partners in de omgeving. Er moet bijgevolg ook lokaal beleid gevoerd worden. Zo geeft doelstelling 11 uit het strategisch plan bijvoorbeeld aan dat de Vlaamse administratie wil komen tot een geïntegreerd beleid inzake drugsbeleid/verslavingsproblematiek bij gedetineerden. De kans dat dit zal leiden tot een gelijkaardig aanbod in ieder gevangenis is vrijwel nihil. Vandaar dat doelstelling 10 aangeeft dat de Vlaamse beleidscoördinatoren in de gevangenissen de randvoorwaarden zullen onderzoeken om samen met Justitie op maat van de gevangenis tot een lokaal actieplan rond verslavingsproblematiek te komen. Deze doelstellingen vragen uiteraard een goede afstemming tussen het lokale en het bovenlokale.

De lokale teamwerking

Lokaal brengt het beleidsteam het netwerk van hulp- en dienstverlenende actoren in en rond de gevangenis samen. Dit beleidsteam is verantwoordelijk voor de opmaak van een actieplan op maat van de specifieke gevangeniscontext. Een belangrijk criterium bij het opmaken van een actieplan door een netwerk is dat de betrokken actoren zich ervoor willen engageren. Iedere betrokken organisatie is namelijk autonoom en bepaalt zelf haar beleid, maar door de inspanningen in de gevangenis op elkaar af te stemmen, kunnen er sterkere resultaten behaald worden. De gemengde commissie wil bijvoorbeeld het aanbod beter oriënteren op de noden van de zwakste doelgroepen. Bovenlokaal zal hiervoor informatie verzameld worden en wil men tot een rapport komen. Deze informatie zal belangrijk zijn voor het lokale niveau om een gericht beleid te voeren. Zou men zich bijvoorbeeld richten op gedetineerden die zich tijdens detentie isoleren, kan één actor hier weinig resultaat op bereiken. Effecten zijn wel haalbaar wanneer vanuit de verschillende domeinen afgestemde acties worden ondernomen. Het nastreven van een teamwerking is voor de beleidscoördinator, als voorzitter van het beleidsteam, bijgevolg een doel op zich. Aan de hand van transparante processen wordt een gezamenlijke visie nagestreefd en wordt de betrokkenheid van iedere actor verhoogd.

De organisatie van het hulp- en dienstverleningsaanbod ligt bij het coördinatieteam. Onder andere de behoeftedetectie, gezamenlijke planning, bekendmaking en evaluatie van het aanbod en de ondersteuning van nieuwe medewerkers zijn taken voor het coördinatie-

5 De gemengde commissie kan beschouwd worden als de opvolger van de Vlaamse Stuurgroep die voor het decreet van 2013 de vertegenwoordigers van de verschillende domeinen samenbracht. Deze stuurgroep zorgde voor ondersteuning en opvolging van het lokale niveau, zonder tot gezamenlijke beleidsplanning te komen.

team.⁶ Het coördinatieteam speelt een essentiële rol in de uitvoering van de acties die zijn bepaald door het beleidsteam.

Als gevolg van het decreet vinden we sinds twee jaar in iedere gevangenis een beleidsteam en coördinatieteam. Door het huidige strategisch plan worden deze beleidsteams gestimuleerd in hun beleidsvoering. Er zijn bepaalde bovenlokale doelstellingen waar de lokale beleidsteams aan kunnen meewerken, eerder dan zelf hun weg te zoeken. Doelstelling 4 in het strategisch plan wil bijvoorbeeld knelpunten op vlak van sociale administratie en huisvesting aanpakken. Op lokaal vlak hiermee aan de slag gaan is onbegonnen werk. Een samenwerking tussen het bovenlokale en lokale niveau heeft meer kans op resultaat. Tot slot betekent deze sterkere beleidsvoering dat de medewerkers in het coördinatieteam gericht aan de slag kunnen. De dagelijkse organisatie van het aanbod blijft het belangrijkste deel van het werk, maar er gaat meer en meer tijd naar het realiseren van de vooropgestelde verbeterprocessen.

VERWEVENHEID TUSSEN LOKAAL EN BOVENLOKAAL

De nood aan betrokkenheid van alle actoren op zowel bovenlokaal als lokaal niveau kunnen we bij wijze van voorbeeld aantonen met de eerste doelstelling van het strategisch plan. Deze streeft ernaar dat er een hulp- en dienstverleningsplan wordt opgemaakt met elke gedetineerde die ondersteuning vraagt. Het bovenlokale niveau zal zorgen voor een verdere uitwerking van het concept en zal nagaan hoe dit kan geoperationaliseerd worden. Op lokaal niveau is het plan een instrument om de verschillende vormen van ondersteuning op elkaar af te stemmen. De trajectbegeleider van Justitieel Welzijnswerk blijft hierin de spilfiguur. Er is echter expertise van meerdere actoren nodig om tot een volledige aanpak te komen: bijvoorbeeld bij ernstige psychische problematieken kan het Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg een traject vooropstellen; bij een gebrek aan bepaalde attitudes kan voor vorming gekozen worden (bv. een sollicitatietraining); bij een complexe schuldenproblematiek kan een schuldbemiddelaar worden ingeschakeld enzovoort. De trajectbegeleider behoudt samen met de gedetineerde het overzicht, maar neemt ook zelf hulpverleningstaken op zich, zoals aspecten van de sociale administratie of het zoeken naar huisvesting. Dergelijke plannen kunnen maar ontstaan wanneer er concrete samenwerkings- en communicatieafspraken met alle lokale partners gemaakt worden (bv. wanneer wordt er informatie uitgewisseld, door wie en op welke manier?).

Samen met de eerder aangehaalde voorbeelden geeft dit meer zicht op de verwevenheid tussen het bovenlokale en het lokale niveau. Het strategisch plan geeft richting en de lokale actieplannen verhouden zich tot het strategisch plan, zonder in een keurslijf gestoken te worden. Het lokale niveau kan dus zelf haar prioriteiten blijven kiezen, rekening houdend met de context. Tegelijk hebben de lokale niveaus invloed op het bovenlokale niveau. Bij de opmaak van het strategisch plan worden er vanuit de lokale beleidsteams adviezen verwacht. Ook bij de opmaak van dit strategisch plan werd input vanuit de lokale praktijken via de beleidscoördinatoren tot bij de gemengde commissie gebracht.

Onderstaand voorbeeld benadrukt opnieuw de nood aan gezamenlijk beleid. Doelstelling 13 van het strategisch plan geeft aan dat er een plan van aanpak wordt opgemaakt in het kader van gewelddadig extremisme, in samenwerking met het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) en in afstemming met het Vlaams platform radicalisering. Geen enkele actor kan zich alleen verantwoordelijk voelen voor deze doelstelling, laat

6 Besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, *BS* 16 januari 2014, art. 8.

staan alleen resultaten behalen. Er moet een visie tot stand komen over hoe om te gaan met het probleem van radicalisering. Welk aanbod moeten we organiseren voor personen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor gerelateerde feiten? Hoe kunnen we in de gevangenissen preventief werken naar hen die mogelijk beïnvloed worden door het radicale gedachtegoed? Het vormt een meerwaarde door vanuit verschillende domeinen deze problematiek te analyseren en samen te zoeken naar een geschikte strategie. Het bovenlokale kan hierin sturend zijn, maar lokale projecten en partnerschappen kunnen opnieuw voedend zijn voor het bovenlokale niveau.

SAMENWERKING MET JUSTITIE

Een bovenlokale werkgroep zorgt voor de afstemming tussen het Vlaamse en het federale, justitiële beleid, samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemengde commissie en DG EPI. Lokaal maakt de gevangenisdirectie deel uit van het beleidsteam en omgekeerd wordt de Vlaamse beleidscoördinator betrokken bij de opmaak van het operationeel plan van de gevangenis. Deze samenwerking is bepaald in het samenwerkingsakkoord⁷ tussen de federale staat en de Vlaamse Gemeenschap. De hulp- en dienstverlening opereert dagelijks op het terrein van Justitie. Veelvuldige linken tussen elkaars werking zijn dan ook noodzakelijk, zowel in het strategische als het operationele werk.

Gezien de netwerkgerichte en procesmatige aanpak bij de opmaak van zowel het strategisch plan als de lokale actieplannen zijn alle betrokken actoren, waaronder de justitiële diensten, mee verantwoordelijk voor het hulp- en dienstverleningsbeleid. Deze betrokkenheid en een meer gedeeld begrippenkader zorgen voor een betere verbinding en bijgevolg een nauwere samenwerking op het terrein. Zowel de bovenlokale werkgroep als de lokale beleidsteams bieden een geschikt forum om onderling te debatteren met oog op het bepalen van de gezamenlijke strategieën.

AFRONDEND

De uitdagingen op vlak van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun directe sociale omgeving zijn veelvuldig en complex. Voor het eerst is er een Vlaams strategisch plan, gebaseerd op formele wetgeving, dat de aanpak voor de eerstvolgende vijf jaar concretiseert. Dit plan ondersteunt de lokale beleidsteams in de gevangenissen waar steeds beleid op maat van de context moet gevoerd worden. Deze sterker verweven aanpak van het bovenlokaal en lokaal niveau moet ertoe leiden dat de acties op gecoördineerde wijze tot uitvoering komen. Dit betekent een vooruitgang in de domein-overstijgende samenwerking van de hulp- en dienstverlenende actoren met oog op effectieve hulp- en dienstverleningstrajecten tijdens en na detentie.

7 Artikel 17 van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest inzake de hulp- dienstverlening aan gedetineerden van 8 juli 2014, <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnsamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie>