

## Werken met gedetineerden in België anno 2020: een pleidooi voor een ‘whole-system’-aanpak

NEIL PATERSON<sup>a,1</sup>

<sup>a</sup> Stafmedewerker detentie bij SAM, steunpunt Mens en Samenleving vzw.

### 1. EEN TERUGBLIK: LORD BONOMY EN DE HERVORMING VAN HET SCHOTSE HOOGGERECHTSHOF

Ik wil beginnen met een verhaal van het begin van het millennium toen ik nog in Schotland woonde en werkte als directeur van de vzw Slachtofferhulp. Ik werd gevraagd door de Schotse overheid om mee te werken aan een project om het hooggerechtshof (*High Court of Justiciary*) – vergelijkbaar met het hof van assisen in België – te moderniseren. De werking van deze rechtbank, die destijds op verschillende locaties zetelde, was in de laatste jaren voor de eeuwwisseling gekenmerkt door veel ernstige problemen: systematische intimidatie van slachtoffers en getuigen, gebrekkige voorbereiding van zowel het parket als de verdediging, continu uitstel van zittingen, niet gehaalde juridische deadlines met als gevolg de verplichte vrijlating van beschuldigten, ... Na de stopzetting van twee spraakmakende moordprocessen greep de overheid in. Een bekende rechter Lord Iain BONOMY<sup>2</sup> kreeg de taak om alle aspecten van het hof te analyseren en samen met een aantal experts aanbevelingen te formuleren voor zijn toekomstige werking.

Iain was – en is waarschijnlijk nog steeds – de slimste mens die ik ooit ben tegengekomen in mijn professionele leven. Vanaf het begin van het project beschouwde hij het hooggerechtshof als een aparte biotoop met een eigen microklimaat. De biologische onderdelen hiervan waren echter niet meer in evenwicht met als gevolg dat het hele ecosysteem in het gedrang was gekomen. Het was zijn geniale inzicht dat al die bovenvermelde problemen verbonden waren met elkaar. Daarom was het nodig om alle problemen tegelijk aan te pakken, anders zouden zijn hervormingen op niets uitdraaien. Om dit te voorkomen gebruikte Iain *avant la lettre* wat men nu een ‘whole-system’ aanpak noemt (BONOMY, 2002).

### 2. DE ‘WHOLE-SYSTEM’ AANPAK: WASDA?

Intussen is er redelijk veel inkt gevloeid over deze aanpak die op verschillende terreinen wordt gebruikt om hardnekkige structurele problemen aan te pakken (MORRIS<sup>2</sup>, 2016; Scottish Government/COSLA, 2019). Ik vat de aanpak hieronder heel kort samen:

- Samen met de belangrijkste stakeholders een gezamenlijke analyse maken van een probleem en de achterliggende context;
- Samen met deze stakeholders corrigerende acties ontwikkelen. De implementatie van deze acties moet ook gecoördineerd worden;

<sup>1</sup> Neil Paterson is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de diensten Justitieel Welzijnswerk in de gevangnissen van Vlaanderen en Brussel en werkt mee aan het Vlaams beleid m.b.t. de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. In het verleden werkte hij als maatschappelijke assistent in de gevangnissen van Liverpool en Glasgow, was 13 jaar directeur van Slachtofferhulp Schotland en heeft onderzoek uitgevoerd rond detentiecondities in Europa en de internationale overbrenging van gedetineerden.

<sup>2</sup> Naast zijn werk in de Schotse rechtbanken was Lord BONOMY van 2004 tot 2009 rechter bij het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag waar hij onder meer was betrokken in de zaak tegen Slobodan Milošević.

- Alle facetten van een probleem min of meer tegelijk aanpakken of tenminste in een logische volgorde zodat de ene oplossing de andere versterkt.

### 3. HEEFT BELGIË NOOD AAN EEN ‘WHOLE-SYSTEM’ AANPAK?

Mijn eerste indruk als ik de locomotieftekst rond strafuitvoering in België las (BEYENS & MAES, 2020), was: we kunnen hier goed gebruikmaken van een dergelijke ‘whole-system’ aanpak. Ik ga dit punt illustreren met twee voorbeelden: de versnippering van bevoegdheden m.b.t. (ex-)gedetineerden en de groeiende diversiteit binnen de gevangenisbevolking.

#### 3.1 Versnippering

We weten allemaal dat belangrijke bevoegdheden m.b.t. gedetineerden in België verdeeld zijn over de verschillende bestuursniveaus heen wat een gecoördineerde aanpak zeer moeilijk maakt. De wet externe rechtspositie van veroordeelden legt (misschien te) veel verantwoordelijkheid bij de gedetineerde zelf om zijn reclassering voor te bereiden. Als filosofisch vertrekpunt valt dit te verdedigen. In de praktijk is het vaak voor gedetineerden bijna onmogelijk om een grondig reclasseringsplan voor te bereiden precies omwille van bevoegdheidsversnippering en een bijhorend gebrek aan consequent beleid.

Laat ons stilstaan bij één van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om voorwaardelijk vrij te komen: een onderdak hebben. De problemen op dit vlak zijn veelvoudig. Het Belgische strafuitvoeringsbeleid houdt in dat bijna elke gedetineerde vervroegd vrij kan komen. Gedetineerden komen hiervoor in aanmerking mits zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze werkwijze houdt voordelen in: men kan de vrijlating afstemmen op de individuele situatie van de betrokkene en zijn reclasseringsvooruitzichten. Maar de keerzijde van dit systeem is dat de datum waarop men vrij gaat niet met zekerheid kan voorspeld worden. Enkel wie kiest om zijn straf uit te zitten, weet precies wanneer hij de gevangenis zal verlaten. De onvoorspelbare datum van de vrijlating maakt het vinden van een woning tijdens detentie heel moeilijk. Soms gaan gedetineerden, anticiperend op een verwachte vrijlating, reeds een huurovereenkomst aan. Om dit te doen, moeten ze niet enkel in een huurwaarborg voorzien; ook een aantal maanden huur moet vaak vanuit de gevangenis betaald worden. Het spreekt voor zich dat veel gedetineerden financieel niet in staat zijn om deze stappen te nemen.

Ook de doorstroming naar de thuislozenzorg wordt door de onduidelijke datum van vrijlating erg bemoeilijkt. De woonmarkt in Vlaanderen is zeer krap en er is jarenlang veel meer vraag dan beschikbaar aanbod. Bovendien zijn kwetsbare of ‘onpopulaire’ groepen zoals gedetineerden niet altijd even welkom bij privé-verhuurders. Beschikbare woningen zijn voor deze doelgroepen vaak onbetaalbaar. Bijgevolg komen sommige gedetineerden gedwongen terecht in een residentiële voorziening bij gebrek aan alternatieven terwijl ze perfect in staat zijn om een gewone woning te betrekken.

Erger nog: het beleid werkt deze problemen in de hand. De huisvestingsproblemen van gedetineerden zijn op Vlaams niveau goed gekend. Maar toch werd er recent beslist om de (beperkte) voorrangmaatregelen voor gedetineerden via de Sociale verhuurkantoren af te schaffen en het lokale verbindingscriterium voor toegang tot een sociale woning te verstrengen (Vlaamse Regering, 2019). Deze tweede maatregel is bijzonder nadelig voor langgestraften want voortaan moet een kandidaat-huurder in de laatste tien jaar minstens vijf jaar onafgebroken in zijn gemeente van keuze gewoond hebben. Bovendien zal de nakende

inwerkingtreding van de wet externe rechtspositie voor straffen onder de drie jaar waarschijnlijk een stijging in de gevangenispopulatie veroorzaken met als gevolg dat meer gedetineerden dan vroeger hun woning zullen verliezen als gevolg van gevangenschap.

Het is een pijnlijke vaststelling dat veel van de bovenvermelde problemen al bestonden op de dertigste verjaardag van Panopticon en intussen zelfs erger zijn geworden. Zonder oplossingen dreigen ze de beleidsprioriteit om recidive te verminderen van de nieuwe Vlaamse minister voor Justitie Zuhair Demir ernstig te hypothekeerem.

Zijn er verbeteringen in zicht? De bepalingen van de basiswet m.b.t. detentieplanning zijn vorig jaar in werking getreden en DG-EPI is momenteel in gesprek met de Vlaamse Gemeenschap over de operationalisering hiervan. Hopelijk zal dit een verbetering in de structurele samenwerking tussen DG-EPI en de Vlaamse diensten op casusniveau met zich meebrengen. De structurele problemen die ik schetste op het vlak van huisvesting zullen hierdoor echter niet opgelost worden. Om dat te doen is een meer coherent en transversaal beleid vereist. Een ‘*whole-system*’ aanpak dus.

### 3.2 Diversiteit

Vandaag de dag zijn de Belgische gevangenen de verpersoonlijking van superdiversiteit. In 2017 vormde het aantal gedetineerden met een niet-Belgische nationaliteit 44% van de gemiddelde dagpopulatie. Dit is ver boven het Europese gemiddelde percentage van 22%. Bij de groep niet-Belgen hebben 60% van de gedetineerden geen recht op verblijf. Dit percentage stijgt tot 68% bij de beklagden zonder de Belgische nationaliteit. In hetzelfde jaar waren er burgers van meer dan 130 landen gedetineerd in de Belgische gevangenen (DG-EPI, 2019). Onderzoek toont aan dat buitenlandse gedetineerden, naast de klassieke *pains of imprisonment*, verschillende bijkomende moeilijkheden ervaren. Dit gaat over taalproblemen, isolatie van familie en vrienden, uitsluiting van voorzieningen binnen en buiten de gevangenis, onzekerheid rond hun verblijfsstatuut, ... (VAN KALMTHOUT, HOFSTEE-VAN DER MEULEN, & DÜNKEL, 2007).

Ik ben lang niet zeker dat ons beleid en de praktijk mee is met de gevolgen van deze toenemende diversiteit. Het beleid van de vorige federale regering was maximum gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden om gedetineerden zonder recht op verblijf terug te sturen naar hun land van herkomst ofwel tijdens hun straf ofwel bij strafeinde. Volgens berichten in de krant heeft dit beleid echter zijn grenzen bereikt want in 2019 waren er opmerkelijk minder gedetineerden gerepatrieerd dan in de jaren voordien (DELEPELEIRE, 2019). In ieder geval verblijven er nog steeds veel buitenlandse gedetineerden al dan niet met recht op verblijf in onze gevangenen.

Momenteel is de Vlaamse Gemeenschap bezig met de opmaak van een nieuw Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. In het ontwerp omgevingsanalyse hebben we het volgende geschreven: “Voor de grote groep buitenlandse gedetineerden is er momenteel weinig passend (taalneutraal, inclusief of specifiek voor deze groep) aanbod voorhanden. Een specifieke doelgroep zijn hier de gedetineerden zonder recht op verblijf. Wat betekent ondersteuning voor hen die het land uit zullen worden gezet? Dit vergt een andere aanpak dan voor degenen die zich in België reclasseren.” Tegenwoordig wordt er op Vlaams niveau geen echt beleid hierrond gevoerd maar we gaan moeten kiezen: maken we werk hiervan met aanzienlijke organisatorische en financiële gevolgen? Of laten we de huidige lacune doorgaan en richten we ons hulp- en dienstverleningsaanbod grotendeels op Belgische

gedetineerden en degenen die de landstalen machtig zijn? Hiervoor is ook een coherent 'whole-system' beleidskader over de verschillende bestuursniveaus heen vereist.

#### 4. SLOT: OVER RADICALISERING EN EXTREMISME

Om af te sluiten wil ik een paar positieve dingen zeggen over radicalisering en extremisme in de gevangenis! Er zijn recent een aantal veranderingen op dit vlak die aantonen dat een transversaal 'whole-system'-beleid in België wel mogelijk is. Aan Vlaamse kant zijn er nu drie radicaliseringsconsulenten aan de slag. Sinds begin 2020 zijn ze werknemers van het CAW. Ook de diensten Justitieel Welzijnswerk en de Centra Geestelijke Gezondheidszorg hebben een specifiek aanbod en bijhorende dienstinstructies voor de doelgroep geradicaliseerde gedetineerden ontwikkeld. Over het laatste jaar hebben de Vlaamse Gemeenschap en DG-EPI intensief samengewerkt om de aanpak van deze problematiek op een meer coherente manier aan te pakken. In deze oefening werden de principes van de 'whole-system' aanpak gehanteerd. Dat werk is bijna afgerond en ik ben optimistisch dat de dialoog gunstige resultaten zal opleveren qua samenwerking op het terrein. Laat ons hopen dat dit initiatief als inspiratie kan dienen want aan uitdagingen in de penitentiaire sector is er momenteel geen gebrek!

#### REFERENTIES

- BEYENS, K., & MAES, E. (2020). Het lappendeken van tien jaar strafuitvoering in België. *Panopticon*, 41(1), 10-41.
- BONOMY, I. (2002). *Improving Practice: The 2002 Review Of The Practices And Procedure Of The High Court Of Judiciary*. Edinburgh: Scottish Government.
- DELEPELEIRE, Y. (23 januari 2019). Overheid stuurt steeds minder sans-papiers terug, *De Standaard*.
- Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. (DGEPI) (2019). *Jaarverslag 2017*. Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie.
- MORRIS, M. (2016). *A Whole System Approach To Offender Management*. London: IPPR.
- Scottish Government and the Convention Of Scottish Local Authorities (2019). *Public health reform: Scotland's Public Health Priorities – Local Partnerships and Whole System Approach*. Edinburgh: Scottish Government.
- VAN KALMTHOUT, A.M., HOFSTEE-VAN DER MEULEN, F.B.A.M., & DÜNKEL, F. (2007). *Foreigners in European Prisons*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vlaamse Regering (2019). *Beleidsnota 2019-2024 Wonen*. Brussel: Vlaamse Regering.