

een steeds uitdijende internationale context is dergelijk systeem slechts leefbaar wanneer het subsidiair is, met andere woorden, wanneer in de aangesloten landen op nationaal vlak een gelijkwaardig onafhankelijk toezichtssysteem georganiseerd wordt. Dit zal overigens verplicht worden wanneer het protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering³⁷ in werking treedt. Dit protocol, dat op 18 december 2002 goedgekeurd werd door de Algemene Vergadering van de VN en sindsdien ter ondertekening opengesteld is, voorziet niet alleen in een wereldwijd preventief toezichtsmechanisme, maar legt de lidstaten tevens de verplichting op om een nationaal toezichtsorgaan op te richten. Wellicht kan de nieuw opgerichte Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen deze taak in België vervullen.

Greet SMAERS

Uitvoering Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Een overzicht

1. TERUGBLIK: VLAAMSE BELEIDSONTWIKKELINGEN INZAKE HULP- EN DIENSTVERLENING AAN GEDETINEERDEN

Sedert de staatshervorming van 1980 is de Vlaamse overheid bevoegd en verantwoordelijk voor de 'sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie' (art. 5 § 1 II 7° Wet 8 augustus 1980). De afgelopen decennia werden verschillende stappen gezet om deze verantwoordelijkheid vorm en inhoud te geven. Pas in 2000 kreeg het Vlaamse beleid vastere vorm met het Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. In dit plan formuleerde de Vlaamse overheid de essentiële acties, op al haar bevoegdheidsterreinen, die er volgens haar moeten toe bijdragen dat gedetineerden meer kansen krijgen op een volwaardige en harmonische integratie in de samenleving.

Het strategisch plan maakte het voorwerp uit van meerdere beslissingen van de Vlaamse regering (alle hier besproken documenten en beslissingen kunnen geraadpleegd worden op de website <http://www.wvc.vlaanderen.be/welzijn-justitie>).

– Op 8 december 2000 werd het plan goedgekeurd. De missie van de Vlaamse Gemeenschap inzake de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden luidt als volgt: “De Vlaamse gemeenschap waarborgt het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een kwaliteitsvolle

hulp- en dienstverlening zodat ook zij zich volwaardig en harmonisch kunnen ontplooiën in de samenleving.” De strategische doelstellingen om deze missie te realiseren betreffen:

- de uitbouw van een kwalitatief hoogstaand aanbod van hulp- en dienstverlening;
 - dat op een aangepaste wijze geprofileerd wordt naar de gedetineerden;
 - dat uitgevoerd wordt in geëigende samenwerkingsvormen en organisatiestructuren;
 - waarvoor een stevig maatschappelijk draagvlak gecreëerd wordt;
 - en waarvoor een goede personeels- en organisatieontwikkelingspolitiek gevoerd wordt.
- Op 13 juli 2001 werden de principes en de organisatiestructuur voor de intern-Vlaamse samenwerking en voor de samenwerking met Justitie vastgelegd.
- Op 19 juli 2002 werden de actieplannen voor de implementatie van het strategisch plan goedgekeurd. Tevens werd beslist jaarlijks een opvolgings- en evaluatierapport op te stellen en dit voor te leggen aan de Vlaamse regering teneinde deze toe te laten de nodige beslissingen tot bijsturing van het strategisch plan te kunnen nemen.
- Op 10 juli 2003 nam de Vlaamse regering kennis van het eerste opvolgings- en evaluatieverslag inzake de uitvoering van het strategisch plan en van de met redenen omklede motie van het Vlaams Parlement over de moeilijkheden bij de uitvoering van het plan in de Antwerpse gevangenis. De regering herbevestigde dat het strategisch plan “haar centraal beleidsinstrument blijft om vorm en inhoud te geven aan haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het vlak van de sociale reïntegratie van gedetineerden”. Zij besloot de inhoudelijke en budgettaire inspanningen voor de verdere implementatie en uitbreiding van het plan voort te zetten en overleg te plegen met de Minister van Justitie om een aantal knelpunten op te lossen.

We overlopen achtereenvolgens de realisaties met betrekking tot de vijf strategische doelstellingen.

2. UITBOUW VAN EEN KWALITATIEF AANBOD VAN HULP- EN DIENSTVERLENING (STRATEGIE 1)

2.1. Welzijn

JUSTITIEEL WELZIJNSWERK

Sedert 1986 werden geleidelijk in alle gerechtelijke arrondissementen Centra voor algemeen welzijnswerk erkend met de bijkomende opdracht ‘hulpverlening aan justitiecliënteel’. Daartoe worden thans 50 VTE (voltijds equivalente) personeelsleden gesubsidieerd. Voor de gevangenis van de pilotregio (Antwerpen,

37. Zie de LANGE, “VN-anti-martelprotocol stap dichterbij”, *Sancties* 2003, 25-34.

Merksplas, Turnhout, Hoogstraten, Wortel, Brugge) gaat het om 26 personeelsleden.

De hulpverleners van justitieel welzijnswerk staan in voor een eerstelijnsaanbod van psychosociale begeleiding op maat van de hulpvrager en zijn naastbestaanden, rekening houdend met de specifieke strafrechtelijke context. Zij trachten zoveel als mogelijk gebruik te maken van de bestaande voorzieningen voor hulp- en dienstverlening en signaleren leemten in het aanbod.

De implementatie van het strategisch plan bekrachtigde de historisch gegroeide inhoudelijke werking (hulpverlening, structureel werken, signaalfunctie) van de Centra voor justitieel welzijnswerk, maar verplichtte deze toch tot een zekere bijsturing van de gehanteerde concepten en tot een reorganisatie van de werking. Zo vroeg de komst van trajectbegeleiders in het bijzonder om een verfijning en verduidelijking van de opdracht en de positie van justitieel welzijnswerk.

GEHANDICAPTENZORG

Om de toegang van gedetineerden met een mentale handicap tot de voorzieningen van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie voor Personen met een Handicap te bevorderen, werd in het voorjaar van 2002 een beleidsadvies verstrekt aan de minister van Welzijn. Aansluitend op dit advies en in het kader van het wegwerken van de wachtlijsten in de gehandicaptenzorg, werden door de Vlaamse regering (18 juli 2003) specifieke maatregelen getroffen om mentaal gehandicapte gedetineerden op te vangen of hun opvang voor te bereiden.

2.2. Gezondheid

In de sector gezondheidszorg werd een 'taskforce forensische gezondheidszorg' opgericht met vertegenwoordigers uit de sector van de geestelijke gezondheidszorg. Deze taskforce kreeg als opdracht:

- mee te werken aan de uitbouw van forensische netwerken (ook in functie van het nodige overleg met de federale overheid);
- een op de eerstelijns hulpverlening aansluitend preventief en curatief aanbod te doen ten aanzien van alle gedetineerden;
- te streven naar en mee te werken aan een gecoördineerde preventieve en curatieve aanpak van de drugsproblematiek in alle gevangenis- sen.

De werkzaamheden van deze taskforce resulteren in:

- een 'uitgangspuntennota' waarin voorgesteld werd het hulpaanbod aan gedetineerden te doen middels gespecialiseerde forensische teams in bepaalde centra voor geestelijke gezondheidszorg en waarin een draagvlak ge-

creëerd werd in de sector om voor deze doelgroep te werken;

- een concreet projectvoorstel om drie dergelijke forensische teams op te richten in de pilootregio van het strategisch plan;
- het oprichten van een subwerkgroep die een omvattend zorgprogramma voor geïnterneerden ontwerpt.

Op het werkveld hebben de centra voor geestelijke gezondheidszorg in de pilootregio van het strategisch plan (Antwerpen-Kempen) deelgenomen aan de werkzaamheden van de Plannings- teams maatschappelijke dienstverlening (PMD's) om te bekijken hoe de doelstellingen binnen de gevangenis muren konden waargemaakt worden.

De bijdrage van gezondheidszorg, zoals geconcipeerd door de taskforce, werd op 19 juli 2002 bekrachtigd bij beslissing van de Vlaamse regering in het Operationeel model voor de verdere implementatie van het strategisch plan.

De knelpunten voor een reële bijdrage van de Vlaamse gezondheidszorg tot de uitvoering van het strategisch plan zijn hoofdzakelijk van budgettaire aard. Er werden vooralsnog geen extra middelen bekomen voor de uitbouw van gespecialiseerde forensische teams. In het externe evaluatierapport van het strategisch plan (zie verder) werd het ontbreken van verslavingszorg en van zorg voor mensen met psychiatrische problemen als een ernstige lacune geduid. De vraag naar de noodzakelijke middelen werd reeds drie keer gesteld, met name bij de begrotingsopmaak 2003 (juni 2002), bij de begrotingscontrole 2003 (februari 2003) en bij de begrotingsopmaak 2004 (juni 2003). De resultaten van deze laatste operatie zullen bekend zijn in het najaar van 2003.

2.3. Werkgelegenheid

De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding neemt het voortouw in de begeleiding van gedetineerden die moeilijkheden kunnen ondervinden om zich te integreren op de arbeidsmarkt. Het VDAB-project 'Aan de Bak' loopt in gevangenis- sen binnen de pilootregio (Merksplas, Wortel, Hoogstraten, Brugge) en daarbuiten (Gent, Dendermonde, Leuven-Hulp, Leuven-Centraal). In het Antwerpse arresthuis is in 2003 een aangepast aanbod voorzien in samenwerking met Werkwijzer.

Het principe is dat een VDAB-consulent beschikbaar is in de gevangenis voor het verzekeren van de basisdienstverlening waarop elke burger recht heeft. Dit behelst o.m.:

- het beantwoorden van informatieve vragen in verband met opleiding en tewerkstelling (individueel of in groep);
- het inschrijven van de gedetineerde als werkzoekende en het opmaken van een elektronisch werkzoekendossier in het cliëntvolgsysteem van de VDAB;

- het beantwoorden van vragen over begeleiding, bemiddeling of beroepsopleiding.

Vragen over begeleiding, bemiddeling of beroepsopleiding worden aangepakt binnen een globaal arbeidstraject. De arbeidstrajectbegeleiding wordt soepel aangepast aan de individuele situatie van de gedetineerde. Zij omvat, naar gelang het geval:

- assessment (*intra muros*);
- oriëntatiecentrum (*intra muros*);
- persoonsgerichte vorming (*intra of extra muros*);
- beroepsopleiding (*extra muros*);
- sollicitatietraining (*intra of extra muros*);
- bemiddeling (*extra muros*);
- nazorg (*extra muros*).

Een 'taskforce arbeidstoeleiding van gedetineerden' volgt alle ontwikkelingen op het terrein op en stuurt ze bij.

In de pilootregio lopen nog enkele andere projecten (met Europees Sociaal Fonds-subsidies) die tot doel hebben gedetineerden meer kansen te geven op de arbeidsmarkt:

- het project 'Buitenkans' (CAW De Kempen, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, PSC Hoogstraten) in de gevangenis van Hoogstraten begeleidt gedetineerden van bij hun aankomst in de gevangenis tot aan hun tewerkstelling na de detentie. Belangrijke componenten van deze begeleiding zijn: beroepsopleiding; psychosociale begeleiding; vorming en sport; bedrijfsstage; arbeidsbemiddeling en nazorg;
- het project 'Triple-E' (Vokans en consoorten) beoogt de tijdens de detentie verworven competenties te consolideren na de invrijheidstelling door een aangepaste nazorgmethodiek en -formule te ontwikkelen en uit te proberen;
- het project 'B(ege)leide Intrede' (STC-Turnhout en consoorten) heeft tot doel op het niveau van de werkgevers de maatregelen te identificeren die de tewerkstelling van ex-gedetineerden beter kunnen omkaderen en bevorderen.

Het VDAB-aanbod is zeer succesvol. Einde 2002 waren 912 (ex-)gedetineerden uit de acht bovengenoemde gevangenissen in trajectbegeleiding genomen door de VDAB. Ze kregen een traject-op-maat met een uitgebreid of beperkt aantal intramurale acties, afhankelijk hun behoeften. Voor de eind 2002 beëindigde trajecten werd een uitstroom van 63 op de 124 trajecten (50,8 %) gerealiseerd.

2.4. Onderwijs

In alle gevangenissen van de pilootregio van het strategisch plan (maar ook daarbuiten) wordt – soms reeds sedert lang – onderwijs verstrekt door de centra voor basiseducatie en/of door de centra voor volwassenenvorming. De centra voor basiseducatie kregen een decretaal vastgelegde

coördinatiefunctie voor de organisatie van onderwijs aan gedetineerden. Concreet betekent dit dat basiseducatie ermee belast wordt individuele onderwijstrajecten uit te stippelen, zelf onderwijs te verstrekken, het reguliere onderwijsaanbod (CVO, TKO, BIS,...) toe te leiden naar de gedetineerden en het geheel van deze inspanningen te coördineren.

Bij het project 'Onderwijs aan gedetineerden' dat in het kader van het strategisch plan vanaf 2002 werd opgestart, zijn, voor wat betreft het departement Onderwijs, volgende pilootregio's betrokken: Antwerpen, Kempen, Oudenaarde.

Het onderwijsproject bestaat uit drie luiken:

- coördinatie van het educatieve aanbod;
- bijkomend educatief aanbod basiseducatie en trajectbegeleiding;
- ondersteuning en begeleiding door het Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie.

In de gevangenis van Oudenaarde loopt sinds 1994 een project dat gedetineerden de kans geeft een diploma hoger secundair beroepsonderwijs te behalen. Dit project werd tot en met 2001 op experimentele basis gefinancierd en sedertdien opgenomen in het ruimere onderwijsproject.

De decretaal vastgelegde coördinatieopdracht wordt in de drie pilootregio's uitgevoerd door speciaal daartoe aangestelde 'onderwijsverantwoordelijken' en ondersteund door een medewerker van het Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie. Aan de centra voor basiseducatie van Noorderkempen, Antwerpen en Ronse werden resp. 13 985, 800 en 1 300 gesubsidieerde deelnemersuren toegekend (en aan het centrum te Ronse ook middelen voor de verderzetting van het hoger secundair beroepsonderwijsproject).

Het eigen aanbod van basiseducatie omvat (aangepast aan de behoeften van de gedetineerden en de karakteristieken van de strafinstelling):

- informering, toeleiding en oriëntering (individueel of in groep);
- taal- en rekenwerkplaatsen voor beginners;
- informatie- en communicatietechnologie: opstapcursussen computer;
- maatschappelijke oriëntatie: cursus 'op vrije voeten'; communicatie op de werkvloer;
- Nederlands voor anderstaligen (NT2): basisniveau Nederlands; Nederlands op de gevangenisvloer;
- open leercentrum: individuele begeleiding van gedetineerde studenten.

Via samenwerking met het volwassenenonderwijs worden in de gevangenissen van Hoogstraten en Merksplas beroepsgerichte cursussen georganiseerd (computer, groenzorg, keuken, klusjesdienst).

In samenwerking met de administratie van het Begeleid Individueel Studeren is de service voor gedetineerde cursisten verbeterd en is de basis gelegd voor een betere begeleiding van de gede-

tineerde cursisten. De afspraken die hierrond gemaakt werden met de afdeling Volwassenen-onderwijs-BIS, hebben niet enkel betrekking op de drie pilootregio's maar op gans Vlaanderen.

Uit de peiling naar de behoeften aan onderwijs blijkt dat het onderwijsaanbod beantwoordt aan een reële vraag en bovendien dat er vraag is naar een groter aanbod. De realisatie van een kwaliteitsvol onderwijsaanbod stoot wel op een aantal hindernissen. De organisatie van de cursussen wordt bemoeilijkt door een gebrek aan infrastructuur en door een aantal specifieke kenmerken van het gevangenisregime (dagindeling, veiligheidsvoorschriften). De aanwezigheid in de lessen wordt soms negatief beïnvloed door het gebrek aan attestering van cursussen basiseducatie, door het feit dat een aantal cursussen geen recht geven op een vergoeding die loonverlies compenseert, en door de vraag naar arbeidskrachten en de gevangenisarbeid. Ook de vaak onvoorspelbare uitval van gedetineerden (wegens overplaatsing naar een andere gevangenis of wegens vervroegde vrijlating) is een probleem.

2.5. Cultuur en sport

De deelname van gedetineerden aan de cultuur van een samenleving, wordt gerealiseerd via een waaier van activiteiten:

- sport (sportbeoefening, sporteducatie,...);
- ontspanning;
- culturele manifestaties (theater- en muziekoptredens, tentoonstellingen,...);
- creatieve expressie (schilderen, boetseren, creatief schrijven, musiceren,...);
- vorming (ontwikkeling van sociale, culturele en communicatieve vaardigheden, maatschappelijke oriëntatie en participatie, inspraak-groepen,...);
- leatuur- en informatievoorziening.

Het sociaal-cultureel volwassenenwerk in de gevangenis spreekt de gedetineerden als volwaardige personen aan, verantwoordelijk voor hun eigen bestaan, in relatie met de wereld dichtbij en veraf. Ook de leefwereld in de gevangenis zelf krijgt aandacht: waar mogelijk worden impulsen gegeven om met gedetineerden zelf een gevangeniskrant en/of een radioprogramma te maken, of om met gedetineerden te praten over de wenselijke programmatie van activiteiten.

Op het culturele domein vinden momenteel belangrijke decretaire evoluties plaats. Begin april 2003 keurde het Vlaams Parlement een decreet goed aangaande het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Dit decreet zal een heuse reorganisatie van de sociaal-culturele sector in Vlaanderen met zich brengen. Artikel 36 bepaalt dat er één vormingsinstelling voor gedetineerden erkend wordt. Vier organisaties voor sociaal-cultureel werk (VFFW, Samen, Dialoog, SHD) slaan momenteel de handen in elkaar om deze

nieuwe instelling gestalte te geven. Deze nieuwe instelling zal niet op een eiland werken, maar maximaal ook de regionale volkshogescholen, de bibliotheken en de culturele centra bij het sociaal-cultureel werk voor gedetineerden betrekken. Ook het nieuwe Decreet betreffende het lokaal cultuurbeleid (13 juli 2001) en de nieuwe reglementering betreffende de sociaal-artistieke projecten, bieden nieuwe perspectieven voor de sociaal-culturele werking met gedetineerden.

Wat het sportaanbod aan gedetineerden betreft, werd in 2002 gestart met een project 'Sportpromotie in de Vlaamse gevangenissen'. Twee sportpromotoren gingen aan de slag in de Noorderkempen en Antwerpen. De aanwezige sportfaciliteiten en sportactiviteiten in de vijf gevangenissen werden geïnventariseerd; er werd gepeild naar de behoefte aan sport en beweging bij de gedetineerden; er werd geënkquêteerd bij sportclubs en sportfederaties naar een potentieel aanbod voor gevangenissen; het aanwezige sportnetwerk per gevangenis werd in kaart gebracht.

Het grote knelpunt inzake sociaal-cultureel volwassenenwerk in de gevangenissen betreft het feit dat slechts in enkele gevangenissen een aanbod gerealiseerd wordt. De nieuwe instelling staat voor de uitdaging om ten aanzien van alle gedetineerden in alle gevangenissen een aanbod te formuleren en op termijn ook te realiseren. In dit perspectief wordt in 2003 druk gewerkt aan een beleidsplan. Op 1 januari 2004 zal de nieuwe vormingsinstelling operationeel zijn.

Overleg op hoog niveau tussen Justitie en Vlaamse Gemeenschap over de taakverdeling inzake sport voor gedetineerden is noodzakelijk. In dit overleg moet onderzocht worden welke taak elke overheid op zich kan nemen, binnen de huidige regelgeving en opdrachten, zodat een zo goed mogelijk sportbeleid binnen elke gevangenis uitgewerkt kan worden.

2.6. Individuele begeleiding van het hulp- en dienstverleningstraject

Om gedetineerden wegwijs te maken in het gevarieerde aanbod van hulp- en dienstverlening en hen bij te staan in het uitwerken van een toekomstgericht reclasseringsproject, werd in individuele trajectbegeleiding en opvolging voorzien. Aan de centra justitieel welzijnswerk in de pilootregio van het strategisch plan werden daartoe midden 2002 bijkomende middelen verstrekt vanuit de begroting welzijn. In het totaal werden 26 VTE trajectbegeleiders aangeworven.

De taak van de trajectbegeleiders bestaat erin gedetineerden te informeren over de inhoud en het belang van de verschillende beschikbare of beschikbaar te stellen vormen van hulp- en dienstverlening (op het vlak van onderwijs en vorming, opleiding en tewerkstelling, hulpverlening, sociaal-cultureel vormingswerk, ontspan-

ning, sport,...), hen te motiveren om er gebruik van te maken en hen door te verwijzen en op te volgen.

De trajectbegeleiders werken nauw samen met de verschillende verstrekkers van hulp- en dienstverlening en met de psychosociale dienst van de gevangenis om een aangepast hulp- en dienstverleningstraject uit te werken dat maximaal voorbereidt op de reïntegratie in de samenleving.

Voor de methodische ondersteuning van de trajectbegeleidingsfunctie werd aan het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk een methodiekontwikkelaar toegekend.

De concrete operationalisering van het trajectbegeleidingsconcept in de zes gevangenis van de pilootregio heeft een lange aanloop nodig gehad en zal ook in de toekomst nog veel opvolging en ondersteuning vergen. Dit heeft te maken met een veelheid van factoren:

- De centra justitieel welzijnswerk hadden en hebben veel tijd nodig om zich deze nieuwe opdracht eigen te maken en ze conceptueel en personeelsmatig/organisatorisch in te passen in hun bestaande werking;
- De niet zo eenvoudig te trekken scheidslijnen/verbindinglijnen tussen trajectbegeleiding, PSD-begeleiding en hulpverlening;
- De implementatie van trajectbegeleiding vergt zorgvuldig voorafgaand overleg met de PSD en afspraken over de communicatie en de samenwerking in individuele gevallen;
- De opgave om nauw samen te werken met alle actoren (onderwijs, werkgelegenheid, cultuur, hulpverlening) en met hun visie en know-how rekening te houden in de individuele trajectbepaling en -opvolging.

Een taskforce 'trajectbegeleiding gedetineerden' heeft in de eerste helft van 2003 een stand van zaken opgemaakt en een praktische handleiding uitgewerkt voor de trajectbegeleiders.

2.7. Organisatorische ondersteuning van het hulp- en dienstverleningsaanbod

Om de praktische, inhoudelijke, technische en organisatorische consequenties op te vangen van een toenemend hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis (met o.m. een impact op veiligheid, personeel, infrastructuur, regime,...) heeft de Vlaamse overheid middelen ter beschikking gesteld van justitieel welzijnswerk voor het aanwerven van 'organisatie-ondersteuners'.

Organisatie-ondersteuners spelen een belangrijke rol in het 'in goede banen leiden' van het gemeenschapsaanbod: planning en bekendmaking van activiteiten; informeren en rekruteren van deelnemers; praktische regelingen en afspraken i.v.m. personeel en lokalen, enz.

Een belangrijke opdracht bestaat erin externe organisaties bekend en vertrouwd te maken met het werken in een gevangeniscontext.

2.8. Wetenschappelijk onderzoek naar de behoefte aan en naar de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp- en dienstverlening

In 2000 werd door het Limburgs Universitair Centrum, onder de titel "De Gemeenschap achter tralies" een onderzoek afgewerkt naar de behoeften van gedetineerden aan hulp- en dienstverlening (de resultaten van dit onderzoek zijn eveneens terug te vinden op de website <http://www.wvc.vlaanderen.be/welzijnjustitie>).

Einde 2002 werd door de scholen voor criminologie van de universiteiten van Leuven, Brussel en Gent een onderzoek gestart naar de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp- en dienstverlening. In een eerste fase wordt de aandacht toegespitst op de bepaling van de criteria voor een kwalitatief aanbod. In een volgende fase wordt een instrument ontwikkeld om de kwaliteit en effectiviteit van de hulp- en dienstverlening in beeld te brengen en te evalueren. De resultaten van dit onderzoek mogen verwacht worden tegen einde 2004.

3. AANGEPASTE PROFILERING VAN HET AANBOD (STRATEGIE 2)

De tweede strategische doelstelling is erop gericht het hulp- en dienstverleningsaanbod zo te profileren dat duidelijk wordt wie waarvoor waar terecht kan. Gedetineerden moeten vervolgens op een aangepaste wijze worden geïnformeerd over en geïnteresseerd voor het ontwikkelde aanbod.

Op dit vlak is een taak weggelegd voor alle Vlaamse en justitiële actoren. Elke verstrekker van hulp- en dienstverlening wordt geacht zijn aanbod af te stemmen op de doelgroep en het op een aangepaste wijze bekend te maken. Ook van Justitie (directie, psychosociale dienst, herstelconsulenten, penitentiaire beambten) wordt verwacht dat zij informeren over en verwijzen naar het hulp- en dienstverleningsaanbod.

Het is de ambitie de hulp- en dienstverlening aan te bieden aan alle gedetineerden en dus aan elke gedetineerde een trajectbegeleider toe te wijzen. Dit zou moeten waarborgen dat het aanbod aan alle geïnteresseerden en op hun maat bekendgemaakt wordt. Bijzondere aandacht moet in dit verband uitgaan naar degenen die niet actief of niet dadelijk vragen naar hulp- en dienstverlening en naar degenen die niet geïnteresseerd of niet gemotiveerd lijken. Iemand die in eerste instantie niet geïnteresseerd of gemotiveerd is, kan het later of bij nader toezien wel zijn. Het is dus zeker van belang het aanbod continu te profileren zonder het op te dringen.

Voor de bekendmaking van het aanbod worden verschillende middelen ingezet: mondelinge info, affiches, folders, teletekst, enz. Door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt drie maal per jaar onder de gedetineerden, het

personeel en de hulp- en dienstverleners in de gevangenis van de pilootregio *Krant X* verspreid. *Krant X* tracht een beeld op te hangen van het aanbod en de bedoeling van de verschillende hulp- en dienstverleningsactiviteiten.

4. GEËIGENDE SAMENWERKING EN ORGANISATIE (STRATEGIE 3)

De derde strategische doelstelling beoogt het belang van een goede samenwerking tussen de Vlaamse actoren onderling en tussen deze laatste en het personeel en de diensten van de gevangenis te onderstrepen.

De principes en de organisatie van de samenwerking werden, met instemming van Justitie, door de Vlaamse regering vastgelegd in een conceptnota van 13 juli 2001. In deze nota wordt gewezen op het belang van een respectvolle en verregaande samenwerking, te realiseren in het kader van een bij elke gevangenis op te richten Planningsteam maatschappelijke dienstverlening (PMD). Deze PMD's staan in voor de planning, uitvoering en evaluatie van het hulp- en dienstverleningsaanbod en bewaken dat de verschillende engagementen van de Vlaamse Gemeenschap nagekomen worden. In het PMD zijn alle Vlaamse en gevangenisactoren vertegenwoordigd.

Er werd een 'gedragscode' ontwikkeld die van toepassing is op iedereen die meewerkt aan de hulp- en dienstverlening. De basisafspraken voor de samenwerking met Justitie werden vastgelegd. Gedragscode en basisafspraken werden, met instemming van Justitie, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 19 juli 2002.

Voor de beleidsmatige aansturing, coördinatie en opvolging van de uitvoering van het strategisch plan op het niveau van de lokale gevangenis werden door de Vlaamse overheid beleidsmedewerkers aangesteld (in de grote instellingen bijgestaan door een stafmedewerker). De beleidsmedewerker heeft tot taak de werking van het PMD in goede banen te leiden en de voorzieningen van de Vlaamse Gemeenschap te vertegenwoordigen ten aanzien van de directeur van de gevangenis in functie van de penitentiare beslissingen die moeten genomen worden en in functie van een optimale afstemming van de hulp- en dienstverlening met de penitentiare programma's.

De beleids- en stafmedewerkers zijn in dienst getreden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op 1 september 2002. Zij oefenen hun werkzaamheden uit in de gevangenis waarvoor ze aangesteld zijn. Hun werkingsfaciliteiten werden afgesproken tussen Justitie en Vlaamse Gemeenschap. Voor 2003 formuleerden zij als collectieve jaardoelstelling alles in het werk te stellen om de PMD-structuur operationeel te maken.

Op bovenlokaal vlak worden de beleids- en stafmedewerkers opgevolgd, ondersteund en

aangestuurd door de Beleidsceel samenwerking en criminaliteit (administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn).

De globale opvolging van de implementatie van het strategisch plan gebeurt in de Vlaamse Stuurgroep strategisch plan gedetineerden, waarin de verschillende functioneel bevoegde ministers, de betrokken administraties en voorzieningen vertegenwoordigd zijn. Het officieel overleg met Justitie vindt plaats in het Overlegplatform Vlaamse Gemeenschap-Justitie.

In het evaluatie rapport van het implementatieproces door het European Centre for Work and Society worden zeer kritische opmerkingen geformuleerd over de uitvoering en aansturing van het strategisch plan. Zo blijkt dat er geen gevoel is van collectief eigenaarschap van het strategisch plan, laat staan van een teamgeest en een teamwerking. Hierin moet, aldus ECWS, dringend geïnvesteerd worden zowel langs de kant van de Vlaamse Gemeenschap als van Justitie. Een nauwere samenwerking en een samen uitgesteld actieplan tussen de beleidsmedewerker en de directie van de gevangenis kan veel betekenen. Alleszins dienen, volgens de externe evaluator, met (het hoofdbestuur van) Justitie afspraken gemaakt te worden voor een meer gezamenlijke aanpak van de opvolging, de begeleiding en de ondersteuning van de pilootgevangenis. Alle partners, ook Justitie, dienen betrokken te worden bij de discussie over de functie-inhouden die hen direct raken. Er dienen gezamenlijke concrete werkdoelen geformuleerd te worden voor overzichtelijke periodes. Ieders professionaliteit dient meer en zichtbaarder erkend te worden.

5. POSITIEF DRAAGVLAK (STRATEGIE 4)

De vierde strategische doelstelling onderlijnt het belang van een positief maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van de doelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap. Politiek en publiek, gevangenispersoneel en hulp- en dienstverleners moeten het belang inzien en onderschrijven van een goed uitgebouwde hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Er is een grote bereidheid en inzet nodig om mee te werken aan de uitvoering van het strategisch plan.

Ook het realiseren van deze doelstelling vereist specifieke aandacht en initiatief. In dit kader kan gewezen worden op:

- de ontwikkeling van een website en een nieuwsbrief rond het thema 'welzijn en justitie' (<http://www.wvc.vlaanderen.be/welzijn-enjustitie>) met thans reeds meer dan 20.000 bezoekers;
- *Krant X*, de gevangeniskrant van de Vlaamse Gemeenschap, verspreid in zes edities op in het totaal 9 900 exemplaren;

- *Bakberichten*, een nieuwsbrief over onderwijs aan gedetineerden, ontwikkeld door het Vlaams ondersteuningscentrum voor de basis-educatie;
- occasionele medewerking aan vormingssessies voor penitentiaire personeelsleden.

Het belang van een positief draagvlak aan Justitiezijde werd ook zeer duidelijk onderstreept door het externe evaluatiebureau. De justitiële aansturing en informatie is – volgens de externe evaluator – te eenzijdig gericht op de instellingshoofden en verwaarloost de andere directieleden en de andere personeelscategorieën. Met Justitie dienen, met het oog op een meer gezamenlijke aanpak, afspraken gemaakt te worden over de vertaling van beleidsafspraken naar het lokale niveau.

De implementatie van het strategisch plan heeft – steeds volgens de externe evaluator – hoe dan ook een experimenteel karakter waarvoor een positief draagvlak nodig is. Het experimentele kader van het strategisch plan (waarin men fouten kan maken, kan evalueren en kan bijsturen) werd onvoldoende duidelijk gemaakt. Gemaakte fouten worden dan uitvergroot en gehanteerd om de (bestaande) weerstanden te voeden. Er is volgens de aanbevelingen van de externe evaluator een meer actieve (lokale en centrale) procesbegeleiding nodig met een neutrale ruimte om problemen uit te praten; concrete ondersteuning bij het zoeken van oplossingen; de afbakening van een experimenteerruimte waarin gehandeld kan worden met concreet benoemde experimenteerdoelen en gezamenlijke toetsingsmomenten en -criteria.

De recente vakbondsacties van het gevangenispersoneel tegen de overbevolking in het Antwerpse arresthuis tonen andermaal de broosheid aan van het draagvlak voor een constructieve medewerking aan het strategisch plan. Het is in eerste instantie de opdracht van Justitie om duidelijk te maken dat medewerking verlenen aan de uitvoering van het strategisch plan een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het reguliere takenpakket van de penitentiaire beambten en de andere personeelsleden. Maar een betere informatie over en een beter begrip van de precieze rol en betekenis van het optreden van de Vlaamse Gemeenschap, zou ongetwijfeld een verschil hebben gemaakt. In antwoord op de Antwerpse situatie werd door het Vlaams parlement opgeroepen initiatieven te nemen om de constructieve medewerking van de penitentiaire beambten aan de uitvoering van het strategisch plan te vergroten. Gedacht wordt o.m. aan informatie- en vormingsinitiatieven.

6. AANGEPASTE PERSONEELS- EN ORGANISATIEONTWIKKELINGSPOLITIEK (STRATEGIE 5)

Als vijfde strategische doelstelling werd gekozen voor het ontwikkelen van een degelijke personeels- en organisatieontwikkelingspolitiek. Zonder goed gemotiveerde, goed gevormde en goed ondersteunde medewerkers (vrijwilligers en professionals) is de realisatie van de missie en de doelstellingen van het strategisch plan onmogelijk.

Het afgelopen jaar sloegen verschillende partners de handen in elkaar om samen vormings- en ondersteuningsinitiatieven te nemen over de grenzen van de sectoren heen. Het gaat om vertegenwoordigers van het welzijnswerk, het sociaal-cultureel werk, het onderwijs en de Vlaamse overheid die samen de Werkgroep vorming en ondersteuning (WEVO) vormen. In het kader van WEVO worden de volgende initiatieven genomen of voorbereid:

- werkoverleg (interview) voor stafmedewerkers van ondersteuningsstructuren;
- redactie van een werkmap (vadamecum) voor nieuwe medewerkers aan de hulp- en dienstverlening;
- studiedagen rond 'Werken met allochtonen in de gevangenis' en 'Werken met buitenlandse gedetineerden'.

7. EVALUATIE

Wat de uitbouw en de profilering van de hulp- en dienstverlening betreft, dienen de inspanningen om een aangepast aanbod te formuleren verdergezet te worden. De inhoudelijke oriëntaties en programma's op de onderscheiden Vlaamse bevoegdheidsdomeinen zitten duidelijk op het goede spoor. Daarbij kunnen toch enkele aandachtspunten geformuleerd worden, die tegelijkertijd ook als aanbevelingen kunnen gelezen worden:

- Het ontwikkelen van een hulpaanbod voor gedetineerden met ernstige psychische problemen of verslavingsproblemen verdient prioritaire aandacht. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor de Vlaamse gezondheidszorg. Aandacht en initiatief voor de 'directe sociale omgeving' van de gedetineerde verdient méér belangstelling.
- Elk aanbod dient specifiek afgestemd te worden op de persoonlijke en strafrechtelijke situatie van de gedetineerden (b.v. onderwijs, arbeidsbegeleiding, trajectbegeleiding,... in een arresthuis vergen specifieke interventies en accenten; b.v. welke hulp- en dienstverlening wordt geprogrammeerd voor gedetineerden die na afloop van hun detentie niet in het land zullen mogen verblijven).

- Het exploreren van behoeften van gedetineerden leidt niet zelden ook tot de vraag waar de bevoegdheid/verantwoordelijkheid van Justitie eindigt en die van de Vlaamse Gemeenschap begint. Op het vlak van sport b.v. of van de zorg voor geïnterneerden, kan deze vraag op pertinente wijze gesteld worden. (Welke basisvoorzieningen treft Justitie? Op welke basis ent zich het aanbod van de Vlaamse Gemeenschap?)
 - De concrete operationalisering van het trajectbegeleidingsconcept in de zes gevangenissen van de pilootregio heeft een lange aanloop nodig gehad. Inmiddels werd een praktische handleiding uitgewerkt door een specifiek daartoe opgerichte task force. De functie 'individuele trajectbegeleiding van gedetineerden' moet thans spoedig geïmplementeerd worden met bijzondere aandacht voor de afstemming en de samenwerking met de psychosociale dienst van de gevangenis en voor het samenspel met de hulp- en dienstverleningsactoren. In de komende periode dient expliciet aandacht besteed te worden aan het realiseren en het tonen van de meerwaarde van trajectbegeleiding zodat deze functie terdege geëvalueerd kan worden;
 - Tussen Justitie en Vlaamse Gemeenschap moet het debat gevoerd worden omtrent de respectieve visies en verantwoordelijkheden met betrekking tot de plaats van diverse vormen van onderwijs en vorming in het geheel van het gedetineerdenregime. Dit debat heeft repercussies voor b.v. de relatie penitentiaire tewerkstelling/onderwijs en vorming; het tijdstip voor de planning van onderwijs en vorming; de vergoeding van onderwijs-, vormings- en tewerkstellingsactiviteiten.
 - Over het algemeen stellen zich min of meer ernstige problemen qua infrastructuur (ontspannings- en vormingsaccommodatie, bureelruimtes, gesprekslokalen), qua informatie en communicatietechnologie (gebruik van (draagbare) telefoon en laptops, internetaansluiting) en qua financiering van activiteiten. Inzonderheid het feit dat de beleidsmedewerkers niet over een werkingsbudget beschikken, wordt als een ernstige handicap voor hun positieverwerving gezien.
 - Het overleg over de afstemming van het hulp- en dienstverleningstraject met het penitentiaire traject (met zijn verscheiden mogelijkheden tot aanpassing van de detentieomstandigheden aan de individuele situatie van de gedetineerde) moet centraal én op het instellingsniveau gevoerd worden in functie van een maximaal effect van de inspanningen op het vlak van begeleiding/behandeling, opleiding/ tewerkstelling, integratiekansen.
- Terwijl de globale inhoudelijke oriëntaties en de onderscheiden hulp- en dienstverleningspro-
- gramma's van de Vlaamse Gemeenschap op het goede spoor lijken te zitten, dient de samenwerking voor de uitvoering ervan nog aanzienlijk verbeterd te worden:
- De samenwerking tussen de Vlaamse actoren onderling moet verstevigd en verrijkt worden met de Vlaamse beleidsmedewerker als stimulerende en coördinerende spijlfiguur. De beleidsmedewerkers moeten op korte termijn werk maken van het PMD als duidelijke en bindende overleg-, afspraken- en planningsstructuur. Dit werd geformuleerd als collectieve jaardoelstelling (2003) voor alle beleids- en stafmedewerkers.
 - Uit de externe evaluatie van het implementatieproces door ECWS blijkt dat er geen gevoel is van collectief eigenaarschap van het strategisch plan, laat staan van een teamgeest en een teamwerking. Hierin moet dringend geïnvesteerd worden zowel van Vlaamse Gemeenschapskant als van Justitiekant. Een nauwere samenwerking en een samen uitgestippeld actieplan tussen de beleidsmedewerker en de directie van de gevangenis kan veel betekenen. Hieromtrent werden inmiddels concrete afspraken gemaakt tussen Justitie en Vlaamse Gemeenschap.
 - Uit de externe evaluatie valt eveneens af te leiden dat de Vlaamse beleidsmedewerkers te weinig gewapend in het werkveld gestuurd werden. Er dient werk gemaakt te worden van een betere positionering en omkadering en van de terbeschikkingstelling van een werkingsbudget.
 - Met Justitie dienen afspraken gemaakt te worden ter versteviging van het draagvlak voor een constructieve medewerking van het gevangenispersoneel aan de uitvoering van het strategisch plan; onderzocht moet worden welke Vlaamse en/of gezamenlijke acties (informatie, sensibilisering, vorming,...) in de komende periode kunnen genomen worden. Ook binnen de Vlaamse Gemeenschap dienen initiatieven genomen te worden om het draagvlak voor het strategisch plan te vergroten.
 - De inspanningen voor een sectoroverschrijdende vorming en ondersteuning van (nieuwe) medewerkers aan de hulp- en dienstverlening dienen voortgezet te worden.
- Er dienen stappen gezet te worden op Vlaams niveau en in samenspraak met Justitie om de implementatie van het strategisch plan geleidelijk verder te spreiden over de Vlaamse gevangenissen. Als in 2009 een landelijke spreiding beoogd wordt – die zich ook vanuit een rechtsgelijke benadering van de gedetineerden opdringt – dient een passend spreidingsritme aangehouden te worden. Hierover moet tijdig van gedachten gewisseld worden en een principesbeslissing genomen te worden om alle partners in staat te stellen de budgettaire en inhoudelijke voorberei-

dingen te treffen. Tegelijkertijd dient in de diepte verder gewerkt te worden aan een degelijke en kwaliteitsvolle implementatie in de gevangenissen waar reeds van start werd gegaan.

Wilfried MEYVIS

Criminografie en methodologie

De geïnterneerdenpopulatie van Vlaanderen: enkele cijfergegevens

Het voorliggende artikel¹ beschrijft de geïnterneerdenpopulatie die ressorteert onder de ééntalig Vlaamse Commissies ter Bescherming van de Maatschappij (hierna verkort geciteerd: CsBM). Het betreft een groep van 1 435 geïnterneerden die werd doorgelicht. Allereerst wordt de interneringsmaatregel beknopt toegelicht. Aanluitend worden de recente ontwikkelingen op het vlak van de internering weergegeven. Vervolgens worden de geslachtsverdeling, de leeftijd en de interneringsleeftijd, de interneringsduur, de delictverdeling, de verblijfssituatie en tot slot de gerechtelijke voorgeschiedenis van de onderzochte populatie weergegeven. Het is de eerste keer dat de geïnterneerdenpopulatie op basis van verschillende variabelen wordt beschreven en dit voor de drie ééntalig Vlaamse CsBM (Antwerpen, Gent en Leuven). Eerdere onderzoeken beschrijven de interneringspopulatie van de CBM Leuven (GOETHALS, 1985, 1988, 1991), of bepaalde kenmerken van de geïnterneerden ressorterend onder de CBM Antwerpen (VANDENBROUCKE, 1997, studie van de Koning Boudewijnstichting van 1994).² Een studie (VANDENBROUCKE, 1997, studie van de Penitentiair Antropologische Dienst van 1996)³ geeft zicht op de verblijfssituatie van de geïnterneerden ressorterend onder de acht CsBM.

1. DE INTERNERINGSMAATREGEL

Toelichting

De Wet tot Bescherming van de Maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten van 1 juli 1964 (hierna verkort geciteerd: WBM) biedt de mogelijkheid om plegers van misdaden en wanbedrijven voor onbepaalde duur te onder-

werpen aan de interneringsmaatregel. Het gaat om een maatregel van sociaal verweer. Wanneer de verdachte op het ogenblik van de berechting verkeert in een staat van krankzinnigheid, zwakzinnigheid of een ernstige staat van geestesstoornis waardoor hij ongeschikt is om zijn daden te controleren (art. 1 WBM) en de betrokkene bovendien 'sociaal gevaarlijk' wordt bevonden (voorwaarde gegroeid uit de jurisprudentie: GOETHALS, 1991) kan hij door het onderzoeks- of vonnisgerecht geïnterneerd worden. De rechter kan een deskundige aanstellen om zich over de psychische toestand van de verdachte te laten voorlichten. De deskundige gaat na of betrokkene zich op het ogenblik van de feiten in één van bovenvermelde toestanden bevond, alsook of betrokkene zich op het moment van de berechting in één van die toestanden bevindt en of de staat van de verdachte thans van aard is gevaar op te leveren voor hem of voor de maatschappij. De expert antwoordt op de vraag of de persoon ingevolge zijn psychiatrische toestand in staat is zijn daden te controleren. Dit besluit moet in zwart-wittermen geformuleerd worden (in staat of niet). De rechter beslist nadien of de verdachte toerekeningsvatbaar is of niet. De WBM biedt ook de mogelijkheid om verdachten aan een psychiatrische observatie te onderwerpen (art. 1 t.e.m 6 van de WBM). Gezien de complexiteit op juridisch-technisch vlak van de inobservatiestelling en gezien de infrastructuur, de logistiek en het diagnostisch personeel nodig om een degelijke observatie mogelijk te maken, nooit ter beschikking werden gesteld, wordt van deze mogelijkheid slechts zeer uitzonderlijk gebruikgemaakt (GOETHALS, 1997).⁴ Een gedetineerde die voor een misdaad of wanbedrijf veroordeeld werd tot een gevangenisstraf en die zich, tijdens zijn hechtenis, in een toestand vermeld in artikel 1 WBM bevindt die hem ongeschikt maakt tot het controleren van zijn daden, kan volgens artikel 21 WBM geïnterneerd worden op basis van een beslissing van de minister van Justitie na eensluidend advies van de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij. Als de geestes-toestand van de betrokkene voor het einde van de straftijd voldoende verbeterd is, zodat internering niet meer nodig is, wordt dat door de CBM vastgesteld en kan de minister van Justitie de terugkeer bevelen naar de inrichting waar hij voordien in hechtenis was. Zolang de straftijd niet is verstreken, kan de betrokkene door de CBM niet in vrijheid gesteld worden. Als het ministerieel interneringsbevel nog niet is ingetrokken op het moment dat de straftijd beëindigd is, dan heeft dit voor onbepaalde tijd uitwerking

1. Met dank aan de CBM Antwerpen, Gent en Leuven.

2. M. VANDENBROUCKE, "Geïnterneerde: wie bent u? Een vraag naar de diagnose van de geïnterneerde in België", in J. CASSELMAN, P. COSYNS, J. GOETHALS, M. VANDENBROUCKE, D. DE DONCKER en C. DILLEN, *Internering*, Leuven, Garant, 1997, 63-72.

3. *Ibid.*

4. J. GOETHALS, "De wet tot bescherming van de maatschappij in een historisch perspectief", in J. CASSELMAN, P. COSYNS, J. GOETHALS, M. VANDENBROUCKE, D. DE DONCKER en C. DILLEN, *Internering*, Leuven, Garant, 1997, 11-38.