Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden strategisch plannen. Wat valt er te vieren, maar vooral: wat ligt er voor ons?

Gert Vanherk & Neil Paterson *

8 december 2000, met een besluit van de Vlaamse Regering gaat een nieuw tijdperk in wat betreft het opnemen van de bevoegdheden voor de doelgroep gedetineerden. Het 'strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' is neergeschreven en klaar voor uitvoering. Ieder woord in de tekst is gewogen om te kunnen dienen als kader voor de Vlaamse werking in de gevangenissen.

Ruim tien jaar later stellen we vast dat het strategisch plan in iedere penitentiaire inrichting in Vlaanderen en Brussel zijn plaats heeft gevonden, deel uitmaakt van deze organisatie en ze mee vorm geeft. Het echte pionierswerk is voorbij. Dank aan degenen die hun bijdrage leverden bij het huzarenwerk om de gevangenissen toegankelijk te maken voor een batterij van diverse hulp- en dienstverleners. Succes aan degenen die vandaag actief zijn in de sector en beseffen dat het eindpunt nog niet in zicht is. Niet alleen blijven er hier en daar leemtes in het aanbod en worden bepaalde subgroepen nog onvoldoende bereikt, ook de krachtige verbindingen met de samenleving zijn nog weinig zichtbaar. Verder kan de hulp- en dienstverlening zijn strategische doelen scherper stellen en moet het beleid zichzelf blijven uitdagen op vlak van efficiëntie en effectiviteit gezien de netwerkcontext en continue veranderingen binnen dit netwerk (bv. partners die zich anders organiseren, nieuwe beleidsplannen en prioriteiten, aangepaste financiering, nieuwe technieken en methodieken). Conclusie: deze voorbeelden geven al aan dat het debat over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden nog lang niet is afgerond.

Dit artikel heeft als boodschap dat het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden de leeftijd van 10 jaar heeft overschreden. Een gezonde tiener met nog heel wat groeipotentieel, weliswaar met nood aan een decretaal jasje. Allerhande coördinatiefuncties en samenwerkingsverbanden zijn opgestart en installeerden een degelijk basisaanbod in het gros van de inrichtingen (voortbouwend op vele inspanningen van voor het strategisch plan). De gemiddelde groei van het hulp- en dienstverleningsaanbod over de verschillende regio's kent een mooi tempo, gezien de complexiteit van het werkveld. Vandaag mag de strijdlust even aan de haak worden gehangen en mogen we al eens genieten van het resultaat. Een aantal gevangenissen kan al spreken over een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening, andere hebben nog wat stappen te zetten. Er zijn flessen voor heel wat minder open getrokken. Aan alle betrokkenen: proficiat en laat het smaken!

We willen dit feest echter niet invullen met een eerbetoon aan de historiek of een lijst van resultaten om complimentjes te rapen. Er bestaan voldoende documenten om deze doelen te bereiken. Het buffet van vandaag wil bij iedere hap opnieuw de strijdlust doen vastgrijpen om de komende tien jaar aan te vatten. Het doel vandaag is het debat verder te activeren en hier zijn goede ingrediënten voor nodig. Wat verstaan we onder hulp- en dienstverlening? Waar willen we de huidige ontwikkelingen naartoe laten groeien? Welke gevolgen brengen moderne methodieken en technieken met zich mee? Hoe zullen we middelen moeten inzetten? Wat betekenen beleid en management in deze setting? Waar moet de kracht van de bijsturing gevestigd zijn? Meer omvattend en zoals de titel al aangaf: hoe kunnen we deze hulp- en dienstverlening 'strategisch plannen' voor de komende periode?

Wat is een hulp- en dienstverleningsaanbod?

De Vlaamse partners vermeld in het strategisch plan en hun aanbod zijn over het algemeen goed ingeburgerd. Dit aanbod van de Centra Algemeen Welzijnswerk, de Centra Geestelijke Gezondheidszorg, het volwassenenonderwijs, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, De Rode Antraciet is min of

* *Gert Vanherk is beleidsmedewerker van de Vlaamse Overheid in de gevangenis van Hasselt.*
Neil Paterson is stafmedewerker detentie en justitieel welzijnswerk, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

meer gelijkaardig over de verschillende inrichtingen heen. Laat ons hen als primaire partners omschrijven gezien hun rol in het strategisch plan en de subsidiëring die eruit volgt. Het aanbod van deze organisaties komt echter niet altijd tegemoet aan de veelheid van vragen die gedetineerden bezig houden. Aanvullend merken we dat een vraag van een gedetineerde meestal niet een eenvoudig te remediëren pijnpunt betreft, maar een complex kluwen van moeilijkheden die niet alleen mede oorzaak zijn van de detentie maar ook de komende poging tot re-integratie ernstig hypothekeren. En alsof dit niet uitdagend genoeg is moeten we ook rekening houden met de enorme diversiteit van de Belgische gevangenispopulatie die in 2010 gedetineerden van meer dan 130 verschillende landen omvatte.[1] Dergelijke complexiteit vraagt om *fine tuning* van het aanbod en een brede expertise vooraleer er realistische kansen op een re-integratie kunnen ontstaan. Bijgevolg groeit de nood aan bijkomende hulp- en dienstverlenende organisaties met specifieke expertises in de gevangenis. De primaire partners staan in de samenleving ook niet alleen om hun rol te vervullen. Ze maken op een bepaald domein deel uit van een netwerk van organisaties met als doel een complementair aanbod voor de burger na te streven. Elke organisatie in deze netwerken is dan ook een potentiële aanbodverstrekker in de gevangenis. Een lange lijst van mogelijke aanbodvertrekkers komt op deze manier op de agenda te staan en de primaire partners zijn de schakel naar deze netwerken. De druk ligt op het beleid om vanuit een goede kennis van de populatie en haar noden te kiezen voor die organisaties waarvan het aanbod gewenst en haalbaar is.

Neem het welzijn- en gezondheidsbeleid als voorbeeld. De trajectbegeleiding van justitieel welzijnswerk (JWW) zorgt tijdens een activerende en integrale begeleiding voor de nodige koppelingen met andere terreinen, meestal met oog op de re-integratie. Het welzijnsterrein is echter breed en niet alle koppelingen zijn eenvoudig te leggen. Een schuldhulpverlener kan een vaste bureau hebben in de gevangenis. Een rechtshulpverlener kan vanuit een andere deelwerking in het CAW een zitdag houden in de gevangenis. Voor het zoeken naar woonst kan een centraal aanmeldingspunt worden geïnstalleerd met een maandelijkse bespreking van dossiers met de opvangcentra die thuis horen onder het CAW. Gelijkaardig zijn ondertussen centrale aanmeldingspunten drugs in alle gevangenissen, opgestart met oog op een goede toeleiding naar de drughulpverlenende organisaties. Deze voorbeelden getuigen dat ieder aanbod op een andere manier kan worden gerealiseerd mits de nodige creativiteit. De installatie van een breed aanbod maakt het voor trajectbegeleiding mogelijk om de nodige koppelingen te kunnen maken. Het geeft de kans om de re-integratie degelijk voor te bereiden, in afstemming met de psychosociale dienst van de gevangenis.

Er wordt een bepaalde gelaagdheid herkenbaar in het hulp- en dienstverleningsaanbod. Je organiseert cursussen en vormingen, activiteiten en infoavonden, individuele begeleiding en behandeling enzovoort in de gevangenis naargelang er middelen zijn en/of er bereidheid is van de betreffende organisaties om met gedetineerden te werken. Als een dergelijke vorm van samenwerking niet haalbaar is, dan wordt er gewerkt aan de toegang tot deze organisaties, zoals bij de thema's wonen en drugs hierboven vernoemd. Toegang tot het bredere aanbod van hulp- en dienstverlening na de detentie, maar deze toegang faciliteren tijdens de detentie. Het gaat om het koppelen van de trajecten in de gevangenis met de trajecten na de detentie. Vanuit de gevangenis ketens tot stand brengen, zorgen voor een 'warme overdracht' en op deze manier vermijden dat investeringen tijdens de detentie verloren gaan, maar slechts een opstap zijn voor verdere constructieve processen na het verlaten van de gevangenismuren. Ook dit is werken aan de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Door koppelingen met allerhande organisaties te voorzien, realiseer je niet altijd een tastbaar aanbod tijdens de detentie, maar de hulp- en dienstverlening wordt wel meer toegankelijk voor de doelgroep (ex-)gedetineerden. Een bijkomend voordeel? Netwerking en ketens creëren vraagt weinig middelen. Het moet gefaciliteerd worden, er moet draagvlak voor bestaan en alle betrokkenen moeten de meerwaarde inzien, maar werkingsmiddelen of structurele personeelsmiddelen zijn niet altijd nodig. Betere koppelingen kunnen gerealiseerd worden via simpele communicatiekanalen en eventueel een aangepaste manier van werken.

Twee interessante voorbeelden illustreren dit punt. Ten eerste het European Social Fund project 'De werkpuzzel' waarbij de organisatie 'Wonen en Werken' in de gevangenissen van Oudenaarde, Leuven Centraal, Mechelen en Hasselt op dit moment persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP) met gedetineerden opstart. In dit project zoeken we naar een methodiek om op individuele basis met een gedetineerde aan zijn arbeidsattitudes te werken. Er zijn onder meer koppelingen mogelijk met het programma van de VDAB, met trajectbegeleiding, met het bewakend personeel in de werkhuizen en met de groepstrainingen. Dit project is een duidelijk aanbod in de gevangenis met een focus op de tewerkstelling na de detentie. Om de inspanningen van Wonen en Werken maximaal

1 *Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Activiteitenverslag 2010, FOD Justitie. Gedetineerden van 66% van alle landen in de wereld waren vertegenwoordigd in de Belgische gevangenisbevolking in 2010.*

te laten renderen mag een dergelijk traject niet stoppen bij het vrij gaan. Contacten met onder andere de opleidingscentra en leerwerkbedrijven geven ons de gelegenheid om te streven naar snellere contacten, vlotte maar correcte informatie-uitwisseling en naar een gedeeld instrumentarium met misschien wel een gelijkaardige manier van werken, herkenbaar voor de gedetineerde. Een tweede voorbeeld is het 'Sociaal Infopunt' georganiseerd door de Stad Antwerpen en een aantal partnerorganisaties waaronder het Antwerpse OCMW. Het 'Sociaal Infopunt' is een *one stop shop* initiatief waardoor inwoners advies en antwoorden kunnen krijgen op een waaier aan vragen rond sociale thema's zoals huisvesting, werk, uitkeringen en schulden. Tot voor kort alleen beschikbaar in de verschillende stadswijken maar nu is het Sociaal Infopunt ook te vinden in de gevangenis van Antwerpen en dit op wekelijkse basis. Ook dit initiatief sluit aan bij de principes van het strategisch plan, enerzijds door het brengen van diensten van buiten naar binnen, anderzijds door de bijdrage aan de voorbereiding van de re-integratie of de bijdrage tot een meer toegankelijke brug van binnen naar buiten voor gedetineerden die binnenkort vrijgelaten worden.

Naast het aanbod in de gevangenis en een sterke koppeling met het aanbod buiten de gevangenis ligt een laatste gelaagdheid in het werken aan de hulp- en dienstverlening in de manier waarop de maatschappij naar de doelgroep kijkt. Het strategisch plan had reeds als kernstrategie om te werken aan dit draagvlak. Ondanks de vaak negatieve beelden over de penitentiaire wereld die in de media verschijnen komen er ook constructieve klanken uit de gevangenissen. De resultaten van sociaalartistieke projecten, sportwedstrijden tegen externe ploegen tot zelfs activiteiten voor burgers in de gevangenis, leveren hier een bijdrage. Rondleidingen in de gevangenissen, infomomenten voor werkgevers, reflectiegroepen of thema-avonden rond detentie…, meer en meer regio's trachten de agenda's buiten de gevangenismuren op constructieve wijze te kleuren met detentie. Het resultaat is niet direct een zichtbaar aanbod, maar we geloven erin dat een aangepaste beeldvorming in de maatschappij meer openheid creëert naar en vervolgens meer kansen creëert voor (ex-) gedetineerden. Het aantal vrijwilligers dat zich ter beschikking stelt om een bijdrage aan het aanbod te leveren in de gevangenis kan hier een indicator van zijn.

Bedreigingen of uitdagingen?

Is een tekort aan middelen een bedreiging of is omgaan met een tekort een uitdaging? Een tekort aan middelen maakt dat je je ideale hulp- en dienstverleningsaanbod niet kunt realiseren. Het maakt dat je niet alle subgroepen kan bereiken. Het kan beletten dat je bepaalde organisaties net niet ver genoeg krijgt om een nieuw programma te testen in de gevangenis. Een gebrek aan middelen is een zwakte, een bedreiging, of is deze manier van denken vooral een valkuil? Het maakt niet uit. Gegeven het huidige financiële klimaat gekoppeld met een stijgende gevangenisbevolking en de bouwplannen voor grootschalige nieuwe gevangenissen in Vlaanderen en Brussel, zal het leven met onvoldoende middelen hoogstwaarschijnlijk een blijvende realiteit zijn. Bijgevolg ligt het antwoord onder meer in het voeren van een sterk beleid dat mogelijkheden aanbiedt om met schaarste om te gaan.

Het zal het beleid, bovenlokaal en lokaal, dwingen om grondig na te denken, moeilijke keuzes te maken, creatieve oplossingen te zoeken en duidelijkere strategische en operationele prioriteiten te stellen. Bijvoorbeeld, is het doel om alle gedetineerden proactief te bereiken eigenlijk haalbaar of realiseerbaar? Indien niet, moeten wij vooral mikken op proactieve interventies naar de meer kwetsbare subgroepen van de gevangenisbevolking? Zo ja, wie zijn zij en hoe kunnen wij hen best bereiken? Hoe definiëren we kwetsbaarheid in een penitentiaire context: gedetineerden die kwetsbaar binnen de gevangenismuren zijn of na hun ontslag? Kijken wij naar kwetsbaarheid vanuit een welzijn- of gezondheidsperspectief of moeten bezorgdheden over recidive ook aan bod komen? Of alles tegelijkertijd? Moeten wij niet erkennen dat het hulp- en dienstverleningsaanbod in een arresthuis inhoudelijk anders moet zijn dan in een gevangenis met een meer stabiele populatie en meer methodieken op maat ontwikkelen als gevolg?

Deze soort discussies vormen een reële uitdaging voor een Vlaams beleid dat tot nu toe grotendeels gebaseerd wordt op een cliëntbepalend model van hulp- en dienstverlening waarin het 'rechtburgerschap' van de gedetineerde (terecht) centraal staat. Het is noch wenselijk noch mogelijk om de koers te wijzigen. Het perspectief dat gedetineerden het recht op maatschappelijke hulp- en dienstverlening blijven houden ondanks hun opsluiting heeft ook een stevige basis in de Europese wetgeving.[2] De truc zal zijn om het bestaande kader van universele toegang te behouden maar tegelijkertijd de juiste werkwijzen te identificeren die ervoor

2 Zie bijvoorbeeld; uitspraken in de zaken Hirst v. Verenigd Koninkrijk (EHRM (2005)) en Dickson v. Verenigd Koninkrijk (EHRM (2007)). De bepalingen van de Europese Gevangenisregels (Raad van Europa, 2006), het Europees Sociaal Handvest (Raad van Europa, 1996) en het EU Handvest van de grondrechten (Europese Unie 2007) zijn ook van toepassing.

zorgen dat de schaars beschikbare middelen kunnen gebruikt worden op de meest effectieve manier. Om dit te bereiken zijn meer specifieke doelstellingen nodig die een concretere invulling kunnen geven aan strategische concepten zoals re-integratie. Vervolgens zal het ook gemakkelijker zijn om de meest geschikte interventies (gebaseerd op *evidence*) te identificeren voor de hulp- en dienstverleners van de verschillende betrokken beleidsdomeinen. Uiteraard, een noodzakelijke randvoorwaarde hiervoor is voldoende kennis over de noden en behoeften van de gevangenisbevolking, geen sinecure in een gevangenissysteem waarbij de bevolkingskenmerken sterk verschillen van instelling tot instelling en diversiteit vaak de enige gemene deler is.

Bovendien kunnen onze bestaande methodieken door schaarste sneller in vraag worden gesteld. Laat ons één concreet voorbeeld overwegen. Moet iedereen via proactief onthaal en individuele begeleiding zijn antwoorden vinden of kunnen, bijvoorbeeld, een sterk uitgebouwde bibliotheekwerking en bepaalde ICT-faciliteiten een stuk van de vraagzijde opvangen? Creativiteit is vereist om werkwijzen af te slanken en efficiëntie na te streven. Waarom niet bepaalde criteria aanpassen (zoals de delers waaraan de onderwijsinstellingen zich te houden hebben), (verder) inzetten op de uitbouw van een kwaliteitsvolle vrijwilligerswerking of samenwerking met privéfirma's om opleidingen in de werkplaatsen te realiseren?

De voordelen van het gebruik van ICT-faciliteiten in de gevangenis worden steeds duidelijker. Opmerkelijk hier is dat het aantal gevangenissen met een e-learningklas het voorbije jaar sterk is gestegen. Justitie wil investeren in nieuwe methodieken. De kans wordt steeds groter dat onderwijs- en opleidingsprogramma's in de niet zo verre toekomst via digitale kanalen hun weg tot op de cel vinden. Rechtstreekse communicatie met lesgevers, online hulpverlening…, het biedt opnieuw een brede waaier aan mogelijkheden voor de hulp- en dienstverlening. Het addertje? Kan de doelgroep in kwestie er zelf mee aan de slag? Werkt dit zonder ondersteuning en motivering? Werkt dit verdere vereenzaming in de hand? Nieuwe methodieken brengen naast kansen ook nieuwe bedreigingen met zich mee. Voorzichtigheid voor neveneffecten is dus geboden, maar deze methodieken kunnen een versterking bieden ten aanzien van het bestaande aanbod. Een grondige verkenning staat ons dus te wachten.

Creatief zijn in de organisatie van de hulp- en dienstverlening doe je niet zomaar. Je moet je partners aan boord houden bij elke ingreep die je verricht. De strakke organisatie van een gevangenis krijgt steeds vaker af te rekenen met een aanbod dat de bestaande regels hier en daar wil buigen om het aanbod ingepast te krijgen. Bijvoorbeeld, laat deze lessen een uur langer duren zodat de duur van de cursus kan ingeperkt worden. Laat de cursisten deze keer samen eten 's middags zodat de groepsdynamiek tot zijn recht komt. Laten we (deontologisch correct) cliëntinformatie delen om sommige trajecten een voorsprong te geven. De dagelijkse routine in de gevangenissen is steeds moeilijker te handhaven, er wordt meer flexibiliteit verwacht. Een bedreiging situeert zich in het draagvlak bij het personeel van de penitentiaire inrichtingen. Hoe garandeer je veiligheid als het aantal externen binnen de muren stijgt, als het aantal activiteiten stijgt, als de 'bewegingen' van gedetineerden toenemen, als de regels moeten aangepast worden, als de voorspelbaarheid van het systeem vermindert? Een daling van het draagvlak als gevolg van dergelijke vragen kunnen we toerekenen tot een normaal veranderingsproces. Hoe dient het beleid hiermee om te gaan? Het antwoord ligt in dezelfde lijn als hierboven, namelijk het zoeken naar creatieve manieren om hen de hand te reiken. We doen het al jaren en het werpt zijn vruchten af. Personeelsleden betrekken, een stem en een rol van betekenis geven, hen opleiding bieden en argumenten voorschotelen die het noodzakelijke begrip produceren om de vernieuwingsprocessen te kunnen realiseren. Nu het strategisch plan zijn tienjarig bestaan mag vieren, zou wel eens het gevoel kunnen leven dat het draagvlak een voldoende hoog peil bereikt heeft, logisch gezien de inspanningen van de voorbije jaren. De veranderingsprocessen liggen echter niet stil en iedere verandering vraagt opnieuw krediet. Een goede samenwerking met het personeel in de inrichting brengt zijn vruchten voort, dat werd reeds zo vaak neergeschreven, maar het veronderstelt dan ook dat we dit personeel moeten durven toelaten om een stem te hebben in de organisatie van de hulp- en dienstverlening. Een hechte samenwerking waarbij de grenzen van de bevoegdheden al eens wat vager mogen worden, omdat een gezamenlijk doel voor ogen staat.

Visie en beleid

Tien jaar lang werd er ondertussen gewerkt in kader van het strategisch plan. In de ene gevangenis al acht jaar, in de andere nog maar twee jaar, maar het kader werd gaandeweg concreet ingevuld. Dit strategisch plan staat nu op het punt om de stap te zetten naar een decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het nieuwe decreet heeft als doel de interdepartementale inzet en organisatie gerealiseerd door middel van het Strategisch Plan te formaliseren en te verankeren naar de toekomst toe. Meer bepaald beoogt het decreet een wettelijke basis te geven voor de coördinatie, planning en uitvoering van de hulp en dienstverleningsaanbod aan gedetineerden. Het is voorzien dat meer formele en consequente planning- en overlegstructuren zullen geïntroduceerd worden zowel op Vlaams als lokaal

(gevangenis) niveau en dit om het engagement van alle beleidsdomeinen te verzekeren. De goedkeuring van het nieuwe decreet wordt verwacht tijdens 2012 en een nieuw strategisch plan vanaf 2014.

Een wettelijke basis geeft uiteraard meer voet aan de grond voor de werkzaamheden in de gevangenis. Het waarom zal minder snel in vraag gesteld worden. Het hoe blijft een andere zaak. Welke veranderingen zal dit nieuwe kader met zich meebrengen? Wij stelden al een paar vragen rond prioriteiten, het creatieve gebruik van middelen en de nood om een meer *evidence-based* aanpak te adopteren. Het is te verwachten dat deze thema's aan bod zullen komen in een meer strategische aanpak als gevolg van de bepalingen van het komende decreet.

Bovenstaande geeft al een idee over de toekomstige rol van het bovenlokale niveau. Waar dit niveau zich tot nu toe vooral engageerde tot het opvolgen van de praktijk, het uitwisselen van *good practices* en het aan de slag gaan met signalen, wordt de kans groot dat de bovenlokale sturing sterker gaat worden. Een versterkte sturing concretiseren brengt ons snel tot een planning over een paar jaren met een aantal strategische doelen. Dit betekent dat het lokale beleid rond de hulp- en dienstverlening voor een stuk de richting van het bovenlokale niveau zal moeten volgen. Iedere context is anders (infrastructuur, populatie, cultuur, omgeving…) en dus zal een lokale beleidsplanning per inrichting nooit uit te sluiten zijn, integendeel, zelfs noodzakelijk blijven. Wanneer de bovenlokaal geformuleerde doelen rekening houden met de lokale processen, hoeven de lokale werkingen zich niet te verzetten tegen een sterkere sturing. Het kan net kracht geven aan de lokale werking, een sterker mandaat om aan de slag te gaan en meer eenvoud in de beleidsplanning gezien de bovenlokale doelen maar hoeven vertaald te worden tot acties op maat van de betreffende inrichting.

Een voorbeeld: herstelgerichte detentie. Wat blijft er over van de inspanningen die de voorbije tien jaar zijn geïnvesteerd? Op vele plaatsen in de sector wordt gepleit om te blijven investeren in methodieken die werken op de verbindingen tussen dader, slachtoffer en samenleving. Lang niet in iedere gevangenis wordt hieraan gewerkt. Een bovenlokaal gesteld doel waarachter de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen zich scharen kan een bepaalde beweging tot gevolg hebben. Een dergelijke doelstelling kan de lokale prioriteiten verschuiven en versterken. Op deze manier worden te grote verschillen in het aanbod tussen de inrichtingen vermeden. Laat iedere inrichting zich profileren in zijn sterktes en zich onderscheiden van de rest, maar het bovenlokale niveau kan vermijden dat sommige deelaspecten te weinig aan bod komen of in de vergetelheid dreigen te raken.

Een decreet (met bijhorende planningsprocessen) biedt ook de kans om de huidige samenstelling van partners op bovenlokaal niveau te herbekijken en lacunes in de structuur aan te vullen. Eerder in dit artikel spraken wij over het belang van ketens die een koppeling kunnen maken tussen trajecten binnen de gevangenis en de trajecten na detentie. Uiteraard zijn deze ketens ook belangrijk op bovenlokaal niveau. Met het strategisch plan engageerde de Vlaamse overheid zich om haar diensten toegankelijk te maken voor gedetineerden. Bijgevolg zitten vandaag verschillende kabinetten, administraties en diensten vanuit verschillende sectoren rond de tafel (welzijn, volksgezondheid, onderwijs, werk, cultuur en sport). Maar de vertegenwoordiging van sommige belangrijke beleidsdomeinen ontbreekt. Er is, bijvoorbeeld, geen betrokken beleidsverantwoordelijke van de sociale huisvestingsector ondanks het feit dat huisvesting een zeer belangrijke factor in het reclasseringsplan van gedetineerden is en na detentie een reëel probleem voor veel gedetineerden blijft. Bovendien is er nog werk aan de winkel om het engagement van de OCMW's naar gedetineerden te verbeteren. Door middel van toeleiding naar de sociale huisvestingsmarkt, bemiddelen met huisbazen en verschillende vormen van financiële steun, kunnen de OCMW's een centrale speler in het voorkomen en aanpakken van thuisloosheid na detentie worden. Tot op heden zijn zij echter weinig structureel betrokken bij de gedetineerdenpopulatie. In beide voorbeelden kunnen de huidige waardevolle lokale initiatieven nu onvoldoende continuïteit en duurzaamheid bieden.

Deze voorbeelden mikken op lacunes in het huidige beleid en zijn uitvoering. Maar bij de uitwerking van nieuwe strategische doelen zal het ook belangrijk zijn dat we ons niet alleen op de huidige uitdagingen richten, maar ook proberen te voorspellen welke uitdagingen ons wachten in de toekomst. Beleidsmakers gebruiken steeds meer technieken zoals '*scenario planning*' om een beter beeld te krijgen over de potentiele evoluties tijdens de duur van een beleidsplan.[3] Een gelijkaardige aanpak kan waardevol zijn. Om dit te illustreren proberen we één scenario te schetsen. Eerder duidden wij de enorme diversiteit binnen de Belgische gevangenissen aan. Maar zal deze situatie zo blijven? In de komende jaren moeten twee belangrijke Europese kaderbesluiten toegepast worden in de Belgische wetgeving. Het eerste maakt de verplichte overbrenging

3 Zie bijvoorbeeld - Kristof Verfaillie, Tom Vander Beken, Interesting times: European criminal markets in 2015, Futures, Volume 40, Issue 5, juni 2008, pagina's 438-450.
4 EU kaderbesluit 2008/909 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen.
5 EU kaderbesluit 2009/829 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis.

van veroordeelde EU gedetineerden naar hun land van herkomst mogelijk (mits een aantal voorwaarden zijn voldaan).[4] De toepassing van dit kader besluit wordt verwacht tegen eind 2011. Het tweede maakt niet-vrijheidsbenemend toezicht in het land van herkomst mogelijk in de aanloop naar een strafproces, in plaats van de voorlopige hechtenis.[5] Dit kaderbesluit moet toegepast worden tegen eind 2012. Gegeven dat in 2010 ongeveer 12% van de gedetineerden in de Belgische gevangenissen de nationaliteit van een ander EU land[6] had, kunnen wij veronderstellen dat de impact op één of andere manier tastbaar zal zijn. Maar wat betekent dit voor de rol van de Vlaamse hulp- en dienstverleners? Hebben wij nog een verantwoordelijkheid om bij te dragen tot de resocialisatie van deze gedetineerden en zo ja, wat betekent dat in de praktijk? Hoe kunnen wij communiceren met partnerorganisaties in andere EU landen om dit te realiseren? De bedoeling is niet een antwoord te geven op deze vragen maar eerder te benadrukken dat bij het bepalen van nieuwe strategische doelen rekening moet gehouden worden met een bredere waaier aan thema's en niet alleen met de reeds gekende werkterreinen en partners.

Tot slot, laat ons de verhouding tussen het bovenlokaal en lokaal niveau overwegen. Moet de grootste aansturingskracht van de hulp- en dienstverlening op het bovenlokale niveau liggen? We vragen vooral van het bovenlokale niveau om lijnen uit te zetten en prioriteiten te bepalen. De complexiteit en verscheidenheid van de lokale contexten bepaalt dat men de echte keuzes vooral lokaal moet blijven maken. Een lokaal beleidsplanningsproces moet per inrichting nagaan waarvoor deze inrichting staat en waar deze inrichting zichzelf in de toekomst ziet staan. Het uitwerken van een degelijk beleid moet vertrekken vanuit de context waarin men zich bevindt, zowel binnen als buiten de muren. Maar stel dat je vertrekpositie in kaart is gebracht, hoe verloopt het beleidsplanningproces verder? Lokale beleidsverantwoordelijken bevinden zich in een netwerkpositie. De Vlaamse overheid, de door haar gesubsidieerde diensten, Justitie, lokale overheden en andere betrokken organisaties, ze spelen allen in meer of mindere mate een rol in de uitbouw van de hulp- en dienstverlening. We herkennen een netwerk met een hele reeks autonome organisaties die elk een unieke bijdrage kunnen leveren, maar ook allemaal afhankelijk zijn van de rol van de andere. Het structureren van dit netwerk is nodig op niveau van het beleid, de uitvoering en de trajecten. Het is aan de coördinatiefuncties met in de eerste plaats de Vlaamse beleidsmedewerker om dan ook het management te vervullen waaraan een dergelijk netwerk nood heeft. Concreet betekent dit ervoor zorgen dat de afhankelijkheidsrelaties duidelijk zijn, de machtsbronnen in evenwicht zijn en iedere rol in het netwerk helder is. De sleutel tot een sterk beleid ligt niet alleen bij de inhoud van een beleidsplan, maar in de gezamenlijke visie tussen alle netwerkpartners en de drive van iedereen om zijn rol in de hulp- en dienstverlening op te nemen. Tot nu toe blijven nog heel wat inrichtingen in het operationele niveau hangen. De nood aan een basisaanbod laat dit ook toe. Om tot een vooruitstrevende hulp- en dienstverlening op maat van de gedetineerde te komen moeten we echter verder gaan. In het zoeken naar een gezamenlijke visie en gedragen einddoelen zullen extra kansen boven komen drijven. Het resultaat van een dergelijk debat zal zich niet beperken tot het bepalen van de rol van eenieder of tot samenwerkingsafspraken rond een bepaald aanbod, het zal tegelijk interessante verbindingen blootleggen tussen de partners. Het uittekenen van deze verbindingen doet ketens ontstaan die het aanbod van de hulp- en dienstverlening kunnen versterken, denk maar aan de koppeling tussen de trajecten tijdens en na de detentie eerder in dit artikel. Een uitdaging voor de hulp- en dienstverlening van morgen? Investeren in management op maat van de context, met als voorbeeld dit netwerk- en ketenmanagement. Hieromtrent mogen we spoedig een wetenschappelijke studie verwachten vanuit het steunpunt Welzijn, volksgezondheid en Gezin.

Conclusie

Na 10 jaar strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en een wel verdiende proficiat aan alle betrokkenen is de vraag vandaag waar we na een volgend decennium willen staan. Gezien de uitdagingen zoals het middelendebat zullen er keuzes moeten gemaakt worden op alle niveaus. Waar leggen we onze prioriteiten? En kunnen we onze aanpak niet op die manier aanpassen dat we toch een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening kunnen aanbieden vanaf de start van de detentie tot erna? Wat kan ons hierbij helpen: het in vraag stellen van onze bestaande werking, het creatief omgaan met middelen en streven naar efficiëntie, het verder betrekken van het penitentiair personeel, het ondersteunen van nieuwe ICT-mogelijkheden, het voorzien van een richtinggevend bovenlokaal kader, het betrekken van organisaties die vandaag nog weinig zichtbaar zijn tijdens de detentie zoals de OCMW's, het werken aan beeldvorming in de maatschappij om nieuwe kansen te creëren enzovoort. Er liggen ons nog een hele reeks uitdagingen te wachten die de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden kunnen versterken. Vandaag hebben we onder meer gepleit voor nood aan versterking bij de koppeling tussen het intramurale en het postpenitentiaire traject van de gedetineerden.

6 Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Activiteitenverslag 2010, FOD Justitie.

Een realistische aanpak van dergelijke uitdagingen vraagt een uitgebalanceerd beleid. We mogen een bovenlokaal kader verwachten vanuit het komende decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en het daaropvolgende uitvoeringsbesluit. Hierin kunnen de verschillende beleidsdomeinen op centraal niveau meer duidelijkheid scheppen over de strategisch doelen. Deze doelen moeten gebaseerd zijn op de werkelijkheid. We willen weten wie er vandaag in de inrichtingen vertoeft en welke evoluties we verwachten in de gedetineerdenpopulatie. We willen weten welke resultaten we herkennen uit onze inspanningen. We willen vertrekken vanuit een evidence based-model om onze doelen scherp te stellen. Tot slot zal de lokale beleidsplanning per inrichting de doelen op maat van de specifieke gevangenis en zijn gedetineerden moeten vertalen. Er is nood aan een netwerkmanagement om de bredere hulp- en dienstverlening per regio te activeren rond de doelgroep gedetineerden en een ketenmanagement om afgestemde trajecten en koppelingen te creëren in het netwerk.

Een hulp- en dienstverlening aan gedetineerden die een verschil maakt. Het vroeg een strategisch plan en het zal een nog verdere strategische planning vragen om de uitdagingen aan te vatten en te verzilveren.