



Vlaams
Parlement

stuk **1846** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 18 december 2012 (2012-2013)

Ontwerp van decreet

betreffende de organisatie
van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 25 mei 2012	23
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	31
Advies van de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin	35
Advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer	45
Voorontwerp van decreet van 20 juli 2012	55
Advies van de Raad van State	63
Ontwerp van decreet	75
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse	83

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Situering

In de staatshervorming van 1980 werd de bevoegdheid bijstand aan personen overgeheveld naar de gemeenschappen. Hierdoor werd de Vlaamse Gemeenschap ondermeer bevoegd voor de maatschappelijke dienstverlening ten behoeve van gedetineerden¹. Een eerste structurele verankering van deze opdracht is terug te vinden in de oprichting van de diensten justitieel welzijnswerk door het besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985.

Het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994² tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie was een noodzakelijk voortvloeisel van de initiatieven die in de praktijk vorm kregen. De diensten justitieel welzijnswerk ontplooiden hun werking binnen de gevangenis, net als andere voorzieningen vanuit de gemeenschap, zij het dat dit voor deze andere voorzieningen toen nog niet expliciet in een regelgevend kader was opgenomen. Lokale samenwerkingsinitiatieven tussen deze voorzieningen en de diensten van de gevangenis werden waar mogelijk opgezet. Het samenwerkingsakkoord voorzag daarom in de oprichting van een welzijnsteam in elke gevangenis.

De Vlaamse Regering keurde op 8 december 2000 het strategisch plan ‘Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ goed. Het uitwerken van dit plan was een aanbeveling van de tweede interdepartementale commissie ‘Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’. Deze commissie kreeg de opdracht om een voorstel van strategisch plan uit te werken en voor te leggen aan de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen, die het op haar beurt voorlegde aan de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering keurde op 19 juli 2002 het operationeel model voor de implementatie goed dat ervoor moest zorgen dat het strategisch plan ook in de praktijk zou worden uitgevoerd. Het strategisch plan heeft de bedoeling om een geïntegreerd beleid inzake hulp- en dienstverlening te voeren over de zes beleidsdomeinen³ heen. De minister van Welzijn (bevoegd voor bijstand aan personen) werd aangesteld als coördinerend minister.

Het strategisch plan stelt in de missie dat de Vlaamse Gemeenschap het recht waarborgt van alle gedetineerden op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening zodat ook zij zich harmonisch en volwaardig kunnen ontplooien in de samenleving. Hiertoe werden vijf strategische doelen geformuleerd:

- het uitbouwen van een kwalitatief aanbod;
- het profileren van de hulp- en dienstverlening;
- het ontwikkelen van samenwerkings- en organisatiestructuren;
- het verkrijgen en vergroten van het draagvlak;
- en het ontwikkelen van een hrm- en organisatieontwikkelingsbeleid.

¹ Artikel 5, §1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988 bepaalt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie.

² Het samenwerkingsakkoord werd eerst door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 17 november 1993. Het werd op 11 mei 1999 decretaal bekrachtigd, nadat het was gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 7 juli 1998.

³ Welzijn, gezondheid, onderwijs, werk, cultuur en sport.

Er werden nieuwe functies gecreëerd om het strategisch plan in de praktijk te realiseren. Zo staat de beleidsmedewerker in voor de beleidscoördinatie van de hulp- en dienstverlening, de organisatieondersteuner voor de praktische coördinatie van de hulp- en dienstverlening en de trajectbegeleider krijgt de opdracht om met de individuele gedetineerde een hulp- en dienstverleningstraject uit te stippelen doorheen zijn detentie. Op de diverse niveaus dient er nauw samengewerkt te worden met de diensten van de gevangenis. Een Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening (PMD), samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse hulp- en dienstverleningsdomeinen en van de diensten van de gevangenis, dient in te staan voor het lokale beleid inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Men koos ervoor om het strategisch plan in 2002 op te starten in een pilootregio⁴.

Knelpunten en onduidelijkheden in de uitvoering en samenwerking in de praktijk, voor het eerst vermeld in de externe evaluatie van het European Centre for Work and Society (ECWS)⁵, maakten duidelijk dat het operationeel model van 2002 niet volstond en dat bijkomende richtlijnen moesten worden geformuleerd. Deze kregen vorm in een ‘gezamenlijk bijkomend implementatieplan Vlaamse Gemeenschap-Justitie betreffende het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ (BIP) van 15 januari 2007, opgemaakt door de bovenlokale werkgroep Vlaamse Gemeenschap-Justitie en gevalideerd door de directeur-generaal van Penitentiaire Inrichtingen (EPI) als door de secretaris-generaal van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De bedoeling was de gezamenlijke opdracht te verduidelijken en de samenwerking tussen alle actoren bij het realiseren van hun respectieve taken te optimaliseren. De richtlijnen waren in eerste instantie van toepassing op de taakafbakening en samenwerking tussen de gevangenisdirectie en de beleidsmedewerker en tussen de psychosociale dienst en de trajectbegeleiders van de diensten Justitieel Welzijnswerk, inclusief hun onderling overleg. Het BIP trachtte ook de aansturing van de betrokken actoren en processen te verduidelijken.

In de resolutie van 21 april 2004 benadrukt het Vlaams Parlement het belang van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Hierbij vraagt ze de Vlaamse Regering onder andere om “in elke gevangenis reële beleidsverantwoordelijkheid op te nemen door de beleidsmedewerker van de Vlaamse Gemeenschap te erkennen en te doen erkennen wat hun coördinerende en sturende rol betreft voor de verschillende Vlaamse hulp- en dienstverleningsbijdragen, en hen te voorzien van voldoende werkingsmiddelen”.

Op 12 januari 2005 werd de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden goedgekeurd. Deze wet, bepaalt onder meer dat aan gedetineerden een zo ruim mogelijke toegang tot onderwijs, vorming, opleiding en psychosociale begeleiding moet worden voorzien.

In 2008 ging de implementatie van het strategisch plan in een hogere versnelling. In alle gevangenissen in Vlaanderen en Brussel werden beleidsmedewerkers tewerkgesteld om het plan in die gevangenissen te implementeren. De Vlaamse Gemeenschap investeerde ook extra in het algemeen welzijnswerk zodat de diensten justitieel welzijnswerk in alle gevangenissen de opdrachten van trajectbegeleiding en organisatieondersteuning konden uitbouwen.

Anno 2010 heeft elke gevangenis een beleidsmedewerker van de Vlaamse overheid die instaat voor de uitvoering van het strategisch plan en de coördinatie van de hulp- en dienst-

⁴ Pilootregio in 2002: Antwerpen, Turnhout, Merksplas, Wortel en Hoogstraten. Vanaf 2003 werd Brugge hier aan toegevoegd. Dan was het wachten tot Hasselt in november 2006 het strategisch plan kon opstarten. Vanaf dan sprak men niet meer van een pilootregio. Op 1 maart 2007 startte het plan in Gent en finaal werd het in 2008 ingevoerd in alle resterende gevangenissen. De gevangenissen in Brussel worden op een andere manier benaderd. Hier wordt meegeholpen aan het tot stand komen van een Brussels strategisch plan.

⁵ ECWS, Procesevaluatie van het implementatieproces van het Strategisch Plan Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, augustus 2003, eindrapport.

verlening in de gevangenis. De beleidsmedewerker is o.a. de brugfiguur met de directie van Justitie.

In alle gevangenissen zijn trajectbegeleiders van het algemeen welzijnswerk actief die instaan voor de individuele begeleiding van de gedetineerde met betrekking tot zijn hulp- en dienstverleningstraject en dit in samenwerking met de verschillende hulp- en dienstverlenende en justitiële actoren. De Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) stellen ook organisatieondersteuners ter beschikking die instaan voor een degelijke organisatorische onderbouwing van de globale Vlaamse hulp- en dienstverlenende activiteit in de gevangenis. De CAW staan ook in voor de begeleiding van de directe sociale omgeving van de gedetineerde.

In twee gevangenissen waar geïnterneerden verblijven (Gent en Merksplas) hebben centra⁶ voor personen met een handicap een werking uitgebouwd.

Midden 2008 zijn middelen toegekend aan de centra geestelijke gezondheidszorg (cgg) voor het uitbouwen van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De negen cgg's die in het kader hiervan beschikken over een forensisch team staan in voor de hulpverlening aan (ex-)gedetineerden met ernstige psychische problemen.

Onder deze hulpverlening wordt verstaan:

- intake, psychodiagnostiek en diagnosestelling, indicatiestelling en multidisciplinaire hulpverlening aan gedetineerden die kampen met psychische problemen en geïnterneerden, rekening houdend met de strafrechtelijke context (het delict, het straftraject) via consultaties (individuele of groepspsychotherapie), psycho-educatie, preventieve initiatieven of motiverende pre-therapeutische activiteiten in de gevangenissen van het werkgebied. De toegang tot deze hulpverlening kan gerealiseerd worden op vraag van de betrokkenen zelf of op doorverwijzing van de medewerkers van justitieel welzijnswerk, van de psychosociale diensten, van de zorgteams enzovoort. De cgg-hulpverlening gebeurt bij voorkeur in aansluiting op en in nauwe samenwerking met de eerstelijns-hulpverlening;
- het betrekken van nabestaanden van gedetineerden en geïnterneerden in de hulpverlening indien gewenst;
- ondersteuning van eerstelijnsdiensten (individueel en teams) via terbeschikkingstelling van expertise;
- extrapenitentiaire begeleiding van cliënten aan wie het volgen van begeleiding of behandeling als voorwaarde werd opgelegd en aan forensische cliënten die vrijwillig om hulp verzoeken.

In alle gevangenissen wordt onderwijs aangeboden. Artikel 75 van het decreet van 15 juni 2007 op het volwassenenonderwijs stelt dat het consortium volwassenenonderwijs instaat voor de coördinatie en ondersteuning van de centra basiseducatie en volwassenenonderwijs bij de uitwerking van een onderwijs- en vormingsbeleid voor gedetineerden, de organisatie van het detecteren van de onderwijs- en vormingsbehoeften van gedetineerden en de begeleiding van het onderwijstraject. Om deze opdracht te vervullen kreeg elk consortium op wiens grondgebied zich een strafinstelling bevindt, een onderwijscoördinator⁷ ter beschikking.

De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) heeft een opdracht op het domein van de arbeidstoeleiding van gedetineerden, dit in overeenstemming met het decreet van 7 mei 2004 en de beheersovereenkomst 2011-2015. Onder arbeidstoeleiding worden alle mogelijke activiteiten en maatregelen verstaan die tijdens de detentie ontplooid kunnen worden om de tewerkstelling van gedetineerden na hun vrijlating te bevorderen, waaronder beroepsopleiding. Met het Europees DESMOS-project (1999) en het 'Aan de bak'-programma (2001) is de basis gelegd voor de algemene inbedding van

⁶ Centrum Obra in de gevangenis van Gent en 't Zwart Goor in de gevangenis van Merksplas.

⁷ Er zijn in totaal twaalf vte onderwijscoördinatoren.

arbeidstoeileidende activiteiten voor (ex-)gedetineerden. Detentieconsulenten zorgen voor de VDAB-dienstverlening in de gevangenis en helpen gedetineerden tijdens deze periode op weg naar een gepaste job na hun vrijlating. De opdracht van de VDAB hierin kan eveneens worden uitbesteed. Via informatie, oriëntatie, het werken aan sollicitatie- en communicatievaardigheden en (eventueel) een extramurale beroepsopleiding krijgt de gedetineerde een begeleiding gericht op (her)intrede op de arbeidsmarkt

De Rode Antraciet vzw werd tot einde 2007 door het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk (artikel 36) erkend en gesubsidieerd als vormingsinstelling voor gedetineerden. Door het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport (het zgn. Participatiedecreet) wordt De Rode Antraciet sinds 2008 gesubsidieerd om de participatie van gedetineerden in hun directe sociale omgeving te realiseren en te bevorderen. Deze organisatie voorziet aldus in gespecialiseerd cursuswerk voor gedetineerden en het penitentiaire kader, sociaal-cultureel werk en sportpromotie.⁸ In 2009 werden er met de gemeenten met een gevangenis op hun grondgebied convenanten afgesloten om de reguliere bibliotheekwerking ook voor gedetineerden mogelijk te maken.

Daarnaast worden ook jaarlijks, in het kader van het participatiedecreet, projecten gesubsidieerd die een diverse, duurzame en actieve participatie van kansengroepen (waaronder gedetineerden) bevorderen.

De hierboven geschetste inzet gaat over de structureel ingevoerde vormen van hulp- en dienstverlening vanuit de Vlaamse Gemeenschap. De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is in de praktijk uitgebreider en meer divers. Er zijn veel meer organisaties en personen, gesubsidieerd door de Vlaamse of andere overheden of uit eigen engagement, die op diverse domeinen aan een actieve hulp- en dienstverlening doen.

Een Vlaamse Stuurgroep volgt de implementatie van het strategisch plan op. Deze stuurgroep is samengesteld uit kabinetsleden, medewerkers van de administratie en van de ondersteuningsstructuren met als doel de uitvoering van het strategisch plan op te volgen, bij te sturen en adviezen te formuleren naar de bevoegde ministers.

De ‘externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ van juni 2008 heeft dertig beleidsaanbevelingen geformuleerd. Op initiatief van de coördinerend minister werd een aparte werkgroep opgericht die zich over deze aanbevelingen heeft gebogen. Op basis van deze externe evaluatie concludeerde de Vlaamse Stuurgroep ook dat de samenwerkingsprincipes uit het strategisch plan dienen verankerd te worden in een passend regelgevend kader.

De Vlaamse Regering heeft dan ook in haar regeerakkoord gesteld dat er een decreet moet worden uitgewerkt over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, gekoppeld aan een nieuw samenwerkingsakkoord met de federale staat over de zorg voor gedetineerden, inclusief geïnterneerden.

Na een ontwikkelings- en implementatiefase van een tiental jaar strategisch plan is het belangrijk dat de samenwerkingprincipes voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening worden verankerd in een regelgevend kader. Het gaat om het vastleggen van de uitgangspunten en van de organisatie van de hulp- en dienstverlening. Daarbij moet voldoende aandacht gaan naar de noodzaak om de inhoud van de hulp- en dienstverlening flexibel te kunnen aanpassen aan wijzigende noden en aan ontwikkelingen in de sectoren die inzetten op de hulp- en dienstverlening.

⁸ De Rode Antraciet beschikt over veertien sociaal-cultureel en cursuswerkers, over zes sportfunctionarissen en voorziet in 2,5 vte staffuncties.

Momenteel hebben de domeinen Cultuur, Onderwijs, Sport, Tewerkstelling, Welzijn en Volksgezondheid, zich geëngageerd om hulp- en dienstverlening aan te bieden aan gedetineerden. Het decreet waarvan het ontwerp voorligt, wil dit engagement bevestigen en waarborgen, maar moet bovendien de mogelijkheid laten voor andere beleidsdomeinen om een bijdrage te leveren aan de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

2. Visie en uitgangspunten

De decretale inbedding van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is noodzakelijk om de rechten van gedetineerden te waarborgen, met tot doel te voorzien in een volwaardig en menswaardig leven tijdens de detentie en volwaardige kansen te creëren op re-integratie in de samenleving. Om een volwaardige hulp- en dienstverlening te realiseren in de gevangenissen is er immers structurele samenwerking nodig op verschillende niveaus tussen een grote hoeveelheid van diensten die vanuit de Vlaamse overheid of gesubsidieerd door de Vlaamse overheid een aanbod doen in de gevangenissen. Daarnaast is afstemming op de specifieke justitiële context waarbinnen gewerkt wordt, evenals samenwerking met de justitiële diensten binnen de gevangenis, noodzakelijk. Teneinde deze interorganisatiele samenwerking te organiseren en te structureren, dienen specifieke coördinatie- en ondersteuningsmechanismen te worden voorzien en verankerd. En dit zowel op het lokale als op het bovenlokale niveau.

In navolging van Europese wetgeving wordt uitgegaan van de normalisering van de gevangenisstraf waarbij de gedetineerde beschouwd wordt als een volwaardige burger. Met betrekking tot haar eigen bevoegdheid dient de Vlaamse overheid erover te waken dat de gedetineerde burger zijn rechten op hulp- en dienstverlening kan uitoefenen vanuit de gevangenis en dat hij in staat is om zijn verantwoordelijkheid op te nemen om bv. achterstand op vlak van onderwijs en opleiding bij te werken.

Ook de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden stelt dat aan de gedetineerde een zo ruim mogelijke toegang dient verleend te worden tot het geheel van vormingsactiviteiten die ter beschikking worden gesteld met het oog op zijn persoonlijke ontplooiing, op het zinvol doorbrengen van zijn detentietijd, en op het behoud of de verbetering van vooruitzichten op een geslaagde re-integratie in de vrije samenleving.

De Vlaamse overheid beschouwt de gedetineerden als volwaardige burgers. Dit houdt in dat beperkingen op dit burgerschap verantwoord dienen te worden. Zo heeft de gedetineerde recht op de hulp- en dienstverlening die in de samenleving aanwezig is. De vrijheidsberoving maakt dat deze aangeboden dient te worden in de gevangenis.

De hulp- en dienstverlening die in Vlaanderen in de gevangenissen wordt uitgebouwd, mag niet afhankelijk zijn van het persoonlijk engagement van de lokale partners. Iedere gedetineerde heeft recht op een integrale hulp- en dienstverlening. Een decreet dient dit inclusief beleid te verzekeren. Ieder betrokken beleidsdomein met zijn bovenlokale structureren en vele lokale diensten dient zijn opdracht uit te voeren zodat het recht op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening effectief gerealiseerd kan worden.

Wanneer diverse partners vanuit hun eigen organisatie een aanbod realiseren in de gevangenissen, is er op verschillende niveaus structurele samenwerking nodig tussen de vele diensten, wil men een volwaardig en goed uitgebouwd hulp- en dienstverleningsaanbod kunnen realiseren. Het optimaliseren van deze interorganisatiele samenwerking vraagt om een specifieke managementaanpak. Deze interorganisatiele samenwerking benaderen we als een netwerkorganisatie. Binnen deze netwerkorganisatie dienen de diverse partners een hulp- en dienstverleningsbeleid uit te tekenen dat afgestemd is op de noden

en behoeften van de gedetineerden, dat rekening houdt met de mogelijkheden van de gevangenis maar dat ook inpasbaar is binnen het beleid van hun eigen organisaties. Het managen van deze netwerkorganisatie vraagt heel wat aandacht voor deze stakeholders en het draagvlak bij deze stakeholders. Een decretale inbedding van deze interorganisationale samenwerking is noodzakelijk om dit te realiseren en tot een gedragen en kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsbeleid te komen.

De uitwerking van een efficiënt samenwerkingsverband en een netwerk is noodzakelijk om te komen tot een gedragen hulp- en dienstverleningsbeleid. Enkel op die manier is het mogelijk om een gevarieerd aanbod te voorzien voor de gedetineerden, dat afgestemd is op hun noden en behoeften. Op die manier wordt er tegemoetgekomen aan een aantal beleidsaanbevelingen die in de ‘externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ van juni 2008 werden geformuleerd, zijnde: de verdere uitbouw van de sterk gewaardeerde onderwijs- en sociaal-culturele vormingsactiviteiten, het uitbouwen van een kwalitatief hulpaanbod, de probleemgebieden van gedetineerden in kaart brengen.

De uitbouw van een dergelijk netwerk veronderstelt een intensief proces. Ook als zo een samenwerkingsstructuur bestaat, is een continue evaluatie noodzakelijk. Om dit te kunnen verwezenlijken is een sterke basis nodig, een garantie van samenwerking vanuit de verschillende diensten. Deze basis houdt in dat elke bevoegde dienst zich verbindt aan een engagement tot samenwerking en zich mee inzet voor de uitbouw van een geïntegreerd beleid met betrekking tot hulp- en dienstverlening per gevangenis. Een dergelijk beleid maakt een sturing van het netwerk mogelijk. Een gedragen beleid vertrekt namelijk vanuit eenzelfde missie en uitgesproken visie. Een voldoende grote garantie op samenwerking in dergelijke netwerken heeft nood aan een decretale basis. Het betreft immers een netwerk waarin constante sturing en waakzaamheid over maatschappelijke ontwikkelingen van essentieel belang zijn om continuïteit te waarborgen.

De hulp- en dienstverlening speelt zich bovendien af binnen een specifieke context, zijnde de gevangeniscontext. Het aspect veiligheid speelt een belangrijke rol. Het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenissen dient rekening te houden met factoren als infrastructuur, regime, gevangencultuur en -structuur, structurele overbevolking, een media-, politiek- en syndicaalgevoelig terrein en niet in het minst de specifieke doelgroep van gedetineerden. Een decretale inbedding is noodzakelijk om binnen deze specifieke context een aangepast maar toch kwaliteitsvol aanbod alsook de aansluiting van het aanbod op het aanbod dat in de vrije samenleving aanwezig is te kunnen verzekeren.

De doelgroep gedetineerden betreft een gevarieerde groep van verschillende subgroepen met andere noden en behoeften. Tijdens de detentie hebben deze subgroepen nood aan het juiste aanbod om enerzijds aan hun persoonlijke noden tegemoet te komen, maar anderzijds speelt het aanbod een belangrijke rol in de voorbereiding van de re-integratie in de maatschappij. Hiervoor dient het hulp- en dienstverleningstraject te worden afgestemd met het penitentiair traject. Samenwerking op cliëntniveau in de gevangenis tussen de Vlaamse diensten onderling én tussen de Vlaamse diensten en Justitie is bijgevolg een noodzaak.

Deze complexe situatie vraagt om een aangepaste aansturing en coördinatie, die niet via één duidelijke structuur kan worden geïmplementeerd in verscheidene gevangenissen. In elke gevangenis dient een samenwerking te worden opgezet op maat van de verschillende diensten die tot het netwerk behoren. De samenwerkingstructuur dient enerzijds voldoende flexibel te zijn om veranderingen bij één of meerdere partners te kunnen opvangen maar anderzijds voldoende sterk te zijn om vertrouwen te geven aan alle partners. Deze aansturing en coördinatie dient ook erkend te worden door alle betrokken actoren. Dit wordt ook benadrukt in de resolutie van 21 april 2004. Het Vlaams Parlement benadrukt

het belang van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en vraagt hierbij om “in elke gevangenis reële beleidsverantwoordelijkheid op te nemen door de beleidsmedewerker van de Vlaamse Gemeenschap te erkennen en te doen erkennen wat hun coördinerende en sturende rol betreft voor de verschillende Vlaamse hulp- en dienstverleningsbijdragen, en hen te voorzien van voldoende werkingsmiddelen”. Een decretale inbedding van deze aansturing en coördinatie en de sturende rol van de beleidscoördinatorhierin schept vertrouwen en duidelijkheid naar de diverse betrokken actoren en maakt het mogelijk om een kwaliteitsvolle dienstverlening uit te bouwen. Die aansturing en coördinatie is echter maar relevant als er ook vanuit diverse beleidsdomeinen een engagement is om te investeren in dienst- en hulpverlening. Een engagement dat uitgedrukt wordt door de inzet van personeels- en werkingsmiddelen om de diverse opdrachten te realiseren.

Op het moment van de vrijlating start de concrete re-integratie in de samenleving, vaak een cruciale periode voor veel gedetineerden. Het hulp- en dienstverleningstraject dat de gedetineerde heeft opgebouwd in de gevangenis dient te worden verder gezet. Een ‘overdracht’ van de deeltrajecten is noodzakelijk wil de gedetineerde een realistische kans tot re-integratie krijgen. Dit veronderstelt dat alle betrokken diensten binnen het netwerk rond de gedetineerde hun verantwoordelijkheid opnemen, om te verzekeren dat de inspanningen binnen de gevangenis ook tot duurzame resultaten kunnen leiden. Het betekent eveneens dat dit decreet niet de enige regelgeving is die de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden regelt. Het is noodzakelijk dat ook in sectorale regelgeving, en in de toepassing ervan, aandacht is voor de doelgroep van (ex-)gedetineerden.

Ook de directe sociale omgeving van gedetineerden wordt geconfronteerd met specifieke vragen en noden, wanneer iemand een vrijheidberovende straf krijgt opgelegd. Die groep van ‘naastbestaanden’ wordt als subdoelgroep van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden beschouwd.

Dit decreet regelt het kader voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het betreft een model van samenwerking tussen en coördinatie van verschillende beleidsdomeinen betrokken op deze hulp- en dienstverlening. Hierbij integreren de beleidsdomeinen de specifieke doelgroep in bestaande regelgeving en stemmen dit af op andere beleidsdomeinen met als doel uit de samenwerking voor de gedetineerden een meerwaarde te kunnen realiseren.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Luidens artikel 128 van de Grondwet regelen de parlementen van de gemeenschappen bij decreet de persoonsgebonden aangelegenheden. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, stelt in artikel 5, §1, II, deze persoonsgebonden aangelegenheden vast.

Voorliggend ontwerp van decreet betreffende de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden beoogt uitvoering te geven aan de bepalingen van artikel 5, §1, I I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling maakt de gemeenschappen bevoegd voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie.

De hulp- en dienstverlening waarin dit decreet voorziet, raakt nog aan andere gemeenschapsaangelegenheden, zoals de geestelijke gezondheidszorg (artikel 5, §1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), het beleid inzake mindervaliden (artikel 5, §1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), het onderwijs (artikel 127, §1, eerste lid, 2°, van de Grondwet), het sociaal-culturele werk (artikel 4, 5°, 8°, 12° en 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en de lichamelijke opvoeding en sport (artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Ze raakt ook aan de toeleiding tot de arbeidsmarkt door de VDAB (artikel 6, §1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), wat een gewestmaterie is.

De uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden zijn ook mogelijk in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De gewestmaterie kan niet zondermeer uitgeoefend worden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Concreet betekent dit dat de toeleiding tot de arbeidsmarkt enkel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad mogelijk is indien artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing is. Dit artikel stelt dat decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen (noodzakelijk) zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Actiris staat in voor de toeleiding tot de arbeidsmarkt in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In de gevangenissen in Brussel hebben zij hun dienstverlening uitbesteed aan Après vzw en Groep Intro. De dienstverlening van Après vzw beperkt zich echter tot Franstalige gedetineerden met een woonplaats op het Brussels grondgebied (voor detentie). Groep Intro begeleidt gedetineerden, onafhankelijk van de taal, met een woonplaats op het Brussels grondgebied (voor detentie). Gedetineerden met een woonplaats in Vlaanderen (voor detentie) komen niet in aanmerking voor een arbeidstoeleiding door Actiris. De dienstverlening van de VDAB in de gevangenissen in Brussel voor gedetineerden afkomstig uit Vlaanderen, gebaseerd op de woonplaats voor detentie, is dan ook noodzakelijk. De populatie gedetineerden met een woonplaats in Vlaanderen voor detentie is beperkt op het totale aantal gedetineerden in de Brusselse gevangenissen. In die zin is de begeleiding van de VDAB marginaal (VDAB leidde in 2012 met 0,4 vte zestig gedetineerden toe tot de arbeidsmarkt).

Artikel 2

Dit artikel bevat een aantal definities die relevant zijn voor de toepassing van het decreet.

De hulp- en dienstverlening die geregeld wordt via dit decreet richt zich tot gedetineerden. Het decreet maakt het mogelijk om aan gedetineerden en hun directe sociale omgeving alle voor hen relevante hulp- en dienstverlening te verstrekken die binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest valt (1°). Het komt, volgens artikel 7, aan de Vlaamse Regering toe om die hulp en dienstverlening nader te omschrijven.

De definitie van gevangenis (2°) is ontleend aan de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. In artikel 2, 15°, van die wet wordt een gevangenis gedefinieerd als “een door de Koning aangewezen inrichting bestemd voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen”. Een vrijheidsstraf wordt in artikel 2, 2°, van die basiswet gedefinieerd als “opsluiting, hechtenis, gevangenisstraf, militaire gevangenisstraf, vervangende gevangenisstraf en de internering van ter beschikking van de regering gestelde recidivisten, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten, gelast door de Minister van Justitie op grond van artikel 25bis van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten”. Een vrijheidsbenemende maatregel wordt daarin omschreven als “elke vorm van vrijheidsbeneming op andere dan de (in de definitie van ‘vrijheidsstraf’) genoemde gronden, met uitsluiting van de internering op basis van de artikelen 7 en 21 van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten” (artikel 2, 3°). Ook een psychiatrische afdeling van een gevangenis is in de definitie van een gevangenis begrepen (zie ook artikel 3, 3, van de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, dat uiterlijk op 1 januari 2012 in werking zal treden).

Met een gevangenis wordt gelijkgesteld, een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, waarvan sprake in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering.

Rekening houdend met de territoriale gelding van gemeenschapsdecreten is dit decreet van toepassing in de gevangenissen en gesloten federale centra, die gelegen zijn in het Nederlandse taalgebied (Vlaanderen) of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Ook in de Brusselse gevangenissen verblijven Nederlandstalige gedetineerden en deze gedetineerden mogen niet verstoken blijven van het aanbod van hulp- en dienstverlening dat de Vlaamse overheid ter beschikking stelt met toepassing van dit decreet. Daarnaast zal het decreet ook van toepassing zijn in gevangenissen – en, in voorkomend geval, gesloten federale centra – die buiten voornoemde taalgebieden gelegen zijn en waarvoor, met het oog op de hulp- en dienstverlening, een overeenkomst werd gesloten tussen de voor de gevangenis bevoegde overheid en de Vlaamse overheid.

Ook de definitie van gedetineerde (3°) sluit aan bij de definities die in de basiswet van 12 januari 2005 vervat liggen. Volgens die wet is een gedetineerde “de persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of van een vrijheidsbenemende maatregel geheel of gedeeltelijk plaatsvindt in een gevangenis” (artikel 2, 4°). Een veroordeelde is “de gedetineerde ten aanzien van wie een veroordeling tot een vrijheidsstraf werd uitgesproken die in kracht van gewijsde is gegaan” (artikel 2, 5°). Een verdachte is “de gedetineerde die het voorwerp uitmaakt van een strafrechtelijke vervolging en ten aanzien van wie geen veroordeling werd uitgesproken die in kracht van gewijsde is gegaan, ongeacht of het gaat om een verdachte die nog niet naar het vonnisgerecht werd verwezen, om een beklaagde of om een beschuldigde” (artikel 2, 6°).

Met de gedetineerden worden eveneens de personen gelijkgesteld die met toepassing van artikel 57bis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, of van artikel 606 van het Wetboek van strafvordering, verblijven in een gesloten federaal centrum als vermeld in dat artikel 606.

Met toepassing van artikel 57bis kan de jeugdrechtbank, volgens de daarin bepaalde voorwaarden en procedure, de zaak van een persoon die wordt vervolgd omdat hij tussen zijn zestiende en achttiende verjaardag een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd, uit handen geven en ze naar het openbaar ministerie verwijzen, als ze een maatregel van bijzondere jeugdbijstand niet geschikt acht. Het openbaar ministerie kan dan, naar gelang de aard van het als misdrijf omschreven feit, de persoon vervolgen, hetzij voor een bijzondere kamer binnen de jeugdrechtbank die het gemeen strafrecht en de gemeenrechtelijke strafprocedure toepast, hetzij voor een bijzonder samengesteld hof van assisen. Na de dagvaarding tot uithandengeving kan de betrokkene die is toevertrouwd aan een gesloten opvoedingsafdeling van een gemeenschapsinstelling, ingevolge een beslissing van de jeugdrechter, worden overgebracht naar de opvoedingsafdeling van een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Artikel 606 van het Wetboek van strafvordering bepaalt dat de personen tegen wie, ingevolge een uithandengeving die uitgesproken is op grond van artikel 57bis van de wet van 8 april 1965, een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, worden geplaatst in een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Als die personen veroordeeld zijn tot een hoofdgevangenisstraf of een bijkomende gevangenisstraf, zitten zij die straf uit in de strafvleugel van een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Met actoren worden bedoeld, de verschillende organisaties die in het kader van de uitvoering van dit decreet actief zijn in de gevangenissen (4°). Het kan daarbij ondermeer gaan

om onderwijscoördinatoren, sportfunctionarissen, sociaal-cultureel werkers, VDAB-consulenten enzovoort.

De beleidscoördinator staat in voor de coördinatie van het hulp- en dienstverleningsbeleid en de uitvoering daarvan binnen de lokale gevangenis. De functietitel ‘beleidsmedewerker’, die gehanteerd werd binnen het strategisch plan ‘hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’, wordt verlaten, en vervangen door de titel ‘beleidscoördinator’. Op die manier wordt de positie van deze functie binnen de gevangenis verduidelijkt en verstevigd ten aanzien van de justitiële partner. De beleidscoördinator is het aanspreekpunt voor de Vlaamse actoren en de gevangenisdirectie wat betreft de Vlaamse hulp- en dienstverlening (cf. artikel 12 van dit decreet).

Onder een beleidsdomein verstaat men een homogeen beleidsdomein als vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, of een onderdeel ervan. De beleidsdomeinen zijn vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 houdende de organisatie van de Vlaamse administratie. Relevante beleidsdomeinen op het vlak van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zijn onder meer Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Onderwijs en Vorming, Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Werk en Sociale Economie enzovoort. In dit decreet wordt onder ‘beleidsdomein’ niet noodzakelijk het gehele beleidsdomein gevat. Het kan ook om een onderdeel ervan gaan. Aldus zijn binnen bv. het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media mogelijk alleen de onderdelen Cultuur (sociaal-cultureel werk) en Sport gevat.

Artikel 3

Dit artikel bevat ‘de missie’ van de Vlaamse overheid wat betreft de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Hoewel gedetineerden van hun vrijheid beroofd zijn, blijft hun recht op hulp- en dienstverlening gevrijwaard. De Vlaamse overheid engageert zich om haar hulp- en dienstverlening maximaal toegankelijk te maken voor deze doelgroep, met name door voldoende personeel en middelen vrij te maken om een kwalitatief hulp- en dienstverleningsaanbod uit te bouwen binnen de gevangenissen.

Daarbij dient zij echter ook rekening te houden met de specifieke justitiële context waarbinnen gewerkt wordt. Deze context beperkt in bepaalde gevallen de mogelijkheden op vlak van hulp- en dienstverlening, waardoor het recht van de gedetineerden op deze hulp- en dienstverlening niet steeds gewaarborgd kan worden.

In de missie wordt verder bepaald dat de hulp- en dienstverlening integraal en kwaliteitsvol moet zijn en moet vertrekken van de noden en de behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving. Met ‘integraal’ wordt bedoeld dat alle aspecten van de betrokkene (achterstand op vlak van onderwijs, werkervaring, maar ook psychische problematiek, administratieve problemen enzovoort) in ogenschouw dienen genomen. Het hulp- en dienstverleningsaanbod heeft de bedoeling de gedetineerden te helpen om zichzelf te ontplooiën (zowel tijdens als na de detentie) en hun re-integratie in de samenleving te bevorderen. Om dit laatste te realiseren is er ook bijzondere aandacht nodig voor de directe sociale omgeving. Zowel omdat die omgeving mee deelt in de zogenaamde detentieschade als omdat die sociale omgeving na de detentieperiode een belangrijke factor is voor de re-integratie.

De doelstellingen in dit kader worden meer specifiek omschreven in artikel 4.

Artikel 4

De doelstellingen van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zijn meervoudig. Via de uitbouw van een kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsaanbod wil de Vlaamse overheid in eerste instantie de zelfontplooiing van de gedetineerden stimuleren door hen de kans te bieden nieuwe kennis en vaardigheden op te doen.

Een tweede doelstelling van de hulp- en dienstverlening is het sociale, relationele en psychische evenwicht van de gedetineerden bevorderen. Dit gebeurt op verschillende niveaus en levensdomeinen. Het psychische evenwicht kan worden bevorderd door psychische of psychiatrische problemen te behandelen. Een wankel geestelijke gezondheid beperkt de re-integratiekansen van een gedetineerde en anderzijds kan een criminaliteitsprobleem verbonden zijn met een achterliggende psychiatrische problematiek. In het geval er een verband is tussen de detentie en een psychopathologische stoornis, kan er ook de mogelijkheid geboden worden om via therapie aan terugvalpreventie te werken.

Via het aanbieden van hulp- en dienstverlening wil de Vlaamse overheid ook:

- de negatieve gevolgen van de vrijheidsberoving voor de gedetineerde en zijn directe sociale omgeving (op sociaal, emotioneel, lichamelijk, economisch vlak), de detentieschade, zoveel mogelijk beperken;
- de (re-)integratie van de gedetineerden in de samenleving na de detentieperiode bevorderen door hen een aantal concrete handvatten te bieden in dit kader, zoals het behalen van een diploma, het aanleren van kennis en vaardigheden en het toeleiden naar een job, het in orde brengen van sociale administratie en het regelen van huisvesting, het herstellen en/of opbouwen van een sociaal netwerk enzovoort; en daarnaast de participatie van gedetineerden aan de samenleving bevorderen door hen mogelijkheden te bieden om actief deel te nemen aan en betrokken te zijn op de samenleving, en deze mee vorm te geven. Dit betekent eveneens drempels bij instituten, organisaties en voorzieningen wegwerken, opdat gedetineerden daadwerkelijk kunnen participeren;
- herstelgerichte activiteiten en begeleiding aanbieden.

De doelstellingen zullen per beleidsperiode worden opgenomen in het bovenlokaal strategisch actieplan, zoals bepaald in artikel 8 van dit decreet. Per gevangenis wordt dit in een concreet actieplan verder bepaald.

Voor de realisatie van de doelstellingen kan worden samengewerkt met andere overheden (zoals Justitie, lokale overheid enzovoort) en diverse organisaties.

Artikel 5

Het uitbouwen van een kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsaanbod omvat een aantal belangrijke deelopdrachten. Deze worden omschreven in artikel 5.

Niet alleen dient de Vlaamse overheid voldoende personeel en middelen ter beschikking te stellen om dit aanbod te realiseren; het aanbod dient te voldoen aan een aantal kwaliteitsvereisten (cf. artikel 3).

Het aanbod moet daarnaast bekendgemaakt worden binnen de gevangenis (niet enkel ten aanzien van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, maar ook ten aanzien van mogelijke verwijzers binnen de personeelsequipe van de Vlaamse en justitiële diensten in de gevangenis) en de gedetineerden moeten gemotiveerd worden eraan te participeren.

Via de ontwikkeling en implementatie van aangepaste samenwerkingsmodellen en organisatievormen wordt de werking van de Vlaamse overheid optimaal ingebed en geïntegreerd in de gevangenis (cf. hoofdstuk 3 van het decreet). Het uitbouwen van een gepaste samenwerkings- en overlegstructuur, zowel op bovenlokaal niveau als binnen de lokale gevangenissen, heeft tot doel een zo groot mogelijke efficiëntie en effectiviteit en een integrale hulp- en dienstverlening te realiseren. Daarbij complementeren en versterken de bijdragen van de verschillende betrokken beleidsdomeinen en -niveaus elkaar.

Het organiseren van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun directe sociale omgeving is geen evidente opdracht. Zowel ten aanzien van de justitiële diensten binnen de gevangenis als ten aanzien van de voorzieningen die een aanbod (kunnen) verzorgen binnen de gevangenis (en – in de periode na de detentie – daarbuiten) en de beleidsdomeinen die in dit kader een verantwoordelijkheid dragen, dient een draagvlak voor dit aanbod te worden uitgebouwd. Dit doen de actoren zoals vermeld in dit decreet bijvoorbeeld door de diensten en voorzieningen op formele en informele wijze te informeren over hun werkzaamheden binnen de gevangenis en de noden van de gedetineerden, door bepaalde activiteiten open te stellen voor het gevangenispersoneel enzovoort. Ook ten aanzien van de bredere samenleving dient het draagvlak verder te worden uitgebouwd. Dit bevordert de re-integratie van gedetineerden in de samenleving, en hun toegang tot maatschappelijke voorzieningen, zowel tijdens als na detentie. Vanuit de gevangenis worden geregeld activiteiten georganiseerd naar burgers toe, waarbij hen een blik binnen de muren wordt gegeven. Voorbeelden hiervan zijn toneelvoorstellingen, tentoonstellingen van kunst die door gedetineerden werd gemaakt, praatcafés voor gedetineerden en burgers, reportages van projecten binnen de muren, initiatieven naar studenten.

Tot slot dient een personeels- en organisatieontwikkelingsbeleid te worden gevoerd opdat de actoren die hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangenis, op een gepaste manier ondersteund worden bij het werk in deze specifieke setting en met deze specifieke doelgroep. Hieronder wordt verstaan dat naast de omkadering en ondersteuning die geboden wordt vanuit de eigen voorziening en/of het eigen beleidsdomein, een aantal gezamenlijke initiatieven worden genomen op het gebied van vorming en ondersteuning van de medewerkers (bijvoorbeeld aanbieden van gezamenlijke vormingen, uitwerken van specifieke werkinstrumenten, ter beschikking stellen van informatie).

Artikel 6

De onderlinge samenhang en coördinatie van de verschillende hulp- en dienstverleningsinitiatieven wordt verzekerd door het voorzien van een aangepaste samenwerkings- en overlegstructuur en het aanstellen van een beleidscoördinator per gevangenis (cf. hoofdstuk 3 van het decreet). Hiervoor wordt de open methode van coördinatie toegepast. Dit is een werkwijze om tussen beleidsmakers uit de verschillende beleidsdomeinen gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren vast te leggen, waarna de verschillende partners vrij kunnen bepalen hoe ze die doelstellingen binnen hun eigen beleidsdomein zullen nastreven en realiseren.

Het is noodzakelijk dat elk betrokken beleidsdomein zijn verantwoordelijkheid in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden opneemt, dit onder andere via specifieke regelgeving, omzendbrieven en beleidsplannen. Op deze manier kan er sprake zijn van een inclusief beleid, waarbij iedere gedetineerde in iedere gevangenis toegang heeft tot de vooropgestelde integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening. Daarenboven levert elk beleidsdomein en, vanuit de eigen bevoegdheden en expertise, een bijdrage aan een geïntegreerd beleid, waarbij zij elkaar complementeren en versterken.

Verschillende beleidsdomeinen hebben vandaag reeds hun verantwoordelijkheid opgenomen en voorzien via de sectorspecifieke regelgeving en plannen reeds een aanbod in de gevangnissen in Vlaanderen en Brussel.

Voor wat betreft het domein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, staan zo de centra voor algemeen welzijnswerk in voor de psychosociale hulp- en dienstverlening voor alle personen van wie de welzijnskansen bedreigd of verminderd worden ten gevolge van gebeurtenissen in een context van criminaliteit (artikel 2 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk). De kerntaken waarvoor zij verantwoordelijk zijn: algemene preventie, onthaal en psychosociale begeleiding (artikel 6 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk), dienen ook aangeboden te worden aan alle gedetineerden in de gevangnissen in Vlaanderen en Brussel. In de erkenningsbesluiten van elk Centrum voor Algemeen Welzijnswerk met een gevangenis op haar werkingsgebied wordt bepaald hoeveel vte ingezet moeten worden voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden en hun naastbestaanden met het oog op hun sociale re-integratie.

Daarnaast kunnen geïnterneerden met een mentale handicap een beroep doen op de dienstverlening van voorzieningen die erkend en gesubsidieerd worden door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). In de gevangnissen van Gent, Antwerpen en Merksplas, waar veel geïnterneerden verblijven, is permanent een specifieke werking uitgebouwd.

Ook heel wat herstelgericht aanbod, zoals de herstelbemiddeling waarop gedetineerden en slachtoffers in de fase van de strafuitvoering een beroep kunnen doen en het aanbod 'Slachtoffer in Beeld in detentie', wordt gesubsidieerd met Vlaamse middelen.

Op vlak van gezondheidszorg, hebben de centra voor geestelijke gezondheidszorg sinds de omzendbrief van 29 juli 2008 betreffende de bijdrage van de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg tot de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in het kader van het Vlaams strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' de opdracht om in te staan voor de hulpverlening aan (ex-)gedetineerden met ernstige psychische problemen. Deze hulpverlening aan gedetineerden wordt nader geconcretiseerd in voormelde omzendbrief.

Op vlak van onderwijs en vorming krijgen de consortia volwassenenonderwijs in het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs de opdracht om de centra voor volwassenenonderwijs en basiseducatie bij te staan bij de uitwerking van een onderwijs- en vormingsbeleid voor gedetineerden, de organisatie van het detecteren van de onderwijs- en vormingsbehoeften van gedetineerden en de begeleiding van het onderwijstraject van gedetineerden (artikel 75, §1, 8°, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs). Hiertoe werd in de praktijk voor elk consortium volwassenenonderwijs met een gevangenis op haar grondgebied een onderwijscoördinator aangeworven die, in samenwerking met de Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO) en voor Basiseducatie, de decretaal vastgelegde taken binnen de muren realiseert.

Op vlak van sport en cultuur werd in het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport bepaald dat de Vlaamse Regering een vereniging zonder winstoogmerk die culturele en sportieve participatie van deze doelgroep bevordert, subsidieert om de participatie van gedetineerden in hun directe sociale omgeving te realiseren (artikel 15 van het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport). De vereniging zou sport- en sociale cultuuractiviteiten in gevangnissen organiseren en een gevarieerd en gespecialiseerd cursusaanbod ontwikkelen (artikel 15 van het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en

sport). De Vlaamse Regering sluit een beheersovereenkomst af met deze vereniging waarin strategische en operationele doelstellingen bepaald worden. De vereniging vertaalt de beheersovereenkomst in een meerjarenplan (artikel 16 van het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport). De Vlaamse Regering subsidieert De Rode Antraciet vzw om deze opdracht uit te oefenen in de gevangenissen. Op 19 september 2012 werd een beheersovereenkomst getekend tussen de drie betrokken ministers van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, van Financiën, Begroting, Ruimtelijke Ordening en Sport, en van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Hierin werden de beleidslijnen voor de periode 2012-2016 uitgetekend.

Daarnaast wordt in het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport bepaald dat om de reguliere bibliotheekwerking uit te breiden naar de gevangenissen convenanten afgesloten worden met de betrokken gemeenten (artikel 18).

Op vlak van tewerkstelling is de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding de dienst die werkzoekenden begeleidt en opleidt met oog op een levenslange en duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt (artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”). Van zodra gedetineerden zich registreren als werkzoekenden kunnen zij ook een beroep doen op de dienstverlening van de VDAB. In elke gevangenis is daartoe een detentieconsulent werkzaam die instaat voor enerzijds de basisdienstverlening van alle gedetineerden en anderzijds de trajectbegeleiding van gedetineerden die binnen afzienbare tijd vrij komen.

Bovenstaand aanbod is reeds gerealiseerd in de gevangenissen in Vlaanderen en Brussel. Dit aanbod aan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden wordt, binnen het kader dat met dit decreet gecreëerd wordt, verdergezet. Gezien het feit dat het aanbod aan hulp- en dienstverlening volgens artikel 3 van dit decreet afgestemd moet zijn op de behoeften van de gedetineerden zal dit regelmatig geoptimaliseerd en gewijzigd worden met oog op deze behoeften. Nieuw hulp- en dienstverleningsaanbod zal uitgewerkt worden binnen het kader dat met dit decreet gecreëerd wordt.

Artikel 7

Aangezien de hulp- en dienstverlening zich afspeelt binnen een specifieke gevangeniscontext en de strafuitvoering onder de federale bevoegdheid valt, is samenwerking en overleg met de diensten van de federale overheid noodzakelijk. Daartoe is het wenselijk dat een samenwerkingsakkoord met de federale overheid wordt gesloten. Voor het realiseren van een aanbod en van de hulp- en dienstverlening kan tevens worden samengewerkt met provinciale en lokale overheden.

Artikel 8

Om te komen tot een inclusief, gecoördineerd en samenhangend hulp- en dienstverleningsaanbod, is een geïntegreerde beleidsvoering nodig. Op Vlaams niveau wordt deze o.a. gerealiseerd door de opmaak van een bovenlokaal strategisch plan, waarin de algemene en domeinspecifieke strategische doelstellingen in het kader van de hulp- en dienstverlening per legislatuur worden vastgelegd. Dit plan wordt gebaseerd op een analyse van de context waarbinnen de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd en op de adviezen van de lokale beleidsteams (artikel 10). Het plan wordt opgesteld en opgevolgd door een gemengde commissie, en meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Het strategisch plan tekent de lijnen uit waarbinnen de verschillende beleidsdomeinen invulling zullen geven aan de algemene doelstellingen van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun sociale omgeving, zoals opgenomen in artikel 5 van dit decreet.

Artikel 9

Op Vlaams niveau wordt een gemengde commissie opgericht die als opdracht heeft een ontwerp van bovenlokaal strategisch plan op te maken. Elk betrokken beleidsdomein levert minstens één vertegenwoordiger uit de administratie voor deelname aan de gemengde commissie. Naast leden van de administraties van de verschillende beleidsdomeinen maken ook vertegenwoordigers uit het middenveld deel uit van de gemengde commissie. Na goedkeuring van het strategisch plan volgt de gemengde commissie de voortgang van de implementatie op. Hiervoor baseert zij zich o.a. op rapportage door de lokale coördinatieteams over de uitvoering van de lokale actieplannen. Daarnaast heeft de gemengde commissie ook een opdracht in het kader van het voeren van een aangepaste personeels- en organisatieontwikkelingsbeleid. Met name dient ze te voorzien in vorming en ondersteuning voor de medewerkers binnen de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Artikel 10

Om te komen tot een inclusief, gecoördineerd en samenhangend hulp- en dienstverleningsaanbod is een geïntegreerde beleidsvoering nodig. Op niveau van de lokale gevangenis wordt deze o.a. gerealiseerd door het opstellen van een lokaal actieplan voor de uitbouw van de hulp- en dienstverlening op basis van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke doelstellingen die op Vlaams niveau worden geformuleerd (cfr. artikel 8 van dit decreet), de lokale context (o.a. de beschikbare financiële, personele en infrastructurele middelen) en de noden en behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving. Dit actieplan wordt opgemaakt door het beleidsteam, dat samengesteld is uit de beleidscoördinator en vertegenwoordigers van de actoren. De vertegenwoordigers van de actoren geven binnen het beleidsteam vorm aan het lokale hulp- en dienstverleningsbeleid. In dit kader hebben zij het mandaat om namens hun organisatie engagementen te nemen en het actieplan te bekrachtigen. Een vertegenwoordiging van de gevangenisdirectie in het beleidsteam is belangrijk om het hulp- en dienstverleningsaanbod af te stemmen op het regime en de specifieke context binnen de muren. Zij worden door de beleidscoördinator dan ook uitgenodigd om deel te nemen aan het beleidsteam.

Dit gezamenlijke actieplan tekent de lijnen uit waarbinnen de verschillende beleidsdomeinen en voorzieningen een bijdrage zullen leveren aan het hulp- en dienstverleningsaanbod in elke specifieke gevangenis. Ook de samenwerkings- en overlegstructuur die geïnstalleerd wordt om de geïntegreerde beleidsplanning, -implementatie en -evaluatie te organiseren, maakt deel uit van het actieplan.

Aangezien hulp- en dienstverlening wordt verstrekt binnen de gevangenis, is het onontbeerlijk dat ook de gevangenisdirectie betrokken is bij het opstellen van een actieplan voor de hulp- en dienstverlening in haar gevangenis en dat ze deelneemt aan de werkzaamheden van het beleidsteam. Zonder medewerking van die directie is immers geen goed functionerende hulp- en dienstverlening mogelijk. Overigens zal de deelname van de gevangenisdirectie aan de vergaderingen van het beleidsteam slechts een zeer klein aandeel vertegenwoordigen binnen het globale takenpakket en de totale tijdsbesteding van die directie. Bovendien bepaalt de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden onder meer dat “de gedetineerde recht heeft op het in de gevangenis aanwezige aanbod inzake sociale hulp- en dienstverlening” en dat “het inrichtingshoofd alle maatregelen moet nemen opdat de diensten voor sociale hulp-

en dienstverlening hun aanbod ter beschikking van de gedetineerden kunnen stellen, mits inachtneming van de orde en de veiligheid” (artikel 103).

Artikel 11

In functie van de opvolging, evaluatie en eventuele bijsturing van het lokale actieplan wordt in elke gevangenis een coördinatieteam opgericht. Het coördinatieteam staat in voor een geïntegreerde uitvoering van het lokale actieplan dat wordt opgemaakt door het beleids-team, en voor de evaluatie en de bijsturing ervan. In dit kader kan het coördinatieteam onder meer volgende taken opnemen of delegeren aan werkgroepen: behoeftebevragingen, evaluaties van het aanbod, opvolging van participatie, methodiekontwikkeling, bevorderen van het draagvlak, verkennen van nieuw aanbod en van nieuwe aanbodverstrekkers. Aangezien de personeelsinzet vanuit de verschillende domeinen over de gevangenissen heen verschilt, is het niet mogelijk om de samenstelling van dit coördinatieteam algemeen te bepalen. Daarom stelt het decreet dat de samenstelling en concrete werking van het coördinatieteam bepaald worden door het beleidsteam. Wat wel algemeen bepaald wordt, is dat de beleidscoördinator de werkzaamheden van dit team coördineert. Om daarnaast te komen tot een zekere uniformiteit in de werking van de verschillende coördinatieteams, is het aangewezen dat de Vlaamse Regering enkele minimale gevangenisoverstijgende richtlijnen meegeeft waarbinnen de lokale afspraken voor de samenstelling en werking van het coördinatieteam bepaald kunnen worden.

Het is belangrijk om op niveau van het coördinatieteam en de werkgroepen een link te leggen met de personen belast met de trajectbegeleidingsfunctie zoals vermeld in artikel 12 van dit decreet. Vanuit hun individuele contacten met gedetineerden hebben zij immers een goed zicht op de noden en behoeften van de populatie en kunnen zij bijvoorbeeld een belangrijke functie hebben in de bekendmaking van het aanbod. Anderzijds is het ook belangrijk om vanuit het coördinatieteam de verbinding te maken met het penitentiair personeel dat verantwoordelijk is voor de praktische organisatie in de inrichting. Deze link staat in het teken van het creëren van draagvlak en het inpassen van het aanbod binnen de penitentiaire organisatie.

Gezien de specifieke context van een gevangenis en de veelheid aan diverse actoren dient er voldoende ruimte te worden gecreëerd voor de praktische ondersteuning van de werking (cf. artikel 12 van dit decreet).

Artikel 12

Om te komen tot een inclusief hulp- en dienstverleningsbeleid, waarbij iedere gedetineerde in iedere gevangenis toegang heeft tot de vooropgestelde integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening, engageert elk betrokken beleidsdomein zich om in het kader van dit decreet te voorzien in de nodige instrumenten, middelen en personeel om de doelstellingen ervan uit te voeren.

In functie van de beleidsplanning, de gezamenlijke visie, de onderlinge samenhang en coördinatie van de verschillende hulp- en dienstverleningsinitiatieven op niveau van de lokale gevangenis, voorziet dit decreet in drie verschillende functies die per gevangenis dienen voorzien te worden. Die functies zijn:

- beleidscoördinatie: er wordt voorzien in een personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap (cf. artikel 2). Die is de contactfiguur voor de hulp- en dienstverlening in een gevangenis en coördineert zowel het beleid als uitvoering van dit beleid;
- trajectbegeleiding: er wordt voorzien in trajectbegeleiders die oog hebben voor de specifieke noden en behoeften van iedere gedetineerde, ze zorgen voor een eerste opvang

- en voor toeleiding naar het hulp- en dienstverleningsaanbod. Ze bewaken de onderlinge samenhang en coördinatie op niveau van het individuele hulp- en dienstverleningstraject van elke gedetineerde, wordt opgenomen door de trajectbegeleiders die in elke gevangenis tewerkgesteld worden;
- ondersteuning: er wordt voorzien in medewerkers voor de praktische ondersteuning, zoals het beheer van de inschrijvingen, de bekendmaking van het aanbod, de organisatie van de planning en het lokalenbeheer, de registratie, ondersteuning van medewerkers, administratieve ondersteuning van overleg, logistieke ondersteuning.

Sinds de komst van een aantal domeinspecifieke coördinatoren (zoals onderwijscoördinator en sportfunctionaris) worden de taken die oorspronkelijk aan de organisatieondersteuner waren toegewezen, opgenomen door meerdere actoren. Daarenboven heeft deze beweging gezorgd voor een significante uitbreiding van het hulp- en dienstverleningsaanbod, waardoor de nood aan praktische ondersteuning van de organisatie van de hulp- en dienstverlening alsmaar groter wordt, en dit over de verschillende domeinen. In het licht van deze evoluties wijst dit decreet een aantal van de procesmatige ondersteunende opdrachten toe aan het coördinatieteam en zo aan de verschillende actoren die een rol spelen in de coördinatie van de hulp- en dienstverlening op organisatieniveau. Daarnaast wordt expliciet voorzien in een aparte ondersteuningsfunctie, die praktisch-administratieve taken opneemt voor alle domeinen van de hulp- en dienstverlening.

De beleidscoördinerende functie wordt, gezien de specifieke aard ervan, toegewezen aan een personeelslid van de Vlaamse overheid (cf. supra). De trajectbegeleidings- en ondersteuningsfunctie kunnen, afhankelijk van de lokale context, opgenomen worden door verscheidene actoren, en eventueel gecombineerd worden met een hulp- en dienstverlenende functie. In het decreet worden zij daarom niet toegewezen aan één specifiek personeelslid of organisatie.

Artikel 13

De onderlinge samenhang en coördinatie van de verschillende hulp- en dienstverlenings-initiatieven wordt verzekerd door het integreren van de beleidsplanning (cf. artikelen 8 t.e.m. 11), door het voorzien van een aangepaste samenwerkings- en overlegstructuur en door het aanduiden van verantwoordelijken voor de coördinatie, en dit alles op de verschillende werkingsniveaus.

Op niveau van de Vlaamse Regering is de minister bevoegd voor bijstand aan personen, ook coördinerend minister voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is verantwoordelijk voor de coördinatie en de ondersteuning van de organisatie van de hulp- en dienstverlening op niveau van de Vlaamse overheid. Aangezien de Vlaamse Regering bevoegd is om de taakverdeling in haar schoot te regelen, evenals de werking van haar diensten, komt het haar toe om de coördinerende minister en de coördinerende entiteit binnen de Vlaamse administratie aan te wijzen.

Ook op het niveau van de lokale gevangenis en op individueel trajectniveau wordt ten slotte voorzien in specifieke coördinatiefuncties (cf. artikel 12).

Artikel 14

In het raam van de organisatie van hulp- en dienstverlening zal het nodig zijn persoonsgegevens betreffende de gedetineerden te verwerken, al was het maar om te vermelden welke gedetineerde aan welke activiteit wil deelnemen. A fortiori zal dat nodig zijn om aan een

gedetineerde de hulp- en dienstverlening te kunnen verstrekken, die geënt is op zijn persoonlijke situatie. Naast algemene persoonsgegevens betreffende een gedetineerde (naam, geboortedatum, geslacht enzovoort) zullen ook meer specifieke persoonsgegevens betreffende die gedetineerde worden verwerkt (taal, juridisch statuut, datum van begin en einde van de detentie en in voorkomend geval van de voorlopige invrijheidstelling enzovoort).

Onder die gegevens zijn er ook enkele gerechtelijke gegevens in de zin van artikel 8 van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens ('Privacywet'). Het gaat hierbij om "persoonsgegevens inzake geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken alsook aan administratieve gerechten, inzake verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen met betrekking tot misdrijven, of inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen". De verwerking van die gegevens is uitzonderlijk toegelaten, onder andere:

- onder toezicht van een openbare overheid, als de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken;
- door andere personen, als de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doeleinden die door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn vastgesteld.

In casu is de verwerking van een aantal gerechtelijke gegevens betreffende de gedetineerden noodzakelijk voor de realisatie van bovenvermelde doelstellingen die in dit decreet vervat liggen.

Voor zover de verwerking van gevoelige gegevens en gegevens betreffende de gezondheid van de gedetineerden, als vermeld in de artikelen 6 en 7 van de Privacywet, nodig is, zal die verwerking alleen toegelaten zijn mits de betrokken gedetineerde daarmee instemt conform de Privacywet.

De gegevensverwerking zal gebeuren door de beleidscoördinatoren, door de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of met de ondersteuning, vermeld in artikel 12, tweede lid, en door de actoren die in artikel 2 gedefinieerd zijn. Die gegevensverwerking dient te gebeuren met inachtneming van de voormelde Privacywet. De Vlaamse Regering zal de te verwerken persoonsgegevens oplijsten.

Om op een kwaliteitsvolle manier verantwoorde hulp- en dienstverlening te kunnen bieden, kan een goede informatie-uitwisseling tussen de beleidscoördinatoren, de trajectbegeleiders en de actoren noodzakelijk zijn. Dit artikel creëert tevens het kader voor die informatie-uitwisseling. Dit kan echter niet worden beschouwd als een algemene machtiging voor het doorgeven van eender welke informatie waarover men beschikt. De gegevensuitwisseling wordt immers beheerst door de bepalingen uit de Privacywet en eventueel door sectorale regelgeving die op de actoren van toepassing is.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot onder meer de vorm waarin en de wijze waarop, indien mogelijk in versleutelde vorm, de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld. Niet alle hierboven vermelde personen (belast met beleidscoördinatie, trajectbegeleiding of ondersteuning) en actoren dienen over alle in het raam van dit decreet verwerkte persoonsgegevens betreffende een gedetineerde te beschikken. Sommige persoonsgegevens zullen voor bepaalde van die personen of actoren noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun werkzaamheden in het kader van de hulp- en dienstverlening, terwijl andere personen/actoren geen behoefte hebben aan die gegevens. Voor zover de hierboven opgesomde regels i.v.m. de uitwisseling van persoonsgegevens niet afdoende zouden zijn om ervoor te zorgen dat gegevens enkel worden uitgewisseld

tussen die personen/actoren die ze effectief nodig hebben met het oog op het organiseren respectievelijk het verstrekken van hulp en dienstverlening, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen op welke manier gegevens tussen welke personen/actoren mogen worden uitgewisseld. Daarnaast zullen bepaalde vormen van gegevensuitwisseling enkel mogelijk zijn mits uitdrukkelijke machtiging van de Vlaamse Toezichtscommissie.

Met het oog op een eenduidige identificatie van de gedetineerden en om gedetineerden proactief te kunnen benaderen om gebruik te maken van het in de gevangenis aangeboden hulp- en dienstverleningsaanbod, is het nodig om vanuit de Federale Overheidsdienst Justitie sommige persoonsgegevens betreffende de gedetineerden te verkrijgen (identiteit, plaats van detentie (gevangenis en celnummer) enzovoort). Samenwerking met de federale overheid is hier dan ook aangewezen. Nadere regels inzake die samenwerking op het vlak van gegevensoverdracht kunnen worden bepaald in een samenwerkingsakkoord met de Federale Staat (cf. artikel 7 van dit decreet).

Artikel 15

In het kader van beleidsplanning en -evaluatie zijn gegevens m.b.t. de gedetineerden, hun problemen, noden en behoeften en met betrekking tot de geboden hulp- en dienstverlening en het effect daarvan, essentieel. Daartoe zullen geanonimiseerde en globale gegevens, waaruit de identiteit van de gedetineerden in geen geval kan worden afgeleid, aan de Vlaamse Regering worden bezorgd, die verwerkt kunnen worden voor statistische doeleinden en gebruikt kunnen worden in het kader van evaluatie van het aanbod.

Artikel 16

Voor de gegevensverwerking en -uitwisseling als vermeld in artikelen 14 en 15 zal door de Vlaamse Regering aan de beleidscoördinatoren, de personen belast met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren een elektronisch systeem ter beschikking gesteld worden. De elektronische gegevens van een gedetineerde zowel met betrekking tot zijn deelname aan het activiteitenaanbod, als met betrekking tot de begeleiding door de trajectbegeleiders zullen in dit digitaal systeem verwerkt worden. De Vlaamse Regering zal nader bepalen wat er dient te gebeuren met de elektronische gegevens in het digitaal systeem indien een gedetineerde beslist niet langer een beroep te doen op de sociale hulpverlening.

Het elektronisch systeem voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens wordt ter beschikking gesteld door de coördinerende entiteit. Zij is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens in het ter beschikking gestelde digitaal systeem. De coördinerende entiteit respecteert hierbij, conform artikel 8 van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de verplichtingen die deze verwerking en uitwisseling met zich meebrengt.

Artikel 17

Dit artikel bepaalt wanneer een eerste strategisch plan inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, als vermeld in artikel 8, moet goedgekeurd zijn.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

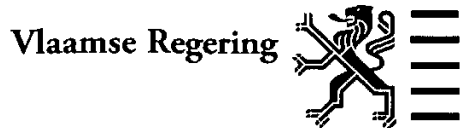
Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

VOORONTWERP VAN DECREET

van 25 mei 2012



Voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° actoren: organisaties die in het kader van de uitvoering van dit decreet hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangenissen;
- 2° beleidscoördinator: een personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap belast met de beleidscoördinatie van de hulp- en dienstverlening in een gevangenis zoals bepaald in Art. 2, 5° ;
- 3° beleidsdomein: een homogeen beleidsdomein als vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, of een onderdeel ervan;
- 4° gedetineerde: een verdachte, veroordeelde of geïnterneerde die zich voltijds of deeltijds in een gevangenis bevindt;
- 5° gevangenis: een door de Federale Staat aangewezen inrichting die bestemd is voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen, als de inrichting in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als de inrichting elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid;
- 6° gevangenisdirectie: de personeelsleden van de Federale Staat, die belast zijn met het lokaal bestuur van een gevangenis;
- 7° hulp- en dienstverlening: alle hulp- en dienstverlening die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd of verstrekt en die relevant is voor de gedetineerden.

Een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, als vermeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, wordt gelijkgesteld met een gevangenis, als het centrum in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als het centrum elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid.

Een jongere die verblijft in een centrum als vermeld in het tweede lid, wordt gelijkgesteld met een gedetineerde.

Hoofdstuk 2. Missie, doelstellingen en opdrachten

Art. 3. Dit decreet beoogt, binnen de beschikbare budgetten, het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening die gericht is op de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te waarborgen, zodat ze zich kunnen ontplooien in de samenleving.

Daartoe neemt de Vlaamse Regering initiatieven om een kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsaanbod uit te bouwen, op basis van de behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, en dit door sectoroverschrijdende samenwerking tussen hulp- en dienstverleners en door intersectorale afstemming van het aanbod.

Art. 4. De doelstellingen van de hulp- en dienstverlening zijn:

- 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, 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.

Art. 5. Om de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te realiseren, vervult de Vlaamse Regering minstens de volgende opdrachten of neemt ze initiatieven met het oog op de realisatie ervan:

- 1° ze bouwt een kwaliteitsvol en integraal hulp- en dienstverleningsaanbod uit;
- 2° ze maakt het aanbod bekend en motiveert gedetineerden om eraan te participeren;
- 3° ze ontwikkelt en implementeert samenwerkingsmodellen en organisatievormen om tot een optimale inbedding en integratie van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in de gevangenissen te komen met het oog op de grootst mogelijke efficiëntie en effectiviteit van een integraal aanbod hulp- en dienstverlening;
- 4° ze creëert een draagvlak om hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te organiseren bij de betrokken actoren, de belanghebbenden en de samenleving;

5° ze implementeert, in samenwerking met de betrokken actoren, een personeels- en organisatieontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van de hulp- en dienstverlenende actoren.

Art. 6. Het beleid voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een inclusief, een gecoördineerd en een samenhangend beleid. De Vlaamse Regering ontwikkelt en realiseert binnen de verschillende beleidsdomeinen een hulp- en dienstverleningsbeleid vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren.

Per beleidsdomein bepaalt de Vlaamse Regering de initiatieven in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en de kwaliteitseisen voor die initiatieven.

Art. 7. De Vlaamse Regering bouwt de hulp- en dienstverlening uit in overleg met de Federale Staat waarmee een samenwerkingsakkoord kan worden afgesloten, en met eventuele andere betrokken overheden.

Hoofdstuk 3. Organisatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Art. 8. De Vlaamse Regering keurt binnen een jaar na haar eedaflegging een strategisch plan goed, waarmee in de diverse beleidsdomeinen invulling zal gegeven worden aan de doelstellingen, vermeld in artikel 4.

Het strategisch plan omvat minstens:

- 1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;
- 2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische doelstellingen;
- 3° een tijdspad voor de realisatie van de doelstellingen;
- 4° de indicatoren voor de meting van de voortgang;
- 5° de ingezette middelen en instrumenten.

Uiterlijk drie jaar na de goedkeuring van het strategisch plan evalueert de Vlaamse Regering de uitvoering van het plan en stuurt ze zo nodig het plan bij.

Het strategisch plan, en elke bijsturing ervan, wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Art. 9. Er wordt een gemengde commissie opgericht die als opdracht heeft:

- 1° advies te verlenen aan de Vlaamse Regering over de opmaak van het strategisch plan;
- 2° de voortgang in de uitvoering van het strategisch plan te volgen;
- 3° advies uit te brengen over bijsturing van het strategisch plan;
- 4° ondersteuning en vorming te bieden voor de hulp- en dienstverleners.

De gemengde commissie baseert zich daarvoor ondermeer op de adviezen van de beleidsteams, vermeld in artikel 10.

De gemengde commissie bestaat uit vertegenwoordigers van departementen of agentschappen van de betrokken beleidsdomeinen en uit vertegenwoordigers van organisaties van hulp- en dienstverleners uit die beleidsdomeinen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de samenstelling, de werking en de opdrachten van de gemengde commissie.

Art. 10. In elke gevangenis wordt een beleidsteam samengesteld, dat bestaat uit de beleidscoördinator, die personeelslid is van de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigers van de actoren en de gevangenisdirectie. Het beleidsteam wordt voorgezeten door de beleidscoördinator, en stelt een actieplan op, dat uitvoering geeft aan het strategisch plan van de Vlaamse Regering. Dat actieplan omvat:

- 1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;
- 2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische en operationele doelstellingen;
- 3° de organisatiestructuur, waaronder het overlegmodel met de verschillende actoren;
- 4° de concrete acties;
- 5° een tijdpad voor de realisatie van de doelstellingen;
- 6° de indicatoren voor de meting van de voortgang;
- 7° een overzicht van de in te zetten middelen.

Het beleidsteam is ook verantwoordelijk voor de evaluatie en bijsturing van het actieplan. Het beleidsteam baseert zich daarvoor op de adviezen van het coördinatieteam, vermeld in artikel 11, en op eventuele bijstellingen van het strategisch plan, vermeld in artikel 8.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de inhoud, de vorm en de geldingsduur van het actieplan.

Art. 11. Voor de opvolging van de uitvoering van het actieplan, vermeld in artikel 10, wordt in elke gevangenis een coördinatieteam opgericht. Het coördinatieteam staat onder leiding van de beleidscoördinator. De samenstelling en de werking van het coördinatieteam worden bepaald door het beleidsteam.

Art. 12. Per beleidsdomein voorziet de Vlaamse Regering binnen de beschikbare budgetten in de nodige instrumenten, middelen en personeel om de doelstellingen van dit decreet, en de strategische en operationele doelstellingen die ter uitvoering van dit decreet zijn bepaald, op het niveau van de gevangenis uit te voeren.

Voor de coördinatie en ondersteuning van de hulp- en dienstverlening voor volgende opdrachten in elke gevangenis:

- 1° beleidscoördinatie: de coördinatie van het beleid, de organisatie, de ondersteuning en de opvolging van de hulp- en dienstverlening in de gevangenis, en dit in overleg met de gevangenisdirectie en met de actoren;
- 2° trajectbegeleiding: voor de realisatie van het onthaal en de vraagverheldering bij gedetineerden, voor het verwijzen van de gedetineerde naar de hulp- en dienstverlening, voor het opstellen van een individueel hulp- en

dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde, voor de coördinatie, opvolging en afstemming van dat plan met het oog op continuïteit in de hulp- en dienstverlening tijdens en na de detentie;
3° ondersteuning: voor het faciliteren van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening.

Art. 13. De Vlaamse Regering wijst een coördinerend minister aan voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Ze wijst binnen de Vlaamse administratie een entiteit aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de ondersteuning van de organisatie van die hulp- en dienstverlening.

Hoofdstuk 4. Gegevensverwerking en informatie-uitwisseling

Art. 14. Met het oog op de organisatie en de opvolging van de hulp- en dienstverlening, geregeld bij of krachtens dit decreet, en om die hulp- en dienstverlening op maat van elke gedetineerde te verstrekken, verwerken de beleidscoördinatoren, de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren de persoonsgegevens van de gedetineerden, inclusief gegevens als vermeld in artikel 8 van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, met inachtneming van de bepalingen van die wet.

Voor de realisatie van de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, kunnen de beleidscoördinatoren, de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren onder elkaar persoonsgegevens van een gedetineerde uitwisselen. Met behoud van de verplichtingen en beperkingen die voortvloeien uit de voornoemde wet van 8 december 1992 of uit de regelgeving van de sectoren waartoe de actoren behoren, is die gegevensuitwisseling onderworpen aan de volgende voorwaarden:

- 1° de gegevensuitwisseling heeft alleen betrekking op gegevens die noodzakelijk zijn voor de hulp- en dienstverlening aan die gedetineerde;
- 2° de gegevens worden uitsluitend in het belang van die gedetineerde uitgewisseld;
- 3° die gedetineerde is ervan op de hoogte en heeft schriftelijk ingestemd met de gegevensuitwisseling.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens, vermeld in het eerste en tweede lid.

Art. 15. De personen die belast zijn met de coördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren bezorgen aan de Vlaamse Regering anonieme en globale gegevens over de hulp- en dienstverlening met het oog op de evaluatie en de bijsturing van het hulp- en dienstverleningsaanbod.

Art. 16. De Vlaamse Regering stelt aan de personen die belast zijn met de beleidscoördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren een digitaal systeem ter beschikking ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling, vermeld in artikel 14 en 15.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 17. In afwijking van artikel 8 keurt de Vlaamse Regering uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit decreet een eerste strategisch plan goed.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Koning Albert II-laan 35 bus 90
Ellipsgebouw
1030 BRUSSEL

contactpersoon
Michel Dethée
mdethee@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20120606_gedetin_mdit

Brussel
6 juni 2012

Adviesvraag voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Mijnheer de Minister,

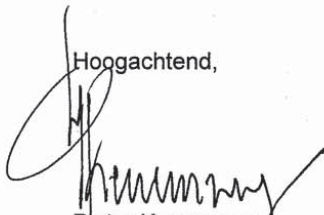
Op 5 juni 2012 heeft u de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

De SERV zal in dit dossier geen advies formuleren en dit onder voorbehoud van bekrachtiging door de eerstvolgende bijeenkomst van de raad.

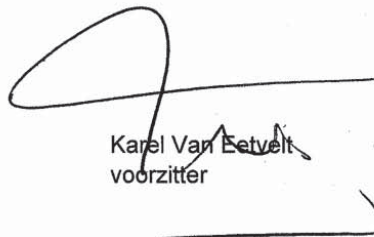
De vertegenwoordigers van de Vlaamse sociale partners binnen de Strategische adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (SAR WGG) zullen bij de bespreking van het dossier binnen dit forum, de standpunten van hun respectieve organisaties formuleren.

Ik hoop, mijnheer de Minister, u hiermee van dienst te zijn.

Hoogachtend,



Peter Kerremans
administrateur-generaal



Karel Van Eetvelde
voorzitter



De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin
Koning Albert II-laan 35, bus 90

1030 BRUSSEL

contactpersoon
Michel Dethée
mdethee@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20120613_gedetin_bekrADV_amkv

Brussel
13 juni 2012

Adviesvraag voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Mijnheer de Minister,

Op 6 juni jl. werd u een antwoord op bovenvermelde adviesvraag onder voorbehoud overgemaakt.

Op zijn bijeenkomst van heden heeft de raad van de SERV dit antwoord bekrachtigd.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
WELZIJN, GEZONDHEID EN GEZIN

Advies

over de organisatie van de hulp- en
dienstverlening aan gedetineerden

Brussel, 4 juli 2012

Strategische Adviesraad • Welzijn • Gezondheid • Gezin

Wetstraat 34-36 • 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@sarwgg.be • www.sarwgg.be

Adviesvraag: over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Adviesvrager: Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, Jo Vandeuren.

Ontvangst adviesvraag: 4 juni 2012

Adviestermijn: 30 dagen

Bekrachtiging raad: 4 juli 2012

Krachtlijnen van het advies

Op 4 juni 2012 ontving de SAR WGG een adviesvraag van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeuren, over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Om de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden verder te versterken en te verankeren naar de toekomst toe stelde de Vlaamse Regering in het regeerakkoord 2009-2014 voorop een decreet uit te werken over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De Vlaamse Regering gaf op 25 mei 2012 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet.

* * *

De raad is tevreden dat met dit decreet het recht van gedetineerden en hun naastbestaanden op integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening in de regelgeving wordt verankerd.

Een aantal doelstellingen en opdrachten in het decreet concretiseren dit recht. De raad meent dat ze de juiste prioriteiten aanwijzen, maar stelt ook een paar aanvullingen voor.

Daarnaast drukt de raad zijn bezorgdheid uit over de budgettaire ruimte voor de uitvoering van dit decreet. De ambities van dit decreet zullen niet waargemaakt worden als er niet de nodige middelen tegenover kunnen gesteld worden. Een uitbreiding van de budgetten voor de uitvoering van dit decreet is dus absoluut noodzakelijk. Indien de budgettaire ruimte toch te beperkt zou blijken om alle doelstellingen meteen te realiseren, zullen er prioriteiten moeten gesteld worden.

De raad vestigt hierbij de aandacht op volgende thema's: de hulp- en dienstverlening aan naastbestaanden, de ondersteuning na ontslag: resocialisatie en reclassering, beperken van de kans op herval, fysieke en psychische gezondheid en preventie, individueel hulp- en dienstverleningsplan, het hulp- en dienstverleningsaanbod in Tilburg en de groei van de gevangenispopulatie.

Advies over de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

1. Situering adviesvraag

Op 4 juni 2012 ontving de SAR WGG een adviesvraag van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen, over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Het eerste Vlaamse Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden werd goedgekeurd in december 2000 met een operationele duur van 10 jaar. Het strategisch plan werd in 2002 geïmplementeerd en kreeg in 2007 een gezamenlijk bijkomend implementatieplan waarin een aantal bijkomende richtlijnen geformuleerd werden bij de rol van de verschillende betrokken actoren. In 2008 was de implementatie van het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in alle gevangenissen in Vlaanderen en Brussel feitelijk gerealiseerd.

Om de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden verder te versterken en te verankeren naar de toekomst toe stelde de Vlaamse Regering in het regeerakkoord 2009-2014 voorop een decreet uit te werken over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Dit zou gekoppeld worden aan een nieuw samenwerkingsakkoord met de federale staat over de zorg voor gedetineerden, inclusief geïnterneerden. De doelstelling van het beleid is een duidelijke overlegstructuur te creëren tussen alle verschillende betrokken partijen, zowel op bovenlokaal als op lokaal niveau, een instrumentarium te maken dat toelaat beleid te ontwikkelen en te evalueren, en duidelijke regels uit te tekenen voor informatie-uitwisseling en gegevensverwerking. Het uiteindelijke doel is een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening op maat beschikbaar en beter toegankelijk te maken voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving, opdat zij zich kunnen ontplooien in de samenleving.

De Vlaamse Regering gaf op 25 mei 2012 haar principiële goedkeuring aan dit voorontwerp van decreet.

2. Advies

De raad is tevreden dat met dit decreet het recht van gedetineerden en hun naastbestaanden op integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening in de regelgeving wordt verankerd.

Een aantal doelstellingen en opdrachten in het decreet concretiseren dit recht. De raad meent dat ze de juiste prioriteiten aanwijzen, maar wenst toch nog enkele accenten te leggen en aanvullingen te doen. De raad wenst eerst de ambitie van dit decreet om de

netwerkvorming te versterken tussen de diverse partners die vanuit hun eigen organisatie een aanbod realiseren in de gevangenissen, expliciet te ondersteunen¹. Dit is immers erg belangrijk om te kunnen komen tot een volwaardig en goed uitgebouwd dienstverleningsaanbod dat is afgestemd op de noden en behoeften van de gedetineerden.

Daarnaast drukt de raad zijn bezorgdheid uit over de budgettaire ruimte voor de uitvoering van dit decreet. De ambities van dit decreet zullen niet waargemaakt worden als er niet de nodige middelen tegenover kunnen gesteld worden. Een uitbreiding van de budgetten voor de uitvoering van dit decreet is dus absoluut noodzakelijk. Indien de budgettaire ruimte toch te beperkt zou blijken om alle doelstellingen meteen te realiseren, zullen er prioriteiten moeten gesteld worden.

De raad zal hierna stilstaan bij volgende thema's: de hulp- en dienstverlening aan naastbestaanden, de ondersteuning na ontslag: resocialisatie en reclassering, beperken van de kans op herval, fysieke en psychische gezondheid en preventie, individueel hulp- en dienstverleningsplan, het hulp- en dienstverleningsaanbod in Tilburg en de groei van de gevangenispopulatie.

2.1. Hulp- en dienstverlening aan naastbestaanden

De raad mist in het decreet zelf een directe verwijzing naar de naastbestaanden van gedetineerden. Zonder specifieke verankering in de doelstellingen en opdrachten is de kans groot dat de hulp- en dienstverlening aan de directe sociale omgeving van gedetineerden geen voorrang zal krijgen. Nochtans vormen sterke informele sociale netwerken rondom de gedetineerde een zeer belangrijke factor bij een succesvolle re-integratie in de samenleving na ontslag². Daarnaast kan een detentie zeer ontwrichtend zijn voor de naastbestaanden: zo blijkt de psychosociale situatie van kinderen met een gedetineerde ouder zeer complex, stressvol en verwarrend³. Het is dus ook belangrijk het welzijn en de ondersteuning van de naastbestaanden als een doel op zich te zien.

Om de nadruk op naastbestaanden in het decreet te vergroten, stelt de raad concreet volgende aanpassingen voor:

- Artikel 2: opnemen van een definitie van naastbestaanden of directe sociale omgeving.
- Artikel 4.3° herformuleren als volgt: *'de negatieve gevolgen voor de gedetineerde en zijn directe sociale omgeving, veroorzaakt door en tijdens de detentie, beperken'*

¹ VR 2012 2505 DOC.0461/3. Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.p. 6.

² Maruna S., Ex-offender reintegration: theory and practice, in Maruna S. & Immargion R. After crime and punishment – pathways to offender reintegration, Willan, 2004.

³ Buyse S., De Jaegher K. Sauveur M.H. & Meyvis W. (1997). Als je ouder in de gevangenis zit... hoe dichtbij blijven. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

- artikel 5.1° herformuleren als volgt: ‘ *ze bouwt een kwaliteitsvol en integraal hulp- en dienstverleningsaanbod voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving uit*’.

De CAW hebben in een omzendbrief (M.O. van 6 december 2007 en 18 november 2008) de opdracht gekregen ook in te staan voor onthaal en begeleiding van de directe sociale omgeving van gedetineerden. Op een paar uitzonderingen na, hebben de CAW in de praktijk onvoldoende capaciteit om een gepast hulp- en dienstverleningsaanbod aan naastbestaanden van gedetineerden te organiseren. Zonder budgettaire uitbreiding lijkt een toekomstige ontwikkeling van een gepast aanbod voor naastbestaanden erg problematisch.

- De raad stelt dan ook voor dat er een grondige analyse zou worden gemaakt met betrekking tot de benodigde middelen om een gepast hulp- en dienstverleningsaanbod voor naastbestaanden te realiseren.

2.2. Ondersteuning na ontslag

De raad vindt het positief dat het decreet bevestigt dat re-integratie in de samenleving na de detentieperiode een kerntaak is van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Vlaanderen. Om deze doelstelling echt te kunnen uitvoeren, is het nodig dat de Vlaamse Gemeenschap zijn visie met betrekking tot resocialisatie volledig uitklaart. Nu hebben de CAW de opdracht om de gedetineerden te ondersteunen bij de opmaak van hun reclasseringsplan. In de praktijk is het niet altijd evident om bij te dragen tot een formeel reclasseringsproces van Justitie. Het voorliggend decreet biedt hierop geen antwoorden.

Toch biedt de erkenning in het decreet dat het hulp- en dienstverleningsaanbod ook uitgebreid moet worden na de detentieperiode belangrijke kansen om meer creatieve werkwijzen te ontwikkelen.

- Zo zou het zinvol zijn dat de trajectbegeleiding van het CAW de capaciteit en bevoegdheid zou krijgen om steun te bieden aan gedetineerden zowel tijdens de gevangenisstraf als voor een bepaalde periode na de vrijlating. In deze periode zijn mensen zeer kwetsbaar. Deze opdracht kan complementair zijn aan de taken van de assistenten van de Justitiehuisen.
- Ook de CGG hebben in het kader van re-integratie en resocialisatie een essentiële rol te vervullen. Gedetineerden met ernstige psychische problemen moeten ook na hun vrijlating verder kunnen opgevolgd worden door de CGG zodat de kans op herval beperkt wordt.

2.3. Beperken van de kans op herval

In de officiële en algemene taakinvulling van de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg - in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden - gaat sterke aandacht naar de preventie van nieuwe delicten en naar het bevorderen van het psychisch welzijn van de gedetineerden. De raad meent dat deze opdracht onvoldoende naar voor komt in de beschrijving van de doelstellingen van het decreet.

Om een al te grote discrepantie in de verschillende regelgeving te vermijden, zag de raad de doelstellingen van het decreet graag aangevuld met een zesde prioriteit:

■ *Artikel 4 toe te voegen: 6° de kans op herval beperken.*

2.4. Fysieke en psychische gezondheid en preventie

De raad vraagt aandacht voor het probleem van de gezondheidszorg voor gedetineerden. De raad meent dat er nog veel werk is om te komen tot de noodzakelijke intersectorale samenwerking op dit vlak. Vanuit een preventieve benadering moeten de thema's gezondheid, welzijn en gezin voor gedetineerden samengebracht worden.

Voor de groep gedetineerden met ernstig psychische problemen is het daarbij erg belangrijk dat er vanuit empowerment gewerkt wordt naar arbeidsintegratie, sociale inclusie en normalisatie.

De raad verwijst hierbij naar de overeenkomsten tussen centra voor personen met een handicap en enkele gevangenissen waar geïnterneerden verblijven, als 'good practices' voor de ontwikkeling van een intersectoraal aanbod.

2.5. Individueel hulp- en dienstverleningsplan

Artikel 12.2° van het decreet zegt dat elke gedetineerde ondersteuning zal krijgen voor het opstellen van een individueel hulp- en dienstverleningsplan. Het zal een hele uitdaging zijn dit voor elke cliënt te realiseren. Het is tevens belangrijk een visie uit te werken over de aard en de omvang van dit planningsinstrument en de verhouding tot het individueel detentieplan te bepalen. Dit individueel detentieplan is voorzien in de Basiswet gevangeniswezen maar wordt momenteel nog niet toegepast.

2.6. Aanbod in de gevangenis van Tilburg

Momenteel is er in de gevangenis van Tilburg in Nederland geen Vlaams hulp- en dienstverleningsaanbod (m.u.v. een aanbod van de VDAB). Onlangs werd dit probleem formeel aangekaart door het Europees Comité tegen foltering na zijn inspectie van de gevangenis in Tilburg⁴. De raad stelt dat deze lacune bij de uitvoeringsbepalingen van dit decreet moet aangepakt worden.

⁴ Verslag aan de regeringen van België en Nederland m.b.t. het bezoek aan de gevangenis van Tilburg uitgevoerd door het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) van 17 tot 19 oktober 2011, CPT, 2012.

2.7. De groei van de gevangenispopulatie

Het Belgische gevangenisstelsel kampt met een zwaar overbevolkingsprobleem. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de organisatie en de kwaliteit van het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenissen. De personeelsinzet voor hulp- en dienstverlening is echter niet meegegroeid met de gevangenisbevolking.

Het decreet voorziet een uitbreiding van activiteiten binnen en buiten de gevangenis. Om deze ambitieuze doelstellingen te realiseren moet er een grondige raming gemaakt worden van wat hiervoor nodig is op het vlak van personeel- en werkingsmiddelen.

Indien de budgettaire ruimte om alle doelstellingen van het decreet tegelijk te realiseren te beperkt zou blijken, vraagt de raad dat er duidelijke prioriteiten zouden gesteld worden en dat de keuzes die gemaakt worden op Vlaams niveau transparant zijn voor alle betrokken actoren.

ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING
VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER



**Commissie voor de bescherming
van de persoonlijke levenssfeer**

Dossier behandeld door : Rita Van Nuffelen

T: +32 (0)2 274 48 55

F: +32 (0)2 274 48 35

E-mail: rita.vannuffelen@privacycommissie.be

Vlaamse Regering
Ter attentie van de heer Jo Vandeuren
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw - Koning Albert II-laan 35 bus 90
1030 BRUSSEL

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)	Datum
K38-I-12-0784/BV/bn	SA1/CO-A-2012-026-013-MAV	1	

04-07-2012

Betreft: advies m.b.t. het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Geachte heer Minister

Ik heb de eer u als bijlage een eensluidend verklaard afschrift in de Nederlandse en Franse taal te laten geworden van het advies nr. 21/2012 dat de Commissie aangaande bovenvermelde aanvraag op 04/07/2012 uitbracht.

Zoals voorzien in artikel 29, § 5, 2de lid van de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* wordt terzelfdertijd een eensluidend verklaard afschrift van dit advies gezonden aan de Minister van Justitie.

Hoogachtend

Willem Debeuckelaere

Voorzitter

Bijlage(n): eensluidend verklaard afschrift van het advies nr. 21/2012 van 4 juli 2012.

Drukpersstraat 35 | B-1000 Brussel | T +32 (0)2 274 48 00 | E-mail commission@privacycommissie.be | Website www.privacycommissie.be



De Commissie, verantwoordelijke voor de verwerking, verwerkt uw persoonsgegevens voor doelstellingen van intern beheer, met name de vlotte behandeling van uw aangifte, klacht of uw verzoek om inlichtingen en ook voor het opmaken van anonieme statistieken over haar activiteiten. Als blijkt dat het voor de behandeling van uw verzoek noodzakelijk is, kunnen bepaalde gegevens aan derden worden meegedeeld: aan een bevoegde overheid, aan uw vertegenwoordiger of aan de verdedigende partij of zijn vertegenwoordiger. U hebt recht op inzage alsmede, in voorkomend geval, op verbetering van uw persoonsgegevens. Aanvullende inlichtingen kan u bekomen bij het openbaar register dat door de Commissie gehouden wordt.

**Advies nr 21/2012 van 4 juli 2012**

Betreft: advies m.b.t. het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (CO-A-2012-026)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Jo VANDEURZEN, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ontvangen op 13/06/2012;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 4 juli 2012 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie¹. Daarbij zijn diverse Vlaamse beleidsdomeinen betrokken en hun hulpverlening is telkens in specifieke sectorale regelgeving ingebed. Momenteel werken de verschillende beleidsdomeinen op het terrein samen maar deze samenwerking is niet reglementair verankerd waardoor ze precair van aard is. Het voorontwerp van decreet *betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, hierna het ontwerpdecreet, wil hieraan een einde stellen door deze samenwerking regelgevend te verankeren.

2. Hoofdstuk 4 (artikelen 14 tot 16) van het ontwerpdecreet regelt specifiek de gegevensverwerking en informatie-uitwisseling die met het oog op de samenwerking op het vlak van de sociale hulpverlening aan gedetineerden geschieden. Het zijn deze bepalingen die de Commissie in dit advies zal becommentariëren.

II. ONDERZOEK VAN DE ARTIKELN

A. Artikel 14

3. In dit artikel wordt:

- het doeleinde omschreven met het oog waarop gegevens worden verwerkt en desgevallend uitgewisseld, namelijk de bij of krachtens het ontwerpdecreet geregelde organisatie en de opvolging van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (eerste lid);
- bepaald dat de persoonsgegevens, waaronder deze bedoeld in artikel 8 WVP, worden verwerkt/uitgewisseld met inachtneming van de bepalingen van de WVP (eerste lid);
- bepaald dat bij gegevensuitwisselingen 3 bijkomende voorwaarden moeten worden in acht genomen, namelijk ze moeten noodzakelijk zijn voor de hulp- en dienstverlening, ze worden uitsluitend in het belang van de gedetineerde uitgewisseld en de gedetineerde heeft schriftelijk ingestemd met de gegevensuitwisseling (tweede lid).

4. Artikel 4, § 1, 2°, WVP bepaalt dat het doeleinde met het oog waarop gegevens worden verwerkt onder meer welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd moet zijn. De Commissie stelt vast dat formulering van het doeleinde in het ontwerpdecreet *"de organisatie en de opvolging van de hulp- en dienstverlening, geregeld bij of krachtens dit decreet, en om die hulp- en dienstverlening op maat van elke gedetineerde te verstrekken"* hieraan voldoet. Deze bepaling moet

¹ Artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

immers worden samengelezen met artikel 4 van het ontwerpdecreet dat de doelstellingen van de hulp- en dienstverlening aan de gedetineerden afbakt:

- "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, 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".*

5. Een nauwkeurig omschreven doeleinde is een *conditio sine qua non* voor een correcte toepassing van de overige bepalingen van de WVP. Krachtens artikel 4, § 1, 3°, WVP mogen immers alleen die persoonsgegevens worden verwerkt die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van het doeleinde waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt.

6. Het ontwerpdecreet maakt geen gewag van de concrete persoonsgegevens die zullen worden verwerkt/uitgewisseld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat een uitvoeringsbesluit² de te verwerken persoonsgegevens zal oplijsten. Inzake is, zoals reeds werd aangestipt, een wel afgelijnd doeleinde aanwezig dat de Vlaamse Regering toelaat om nauwgezet af te wegen welke gegevensverwerkingen pertinent zijn. Dit neemt niet weg dat het aangewezen is dat dit besluit best voor toetsing aan de Commissie wordt voorgelegd.

7. In artikel 4, tweede lid van het ontwerp wordt wel gespecificeerd dat ook persoonsgegevens geïmprimeerd door artikel 8 WVP zullen worden verwerkt. Vermits uitdrukkelijk wordt gesteld dat de gegevensverwerkingen zullen geschieden met inachtneming van de WVP is de uitdrukkelijke referentie dat dergelijke persoonsgegevens zullen worden verwerkt, overbodig.

8. De verwerking van persoonsgegevens-artikel 8 WVP is in beginsel verboden, behoudens wanneer deze gebaseerd is op een van de uitzonderingen opgesomd in artikel 8, § 2, WVP. De hulp- en dienstverlening die de Vlaamse Gemeenschap aanbiedt aan gedetineerden heeft geen dwingend karakter. Het staat de gedetineerde vrij om al dan niet van dit aanbod gebruik te maken. Als hij beslist om hiervan gebruik te maken, dan geschiedt dit door de bevoegde instantie(s) overeenkomstig de toepasselijke reglementaire voorschriften. Als deze instantie naar aanleiding daarvan artikel 8 WVP-gegevens verwerkt, dan betreft het al naargelang het geval een verwerking die gesteund is op artikel 8, § 2, a) en b), WVP.

² Voorzien in artikel 14, derde lid, van het ontwerpdecreet.

9. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de gevoelige gegevens gevisieerd door de artikelen 6 en 7 WVP vermeld dat de verwerking van dergelijke gegevens als het nodig is, alleen is toegelaten mits instemming van de betrokken gedetineerde. Hierbij kan de vraag gesteld worden in hoeverre de toestemming van een gedetineerde werkelijk vrij is (artikel 1, § 8, WVP). Voor het overige vestigt de Commissie de aandacht op het volgende:

- het feit dat de gedetineerde schriftelijk toestemt met de verwerking van dergelijke gegevens, niet betekent dat om het even welke van die gevoelige gegevens mogen worden verwerkt. In het licht van artikel 4, § 1, 3°, WVP mogen alleen deze die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn worden verwerkt;
- de gegevens van artikel 7 WVP mogen alleen worden verwerkt onder verantwoordelijkheid van een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg;
- deze gegevens moeten bij voorkeur in versleutelde vorm worden uitgewisseld.

10. Meer algemeen mag niet uit het oog worden verloren dat er een informatieplicht bestaat jegens de gedetineerde m.b.t. de gegevens die worden verwerkt (artikel 9 WVP), en dat de gedetineerde een recht op inzage/verbetering/verzet heeft (artikelen 10 en 12 WVP).

11. Artikel 4, tweede lid, van het ontwerpdecreet gaat iets dieper in op de uitwisseling van persoonsgegevens van gedetineerden en stelt als regel voorop dat gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen beleidscoördinatoren, de actoren en de trajectbegeleiders. De Commissie is van oordeel dat tegen dit uitgangspunt *in casu* geen fundamenteel bezwaar bestaat, rekening houdend met de omschrijving van de rol die de beleidscoördinatoren en actoren (zie artikel 2, eerste lid, 1° en 2°, en artikel 10 van het ontwerpdecreet) vervullen en de definitie van trajectbegeleiding (artikel 12, tweede lid, van het ontwerpdecreet). Zij kunnen slechts hulp- en dienstverlening op maat van een welbepaalde gedetineerde organiseren voor zover zij daartoe over de nodige informatie, waaronder persoonsgegevens, beschikken.

12. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk vermeld dat de hiervoor vermelde regel alleen het kader creëert voor informatie-uitwisseling en dus geen "algemene machtiging" voor het doorgeven van informatie inhoudt. Vermits het evenmin de bedoeling is om af te wijken van de WVP impliceert dit dat sommige gegevensuitwisselingen mogelijks een machtiging vereisen van een sectoraal comité in de schoot van de Commissie.

13. Wanneer men artikel 14, derde lid³, van het ontwerpdecreet samen leest met de memorie van toelichting – (...) *wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke gegevens tussen*

³"De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens, vermeld in het eerste en tweede lid".

welke personen/actoren mogen worden uitgewisseld (...) - kan de Commissie zich niet van de indruk ontdoen dat het de bedoeling is om af te wijken van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer*, en meer in het bijzonder van artikel 8 dat bepaalt: "*De elektronische mededeling van persoonsgegevens door een instantie vereist een machtiging van de toezichtcommissie (...)*".

14. Ten einde iedere dubbelzinnigheid uit te sluiten en te vermijden dat de indruk wordt gewekt dat de beslissing van de Vlaamse Regering een "machtiging" inhoudt waardoor geen tussenkomst van de Vlaamse Toezichtcommissie vereist is, wordt de tekst best verduidelijkt door volgende aanvulling "onverminderd de vereiste machtiging zoals voorzien in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer*". De Vlaamse Toezichtcommissie werd als onafhankelijk orgaan bij het Vlaams Parlement (artikel 10, § 1, van het decreet van 18 juli 2008) opgericht als *een centraal controle- en adviesorgaan voor de naleving van de privacywet bij de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van voorliggend ontwerp van decreet en zijn uitvoeringsbesluiten en verleent de machtigingen om gegevens vanuit Vlaamse authentieke gegevensbronnen mede te delen*⁴. Net zoals de sectorale comités van de Commissie waakt de Vlaamse Toezichtcommissie erover dat de bepalingen van de WVP, waaronder het proportionaliteitsbeginsel, bij een gegevensuitwisseling worden in acht genomen (artikel 8, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008). Gelet op het feit dat een aantal van de gegevensstromen ook gevoelige gegevens in de ruime zin van het woord zullen bevatten (= gegevens artikelen 6 t.e.m. 8 WVP) is het aangewezen dat de Vlaamse Toezichtcommissie in alle onafhankelijkheid deze afweging maakt, niet de Vlaamse Regering.

15. Artikel 14, tweede lid, van het ontwerpdecreet vermeldt ook "bijkomende" voorwaarden waaraan de gegevensuitwisseling onderworpen is. De Commissie ziet niet direct de meerwaarde er van in. De voorwaarden vermeld onder "1°" en "2°" zijn niet anders dan een parafrasering van artikel 4, § 1, 2° en 3°, WVP en bijgevolg overbodig.

16. De voorwaarde vermeld onder "3°" houdt een "catch-22" in zich. Stel:

- een gedetineerde kiest ervoor om gebruik te maken van het hulp- en dienstverleningsaanbod;
- de Vlaamse Regering (beter de Vlaamse Toezichtcommissie) machtigt bepaalde gegevensuitwisselingen met het oog op de organisatie en opvolging van de hulp- en dienstverlening;
- de gedetineerde stemt evenwel niet in met de gegevensuitwisseling.

⁴ Vlaams Parlement, 2007-2008, stuk nr. 1712, nr.1, blz. 43.

17. Quid? Wordt de hulp- en dienstverlening dan stopgezet? Wordt ze verdergezet zonder gegevens? De bijkomende voorwaarden worden bijgevolg best weggelaten.

B. Artikel 15

18. De verstrekking van anonieme gegevens aan de Vlaamse Regering met het oog op de evaluatie en eventuele bijsturing van het hulp- en dienstverleningsaanbod roept geen specifieke bedenkingen op voor zover het daadwerkelijk om anonieme gegevens gaat in de zin van artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*. Anonieme gegevens die niet met een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon in verband kunnen worden gebracht, zijn geen persoonsgegevens. De bepalingen van de WVP zijn er niet op van toepassing.

C. Artikel 16

19. De Vlaamse Regering zal een elektronisch systeem ter beschikking stellen om de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens in toepassing van dit decreet te ondersteunen. De Commissie stelt vast dat echter nergens gewag wordt gemaakt wie in deze constructie voor wat de verantwoordelijke voor de verwerking is. Gelet op het feit dat een waaier aan gegevens wordt verwerkt, waaronder ook gevoelige in de ruime zin van het woord, moet in het decreet worden verduidelijkt wie verantwoordelijke voor de verwerking voor welke gegevensverwerkingen is zodat een gedetineerde ten minste weet bij wie hij zijn recht van inzage/verbetering kan uitoefenen.

20. De Commissie vestigt in dit verband de aandacht op haar aanbeveling nr. 01/2008 *met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector*. Teneinde ervoor te zorgen dat alleen bevoegde personen toegang krijgen tot het systeem en dat deze daarbij alleen die gegevens te zien krijgen/kunnen bewerken die voor hun werkzaamheden relevant zijn, is het aangewezen dat het toegangs- en gebruikersbeheer m.b.t. het in artikel 16 van het ontwerp bedoelde systeem wordt georganiseerd overeenkomstig de in voormelde aanbeveling vooropgestelde principes.

21. Het is nuttig om te bepalen wat er gebeurt met het elektronisch dossier/gegevens van een gedetineerde die beslist niet langer beroep te doen op de sociale hulpverlening. Zolang hij de hoedanigheid van gedetineerde heeft, kan hij immers op deze beslissing terug komen. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen gedacht worden aan het op non-actief zetten (= ontoegankelijk maken) van het

elektronische dossier/gegevens. Wanneer de gedetineerde op zijn beslissing terug komt, kan het dossier/gegevens opnieuw actief worden gesteld, zodat kan men efficiënt kan verder werken.

**OM DEZE REDENEN,
de Commissie**

brengt een gunstig advies uit over het voorontwerp van decreet dat voor advies werd voorgelegd op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen onder de punten 13, 14, 17 en 19.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere

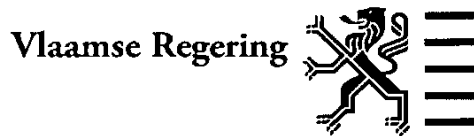


Voor eensluidend verklaard afschrift:

Patrick Van Wouwe,
Afdelingshoofd ORM 04.07.2012

VOORONTWERP VAN DECREET

van 20 juli 2012



Voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° actoren: organisaties die in het kader van de uitvoering van dit decreet hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangenissen;
- 2° beleidscoördinator: een personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap belast met de beleidscoördinatie van de hulp- en dienstverlening in een gevangenis zoals bepaald in Art. 2, 5° ;
- 3° beleidsdomein: een homogeen beleidsdomein als vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, of een onderdeel ervan;
- 4° gedetineerde: een verdachte, veroordeelde of geïnterneerde die zich voltijds of deeltijds in een gevangenis bevindt;
- 5° gevangenis: een door de Federale Staat aangewezen inrichting die bestemd is voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen, als de inrichting in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als de inrichting elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid;
- 6° gevangenisdirectie: de personeelsleden van de Federale Staat, die belast zijn met het lokaal bestuur van een gevangenis;
- 7° hulp- en dienstverlening: alle hulp- en dienstverlening die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd of verstrekt en die relevant is voor de gedetineerden.

Een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, als vermeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, wordt gelijkgesteld met een gevangenis, als het centrum in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als het centrum elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid.

Een jongere die verblijft in een centrum als vermeld in het tweede lid, wordt gelijkgesteld met een gedetineerde.

Hoofdstuk 2. Missie, doelstellingen en opdrachten

Art. 3. Dit decreet beoogt, binnen de beschikbare budgetten, het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening die gericht is op de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te waarborgen, zodat ze zich kunnen ontplooiën in de samenleving.

Daartoe neemt de Vlaamse Regering initiatieven om een kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsaanbod uit te bouwen, op basis van de behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, en dit door sectoroverschrijdende samenwerking tussen hulp- en dienstverleners en door intersectorale afstemming van het aanbod.

Art. 4. De doelstellingen van de hulp- en dienstverlening zijn:

- 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.

Art. 5. Om de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te realiseren, vervult de Vlaamse Regering minstens de volgende opdrachten of neemt ze initiatieven met het oog op de realisatie ervan:

- 1° ze bouwt een kwaliteitsvol en integraal hulp- en dienstverleningsaanbod uit voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving;
- 2° ze maakt het aanbod bekend en motiveert gedetineerden om eraan te participeren,
- 3° ze ontwikkelt en implementeert samenwerkingsmodellen en organisatievormen om tot een optimale inbedding en integratie van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in de gevangenissen te komen met het oog op de grootst mogelijke efficiëntie en effectiviteit van een integraal aanbod hulp- en dienstverlening;
- 4° ze creëert een draagvlak om hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te organiseren bij de betrokken actoren, de belanghebbenden en de samenleving;

5° ze implementeert, in samenwerking met de betrokken actoren, een personeels- en organisatieontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van de hulp- en dienstverlenende actoren.

Art. 6. Het beleid voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een inclusief, een gecoördineerd en een samenhangend beleid. De Vlaamse Regering ontwikkelt en realiseert binnen de verschillende beleidsdomeinen een hulp- en dienstverleningsbeleid vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren.

Per beleidsdomein bepaalt de Vlaamse Regering de initiatieven in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en de kwaliteitseisen voor die initiatieven.

Art. 7. De Vlaamse Regering bouwt de hulp- en dienstverlening uit in overleg met de Federale Staat waarmee een samenwerkingsakkoord kan worden afgesloten, en met eventuele andere betrokken overheden.

Hoofdstuk 3. Organisatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Art. 8. De Vlaamse Regering keurt binnen een jaar na haar eedaflegging een strategisch plan goed, waarmee in de diverse beleidsdomeinen invulling zal gegeven worden aan de doelstellingen, vermeld in artikel 4.

Het strategisch plan omvat minstens:

- 1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;
- 2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische doelstellingen;
- 3° een tijdpad voor de realisatie van de doelstellingen;
- 4° de indicatoren voor de meting van de voortgang;
- 5° de ingezette middelen en instrumenten.

Uiterlijk drie jaar na de goedkeuring van het strategisch plan evalueert de Vlaamse Regering de uitvoering van het plan en stuurt ze zo nodig het plan bij.

Het strategisch plan, en elke bijsturing ervan, wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Art. 9. Er wordt een gemengde commissie opgericht die als opdracht heeft:

- 1° advies te verlenen aan de Vlaamse Regering over de opmaak van het strategisch plan;
- 2° de voortgang in de uitvoering van het strategisch plan te volgen;
- 3° advies uit te brengen over bijsturing van het strategisch plan;
- 4° ondersteuning en vorming te bieden voor de hulp- en dienstverleners.

De gemengde commissie baseert zich daarvoor ondermeer op de adviezen van de beleidsteams, vermeld in artikel 10.

De gemengde commissie bestaat uit vertegenwoordigers van departementen of agentschappen van de betrokken beleidsdomeinen en uit vertegenwoordigers van organisaties van hulp- en dienstverleners uit die beleidsdomeinen

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de samenstelling, de werking en de opdrachten van de gemengde commissie.

Art. 10. In elke gevangenis wordt een beleidsteam samengesteld, dat bestaat uit de beleidscoördinator, die personeelslid is van de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigers van de actoren en de gevangenisdirectie. Het beleidsteam wordt voorgezeten door de beleidscoördinator, en stelt een actieplan op, dat uitvoering geeft aan het strategisch plan van de Vlaamse Regering. Dat actieplan omvat:

- 1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;
- 2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische en operationele doelstellingen;
- 3° de organisatiestructuur, waaronder het overlegmodel met de verschillende actoren;
- 4° de concrete acties;
- 5° een tijdpad voor de realisatie van de doelstellingen,
- 6° de indicatoren voor de meting van de voortgang;
- 7° een overzicht van de in te zetten middelen.

Het beleidsteam is ook verantwoordelijk voor de evaluatie en bijsturing van het actieplan. Het beleidsteam baseert zich daarvoor op de adviezen van het coördinatieteam, vermeld in artikel 11, en op eventuele bijsturingen van het strategisch plan, vermeld in artikel 8.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de inhoud, de vorm en de geldingsduur van het actieplan.

Art. 11. Voor de opvolging van de uitvoering van het actieplan, vermeld in artikel 10, wordt in elke gevangenis een coördinatieteam opgericht. Het coördinatieteam staat onder leiding van de beleidscoördinator. De samenstelling en de werking van het coördinatieteam worden bepaald door het beleidsteam.

Art. 12. Per beleidsdomein voorziet de Vlaamse Regering binnen de beschikbare budgetten in de nodige instrumenten, middelen en personeel om de doelstellingen van dit decreet, en de strategische en operationele doelstellingen die ter uitvoering van dit decreet zijn bepaald, op het niveau van de gevangenis uit te voeren.

Voor de coördinatie en ondersteuning van de hulp- en dienstverlening voor volgende opdrachten in elke gevangenis:

- 1° beleidscoördinatie: de coördinatie van het beleid, de organisatie, de ondersteuning en de opvolging van de hulp- en dienstverlening in de gevangenis, en dit in overleg met de gevangenisdirectie en met de actoren;
- 2° trajectbegeleiding: voor de realisatie van het onthaal en de vraagverheldering bij gedetineerden, voor het verwijzen van de gedetineerde naar de hulp- en dienstverlening, voor het opstellen van een individueel hulp- en

dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde, voor de coördinatie, opvolging en afstemming van dat plan met het oog op continuïteit in de hulp- en dienstverlening tijdens en na de detentie,
3° ondersteuning: voor het faciliteren van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening

Art. 13. De Vlaamse Regering wijst een coördinerend minister aan voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Ze wijst binnen de Vlaamse administratie een entiteit aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de ondersteuning van de organisatie van die hulp- en dienstverlening.

Hoofdstuk 4. Gegevensverwerking en informatie-uitwisseling

Art. 14. Met het oog op de organisatie en de opvolging van de hulp- en dienstverlening, geregeld bij of krachtens dit decreet, en om die hulp- en dienstverlening op maat van elke gedetineerde te verstrekken, verwerken de beleidscoördinatoren, de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren de persoonsgegevens van de gedetineerden, met inachtneming van de bepalingen van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Voor de realisatie van de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, kunnen de beleidscoördinatoren, de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren onder elkaar persoonsgegevens van een gedetineerde uitwisselen, met behoud van de verplichtingen en beperkingen die voortvloeien uit de voornoemde wet van 8 december 1992 of uit de regelgeving van de sectoren waartoe de actoren behoren.

Onverminderd de vereiste machtiging zoals voorzien in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens, vermeld in het eerste en tweede lid.

Art. 15. De personen die belast zijn met de coördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren bezorgen aan de Vlaamse Regering anonieme en globale gegevens over de hulp- en dienstverlening met het oog op de evaluatie en de bijsturing van het hulp- en dienstverleningsaanbod.

Art. 16. De Vlaamse Regering stelt aan de personen die belast zijn met de beleidscoördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren een digitaal systeem ter beschikking ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling, vermeld in artikel 14 en 15.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 17. In afwijking van artikel 8 keurt de Vlaamse Regering uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit decreet een eerste strategisch plan goed.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

✓ Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 51.786/1
van 27 september 2012

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van
hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’

Op 23 juli 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 oktober 2012, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 september 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe een decretale regeling in te voeren aangaande de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het betreft “alle hulp- en dienstverlening die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd of verstrekt en die relevant is voor de gedetineerden”. Onder “gedetineerde” wordt verstaan een verdachte, veroordeelde of geïnterneerde die zich voltijds of deeltijds in een gevangenis bevindt. Een “gevangenis” is “een door de federale staat aangewezen inrichting die bestemd is voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen, als de inrichting in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als de inrichting elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid”. Een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, als vermeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, wordt gelijkgesteld met een gevangenis, als het centrum in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als het centrum elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid. Een jongere die verblijft in een dergelijk centrum wordt gelijkgesteld met een gedetineerde.

3. Het ontwerp bevat een hoofdstuk 1, met algemene bepalingen, een hoofdstuk 2, waarin de missie, doelstellingen en opdrachten van de hulp- en dienstverlening worden bepaald, een hoofdstuk 3, dat de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden regelt, een hoofdstuk 4 aangaande de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens en anonieme gegevens, en een hoofdstuk 5, met een overgangsbepaling.

De instrumenten die in hoofdstuk 3 van het ontwerp worden geregeld zijn de volgende:

- een strategisch plan dat door de Vlaamse Regering binnen een jaar na haar eedaflegging wordt goedgekeurd;
- een gemengde commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van departementen of agentschappen van de betrokken beleidsdomeinen en vertegenwoordigers van organisaties van hulp- en dienstverleners uit die beleidsdomeinen, die advies verleent aan de Vlaamse Regering, de voortgang in de uitvoering van het strategisch plan opvolgt en ondersteuning en vorming biedt voor de hulp- en dienstverleners;

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

- de oprichting van een beleidsteam in elke gevangenis. Het beleidsteam bestaat uit een beleidscoördinator, die personeelslid is van de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigers van de actoren (d.i. de organisaties die in het kader van de uitvoering van het ontworpen decreet hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangenissen) en de gevangenisdirectie. Het beleidsteam stelt een actieplan op, dat uitvoering geeft aan het strategisch plan van de Vlaamse Regering;
- de oprichting in elke gevangenis van een coördinatieteam, dat eveneens onder de leiding staat van de beleidscoördinator. De samenstelling en de werking ervan worden bepaald door het beleidsteam;
- de verplichting voor de Vlaamse Regering om, binnen de beschikbare budgetten, in de nodige instrumenten, middelen en personeel te voorzien om de doelstellingen van het decreet op het niveau van een gevangenis uit te voeren (beleidscoördinatie, trajectbegeleiding en ondersteuning);
- de aanwijzing door de Vlaamse Regering van een coördinerend minister en de aanwijzing binnen de Vlaamse administratie van een entiteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de ondersteuning van de organisatie van die hulp- en dienstverlening.

BEVOEGDHEID

4. Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt het ontworpen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid. In de toelichting bij dat artikel wordt gesteld dat het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat handelt over de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie, terwijl het ontwerp ook raakt aan andere gemeenschapsaangelegenheden, zoals cultuur en onderwijs, en aan een gewestaangelegenheid, namelijk arbeidsbemiddeling.

5. Het is inderdaad zo dat niet alle bepalingen van het ontwerp terug te leiden zijn tot de bevoegdheid “sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie”.

5.1. In de voorbereidende werken met betrekking tot artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 leest men het volgende:

“De in artikel 5, § 1, II, 7° van de bijzondere wet aan de gemeenschappen verleende bevoegdheid interfereert op geen enkele wijze met het straf- en gevangenisbeleid dat onbetwistbaar een nationale materie is. Dit moge blijken uit de vaststelling dat de bedoelde sociale hulpverlening, zowel penitentiair als postpenitentiair, essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening heeft, en derhalve een aangelegenheid van bijstand aan personen betreft.

Deze hulpverlening sluit aan bij de uitgangspunten van het algemeen welzijnswerk dat als taak aan de gemeenschappen werd toebedeeld. (...)

(...)

Het accent in de hulpverlening ligt dus duidelijk op vroeghulp, hulp aan naastbestaanden en slachtoffers.

Deze hulpverlening is volledig op gang gekomen na de bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschap.

(...)

Uit de praktijk blijkt evenzeer dat de hulpverlening aanvullend is ten aanzien van deze van de sociale dienst van de strafinrichting, doch evenzeer zeer essentieel is (...).

De sociale dienst van de strafinrichtingen oriënteert uitsluitend op de uitvoering zelf van de strafrechtelijke beslissingen en op beslissingsmomenten die zich situeren in het kader van de strafuitvoering, zoals daar zijn het penitentiair verlof, de vrijstelling op proef en de voorwaardelijke invrijheidsstelling.”²

In zijn arrest nr. 109/2006 van 28 juni 2006 stelt het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de toepassing van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

“B.3.3. Op basis van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de gemeenschappen inzake de persoonsgebonden aangelegenheden en meer bepaald ‘wat de bijstand aan personen betreft’, bevoegd voor: ‘7° de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

B.3.4. Vóór de vervanging bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen waren de gemeenschappen op basis van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd voor ‘de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen’. Bij de weglating van die uitzondering in 1988 heeft de bijzondere wetgever beklemtoond dat daaraan geen juridische gevolgen mochten worden verbonden (*Parl.St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405-2, p. 73).

B.4.1. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.4.2. Krachtens artikel 128, § 1, van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben de gemeenschappen de volheid van bevoegdheid tot het regelen van de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie. Die bevoegdheid omvat onder meer de materiële, morele en psychosociale hulp aan gedetineerden en ex-gedetineerden en hun gezin, en de voorbereiding tot reclassering (*Parl.St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 67-69).”

Uit het bovenstaande volgt dat de sociale hulpverlening, vermeld in artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet, zich ook kan richten tot het gezin van de gedetineerde.

5.2. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op hulp- en dienstverlening aan jongeren die in het kader van de jeugdbescherming zijn geplaatst in de opvoedingsafdeling van een federaal gesloten centrum, valt de regeling onder de aangelegenheid ‘jeugdbescherming’ bedoeld in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

² *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/5, 3.

5.3. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op hulp- en dienstverlening aan de “directe sociale omgeving” van de gedetineerde en het gezin van de gedetineerde te buiten gaat, kan een beroep worden gedaan op artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde bijzondere wet, die aan de gemeenschappen de bevoegdheid verleent voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

Die bepaling kan eveneens worden ingeroepen voor zover het ontwerp betrekking heeft op andere dan de hiervoor bedoelde categorieën van personen.

Over artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet stelt het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 110/99 van 14 oktober 1999 het volgende:

“B.7.5.1. Artikel 5, § 1, II, 2°, bepaalt dat het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, een persoonsgebonden aangelegenheid is als bedoeld in artikel 128 van de Grondwet.

Het in die bepaling bedoelde beleid is specifiek gericht op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren. De aard en de oorzaak van de nood spelen bij dit aspect van de bijstand aan personen in beginsel geen rol. De bijstand waarin de gemeenschappen op grond van die bepaling kunnen voorzien is derhalve (...) niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in de overige onderdelen van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch tot het verlenen van een niet gedifferentieerde bijstand.

De gemeenschappen mogen bij de aanwending van hun bevoegdheid evenwel niet de aangelegenheden vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, a) tot d), regelen en zij mogen evenmin afbreuk doen aan andere bevoegdheden van de federale Staat die hem uitdrukkelijk zijn toegekend bij de Grondwet en de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot zijn residuaire bevoegdheid.”

5.4. Wat de andere bevoegdheden betreft waaraan met het ontwerp wordt geraakt, kan onder meer worden teruggevallen op volgende aangelegenheden:

- de geestelijke gezondheidszorg (artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de rol van de centra voor geestelijke gezondheidszorg, zoals beschreven in de memorie van toelichting;
- het beleid inzake minder-validen (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de rol van sommige centra voor personen met een handicap, zoals beschreven in de memorie;
- het onderwijs (artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet): zie het onderwijsaanbod, zoals beschreven in de memorie;
- het sociaal-culturele werk (artikel 4, 5°, 8°, 12° en 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de toelichting in de memorie;
- de lichamelijke opvoeding en de sport (artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980);

- de toeleiding tot de arbeidsmarkt door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (artikel 6, § 1, IX, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de toelichting in de memorie.

6. In zoverre artikel 10, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de gevangenisdirectie deel uitmaakt van het beleidsteam dat in elke gevangenis wordt samengesteld, legt het een verplichting op aan een federale overheid. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn hiertoe niet bevoegd, tenzij daarvoor gesteund kan worden op een samenwerkingsakkoord.

Gevraagd of er een onderliggende bepaling is in het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 ‘tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’, heeft de gemachtigde het volgende medegedeeld:

“Het is inderdaad de bedoeling dat een nieuwe samenwerkingsovereenkomst de engagementen van beide overheden vastlegt en voor Vlaanderen refereert naar dit decreet. Het ontwerpdecreet werd reeds met de federale overheid besproken. In de praktijk is de directie betrokken bij de organisatie van de hulp- en dienstverlening via de Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening zoals bepaald in het Bijkomende implementatieplan van 15 januari 2007 (zie bijlage) en in overleg tussen de beleidsmedewerker en directie, en in diverse werkgroepen waar directie Justitie deel van uitmaakt. Het decreet legt dus de federale overheid geen nieuwe verplichting op, maar bekrachtigt de huidige werkwijze en samenwerking.”

Zolang de deelname van de gevangenisdirectie aan het beleidsteam niet is geregeld in een samenwerkingsakkoord, moet de deelname van de gevangenisdirectie aan het beleidsteam als een faculteit worden gesteld.³

7. De hulp- en dienstverlening waarin het ontwerp voorziet kan ook betrekking hebben op arbeidsbemiddeling, wat een aangelegenheid is die ressorteert onder de bevoegdheid van de gewesten. De ontworpen regeling beperkt de werkingssfeer wat die aangelegenheid betreft evenwel niet tot het Vlaamse Gewest. De ontworpen regeling zou alleen van toepassing kunnen zijn op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor zover een beroep kan worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

8. Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp belast de Vlaamse Regering ermee om per beleidsdomein de initiatieven in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te bepalen, alsook de kwaliteitseisen voor die initiatieven vast te leggen.

De gemachtigde heeft in dat verband volgende toelichting verstrekt:

³ Vgl. advies 31.105/4 van 23 mei 2001 over het ontwerp dat leidde tot het decreet (Franse Gemeenschap) van 19 juli 2001 ‘relatif à l’aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale’, opmerking bij artikel 13, *Parl.St.Fr.Gem.R.2000-2001*, 186.

“Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting, is het noodzakelijk dat elk betrokken beleidsdomein zijn verantwoordelijkheid in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden opneemt. Enkel zo kan er sprake zijn van een inclusief beleid, waarbij iedere gedetineerde in iedere gevangenis toegang heeft tot de vooropgestelde integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening.

Artikel 6, tweede lid van het ontwerp heeft de bedoeling te verduidelijken dat de inhoud van de hulp- en dienstverlening (het concrete aanbod) niet bepaald wordt via dit decreet, maar wel vorm krijgt binnen de samenwerking tussen de verschillende partners/beleidsdomeinen. Bepaalde inhoudelijke keuzes worden weliswaar geconcretiseerd in het strategisch plan dat per legislatuur wordt opgemaakt, maar in wezen blijft ieder beleidsdomein verantwoordelijk voor de uitvoering ervan binnen haar sectoren. Dit betekent dat bestaande (en eventueel nieuwe) sectorale regelgeving ook een belangrijke wettelijke basis blijft voor de opdrachten die in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden uitgevoerd. Zo zal bv. de regelgeving van het algemeen welzijnswerk bepalen dat de centra algemeen welzijn onthaal voor elke gedetineerde dienst te organiseren.

In die zin blijven de kwaliteitseisen, bepaald in het kader van het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, en in het kader van andere sectorale regelgeving, van kracht en is het ook niet de bedoeling om met dit decreet bijkomende kwaliteitseisen uit te werken.”

In het licht van die toelichting zal de bepaling duidelijker dienen aan te geven wat wordt bedoeld met de machtiging aan de Vlaamse Regering om de initiatieven te bepalen. Indien het daarnaast effectief niet de bedoeling is dat op grond van de bepaling bijkomende kwaliteitseisen voor die initiatieven worden gesteld, dient de zinsnede “en de kwaliteitseisen voor die initiatieven” te worden weggelaten.

Artikel 12

9. In de inleidende zin van het tweede lid ontbreekt een werkwoord. Volgens de gemachtigde moet de zin luiden als volgt:

“Voor de coördinatie en ondersteuning van de hulp- en dienstverlening wordt in elke gevangenis voorzien in volgende opdrachten:”.

Artikel 14

10. In haar advies nr. 21/2012 van 4 juli 2012, punt 9, merkt de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer op dat de uitwisseling van gevoelige persoonsgegevens als bedoeld in artikel 6 van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens’, en persoonsgegevens betreffende de gezondheid, als bedoeld in artikel 7 van dezelfde wet, bij voorkeur in versleutelde vorm gebeurt.

Er wordt ter overweging gegeven om het derde lid van artikel 14 in die zin te preciseren.

11. In de memorie van toelichting bij artikel 14 wordt gezegd dat de Vlaamse Regering de te verwerken persoonsgegevens zal oplijsten, dat ze nadere regels kan bepalen onder meer met betrekking tot de vorm waarin en de wijze waarop de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld en dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te bepalen op welke manier gegevens tussen welke personen of actoren mogen worden uitgewisseld. Deze delegatie wordt best gepreciseerd.

Artikel 16

12. Met betrekking tot het digitaal systeem ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling merkt de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer in het reeds genoemde advies (zie punt 19 van het advies) op dat in het decreet moet worden verduidelijkt wie de verantwoordelijke voor de verwerking van welke gegevens is, zodat een gedetineerde ten minste weet bij wie hij zijn recht van inzage en verbetering kan uitoefenen. Ook beveelt ze aan (punt 21) te bepalen wat er gebeurt met het elektronisch dossier of de elektronische gegevens van een gedetineerde die beslist niet langer beroep te doen op de sociale hulpverlening.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hierover gezegd dat deze elementen geregeld en verduidelijkt worden via technische maatregelen, richtlijnen in een proceshandboek en via overeenkomsten.

Het is niettemin aan te bevelen het ontwerp op deze punten te vervolledigen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° actoren: organisaties die in het kader van de uitvoering van dit decreet hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangnissen;
- 2° beleidscoördinator: een personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap belast met de beleidscoördinatie van de hulp- en dienstverlening in een gevangenis zoals bepaald in punt 5°;
- 3° beleidsdomein: een homogeen beleidsdomein als vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, of een onderdeel ervan;
- 4° gedetineerde: een verdachte, veroordeelde of geïnterneerde die zich voltijds of deeltijds in een gevangenis bevindt;
- 5° gevangenis: een door de Federale Staat aangewezen inrichting die bestemd is voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen, als de inrichting in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als de inrichting elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid;
- 6° gevangenisdirectie: de personeelsleden van de Federale Staat, die belast zijn met het lokaal bestuur van een gevangenis;
- 7° hulp- en dienstverlening: alle hulp- en dienstverlening die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd of verstrekt en die relevant is voor de gedetineerden.

Een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, als vermeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, wordt gelijkgesteld met een gevangenis, als het centrum in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als het centrum elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid.

Een jongere die verblijft in een centrum als vermeld in het tweede lid, wordt gelijkgesteld met een gedetineerde.

Hoofdstuk 2. Missie, doelstellingen en opdrachten

Art. 3. Dit decreet beoogt, binnen de beschikbare budgetten, het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening die gericht is op de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te waarborgen, zodat ze zich kunnen ontplooien in de samenleving.

Daartoe neemt de Vlaamse Regering initiatieven om een kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsaanbod uit te bouwen, op basis van de behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, en dit door sectoroverschrijdende samenwerking tussen hulp- en dienstverleners en door intersectorale afstemming van het aanbod.

Art. 4. De doelstellingen van de hulp- en dienstverlening zijn:

- 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.

Art. 5. Om de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te realiseren, vervult de Vlaamse Regering minstens de volgende opdrachten of neemt ze initiatieven met het oog op de realisatie ervan:

- 1° ze bouwt een kwaliteitsvol en integraal hulp- en dienstverleningsaanbod uit voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving;
- 2° ze maakt het aanbod bekend en motiveert gedetineerden om eraan te participeren;
- 3° ze ontwikkelt en implementeert samenwerkingsmodellen en organisatievormen om tot een optimale inbedding en integratie van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in de gevangenissen te komen met het oog op de grootst mogelijke efficiëntie en effectiviteit van een integraal aanbod hulp- en dienstverlening;
- 4° ze creëert een draagvlak om hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te organiseren bij de betrokken actoren, de belanghebbenden en de samenleving;
- 5° ze implementeert, in samenwerking met de betrokken actoren, een personeels- en organisatieontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van de hulp- en dienstverlenende actoren.

Art. 6. Het beleid voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een inclusief, een gecoördineerd en een samenhangend beleid. De Vlaamse Regering ontwikkelt en realiseert binnen de verschillende beleidsdomeinen een hulp- en dienstverleningsbeleid vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren.

Per beleidsdomein bepaalt de Vlaamse Regering de initiatieven in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Art. 7. De Vlaamse Regering bouwt de hulp- en dienstverlening uit in overleg met de Federale Staat waarmee een samenwerkingsakkoord kan worden afgesloten, en met eventuele andere betrokken overheden.

Hoofdstuk 3. Organisatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Art. 8. De Vlaamse Regering keurt binnen een jaar na haar eedaflegging een strategisch plan goed, waarmee in de diverse beleidsdomeinen invulling zal gegeven worden aan de doelstellingen, vermeld in artikel 4.

Het strategisch plan omvat minstens:

- 1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;
- 2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische doelstellingen;
- 3° een tijdpad voor de realisatie van de doelstellingen;
- 4° de indicatoren voor de meting van de voortgang;
- 5° de ingezette middelen en instrumenten.

Uiterlijk drie jaar na de goedkeuring van het strategisch plan evalueert de Vlaamse Regering de uitvoering van het plan en stuurt ze zo nodig het plan bij.

Het strategisch plan, en elke bijsturing ervan, wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Art. 9. Er wordt een gemengde commissie opgericht die als opdracht heeft:

- 1° advies te verlenen aan de Vlaamse Regering over de opmaak van het strategisch plan;
- 2° de voortgang in de uitvoering van het strategisch plan te volgen;
- 3° advies uit te brengen over bijsturing van het strategisch plan;
- 4° ondersteuning en vorming te bieden voor de hulp- en dienstverleners.

De gemengde commissie baseert zich daarvoor ondermeer op de adviezen van de beleidssteams, vermeld in artikel 10.

De gemengde commissie bestaat uit vertegenwoordigers van departementen of agent-schappen van de betrokken beleidsdomeinen en uit vertegenwoordigers van organisaties van hulp- en dienstverleners uit die beleidsdomeinen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de samenstelling, de werking en de opdrachten van de gemengde commissie.

Art. 10. In elke gevangenis wordt een beleidsteam samengesteld, dat bestaat uit de beleidscoördinator, die personeelslid is van de Vlaamse Gemeenschap en vertegenwoordigers van de actoren. De gevangenisdirectie wordt uitgenodigd om deel uit te maken van het beleidsteam. Het beleidsteam wordt voorgezeten door de beleidscoördinator, en stelt een actieplan op, dat uitvoering geeft aan het strategisch plan van de Vlaamse Regering. Dat actieplan omvat:

- 1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;
- 2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische en operationele doelstellingen;
- 3° de organisatiestructuur, waaronder het overlegmodel met de verschillende actoren;
- 4° de concrete acties;
- 5° een tijdpad voor de realisatie van de doelstellingen;
- 6° de indicatoren voor de meting van de voortgang;
- 7° een overzicht van de in te zetten middelen.

Het beleidsteam is ook verantwoordelijk voor de evaluatie en bijsturing van het actieplan. Het beleidsteam baseert zich daarvoor op de adviezen van het coördinatieteam, vermeld in artikel 11, en op eventuele bijstellingen van het strategisch plan, vermeld in artikel 8.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de inhoud, de vorm en de geldingsduur van het actieplan.

Art. 11. Voor de opvolging van de uitvoering van het actieplan, vermeld in artikel 10, wordt in elke gevangenis een coördinatieteam opgericht. Het coördinatieteam staat onder leiding van de beleidscoördinator. De samenstelling en de werking van het coördinatieteam worden bepaald door het beleidsteam met inachtneming van de regels die de Vlaamse Regering vaststelt.

Art. 12. Per beleidsdomein voorziet de Vlaamse Regering binnen de beschikbare budgetten in de nodige instrumenten, middelen en personeel om de doelstellingen van dit decreet, en de strategische en operationele doelstellingen die ter uitvoering van dit decreet zijn bepaald, op het niveau van de gevangenis uit te voeren.

Voor de coördinatie en ondersteuning van de hulp- en dienstverlening wordt in elke gevangenis voorzien in volgende opdrachten:

- 1° beleidscoördinatie: de coördinatie van het beleid, de organisatie, de ondersteuning en de opvolging van de hulp- en dienstverlening in de gevangenis, en dit in overleg met de gevangenisdirectie en met de actoren;
- 2° trajectbegeleiding: voor de realisatie van het onthaal en de vraagverheldering bij gedetineerden, voor het verwijzen van de gedetineerde naar de hulp- en dienstverlening, voor het opstellen van een individueel hulp- en dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde, voor de coördinatie, opvolging en afstemming van dat plan met het oog op continuïteit in de hulp- en dienstverlening tijdens en na de detentie;
- 3° ondersteuning: voor het faciliteren van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening.

Art. 13. De Vlaamse Regering wijst een coördinerend minister aan voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Ze wijst binnen de Vlaamse administratie een entiteit aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de ondersteuning van de organisatie van die hulp- en dienstverlening.

Hoofdstuk 4. Gegevensverwerking en informatie-uitwisseling

Art. 14. Met het oog op de organisatie en de opvolging van de hulp- en dienstverlening, geregeld bij of krachtens dit decreet, en om die hulp- en dienstverlening op maat van elke gedetineerde te verstrekken, verwerken de beleidscoördinatoren, de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren de persoonsgegevens van de gedetineerden, met inachtneming van de bepalingen van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Voor de realisatie van de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, kunnen de beleidscoördinatoren, de personen die belast zijn met de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren onder elkaar persoonsgegevens van een gedetineerde uitwisselen, met behoud van de verplichtingen en beperkingen die voortvloeien uit de voornoemde wet van 8 december 1992 of uit de regelgeving van de sectoren waartoe de actoren behoren.

Onverminderd de vereiste machtiging zoals voorzien in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens, vermeld in het eerste en tweede lid.

Art. 15. De personen die belast zijn met de coördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren bezorgen aan de Vlaamse Regering anonieme en globale gegevens over de hulp- en dienstverlening met het oog op de evaluatie en de bijsturing van het hulp- en dienstverleningsaanbod.

Art. 16. De Vlaamse Regering stelt aan de personen die belast zijn met de beleidscoördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren een digitaal systeem ter beschikking ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling, vermeld in artikel 14 en 15.

De entiteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie en ondersteuning van de organisatie van de hulp- en dienstverlening is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens in het digitaal systeem vermeld in het eerste lid.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 17. In afwijking van artikel 8 keurt de Vlaamse Regering uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit decreet een eerste strategisch plan goed.

Brussel, 30 november 2012.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting:
REGULERINGSIMPACTANALYSE



Reguleringsimpactanalyse voor het decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

1 Titel

“Voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden”

Verduidelijking:

Het decreet beoogt niet de inhoud van de aangeboden hulp- en dienstverlening vanuit de verschillende betrokken beleidsdomeinen te regelen, maar wel de algemene doelstellingen te bepalen en de manier waarop deze georganiseerd wordt.

2 Aanleiding en doel

2.1 Aanleiding

Historiek en kader

Door de staatshervorming van 1980 werd de bijstand aan personen overgeheveld naar de gemeenschappen. Art. 5, §1, II, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, bepaalt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie.

Het **samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994** tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 7 juli 1998 en decretaal bekrachtigd op 11 mei 1999, betekende een formele concretisering van deze opdracht, en is momenteel nog steeds van kracht. Het dient echter geactualiseerd.

Op 8 december 2000 werd het **strategisch plan ‘hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’** goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Het geeft uitvoering aan de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor bijstand aan personen, specifiek voor die doelgroep van burgers wiens vrijheid werd beroofd omwille van een in verdenking stelling, een straf of een maatregel. Samen met het bijhorende operationeel model (2002) en bijkomende implementatieplan (2007) vormt het strategisch plan het huidige kader voor de invulling en organisatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Vanuit de verschillende betrokken Vlaamse beleidsdomeinen worden de inzet voor de doelgroep gedetineerden en de inhoud van de geboden hulp- en dienstverlening (gedeeltelijk) geregeld via **sectorale regelgeving**. Het gaat o.a. over het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk (vernieuwd in 2009, maar nog zonder uitvoeringsbesluiten), het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport (participatiedecreet).

Ook de **basiswet gevangeniswezen** (2005) bepaalt een aantal rechten van gedetineerden die een engagement van de gemeenschappen veronderstellen.

Europese en internationale rechtsnormen en aanbevelingen geven tenslotte mee richting aan het kader waarbinnen de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden wordt aangeboden (bv. uitspraken EHRM, European Prison Rules).

Huidige situatie

In haar beleid inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gaat de Vlaamse Gemeenschap uit van het **recht van alle gedetineerden op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening** zodat ook zij zich harmonisch en volwaardig kunnen ontplooiën in de samenleving (cfr. missie strategisch plan).

Om het recht van gedetineerden op hulp- en dienstverlening te kunnen waarborgen, wordt in de eerste plaats ingezet op het uitbouwen van een kwalitatief aanbod aan hulp- en dienstverlening waaraan alle gedetineerden kunnen participeren. Door het feit dat gedetineerden van hun vrijheid beroofd zijn, dient dit **aanbod (overwegend) binnen de gevangensmuren georganiseerd** te worden.

Om dit te kunnen realiseren, moeten enerzijds de hulp- en dienstverlenende organisaties en actoren gesensibiliseerd worden en zich erop organiseren om hun aanbod binnen te brengen in de gevangenis, maar anderzijds is ook binnen de gevangenis een hele organisatie nodig om het aanbod mogelijk te maken / te faciliteren. Er zijn aangepaste lokalen en / of buitenruimte nodig, ondersteunend materiaal moet beschikbaar zijn en / of binnengebracht worden, het aanbod moet aan gedetineerden en hun omgeving bekend gemaakt worden, aanvragen tot deelname moeten behandeld worden en lijsten met de uiteindelijke deelnemers moeten worden opgemaakt en gecommuniceerd aan het bewakend personeel, gedetineerden moeten vanuit hun cel naar de plek van de activiteit / het gesprek worden begeleid, aanbodverstrekkers moeten begeleid worden, enzovoort. Dit alles heeft een belangrijke impact op het penitentiaire regime en moet bovendien gebeuren met inachtneming van de geldende veiligheidsmaatregelen. Het is duidelijk dat dit inbreng / medewerking van een heleboel diensten en personen vereist, en dat daarom de organisatie van de samenwerking tussen al deze partners een belangrijke randvoorwaarde vormt.

Gedetineerden die een beroep willen doen op de hulp- en dienstverlening van de Vlaamse Gemeenschap, kunnen daarvoor terecht bij verschillende personen binnen de gevangenis. In de praktijk spreken zij vaak beambten of andere actoren (van Vlaamse Gemeenschap of van Justitie) mondeling aan, of schrijven zij een rapportbriefje (ter verduidelijking: dit is de geijkte procedure om als gedetineerde eender wat aan te vragen). Naastbestaanden van gedetineerden kunnen mondeling en / of schriftelijk contact opnemen met de relevante diensten wanneer zij op bezoek komen in de gevangenis, via een postbus in de bezoekszaal, via gespreksmomenten / contactgegevens buiten de gevangenis, Op deze manier kunnen zowel gedetineerden als hun sociale omgeving rechtstreeks intekenen op een bepaalde vorm van hulp- en dienstverlening, of worden ze uitgenodigd voor een gesprek met één van onderstaande (coördinerende) actoren, waarna in samenspraak bekeken wordt welk aanbod aansluit bij hun vraag en noden.

Specifiek is de situatie van de minderjarigen in detentie. Enerzijds is er in de gevangensissen van Brugge en Hasselt de mogelijkheid dat kinderen tot twee jaar bij hun opgesloten moeder verblijven. Op deze afdelingen is er aparte opvang voorzien en samenwerking met Kind en Gezin en CKG. De aanwezigheid van jonge kinderen achter tralies is eerder uitzonderlijk.

Daarnaast verblijven ook een aantal uithanden gegeven jongeren in de gevangensissen. Sinds 2009 worden zij in GFC Tongeren opgesloten. Ook hier betreft het een beperkt aantal minderjarigen.

In 2009:	4
In 2010:	1
In 2011:	4
<u>In 2012:</u>	<u>2</u>
Totaal:	11

Minderjarige gedetineerden genieten meer rechtswaarborgen dan volwassen gedetineerden. Niet alleen zijn de wetten op de interne en externe rechtspositie op hen van toepassing. Daarenboven zijn ook het decreet rechtspositie voor minderjarigen en het internationaal verdrag van de rechten van het kind, op hen van toepassing.

Deze rechtsregels bepalen dat minderjarigen tijdens hun detentie van hulp- en dienstverlening moeten genieten die de nadruk legt op de re-integratie in de vrije samenleving, en dat tijdens de detentie moet gestreefd worden naar het inhalen van (ontwikkelings-)achterstand op alle mogelijke levensdomeinen. Zo blijft voor hen de leerplicht bestaan tijdens detentie.

De overheidsdienst die bevoegd is voor minderjarigen die een vrijheidsberoving ondergaan en de toepassing van het decreet rechtspositie en het internationaal verdrag van de rechten van het kind moet realiseren, is de afdeling Gemeenschapsinstellingen van het agentschap Jongerenwelzijn.

Daarom is in GFC Tongeren een Vlaamse Team Jongerenwelzijn aanwezig.

Om redenen van continuïteit en efficiëntie krijgt in Tongeren het Vlaams Team Jongerenwelzijn ook de opdracht om in het kader van Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden aan meerderjarige gedetineerden hulp- en dienstverlening aan te bieden (sportaanbod, onderwijsaanbod, pretherapeutisch, contextuele begeleiding,...). Eénmaal meerderjarig blijven de uithandengegeven jongeren ook in het GFC Tongeren. Dit aanbod wordt afgestemd met de externe hulp- en dienstverlenende partners, en is vaak aanvullend (bv. onderwijs ter voorbereiding van deelname aan examencommissie) of voorbereidend (bv. pretherapie ter voorbereiding van de therapie door CGG).

De uitdaging in dit ganse proces, is een kwaliteitsvol en integraal aanbod op maat van de gedetineerden en hun sociale omgeving uit te bouwen, ervoor te zorgen dat dit aanbod door hen gekend is en dat ze eraan kunnen deelnemen. Daarom gaat er, sinds de start van de implementatie van het strategisch plan, ook veel aandacht naar de profilering van de hulp- en dienstverlening, het ontwikkelen van samenwerking- en organisatiestructuren, het verkrijgen en vergroten van het draagvlak voor de hulp- en dienstverlening en het ontwikkelen van een HRM- en organisatieontwikkelingsbeleid.

Een complexe en meervoudige bevoegdheidsstructuur

Wegens de complexe en meervoudige bevoegdheidsstructuur waarbinnen de hulp- en dienstverlening en de strafuitvoering zich situeren, is bovenstaande organisatie geen sinecure.

In het bijzonder werden met het strategisch plan *nieuwe functies* gecreëerd om de uitbouw van de hulp- en dienstverlening binnen de gevangenis in de praktijk te realiseren. Zo staat de beleidsmedewerker in voor de beleidscoördinatie van de hulp- en dienstverlening, is de organisatieondersteuner verantwoordelijk voor de praktische coördinatie van de hulp- en dienstverlening en krijgt de trajectbegeleider de opdracht om met de individuele gedetineerde een hulp- en dienstverleningstraject uit te stippelen doorheen zijn detentie. Met het nieuwe decreet op het volwassenenonderwijs werd meer recent ook de functie van onderwijscoördinator geïntroduceerd, die de centra voor basiseducatie en volwassenenonderwijs ondersteunt bij de uitwerking van een onderwijsbeleid voor gedetineerden, hun werking coördineert vanuit het consortium volwassenenonderwijs en gedetineerden begeleidt bij hun onderwijstraject. Parallel aan het proces van lokale sportbeleidsplanning bij de Vlaamse steden en gemeenten, werd i.k.v. het participatiedecreet de functie van sportfunctionaris uitgetekend, met als opdracht zoveel mogelijk gedetineerden in de gevangenis aan te zetten om gezond te bewegen of te sporten in kwaliteitsvolle omstandigheden in samenwerking met anderen. In een aantal gevangenisinstellingen zijn naast actoren van de Vlaamse Gemeenschap ook één of meer penitentiaire beambten betrokken bij de organisatie van de hulp- en dienstverlening. Behalve voormelde actoren die een eerder coördinerende opdracht hebben, zijn vandaag in de meeste gevangenisinstellingen ook heel wat hulp- en dienstverleners aanwezig, waarvan een aantal structureel tewerkgesteld zijn binnen de muren. Het gaat dan ondermeer over VDAB-consulenten, zorg/hulpverleners vanuit de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg en voorzieningen gesubsidieerd door het Vlaamse Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), sociaal-cultureel werkers en bibliotheekconsulenten.

Omdat er op de diverse niveaus nauw samengewerkt dient te worden, en niet enkel tussen de Vlaamse partners onderling, maar ook met de actoren en diensten van de gevangenis, is ook voorzien in aangepaste samenwerkingsvormen en overlegstructuren. Een *Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening (PMD)*, samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse hulp- en dienstverleningsdomeinen en van de diensten van de gevangenis, dient in te staan voor het lokale beleid inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Op bovenlokaal niveau tekent de *Vlaamse Stuurgroep*, samengesteld uit kabinetten, administraties en vertegenwoordigers van het middenveld van de betrokken Vlaamse beleidsdomeinen, de lijnen uit. De samenwerking met Justitie wordt opgevolgd en vorm gegeven via de *Bovenlokale Werkgroep* Vlaamse Gemeenschap-Justitie (BLWG).

Met het strategisch plan als kader en de functies en structuren die in haar schoot werden gecreëerd, werd de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun sociale omgeving sinds 2000 steeds verder uitgebouwd. Na meer dan 10 jaar stoten we nu echter op een aantal grenzen, die de verdere verdieping en verbreding van de hulp- en dienstverlening hypothekeren, en die maken dat niet voor alle gedetineerden een kwaliteitsvol aanbod op maat beschikbaar en/of bereikbaar is.

Gebrek aan eenduidige en krachtvolle verankering

Uit voorgaande historiek en situatieschets blijkt dat de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, ondanks de uitgebouwde samenwerking en de inzet van middelen vanuit diverse beleidsdomeinen, niet eenduidig en krachtig verankerd is. Dit maakt dat er onduidelijkheden blijven bestaan over taakverdeling tussen de verschillende partners en over het kader voor samenwerking, en dat er onzekerheid bestaat over de blijvende beschikbaarheid van het aanbod voor de gedetineerden en hun sociale omgeving.

Onduidelijkheid m.b.t. taakverdeling en het kader voor de samenwerking

Al bij de eerste externe evaluatie¹ werd aangegeven dat het strategisch plan onvoldoende duidelijkheid biedt over de precieze invulling en inhoud van enkele kernfuncties. In de pilootregio was dit een van de belangrijke oorzaken voor het moeizame verloop van de implementatie, omdat interpretatieverschillen voortdurend voor discussies zorgden, en er zo meer aandacht ging naar het uitklaren van taakomschrijvingen en structuren, dan naar het uitbouwen van het aanbod. De functie van *trajectbegeleiding* zorgde voor de meeste discussie: in welke mate dient de focus hier te liggen op hulpverlening dan wel op casemanagement. Verscheidene oefeningen en teksten poogden meer duidelijkheid te brengen (bv. de uitwerking van een handleiding trajectbegeleiding; cfr. interne opvolgings- en evaluatierapporten²), maar ook de externe evaluatie uit 2008³ wijst op de blijvende onduidelijkheid en beveelt aan meer in te zetten op casemanagement. Bij de externe evaluatie in 2003 bleken ook rond de functie van *organisatieondersteuning* soms vragen gesteld te worden, maar in eerste instantie leken deze volgens de onderzoekers veel minder fundamenteel. De externe evaluatie van 2008 verduidelijkt dat het praktische luik van het takenpakket van de organisatieondersteuner wel duidelijk is, maar dat het andere luik, de ontwikkelingsopdracht ten aanzien van nieuwe activiteiten, minder aan bod komt en ook heel sterk verschillend wordt ingevuld over de gevangenissen heen.

Door de komst van nieuwe actoren, o.a. de onderwijscoördinator, zijn de onduidelijkheden inzake onderlinge taakverdeling niet verdwenen. Op individueel niveau wordt er vandaag zowel ingezet op leertrajectbegeleiding vanuit onderwijs, arbeidstrajectbegeleiding vanuit de VDAB en haar partners als op trajectbegeleiding vanuit Justitieel Welzijnswerk (JWW). Het samenspel tussen deze begeleidingsvormen i.k.v. de uitwerking van een individueel traject per gedetineerde (zie verder) dient uitgeklaard. Ook op praktisch-organisatorisch niveau is verduidelijking nodig. De groei van het aanbod heeft de nood aan praktisch-administratieve ondersteuning erg doen toenemen, en de mogelijkheden tot verdere uitbreiding zijn afhankelijk van de draagkracht op organisatorisch niveau. Behalve de organisatieondersteuner staan heel wat andere actoren (zie boven) in voor de organisatie van het aanbod. Er heerst onduidelijkheid over wat ieders rol hierin precies is.

De eerste externe evaluatie gaf al aan dat het belangrijk is om vanuit het bovenlokale niveau zekerheid te bieden door het duidelijk uittekenen van het speelveld waarbinnen op lokaal niveau naar eigen inzicht kan worden gewerkt. Dit geldt niet enkel voor wat betreft individuele taakomschrijvingen, maar ook voor het ruimere kader van de samenwerking. Een netwerkorganisatie zoals degene die noodzakelijk is voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening, op bovenlokaal en lokaal niveau, met een veelheid aan betrokken diensten, vraagt om 'metagovernance' en heeft dus nood aan een eenduidige verankering om de context van de samenwerking duidelijk te bepalen (zie verder).

Onzekerheid over de beschikbaarheid van het aanbod

De opdracht van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest tot het waarborgen van de hulp- en dienstverlening is kwetsbaar.

Tot op vandaag bestaat er onzekerheid over de (blijvende) beschikbaarheid van het aanbod. Dit heeft o.a. te maken met het gebrek aan (eigen) werkmiddelen om bepaalde domeinen van de hulp- en dienstverlening, dat een afhankelijkheidsrelatie met Justitie creëert. Concreet is de feitelijke uitvoering van cultureel, welzijns-, maar ook ander aanbod in zekere mate afhankelijk van de bereidheid van justitie om ze met middelen van de Steunfondsen van de gevangenissen te financieren. Dit knelpunt werd al bij de eerste externe evaluatie gesignaleerd, maar is nog steeds actueel. Dit risico wordt zelfs steeds groter naarmate ook de federale overheid moet besparen en zich terugplooit op haar kerntaken. Zo zijn de voorbije jaren budgetten van Justitie voor bijvoorbeeld herstelgericht aanbod wegge gevallen, wat in de praktijk gevolgen heeft voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening en meer bepaald het organiseren van een herstelgericht aanbod.

Ook op de domeinen waar sterk geïnvesteerd wordt, blijken daarnaast hiaten in het aanbod te bestaan of is het aanbod onvoldoende beschikbaar (cfr. externe evaluatie 2008). Onder andere voor wat betreft het aanbod aan

¹ Verwijzing naar evaluatie van het Europees Centrum voor Werk en Samenleving, 2003.

² Verwijzing naar opvolgings- en evaluatierapport 1 en 2.

³ Verwijzen naar externe evaluatie 2008.

individuele begeleiding (welzijn en geestelijke gezondheidszorg) blijken er in veel gevangenissen wachtlijsten te bestaan.

Met het ontbreken van een krachtdadige verankering is de kans reëel dat één of meer partners zich terugtrekken uit het samenwerkingsverband van de organisatie van de hulp- en dienstverlening of een aantal opdrachten niet uitvoeren, waardoor de Vlaamse Gemeenschap / het Vlaamse Gewest haar verantwoordelijkheid t.a.v. deze doelgroep niet kan opnemen en de samenwerking met de federale overheid op de helling zet. Een decretaale verankering dat voorziet in een beleidsplan per legislatuur zal telkens duidelijk maken wat de behoeften zijn en wat binnen de beschikbare middelen door elk beleidsdomein wordt voorzien. Nu is er een – op zijn minst theoretische, maar in tijden van besparingen geen ondenkbare – mogelijkheid dat men vanuit een beleidsdomein geen specifieke inzet t.a.v. gedetineerden meer voorziet.

De vooropgestelde capaciteitsuitbreidingen van bestaande gevangenissen en de geplande bouw van nieuwe inrichtingen zullen hun weerslag hebben op de organisatie van de hulp- en dienstverlening, en zullen wellicht ook de vraag naar uitbreiding van het aanbod doen toenemen. Vandaag is het onzeker of de huidige (en potentiële) aanbodverstrekkers voldoende middelen en bereidheid zullen hebben om hieraan tegemoet te komen, en dus of de gedetineerden en hun sociale omgeving in de betreffende inrichtingen toegang zullen hebben tot een aangepast aanbod aan hulp- en dienstverlening.

Gebrek aan integraal / geïntegreerd aanbod op maat

De verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het aanbod, bouwen dit aanbod uit op basis van de noden en behoeften van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving, op basis van de lokale mogelijkheden van de gevangenis (beschikbare infrastructuur, middelen, samenwerkingspartners), en op basis van de beleidslijnen die binnen de respectievelijke beleidsdomeinen zijn uitgetekend.

Om te kunnen aansluiten bij de noden en behoeften van zoveel mogelijk gedetineerden (binnen vaak erg diverse gevangenispopulaties), is het belangrijk om een gediversifieerd aanbod uit te bouwen. Intussen is het beseft gegroeid dat het, met het oog op efficiëntie en effectiviteit echter al net zo belangrijk is om te investeren in een integrale benadering, en dus om de verschillende vormen van hulp- en dienstverlening op elkaar af te stemmen en te integreren. Enkel zo kan er daadwerkelijk een integraal en kwaliteitsvol aanbod op maat gerealiseerd worden voor alle gedetineerden en hun sociale omgeving.

Het gebrek aan een integrale benadering situeert zich op de verschillende niveaus.

Gebrek aan geïntegreerde beleidsplanning – gebrek aan sturing op Vlaams niveau

Beleidsmatig moeten de doelstellingen en prioriteiten van de verschillende domeinen en sectoren op elkaar afgestemd en complementair zijn. Momenteel gebeurt de beleidsplanning per domein afzonderlijk. De respectieve aansturingsprocessen vanuit de verschillende departementen vertonen daardoor een gebrekkige samenhang.⁴ Dit maakt dat belangrijke linken tussen aanbod(verstrekkers) gemist worden (bv. linken tussen onderwijs en tewerkstelling) en dat de doelstellingen van bepaalde vormen van hulp- en dienstverlening soms zelfs tegengesteld zijn aan die van andere vormen. Vertrekkend van beschikbare gegevens over de noden en behoeften van de doelgroep, en van gegevens betreffende lokale evaluatie van en participatie aan het aanbod, zou op Vlaams niveau het kader voor de uitbouw van de hulp- en dienstverlening duidelijker en vooral meer gezamenlijk en geïntegreerd bepaald moeten worden.

De huidige Vlaamse Stuurgroep slaagt hier niet in. De verschillende interne en externe evaluaties van het strategisch plan benadrukken het gebrek aan sturing. Zowel de interne als de externe evaluatie van 2008 vragen dat de Vlaamse Stuurgroep opnieuw meer sturend gaat werken, en dit in de veronderstelling dat sturing ook gevolgd wordt door enthousiaste dynamiek. Een beter globaal samenspel tussen de Vlaamse actoren op centraal en lokaal vlak wordt hierdoor mogelijk. Een sterker samenspel tussen lokale PMD's en de Vlaamse Stuurgroep werd dan ook gezien als een aantrekkelijke piste om dit te kunnen realiseren.

Gebrek aan integratie op organisatorisch niveau – nood aan administratieve ondersteuning

De organisatie van het aanbod moet op zo'n manier gebeuren dat integratie en continuïteit van de hulp- en dienstverlening gegarandeerd worden. Op lokaal niveau zijn heel wat verschillende actoren actief in de organisatie van de hulp- en dienstverlening (zie boven). De groei van het aanbod de voorbije jaren heeft ook de nood aan praktisch-organisatorische ondersteuning doen toenemen, en dit op alle domeinen (zie boven). Het feit dat vanuit verschillende domeinen/actoren wordt ingezet op coördinatie en organisatie van het aanbod, maakt niet enkel dat er discussies ontstaan rond taakverdeling, maar ook dat de inzet versnipperd verloopt. Om de ondersteuning van het aanbod te kunnen blijven bolwerken, is er nood aan bundeling van de krachten. Zo kan

⁴ Zie derde opvolgings- en evaluatierapport

erefficiëntiewinst gerealiseerd worden. Een betere samenwerking op vlak van bekendmaking van het aanbod, praktische ondersteuning, opvolging van deelnemers, evaluatie, enzovoort zal niet enkel zorgen voor efficiëntiewinst, maar zal er ook voor zorgen dat meer gedetineerden bereikt worden en dat het voor hen duidelijker wordt bij wie ze terecht kunnen met hun vragen. De continuïteit van het aanbod wordt ook meer gegarandeerd.

Gebrek aan integratie op individueel (traject)niveau – ontbreken van een wettelijk kader voor gegevensuitwisseling

Met het oog op evaluatie en bijsturing van het aanbod is de gegevensverzameling en -uitwisseling, cruciaal in het uitstippelen van een aanbod op maat, momenteel onvoldoende geregeld.

Momenteel beschikken we nog niet systematisch over (volledige) gegevens inzake de noden en behoeften van de doelgroep, hun profiel, en hun participatie aan het georganiseerde aanbod. Bovendien verschilt de registratie sterk van gevangenis tot gevangenis.⁵ Het verzamelen en bijhouden van deze gegevens, en in het bijzonder het onderling delen van verzamelde gegevens (over gedetineerden en hun sociale omgeving) tussen de betrokken Vlaamse partners uit heel verschillende sectoren, is momenteel onvoldoende geregeld. Dit bemoeilijkt de evaluatie van het aanbod op organisatorisch niveau. Op individueel niveau moeten gedetineerden ondersteund worden bij het maken van keuzes binnen het bredere aanbod (uittekening van een individueel hulp- en dienstverleningstraject). Hiertoe moeten hulp- en dienstverleners (mits toestemming van de betrokken gedetineerde en/of zijn sociale omgeving) soms bepaalde informatie kunnen delen en gebruiken binnen hun aanbod. Zo moet de gedetineerde niet telkens opnieuw zijn verhaal doen. Momenteel is er onvoldoende wettelijk kader om dergelijke gegevensverzameling en uitwisseling te doen. Actoren uit de welzijns- en gezondheidszorg kunnen vaak al geen gegevens delen met elkaar, laat staan met actoren uit bijvoorbeeld de onderwijs- of culturele sector. Hierdoor is het aan de gedetineerde om zelf deze informatie aan te leveren, aan elke aanbodverstrekker of begeleider afzonderlijk.

De nood aan (regelgevende) verankering van de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, dringt zich dus op.

De voorbije jaren is de gevangenispopulatie in België gestaag gegroeid. De vooruitzichten zijn dat dit de komende jaren niet zal dalen. In Vlaanderen en Brussel wisten heel wat organisaties en diensten hun weg te vinden naar de wereld binnen de muren. Justitie beschouwt de Vlaamse overheid als een belangrijke partner om de vele uitdagingen op vlak van detentie en voorbereiding op sociale re-integratie samen aan te pakken.

2.2 Beleidsdoelstelling

Voorliggende RIA wil nagaan hoe de reeds uitgebouwde samenwerking / de onderlinge samenhang tussen de Vlaamse beleidsdomeinen formeel verankerd én versterkt kan worden (maximale onderlinge afstemming, geïntegreerde beleidsplanning, continuïteit, efficiëntiewinst, ...). Er moet een duidelijke structuur komen voor overleg tussen de verschillende betrokken partijen en dit zowel op bovenlokaal als op lokaal niveau. Er is tevens nood aan een instrumentarium om beleid te ontwikkelen en te evalueren. Daarenboven wordt beoogd duidelijke regels uit te tekenen voor informatie-uitwisseling en gegevensverwerking. Dit alles met als uiteindelijke doelstelling een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening op maat beschikbaar en toegankelijk te maken voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving, opdat zij zich kunnen ontplooien in de samenleving.

Gezien de specificiteit van deze doelgroep, hun leefsituatie en noden, is een aangepaste beleidsaanpak noodzakelijk. De noden van gedetineerden en hun directe sociale omgeving liggen op verschillende levensdomeinen, waarvoor diverse Vlaamse departementen en andere organisaties bevoegd zijn. De veelheid aan partners maakt het noodzakelijk om een inclusief, gecoördineerd en samenhangend beleid te realiseren vanuit een partnerschap tussen alle betrokken actoren.

In haar *regeerakkoord* 2009-2014 geeft de Vlaamse Regering aan in te zetten op een warme samenleving (titel 3), die de ontplooiingskansen van mensen bevordert en de sociale banden tussen mensen versterkt. Binnen deze inclusieve samenleving kunnen ook gedetineerden en hun directe sociale omgeving een beroep doen op hulp- en dienstverlening die hen stimuleert zichzelf te ontplooien, die hun integratie en participatie in de samenleving na de detentieperiode bevordert en die een proces van herstel tussen dader, slachtoffer en samenleving helpt bewerkstelligen. Om dit te kunnen realiseren, stelt de Regering expliciet voorop een decreet uit te werken over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, en dit gekoppeld aan een nieuw samenwerkingsakkoord met de federale staat over de zorg voor gedetineerden, inclusief geïnterneerden.

⁵ Zie externe evaluatie 2008

De *beleidsnota* van minister Vandeuren stipuleert dat het kunnen aanbieden van zorg op maat, geënt op een maximaal beschikbaar en toegankelijk aanbod, centraal staat binnen deze warme samenleving. Het investeren in een toereikend zorg- en gezondheidsaanbod op maat, ook voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving, door het verankeren van de werkingsbeginselen, de samenwerkingsafspraken en de coördinatie is daarbij een belangrijke doelstelling (SD 3, OD 3.5).

Ook in de beleidsnota's Cultuur, Werk en Sport is er aandacht voor de specifieke doelgroep gedetineerden en voor het streven naar een versterking van partnerschappen tussen beleidsdomeinen om te komen tot een geïntegreerd en inclusief beleid.

3 Opties

Optie 1: Nuloptie

De aandacht voor de doelgroep gedetineerden is gedeeltelijk en op diverse manieren ingeschreven in 'sectorale' regelgeving. Het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (2000) blijft, naast het sterk verouderde samenwerkingsakkoord van 1994, het (enige) beleidsdomeinoverstijgende kader. De huidige organisatie van de hulp- en dienstverlening wordt niet bijgestuurd, wat gevolgen heeft op het vlak van efficiëntie en effectiviteit. Er blijven immers onduidelijkheden over taakverdeling en het kader voor samenwerking bestaan, en er blijft onzekerheid over de beschikbaarheid van het aanbod voor alle gedetineerden (zeker met het oog op de geplande capaciteitsuitbreidingen van het gevangenisapparaat). Door het gebrek aan samenhang in de beleidsplanning en sturing op bovenlokaal niveau, het ontbreken van een ondersteuningsfunctie voor de praktisch-administratieve organisatie van het aanbod en het ontbreken van een kader voor gegevensuitwisseling op cliëntniveau, slagen we er niet in een integraal en geïntegreerd aanbod op maat van de doelgroep te realiseren.

Optie 2: We verankeren de organisatie van de hulp- en dienstverlening via een decreet, en sturen de concrete werking bij op basis van de ervaringen met de implementatie van het strategisch plan. Aanvullend actualiseren we ook het samenwerkingsakkoord met de federale overheid.

Het engagement van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ten aanzien van gedetineerden wordt verankerd in een decretaal kader, waardoor de doelgroep zekerheid krijgt over de beschikbaarheid van het aanbod aan hulp- en dienstverlening. Op basis van de ervaringen met het strategisch plan (2000) wordt de concrete organisatie van de hulp- en dienstverlening bijgestuurd: de opdracht van de niet-domeinspecifieke functies die worden ingezet in het kader van deze organisatie (beleidsfunctie, ondersteuningsfunctie, individuele trajectbegeleidingsfunctie) wordt verduidelijkt, de domeinoverstijgende taken in het kader van de organisatie worden duidelijk omschreven en toegewezen aan één of meer Vlaamse actoren die binnen de gevangenis actief zijn, er wordt een beleidsplannings- en overlegstructuur opgezet die de samenhang en integratie op de verschillende niveaus bevordert, en er wordt een duidelijk kader voor gegevensuitwisseling op cliëntniveau uitgetekend. Aanvullend wordt deze nieuwe organisatie aan Vlaamse kant afgestemd met de besluitvorming en organisatie van Justitie, via een actualisering van het samenwerkingsakkoord inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie.

Optie 3: We actualiseren het samenwerkingsakkoord met de federale overheid

De organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden kan niet buiten de context van Justitie worden gezien. Er is niet enkel het samenvallen van het doelpubliek en de 'verblijfplaats' van de doelgroep, ook op vlak van doelstellingen zijn er raakvlakken. Zo legt de basiswet een duidelijke link naar de opdrachten van de Gemeenschappen. Strafvuitvoering blijft voor Justitie de eerste prioriteit. 'Sociale hulpverlening' is de prioriteit voor Vlaanderen.

De actualisatie van het samenwerkingsakkoord met de federale overheid is zeker zinvol en kan deels een antwoord bieden op de huidige onduidelijkheden inzake taakverdeling en het gebrek aan samenhang en integratie in de beleidsplanning, maar kan onvoldoende inzoomen op de opdrachten en specifieke taken van de Vlaamse Gemeenschap. Een actualisatie van het samenwerkingsakkoord wordt dan ook eerder gezien als aanvullend bij een verankering op Vlaams niveau. Om die reden wordt deze optie in het kader van voorliggende RIA dan ook niet verder uitgewerkt.

Optie 4: De aandacht voor en de inzet naar de doelgroep gedetineerden wordt ingeschreven (en deels verduidelijkt) in de diverse ‘sectorale’ regelgevingen.

Nog meer dan vandaag reeds het geval is, wordt het engagement van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ingeschreven in de diverse sectorale regelgevingen. Zo krijgen gedetineerden meer zekerheid over de beschikbaarheid van het aanbod. Ook een aantal onduidelijkheden inzake taakverdeling (o.a. inzake de praktisch-administratieve ondersteuning) kunnen op deze manier worden uitgeklaard. De organisatie van de hulp- en dienstverlening is daarnaast per definitie echter het resultaat van een complex samenspel van de verschillende betrokken actoren en vereist daarom ook beleidsdomeinoverstijgend kader. Dit laatste kan niet uitgetekend worden in een sectoraal regelgevend kader. Het gebrek aan samenhang en integratie op verschillende niveaus (geïntegreerde beleidsplanning, integratie van trajecten door informatieuitwisseling op cliëntniveau, ...) blijft hierdoor bestaan.

Optie 5: Een nieuw strategisch plan/ een bijkomend implementatieplan bij het strategisch plan wordt uitgewerkt, teneinde de huidige werking bij te sturen.

Een bijsturing van de huidige werking kan gerealiseerd door een actualisatie van het strategisch plan uit 2000. Hiermee wordt het beleidsdomeinoverstijgende kader verduidelijkt en wordt een antwoord geboden op de onduidelijkheden over taakverdeling en het kader voor samenwerking. Ook de samenhang en integratie binnen de beleidsplanning en de sturing op bovenlokaal niveau en de invulling van de noden op vlak van praktisch-administratieve ondersteuning worden gerealiseerd. Aangezien het strategisch plan echter geen regelgevend / bindend karakter heeft, blijft er echter onzekerheid over de beschikbaarheid van het aanbod voor alle gedetineerden (zeker met het oog op de geplande capaciteitsuitbreidingen van het gevangenisapparaat). Ook het noodzakelijke kader voor gegevensuitwisseling op cliëntniveau, hetgeen essentieel is voor het bieden van integrale en geïntegreerde hulp- en dienstverlening op maat van de doelgroep, kan niet anders dan via regelgeving gerealiseerd worden. Een eenvoudige bijsturing van het huidige kader, biedt dan ook onvoldoende antwoord op de huidige problemen inzake de organisatie van de hulp- en dienstverlening.

4 Effecten

4.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Doelgroepen/ betrokken partijen

- Vlaamse Overheid – hulp- en dienstverlenende actoren:

Een (regelgevende) verankering heeft in eerste instantie invloed op de diensten van de Vlaamse overheid die momenteel betrokken zijn bij de uitvoering van het strategisch plan hulp- en dienstverlening van 2000 en de organisaties die in dit kader door de Vlaamse Gemeenschap worden gesubsidieerd. Het betreft momenteel:

- de afdeling Welzijn en Samenleving van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- IVA Zorg en Gezondheid
- Vlaams Agentschap Personen met een Handicap
- het departement Onderwijs en Vorming
- het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, afdeling Volksontwikkeling en Lokaal Cultuurbeleid
- het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, afdeling Beleid en Beheer
- het departement Werk en Sociale Economie
- VDAB
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk en de diensten justitieel welzijnswerk van de CAW
- Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG) en hun koepels
- voorzieningen van personen met een handicap
- VOCVO, Centra voor Volwassenonderwijs en centra basiseducatie
- De Rode Antraciet vzw
- Sugnomè vzw
- het Agentschap Jongerenwelzijn via directeur GFC Tongteren die participeert aan het teamoverleg van de beleidmedewerkers van de Afdeling Welzijn en Samenleving.

Deze lijst is niet limitatief. Het is niet uitgesloten dat andere beleidsdomeinen en/of organisaties de uitvoering van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden mee opnemen.

- Justitie, vooral directoraat-generaal EPI: zowel de regionale directie als de directie en medewerkers van de lokale gevangenissen. De samenwerking zal echter voornamelijk geregeld worden in een geactualiseerd samenwerkingsakkoord.

Gezien de verankering in eerste instantie over de *organisatie* van de hulp- en dienstverlening gaat, zijn de cliënten van de hulp- en dienstverlening eerder te beschouwen als een doelgroep waarvoor de verschillende opties indirecte effecten zullen hebben.

Het gaat dan om:

- gedetineerden: allen die omwille van een vrijheidsberovende straf – of maatregel of omwille van een in verdenkstelling of uithandengeving in een gevangenis in Brussel of Vlaanderen verblijven, of in een gevangenis buiten het Vlaams of Brussels Gewest waarmee een overeenkomst werd afgesloten. Dit is inclusief de meerderjarigen die in het GFC Tongeren verblijven, meer bepaald de uit handen gegeven jongeren vanaf hun meerderjarigheid.
- de directe sociale omgeving: de familie en naasten van gedetineerden.

De direct betrokkenen uit de Vlaamse overheid en hulp- en dienstverlenende actoren werden intensief betrokken bij het uitwerken van een voorstel tot verankering voor de hulp- en dienstverlening (zie hoofdstuk 6).

4.2 Optie 1: Het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (8 december 2000) blijft het (enige) kader - de werking wordt niet bijgestuurd

- Met optie 1 kan verder gewerkt worden binnen de huidige context zonder wijzigingen voor Justitie, hulp- en dienstverlenende actoren alsook cliënten. Gezien de implementatie van het plan in een aantal gevangenissen nog vrij recent is, biedt deze optie de mogelijkheid om het ingeslagen pad te vervolgen (nu reeds een aantal wijzigingen doorvoeren, vraagt van een aantal betrokken partijen grote veranderingsbereidheid). Veranderingen in aanpak of denkwijze zijn dan niet nodig.
- Het belangrijkste pijnpunt is dat dit strategisch plan een beleidsoptie is van de toenmalige Vlaamse Regering. Het plan heeft wel opvolging gekregen door de opeenvolgende regeringen, maar heeft toch een eerder fragiele basis. De engagementen van de verschillende betrokken beleidsdomeinen zijn onvoldoende geformaliseerd, wat een hypotheek legt op de continuïteit van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Dit gebrek aan stabiliteit behelst het risico dat hulp- en dienstverleningspartners afhaken, dat ongelijkheid tussen diverse inrichtingen toeneemt, dat de samenwerking met Justitie (die vandaag de rol van Vlaanderen t.a.v. gedetineerden erkent en aantal taken die zij vroeger opnam ook heeft afgestoten) onder druk komt te staan, ...
- De samenwerking tussen hulp- en dienstverleners op cliëntniveau verloopt vandaag nog vaak moeizaam of is zeer beperkt, mede door het ontbreken van een wettelijk kader voor gegevensuitwisseling. Het realiseren van een aanbod op maat wordt hierdoor bemoeilijkt.
- Ook op organisatorisch en structureel niveau wordt de samenwerking bemoeilijkt, voornamelijk door onduidelijkheid over de opdrachten en de taakafbakening van de betrokken partners. De trend naar een meer gecoördineerd beleid werd ondertussen wel ingezet. Zo wordt er lokaal getracht om elke werkgroep een jaarplanning te laten opmaken en bovenlokaal worden via de jaarverslagen van de gevangenissen een aantal tendensen opgevolgd. Maar door het gebrek aan een formeel kader wordt een afgestemd en complementair aanbod of het vastleggen van beleidsprioriteiten nog niet verwezenlijkt.
- Degroei van het aanbod alsook de complexiteit van het functioneren in een gevangeniscontext (zie: specifieke procedures om de veiligheid te garanderen) brengt administratieve ondersteuningsnoden mee. Het strategisch plan voorzag in een 'organisatieondersteuner'. De praktijk maakt duidelijk dat de invulling van die functie dient bijgestuurd.

Vergelijkingstabel effecten:

DOELGROEP	KOSTEN	BATEN
Hulp- en dienstverlenende actoren	• Gebrek aan een continu & stabiel kader – risico: actoren haken af, ongelijkheid ontstaat... • Gebrek aan kader voor	Ingeslagen weg vervolgen en verfijnen / uitdiepen.

	gegevensuitwisseling. · Onduidelijkheid over opdrachten en taakafbakening. · Onvoldoende oplossing voor administratieve ondersteuningsnoden. → Geen garantie(s) voor zorg op maat.	
Hulp- en dienstverleningscliënten	· Geen continu & stabiel aanbod. · Geen complementair, afgestemd aanbod. → Geen zorg op maat.	
Vlaamse overheid / Justitie	· Geen faciliteiten voor een continu & stabiel aanbod – risico: samenwerking VO/Justitie onder druk. · Geen complementair & afgestemd aanbod.	Geen wijzigingen voor te bereiden of te implementeren

4.3.Optie 2: We verankeren de organisatie van de hulp- en dienstverlening via een decreet, en sturen de concrete werking bij op basis van de ervaringen met de implementatie van het strategisch plan.

Directe effecten

- Met een decreetale verankering worden de opdrachten en prioriteiten verduidelijkt en taken afgebakend, zowel op bovenlokaal als lokaal niveau en voor alle betrokken partijen. Het belang van de functie die moet instaan voor het bewaken van de beleidscoördinatie wordt benadrukt. Er wordt ook voorzien in een oplossing voor de nood aan administratieve ondersteuning.
 - Op basis van een duidelijk(er) doelstellingenkader kan bovendien beter afgestemd worden met justitie.
 - Optie 2 voorziet een legistieke basis voor de informatie-uitwisseling, met het oog op een vlottere informatie-uitwisseling en meer duidelijkheid voor de betrokken actoren en een betere dienstverlening aan de gedetineerden (zie verder: realisatie van een aanbod op maat).
 - De uitwerking van een kader voor gegevensverzameling, zorgt ervoor dat de Vlaamse overheid beleidsinformatie ter beschikking heeft om bepaalde keuzes te funderen.
- De organisatorische samenwerking wordt geoptimaliseerd. Een strategisch plan op bovenlokaal en een operationeel plan op lokaal niveau moeten de verantwoordelijkheden en de betrokkenheid van de diverse sectoren verduidelijken. De muren tussen de verschillende actoren worden afgebroken. Er komt ook een verschuiving van een (jaarlijkse) rapportage naar een (tweejaarlijkse) planning en opvolgen van de uitvoering. Een decreet geeft een duidelijker kader voor de recent ingezette trend van beleidscoördinatie. Door de link tussen de hulpverlening binnen de muren en de opvolging van ex-gedetineerden buiten de muren te benadrukken, worden medewerkers aangezet om actiever werk te maken van een samenwerking tussen hulp- en dienstverleners binnen en buiten de muren.

Indirecte effecten

- De effectiviteit van de hulp- en dienstverlening voor gedetineerden verhoogt doordat het kader van de informatie-uitwisseling een ondersteuning is om op cliëntniveau een aanbod op maat te realiseren.
- Werken met (beleids)plannen voor bepaalde periodes veronderstelt het maken van keuzes. Dit heeft wellicht tot gevolg dat er verschuivingen zullen zijn in het aanbod omdat bepaalde noden duidelijker zichtbaar zullen worden.
- De verankering van de organisatie van de hulp- en dienstverlening in een decreet heeft ook tot gevolg dat het samenwerkingsakkoord met Justitie (zoals lokaal als bovenlokaal dient herbekeken) dient vernieuwd te worden. Het samenwerkingsakkoord inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie, afgesloten tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap dateert van 28 februari 1995 en werd goedgekeurd bij decreet op 11 mei 1999. Ook zonder decreet zou een actualisatie dus wenselijk zijn. Het decreet is alvast een goede aanleiding en leidraad voor de bijsturing van de samenwerkingsovereenkomst en realiseert een versterking van de (regelgevende) uitgangspunten en bepalingen met betrekking tot de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Vergelijkingstabel effecten:

DOELGROEP	KOSTEN	BATEN
Hulp- en dienstverlenende actoren	• Wijzigingen in de huidige manier van werken – vraagt van de actoren veranderingsbereidheid • Mogelijks administratieve lasten wat betreft opmaak en opvolging strategische en operationele plannen	• Duidelijkheid over opdrachten en taakafbakening • Oplossing voor administratieve ondersteuningsnoden • Kader voor gegevensuitwisseling • Verschuiving van jaarlijkse rapportage naar tweejaarlijkse planning en opvolging daarvan • Actievere samenwerking tussen actoren binnen en buiten de muren (continuïteit van de dienstverlening na detentie) → garanties voor zorg op maat – meer geïntegreerde, effectieve en efficiënte hulp- en dienstverlening
Hulp- en dienstverlenings-cliënten		• Betere dienstverlening - zorg op maat (continu, stabiel en afgestemd aanbod).
Vlaamse overheid / Justitie	• Wijzigingen dienen te worden voorbereid, geïmplementeerd en opgevolgd. • Mogelijks administratieve lasten wat betreft opmaak en opvolging strategische en operationele plannen.	• Betere afstemming Vlaamse overheid – Justitie op basis van een duidelijk(er) doelstellingenkader aan Vlaamse kant – zie ook: actualisering van het samenwerkingsakkoord • Gefundeerde beleidskeuzes worden mogelijk door beschikbare beleidsinformatie → continu, complementair en afgestemd aanbod

4.4. Optie 4: De aandacht voor de doelgroep gedetineerden wordt ingeschreven in de diverse ‘sectorale’ regelgevingen.

Het opnemen van gedetineerden als specifieke doelgroep binnen de verschillende sectorale regelgevingen (decreet VDAB, decreet algemeen welzijnswerk, participatiedecreet, onderwijsdecreten,...) garandeert de continuïteit van het aanbod, doordat de engagementen vanuit elk afzonderlijk domein verankerd worden. Deze optie biedt ook de mogelijkheid ieders opdracht en verantwoordelijkheden verduidelijken, althans voor wat betreft de sectorspecifieke functies. Een oplossing voor de administratieve ondersteuningsnoden zou kunnen worden ingeschreven in deze taakomschrijvingen.

Het louter opnemen van dergelijke bepalingen in sectorale regelgeving maakt echter dat de beleidsdomeinoverschrijdende dimensie niet of onvoldoende wordt benadrukt. De intersectorale benadering als cruciale voorwaarde voor een kwalitatieve en efficiënte hulp- en dienstverlening wordt hiermee niet gerealiseerd. De recent ingezette trend naar meer beleidscoördinatie kan niet via sectorale regelgeving worden verankerd of uitgebouwd. Ook het uitwerken van een gezamenlijk kader voor gegevensverzameling en informatie-uitwisseling kan niet via sectorale regelgeving. Zorg op maat is dus geen garantie. De afstemming met Justitie kan maar gedeeltelijk worden verbeterd, gezien het ontbreken van een duidelijk gemeenschappelijk kader aan Vlaamse. De garantie van continuïteit aan Vlaamse kant is wel een bevestiging van de engagementen en bevordert zo de reeds uitgebouwde samenwerking met Justitie in positieve zin.

Vergelijkingstabel effecten:

DOELGROEP	KOSTEN	BATEN
Hulp- en dienstverlenende actoren	• Wijzigingen in de huidige manier van werken – vraagt van de actoren veranderingsbereidheid • Geen kader voor gegevensuitwisseling • Geen garanties voor een meer geïntegreerde beleidsvoering → geen garanties voor zorg op maat	• Duidelijkheid over opdrachten en taakafbakening (althans voor sectorspecifieke functies) • Oplossing voor administratieve ondersteuningsnoden → garantie voor continuïteit en stabiliteit van de hulp- en dienstverlening
Hulp- en dienstverlenings-cliënten	Geen complementair en afgestemd aanbod	• Betere dienstverlening - garantie van continu aanbod
Vlaamse overheid / Justitie	• Wijzigingen dienen te worden voorbereid, geïmplementeerd en opgevolgd. • Onvoldoende complementair en afgestemd aanbod (zie: ontbreken van gezamenlijk doelstellingenkader aan Vlaamse kant)	• Garanties aan Vlaamse kant (continu en stabiel aanbod) bevestigen de relatie/samenwerking met Justitie

4.5. Optie 5: Een nieuw strategisch plan/ een bijkomend implementatieplan bij het strategisch plan wordt uitgewerkt ten einde de huidige werking bij te sturen.

Uit de evaluatie van de praktijk door de verschillende betrokken actoren zou een aangepast strategisch plan en/of een implementatieplan aan de regering kunnen worden voorgelegd. Dit zou inhoudelijk de werking kunnen bijsturen en ook nieuwe afspraken kunnen vastleggen betreffende opdrachten en organisatie van het overleg. (vergelijkbaar met optie 2)

Een verduidelijking van taken en opdrachten op elk niveau, en nieuwe afspraken inzake de organisatie van het overleg, maken dat de recent ingezette trend naar meer beleidscoördinatie bevestigd en verder uitgebouwd kan worden. Een complementair en afgestemd aanbod, alleszins op organisatorisch niveau, kan worden uitgebouwd.

Ook een betere afstemming met Justitie wordt daardoor mogelijk. Er kunnen – tot op zekere hoogte en binnen de grenzen van de privacyregelgeving – afspraken worden gemaakt inzake gegevensverzameling, wat meer gefundeerde beleidskeuzes vanuit elk beleidsdomein mogelijk maakt.

Deze optie brengt echter geen structurele verankering met zich mee, biedt onvoldoende uitkomst voor de vragen i.k.v. gegevensverzameling en informatie-uitwisseling en blijft gebaseerd op vrijwilligheid.

Het belangrijkste pijnpunt in de implementatie van het huidige strategisch plan, namelijk het feit dat de engagementen van de verschillende betrokken beleidsdomeinen onvoldoende geformaliseerd zijn, wat een hypotheek legt op de continuïteit van de hulp- en dienstverlening, blijft ook in deze optie bestaan, net als het risico dat hulp- en dienstverleningspartners afhaken, dat groeiende ongelijkheid ontstaat tussen diverse inrichtingen, dat de samenwerking met Justitie onder druk komt te staan, ...

Ook de moeizame samenwerking op cliëntniveau zal blijven duren gezien het gebrek aan een kader voor gegevensuitwisseling. Zorg op maat is dus niet te garanderen.

Vergelijkingstabel effecten:

DOELGROEP	KOSTEN	BATEN
Hulp- en dienstverlenende actoren	• Wijzigingen in de huidige manier van werken – vraagt van de actoren veranderingsbereidheid • Gebrek aan een continu & stabiel kader – risico: actoren haken af, ongelijkheid ontstaat... • Gebrek aan kader voor gegevensuitwisseling (meer geïntegreerd werken op cliëntniveau nog steeds niet mogelijk). → geen garantie voor zorg op maat	• Duidelijkheid over opdrachten en taakafbakening • Oplossing voor administratieve ondersteuningsnoden • Meer geïntegreerde beleidsvoering (althans op organisatorisch niveau)
Hulp- en dienstverlenings-cliënten	• Geen continu & stabiel aanbod. • Geen volledig complementair, afgestemd aanbod. → Onvoldoende zorg op maat.	• Gedeeltelijk betere dienstverlening - meer afgestemd aanbod, maar geen garanties voor continuïteit en stabiliteit
Vlaamse overheid / Justitie	• Wijzigingen dienen te worden voorbereid, geïmplementeerd en opgevolgd. • Geen faciliteiten voor een continu & stabiel aanbod – risico: samenwerking VO/Justitie onder druk.	• Betere afstemming Vlaamse overheid – Justitie op basis van een duidelijk(er) doelstellingenkader aan Vlaamse kant – zie ook: actualisering van het samenwerkingsakkoord → complementair en afgestemd aanbod

4.6. Keuze en motivering van de optie

Er wordt gekozen voor optie 2 omdat deze optie zorgt voor een stevigere basis van de werking en voor garantie op continuïteit van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Hiermee verduidelijkt Vlaanderen dat het haar bevoegdheid van bijstand aan personen, naar een specifieke doelgroep opneemt. Er wordt voorzien in een duidelijk kader voor overleg, in een verankering van sleutelfuncties en in een beleidscyclus.

Bovendien is een goede informatie-uitwisseling erg belangrijk voor de effectiviteit van de hulp- en dienstverlening en de uitbouw van een zorg die werkelijk ‘op maat’ is van de gedetineerden. In het kader van de

privacywetgeving is het voorzien van een decretale basis voor de uitwisseling van informatie tussen verschillende instanties noodzakelijk.

5 Uitwerking, uitvoering en monitoring

5.1 Juridisch-technische uitwerking

De gekozen optie wordt juridisch-technisch vertaald in een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

De tekst is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

We starten met een aantal definities.

Uit de definities van “gevangenis” en “gedetineerde” blijkt duidelijk dat ook de jongeren die verblijven in het federaal gesloten centrum in Tongeren tot de doelgroep van dit decreet behoren. Tijdens de voorbereiding van de ontwerptekst werd expliciet aandacht besteed aan hun specifieke statuut en de mogelijkheden om ook voor hen een hulp- en dienstverlening op maat te kunnen bieden.

Hoofdstuk 2: Missie, doelstellingen en opdrachten

Het tweede luik heeft betrekking op de uitgangspunten en doelstellingen van de hulp- en dienstverlening.

De missie, visie en opdrachten die geformuleerd werden binnen het strategisch plan (2000) blijven grotendeels behouden. Zo blijft er o.a. expliciete aandacht voor de directe sociale omgeving van de gedetineerde (partner, ouders, kinderen, ...) en de gevolgen van de detentie voor deze doelgroep. De steun van familie blijkt immers een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle re-integratie in de samenleving. Bovendien zijn de diensten die een aanbod doen naar gedetineerden vaak goed geplaatst om een aantal vragen van de directe sociale omgeving m.b.t. de - zeer specifieke - detentiecontext op te vangen. Binnen de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is er o.a. specifieke aandacht voor de ouder-kind-relatie en de partnerrelatie. Deze focus willen we ook in de toekomst behouden.

De doelstellingen van de hulp- en dienstverlening worden wel verfijnd, en dit op basis van de ervaringen uit de huidige implementatie van het strategisch plan. Zo komt er onder meer een grotere focus op de integratie en participatie in de samenleving na detentie te liggen, via de link tussen de hulpverlening binnen de muren en de opvolging van ex-gedetineerden buiten de muren.

Er is ook aandacht voor het belang van geïntegreerde beleidsplanning en samenwerking op alle niveaus, zowel binnen de Vlaamse Gemeenschap als met Justitie.

Hoofdstuk 3: Organisatie van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

In het derde hoofdstuk wordt een aangepaste samenwerkings- en overlegstructuur uitgetekend waarbinnen bovenstaande geïntegreerde beleidsplanning een plaats krijgt. Er zal een strategisch plan worden opgemaakt op bovenlokaal niveau, dat een lokale vertaling krijgt via de uitwerking van een operationeel plan. De doelstellingen die hierin worden opgenomen zullen via een tweejaarlijkse cyclus opgevolgd worden. Op lokaal niveau is de nodige afstemming met Justitie (de gevangenisdirectie) voorzien.

Ook de opdrachten inzake beleidscoördinatie, trajectbegeleiding op individueel niveau en praktische ondersteuning van de hulp- en dienstverlening worden verfijnd.

Hoofdstuk 4: Gegevensverwerking en informatie-uitwisseling

Er wordt enerzijds voorzien in een systeem voor gegevensverzameling (in functie van de opvolging en evaluatie van de hulp- en dienstverlening) en anderzijds in een kader voor informatie-uitwisseling op cliëntniveau (in functie van het uitwerken van een aanbod op maat en de continuering van trajecten).

Hoofdstuk 5: Slotbepalingen

Hoewel het nieuwe uitgetekende beleidsplanningsproces afgestemd is op de duur van een Vlaamse legislatuur, wordt voorzien dat ook in de loop van een legislatuur van start gegaan kan worden met de nieuwe manier van (samen)werken, en dit vanaf zes maanden na de inwerkingtreding van het decreet.

Effecten op andere, bestaande regelgeving

Het decreet wordt gezien als aanvullend op de bestaande sectorale regelgeving, en focust op beleidsdomeinoverstijgende aspecten en samenwerking. Het zal dus geen impact hebben op de bestaande regelgeving.

Zoals hierboven reeds werd aangegeven, is het wel de bedoeling om o.a. op basis van dit decreet een nieuw samenwerkingsakkoord met de federale staat uit te werken.

5.2 Uitvoering en administratieve lasten

Het decreet zal pas ten volle in uitvoering kunnen zijn tijdens een nieuwe Vlaamse bestuursperiode omdat de beleidscyclus die in het decreet wordt opgenomen aan de beleidsperiode wordt gekoppeld. Na de principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet zal een werkgroep van de Vlaamse Stuurgroep starten met de voorbereiding voor een ontwerp van besluit Vlaamse Regering. Dit besluit zou ook tijdens de lopende legislatuur moeten worden goedgekeurd. Bovendien heeft de Vlaamse Stuurgroep zich ook voorgenomen om in de geest van het decreet beleidsprioriteiten voor de periode tot de uitvoering van het decreet een aantal beleidsprioriteiten te bepalen.

Gezien dit decreet in de eerste plaats een decretale basis geeft aan een bestaand Strategisch Plan en aan de uitvoering daarvan, heeft dit decreet geen extra administratieve lasten tot gevolg. Bij de uitwerking van het Besluit van de Vlaamse regering zal echter duidelijker worden welke de wijzigingen op vlak van administratieve lasten zijn t.a.v. de huidige situatie. Die zullen dan ook bij de nota aan de Vlaamse Regering of in een reguleringsimpact analyse in kaart worden gebracht.

Dit decreet heeft geen rechtstreekse impact op minderjarigen. Onder gevangenen wordt ook het gesloten federaal centrum Tongeren verstaan. Voor dit decreet in zoverre daar ook uit handen gegeven jongeren zijn opgesloten, die tijdens hun periode meerderjarig zijn geworden. Er is wel een samenwerking met het team van Jongerenwelzijn in het belang van de jongeren die tijdens hun detentieperiode in Tongeren meerderjarig worden.

Kinderen van gedetineerden, zijn deelgroep van de ‘directe sociale omgeving’. Specifieke acties naar hen kunnen in strategische plannen en lokale actieplannen worden bepaald.

5.3 Handhaving

De handhaving zal worden uitgevoerd door de inspecties verbonden aan de diverse betrokken beleidsdomeinen. De inzet in het kader van dit decreet maakt deel uit van regelgeving binnen de diverse beleidsdomeinen. Er wordt geen specifiek handavingskader opgericht.

5.4 Evaluatie

De specifieke wijze van evaluatie zal in een besluit van de Vlaamse Regering bij dit decreet worden vastgelegd.

Het ontwerp van decreet voorziet een evaluatie en eventuele bijsturing van het plan uiterlijk drie jaar na de goedkeuring van het plan. Voor de lokale actieplannen wordt een beleidsteam verantwoordelijk gesteld voor de evaluatie.

6 Consultatie

De ontwerptekst kwam tot stand in een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken Vlaamse beleidsdomeinen en actoren uit het werkveld. Deze werkgroep kwam (tussen april 2010 en april 2011) 9 keer samen (op 29 april 2010, 18 mei 2010, 10 juni 2010, 30 juni 2010, 9 september 2010, 13 oktober 2010, 15 februari 2011, 14 maart 2011 en 11 april 2011).

Volgende partners waren erin vertegenwoordigd:

- Agentschap Zorg en Gezondheid
- Zorgnet Vlaanderen (koepel CGG)
- Departement Onderwijs en Vorming
- Vlaams Ondersteuningscentrum Volwassenenonderwijs
- Vlaams Agentschap Personen met een Handicap
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- VDAB
- De Rode Antraciet
- Departement Werk en Sociale Economie
- Agentschap Sociaal-Cultureel Werk
- Departement WVG

Het Agentschap Jongerenwelzijn is vertegenwoordigd in het beleidsteam.

Zij informeerden en consulteerden de kabinetten, administraties en voorzieningen uit hun respectieve sectoren met betrekking tot de ontwerptekst, en namen de opmerkingen uit deze consultaties op bij de verdere uitwerking.

De thema's die in de besprekingen binnen de werkgroep de meeste aandacht kregen, betreffen de elementen die belangrijke wijzigingen inhouden ten aanzien van de huidige werking in het kader van het strategisch plan. Het gaat dus over:

- *De specificatie van de doelgroep in het hoofdstuk 'definities' en in hoofdstuk 2*
De werkgroep heeft er expliciet voor gekozen niet enkel gedetineerden, maar ook geïnterneerden die in een gevangenis verblijven, te rekenen tot de doelgroep van het decreet (de geïnterneerden die in de toekomst in forensisch psychiatrische centra zullen verblijven, zullen een aangepaste hulp- en dienstverlening aangeboden krijgen en vallen dus buiten de scope van dit decreet). Verder blijft de optie uit het strategisch plan om ook een aanbod te doen naar de directe sociale omgeving van de gedetineerden, behouden (zie boven).
- *De verfijning van de algemene doelstellingen van de hulp- en dienstverlening in hoofdstuk 2*
Voor de verfijning van de algemene doelstellingen werd uitgegaan van de huidige sectoraal bepaalde doelstellingen van de verschillende partners. Deze werden (eventueel mits herformulering) in het decreet opgenomen, voor zover ze doelen betreffen die door alle sectoren worden nagestreefd. Daarmee wordt geen afbraak gedaan aan de meer sectorspecifieke doelstellingen, maar deze laatste zullen eerder geëxpliciteerd en geconcretiseerd worden in de opeenvolgende strategische plannen die op Vlaamse niveau zullen worden opgemaakt.
De focus ligt nu niet langer enkel op de zelfontplooiing van de gedetineerde, maar ook op het herstel van het sociaal, relationeel en psychisch evenwicht van de gedetineerde, het beperken van de negatieve gevolgen van de detentie, en het bevorderen van de integratie en participatie in de samenleving na de detentieperiode en van een proces van herstel tussen dader, slachtoffer en samenleving. Vooral de aandacht voor de re-integratie en dus de link met de hulp- en dienstverlening buiten de muren, werd door de werkgroep als een belangrijk aandachtspunt gezien. De vraag vanuit de forensische geestelijke gezondheidszorg om ook een doelstelling betreffende hervalpreventie op te nemen, werd weerhouden. Als motivering werd gegeven dat dit te sectorspecifiek is. De aandacht voor hervalpreventie kan wel een plaats krijgen in de meerjarenplanning en in de praktijk van de sector geestelijke gezondheidszorg.
- *De concretisering van de opdrachten inzake beleidscoördinatie, trajectbegeleiding op individueel niveau en praktische ondersteuning van de hulp- en dienstverlening in hoofdstuk 3*
Een belangrijke doelstelling van de opmaak van het decreet is het realiseren van een meer geïntegreerde beleidsplanning en -uitvoering. De in het strategisch plan voorziene functie van beleidsmedewerker krijgt daardoor meer aandacht. De functie wordt in het decreet herbenoemd naar "beleidscoördinator", om de specifieke focus en de centrale plaats van deze figuur binnen de netwerkorganisatie te benadrukken. De taken die vanuit verschillende beleidsdomeinen worden opgenomen op vlak van trajectbegeleiding op individueel niveau, worden als dusdanig omschreven in het decreet. De optie werd

genomen om deze functie niet toe te schrijven aan een specifieke partner of domein, aangezien ze op meerdere terreinen wordt ingezet. De toegenomen behoefte aan administratieve / praktische ondersteuning van de hulp- en dienstverlening, betekent dat de in het strategisch plan voorziene functie van organisatieondersteuner herbekeken dient te worden. Deze taken blijken momenteel door verscheidene partners en op verschillende manieren te worden ingevuld. Ook hier heeft de werkgroep ervoor gekozen om de opdracht in het decreet niet toe te schrijven aan een specifieke partner of domein, maar hem te zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Hoe hieraan concreet tegemoet kan worden gekomen, zal verder moeten worden uitgewerkt in de uitvoeringsbesluiten bij het decreet.

• *De uitwerking van een kader voor informatie-uitwisseling in hoofdstuk 4*

De uitwerking van een kader voor informatie-uitwisseling is (zoals hierboven geschetst) een belangrijke doelstelling binnen voorliggend decreet. De huidige samenwerking op cliëntniveau wordt door het ontbreken ervan vaak bemoeilijkt. De verschillende deontologische codes van de betrokken partners maken het niet eenvoudig om tot een gedeeld kader te komen. Zo blijkt o.a. het kader van de CGG zeer strikt. Ook inzake dit thema zal bij het uitwerken van de uitvoeringsbesluiten nog verder dienen te worden gedebatteerd.

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat over het luik m.b.t. samenwerking op organisatorisch niveau (en dus het meer geïntegreerd werken) grote overeenstemming bestond tussen de verschillende partners.

Via de Bovenlokale Werkgroep werd ook het Directoraat-Generaal Penitentiare Inrichtingen (DG EPI) geïnformeerd over de ontwikkelingen (o.a. op 24 juni 2011 en 13 september 2011).

Zorginspectie zal geconsulteerd worden bij de opmaak van de uitvoeringsbesluiten, aangezien dan een aantal aspecten m.b.t. het opstellen en de opvolging van de operationele plannen en andere lokale opdrachten geconcretiseerd zullen worden.

7 Overige informatie voor de Inspectie van Financiën

/

8 Samenvatting

Er wordt gekozen voor een decreet omdat deze optie zorgt voor een stevigere basis van de werking en voor garantie op continuïteit van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Sinds de bevoegdheidsoverdracht in 1980 en de uitvoering het strategisch plan neemt Vlaanderen haar verantwoordelijkheid op voor de bijstand aan gedetineerden. In de concrete werking heeft ze die rol ook t.a.v. Justitie grotendeels verworven. De samenwerking zowel tussen de Vlaamse actoren als met justitie vraagt echter om een duidelijk en vastgelegd kader. Het decreet voorziet dan ook in een duidelijk kader voor overleg, in een verankering van sleutelfuncties en in een beleidscyclus. Dit kader kan de efficiëntie en effectiviteit van de hulp- en dienstverlening verhogen. Het kan ook als basis dienen voor een nieuwe samenwerkingsovereenkomst met Justitie.

Bovendien is een goede informatie-uitwisseling erg belangrijk voor de effectiviteit van de hulp- en dienstverlening en de uitbouw van een zorg die werkelijk 'op maat' is van de gedetineerden. In het kader van de privacywetgeving is het voorzien van een decretale basis voor de uitwisseling van informatie tussen verschillende instanties noodzakelijk.

Dit decreet vat niet de gedetineerde minderjarigen. Uit handen gegeven minderjarigen worden in principe in het gesloten federaal centrum van Tongeren opgesloten en daar begeleid door een team van het Agentschap Jongerenwelzijn. Gezien een deel van hen ook daar verblijven vanaf hun meerderjarigheid is dit ontwerpdecreet ook op GFC Tongeren van toepassing. Dit ontwerpdecreet heeft geen rechtstreeks gevolg voor kinderen van gedetineerden. In het ontwerpdecreet wordt wel de aandacht voor de directe sociale omgeving van gedetineerden, waaronder dus ook hun kinderen, opnieuw opgenomen zoals ook in het oorspronkelijke strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

9 Contactinformatie

Herwig Hermans

coördinator strategisch plan gedetineerden

herwig.hermans@wvg.vlaanderen.be

02 553 33 27

Bijlage – Lijst van standaardhandelingen

Standaardhandeling	Standaardtijd	Out-of-pocketkost
Formulieren aanvragen bij de overheid	Geen tijd beschikbaar	
Formulieren elektronisch downloaden	5 minuten	
Een document handtekenen	2 minuten	
Een document faxen	5 minuten	
De gegevens ontvangen		
- Aangetekend	2 minuten	
- Per post	1 minuut	
- Per mail	1 minuut	
De benodigde informatie verzamelen	Geen tijd beschikbaar	
De benodigde informatie invullen of invoeren	Geen tijd beschikbaar	
Bijlagen bijvoegen	Geen tijd beschikbaar	
Berekeningen uitvoeren of waarderen	Geen tijd beschikbaar	
Document printen of kopiëren	2 minuten	Zwart-wit kopie: 0,15 euro Kleurenkopie: 0,75 euro
Advies inwinnen	Geen tijd beschikbaar	
Toelichten/ hoorzitting	Geen tijd beschikbaar	
De gegevens versturen		
- Aangetekend door een burger	30 minuten	Genormaliseerde zending < 50 g: 5,48 euro Zendingen > 50 g en < 1 kg: 6 euro Zendingen vanaf 1 kg: 10 euro
- Aangetekend door een onderneming	32 minuten	
- Per post	10 minuten	Postzegel: 0,56 euro Kost postpakket: 1,82 euro
- Per mail	2 minuten	
- Digitale kopij bijvoegen	5 minuten	Kost CD-ROM: 2 euro
Aanvraag van attesten of andere documenten bij stad of gemeente		
- Elektronisch aanvragen	5 minuten	
- Naar het gemeentehuis gaan voor een aanvraag • Leurkaart • pensioen, • bodemattest	37 minuten	Gemiddelde verplaatsingskost: 2 euro

• Milieuvergunning • Beroepskaart voor vreemdelingen • Wegwerkzaamheden • andere		
- Naar het gemeentehuis gaan voor een aangifte • adreswijziging • geboorte • huwelijk • overlijden • andere	40 minuten	Gemiddelde verplaatsings kost: 2 euro
- Naar het gemeentehuis gaan voor attest of getuigschrift • Bewijs van goed zedelijk gedrag • Attest van militie • Getuigschrift van domicilie • Getuigschrift van nationaliteit • Getuigschrift van leven • Uittreksel bevolkingsregister • Uittreksel burgerlijke stand • andere	37 minuten	Gemiddelde verplaatsings kost: 2 euro
- naar het gemeentehuis gaan voor een identiteitsbewijs (aanvraag en uitreiking) • elektronische identiteitskaart • reispas • rijbewijs • andere	36 minuten	Gemiddelde verplaatsings kost: 2 euro
Controle van voorgevulde gegevens	Geen tijd beschikbaar	
Een betaalopdracht uitvoeren		
- Netbanking	3 minuten	
- Naar de bank/post gaan	30 minuten	Gemiddelde verplaatsings kost: 2 euro
De gegevens archiveren		
- Papieren document	4 minuten	
- Elektronisch document	1 minuut	
Inspectie voorbereiden	Geen tijd beschikbaar	
Inspectie ontvangen	Geen tijd beschikbaar	