

ingediend op **37-F** (2021-2022) – Nr. 1
27 juni 2022 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over hulp- en dienstverlening aan gedetineerden



Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden





Rekenhof

Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van 21 juni 2022.
Vlaams Parlement, 37 F (2021-2022) – Nr. 1

Samenvatting

Het Rekenhof heeft het hulp- en dienstverleningsbeleid in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen geëvalueerd. Het onderzocht de organisatie en uitvoering van het beleid, beoordeelde de oorzaken van eventuele ondermaatse prestaties en ging vervolgens na of gedetineerden die een beroep hebben gedaan op de hulp- en dienstverlening, na hun vrijlating beter re-integreren in de maatschappij en minder (snel) recidiveren. Het Rekenhof heeft het onderzoek beperkt tot de hulp- en dienstverlening in vier domeinen: werk, onderwijs, welzijn en gezondheid.

Organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Het Rekenhof stelde vast dat de Vlaamse hulp- en dienstverlening in de gevangenis sterk decentraal is georganiseerd. De hulp- en dienstverlening die aanwezig is buiten, wordt in de gevangenis gebracht, wat zorgt voor bijzonder veel hulp- en dienstverlenende actoren, coördinerende functies en overlegorganen. De hulp- en dienstverlening wordt gecoördineerd door de beleidscoördinatoren en praktisch ondersteund door de organisatie-ondersteuners, beide aangesteld door het Agentschap Justitie en Handhaving, en structureel georganiseerd door trajectbegeleiders van de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), hulpverleners van de Centra voor Geestelijke Gezondheid (CGG), onderwijscoördinatoren (Vocvo), detentieconsulenten (VDAB), sport- en cultuurfunctionarissen (De Rode Antraciet), bibliotheekmedewerkers van de openbare bibliotheken en medewerkers van TANDEM (toeleiding naar externe hulpverlening voor geestelijke gezondheids- en verslavingszorg) en van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). Daarnaast zijn er nog tientallen externe partners die op ad-hocbasis hulp- en dienstverlening aanbieden. Het Rekenhof stelt dat zogenoemde netwerk- en importmodel als zodanig niet in vraag omdat het ook tal van (potentiële) voordelen heeft, maar het leidt ertoe dat de coördinerende administratie geen duidelijk overzicht heeft van de exacte personeelsinzet in de penitentiaire hulp- en dienstverlening en wat de totale financiële kost is.

De link tussen het Vlaamse strategisch beleidsplan *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2015-2020* en de lokale actieplannen is vrij zwak. Dat blijkt ook uit het beperkt aantal strategische doelstellingen dat volledig werd uitgevoerd. Het strategisch plan staat soms ver af van de lokale situatie, zo heeft het strategisch beleidsplan weinig aandacht voor samenwerking met de federale actoren, terwijl de lokale actieplannen daar wel veel aandacht aan besteden. De Vlaamse overheid is voor haar werking immers sterk afhankelijk van de federale gevangeniscontext waarin ze opereert. Het nieuwe strategisch plan 2020-2025 en de geplande uitvoering bevatten aspecten om dat te remediëren.

Afstemming op de individuele noden en behoeften van de gedetineerde

De gedetineerde gaat de hulp- en dienstverlening vrijwillig aan, maar dient zich te engageren. De CAW-werking in de gevangenissen, aangeduid als justitieel welzijnswerk (JWW), is in handen van de trajectbegeleiders, die o.a. in onthaal en vraagverheldering van gedetineerden voorzien, doorverwijzen naar de gewenste hulp- en dienstverlening, en psychosociale begeleiding bieden. In 2018 kreeg iets meer dan de helft van de binnenkomende gedetineerden (57%) een onthaal. Hoewel de methodiek en registratie niet altijd uniform blijken, worden de noden en behoeften van de gedetineerde voldoende in kaart gebracht. Het Rekenhof stelde wel aanzienlijke lokale verscheidenheid vast in het onthaalbeleid, bijvoorbeeld al dan niet individuele, proactieve benadering van bepaalde doelgroepen, werken met groepsonthaal, de tijdsperiode waarin het onthaal plaatsvindt en eventuele afspraken met de psychosociale dienst (PSD),

aan wie individueel onthaal soms wegens capaciteitstekorten wordt overgelaten. De mate van behoefte-detectie hangt bijgevolg af van de gevangenis waar de gedetineerde binnenkomt.

Meer dan acht jaar na de inwerkingtreding van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, is er nog altijd geen hulp- en dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde en gecoördineerd door een trajectbegeleider. De CAW-teams maken weliswaar individuele plannen op voor psychosociale begeleiding, maar dat is geen volwaardig alternatief en blijft beperkt tot de gedetineerden die psychosociaal worden begeleid. Andere plannen, met name de reclasseringsplannen en behandelplannen voor daders van seksueel misbruik, gaan eerder uit van het recidiverisico en de begeleiding is niet vrijblijvend. Dergelijke plannen worden niet bij het begin, maar veeleer op het einde van de detentie opgesteld. Bovendien kan de betrokkenheid van de hulp- en dienstverleners bij de justitiële plannen verwarring creëren bij gedetineerden of zelfs weerstand tegen een toekomstig hulp- en dienstverleningsplan.

Enkele belangrijke oorzaken van de afwezigheid van een hulp- en dienstverleningsplan zijn tegenstrijdige interpretaties over het concept van dat plan, de dubbele functie van trajectbegeleiders (coördinerend en inhoudelijk) en het niet aanvaarden van de trajectbegeleider als casemanager door de andere partnerorganisaties. Het Rekenhof is van oordeel dat de Vlaamse overheid het hulp- en dienstverleningsplan kan invoeren, zonder te wachten op de invoering van het federale detentieplan, dat al vijftien jaar geleden in de wetgeving werd voorzien. Recente stappen op beide bestuursniveaus lijken veelbelovend, maar het is afwachten of het hulp- en dienstverleningsplan snel zal worden ingevoerd.

De afwezigheid van een overkoepelend plan dat de noden, behoeften en trajecten van gedetineerden beschrijft en waar zo nodig alle hulp- en dienstverleners toegang toe hebben, maakt doorverwijzing en informatiedeling des te belangrijker. Dat er problemen in de communicatieketens zijn, valt af te leiden uit de klacht van sommige actoren dat ze enerzijds te weinig informatie krijgen van andere actoren en anderzijds onder druk worden gezet om informatie te delen die ze niet willen of kunnen delen omdat het hun onafhankelijkheid hypothekeert of wegens het (medisch) beroepsgeheim. Dat neemt niet weg dat op het terrein vaak goed wordt samengewerkt en dat er goede praktijken zijn, zoals het occasioneel casusoverleg.

Toegang tot hulp- en dienstverlening

Het decreet van 8 maart 2013 definieert geen basisaanbod van hulp- en dienstverlening dat beschikbaar moet zijn in elke gevangenis, waardoor de lokale teams veel autonomie hebben. Het aanbod varieert dan ook aanzienlijk over de gevangenissen heen, afhankelijk van de deelpopulaties, het gevangenisregime, de personeelsbezetting, de infrastructuur, etc. Hoewel die variatie dus vaak gegrond is, ontbreekt soms gewenst of noodzakelijk aanbod wegens andere (praktische) obstakels. Het Rekenhof heeft drie belangrijke obstakels vastgesteld: regionale (on)beschikbaarheid van het aanbod als gevolg van het importmodel, het gebrek aan digitalisering in de gevangenissen en de vaak verouderde infrastructuur. De laatste twee knelpunten worden enigszins verholpen door o.a. de uitrol van een digitaal dienstenplatform en de bouw en renovatie van gevangenissen, maar dat vordert vrij langzaam. Een therapeutische of educatieve transfer naar een gevangenis die een specifieke hulp- of dienstverlening wel aanbiedt, is mogelijk, maar nog niet erg ingeburgerd. Hoewel de structurele partners in elke gevangenis een aanbod hebben, leiden infrastructurele obstakels en variaties in de praktische invulling en intensiteit van dat aanbod ertoe dat gedetineerden met een gelijkaardig profiel *niet* altijd en overal tot *hetzelfde aanbod* toegang hebben. De lange wachtlijsten voor bepaald aanbod in sommige gevangenissen zorgen ervoor dat er niet alleen *geen onmiddellijke* toegang tot dat aanbod is, maar ook dat de gelijke toegang in de praktijk onder druk staat.

De wachttijden lopen vooral op bij CGG en CAW. De voornaamste reden voor wachtlijsten is personeels-tekort. Het risico bestaat dat een gedetineerde nooit de gevraagde hulpverlening krijgt voor hij vrijkomt, wat kan leiden tot meer detentieschade en meer moeilijkheden om te re-integreren in de maatschappij.

De hulp- en dienstverleningsteams evalueren hun (ontbrekend) aanbod voldoende en sturen bij waar mogelijk. Elk team doet dat echter op een eigen manier, zonder veel onderbouwing of sturing door de Vlaamse overheid. Daardoor vragen evaluaties (te) veel tijd en energie, zonder daarom tot de beste of efficiëntste oplossing te leiden.

Uit de documentstudie en bevraging van het Rekenhof blijken twee grote hiaten te bestaan in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: drughulpverlening tijdens detentie en samenwerking met de OCMW's in de periode rond de vrijlating. Op het vlak van drughulpverlening bestaan er enkele – hoofdzakelijk federale – initiatieven of projecten die als goede praktijken gelden, maar de nodige structurele financiering en samenwerkingspartners ontbreken. Ook de samenwerkingsmogelijkheden met de OCMW's, als belangrijke actor in de brug-binnen-buiten, zitten nog te veel in een aftastende fase. Het nieuwe strategische plan 2020-2025 besteedt weinig concrete aandacht aan beide knelpunten, hoewel de Vlaamse overheid voldoende bevoegdheden heeft om een intrapenitentiair drugbeleid te voeren.

Deelname aan het aanbod

Gedetineerden moeten in de eerste plaats op de hoogte zijn van het hulp- en dienstverleningsaanbod, opdat ze er überhaupt aan zouden deelnemen. De lokale teams investeren veel tijd en moeite in de bekendmaking van het aanbod, via veel verschillende kanalen. Die maximalisatiestrategie mist echter uniformiteit en onderbouwing, waardoor de communicatiemix mogelijk niet altijd effectief is. Er zijn nog altijd (groepen van) gedetineerden die onvoldoende op de hoogte zijn van het aanbod, voornamelijk door taal- en mentale barrières.

De lokale teams maken gedetineerden op allerlei manieren warm om deel te nemen aan het aanbod. Ondersteuning door federale actoren, met name door de penitentiaire bewakingsassistenten die dagelijks contact hebben met de gedetineerden, is belangrijk. Het draagvlak bij het bewakend personeel daarvoor is mogelijk niet altijd en overal aanwezig. Sommige hulp- en dienstverleners staan weigerachtig tegenover te veel stimuleren van gedetineerden: enerzijds omdat ze de wachtlijsten niet nog langer willen maken, anderzijds omdat stimuleren zou ingaan tegen het principe van vrijwilligheid.

De lokale teams hebben wel enigszins zicht op deelname (van deelpopulaties) aan het aanbod, maar de Vlaamse overheid legt zichzelf geen streefcijfers op om de deelname te verhogen en evalueert de deelnamecijfers niet systematisch. Dat is trouwens niet mogelijk omdat de cijfers te verspreid zitten over verschillende databanken van de hulp- en dienstverleningsorganisaties. Het nieuwe, algemene registratiesysteem ACSY dient enkel voor de praktische organisatie van het aanbod en bevat geen registratie van individuele begeleidingen. De Vlaamse overheid heeft nog geen systeem uitgewerkt om nuttige kernindicatoren te selecteren op het niveau van de Gemengde Commissie, zodat die de participatie toch enigszins overkoepelend kan opvolgen.

Continuïteit van de hulp- en dienstverleningstrajecten

De continuïteit van lopende trajecten moet zoveel mogelijk worden gegarandeerd, opdat de hulp- en dienstverlening effectief en efficiënt kan zijn. In de praktijk zijn de uitvalcijfers hoog: de meerderheid van de trajecten bij een CAW of CGG wordt vroegtijdig afgebroken en maar de helft van de cursisten in de gevangenis neemt deel aan het examen aan het einde van een opleiding. Trajecten worden vooral onderbroken door een eenzijdige stopzetting door de gedetineerde of door onbeschikbaarheid van de gedetineerde (externe knelpunten).

Diverse knelpunten die de continuïteit hypothekeren, situeren zich eerder in de federale context en vereisen een andere, meer beleidsmatige aanpak van de Vlaamse overheid om ze weg te werken. Zo worden de hulp- en dienstverleners niet altijd (tijdig) op de hoogte gesteld van een nakende transfer van een gedetineerde naar een andere gevangenis, waardoor eventuele hulpverlening in de ontvangende gevangenis niet kan worden voorbereid. Ook stakingen hebben op korte en lange termijn gevolgen voor de continuïteit van de hulp- en dienstverlening. Het Rekenhof is van oordeel dat de Vlaamse overheid onvoldoende gecoördineerde initiatieven neemt om de impact daarvan te beperken. Gedetineerden kunnen een traject voortijdig stopzetten om te gaan werken in de gevangenis, onder meer wegens de hogere vergoeding. In de gevangenissen waar het nuttig en mogelijk is, werd werkplekleren geïnstalleerd om onderwijs en tewerkstelling te combineren, maar het aanbod is nog te beperkt.

Na vrijlating verloopt de aansluiting met de hulp- en dienstverlening niet altijd even vlot. Uit de strategische plannen blijkt wel dat de overheid daar sterker wenst op in te zetten en de lokale teams proberen dat knelpunt weg te werken door organisaties buiten de muren te informeren en te sensibiliseren, gedetineerden voor hun vrijlating te informeren, de trajectbegeleider een goede nazorg te laten organiseren, en beter samen te werken met de PSD, het OCMW en de justitiehuisen. Projecten als buddywerking, TANDEM en samenwerking met de Leerwinkels zijn succesvol gebleken, maar wijzen erop dat de trajectbegeleiders en onderwijscoördinatoren er niet in slagen om het aspect trajectbegeleiding volwaardig op te nemen.

Effect van de hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting

Het Rekenhof heeft bij 4.277 ex-gedetineerden onderzocht of (beroeps)opleidingen, werkplekleren en toeleiding naar werk een effect hebben op tewerkstelling na vrijlating en wederopsluiting. Het Rekenhof benadrukt dat het alleen het effect heeft onderzocht van de hulp- en dienstverlening *na* en dus niet *tijdens* detentie, zoals beperking van detentieschade en slachtofferbemiddeling. Bovendien ontbreken gegevens over de CAW- en CGG-hulpverlening en andere factoren die mogelijk een invloed hebben op het effect, zoals arbeidsmarktverleden, verslavingsproblematiek en woonplaats. De bevindingen zijn dus eerder richtinggevend en kaderen binnen het specifieke onderzoeksopzet. Vervolgonderzoek, waarbij bijvoorbeeld het arbeidsmarktverleden wordt gecontroleerd, is wenselijk om de resultaten te verifiëren en te verfijnen.

Op het eerste gezicht blijken ex-gedetineerden die tijdens detentie deelnamen aan werkplekleren of slaagden voor het examen van een opleiding, vaker een job te hebben. Dat verband verdwijnt echter als rekening wordt gehouden met de invloed van andere kenmerken van de ex-gedetineerden, zoals geslacht, leeftijd, gezinssituatie, detentieregime en detentieverleden. Wat betreft toeleiding naar werk, waren de ex-gedetineerden die intensief werden begeleid door de VDAB, minder tewerkgesteld en werden ze vaker opnieuw opgesloten. Zelfselectie kan dat negatieve effect verklaren: een specifiek profiel van gedetineerden doet vrijwillig een beroep op VDAB-begeleiding, namelijk gedetineerden met een zwaarder detentieverleden die doorgaans moeilijker een job vinden en sneller recidiveren. Over het

algemeen stelde het Rekenhof vast dat de onderzochte hulp- en dienstverlening niet leidt tot meer tewerkstelling en minder recidive na vrijlating.

De bevindingen van het Rekenhof dienen door de partnerorganisaties en de Vlaamse overheid nader te worden bekeken. Er is onderzoek nodig naar de vastgestelde knelpunten, zoals het gebrek aan intrapenitentiare drughulpverlening, de onderbroken trajecten, of onvoldoende ondersteuning bij de brugbinnen-buiten, als mogelijke verklaringen voor het uitblijven van de gewenste effecten na vrijlating. De duidelijke rol van zelfselectie en het bijbehorende profiel van gedetineerden die deelnemen aan de hulp- en dienstverlening, benadrukt bovendien het belang van een aanbod en begeleiding op maat van de individuele gedetineerde.

Reactie van de Vlaamse ministers

De Vlaamse ministers van Justitie, Onderwijs, Volksgezondheid, Welzijn en Werk zijn van oordeel dat het besluit van het rapport grotendeels overeenkomt met hun beleidsvisie en dat het hun toekomstige aanpak inspireert. De Vlaamse ministers gaven ook aan dat, in het kader van het nieuwe strategisch plan *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025*, enkele aanbevelingen al in uitvoering zijn, dat sommige zaken in de steigers staan en dat andere bijstellingen nog moeten worden opgestart. Ze plaatsten wel enkele kanttekeningen bij de opmerkingen van het Rekenhof over het import- en netwerkmodel, en vrezen, ondanks de nuancerings van het Rekenhof, verkeerde conclusies over het effectonderzoek.

Reactie van de federale minister van Justitie

De federale minister van Justitie wees in zijn reactie op de moeizame aanwerving van extra PSD-medewerkers, die nodig zijn voor de invoering van het detentieplan, maar ook op de inspanningen en vorderingen op het vlak van digitalisering, de hervorming van de penitentiare gezondheidszorg en de introductie van de detentiebegeleider, die moet bijdragen aan een betere bekendmaking van en deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening.

Hoofdstuk 1**Inleiding 17**

- 1.1 Onderzoeksdomein 17
 - 1.1.1 Beleidskader 17
 - 1.1.2 Onderzoeksdomein 17
- 1.2. Onderzoeksaanpak 18

Hoofdstuk 2**Organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 21**

- 2.1 Organisatiefilosofie 21
- 2.2 Actoren 22
- 2.3 Beleidsinstrumenten: strategisch plan en lokale actieplannen 25
- 2.4 Budgettaire impact 26
 - 2.4.1 Financiering 26
 - 2.4.2 Steunfondsen 28
- 2.5 Opereren binnen een federale context 28
 - 2.5.1 Organisatie van het gevangeniswezen 28
 - 2.5.2 Unicité van elke gevangenis 29
- 2.6 Deelconclusie 31

Hoofdstuk 3**Individuele noden en behoeften 33**

- 3.1 Onthaal aan het begin van de detentie 33
 - 3.1.1 Finaliteit van het onthaal 33
 - 3.1.2 Informatie voorafgaand aan het onthaalgesprek 33
 - 3.1.3 Proactieve uitnodiging tot het onthaalgesprek 34
 - 3.1.4 Registratie van het onthaalgesprek 35
 - 3.1.5 Methodiek voor het onthaalgesprek 35
 - 3.1.6 Onthaalcijfers 35
 - 3.1.7 Onthaalgesprekken met andere actoren 36
- 3.2 Hulp- en dienstverleningsplan 36
 - 3.2.1 Invoering: stand van zaken 36
 - 3.2.2 Verhouding met andere plannen 37
 - 3.2.3 Praktijk: wenselijkheid en beperkingen 39
 - 3.2.4 Discussie over de regierol van trajectbegeleiders 39
- 3.3 Opvolging en bijsturing tijdens detentie 40
 - 3.3.1 Permanente behoefte detectie 40
 - 3.3.2 Betrokkenheid justitiële actoren 41
 - 3.3.3 Doorverwijzing en terugkoppeling 41
- 3.4 Gegevensdeling en communicatie 42
 - 3.4.1 Gegevensdeling 42
 - 3.4.2 Casusoverleg 43
- 3.5 Deelconclusie 44

Hoofdstuk 4

Toegang tot hulp- en dienstverlening	47
4.1 (On)beschikbaar hulp- en dienstverleningsaanbod	47
4.1.1 Aanbod aan hulp- en dienstverlening in de gevangenissen	47
4.1.2 Variaties per gevangenis	49
4.1.3 Obstakels bij de uitrol en organisatie	50
4.1.4 Evaluatie van het aanbod	55
4.1.5 Ontbrekend aanbod	56
4.2 Wachlijsten	61
4.2.1 Wachlijsten: een stand van zaken	61
4.2.2 Informatiedeling over wachlijsten	62
4.2.3 Oorzaken	63
4.2.4 Omgaan met wachlijsten	65
4.3.1 Toewijzing van gedetineerden aan een gevangenis met gepast aanbod	65
4.3.2 Educatieve en therapeutische transfers	66
4.4 Deelconclusie	67

Hoofdstuk 5

Deelname aan de hulp- en dienstverlening	69
5.1 Bekendmaking van het hulp- en dienstverleningsaanbod	69
5.1.1 Organisatie	69
5.1.2 Moeilijk te bereiken profielen	70
5.1.3 Ondersteuning door federale actoren	71
5.2 Stimulatie tot deelname aan het hulp- en dienstverleningsaanbod	72
5.2.1 Organisatie	72
5.2.2 Moeilijk te stimuleren doelgroepen	73
5.2.3 Ondersteuning door federale actoren	73
5.3 Registratie en evaluatie deelnamecijfers	74
5.3.1 Registratie van de deelname	74
5.3.2 Deelnamecijfers	75
5.3.3 Evaluatie van de deelname	78
5.4 Impact van de coronacrisis	79
5.4.1 Individueel aanbod tijdens de coronacrisis	79
5.4.2 Groepsaanbod tijdens de coronacrisis	80
5.4.3 Deelname tijdens de coronacrisis	80
5.5 Deelconclusie	81

Hoofdstuk 6

Continuïteit van de hulp- en dienstverleningstrajecten	83
6.1 Uitvalcijfers en redenen van voortijdige stopzetting	83
6.1.1 Uitvalcijfers	83
6.1.2 Dieper peilen	85
6.2 Stimulatie tot voortzetting van het hulp- of dienstverleningstraject	85
6.2.1 Aanpak	85
6.2.2 Ondersteuning door federale actoren	86

6.3	Externe knelpunten op het vlak van continuïteit	86
6.3.1	Transfers	87
6.3.2	Werken in de gevangenis	89
6.3.3	Syndicale acties	91
6.3.4	Tuchtsancties	94
6.3.5	Aansluiting met de hulp- en dienstverlening na detentie	94
6.3.6	Plotse vrijlatingen en strafuitvoeringsmodaliteiten	97
6.4	Deelconclusie	99

Hoofdstuk 7

Effect van de Vlaamse hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting 101

7.1	Opzetten van effectonderzoek	101
7.1.1	Operationalisering van re-integratie en recidive	101
7.1.2	Dataverzameling	102
7.1.3	Onderzoekspopulatie	103
7.1.4	Beperkingen van het onderzoek	104
7.2	Profiel deelnemers aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening	105
7.2.1	Opleidingen	106
7.2.2	Beroepsopleidingen en werkplekleren	106
7.2.3	Toeleiding naar werk	107
7.3	Tewerkstelling	107
7.3.1	Beschrijving	107
7.3.2	Verband tussen deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening en tewerkstelling	109
7.3.3	Effect van deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening op tewerkstelling	113
7.4	Wederopsluiting	114
7.4.1	Beschrijving	114
7.4.2	Verband tussen deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening en wederopsluiting	115
7.5	Controle voor zelfselectie	120
7.6	Deelconclusie	121

Hoofdstuk 8

Algemene conclusies 123

Hoofdstuk 9

Aanbevelingen 127

Hoofdstuk 10

Reactie van de ministers 131

10.1	Reactie van de Vlaamse ministers	131
10.2	Reactie van de federale minister van Justitie	133

Bijlagen

Bijlage 1	Methodologie van het effectonderzoek	137
Bijlage 2	Leidraad onthaalgesprek CAW	141
Bijlage 3	Voorbeeld rapportbriefje	145
Bijlage 4	Overzicht bekendmakingskanalen	147
Bijlage 5	Overzicht werkplekieren per gevangenis	149
Bijlage 6	Gezamenlijk antwoord van de Vlaamse ministers van Justitie, Onderwijs, Volksgezondheid, Welzijn en Werk	151
Bijlage 7	Antwoord van de federale minister van Justitie	159

Lijst met afkortingen

AA	Anonieme Alcoholisten
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CVO	Centrum voor Volwassenenonderwijs
CGG	Centrum Geestelijke Gezondheidszorg
DG	EPI Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen
DVA	Drugsvrije afdeling
JWW	Justitieel Welzijnswerk
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
Ligo	Esperanto voor verbinden
PBA	Penitentiair bewakingsassistent
PSD	Psychosociale Dienst
SAM	vzw Steunpunt Mens en Samenleving
SD	Strategische doelstelling
SURB	Strafuitvoeringsrechtbank
TANDEM	Toeleiding en Aanmelding Na Detentie en Meer
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
Vocvo	Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

1.1.1 Beleidskader

Vlaanderen is sinds de staatshervorming van 1980 bevoegd voor de hulpverlening aan gedetineerden in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen met het oog op hun sociale re-integratie¹. In 1994 werd daartoe een samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap², dat bepaalde dat Justitie bevoegd is voor het detentietraject en de Vlaamse Gemeenschap voor de psychosociale begeleiding van gedetineerden. In 2000 werd voor het eerst een strategisch beleidsplan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden opgesteld en geïmplementeerd in een aantal pilootgevangenissen. Sinds 2008 geldt het strategisch beleidsplan in alle gevangenissen in Vlaanderen en Brussel. Het decreet van 8 maart 2013 en het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 hebben het beleid verankerd en uitgevoerd³. Dat leidde tot een nieuw, maar tussentijds, strategisch beleidsplan 2013-2015. Momenteel is het strategisch beleidsplan 2020-2025 van kracht.

Het decreet van 8 maart 2013 bevat zes doelstellingen die de Vlaamse Gemeenschap met haar hulp- en dienstverlening aan gedetineerden wil bereiken (artikel 4):

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

1.1.2 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft een brede evaluatie van het hulp- en dienstverleningsbeleid in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen uitgevoerd. Het onderzocht daarbij niet alleen de organisatie en uitvoering van het beleid, maar beoordeelde ook de resultaten ervan. Daarvoor ging het in eerste instantie na hoe de overheid presteert en wat de oorzaken van eventuele ondermaatse prestaties zijn, en vervolgens of gedetineerden die een beroep hebben gedaan op de hulp- en dienstverlening, na hun vrijlating beter re-integreren in de maatschappij en minder (snel) recidiveren.

¹ Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, artikel 5, §1, II, 7°.

² Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 28 februari 1994 inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, legde voor het eerst een afsprakenkader vast. Dat samenwerkingsakkoord werd vernieuwd in 2014. In het najaar van 2021 werd het ontwerp voor een nieuw samenwerkingsakkoord goedgekeurd. Momenteel wordt het instemmingsdecreet voorbereid.

³ Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (hierna: het decreet van 8 maart 2013) en het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (hierna: het besluit van 13 december 2013).

Om de omvang van de audit beheersbaar te houden, heeft het Rekenhof het onderzoek beperkt tot vier inhoudelijke domeinen: (toeleiding naar) werk, onderwijs, welzijn en (geestelijke) gezondheid. Sport en cultuur vallen buiten de scope van de audit⁴. Dit onderzoek heeft evenmin betrekking op geïnterneerden, aangezien het de bedoeling is hen onder te brengen in de forensische psychiatrische centra⁵. Bovendien beperkte het onderzoek zich tot de belangrijkste, structurele hulp- en dienstverleningsorganisaties binnen die vier domeinen, die zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Hulp- en dienstverleningsorganisaties

Domein	Organisaties
Werk	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB)
Onderwijs	Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs (Vocvo) Ligo (het vroegere Centrum voor Basiseducatie) Centrum voor Volwassenenonderwijs (CVO)
Welzijn	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW)
Gezondheid	Centrum Geestelijke Gezondheidszorg (CGG)

Bron: Rekenhof

Om een totaalbeeld te krijgen, heeft dit onderzoek betrekking op de hulp- en dienstverlening in *alle* 18 Vlaamse en Brusselse gevangenissen⁶. Dat betekent niet dat het rapport subanalyses bevat voor elke gevangenis afzonderlijk, maar wel dat er altijd informatie is verzameld en geanalyseerd voor elke gevangenis. Uiteraard heeft de audit ook aandacht voor de specifieke omgevingsfactoren en de lokale context van elke gevangenis.

1.2. Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof wil het Vlaams Parlement informeren over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Stemt de Vlaamse overheid de hulp- en dienstverlening op individueel niveau af op de noden en behoeften van de gedetineerde?
2. Heeft elke gedetineerde (met een gelijk profiel) onmiddellijke en gelijke toegang tot de hulp- en dienstverlening die hij wenst?

⁴ Dat betekent geenszins dat sport en cultuur minder belangrijk zijn in het geheel van de hulp- en dienstverlening. De focus van de audit is echter meer gericht op resocialisatie, en minder op zelfontplooiing en het beperken van detentieschade. Om toch enigszins na te gaan of de bevindingen van deze audit ook stroken met de ervaringen van de voornaamste structurele dienstverlener op vlak van sport en cultuur, de Rode Antraciet, heeft het auditteam op 28 april 2020 de verantwoordelijken van deze organisatie ook geïnterviewd.

⁵ Mede daardoor behoort de intrapenitentiaire werking van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) niet tot de scope van dit onderzoek. Bovendien is het VAPH niet in alle gevangenissen werkzaam en is een deel van het uitgetrokken budget bestemd voor de persoonsvolgende budgetten aan de personen met een (vermoeden van een) handicap.

⁶ Op het moment van auditwerkzaamheden verbleven in de gevangenis van Tongeren hoofdzakelijk delinquente minderjarigen en slechts enkele meerderjarigen. Om die reden is die gevangenis niet meegenomen in deze audit. Sinds 1 september 2020 is de gevangenis van Tongeren opnieuw exclusief voorbehouden aan volwassen gedetineerden.

3. Neemt de Vlaamse overheid voldoende maatregelen om deelname aan het aanbod te verhogen?
4. Neemt de Vlaamse overheid voldoende maatregelen om de continuïteit van de hulp- en dienstverlening tijdens detentie te verzekeren?
5. Draagt de hulp- en dienstverlening bij tot een betere re-integratie van de gedetineerden na detentie en de terugdringing van recidive?

De eerste vier vragen weerspiegelen de chronologie van een hulp- en dienstverleningstraject, waarbij ook de *output* van het gevoerde beleid wordt geanalyseerd: hoe presteert de overheid in elk van die cruciale fases? Met de vijfde vraag heeft het Rekenhof onderzocht of het beleid ook effectief is in de vorm van maatschappelijk effect of *outcome*.

De onderzoeksvragen steunen op het strategisch plan 2015-2020, maar deze audit is geen evaluatie van de uitvoering ervan. Het Rekenhof heeft eigen invalshoeken en accenten gekozen om de hulp- en dienstverlening te evalueren, zoals aandacht voor mogelijke efficiëntiewinsten. Tijdens de redactie van het auditrapport is het strategisch plan 2020-2025 van kracht geworden. Het Rekenhof heeft zijn bevindingen geactualiseerd in het licht van de doelstellingen en acties van het nieuwe strategisch plan.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft het Rekenhof verschillende auditmethoden, zowel kwalitatief als kwantitatief, gehanteerd.

- Het voerde een documentstudie uit om de lokale actieplannen van de gevangenen (2016-2018 en 2018-2020) te analyseren, alsook de jaarverslagen en beleidsplannen van de hulp- en dienstverlenende instanties. Het Rekenhof heeft ook de verslagen bestudeerd van vergaderingen van alle coördinatie- en beleidsteams, de beleidsgroep, de Gemengde Commissie en de bovenlokale werkgroep Vlaamse Gemeenschap-Justitie (2018).
- Het organiseerde een onlinebevraging⁷ bij alle centrale actoren: beleidscoördinatoren en organisatie-ondersteuners van het Agentschap Justitie en Handhaving, trajectbegeleiders van het CAW, hulpverleners van het CGG, onderwijscoördinatoren van Vocvo en detentieconsulenten van de VDAB⁸. De bevraging peilde naar het beschikbare aanbod in de gevangenis, de continuïteit van het aanbod, de communicatiekanalen, de samenwerking met Vlaamse en federale actoren, het wegwerken van knelpunten, etc.
- Het heeft cijfermateriaal opgevraagd om de deelname aan het aanbod, de continuïteit van de trajecten, de wachtlijsten en de (educatieve) transfers in kaart te brengen.
- Om de bekomen informatie te verduidelijken en te verifiëren, heeft het Rekenhof interviews afgenomen van een selectie van voornoemde actoren en enkele sectorale organisaties. Om de knelpunten inzake federale bevoegdheden beter te kunnen evalueren, heeft het ook enkele federale verantwoordelijken van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) geïnterviewd. Voor de effectstudie werden interviews afgenomen met de verantwoordelijken van de betrokken databanken.
- De vijfde onderzoeksvraag steunt op een data-analyse. **Bijlage 1** verduidelijkt de methodologie van dat effectonderzoek.

De documentstudie, de onlinebevraging en de analyse van de outputcijfers heeft het Rekenhof in 2019 en 2020 uitgevoerd, op basis van gegevens van de periode 2016-2019. Doordat de

⁷ De onlinebevraging werd in september en oktober 2019 afgenomen via een SurveyMonkey-enquête. Van de 200 actoren die werden uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen, hebben er 165 gereageerd (responsgraad van 83%).

⁸ Voor meer informatie over de actoren: zie 2.2.

dataverzameling voor het effectonderzoek moeizaam verliep, heeft het Rekenhof dat effectonderzoek pas in 2021 kunnen uitvoeren. Het auditteam kon de eerder verzamelde data in 2021 niet actualiseren omdat prioriteit werd gegeven aan de uitvoering van de COVID-19 audit⁹. Door de grote diversiteit in werking was het auditteam tenslotte ook genoodzaakt meer interviews dan verwacht af te nemen om tot algemene uitspraken te kunnen komen. Dat de data dateren van 2016-2019 vormt echter geen probleem voor de bevindingen in dit rapport, aangezien het budget en de personeelsinzet voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden de voorbije jaren geen grote wijzigingen heeft gekend. De deelname aan het aanbod, de continuïteit van de trajecten en de wachtlijsten zullen dus ook stabiel zijn gebleven. Bovendien zouden outputcijfers van 2020 en 2021 vanwege de coronacrisis geen representatief beeld geven van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Het auditteam heeft wel actualiseringsinterviews gedaan om de stand van zaken op te maken van enkele lopende processen, zoals de digitalisering in de gevangenissen en de invoering van het hulp- en dienstverleningsplan. In 5.4 wordt ook kort geschetst welke impact de coronacrisis heeft gehad op de organisatie van en de deelname aan de hulp- en dienstverlening in de gevangenissen.

De normen voor de eerste vier onderzoeksvragen zijn in de eerste plaats gebaseerd op de bepalingen in het decreet van 8 maart 2013, het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 en het strategisch beleidsplan *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2015-2020*. Verder werd normering gevonden in relevante beleidsdocumenten, zoals beleidsnota en -brieven WVG, en het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014. Ook voor wat betreft het *outcome*-luik (onderzoeksvraag 5) vormen het decreet van 8 maart 2013 (artikel 4, 4° en 6°) en het strategisch beleidsplan *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2015-2020* (SD 4 en SD 16) de norm.

Hoofdstuk 2 van het rapport schetst de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De volgende hoofdstukken behandelen de respectievelijke onderzoeksvragen, de algemene conclusies en de aanbevelingen.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 12 maart 2019 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Welzijn en de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Het Rekenhof sloot de auditwerkzaamheden af in oktober 2021. Het stuurde het voorontwerp van verslag op 25 januari 2022 naar de leidend ambtenaren van de betrokken Vlaamse instellingen¹⁰, en op 2 februari 2022 naar de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie. Het gezamenlijke antwoord van de Vlaamse instellingen van 24 februari 2022 en het antwoord van de FOD Justitie van 9 maart 2022 zijn verwerkt in het ontwerpverslag. Op 21 maart 2022 besprak het Rekenhof met de betrokken Vlaamse administraties het voorontwerp van verslag en hun reactie hierop. Op 26 april 2022 heeft het Rekenhof het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse ministers van Justitie, Onderwijs, Volksgezondheid, Welzijn en Werk, en op 28 april 2022 aan de federale minister van Justitie. Het gezamenlijk antwoord van de Vlaamse ministers van 2 juni 2022 en het antwoord van de federale minister van Justitie van 9 juni 2022 zijn integraal opgenomen als bijlage 6 en 7, en worden behandeld in hoofdstuk 10.

⁹ *Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis*. Rekenhof, december 2021.

¹⁰ Het Agentschap Justitie en Handhaving, het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, het Agentschap Zorg en Gezondheid, de VDAB en het Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen.

Hoofdstuk 2

Organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

2.1 Organisatiefilosofie

De Vlaamse Regering wil via de hulp- en dienstverlening bijdragen aan een menswaardig leven binnen de gevangismuren. Gedetineerden wordt immers hun vrijheid ontnomen, maar verder behouden ze hun grondrechten, zoals het recht op onderwijs. Ze moeten dus toegang hebben tot dezelfde diensten die voor vrije burgers beschikbaar zijn. Dat beleid past binnen de filosofie van de Vlaamse Regering om te werken aan een inclusieve samenleving waarin iedereen meetelt. Daarnaast wil Vlaanderen de kans op een succesvolle re-integratie na detentie maximaliseren.

Vanuit de bovenstaande visie werd beslist de hulp- en dienstverlening uit de vrije samenleving binnen te brengen in de gevangenis, het zogenaamde importmodel. Door het aanbod in de gevangenis op dezelfde manier te organiseren als de hulp- en dienstverlening buiten de muren, kunnen gedetineerden na hun vrijlating een beroep doen op dezelfde diensten, zodat lopende trajecten kunnen worden voortgezet. De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden berust bovendien op een sectoroverschrijdende samenwerking tussen verschillende diensten die opereren binnen een netwerkstructuur.

Het netwerk- en importmodel heeft (potentiële) voordelen: schotten tussen sectoren worden inhoudelijk weggewerkt, waardoor er meer kennisdeling mogelijk wordt, er kan onmiddellijk gebruik worden gemaakt van al beschikbare kennis en expertise, kostenefficiëntie, grotere herkenbaarheid van het aanbod buiten de gevangismuren, etc. Het aanbod wordt bovendien uitgebouwd op maat van de lokale gevangeniscontext, waarbij rekening wordt gehouden met de noden en behoeften van de gevangenispopulatie, de beschikbare infrastructuur, de mogelijke samenwerkingspartners uit de regio, de mate van overbevolking, de personeelsinzet vanuit verschillende domeinen, etc.

De gedetineerde gaat de hulp- en dienstverlening vrijwillig aan, maar deelname aan het aanbod gaat gepaard met afspraken naleven en verantwoordelijkheid nemen¹¹.

¹¹ Met uitzondering van o.a. voorwaarden die kunnen worden opgelegd in het kader van strafuitvoeringsmodaliteiten, zoals voorwaardelijke of voorlopige vrijlating (reclassering). Steeds meer gedetineerden opteren er echter voor om hun straf tot op het einde uit te zitten of slagen er niet in om voorwaardelijk/voorlopig, en dus voortijdig, vrij te komen: in 1996 waren er 27 langgestraften die tot hun strafeinde achter de tralies verbleven, terwijl dat er in 2013 al 621 waren (Robert, L. (2018). *Maxing out in prison. A study of pre-release long-term prisoners*, p. 25). Uit cijfers van de FOD Justitie blijkt dat het aantal de laatste jaren gestabiliseerd is: in 2019 zaten 715 gedetineerden hun straf uit tot het einde. Na vrijlating zijn die ex-gedetineerden aan geen enkele voorwaarde gebonden en worden ze niet opgevolgd door een justitie-assistent. Bovendien mag reclassering dan wel opgelegde hulpverlening inhouden, een gedetineerde beslist vrijwillig of hij al dan niet wenst te reclasseren. Er kan dus geen enkele gedetineerde tot hulp, begeleiding of behandeling worden gedwongen.

2.2 Actoren

Om de hulp- en dienstverlening te realiseren, neemt de Vlaamse Regering initiatieven binnen zes betrokken domeinen: sport, cultuur, werk, onderwijs, gezondheid en welzijn¹². De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving is de coördinerend minister¹³. De afdeling Hulp- en dienstverlening aan Gedetineerden van het nieuwe Agentschap Justitie en Handhaving¹⁴ coördineert op bovenlokaal en lokaal niveau¹⁵.

De volgende tabel toont de structurele personeelsinzet voor de hulp- en dienstverlening in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen, die de ruggengraat vormt van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De cijfers in de tabel zijn een momentopname (2017 en 2021) en variëren naargelang langdurige afwezigheden, deeltijds werken, etc. Uit de tabel blijkt dat de personeelsinzet op gelijke hoogte blijft.

Tabel 2 – Voltijds equivalenten (VTE) bij de structurele partners gefinancierd in kader van de strategische plannen 2015-2020 en 2020-2025

Beleidsdomein	Organisatie	2015-2020	2020-2025
Justitie en Handhaving	Afdeling Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden	19,30	¹⁶ 18,80
Welzijn en gezondheid	Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW)	84,70	79,75
	Centra voor Geestelijke Gezondheid (CGG)	19,60	17,50
	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)	18,85	22,49
	VZW Moderator, forum voor herstelrecht en bemiddeling	3,00	3,80
Sport en cultuur	De Rode Antraciet + openbare bibliotheken (stad/gemeente)	15,80	21,86
Onderwijs	Vlaams Ondersteuningscentrum voor Volwassenenonderwijs (Vocvo)	11,80	10,10
Werk	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB)	10,25	10,90
Totaal		183,30	185,20

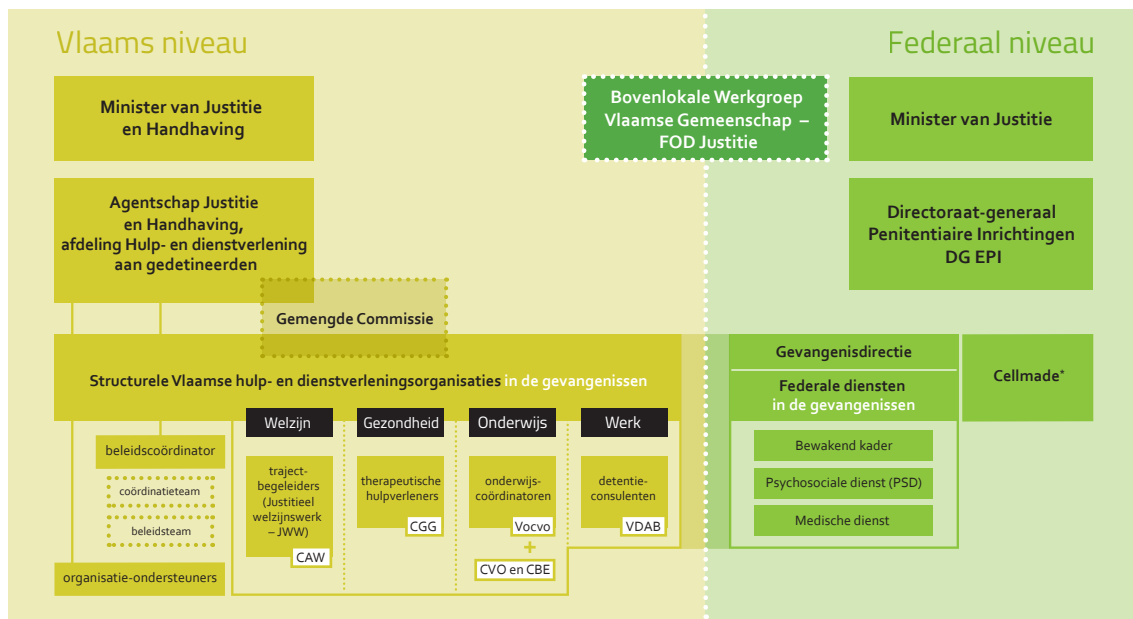
Bron: Antwoord Minister Vandeuren op schriftelijke vraag van mevr. Y. Kherbache van 13 december 2017 en informatie van de coördinerende administratie

- ¹² In het strategisch plan 2020-2025 wordt het domein Wonen explicieter betrokken dan in het vorige plan en is voor bepaalde acties de Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed als een van de meewerkende ministers aangeduid.
- ¹³ Dat is pas het geval sinds de legislatuur 2019-2024 (besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering). De voorbije legislaturen was de minister van Welzijn de coördinerend minister.
- ¹⁴ Bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 werd een nieuw Agentschap Justitie en Handhaving opgericht. Het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 regelt de overdracht van de personeelsleden van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin naar het nieuwe agentschap. Op 1 januari 2022 is het Team Hulp- en dienstverlening aan Gedetineerden overgegaan van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin naar het Agentschap Justitie en Handhaving en is daar een afdeling geworden. Dit rapport gebruikt al de nieuwe benamingen.
- ¹⁵ De justitiehuzen behoren ook tot het Agentschap Justitie en Handhaving, maar begeleiden gedetineerden *buiten* de gevangensmuren ingeval van sociale reclassering, vrijheid onder voorwaarden, probatie of elektronisch toezicht. Bijgevolg worden ze in deze audit niet onderzocht als actor binnen de hulp- en dienstverlening in de gevangenissen.
- ¹⁶ De organisatie-ondersteuners zijn niet langer werknemers van de CAW's, maar van het Agentschap Justitie en Handhaving. In deze tabel staan ze evenwel nog geteld bij de CAW's.

Naast de structurele partners zijn er nog tientallen externe partners die in één, meer of alle gevangenissen op ad-hocbasis of projectmatig hulp- en dienstverlening aanbieden. Enkele belangrijke partners zijn de Ligo's en de centra voor volwassenenonderwijs (CVO), TANDEM (toeleiding naar externe hulpverlening op het vlak van geestelijke gezondheids- en verslavingszorg), de AA, de lokale overheden (bibliotheekwerking) en Avansa (breed gamma aan leerrijke praktijken).

Het volgende schema geeft een overzicht van de structurele organen en functies die betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening in de vier domeinen binnen de scope van deze audit.

Schema 1 – Overzicht van de actoren in vier domeinen



* In het rapport wordt de courante benaming Cellmade gebruikt voor de entiteit CDRGA (Centrale Dienst van de Regie voor Gevangenisarbeid). Die entiteit is een staatsdienst met afzonderlijk beheer die verantwoordelijk is voor het aanbod van werk en opleiding aan gedetineerden.

Met het decreet van 8 maart 2013 en het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 werden de organen en functies die instaan voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden juridisch verankerd en werd hun opdracht specifiek omschreven:

- De Gemengde Commissie adviseert bij de opmaak van het strategisch plan, volgt de uitvoering ervan op en biedt ondersteuning en vorming voor de hulpverleners. Ze bestaat uit vertegenwoordigers van departementen of agentschappen van de betrokken beleidsdomeinen, alsook uit vertegenwoordigers van de belangrijkste hulp- en dienstverleners. Het voorzitterschap wordt opgenomen door het Agentschap Justitie en Handhaving.

- Een beleidscoördinator, aanwezig in elke gevangenis en aangesteld door het Agentschap Justitie en Handhaving, is belast met de organisatie en coördinatie van de hulp- en dienstverlening. De beleidscoördinator zit de volgende overlegorganen voor:
 - het beleidsteam, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de hulp- en dienstverleners en eventueel de gevangenisdirectie¹⁷. Het beleidsteam stelt een lokaal actieplan op dat 30 maanden geldig is en evalueert dat actieplan ook.
 - het coördinatieteam¹⁸, dat zorgt voor de uitvoering van het lokale actieplan en het beleidsteam adviseert wanneer die het lokale actieplan evalueert en bijstuurt.
- Een organisatie-ondersteuner in elke gevangenis die fungeert als centraal aanspreekpunt voor de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening. De organisatie-ondersteuners maakten aanvankelijk deel uit van de CAW-werking, maar worden sinds januari 2022 aangesteld door het Agentschap Justitie en Handhaving.
- De CAW-werking in de gevangenissen wordt aangeduid als justitieel welzijnswerk (JWW) en is in handen van de volgende coördinatoren op individueel en praktisch niveau:
 - de trajectbegeleiders, die voorzien in onthaal en vraagverheldering van gedetineerden, doorverwijzen naar de gewenste hulp- en dienstverlening, instaan voor het opstellen en opvolgen van een individueel hulp- en dienstverleningsplan, en psychosociale begeleiding bieden.

Een onderwijscoördinator voert in elke gevangenis de opdrachten uit die zijn toegekend aan Vocvo:

- de coördinatie en ondersteuning van de centra voor volwassenenonderwijs en de Ligo's bij de uitwerking van een onderwijs- en vormingsbeleid voor gedetineerden;
- de organisatie van het detecteren van onderwijs- en vormingsbehoeften van gedetineerden;
- de begeleiding van het onderwijstraject van gedetineerden.

Het overgrote deel van het onderwijs wordt aangeboden door CVO's en Ligo's, en omvat algemene vakken, zoals Nederlands (tweede taal), ICT en Algemene Vorming, en beroepsgerichte opleidingen, zoals fietshersteller, schrijnwerkerij en professionele schoonmaak. Daarnaast beschikken enkele gevangenissen over een Open Leercentrum¹⁹ waar gedetineerden op hun eigen tempo (afstands)onderwijs kunnen volgen.

De detentieconsulenten van de VDAB begeleiden gedetineerden bij hun zoektocht naar werk. Iedere gedetineerde kan in de gevangenis bij hen terecht voor informatie over de VDAB-dienstverlening. Intensieve bemiddeling kan pas worden opgestart voor veroordeelden die binnen een periode van 14 maanden zicht hebben op een mogelijke invrijheidstelling²⁰.

¹⁷ Het decreet van 8 maart 2013 (artikel 10) bepaalt dat de gevangenisdirectie wordt uitgenodigd om deel te nemen aan het beleidsteam. In de meeste gevangenissen heeft de gevangenisdirectie een vertegenwoordiger in het beleidsteam.

¹⁸ Het decreet van 8 maart 2013 (artikel 11) bepaalt dat de samenstelling van het coördinatieteam wordt bepaald door het beleidsteam met inachtneming van de regels die de Vlaamse Regering vaststelt. In de praktijk bestaan de coördinatieteams doorgaans uit vertegenwoordigers van de structurele hulp- en dienstverleners, occasioneel aangevuld met een vertegenwoordiger van het gevangenispersoneel of andere dienstverleningsorganisaties.

¹⁹ Een Open Leercentrum (OLC) of educatief centrum is een computerlokaal waar gedetineerden onder begeleiding zelfstandig kunnen studeren. De gevangenissen van Hasselt, Hoogstraten, Leuven-Centraal en Ruiselede beschikten medio 2021 over een OLC. Het OLC in de gevangenis van Brugge werd gesloten wegens het wegvallen van de financiering door de provincie West-Vlaanderen. Diezelfde financieringsbron viel weg voor het OLC in de gevangenis van Ieper, maar daar werd het nog een tijd voortgezet door Ligo.

²⁰ De VDAB begeleidt alleen gedetineerden met een geldige identiteitskaart, die recht hebben op verblijf in België en voldoende Nederlands spreken.

De forensische teams van de CGG's bieden therapeutische hulp aan op het vlak van geestelijke gezondheid en begeleiden gedetineerden bij angst, aanpassingsproblemen, depressies, suïcide-gedachten, verslaving, etc. De CGG's zijn, in tegenstelling tot de voornoemde actoren, een tweedelijsactor en treden in hoofdzaak pas op als een andere Vlaamse hulp- en dienstverlener of federale actor (psychosociale dienst of de dienst Gezondheidszorg van de gevangenen) de gedetineerde ernaar doorverwijst²¹.

Uit het overzicht van actoren blijkt dat de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden een sterk gedecentraliseerd model volgt. De samenstelling van de afdeling Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is daar een voorbeeld van. Bovenlokaal zijn er twee teams: een kernteam bestaande uit vier leidinggevendenden, waarvan er ook drie als beleidscoördinator werken, en een team beleids-ondersteuning met één leidinggevende (het vierde lid van het kernteam) en vier beleidsmedewerkers²². Ook belangrijke hulporganisaties zoals CAW's en CGG's zijn afzonderlijke vzw's met elk hun eigen werkingsgebied en aanpak. Het grote aantal hulp- en dienstverleningsorganisaties dat werkzaam is in de gevangenen, in combinatie met hun grote autonomie, vereist veel coördinerende functies, overlegfora en werkgroepen.

In het netwerk- en importmodel²³ is centrale aansturing grotendeels afwezig. Uit deze audit blijkt nochtans dat de nood aan een sterkere, centralere regie zich op bepaalde punten laat voelen:

- De beleidscoördinatoren zijn verantwoordelijk voor de lokale uitvoering van het strategisch plan en het decreet van 8 maart 2013, maar hebben geen zeggenschap over de hulp- en dienstverleners binnen de gevangenis, aangezien de hulp- en dienstverleners worden aangestuurd binnen hun eigen organisatie. Toch ervaren de hulp- en dienstverleners een langdurige afwezigheid van een beleidscoördinator als problematisch, vooral als de relatie met de gevangenis-directie niet optimaal is.
- De afstand tussen de medewerkers in de gevangenis en het centrale bestuur van de hulp- en dienstverleningsorganisaties is soms te groot om de medewerkers met voldoende kennis van zaken aan te sturen.
- Voor veel hulp- en dienstverleningsorganisaties is de forensische werking maar één van hun vele deelwerkingen en de organen die het Vlaams hulp- en dienstverleningsbeleid moeten vormgeven, missen mogelijk voldoende mandaat ten aanzien van die organisaties.

2.3 Beleidsinstrumenten: strategisch plan en lokale actieplannen

Het strategisch plan 2015-2020 bevat een omgevingsanalyse van het toenmalige hulp- en dienstverleningsaanbod aan gedetineerden, waaruit twee belangrijke principes voor de komende beleidsjaren voortvloeiden:

1. aansluiten bij de noden en behoeften van alle deelgroepen binnen de gevangenispopulatie;
2. gedetineerden voorbereiden op hun re-integratie.

²¹ Het tweedelijskarakter slaat vooral op de zwaarte van de problematiek. Gedetineerden kunnen ook rechtstreeks contact opnemen met een CGG.

²² Het team beleids-ondersteuning coördineert de organisatie, ondersteuning en opvolging van de hulp- en dienstverlening alsook de opmaak en opvolging van het strategisch plan, volgt bovenlokale beleidsthema's op, verzorgt het secretariaat van de Gemengde Commissie, etc.

²³ De nog steeds relevante studie van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief* (2011) omschrijft het netwerk als 'een 'wolk' van bilaterale, trilaterale of multilaterale relaties die vaak per domein georganiseerd zijn.

Daarnaast bevat het plan 19 doelstellingen met hun timing, alsook een budgettair overzicht²⁴.

Een lokaal actieplan per gevangenis moet uitvoering geven aan het strategisch plan, waarbij elke gevangenis accenten kan leggen naargelang de eigen context²⁵. Het Rekenhof ging de link na tussen het strategisch plan 2015-2020 en de lokale actieplannen²⁶. Uit een analyse van de lokale actieplannen 2016-2018 en 2018-2020²⁷ op het niveau van de strategische en operationele doelstellingen bleek die link erg beperkt: weinig doelstellingen van het strategisch plan komen in de lokale actieplannen aan bod en vice versa. De doelstellingen in de lokale actieplannen zijn dus voornamelijk gericht op 'lokale' problematieken en niet zozeer op het uitvoeren van het strategisch plan. Anderzijds zetten alle gevangenissen sterk in op het verbeteren van de banden met de federale actoren, met name het overleg, de communicatie en het draagvlak voor de hulp- en dienstverlening, maar soortgelijke doelstellingen ontbreken in het overkoepelende strategisch plan. De zwakke link tussen de lokale actieplannen en het strategisch plan kan deels verklaren waarom slechts een beperkt aantal doelstellingen van het strategisch plan volledig werd uitgevoerd tijdens de legislatuur 2015-2020.

De lokale actieplannen verschillen onderling ook aanzienlijk wat betreft vorm, lengte en diepgang. Zo is er een grote variatie in het aantal operationele doelstellingen (van 0 tot 30) en zijn sommige plannen door het gebruik van afkortingen en telegramstijl onvoldoende duidelijk voor niet-betrokken lokale hulp- en dienstverleners. De afdeling Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden voorziet evenmin in een sjabloon om de opmaak van de lokale actieplannen te harmoniseren.

Het strategisch plan 2020-2025 focust op vijf strategische thema's en koppelt daaraan 53 acties. De Gemengde Commissie zal het nieuwe strategisch plan 2020-2025 verder concretiseren door aan de 53 acties een tijdspad en SMART-indicatoren te koppelen. Daarenboven zijn een aantal initiatieven genomen om de link tussen de lokale plannen en het nieuwe strategisch plan te versterken en bevat het nieuwe strategisch plan (expliciet) doelstellingen en acties die enkel bovenlokaal kunnen worden gerealiseerd. Het valt af te wachten of die werkwijze de voornoemde knelpunten kan wegwerken.

2.4 Budgettaire impact

2.4.1 Financiering

In 2015 maakte de Vlaamse overheid 18,5 miljoen euro vrij in het kader van het strategisch plan 2015-2020. In 2021 beliep het budget bijna 27 miljoen euro in het kader van het strategisch plan 2020-2025²⁸. Daarbij valt op dat de subsidiëring voor het VAPH wordt verdubbeld en er ook 2 miljoen extra wordt uitgetrokken voor (herstel)bemiddeling²⁹.

²⁴ In het kader van de opmaak van het strategisch plan 2020-2025 heeft de Vlaamse overheid de uitvoering van de doelstellingen van het plan 2015-2020 inhoudelijk geëvalueerd. Die evaluatie werd aan het Rekenhof bezorgd.

²⁵ Het strategisch plan mag echter niet louter ter inspiratie dienen voor de lokale teams. Het decreet van 8 maart 2013 (artikel 10) geeft duidelijk aan dat ze het strategisch plan moeten *uitvoeren*.

²⁶ Uit de notulen van de Gemengde Commissie bleek dat ze het zelf nodig achten om de inhoudelijke link tussen bovenlokale en lokale plannen expliciet te maken.

²⁷ Ten tijde van de uitvoering van de audit waren nog niet alle lokale actieplannen 2021-2023 beschikbaar.

²⁸ Ter vergelijking: het totaalbudget voor het gevangeniswezen bedroeg 1,9 miljard euro voor het jaar 2019.

²⁹ De werking van vzw Moderator in de gevangenissen werd in de periode 2015-2020 grotendeels gefinancierd met federale middelen. Sinds het nieuwe strategisch plan werd de financiering overgeheveld van de FOD Justitie naar de Vlaamse Gemeenschap. Het grotere budget duidt dus niet op een uitbreiding van hun werking.

Tabel 3 – Verdeling van het budget over de structurele partners (bedragen in euro, op jaarbasis)

Beleidsdomein	Organisatie	2015-2020	2020-2025
WVG	Departement WVG / agentschap Justitie en Handhaving	1.161.634	1.316.610
	CAW	5.086.007	5.478.430
	CGG	1.088.000	969.000
	VAPH ³⁰	4.530.000	9.680.000
	VZW Moderator (bemiddeling)	186.655	2.038.661
	SAM vzw ³¹	1.164.666	1.164.666
	Projectmatige subsidie herstel	324.000	750.000
Cultuur & Sport	De Rode Antraciet	1.152.839	1.154.277
Cultuur	Lokale besturen (bibliotheekwerking)	370.000	361.900
Onderwijs	Vocvo	800.000	1.005.087
	CVO & Ligo	1.940.802	2.112.219
Werk	VDAB	833.000	833.704
Totaal		18.637.603	³² 26.864.554

Bron: Budgettair overzicht van het strategisch plan 2015-2020 en het strategisch plan 2020-2025

De structurele partners financieren de strategische plannen vanuit hun reguliere middelen. Het financiële totaalplaatje van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is echter ruimer. Het omvat o.a. ook de middelen vanuit Justitie in het kader van het groepsaanbod gelinkt aan het strategisch plan, de personeelsmiddelen verbonden aan de vertegenwoordiging van de administraties in de Gemengde Commissie, etc. De tientallen externe partners die op ad-hocbasis of projectmatig hulp- en dienstverlening aanbieden, financieren dat vanuit hun eigen reguliere werking (bv. het Agentschap Opgroeien), met projectsubsidies of Europese subsidies (bv. de samenwerking met de Leerwinkels), of worden betaald door een netwerkorganisatie met middelen gelinkt aan het strategisch plan. Er zijn ook partners die vrijwillig en dus kosteloos werken (bv. de AA) en partners die projecten opzetten met sponsorgeld. Het is duidelijk dat het totale financiële plaatje van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zich moeilijk in kaart laat brengen.

³⁰ Deze proportioneel grote uitgave omvat dienstverlening binnen de gevangenis, zoals begeleiding van geïnterneerden of gedetineerden met een (vermoeden van een) mentale of fysieke beperking, alsook de kost van de units die deze personen begeleiden buiten de gevangenis, maar ook de persoonsvolgende budgetten aan de personen met een handicap.

³¹ Steunpunt Mens en Samenleving (SAM vzw) is de opvolger van het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk. De subsidie in de tabel voor SAM vzw geldt voor al zijn opdrachten, waaronder ook de opdracht ondersteuning JWW valt.

³² Bijkomend voorziet de Vlaamse overheid nog in 100.000 euro voor de onderhoudskosten van Acsy (digitaal registratiesysteem), een eenmalige subsidiëring van 93.750 euro voor de digitalisering van de gevangenisbibliotheken en een projectsubsidie van 1.457.500 euro voor TANDEM (voor de periode 1 januari 2020 – 31 december 2022).

2.4.2 Steunfonds

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de hulp- en dienstverleners voor de organisatie van tal van (groeps)activiteiten of de aankoop van sport- of lesmateriaal financieel afhankelijk zijn van het zogenaamde Steunfonds³³. Het Steunfonds wordt onder meer gespijsd met een deel van het loon van gedetineerden die werken in de gevangenis. Het Steunfonds is ook een solidariteitsmechanisme voor gedetineerden die geen financiële middelen hebben, zodat zij toch kleine aankopen kunnen doen. De juridische basis voor de inzet van die middelen voor de Vlaamse werking is het Samenwerkingsakkoord van 2014³⁴.

De toezichtscommissies op het gevangeniswezen hebben de inzet van het Steunfonds al in vraag gesteld vanuit het belang van de gedetineerden, die met hun zeer beperkte vergoedingen groepsactiviteiten moeten bekostigen³⁵. Ook diverse beleidsteams hebben dit gesignaleerd aan de Gemengde Commissie. Aangezien DG EPI het Steunfonds beheert, plaatst de Vlaamse hulp- en dienstverlening zich in een afhankelijkheidsrelatie en is de beschikbaarheid van de middelen niet gegarandeerd, wat de planning van het aanbod kan hypothekeren. Ook is de financieringsbron instabiel als de gedetineerden bv. door stakingen minder kunnen werken. Bovendien is het budget van het Steunfonds in arresthuizen, waar beklaagden hun proces afwachten, veel beperkter dan in strafhuizen, waar veroordeelde gedetineerden hun straf uitzitten, omdat gedetineerden in arresthuizen minder vaak werken.

2.5 Opereren binnen een federale context

2.5.1 Organisatie van het gevangeniswezen

België telt 35 penitentiaire inrichtingen, waarvan er 17 gelegen zijn in Vlaanderen, 2 in Brussel³⁶ en 16 in Wallonië. Vlaanderen is bevoegd voor de hulp- en dienstverlening in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen. In 2019 telden die gevangenissen 6.013 gedetineerden³⁷, waarvan 3.005 (50%) veroordeelden en 2.629 (44%) beklaagden³⁸.

³³ Voor culturele activiteiten zou het gaan om bedragen tussen de 0 en 17.600 euro (max) per gevangenis en voor sportactiviteiten tussen de 0 en 16.000 euro (max) per gevangenis (2019). Voor het Steunfonds circuleren verschillende synoniemen: Sociale Kas, Sociaal fonds, etc.

³⁴ Artikel 20 van het samenwerkingsakkoord: *Op basis van het actieplan wordt door de beleidscoördinator in samenspraak met de gevangenisdirectie de inzet bepaald van de financiële middelen bestemd voor de hulp- en dienstverlening.*

³⁵ Jaarverslag Commissie van Toezicht Brugge '17-'18: *Diezelfde sociale kas wordt evengoed gebruikt voor aankopen noodzakelijk voor het organiseren van socioculturele en sportactiviteiten. Het zijn dus de gedetineerden zelf die met hun in de gevangenis zuur verdiende centen moeten betalen voor essentiële gevangenisinfrastructuur.* Jaarverslag Commissie van Toezicht Gent '16-'17: *Het sociaal fonds wordt gebruikt ten voordele van individuele gedetineerden die bijvoorbeeld niet beschikken over voldoende telefoonkrediet, maar ook voor collectieve uitgaven, zoals het loon van dienders, kosten van sport- en fitnessactiviteiten, en materiële investeringen.*

³⁶ Er is vandaag echter geen sprake meer van 2 aparte inrichtingen in Brussel. Er is 1 penitentiaire inrichting: de gevangenis van Brussel met verschillende sites (Haren, Sint-Gillis, Vorst, Berkendael). Doorheen het rapport zullen die sites toch nog worden aangeduid als gevangenis en als zodanig worden geteld.

³⁷ In de Brusselse gevangenissen staan de diensten van de Vlaamse Gemeenschap in voor de hulp- en dienstverlening aan Nederlandstalige en anderstalige (niet-Franstalige) gedetineerden. Zij vormen naar schatting 15% van de gedetineerden in de Brusselse gevangenissen. Rekening houdend met het aandeel van 15%, telden de Vlaamse en Brusselse gevangenissen 5.081 gedetineerden die in 2019 een beroep konden doen op de Vlaamse hulp- en dienstverlening.

³⁸ Cijfers aangeleverd door DG EPI, die ook werden gebruikt voor de berekeningen voor tabel 4. De som van het aantal veroordeelden en beklaagden komt niet altijd uit op 100% van de gevangenispopulatie omdat ook geïnterneerden nog in beperkte mate deel uitmaken van de populatie in sommige gevangenissen, alsook een kleine restcategorie 'andere' (o.a. vreemdelingen ter beschikking van de Dienst Vreemdelingenzaken, personen onder voorlopige aanhouding, in het kader van de probatie of de voorwaardelijke invrijheidstelling, en personen ter beschikking van de strafuitvoeringsrechtbank).

Het beheer van het gevangeniswezen is in handen van DG EPI (FOD Justitie), dat bestaat uit een centraal bestuur en buitendiensten die de gevangenissen omvatten. De federale politie (FOD Binnenlandse Zaken) staat in voor de overbrenging van gedetineerden. Het centraal bestuur staat in voor het personeelsbeheer en de begeleiding van de individuele dossiers van gedetineerden. Het totaal aantal VTE van DG EPI bedraagt 8.005³⁹. Enkele federale actoren binnen het gevangeniswezen ontplooiën activiteiten die gelijkenissen vertonen met de Vlaamse hulp- en dienstverlening: de psychosociale diensten (onthaal en penitentiaire begeleiding o.a. bij reclassering⁴⁰), de diensten Gezondheidszorg (medische zorg) en Cellmade (arbeid door gedetineerden). Met die actoren werken de Vlaamse hulp- en dienstverleners dan ook geregeld samen in de gevangenissen.

Het Samenwerkingsakkoord van 2014 tussen de Vlaamse overheid en de FOD Justitie benadrukt het belang van een nauwe samenwerking tussen beide bestuursniveaus met het oog op een efficiënte uitvoering van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Op bovenlokaal niveau wordt de samenwerking met Justitie gerealiseerd via de bovenlokale werkgroep Vlaamse Gemeenschap-Justitie.

2.5.2 Uniciteit van elke gevangenis

Elke gevangenis heeft een eigen cultuur en geschiedenis, bepaald door tal van elementen, zoals de staat van de gebouwen, de opstelling van de vakbonden, de mate van overbevolking, de persoon van de directeur, de samenstelling en grootte van de populatie, etc. Dat alles heeft een grote impact op de hulp- en dienstverlening. Die uniciteit in kaart brengen zou een sociologische studie vergen die de scope van dit rapport overstijgt.

Een belangrijk aspect van het gevangeniswezen betreft het onderscheid tussen arresthuizen en strafhuizen. Arresthuizen zijn gevangenissen met beklaagden, die zijn opgesloten in afwachting van hun proces. In strafhuizen zitten veroordeelde gedetineerden, die worden onderverdeeld in kortgestraften (< 3 jaar) en langgestraften (> 3 jaar). In de praktijk zitten echter in de meeste gevangenissen zowel veroordeelden als beklaagden, met uitzondering van Ruiselede, Hoogstraten en Leuven-Centraal als echte strafhuizen. Ook de mate van doorstroming is van belang. Sommige gevangenissen kennen een stabiele bevolking met weinig verloop, andere worden gekenmerkt door een groot verloop van gedetineerden. Op dat vlak toont een strafhuis met veel kortgestraften gelijkenissen met een arresthuis. Om daar enig zicht op te krijgen heeft het Rekenhof zelf een turnover ratio berekend door het aantal opsluitingen per jaar af te zetten tegen de gemiddelde bevolking. Een lage turnover ratio duidt op een stabiele bevolking met weinig verloop; een (heel) hoge turnover ratio op veel doorstroming van gedetineerden. In de volgende tabel zijn de gevangenissen verdeeld in strafhuizen (> 70% veroordeelden), arresthuizen (> 70% beklaagden) en gemengde gevangenissen. De berekende turnover ratio blijkt goed te corresponderen met de indeling in straf- en arresthuizen en gemengde gevangenissen.

³⁹ Toestand op 5 mei 2021. Bron: *HR-beleid in de penitentiaire diensten - organisatie en performantie*, Rekenhof, januari 2022.

⁴⁰ Begeleiding van gedetineerden die voorwaardelijk vrij willen komen en daarvoor een sociaal reclasseringsplan moeten opstellen (zie 3.2.2.).

Tabel 4 – Type gevangenis en turnoverratio per gevangenis

Gevangenis	Aandeel veroordeelden	Aandeel beklaagden	Type	Turnoverratio
Mechelen	21,1	78,0	Arresthuis	4,5
Antwerpen	19,5	74,7	Arresthuis	4,4
Ieper	9,5	89,6	Arresthuis	4,0
Sint-Gillis	21,0	69,9	Arresthuis	3,8
Dendermonde	26,8	71,8	Arresthuis	3,5
Berkendael	52,7	43,5	Gemengd	3,1
Gent	32,1	61,9	Gemengd	3,1
Leuven-Hulp	36,2	60,6	Gemengd	2,8
Turnhout	35,2	47,3	Gemengd	2,2
Hasselt	58,5	39,6	Gemengd	2,0
Brugge	50,1	46,6	Gemengd	1,7
Oudenaarde	57,3	40,2	Gemengd	1,6
Merksplas	70,9	3,8	Strafhuis	0
Vorst	92,6	6,7	Strafhuis	0
Beveren	93,1	4,4	Strafhuis	0
Leuven-Centraal	92,6	0,3	Strafhuis	0
Wortel	95,7	2,8	Strafhuis	0
Ruiselede	97,2	0,5	Strafhuis	0
Hoogstraten	97,7	0,0	Strafhuis	0

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van cijfers van DG EPI

Het type gevangenis en de doorstroming stellen uiteenlopende uitdagingen voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening:

- De tegemoetkoming aan individuele noden en behoeften van een gedetineerde: door hun korte verblijfsduur is voor beklaagden en kortgestraften begeleiding niet altijd realistisch en is onthaal het hoogst haalbare; voor langgestraften is de samenhang van de trajecten en opleidingen van groter belang om detentieschade en achterstand op maatschappelijk en technologisch vlak weg te werken.
- Het aanbod: voor langgestraften zijn langere begeleidingen en opleidingen mogelijk en is voldoende variatie belangrijk, terwijl er meer korte modules nodig zijn in gevangenis met veel doorstroom. Beklaagden en kortgestraften kunnen immers snel of onverwacht vrijkomen terwijl ze nog op een wachtlijst stonden en dus geen hulp hebben gekregen. Voor beklaagden kan geen arbeidsbemiddeling naar werk worden opgestart; zij kunnen alleen een beroep doen op het basisaanbod van de VDAB. Bovendien betekent een grotere doorstroom meer onthaalgesprekken met binnenkomende gedetineerden en dus meer werklast voor hulp- en dienstverleners.
- De bekendmaking van het aanbod: in gevangenis met veel verloop moet het aanbod frequenter worden bekendgemaakt opdat binnenkomende gedetineerden voldoende op de hoogte zijn van de mogelijke hulp- en dienstverlening.

- De continuïteit: hulp- en dienstverleners hebben weinig tijd om de continuïteit van hulpverlening tijdens en na detentie te verzekeren bij beklaagden en kortgestraften als zij plots vrijkomen en de dienstverlening bruusk wordt afgebroken.

Recente wetgeving⁴¹ bepaalt dat ook korte gevangenisstraffen effectief moeten worden uitgevoerd vanaf 1 oktober 2020. Deze wet is tot op heden echter nog niet in werking getreden. Wanneer de wet in werking treedt zal het aandeel kortgestraften toenemen en dus wellicht enkele van de hierboven geschetste uitdagingen meer op scherp stellen. De inrichtingen waar de kortgestraften zullen verblijven, verwachten immers een toename aan hulpvragen.

2.6 Deelconclusie

Het netwerk- en importmodel zorgt voor bijzonder veel hulp- en dienstverlenende actoren, coördinerende functies en overlegorganen. Het Rekenhof stelt het model als zodanig niet in vraag, omdat het ook tal van (potentiële) voordelen heeft, en erkent de uniciteit van elke gevangenis. Het stelde niettemin vast dat de organisatiestructuur daardoor een sterk gedecentraliseerd karakter heeft, met weinig centrale aansturing. Bovendien heeft de coördinerende administratie geen duidelijk overzicht van de exacte personeelsinzet van de organisaties werkzaam binnen de Vlaamse hulp- en dienstverlening en wat de totale financiële kost is.

De link tussen het strategisch plan 2015-2020 en de lokale actieplannen is vrij zwak. De lokale actieplannen zijn erop gericht om lokale, specifieke uitdagingen aan te pakken en niet zozeer om het strategisch beleidsplan uit te voeren. Dat blijkt ook uit het beperkt aantal doelstellingen van het strategisch plan dat volledig werd uitgevoerd tijdens de legislatuur 2015-2020. Het strategisch plan staat soms ver af van wat er leeft bij de hulp- en dienstverleners in de gevangenissen, zoals hun inspanningen voor een betere samenwerking met federale actoren. Het nieuwe strategisch plan en de geplande uitvoering bevatten aspecten om dat te remediëren.

Inspanningen voor een betere samenwerking met federale actoren zijn nodig, want de Vlaamse overheid is voor haar werking sterk afhankelijk van de federale gevangeniscontext waarin ze moet opereren. Het type gevangenis en de mate van doorstroming van gedetineerden heeft een aanzienlijke invloed op verschillende aspecten van de organisatie van de hulp- en dienstverlening. Voor de organisatie van het groepsaanbod en voor het benodigde materiaal heeft de Vlaamse overheid zichzelf in een financieel te afhankelijke en onzekere positie geplaatst door zich te beroepen op de middelen van het federaal beheerde Steunfonds.

⁴¹ Wet van 5 mei 2019 betreffende het externe juridische statuut van veroordeelde personen.

Hoofdstuk 3

Individuele noden en behoeften

3.1 Onthaal aan het begin van de detentie

3.1.1 Finaliteit van het onthaal

Onthaal van cliënten is een algemene kerntaak van de CAW's⁴². Specifiek voor gedetineerden zijn onthaal, vraagverheldering en toeleiding naar de gepaste hulp decretaal opgelegde kerntaken van de trajectbegeleiders. De CAW's moeten op proactieve wijze een laagdrempelig onthaal aanbieden aan elke binnenkomende gedetineerde en hen desgewenst doorverwijzen naar de hulp- en dienstverlening met het oog op hun sociale re-integratie⁴³.

Een onthaalgesprek heeft dus een tweeledig doel: vraagverheldering en bekendmaking van het hulp- en dienstverleningsaanbod. Een onthaalgesprek met een gedetineerde is een eerste cruciaal moment om in te gaan op de noden en behoeften⁴⁴ van de gedetineerde. Daarnaast kunnen trajectbegeleiders het aanbod aan hulp- en dienstverlening in de gevangenis uitleggen of doorverwijzen naar andere hulp- of dienstverleners. In het kader van de onthaalmodule kunnen verschillende gesprekken plaatsvinden. De trajectbegeleiders maken daarbij geen inschatting van het recidiverisico en ook (nog) geen plan met doelstellingen. Minder bekend is dat ze in het kader van een onthaalmodule ook meteen hulp kunnen bieden (crisisinterventie), alsook naastbestaanden kunnen begeleiden.

3.1.2 Informatie voorafgaand aan het onthaalgesprek

De trajectbegeleiders worden door justitiële actoren (psychosociale dienst, directie, griffie) op diverse wijzen op de hoogte gebracht van de binnenkomst van gedetineerden, bijvoorbeeld via e-mail of onthaallijsten. De trajectbegeleiders kunnen ook eigen opzoekingswerk doen in Sidis Suite⁴⁵. In Sidis Suite heeft DG EPI immers een specifiek rapport *inkomenden* gecreëerd om de verschillende diensten in de gevangenis in kennis te stellen van inkomende gedetineerden. Er werd echter pas recent een wettelijk kader daarvoor gecreëerd⁴⁶.

Ruim de helft van de trajectbegeleiders (56%) heeft informatie over het strafrechtelijk verleden van een binnenkomende gedetineerde vóór het onthaalgesprek. Ze beschikken echter amper over

⁴² Artikel 7, §3, van het decreet betreffende het algemeen welzijnswerk van 8 mei 2009. Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk van 21 juni 2013.

⁴³ Artikel 12, 2° van het decreet van 8 maart 2013. Artikel 11, 11° van het besluit algemeen welzijnswerk.

⁴⁴ Dit hoofdstuk heeft enkel betrekking op individuele noden en behoeften van gedetineerden. De noden en behoeften van de deelpopulaties worden periodiek onderzocht in het kader van een nieuw lokaal actieplan. Dit is een expliciete opdracht van het coördinatieteam (artikel 8, 5° van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 2013).

⁴⁵ Sidis Suite is een geïnformatiseerde databank van de FOD Justitie, waarin de gegevens worden verwerkt die nodig zijn voor het dagelijks beheer van de gevangenis.

⁴⁶ De wet houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie [...] van 19 mei 2019. De administratie van de Vlaamse Gemeenschap heeft in dit kader een document opgemaakt met een voorstel van rollen in Sidis Suite voor Vlaamse actoren, dat in april 2021 werd bezorgd aan DG EPI. Dat voorstel zal worden besproken nadat de FOD Justitie een koninklijk besluit rond Sidis Suite heeft opgemaakt.

andere achtergrondinformatie. Nochtans zou een deel van de trajectbegeleiders graag informatie hebben over psychische problematieken (31%), eerdere hulpverlening (21%) of verslavingsproblematieken (16%). Die behoefte valt te linken aan de ambitie om hulpverleningstrajecten die al waren opgestart vóór de detentieperiode, voort te zetten binnen de gevangenisstraten. Het (medisch) beroepsgeheim bemoeilijkt echter de informatiegaring. Daarentegen geven sommige trajectbegeleiders (15%) aan dat ze geen nood hebben aan achtergrondinformatie, omdat ze het onthaalgesprek onbevangen willen aanvatten en vertrekken vanuit de vragen van de cliënt.

De trajectbegeleiders gaven in de bevraging ook aan niet altijd informatie te hebben over het veiligheidsrisico dat een gedetineerde kan stellen (bv. de gedetineerde mag niet alleen worden gesproken). De trajectbegeleiders hebben nochtans, net zoals de PSD-medewerkers, toegang tot de veiligheidsfiches in Sidis Suite die waarschuwingen en opmerkingen bevatten. DG EPI communiceert die informatie echter niet actief en het is niet duidelijk of de informatie volledig en actueel is. Als de trajectbegeleiders, en ook de andere hulpverleners, Sidis Suite daarover niet raadplegen, om wat voor reden ook, zijn ze in hun dagelijkse werking afhankelijk van de informatie over veiligheidsmaatregelen inzake individuele gedetineerden die de directie of penitentiaire bewakingsassistenten (PBA's) hen (terloops) meedelen. De algemene veiligheidsprocedures binnen een gevangenis zijn bij de trajectbegeleiders en andere hulpverleners mogelijk ook te weinig bekend.⁴⁷

3.1.3 Proactieve uitnodiging tot het onthaalgesprek

In een aantal gevangenisstraten (bv. Antwerpen) contacteren de trajectbegeleiders proactief alle binnenkomende gedetineerden en bieden hun een individueel onthaalgesprek aan. De meeste gevangenisstraten achten dat niet mogelijk (door een tekort aan trajectbegeleiders) of niet wenselijk (bv. gedetineerden komen van een andere gevangenis), en de CAW-teams kiezen ervoor om alleen bepaalde prioritaire groepen proactief te benaderen, zoals gedetineerden die voor de eerste keer in de gevangenis verblijven, of ze organiseren een groepsonthaal. Andere gedetineerden kunnen uiteraard altijd zelf een onthaalgesprek vragen. Tijdens het groepsonthaal, maar ook via andere bekendmakingskanalen zoals het tv-kanaal of brochures, worden binnenkomende gedetineerden op die mogelijkheid attent gemaakt. Al die communicatievormen worden beschouwd als proactief aanbieden van onthaal⁴⁸.

Er zijn geen sectorale richtlijnen voor het onthaalbeleid⁴⁹: elk CAW-team beslist, in het kader van het ruimere onthaalbeleid bepaald door het beleids- en coördinatieteam, hoe proactief het optreedt. Het spreekt voor zich dat een individueel aangeboden onthaalgesprek de laagdrempeligste vorm is en voor een aantal teams een na te streven ideaal, zoals blijkt uit de actieplannen. Bovendien kan alleen een individueel onthaalgesprek voldoen aan het voornoemde tweeledig doel. Tijdens een groepsonthaal worden gedetineerden wel op de hoogte gebracht van het aanbod in de gevangenis, maar kunnen ze hun eigen noden of behoeften moeilijker vrij en onbevangen uiten.

⁴⁷ Noch de toegang tot Sidis Suite, noch de communicatie in het kader van crisissituaties is uniform over de gevangenisstraten voor dezelfde categorieën van hulp- en dienstverleners en coördinerende functies.

⁴⁸ *Methodisch kader voor trajectbegeleiders Justitieel Welzijnswerk. Hulpverlening in detentiecontext*. Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2009.

⁴⁹ Alleen voor geradicaliseerde gedetineerden bestaan er sectorale afspraken dat zij prioriteit krijgen bij het onthaal.

3.1.4 Registratie van het onthaalgesprek

De trajectbegeleiders registreren het onthaalgesprek in *we-dossiers* in Regas, het algemene registratiesysteem van de CAW's. CAW-teams hebben geen toegang tot elkaars dossiers in Regas⁵⁰. In geval van een transfer moeten de betrokken CAW-medewerkers de expliciete toestemming van de gedetineerde vragen om toegang te krijgen tot het dossier, wat naar verluidt zelden wordt geweigerd. Toch geeft een kwart van de trajectbegeleiders (24%) aan dat ze na een transfer een nieuw onthaalgesprek afnemen in de gevangenis van aankomst omdat ze in Regas geen toegang hebben tot het vorige onthaalgesprek.

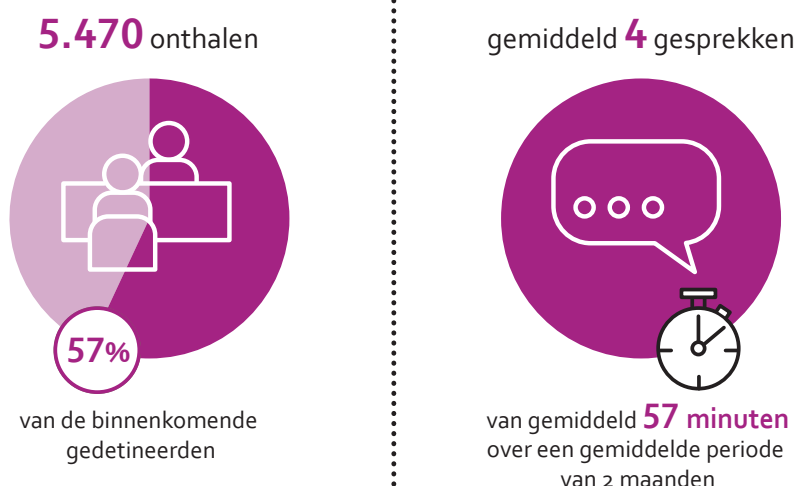
3.1.5 Methodiek voor het onthaalgesprek

De trajectbegeleiders beschikken over een leidraad of checklist voor de verschillende fases van het detentietraject, die werd uitgewerkt door de sector Algemeen Welzijnswerk in samenwerking met het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2015) (zie [bijlage 2](#)). Dat belet niet dat vele CAW-teams eigen vragenlijsten, checklists en procedures hanteren om onthaalgesprekken te voeren. Ook proberen sommige teams te focussen op talenten en interesses van gedetineerden. Hoewel uit de documentstudie en de bevraging bij trajectbegeleiders blijkt dat ze in de praktijk ook aan behoeftedetectie doen, wat verregaander is dan louter vraagverheldering, kon het Rekenhof niet vaststellen of dat al dan niet een algemene praktijk is. Niet alle CAW-teams gebruiken dus eenzelfde, onderbouwde methodiek in de dagelijkse praktijk. Het strategisch beleidsplan 2020-2025 voorziet in een analyse van de bestaande werkwijzen van het CAW-onthaal onder leiding van SAM vzw (actie 19).

3.1.6 Onthaalcijfers

De volgende figuur toont de onthaalcijfers van 2018⁵¹.

Figuur 1 – Onthaal door CAW



Bron: Cijfers aangeleverd door CAW

⁵⁰ Als een CAW-team diverse gevangenissen op zijn werkingsgebied heeft, hebben trajectbegeleiders wel automatisch toegang tot het dossier als de gedetineerde wordt overgeplaatst vanuit een gevangenis binnen hetzelfde werkingsgebied.

⁵¹ Het betreft alleen de onthaalmodule zoals geregistreerd in Regas in 2018. Groepsomthaal wordt door die cijfers niet gecapiteerd. Om het percentage van 57% te berekenen, werd als noemer het aantal opsluitingen in 2018 genomen.

Het Rekenhof stelde daarbij het volgende vast:

- Zeker niet elke binnenkomende gedetineerde krijgt een individueel onthaal, wat deels kan worden verklaard door gedetineerden die opnieuw worden opgesloten na een schending van voorwaarden of na een nieuwe veroordeling (en recent al werden onthaald) of gedetineerden die geen onthaal wensen.
- Er zijn vrij grote verschillen tussen gevangenissen in het tijdsbestek waarin de onthaalgesprekken plaatsvinden: gaande van 34 dagen (Mechelen) tot 130 (Merksplas) en 138 dagen (Wortel)⁵². Het is logisch dat in gevangenissen met een grote doorstroom de onthaalmodule veel sneller dient te gebeuren dan in strafhuizen waar meer tijd kan worden genomen om langgestraften te onthalen, of moet worden genomen omdat in die gevangenissen de trajectbegeleiders ook aan begeleiding moeten doen.
- Opmerkelijk is dat in de gevangenis van Antwerpen in 2018 1.923 gedetineerden een onthaal hebben gekregen, wat meer dan één derde (35,6%) is van het totaal aantal onthalen in Vlaanderen. Dat cijfer wordt verklaard doordat Antwerpen een groot arresthuis is met een hoge turnoverratio (zie Tabel 4), maar ook doordat de lokale actoren er expliciet voor hebben gekozen elke binnenkomende gedetineerde proactief een onthaalmodule aan te bieden.

3.1.7 Onthaalgesprekken met andere actoren

Aan het begin van de detentie heeft een gedetineerde ook een onthaalgesprek met een medewerker van de psychosociale dienst (PSD), met de gevangenisdirecteur en met een arts van het medisch team⁵³. Die gesprekken vertonen inhoudelijk gelijkenissen met het onthaal door een trajectbegeleider, zoals uitleg over het aanbod, zo nodig doorverwijzen, ingaan op vragen, peilen naar problemen, etc. De overlap zal het grootst zijn met de PSD. Om die reden, en vanwege capaciteitstekort, maken CAW-teams soms afspraken met de PSD om de werklast te verdelen. De meerderheid van de trajectbegeleiders (69%) hebben dat in de bevraging bevestigd.

Het Rekenhof stelt zich echter vragen bij die afspraken. De verschillende finaliteit van de hulp geboden door het CAW en de PSD, vrijwillige hulpverlening enerzijds en begeleiding bij en evaluatie van het reclasseringsdossier anderzijds (zie 3.2.2), kan ertoe leiden dat niet elke gedetineerde tijdens het onthaal door de PSD even vrij en ongedwongen kan praten over noden en problemen. Bovendien is niet duidelijk hoe de informatie uit een onthaalgesprek op een vlotte en correcte manier tussen beide actoren kan worden gedeeld. De recente wijziging van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de bepalingen over gegevensverwerking en informatie-uitwisseling voorziet in informatiedeling met de FOD Justitie wat betreft deelnemers- en aanwezigheidslijsten, maar niet op cliëntniveau.

3.2 Hulp- en dienstverleningsplan

3.2.1 Invoering: stand van zaken

Het decreet van 8 maart 2013 legt aan de trajectbegeleiders de taak op om een individueel hulp- en dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde op te stellen. Dat plan moet het mogelijk maken om de nodige hulpverleningstrajecten op elkaar af te stemmen en op te volgen. In het

⁵² Het betreft hier de gemiddelde duur van een afgesloten onthaalmodule, die kan bestaan uit verschillende gesprekken.

⁵³ Artikel 19 van de Basiswet. Hoofdstuk 2 van het koninklijk besluit tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden van 8 april 2011.

strategisch plan 2015-2020 luidde doelstelling 1: *In 2020 gebruiken de hulp- en dienstverlenende actoren het hulp- en dienstverleningsplan om de gedetineerde in zijn hulp- en dienstverleningstraject te ondersteunen.* Ook het nieuwe strategisch plan 2020-2025 herneemt het voornemen om het hulp- en dienstverleningsplan in te voeren (actie 52). Daartoe is recent een stuurgroep samengesteld om met alle betrokken partners, waaronder DG EPI en gecoördineerd door SAM vzw, het proces te concretiseren. De stuurgroep heeft in het najaar van 2021 een eerste, constructieve bespreking gehad. Er werd beslist om verder bilaterale gesprekken te voeren met de partners en conclusies te formuleren in februari 2022.

Tot op heden is dus nog steeds geen hulp- en dienstverleningsplan in gebruik. Er bestaat wel een soort concept van hulp- en dienstverleningsplan, dat momenteel beperkt blijft tot een *checklist* per fase van het detentietraject en de eraan gekoppelde behoeften van gedetineerden. Per fase zijn enkele cruciale aandachtspunten geïdentificeerd, zodat een *samenhangend* hulp- en dienstverleningstraject zou moeten kunnen worden uitgestippeld. Het is niet zeker of de decreetgever dat voor ogen had⁵⁴. Uiteenlopende interpretaties bij de betrokken actoren over wat precies een hulp- en dienstverleningsplan is, blijkt één van de vele obstakels bij de totstandkoming ervan.

3.2.2 Verhouding met andere plannen

Psychosociale begeleiding - Regas

Wat momenteel het meest aanleunt bij een hulp- en dienstverleningsplan, is het elektronisch *we-dossier* dat trajectbegeleiders in Regas bijhouden als ze gedetineerden of hun directe sociale omgeving begeleiden. Psychosociale begeleiding is, naast onthaal, een kernopdracht van de CAW's. Bij begeleiding is er een begeleidingsplan met concrete doelstellingen en methodes. In de bevraging gaf bijna driekwart (72%) van de trajectbegeleiders aan individuele plannen op te maken voor alle of sommige van hun cliënten in de gevangenis.

Het dossier in Regas is echter om verschillende redenen niet hetzelfde als een volwaardig hulp- en dienstverleningsplan⁵⁵:

1. het dossier is niet toegankelijk voor andere hulp- en dienstverleners, zelfs niet voor andere CAW-teams;
2. het dossier bevat geen individuele hulpverleningstrajecten bij andere hulp- en dienstverleners;
3. er is geen duidelijke scheiding tussen het coördinatielink (het aspect trajectbegeleiding) en de CAW-begeleidingsmodules (de inhoudelijke begeleiding) (zie 3.2.4);
4. niet elke gedetineerde wordt psychosociaal begeleid door een CAW (zie 5.3.2).

Een *we-dossier* is bijgevolg geen geïntegreerd hulp- en dienstverleningsplan waarbij verschillende hulpverleningstrajecten op elkaar zijn afgestemd.

⁵⁴ Het Commissieverslag biedt geen verduidelijking wat de decreetgever precies bedoelde met een *individueel hulp- en dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde*, maar het decreet (artikel 12) maakt wel duidelijk dat trajectbegeleiding bestaat uit de coördinatie, opvolging en afstemming van dat plan met het oog op continuïteit in de hulp- en dienstverlening tijdens en na de detentie. De tekst lijkt dus wel degelijk te wijzen op een concreet, geformaliseerd document.

⁵⁵ De mogelijkheden van punt 1 en 2 werden in het strategisch plan 2015-2020 vooropgesteld (p.24-25), maar die piste werd verlaten omdat er geen draagvlak was bij de andere hulp- en dienstverleners om ook de *we-dossiers* te gebruiken.

Detentieplan (federaal)

Het detentieplan is voorzien in de Basiswet⁵⁶. Hoewel de Basiswet dateert van 2005, zijn de artikelen 38 en 39 over het detentieplan pas in werking getreden op 29 april 2019. DG EPI heeft in augustus 2021 interne instructies verspreid over hun detentieplanning⁵⁷ en na een evaluatieperiode zullen gesprekken met de gemeenschappen worden opgestart om een samenwerkingsprotocol omtrent het detentieplan op te maken.

De strategische plannen 2015-2020 en 2020-2025 beogen een maximale afstemming van het hulp- en dienstverleningsplan met het detentieplan. Ook het beleidsplan van Vocvo maakt daar melding van⁵⁸. Het opzet is duidelijk: hulp- en dienstverleningstrajecten en het detentietraject moeten veel meer geïntegreerd verlopen.

De verhouding tussen het detentieplan en het hulp- en dienstverleningsplan blijft echter onduidelijk en is het voorwerp van besprekingen tussen Vlaanderen en DG EPI. De bepalingen van de Basiswet en voornoemde Vlaamse beleidsdocumenten suggereren dat het hulp- en dienstverleningsplan een onderdeel zou zijn van het detentieplan⁵⁹. Dat staat op gespannen voet met een aantal principes, zoals de verschillende finaliteit van justitie en de Vlaamse hulp- en dienstverlening, en het (medisch) beroepsgeheim waaraan de partnerorganisaties in verschillende mate gebonden zijn.

Sociaal reclasseringsplan (federaal)

Veroordeelden die voorwaardelijk vrij willen komen, moeten een reclasseringsplan voorleggen aan de strafuitvoeringsrechtbank (SURB)⁶⁰. De gedetineerde geeft daarin aan welke initiatieven hij zal nemen om te re-integreren in de samenleving, wat betreft wonen, dagbesteding (opleiding, therapie of tewerkstelling), vergoeding aan slachtoffers, etc. De gedetineerde kan zich bij de opmaak van het plan laten bijstaan door de PSD of door de hulp- en dienstverlening⁶¹. De tussenkomst van de hulp- en dienstverleners heeft in het reclasseringsplan dus betrekking op de periode na detentie, terwijl het hulp- en dienstverleningsplan vooral de interventies tijdens detentie zou bevatten. De PSD beoordeelt altijd de slaagkansen van het reclasseringsplan en het recidiverisico, en geeft daarover advies aan de SURB. Op basis daarvan zal de SURB in de meest gevallen voor-

⁵⁶ Art.38, §3, 1^{ste} lid van de Basiswet: *Het individueel detentieplan bevat een schets van het detentietraject en, in voorkomend geval, van de activiteiten die op herstel gericht zijn, met name de schade die de slachtoffers opgelopen hebben. Het detentieplan bevat ook eventuele adviezen over overplaatsingen die voor de veroordeelde redelijkerwijze in het vooruitzicht kunnen worden gesteld, rekening houdend met (...).* En verder in artikel 39: *Het individueel detentieplan wordt, in samenwerking met de veroordeelde, in de loop van de detentie zoveel als nodig aangevuld, nader geconcretiseerd en bijgestuurd, onder meer in functie van de evolutie van de veroordeelde en van gerechtelijke of administratieve beslissingen die zijn detentietraject beïnvloeden of kunnen beïnvloeden.*

⁵⁷ Op 18 augustus 2021 werd informatie over de inhoud, de finaliteit, het toepassingsgebied en de verschillende fasen in de ontwikkeling van het detentieplan bezorgd aan alle penitentiaire inrichtingen met het oog op een geleidelijke implementatie vanaf september 2021.

⁵⁸ *Actieplan met ondersteunende beleidsaanbevelingen voor de uitbouw van het opleidingsaanbod in de gevangenis.* Vocvo, 9 maart 2018, p.11.

⁵⁹ Artikel 38, §3, 2^{de} lid van de Basiswet bepaalt: *Dit plan bevat bovendien voorstellen van activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen, zoals : (...); 2° onderwijs- of vormingsprogramma's, opleidings- of omscholingsactiviteiten en andere activiteiten die op re-integratie gericht zijn; 3° psychosociale begeleidingsprogramma's of medische of psychologische behandelingsprogramma's; (...).*

⁶⁰ Artikel 48 van de wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten van 17 mei 2006.

⁶¹ Voor de trajectbegeleiders is dat zelfs vastgelegd in artikel 11, 16° van het besluit algemeen welzijnswerk: *Het centrum begeleidt gedetineerden en hun naastbestaanden tijdens de detentie met hun hulp- en dienstverleningstraject en ondersteunt hen in hun reclasseringstraject, en dit met het oog op hun sociale re-integratie en hun terugkeer in de samenleving.*

waarden opleggen aan de gedetineerde, die na vrijlating worden opgevolgd door een justitie-assistent. Het is dus ook mogelijk dat dezelfde hulp- en dienstverleningsorganisaties in kader van de reclassering, dus *na* detentie, de effectieve begeleiding en behandeling van de voorwaardelijk vrije gedetineerde op zich nemen en daarover beknopt rapporteren aan de justitie-assistent.

Behandelingsplan voor daders van seksueel misbruik

Er is een tweede justitieel traject waarin Vlaamse hulp- en dienstverleners al een belangrijke rol spelen: de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik⁶². In dat kader treden de CCG's en CAW's op als gespecialiseerde psychologische teams, die daders én verdachten van seksueel misbruik extra penitentiair begeleiden of behandelen. Die teams moeten over opgesloten seksueel delinquenten advies verstrekken aan de SURB voor een verzochte voorwaardelijke vrijlating. Ook voorzien zij in pre-therapeutische begeleidingsprogramma's in de gevangenis *ter voorbereiding van* de post-penitentiare begeleiding of behandeling. Vlaamse hulp- en dienstverleners zijn dus voor die bepaalde categorie van gedetineerden ook betrokken bij een vorm van opgelegde hulpverlening en dit al tijdens de detentieperiode.

3.2.3 Praktijk: wenselijkheid en beperkingen

De nood aan een hulp- en dienstverleningsplan laat zich blijvend voelen, zeker voor langgestraften. Gelet op de soms lange detentietijd is het voor die doelgroep nodig dat de noden en behoeften op alle levensdomeinen in kaart worden gebracht en dat een langetermijnplanning wordt opge maakt om de re-integratie voor te bereiden, waarbij de verschillende hulp- en dienstverlenings-trajecten op elkaar worden afgestemd. Een voorbeeld maakt het belang daarvan duidelijk: een detentieconsulent kan een gedetineerde maar intensief begeleiden in zijn zoektocht naar werk vanaf 14 maanden vóór de (vermoedelijke) datum van vrijlating⁶³. Het spreekt voor zich dat het op dat moment al vrij laat is om de (digitale) vaardigheden en kennis van de gedetineerde nog in kaart te brengen en de nodige bijscholing voor de gewenste tewerkstelling op te starten.

Uit de documentstudie, bevraging en interviews bleek dat het werkveld een hulp- en dienstverleningsplan voor *elke* gedetineerde in de praktijk echter niet werkbaar (door personeels- en middelen tekort) of niet wenselijk acht: de gedetineerde vraagt er soms niet om (principe van de vrijwilligheid), heeft enkel een hier- en nu-vraag, er is kans op onverwachte vrijlatingen (bv. bij beklagden en anderstaligen zonder recht op verblijf) en transfers, etc.

3.2.4 Discussie over de regierol van trajectbegeleiders

Het decreet bepaalt dat de trajectbegeleider moet instaan voor *de coördinatie, opvolging en afstemming van dat plan met het oog op continuïteit in de hulp- en dienstverlening tijdens en na de detentie*. De trajectbegeleider krijgt dus een regierol toegewezen om als casemanager op te treden: het aanbod samenbrengen en hulp- en dienstverleningstrajecten op elkaar afstemmen en opvolgen. Uit de documentstudie en interviews is echter gebleken dat de regierol van de trajectbegeleiders om tal van redenen ter discussie staat en dat dit al lang een hinderpaal is voor de invoering van het

⁶² Samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik. De bevoegde kabinetten hebben recent een startnota opgemaakt om het samenwerkingsakkoord aan te passen.

⁶³ De termijn van 14 maanden is een pragmatische, operationele richtlijn waarvan kan worden afgeweken en is dus op te vatten als een termijn vanaf wanneer het zinvol is om intensieve begeleiding op te starten.

hulp- en dienstverleningsplan⁶⁴. Naast het immer opduikende (medisch) beroepsgeheim, is ook de dubbele functie van de trajectbegeleider daar debet aan.

Het decreet van 8 maart 2013 heeft verschillende coördinerende functies in het leven geroepen, waaronder de beleidscoördinator (beleidsniveau), de trajectbegeleider (individueel niveau) en de organisatie-ondersteuner (praktisch niveau). De beleidscoördinatoren en organisatie-ondersteuners ressorteren onder de Vlaamse (coördinerende) administratie. De trajectbegeleiders zijn werknemers van de CAW's. De CAW's hebben voor trajectbegeleiding geen aparte functie in het leven geroepen, waardoor de trajectbegeleiders ook inhoudelijke hulpverleners blijven: ze bieden gedetineerden psychosociale begeleiding. Het spanningsveld tussen beide taken was van meet af aan duidelijk⁶⁵, maar de CAW's hebben het conceptueel proberen op te lossen door dit te omschrijven als *integrale begeleiding*.

In de praktijk blijkt echter dat trajectbegeleiders onvoldoende tijd overhouden om hun regierol ten volle⁶⁶ op te nemen en zich vooral richten op de inhoudelijke hulpverlening. De netwerkfilosofie, waarbij gelijkwaardige partners samenwerken, staat bovendien op gespannen voet met de rol van een casemanager, waar onvermijdelijk enige aansturing insluipt. Om hun regierol te vervullen en te kunnen coördineren, moeten de trajectbegeleiders een duidelijk mandaat hebben. Dat is er nog altijd niet en een dergelijk mandaat ligt bij de andere partnerorganisaties moeilijk. Het feit dat het plan *gepromoot* moet worden bij de andere hulp- en dienstverleners, zoals gesteld in het strategisch plan 2015-2020, is in dat opzicht tekenend. Het nieuwe strategisch plan heeft ook de concretisering van de inhoud en het mandaat van de trajectbegeleider vooropgesteld.

3.3 Opvolging en bijsturing tijdens detentie

3.3.1 Permanente behoefte detectie

Hulp- en dienstverleners zijn zich bewust van de noodzaak om zowel tijdens de bekendmaking van het aanbod en de inschrijving, als tijdens de eigenlijke dienst- of hulpverlening blijvend alert te zijn voor de noden en behoeften van gedetineerden. Bij de analyse van de lokale actieplannen en de notulen van de beleids- en coördinatieteams heeft het Rekenhof vastgesteld dat er inspanningen worden gedaan om die cultuur ingang te doen vinden, maar het is van oordeel dat louter reflexen aankweken onvoldoende is.

Bij bepaalde gevangenen is er op dat vlak sprake van *good practices*: zij hanteren structurele werkwijzen om behoeften te detecteren, zoals periodieke bevestigingen (van kwetsbare groepen) of opvolggesprekken. Ook bij de bekendmaking van het aanbod (bv. via brief of folder) wordt specifiek gelet op de reactie van gedetineerden om behoeften te detecteren. Daarnaast experimenteren enkele hulp- en dienstverleningsteams met veelbelovende methodieken, zoals toelichtingsbijeenkomsten (Antwerpen) of een online dagboek (Beveren). Het laatste voorbeeld is

⁶⁴ Voor geradicaliseerde gedetineerden wordt casusoverleg georganiseerd met inbreng van de verschillende hulp- en dienstverleners en in samenspraak met de gedetineerde. De praktijk wijst uit dat ook hier de trajectbegeleiders geen regierol vervullen, maar dat elke dienstverlener vanuit zijn expertise en in overleg de planmatige aanpak ondersteunt.

⁶⁵ In de inleiding van het *Methodisch kader voor trajectbegeleiders Justitieel Welzijnswerk* staat zelfs: *In deze map gebruiken we de begrippen 'hulpverlener' en 'trajectbegeleider' door elkaar. Misschien vind je dit 'tegen de regels'? In zekere zin heb je dan gelijk, want hulpverlening en trajectbegeleiding zijn niet helemaal hetzelfde.*

⁶⁶ De regierol vereist bijvoorbeeld dat ze voldoende zicht hebben op de voortdurende wijzigende, sociale kaart (totale aanbod) en dit zowel *intra* als *extra muros*. Vanuit hun onthaalfunctie worden trajectbegeleiders trouwens ook verondersteld dat overzicht te hebben.

een proefproject waarbij de gedetineerde een dagboek bijhoudt, gelinkt aan een sterk beveiligd digitaal dienstenplatform voor gedetineerden⁶⁷. Dat dagboek kunnen hulpverleners raadplegen om inzicht te krijgen in de problematieken van de gedetineerde en dient als basis voor gesprekken. Ook het Open Leercentrum is een goed systeem gebleken om leernoden te detecteren.

3.3.2 Betrokkenheid justitiële actoren

Na het kennismakingsgesprek met de gedetineerde hebben zowel de directie als de medische teams weinig gelegenheden om individuele noden en behoeften te detecteren (behalve bij tucht of medische problemen). Hun rol is dan ook eerder ad hoc. De PSD heeft wel frequenter contacten met gedetineerden. In het kader van reclassering en strafuitvoeringsmodaliteiten zullen de noden en behoeften van een gedetineerde immers ook vrij centraal staan. De PSD is bovendien een van de belangrijkste doorverwijzers naar de Vlaamse hulp- en dienstverlening. Uit de actieplannen en notulen blijkt dat de hulp- en dienstverleners via allerlei initiatieven proberen om ook het bewakend personeel dichter te betrekken bij hun werking. Ze kunnen het bewakend personeel vragen alert te zijn voor de noden en behoeften van gedetineerden en dat te signaleren, of de gedetineerden door te verwijzen. Dat kent wisselend succes. Wanneer de functiedifferentiatie wordt doorgevoerd bij het penitentiair personeel⁶⁸, zouden bepaalde penitentiaire bewakingsassistenten specifiek instaan voor bepaalde aspecten van de begeleiding van gedetineerden. Dat biedt kansen voor de Vlaamse hulp- en dienstverlening, maar zal een goede afstemming op het terrein vereisen.

3.3.3 Doorverwijzing en terugkoppeling

Zoals al aangegeven, worden hulpvragen, afspraken en opgestarte trajecten niet (systematisch) in één dossier ingeschreven en bestaat er tot op heden geen hulp- en dienstverleningsplan op maat. Daardoor ontbreekt een geactualiseerd totaaloverzicht van de noden en behoeften van een gedetineerde dat indien nodig door alle hulp- en dienstverleners in de gevangenis raadpleegbaar is. Het spreekt voor zich dat het belang van een correcte en tijdige doorverwijzing naar de gepaste hulp daardoor sterk toeneemt. De doorverwijzingen kunnen op elk moment plaatsvinden, bijvoorbeeld al na een groepsomhaal. De Vlaamse hulp- en dienstverleners kunnen uiteraard ook doorverwijzen naar een justitiële actor: zo kan een CGG-consulent bijvoorbeeld doorverwijzen naar de medische dienst. Het zal echter vooral de taak zijn van de trajectbegeleider om de gedetineerde toe te leiden naar de gepaste hulp of dienst, zowel in het kader van omhaal als in het kader van zijn coördinerende rol.

De bevraging toont dat bijna een kwart (22%) van de trajectbegeleiders bij een doorverwijzing zelf contact opneemt met de gepaste hulpverlener, maar de meerderheid (70%) van de trajectbegeleiders kijkt naar de situatie, de problematiek en de zelfredzaamheid van de betrokken gedetineerde om te bepalen of de gedetineerde zelf het initiatief tot contact kan opnemen, dan wel of de trajectbegeleider dit toch beter doet. De belangrijkste manier waarop een gedetineerde zichzelf kan inschrijven of een afspraak kan aanvragen bij een hulpverlener, is nog altijd het zogenaamde *rapportbriefje* (zie [Bijlage 3](#)).

⁶⁷ Dit platform is momenteel alleen in de gevangenis van Beveren volledig operationeel en in gebruik. Zie [4.1.3.](#), onder *digitalisering*.

⁶⁸ Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

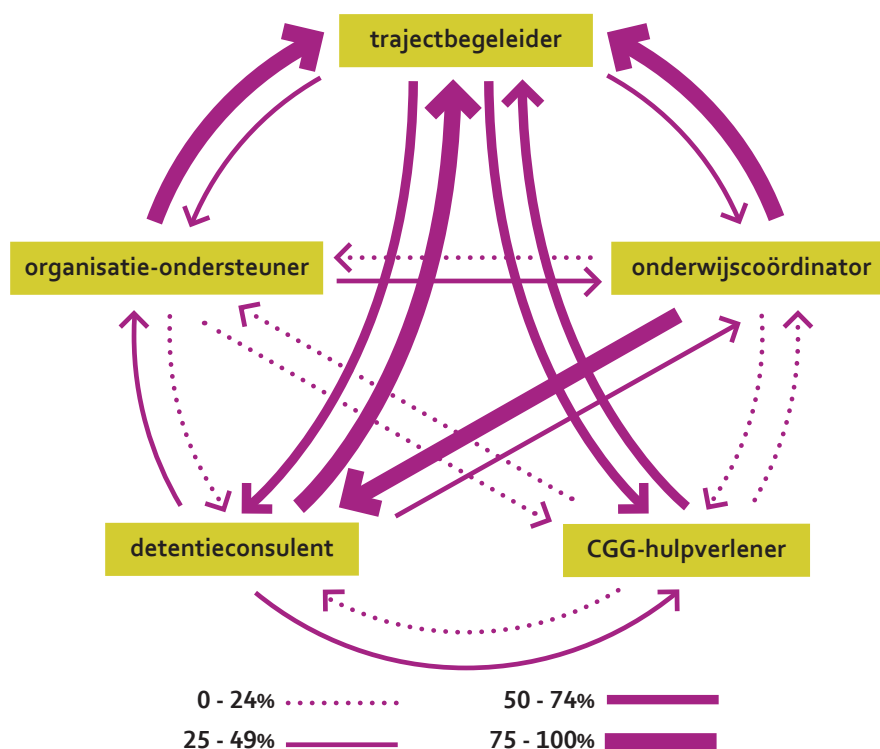
3.4 Gegevensdeling en communicatie

Om de hulp- en dienstverlening tijdens detentie blijvend af te stemmen op de noden en behoeften van de gedetineerde, is het belangrijk dat hulp- en dienstverleners geregeld informatie uitwisselen over individuele trajecten, wachtlijsten, deelname aan het aanbod, etc. Als een detentieconsulent bijvoorbeeld vaststelt dat een gedetineerde, in het kader van zijn zoektocht naar werk, nood heeft aan betere ICT-skills, kan hij dat doorgeven aan de onderwijscoördinator. De onderwijscoördinator kan dan op zijn beurt aan de detentieconsulent communiceren of de gedetineerde op korte termijn kan instappen in een ICT-cursus of eerst op een wachtlijst komt. Daarna is het voor de detentieconsulent relevant om te weten of de gedetineerde de ICT-cursus al dan niet heeft voltooid.

3.4.1 Gegevensdeling

De volgende figuur toont de mate waarin twee onderscheiden hulp- en dienstverleners informatie met elkaar uitwisselen over individuele vragen of trajecten van gedetineerden. Hoe dikker de pijl, hoe groter het aandeel (%) van hulp- en dienstverleners dat daarover gegevens meedeelt aan de andere hulpverlener. De informatiedeling over individuele trajecten beperkt zich natuurlijk niet tot alleen deze actoren⁶⁹. Bovendien geeft de figuur de hoeveelheid, frequentie of kwaliteit van de gedeelde informatie niet weer.

Figuur 2 – Informatie-uitwisseling over individuele trajecten



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de bevraging

⁶⁹ Beleidscoördinatoren hebben doorgaans weinig directe contacten met gedetineerden en zijn daarom niet opgenomen in figuur 2. De PSD en de medische diensten werden niet bevraagd, aangezien de onlinebevraging was gericht aan de Vlaamse hulp- en dienstverleners. Deze voetnoot is ook van toepassing op figuur 5 (zie 4.2.2.).

Uit de figuur blijken de volgende vaststellingen:

- Nagenoeg alle hulp- en dienstverleners wisselen informatie over individuele trajecten uit met de trajectbegeleiders, alleen bij de CGG-consulenten ligt het aandeel wat lager. De trajectbegeleiders delen op hun beurt ook gegevens met de andere actoren, maar minder dan de omgekeerde informatiestroom. Dat trajectbegeleiders veel informatie over trajecten ontvangen, valt te verklaren vanuit hun coördinerende, overschouwende functie.
- Veel onderwijscoördinatoren bezorgen informatie aan de detentieconsulenten. Dat is een goede zaak, aangezien onderwijstrajecten belangrijk kunnen zijn bij de zoektocht naar werk. Omgekeerd ligt het aantal detentieconsulenten dat zegt feedback te geven aan de onderwijscoördinatoren, wel lager.
- Er vindt verder relatief weinig informatie-uitwisseling over individuele trajecten plaats tussen de overige Vlaamse hulp- en dienstverleners. Vooral CGG-hulpverleners delen maar beperkt gegevens, wat wellicht te wijten is aan het (medisch) beroepsgeheim waaraan ze zich moeten houden. Dat beroepsgeheim is evenwel een belangrijk onderdeel voor de hulpverleningsrelatie met de gedetineerde.

Door het (medisch) beroepsgeheim waaraan enkele hulp- en dienstverleners gebonden zijn, gebeurt inhoudelijke informatiedeling bij voorkeur in aanwezigheid van de gedetineerde. Als dat niet mogelijk is, minstens zijn toestemming nodig. Een uitzondering wordt gemaakt als de gedetineerde een gevaar voor zichzelf (suïcide) of anderen vormt.

3.4.2 Casusoverleg

Casusoverleg, ook wel overlegtafels of lokaal cliëntoverleg genoemd, is een meer georganiseerde en diepgaandere vorm van communicatie tussen twee of meer hulp- en dienstverleners, en gaat dus verder dan louter gegevensdeling. Tijdens een casusoverleg bespreken de betrokken Vlaamse (en federale) actoren, met toestemming van de gedetineerde, het dossier van de gedetineerde met het oog op zijn noden en re-integratie. Zo'n casusoverleg sluit dus nauw aan bij de implementatie van een individueel hulp- en dienstverleningsplan en een multidisciplinaire aanpak op cliëntniveau.

Formeel casusoverleg vindt al plaats voor alle geradicaliseerde gedetineerden. Voor andere gedetineerden vindt casusoverleg eerder ad hoc en informeel plaats bij complexe dossiers, als de gedetineerde erom vraagt, of als er praktische problemen opduiken (zoals een onduidelijke taakverdeling of uiteenlopende visies). Veel hulp- en dienstverleners zien het nut van casusoverleg in, maar achten het niet altijd haalbaar (door onderbezetting van zowel Vlaamse als federale actoren), niet nodig (alleen bij complexe dossiers) of niet mogelijk (omdat de gedetineerde geen toestemming geeft). Casusoverleg is dan ook niet erg gebruikelijk onder de hulpverleners⁷⁰. Er zijn wel testcases geweest in enkele gevangenissen om het casusoverleg uit te breiden naar andere categorieën van gedetineerden (Turnhout, Wortel), wat enkele pijnpunten aan het licht heeft gebracht:

- Ook hier duikt de discussie op rond het mandaat van de trajectbegeleider: een actor die de coördinatie op zich neemt, ligt moeilijk.
- Bijkomend rijst de vraag in hoeverre en welke justitiële actoren moeten aansluiten bij het casusoverleg. Uit de bevraging blijkt dat de PSD of het medisch team meestal aansluiten op het

⁷⁰ 28% van de trajectbegeleiders, 38% van de CGG-consulenten en 46% van de detentieconsulenten geven aan nooit casusoverleg te houden. Bij trajectbegeleiders heeft casusoverleg, gelet op hun eerder coördinerende functie, wel al meer ingang gevonden: bijna de helft van hen (47%) houdt minstens maandelijks een dergelijk overleg.

casusoverleg als dat nodig wordt geacht (bv. de gedetineerde heeft een traject lopen bij de PSD of is in behandeling bij het medisch team).

- Het beroepsgeheim is een belangrijk obstakel om casusoverleg vlot te laten verlopen, maar is anderzijds een belangrijk element voor de hulpverleners om het vertrouwelijk karakter van de hulpverleningsrelatie met gedetineerden intact te houden. Vooral de CGG's houden daar heel sterk aan vast. Ook tussen de CGG's en de medische teams is er geen inhoudelijke informatiedeling zonder toestemming van de gedetineerde (cliënt). Soms weigeren CGG's of CAW's om informatie te delen, zelfs al heeft de gedetineerde daartoe toestemming gegeven.

3.5 Deelconclusie

In 2018 kreeg iets meer dan de helft van de binnenkomende gedetineerden (57%) een onthaal door CAW. Hoewel de methodiek en registratie niet altijd uniform blijken, maken de individuele onthaalmodules het voldoende mogelijk de noden en behoeften van de gedetineerde in kaart te brengen. Het Rekenhof stelde wel verscheidenheid vast in het onthaalbeleid en de keuzes die lokaal worden gemaakt, bijvoorbeeld een al dan niet individuele, proactieve benadering van bepaalde doelgroepen, werken met groepsonthaal, de tijdspanne waarin het onthaal plaatsvindt en eventuele afspraken met de PSD, aan wie onthaal soms wordt overgelaten. De taak *proactief onthaal* wordt dus verschillend geïnterpreteerd en de mate van behoeftedetectie hangt bijgevolg af van de gevangenis waar de gedetineerde binnenkomt. Het nieuwe strategisch plan 2020-2025 zet daarop in, maar het is niet duidelijk of een correcte taakverdeling met de PSD ook op de agenda staat. De trajectbegeleiders, en bij uitbreiding alle hulp- en dienstverleners, zijn niet altijd op de hoogte van het veiligheidsrisico dat gedetineerden (kunnen) stellen of de geldende veiligheidsprocedures.

Meer dan acht jaar na de inwerkingtreding van het decreet van 8 maart 2013 is er nog altijd geen hulp- en dienstverleningsplan op maat van de gedetineerde en gecoördineerd door een trajectbegeleider. De CAW-teams brengen weliswaar de noden en behoeften van de gedetineerden in kaart in het *we-dossier* in het kader van psychosociale begeleiding, maar dat is geen volwaardig alternatief voor het hulp- en dienstverleningsplan. De reclasseringsplannen en behandelplannen voor daders van seksueel misbruik gaan eerder uit van het recidiverisico en niet zozeer van de noden en behoeften, en de begeleiding is niet vrijblijvend. Dergelijke plannen worden niet bij het begin van de detentie opgesteld, maar eerder op het einde ervan. Bovendien kan de betrokkenheid van de hulp- en dienstverleners bij de voorbereiding en uitvoering van de justitiële plannen verwarring creëren bij gedetineerden of zelfs weerstand tegen een toekomstig hulp- en dienstverleningsplan.

Enkele belangrijke oorzaken van de afwezigheid van een hulp- en dienstverleningsplan zijn tegenstrijdige interpretaties over het concept hulp- en dienstverleningsplan, de dubbele functie van trajectbegeleiders (coördinerend en inhoudelijk) en het niet aanvaarden van de trajectbegeleider als casemanager door de andere partnerorganisaties. Ook de afwezigheid van een geïndividualiseerd detentieplan bij DG EPI lijkt de invoering van het Vlaamse plan te bemoeilijken. Het Rekenhof is niettemin van oordeel dat de Vlaamse overheid de invoering van het hulp- en dienstverleningsplan te afhankelijk maakt van de invoering van het federale detentieplan, dat al vijftien jaar geleden werd aangekondigd. Recente stappen op beide bestuursniveaus lijken veelbelovend, maar het is afwachten of het hulp- en dienstverleningsplan snel zal worden ingevoerd.

De afwezigheid van een overkoepelend instrument waarin de noden, behoeften en trajecten van gedetineerden staan beschreven en waar alle betrokken hulp- en dienstverleners toegang toe hebben, maakt dat doorverwijzing, informatiedeling en communicatiemiddelen heel belangrijk

zijn. Dat betekent ook dat mogelijke problemen in de communicatieketens hulpverlening op maat van de gedetineerde bemoeilijken. Dat die problemen er zijn, valt af te leiden uit de klacht van sommige betrokken actoren dat ze enerzijds te weinig informatie krijgen van andere actoren en anderzijds onder druk worden gezet om informatie te delen die ze niet willen of kunnen delen (omdat dit hun onafhankelijkheid hypothekeert of wegens het (medisch) beroepsgeheim). Door het gebrek aan een hulp- en dienstverleningsplan lijkt behoeftedetectie ook niet doorlopend en structureel te kunnen gebeuren. Dat kan worden gecompenseerd door een algemene cultuur van behoeftedetectie en specifieke aandacht daarvoor in opleidingen, maar dat lijkt nog niet overal ingang te hebben gevonden. Dat neemt niet weg dat op het terrein vaak goed wordt samengewerkt door verschillende instanties en dat er op bepaalde fronten vooruitgang wordt geboekt, zoals het casusoverleg.

Hoofdstuk 4

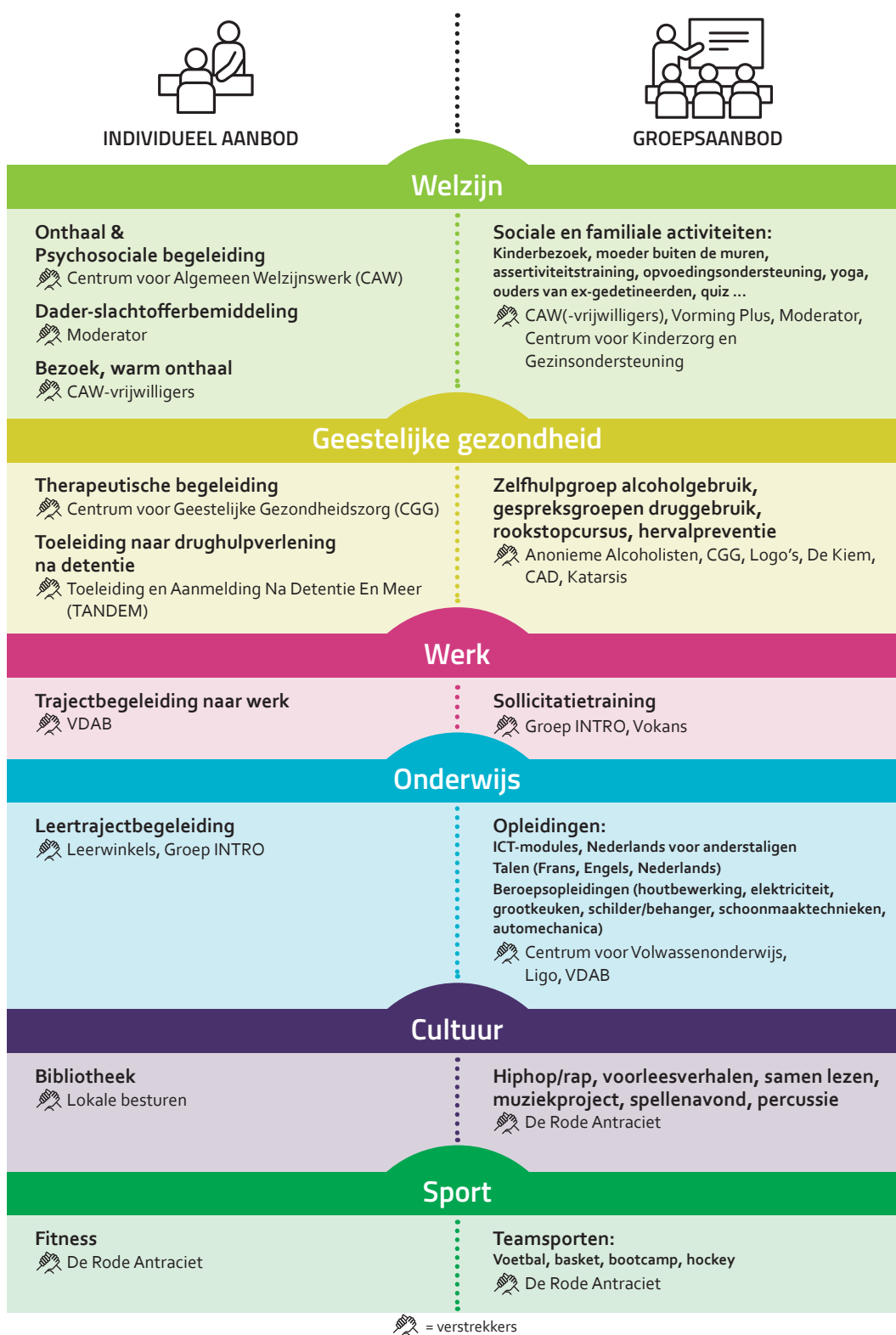
Toegang tot hulp- en dienstverlening

4.1 (On)beschikbaar hulp- en dienstverleningsaanbod

4.1.1 Aanbod aan hulp- en dienstverlening in de gevangenissen

Het volledige hulp- en dienstverleningsaanbod in alle Vlaamse en Brusselse gevangenissen in kaart brengen, zou een lange lijst aan begeleidingen, opleidingen en activiteiten opleveren, aangezien elke gevangenis het aanbod vormgeeft op basis van de gedetineerdenpopulatie, infrastructuurele mogelijkheden, organisaties in de lokale omgeving, etc. Het Rekenhof heeft daarom gekozen voor een schematische voorstelling van het aanbod dat aanwezig is in nagenoeg *alle* gevangenissen. De groepsactiviteiten zijn vaak een niet-exhaustieve opsomming met daarbij de verschillende verstrekkers, afhankelijk van gevangenis tot gevangenis.

Figuur 3 – Schematische voorstelling van het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis



Binnen de hulp- en dienstverlening is er geen onderscheid tussen basisaanbod en gespecialiseerd aanbod. Het decreet definieert geen basisaanbod dat moet worden georganiseerd in elke gevangenis, maar bepaalt wel dat een aantal vaste functies, zoals de beleidscoördinator, aanwezig moeten zijn in elke gevangenis. Het aanbod van trajectbegeleiding werd wel decretaal vastgelegd en het basisaanbod van het CAW is bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk⁷¹. Daarnaast hebben enkele hulpverleningsinstanties zelf een basisaanbod vastgelegd:

- De VDAB biedt aan elke gedetineerde een basisdienstverlening aan: onthaal en informatie, antwoorden op vragen, inschrijving als werkzoekende, etc. Daarnaast biedt de VDAB intensieve bemiddeling aan als gespecialiseerd aanbod voor gedetineerden vanaf 14 maanden vóór een mogelijke vrijlating.
- Volgens de *Vlaamse leidraad voor het onderwijsaanbod in de gevangenissen* van Vocvo van 2021 bevat het prioritaire groepsaanbod onderwijs vier categorieën: geletterdheidsaanbod, Nederlands voor anderstaligen, beroepskwalificerend aanbod en tweedekansonderwijs. Dat prioritaire aanbod dient echter niet standaard in elke gevangenis aanwezig te zijn, maar is afhankelijk van onder andere de aanwezigheid van anderstalige gedetineerden, het gevangenisregime, de (digitale) infrastructuur en de gemiddelde verblijfsduur van de gevangenispopulatie.

4.1.2 Variaties per gevangenis

Het aanbod is niet in elke gevangenis identiek: lokale variatie is mogelijk en wenselijk. Er kunnen gegronde redenen zijn om een bepaald aanbod al dan niet te voorzien in een gevangenis. Langlopende (beroeps)opleidingen hebben bijvoorbeeld weinig nut in een arresthuis of een gevangenis met veel kortgestrafden, zoals Antwerpen of Ieper. Langgestrafden hebben daarentegen baat bij meer variatie in het aanbod, zodat het aanbod uitgebreider zal zijn in een strafhuis zoals Leuven-Centraal. Ook het gevangenisregime speelt een rol: een gevangenis met een open regime zoals Ruiselede (penitentiair landbouwcentrum) of Hoogstraten (penitentiair schoolcentrum) heeft meer mogelijkheden dan een gevangenis met een gesloten regime. Kenmerken van de gedetineerdenpopulatie, zoals geslacht of leeftijd, kunnen ook een rol spelen. Het Agentschap Opgroeien (het voormalige Kind & Gezin) is bijvoorbeeld structureel actief in de gevangenis van Brugge, waar ook vrouwen met kinderen (jonger dan 3 jaar) verblijven.

De variatie van het aanbod tussen gevangenissen situeert zich vooral in het onderwijsaanbod. Tijdens het schooljaar 2017-2018 werden in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen in totaal 512 opleidingsmodules georganiseerd door de CVO's en de Ligo's. De spreiding van de opleidingsmodules over de gevangenissen is heel groot, gaande van maar 1 module in de gevangenis van Ieper tot 89 modules in de gevangenis van Antwerpen. De grootte van de gevangenispopulatie hangt daar uiteraard mee samen: hoe meer gedetineerden, hoe groter het aantal opleidingen⁷². Maar ook als rekening wordt gehouden met het aantal gedetineerden, blijft er nog steeds een grote variatie in het aantal opleidingsmodules, zoals de volgende figuur⁷³ toont. Het regime en type van gevangenis, de duurtijd van de modules, de beschikbaarheid van een Open Leercentrum, potentiële

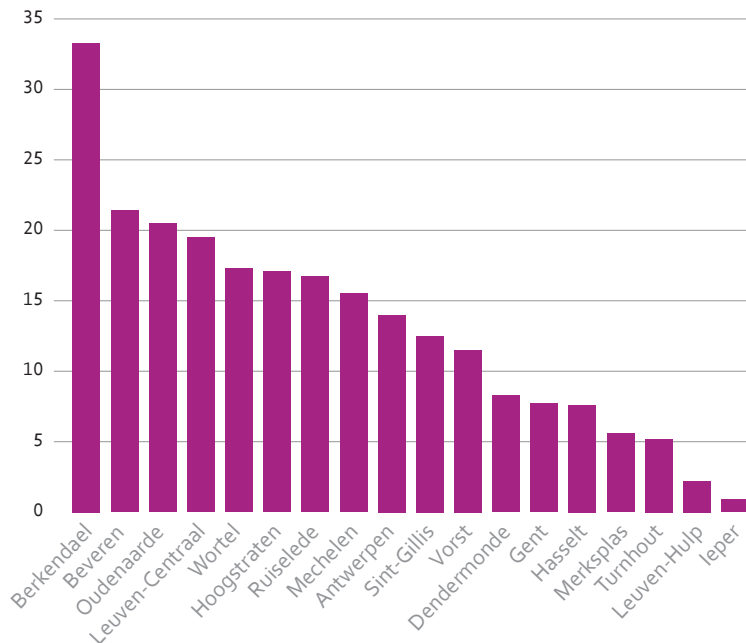
⁷¹ Artikel 12, 2° van het decreet van 8 maart 2013: trajectbegeleiding: voor de realisatie van het onthaal en de vraagverheldering bij gedetineerden, voor het verwijzen van de gedetineerde naar de hulp- en dienstverlening, voor het opstellen van een individueel hulp- en dienstverleningsplan op maat van 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. Artikel 7, §2, 4° en artikel 11, 11°, 16° en 17° van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk van 21 juni 2013.

⁷² Correlatie van 0,76.

⁷³ De gevangenis van Brugge zit niet vervat in deze figuur: er zijn geen opleidingen doorgegaan tijdens het schooljaar 2017-2018 door personeelstekorten bij de penitentiaire bewakingsassistenten.

aanbodverstrekkers in de nabije omgeving, of lokale problematieken kunnen het onderwijsaanbod mee bepalen.

Figuur 4 – Aantal onderwijsopleidingsmodules per 100 gedetineerden



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van cijfers van Vocvo

Naast het aanbod van de CVO's en de Ligo's werd een klein aandeel (5%) van de opleidingen georganiseerd door andere aanbodverstrekkers. Enkele gevangenissen boden ook opleidingen aan waarvan alle modules binnen één schooljaar plaatsvinden en tot een certificaat of diploma leiden, zoals bakker, bedrijfsbeheer of heftruckchauffeur. Die opleidingen nemen ook vaak de vorm aan van werkplekleren⁷⁴.

4.1.3 Obstakels bij de uitrol en organisatie

Het Rekenhof heeft obstakels vastgesteld die het aanbieden van gewenste hulpverlening of activiteiten verhinderen. Hieronder worden drie belangrijke obstakels besproken: regionale (on)beschikbaarheid, digitalisering, en infrastructuur.

Regionale (on)beschikbaarheid

De variatie tussen gevangenissen kan een ongewenst gevolg zijn van de al bestaande variatie in het aanbod buiten de muren, alsook van de accenten die de betrokken organisaties leggen in hun reguliere werking. Enkele voorbeelden verduidelijken dat:

- Als er in een regio weinig gespecialiseerde drughulpverleningsorganisaties actief zijn of als het lokale CGG andere accenten legt in zijn werking (bv. geen groepstherapie) en zich minder specialiseert in drughulpverlening, is de kans ook kleiner dat er voldoende aanbod aan drughulpverlening in de lokale gevangenis beschikbaar is.

⁷⁴ In de visietekst *Werkplekleren* van Vocvo wordt werkplekleren omschreven als het *aanleren van competenties en het toepassen in een werksituatie die tegelijkertijd een leersituatie is*. Werkplekleren kan diverse vormen aannemen: stage, afwisselend leren en werken, duaal leren, etc.

- De AA is in 2021 niet actief in Merkplas, noch in Oudenaarde, omdat ze in die regio's geen vrijwilligers vinden⁷⁵.
- Wat aan onderwijs kan worden aangeboden in een gevangenis, is afhankelijk van wat de CVO's en Ligo's in die regio aanbieden en in de gevangenis willen organiseren.

De regionale onbeschikbaarheid is een gekend nadeel van het importmodel⁷⁶: er kan maar gebruik worden gemaakt van het hulp- en dienstverleningsaanbod voor zover die in de buitenwereld in die regio beschikbaar is⁷⁷. Bijkomend probleem voor gedetineerden is dat, zelfs als het aanbod beschikbaar is, ze niet altijd een gewenste doelgroep voor hulpverleners buiten de muren vormen, zodat ook de bereidheid om mee in het netwerk binnen de muren te stappen, beperkt kan zijn. Nieuwe aanbodverstrekkers vinden of overtuigen, vraagt binnen het importmodel dan ook een duidelijke tijdsinvestering, voornamelijk van de organisatie-ondersteuners: zij besteden gemiddeld een vierde (23%) van hun werktijd aan het vinden van nieuwe partners.

Digitalisering

Om te vermijden dat lopende rechtsprocedures zouden worden verstoord (collusie) en gedetineerden criminele activiteiten vanuit de gevangenis kunnen ontplooien of contact zouden zoeken met slachtoffers, maar ook vanwege een afkeurende publieke opinie en infrastructurele obstakels, etc. zijn gevangenis tot op heden grotendeels *digiloos* gebleven. De informatie- en communicatietechnologie heeft de laatste dertig jaar de samenleving echter drastisch veranderd en ook het aanbod aan hulp- en dienstverlening in de buitenwereld digitaliseert aan een snel tempo. Bovendien bestaat detentieschade ook in het achterop geraken in evoluties die in de buitenwereld plaatsvinden, voornamelijk bij langgestrafte gedetineerden. Succesvol resocialiseren in de huidige samenleving is moeilijker als digibeeft. De verzoening van beide imperatieven blijkt echter een moeilijk verhaal.

In veel lokale actieplannen komt de gebrekkige digitalisering aan bod en wordt aan de alarmbel getrokken: lesgevers moeten hun digitaal lesmateriaal herwerken naar een offline klasomgeving; lesmateriaal is niet langer offline beschikbaar (theorie rijbewijs); examens voor de Examencommissie en de Open Universiteit verdwijnen uit het aanbod omdat ze enkel online kunnen worden afgenomen⁷⁸; onderwijscoördinatoren moeten meer administratief werk verrichten en als tussenpersoon fungeren om relevante opleidingen op te zoeken voor gedetineerden; detentieconsulenten moeten als tussenpersoon optreden tijdens een sollicitatie; gedetineerden kunnen hun loopbaandossier niet zelf updaten, noch vacatures zoeken; gedetineerden kunnen niet de dienstregeling van openbaar vervoer opzoeken; vragen voor hulpverlening kunnen enkel via papieren rapportbriefjes, etc.

⁷⁵ Ingeval een gedetineerde in begeleiding of therapie is en wordt getransfereerd naar een gevangenis waar dat forensisch aanbod niet (op die manier) beschikbaar is, betekent dat een onvermijdelijke stopzetting van het hulp- en dienstverlenings-traject. Zie [hoofdstuk 6](#) voor de problematiek van continuïteit.

⁷⁶ Het werd ook vastgesteld in het auditrapport *Crisisjeugdhulp, Analyse van niet-beantwoorde hulpvragen*, Rekenhof (april 2018).

⁷⁷ Dat betekent in de gegeven voorbeelden niet noodzakelijk dat het aanbod er niet zal zijn voor de gedetineerden van de betrokken gevangenis. Vocvo heeft gezorgd voor een samenwerking met Group Intro om de afwezigheid van Leerwinkels in de provincie Antwerpen op te vangen. Groepsgesprekken rond verslaving kunnen door een CGG of door de vzw De Kiem worden georganiseerd. Dat betekent wel dat trekkende instanties inspanningen moeten doen om nieuwe partners te vinden om het tekort aan aanbod weg te werken.

⁷⁸ Digitale examens voor de Examencommissie waren begin 2021 mogelijk in slechts vijf gevangenis: Beveren, Leuven-Hulp, Leuven-Centraal, Antwerpen en Brugge.

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt duidelijk dat de gebrekkige digitalisering niet alleen het aanbod bedreigt, maar ook een obstakel vormt om de digitale zelfredzaamheid van gedetineerden te verbeteren. Zo groeit de digitale kloof tussen de (langgestrafte) gedetineerden en de samenleving steeds verder. De coronacrisis heeft het belang van digitalisering in de samenleving nog doen toenemen.

Enkele gevangenissen hebben wel al digitale systemen uitgerold die kunnen dienen voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, zoals een digitaal dienstenplatform en een digitaal leerplatform⁷⁹. Het aantal gevangenissen waar die systemen operationeel zijn, is echter beperkt: het digitaal dienstenplatform is enkel beschikbaar in de gevangenis van Beveren en het digitaal leerplatform enkel in de gevangenissen van Antwerpen, Brugge en Leuven-Centraal. Om het digitaal dienstenplatform verder te kunnen uitrollen, is een netwerkaansluiting (bekabeling) in elke cel nodig. Voor de uitbreiding van het digitaal leerplatform is er nood aan geschikte infrastructuur in de gevangenissen en vooral ook aan financiële middelen voor het beheer van het systeem. Het nieuwe strategisch plan voorzag in een eenmalige toekenning van subsidies voor 2020 om het digitaal leerplatform uit te breiden naar twee extra gevangenissen. Door de coronacrisis is die uitbreiding er echter niet gekomen en in het najaar van 2020 heeft Onderwijs beslist de subsidie niet opnieuw toe te kennen. De onderwijscentra financieren het platform dus nog altijd zelf in de drie betrokken gevangenissen. De digitale achterstand in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen is de voorbije jaren frequent gesignaleerd door het werkveld en besproken op vergaderingen van de Gemengde Commissie en de werkgroep Digitalisering in de schoot van de bovenlokale werkgroep Vlaamse Gemeenschap-Justitie. De bezorgdheid werd ook bevestigd in de bevraging en interviews die het Rekenhof afnam.

De genoemde problemen lijken intussen een prioriteit geworden voor DG EPI. Zo heeft DG EPI in samenwerking met de Regie der Gebouwen al voor netwerkaansluiting gezorgd in de meeste en grootste Vlaamse en Brusselse gevangenissen. Daardoor kunnen gedetineerden nu telefoneren op cel. Het is een belangrijke opstap richting de installatie van het digitaal dienstenplatform. DG EPI heeft ook in het voorjaar van 2020 een nieuwe dienst opgericht: de dienst digitalisering detentie. De dienst zal voorrang geven aan de installatie van een leerplatform, geïntegreerd in het digitaal dienstenplatform, alsook aan het toegankelijk maken van de reguliere leerplatformen van de onderwijsverstrekkers. Terecht merkte DG EPI op dat de snelheid van de implementatie afhankelijk is van veiligheidstechnische aspecten om misbruik te voorkomen. Positief is uiteraard dat DG EPI niet de bouw of renovatie van een gevangenis afwacht om stappen vooruit te zetten op het vlak van digitalisering en infrastructuur. DG EPI heeft ook aan alle Vlaamse actoren die instaan voor structureel hulp- en dienstverleningsaanbod en die een laptoptoelating hebben, toegestaan een 4G-stick te gebruiken. De mate van uitrol ervan verschilt echter per gevangenis. Daarnaast is een concreet afsprakenkader voor het gebruik van internetlijnen door gedetineerden opgesteld en heeft DG EPI in diverse gevangenissen het computerleslokaal uitgerust met nieuwe computers en printers.

⁷⁹ Enkele van de toepassingen van het digitaal dienstenplatform zijn: digitaal rapportbriefje versturen (bijvoorbeeld om zich in te schrijven voor een opleiding of een consult aan te vragen), het structureel en algemeen aanbod raadplegen, bekendmaking van wijzigingen of annuleringen van opleidingen of activiteiten, etc. Het sterk beveiligde elektronisch leerplatform biedt de volgende mogelijkheden: afstandsonderwijs (theoretische vakken binnen het curriculum middelbaar onderwijs, Open Universiteit), digitale examens afleggen (via de Examencommissie), communicatiemogelijkheid tussen de gedetineerden en de lesgever buiten de gevangenis, lesmateriaal raadplegen, etc.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie en plan van aanpak door de Vlaamse Gemeenschap en DG EPI is als doelstelling opgenomen in het STRAP 2020-2025 en is gepland voor 2022. De Gemengde Commissie heeft ter voorbereiding een gespreksnota digitalisering opgemaakt, met daarin een overzicht van suggesties en een overzicht van de lokale noden en praktijken. De overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de ICT-dienst van DG EPI van 1 januari 2015⁸⁰ zal ook worden geactualiseerd. Het is duidelijk dat zowel DG EPI als de Vlaamse Gemeenschap stappen willen zetten op het vlak van de hoognodige digitalisering in de gevangenissen en er ook daadwerkelijk vorderingen worden gemaakt wat betreft dit al lang aanslepend knelpunt.

Infrastructuur

Het gebrek aan de nodige infrastructuur is een vaak voorkomend obstakel om bepaalde opleidingen, in het bijzonder beroepsopleidingen en werkplekleren, in een gevangenis te organiseren. Soms is er geen oplossing voorhanden: als er eenvoudigweg onvoldoende lokalen zijn, zou de herbestemming van een ruimte er bijvoorbeeld toe leiden dat essentiële gesprekslokalen verdwijnen. Als er wel voldoende lokalen zijn, kan de kostprijs voor de (her)inrichting en beveiliging van een lokaal te hoog liggen⁸¹. Die kosten worden niet door de Vlaamse Gemeenschap gedragen, die de bevoegde overheid is voor onderwijs aan gedetineerden, maar door de federale actor Cellmade. Daardoor bevindt de Vlaamse Gemeenschap zich opnieuw in een afhankelijke positie tegenover DG EPI.

Ook de dagelijkse werking van de hulp- en dienstverleners ondervindt de invloed van de verouderde gevangenisinfrastructuur. Zo zijn er niet altijd genoeg individuele gesprekslokalen om vertrouwelijke gesprekken te voeren en is er soms een tekort aan groepslokalen. Bovendien zijn sommige leslokalen te klein en in slechte staat, zoals in de gevangenis van Sint-Gillis en Vorst. Naast het aantal ruimtes en de staat ervan, is ook de inplanting belangrijk. Een grote afstand tussen bureaus, gesprekslokalen, leslokalen en cellen vereist immers meer *bewegingen* en dus ook meer inzet van bewakend personeel. Bureaus en lokalen die te veel verspreid liggen, zorgen er bovendien voor dat snel overleg tussen hulp- en dienstverleners of met de PSD minder evident is. Zo ligt het educatief centrum in Wortel buiten het cellulaire gedeelte. In Merksplas liggen de lokalen en burelen verspreid over tien paviljoenen op een groot domein.

Omgaan met verouderde, gebrekkige infrastructuur of een (tijdelijk) tekort aan infrastructuur vereist een goede planning en afspraken om het gebruik ervan zo efficiënt mogelijk te organiseren. Dat is in het bijzonder van belang als er te weinig gesprekslokalen zijn. In de gevangenis van Sint-Gillis wordt bijvoorbeeld sinds midden 2020 een online reservatiesysteem gehanteerd. Burelen worden vaak gedeeld met andere hulp- of dienstverleners of zelfs met de PSD, wat niet strookt met het vertrouwelijk karakter van de gesprekken met gedetineerden. Een beurtrol biedt soms uitkomst. Ook voor activiteiten laat het gebrek aan bruikbare lokalen zich voelen. Zo kunnen er maar enkele activiteiten per dagdeel worden georganiseerd, wat een beperking van het aanbod tot gevolg kan hebben.

⁸⁰ Die overeenkomst legt de IT-infrastructuur vast, waarin wordt voorzien door DG EPI en waarover de medewerkers van de Vlaamse Gemeenschap moeten beschikken. De overeenkomst verduidelijkt ook de procedures voor het aanvragen, bespreken en uitbreiden van de IT-infrastructuur.

⁸¹ Zo bleek het te duur om een lasopleiding in Oudenaarde of een opleiding houtbewerking in Mechelen te organiseren.

In de bevraging hebben bijna alle beleidscoördinatoren aangegeven dat er soms (57%) of altijd (36%) met hen wordt overlegd als de bestemming van lokalen wordt gewijzigd. Bij de onderwijscoördinatoren en organisatie-ondersteuners waren er naar verhouding iets meer die de vraag negatief beantwoordden. Ook bij renovatie van gevangenissen of nieuwbouw is het belangrijk dat de Vlaamse hulp- en dienstverleners inspraak krijgen. Niet alleen om in voldoende gespreksruimtes, burelen of ruimtes voor groepsactiviteiten te voorzien, maar ook om de functionaliteit en ligging van de ruimtes te optimaliseren voor een efficiënt gebruik. Bovendien moet de Vlaamse Gemeenschap op de hoogte zijn van een bouwproject om de toekomstige personeelsinzet goed te kunnen inschatten. Verschillende beleidsteams hebben al het signaal gegeven (meer) betrokken te willen worden bij bouw- of renovatieprojecten. De Vlaamse Gemeenschap richtte daarom een werkgroep *Nieuwe gevangenissen* op om een visie rond inspraak bij de bouw van nieuwe gevangenissen te ontwikkelen, waarna een adviesnota werd bezorgd aan DG EPI. De werkgroep werd recent omgevormd tot een klankbordgroep *Masterplan* voor beleidscoördinatoren die betrokken zijn bij een verbouwing of bouw van een gevangenis.

Ondanks de signalen vanuit het werkveld stelde het Rekenhof vast dat de inspraak van de Vlaamse Gemeenschap bij de bouw en renovatie van gevangenissen tot op heden een weinig systematisch en structureel karakter vertoont. De toch wel heel vrijblijvende engagementen vanwege DG EPI, zoals beschreven in de samenwerkingsovereenkomst (artikelen 39 en 40), wijzen ook in die richting: *De beleidscoördinator [...] kan, in de mate van het mogelijke, aan de gevangenisdirectie [...] advies geven bij de beslissingen die een impact hebben op de inrichting van gespreks- en leslokalen en bureelruimtes bij de verbouwing of heroriëntatie van de infrastructuur van de gevangenissen.*

In de praktijk blijkt het aan de projectleider toe te komen om de beleidscoördinator van de regio waar de gevangenis wordt gebouwd, te betrekken bij het bouwproces. De suggesties van de beleidscoördinator worden in dat geval bekeken en eventueel meegenomen. Ook via de bovenlokale werkgroep kan de Vlaamse Gemeenschap aanbevelingen doorgeven aan de bevoegde directie binnen DG EPI. Er bestaat echter geen uitgeschreven procedure of kader dat verduidelijkt in welke fase en op welke punten van de bouw de Vlaamse Gemeenschap precies kan tussenkomen. Alles hangt af van persoonlijk initiatief. De Vlaamse Gemeenschap is echter vragende partij om al bij de conceptuele fase van de bouw of renovatie te worden betrokken.

In de ontwerptekst van het nieuwe samenwerkingsakkoord wordt een volledig hoofdstuk gewijd aan inspraak bij bouw- en renovatieprojecten, maar, volgens de coördinerende administratie, nog altijd voorwaardelijk geformuleerd. De coördinerende administratie merkt wel een positieve evolutie op sinds het overleg tussen de Gemengde Commissie, de Regie der Gebouwen en DG EPI in het kader van het Masterplan Gevangenissen en Internering in januari 2021. Een dergelijk overleg zal jaarlijks plaatsvinden.

4.1.4 Evaluatie van het aanbod

Uit de lokale actieplannen en afsprakennota's blijkt dat de hulp- en dienstverleningsteams voldoende aandacht hebben voor de evaluatie van hun aanbod. De notulen van de vergaderingen van de beleids- en coördinatieteams tonen dat de nodige bijsturingen ook effectief gebeuren⁸². Dat is ook nodig om een aanbod op maat van de gedetineerdenpopulatie te (blijven) voorzien, want gevangenispopulaties wijzigen volgens de hulp- en dienstverleners soms aanzienlijk en snel van samenstelling (bijvoorbeeld toenemende culturele en taaldiversiteit of verouderende populatie). Een systeem van gedifferentieerde regimes, waarbij bepaalde gedetineerden (zoals seksuele delinquenten of oudere gedetineerden) worden gegroepeerd in specifieke (delen van) gevangenissen, kan tegemoetkomen aan die noodzaak.

Ook veranderingen in de personeelsbezetting en het beleid van de partnerorganisaties nopen de teams tot het frequent identificeren van hiaten in het aanbod, het aanpassen (of zelfs schrappen) van het bestaande aanbod en het aantrekken van nieuwe aanbodverstrekkers. De echte inhoudelijke evaluatie van de verstrekte hulpverlening komt toe aan de individuele netwerkorganisaties en valt buiten de scope van deze audit.

De coördinatieteams evalueren dus regelmatig het bestaande aanbod, in hoofdzaak het groepsaanbod. De meest gebruikte methodes en criteria zijn: bevraging van deelnemende gedetineerden, participatie- en uitvalpercentages, kosten-batenanalyse, beschikbare aanbieders en beschikbare financiële middelen. Om de mening van de gedetineerden over het georganiseerde aanbod te achterhalen, gebruiken de teams (anonieme) vragenlijsten of focusgroepen (soms in het kader van het gedetineerdenoverleg). Er blijkt veel tijd en energie te gaan naar dergelijke evaluaties, maar toch blijft het vaak zoeken voor de lokale teams: hoe evalueren we het best, welke criteria hanteren we, hanteren we een weging voor die criteria, etc.?

De teams onderzoeken ook ontbrekend aanbod. Naast de eerder besproken knelpunten in 4.1.3, is het beschikbare aanbod vaak onvoldoende op maat van de vele kwetsbare deelpopulaties. Uit de beleidsdocumenten blijkt duidelijk dat die deelpopulaties en hun noden wel worden geïdentificeerd, maar dat de teams worstelen om daar een gepast antwoord op te bieden. Zo is het bijzonder moeilijk om een gepast aanbod voor anderstalige gedetineerden uit te werken. Als een gedetineerde geen Nederlands, Frans of Engels begrijpt, valt voor hen het grootste deel van het onderwijsaanbod weg. Ook gesprekken met hulpverleners zijn dan moeilijk en vergen de aanwezigheid van een tolk. Elk team lijkt op zijn eigen manier oplossingen te zoeken voor ontbrekend aanbod, waardoor de concrete invulling, zelfs voor eenzelfde doelgroep, afhangt van gevangenis tot gevangenis. Er is daarbij weinig sturing of input van bovenaf. Een overkoepelend beleid, met onderbouwing waar nodig, ontbreekt.

⁸² De planning, organisatie en evaluatie van het aanbod, alsook de behoeftedetectie bij deelpopulaties is een expliciete opdracht van de coördinatieteams (zie artikel 8 van het besluit van 13 december 2013).

4.1.5 Ontbrekend aanbod

In de bevraging heeft het Rekenhof aan de hulp- en dienstverleners een top-3 gevraagd van aanbod dat volgens hen ontbreekt in de gevangenis, zowel tijdens de detentie als tijdens de overgangperiode onmiddellijk voor en na de vrijlating. De volgende tabel toont het aanbod dat het vaakst werd genoemd.

Tabel 5 – Meest ontbrekend aanbod

Tijdens detentie	Tijdens overgangperiode voor en na vrijlating
1. Verslavingszorg	1. OCMW (incl. sociale administratie)
2. Psychologische/therapeutische zorg	2. Huisvesting
3. Meer (beroeps)opleidingen	3. Continuïteit CGG/GGZ

Bron: Rekenhof op basis van de bevraging

Het Rekenhof heeft het meest gegeven antwoord voor elke periode verder onderzocht: de drughulpverlening tijdens de detentie en de samenwerking met de OCMW's rond de vrijlating.

4.1.5.1 Drughulpverlening tijdens de detentie

Problematiek

Uit internationaal onderzoek blijkt dat de concentratie van druggebruikers veel hoger is in gevangenissen dan in de brede samenleving. Van de Belgische gedetineerden heeft 60% ooit drugs gebruikt en één op drie Vlaamse gedetineerden gebruikt drugs binnen de gevangensmuren⁸³. 83% van de directe sociale kost in de strafuitvoering is gelinkt aan drug- en alcohol gerelateerde criminaliteit⁸⁴. Sommige gevangenissen, zoals Leuven-Centraal, trokken al aan de alarmbel omdat de drugsproblematiek in hun gevangenis groot is.

Bestaande hulpverlening

De gevangenissen van Hasselt en Brugge hebben allebei een drugsvrije afdeling (DVA). Samen huisvesten ze enkele tientallen gedetineerden. Een DVA is afgescheiden van de rest van de gevangenis met speciaal opgeleide penitentiaire bewakingsassistenten en een specifiek regime. Het initiatief tot oprichting ligt bij DG EPI, maar de invulling vereist nauwe samenwerking met Vlaamse partners, zoals de CGG's, CAW's en revalidatiecentra voor drugverslaafden. De CGG's en CAW's hebben sowieso, vanuit hun eigen decretale opdracht, een rol op het vlak van drughulpverlening. De CAW's kunnen in het kader van psychosociale begeleiding niet-therapeutisch werken rond de gevolgen van een verslaving op persoonlijke relaties of inzichtverwerving in de problematiek. De CGG's bieden therapie aan op het vlak van geestelijke gezondheid. Daarnaast kunnen de (federale) medische (zorg)teams van de gevangenissen gedetineerden behandelen met een verslavingsproblematiek. Verder is TANDEM in elke gevangenis actief om de doorverwijzing naar

⁸³ Favril, L. & Vander Laenen, F. (2018). *Predictoren van druggebruik tijdens de detentieperiode: data van 1.326 gedetineerden uit 15 Vlaamse gevangenissen*. Panopticon. 39(4). Dangreau, J., et al. (2012). *Wet & duiding drugwetgeving*. Wet & Duiding. Gent: Larcier.

⁸⁴ Lievens, D., Vander Laenen, F., Verhaeghe, N., Schils, N., Putman, K., Pauwels, L., Hardyns, W., & Annemans, L. (2016). *The social cost of legal and illegal drugs in Belgium*. Antwerpen: Maklu.

drughulpverlening en naar psychiatrische hulpverlening na detentie te organiseren. Ten slotte lopen in enkele gevangenissen projecten rond verslavingszorg, zoals het *B.leave*-project in Ruiselede en *Drugs en detentie* in Hasselt. Die projecten worden gefinancierd met federale middelen, vooral uit het Steunfonds of via Cellmade. Het zijn in hoofdzaak de Vlaamse netwerkorganisaties die op dergelijke projectoproepen ingaan. Ook een paar revalidatiecentra voor drugsverslaafden zijn op projectmatige basis actief in enkele gevangenissen (De Sleutel, De Kiem, Free Clinic, etc.).

Knelpunten

Een structureel zorgaanbod in de gevangenissen, maar ook een systematische screening van binnenkomen gedetineerden⁸⁵ is afwezig en bij de uitbouw ervan zijn er tal van obstakels. Een eerste knelpunt is de overlappende bevoegdheidsverdeling. De federale overheid, en meer bepaald de FOD Justitie, is bevoegd voor de (curatieve) medische zorg in de gevangenissen: de lokale medische diensten zijn verantwoordelijk voor de behandeling van verslaafde gedetineerden. Preventiebeleid en gezondheidspromotie is een Vlaamse bevoegdheid⁸⁶. Concreet betekent dit dat Vlaanderen bevoegd is om een actief preventiebeleid tegen alcohol en drugs uit te werken in de gevangenissen. De CGG's zijn bevoegd voor *sociaal-psychiatrische en psychotherapeutische behandeling en begeleiding*⁸⁷. De bevoegdheid over de elf revalidatiecentra verslavingszorg is op 1 januari 2014 overgeheveld naar Vlaanderen⁸⁸. Vlaanderen kan dus ook behandelend optreden, maar koppelt de uitwerking van een geïntegreerd beleid inzake druggebruik aan de gefaseerde hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg. De bevoegdheid voor gezondheidszorg in de gevangenissen zou immers worden overgeheveld van de FOD Justitie naar de FOD Volksgezondheid, maar die hervorming verloopt bijzonder moeizaam. Volgens de Vlaamse overheid is het daardoor dat de drie doelstellingen in het strategisch plan 2015-2020⁸⁹ rond deze thematiek maar in beperkte mate zijn gerealiseerd (cf. supra)⁹⁰.

Een ander, daaraan gelinkt, probleem is de onzekerheid over het verzekeringsstatuut van gedetineerden en de financiering. Gedetineerden vallen niet onder de verplichte ziekteverzekering: ze ontvangen gratis gezondheidszorg, volledig betaald door de FOD Justitie. De wet bepaalt immers dat dekking voor gezondheidszorg wordt geweigerd als de verzekerde in de gevangenis zit⁹¹. Het

85 Onderzoek toont aan dat 80% van de gedetineerden die drugs gebruiken in de gevangenis, dat ook daarvoor al deed (Bron: Favril, L; & Vander Laenen, F. (2018). *Predictoren van druggebruik tijdens de detentieperiode: data van 1326 gedetineerden uit 15 Vlaamse gevangenissen*. Panopticon. 39(4). p. 296-312.).

86 Zie ook Protocolakkoord van 21 maart 2016 tussen de federale overheid en de overheden bedoeld in artikel 128, 130 en 135 van de grondwet inzake preventie.

87 Artikel 4, §1, van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de geestelijke gezondheidszorg.

88 Pas op 1 januari 2019 heeft het Agentschap Zorg en Gezondheid de taken overgenomen van het RIZIV en de FOD Volksgezondheid voor de revalidatieziekenhuizen, de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatievoorzieningen en de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging. Revalidatievoorzieningen voor drugverslaafden behoren ook tot die groep.

89 D.10. *Tegen eind 2016 onderzoeken de beleidscoördinatoren de randvoorwaarden en werken indien mogelijk een lokaal actieplan uit om de verslavingsproblematiek binnen hun gevangenis actief aan te pakken samen met justitie.*

D.11. *De Vlaamse administratie (departement WVG en Agentschap Zorg en Gezondheid) werkt tegen eind 2017 een beleidskader uit om een binnen de gezondheidszorg geïntegreerd beleid inzake druggebruik/verslavingsproblematiek bij gedetineerden te implementeren.*

D.12. *Voor gedetineerden met een verslavingsproblematiek is tegen 2020 een aangepast zorgaanbod voorhanden zodat hun re-integratiekansen aanzienlijk stijgen.*

90 Op initiatief van het federale kabinet Volksgezondheid werden de administraties en kabinetten van Justitie en de bevoegde deelstaten samengebracht om de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg verder voor te bereiden. De visienota *penitentiaire gezondheidszorg* zou in het najaar 2021 worden geactualiseerd en de basis vormen voor het verdere verloop van dit proces.

91 Zie artikel 5 van de Verordening van 18/7/2003 ter uitvoering van artikel 22, 11 ° van de wet van 14 juli 1994 inzake de verplichte ziekteverzekering.

budget voor geneeskundige verzorging is volgens DG EPI veel te beperkt om binnen de gevangenissen op structurele basis therapie aan te bieden door gespecialiseerde hulpverleners, zoals de revalidatiecentra of privétherapeuten. Doordat DG EPI te weinig financiële middelen heeft, zouden de sterk overbevraagde medische teams in de gevangenissen er ook niet in slagen een volwaardig zorgaanbod uit te werken. De financiering door de FOD Volksgezondheid zou dat probleem kunnen oplossen, maar mogelijk zijn de grote (financiële) noden en behoeften net het struikelblok.

Drughulpverlening is geen kernopdracht van de CGG's. De opdracht van de CGG's is meer generiek gericht op geestelijke gezondheidszorg. Veel CGG's met een forensisch werking hebben geen gespecialiseerde teams die werken rond verslaving, en zijn van oordeel dat meer gespecialiseerde zorg dan zij kunnen aanbieden, is vereist⁹². Bovendien is hun capaciteit te beperkt om die rol (bijkomend) op te nemen. In een aantal gevangenissen proberen de forensische teams van de CGG's dat te ondervangen door groepstherapie rond middelenafhankelijkheid in te richten. In de nota *Verslavingszorg* stelt de overheid niettemin de inkanteling van de *categoriaal georiënteerde* verslavingszorg in het ruimere geestelijk gezondheidszorgbeleid voorop. Het nieuwe strategisch plan bevat een actiepunt over de uitbreiding van de werking van de forensische teams (nr. 23), maar de klemtoon ligt duidelijk op meer samenwerking met andere actoren en toeleiding naar reguliere zorg *buiten* de gevangenismuren. Het wegwerken van de wachtlijsten bij de CGG's en het centraal plaatsen van verslavingszorg binnen hun penitentiaire werking lijken niet aan de orde. Bovendien wordt ook die actie afhankelijk gemaakt van de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg.

Andere belemmerende factoren zijn:

- de onzekerheid over de continuering van (de financiering van) pilootprojecten, zelfs als de effectiviteit wetenschappelijk is aangetoond, wat zorgt voor een verloop bij de betrokken hulpverleners en waardoor opgebouwde expertise en kennis verloren gaan⁹³;
- infrastructurele eisen die het moeilijk maken om een DVA in alle Vlaamse gevangenissen in te richten⁹⁴;
- de samenwerking en informatiedoorstroming op het terrein die niet optimaal is: uit de documentstudie en de bevraging van het Rekenhof blijkt dat doorverwijzingen vrij vlot verlopen, maar dat de afstemming met en samenwerking tussen de zorgactoren moeizaam gaan⁹⁵. Mogelijk speelt het medisch beroepsgeheim een rol, maar ook een gebrek aan financiële compensatie bij de medische teams voor de tijdsinvestering die nodig is voor afstemming en samenwerking. Ook de samenwerking met de federale zorgteams blijkt niet in elke gevangenis waar ze werkzaam zijn even vlot te verlopen.

⁹² Dat zal het geval zijn als de verslaving de primaire problematiek is en de problemen op het vlak van geestelijke gezondheid daar de gevolgen van zijn.

⁹³ (VVBV, 2019). (uit: Wittouck, C. & Vander Laenen, F. (2020). *Na internering, tijd voor zorg voor gedetineerden en personen met een drugproblematiek*. Panopticon, 41(3), 313-319.)

⁹⁴ In het gevangenisdorp van Haren, dat de gevangenissen van Sint-Gillis, Vorst en Berkendaal zal vervangen, komt er geen DVA, omdat er blijkbaar te weinig gedetineerden geïnteresseerd zouden zijn.

⁹⁵ Zo overlegt ruim een kwart van de CGG-hulpverleners (28%) nooit met de medische dienst in hun gevangenis, hoewel de meerderheid van hen (56%) zo'n overleg wel wenselijk vindt. De CGG-hulpverleners die wel met de medische dienst overleggen, doen dat slechts sporadisch (enkele malen per jaar) of zonder een vaste frequentie.

Gevolgen

In de lokale actieplannen is er weinig expliciete aandacht voor drughulpverlening. Alleen de actieplannen van Hasselt, Leuven-Hulp, Mechelen en Turnhout bevatten doelstellingen die gelinkt zijn aan de doelstellingen uit het strategisch plan 2015-2020 rond verslavingsproblematiek. In enkele gevangenissen zijn er werkgroepen rond drugs opgericht (Mechelen, Dendermonde, Beveren, Turnhout), die samen met de federale actoren een lokaal drugsbeleid proberen te ontwikkelen. Ook in het nieuwe strategische beleidsplan 2020-2025 is er weinig aandacht voor drughulpverlening binnen de muren. Verslaafde gedetineerden worden enkel tussen haakjes vernoemd bij de prioritaire doelgroepen van gedetineerden met een psychische/psychiatrische problematiek, maar geen enkele concrete actie zet expliciet in op de uitbouw van structurele drughulpverlening in de gevangenissen.

De conclusie is dan ook dat de drughulpverlening in de gevangenissen te veel afhangt van lokale keuzes en te projectmatig (gefinancierd) is. Ze hangt met andere woorden te veel af van initiatieven van individuen en de financiering is onzeker⁹⁶. De lokale hulp- en dienstverleningsteams erkennen het probleem en proberen projecten op te zetten, maar adequate en voldoende drughulpverlening ontbreekt nog in veel gevangenissen. Hoewel de samenwerking met de organisaties van de Vlaamse Gemeenschap goed verloopt, zijn de DVA's in hoofdzaak federale initiatieven en beperkt tot twee gevangenissen. Ook de projectwerking hangt in grote mate af van federale initiatieven en financiering (bv. het Steunfonds). Momenteel neemt elke bestaande hulporganisatie (medische dienst, zorgteams, CGG's, CAW's) binnen haar eigen domein en in de mate van het mogelijke haar verantwoordelijkheid op, maar daardoor ontbreken focus en eigenaarschap. Het federale budget is ontoereikend om de revalidatiecentra voor verslavingszorg die rol te laten opnemen.

4.1.5.2 Samenwerking met de OCMW's rond de vrijlating

De hulp- en dienstverleners gaven het OCMW (inclusief sociale administratie) het frequentst op als ontbrekend aanbod *tijdens de overgangsperiode* van de vrijlating. Ook in enkele lokale actieplannen werd aangehaald dat samenwerking met de OCMW's ontbreekt. Dat knelpunt kadert in de ruimere problematiek van de *Brug Binnen Buiten*, waarbij partnerschap met tal van organisaties nuttig zou zijn, zoals sociale huisvestingsmaatschappijen en mutualiteiten⁹⁷. Het Rekenhof heeft zich hier beperkt tot de OCMW's. Op het vlak van sociale administratie heeft de Vlaamse overheid immers al aanzienlijke (identiteitskaart) of enige (referentieadressen) vooruitgang geboekt⁹⁸.

Noodzaak

Het komt vaak voor dat een gedetineerde die (onverwachts) vrijkomt, geen inkomen heeft, niet beschikt over een woning of met tal van administratieve formaliteiten niet in orde is. De noodzaak om die zaken te regelen vooraleer een gedetineerde vrijkomt, laat zich dan ook sterk voelen. Een aantal essentiële zaken om het leven van een gedetineerde buiten de gevangismuren terug

⁹⁶ Er is een nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen het Vlaams Overlegplatform Geestelijke Gezondheid vzw en de Vlaamse Gemeenschap voor de continuering van TANDEM voor drie jaar, van 1 januari 2020 tot 31 december 2022. De teamleden van het succesvolle project *Drugs en Detentie* in de gevangenis van Hasselt krijgen maar contracten van telkens drie maanden.

⁹⁷ Dat kadert binnen doelstelling vier van het strategisch plan 2015-2020: *Tegen 2020 wordt de re-integratie van gedetineerden bevorderd door knelpunten op het vlak van sociale administratie en huisvesting weg te werken.*

⁹⁸ Uit het strategisch beleidsplan 2020-2025 blijkt dat in 2019 een draaiboek werd uitgewerkt inzake de aanvraag van een identiteitskaart vanuit de gevangenis, dat in elke gevangenis zal worden uitgerold. Wat betreft referentieadressen, werden de knelpunten al in kaart gebracht.

op de rails te krijgen, behoren tot de bevoegdheid van de OCMW's, zoals een leefloon toekennen, in een huurwaarborg voorzien en een referentieadres regelen. OCMW's kunnen ook een intermediaire rol spelen op het vlak van schuldbemiddeling en budgetbeheer⁹⁹, sociale administratie en huisvesting na detentie¹⁰⁰.

Bestaande samenwerkingsverbanden

Er bestaan grote verschillen tussen de gevangenen wat betreft de samenwerking met het lokale OCMW: gaande van nagenoeg onbestaand tot verkennende gesprekken, een actie in het actieplan of ad-hocoverleg over bepaalde thema's of cliënten. In een aantal gevangenen hebben de samenwerkingsverbanden al concrete vormen aangenomen: algemene infosessies in de gevangenis, zitdagen waarbij gedetineerden de mogelijkheid hebben om individuele vragen te stellen of een verbindingspersoon bij het OCMW waarbij de hulp- en dienstverleners met concrete vragen terecht kunnen. Als samenwerkingsafspraken worden gemaakt, gebeurt dat vooral met de beleidscoördinator. Een actieve inzet van de beleidscoördinator is dan ook vereist, want de meeste OCMW's stellen zich eerder passief op. Daarop is één uitzondering: als de gedetineerde voordien al OCMW-cliënt was, onderhouden de sociaal werkers soms contact. Soms bestaan er ook afspraken met het OCMW in het kader van individuele begeleiding, maar die afspraken monden zelden uit in formele samenwerkingsovereenkomsten.

Uit een analyse van het CAW en het OCMW van Antwerpen is gebleken dat een verbindingspersoon binnen het OCMW (*back office*) een grote meerwaarde heeft en dat dit veel minder het geval is voor zitdagen in de gevangenis (*front office*). Gedetineerden stellen immers vragen die geen (pure) OCMW-materie zijn of vragen waar ook een trajectbegeleider mee aan de slag kan. Vanwege het wetgevend kader is het trouwens bijzonder moeilijk om al tijdens detentie bepaalde formaliteiten in orde te brengen. De toekenning van een leefloon of een huurwaarborg vereist bijvoorbeeld een sociaal onderzoek. Wat wel kan en nuttig blijkt, is informatie *op maat*, wat het nut van algemene infosessies door het OCMW dan weer in vraag stelt. Het voordeel van dergelijke algemene infosessies is dat de betrokken extramurale partners elkaar beter leren kennen.

Obstakels

Het Rekenhof heeft de volgende obstakels opgetekend die de samenwerking met de OCMW's bemoeilijken:

- OCMW's met een gevangenis op hun grondgebied vrezen een aanzuigeffect: gedetineerden zouden blijven in de gemeente waar ze OCMW-begeleiding of een leefloon krijgen. Dat kan de financiële draagkracht van kleine OCMW's te zeer belasten. Meer algemeen hangt de mate van betrokkenheid af van de bereidwilligheid van lokale besturen om in hun lokale sociale beleidsplannen in te zetten op deze toch weinig populaire doelgroep.
- De wettelijke bevoegdheden van de OCMW's laten een verregaande samenwerking niet toe: OCMW's hebben geen mandaat als een gedetineerde uiteindelijk in een andere gemeente gaat wonen, een leefloon toekennen eist een voorafgaandelijk sociaal onderzoek, etc.
- Beklaagden komen soms heel onverwachts vrij of het is onduidelijk waar ze gaan wonen, waardoor er geen tijd (meer) is om zaken te regelen.

⁹⁹ De rechtstreekse inbreng van OCMW's in de gevangenis op het vlak van schuldbemiddeling is tot op heden beperkt. Door besparingen bij SAM en de CAW's heeft SAM vanaf 2020 alle preventieve interventies rond schulden stopgezet. Dat verhoogt de urgentie om de OCMW's dichter te betrekken bij de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

¹⁰⁰ OCMW's kunnen crisisopvangplaatsen voorbehouden voor ex-gedetineerden die dakloos zijn.

- De hulp- en dienstverleningsteams hebben weinig informatie over het leven van ex-gedetineerden, bijvoorbeeld waar ze uiteindelijk zijn gaan wonen. Dat maakt het moeilijker om de bevoegde OCMW's te identificeren.
- OCMW-medewerkers kampen met tijdsgebrek en de schaalgrootte van OCMW's is onvoldoende om verbindingspersonen aan te duiden.
- Door het gebrek aan internet in de gevangenis kunnen gedetineerden zaken als sociale administratie niet op voorhand in orde brengen.
- De CAW's kennen een personeelstekort, waardoor trajectbegeleiders weinig tijd hebben om hun coördinerende rol (ook met externe partners) op te nemen. Bovendien zit niet elke gedetineerde in trajectbegeleiding bij een CAW.

Toekomstige aanpak

Hoewel de samenwerking met het OCMW sterk verschilt van regio tot regio, lijken de obstakels toch vrij algemeen. De analyse van het CAW Antwerpen inzake de samenwerking met OCMW's toont volgens het Rekenhof opnieuw de cruciale rol aan van trajectbegeleiders als coördinator. De coördinerende administratie heeft aan het Rekenhof meegedeeld dat de thematiek wordt opgenomen in de werkgroep *sociale administratie*¹⁰¹ en verder aan bod zou komen in het nieuwe strategisch plan. Het Rekenhof merkt op dat het nieuwe strategisch plan wel wenst in te zetten op een betere samenwerking met de lokale besturen (actie 43), maar dat dit eerder beperkt blijft en dat het ook geen enkele concrete actie bevat wat betreft een structurele samenwerking met de OCMW's.

4.2 Wachtlijsten

Het bestaan van wachtlijsten betekent dat de gedetineerde *niet onmiddellijk*, i.e. op het gepaste moment, de benodigde hulp- of dienstverlening krijgt. Als er grote variaties zijn in de wachtlijsten over de verschillende gevangenissen heen, betekent dat ook dat gedetineerden met een gelijkaardige nood *geen gelijke toegang* hebben tot de gevraagde hulp. Daardoor gebeurt het ook dat een gedetineerde vrijkomt en nooit de behandeling, begeleiding of opleiding gekregen heeft waarvoor hij op een wachtlijst stond, wat een succesvolle re-integratie in de maatschappij kan belemmeren.

4.2.1 Wachtlijsten: een stand van zaken

Er zijn wachtlijsten voor begeleiding bij de CGG's, de CAW's en bij TANDEM¹⁰². De situatie lijkt wel sterk te verschillen van gevangenis tot gevangenis. De wachtlijsten voor opleidingen variëren ook over gevangenissen heen, maar algemeen gezien zijn er vooral voor beroepsopleidingen lange wachttijden, zoals hulpkok of fietshersteller. Dat zijn langlopende opleidingen met een beperkt aantal plaatsen (bijvoorbeeld door de grootte van het leslokaal) en strenge selectievoorwaarden (motivatie, taalkennis, strafduur, veiligheid). De wachtlijsten voor de VDAB zijn beperkt¹⁰³.

¹⁰¹ De werkgroep is ontstaan vanuit de Gemengde Commissie, met vertegenwoordiging uit de beleidscoördinatoren en vzw SAM als vertegenwoordiger van de CAW's.

¹⁰² TANDEM leidt gedetineerden met een geestelijke gezondheidsproblematiek toe naar de gepaste zorg en hulpverlening na detentie. Sinds oktober 2017 is TANDEM operationeel in elke gevangenis (zie ook 6.3.5.).

¹⁰³ De VDAB registreert niet systematisch de wachttijden voor begeleidingstrajecten van gedetineerden. Het Rekenhof stelde vast dat er soms korte wachtlijsten van enkele weken zijn (bijvoorbeeld na een verlofperiode van de detentieconsulent of in gevangenissen met een grote in- en uitstroom), maar dat over het algemeen gedetineerden vrij snel een beroep kunnen doen op arbeidsbemiddeling van de VDAB. De wachtlijsten om te starten met een VDAB-opleiding kunnen wel oplopen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat er vooral voor langgestraften wachtlijsten bestaan bij de CGG's. De wachttijden variëren van ongeveer 6 maanden (Wortel, Merksplas, Turnhout) tot 14 maanden (Gent, Beveren) en zelfs 3 jaar (Leuven-Centraal). Wat betreft CAW, krijgen gedetineerden vrij snel de mogelijkheid tot een eerste onthaalgesprek. Mogelijk¹⁰⁴ bestaat er wel een wachtlijst in gevangnissen met veel langgestraften, zoals Leuven-Centraal. Voor (traject)begeleiding zijn er wachtlijsten in de 4 Kempense gevangnissen, de 2 Leuvense gevangnissen en in de gevangnissen van Hasselt, Gent en Oudenaarde. Het Rekenhof stelde vast dat die wachtlijsten en -tijden niet systematisch worden bijgehouden¹⁰⁵. TANDEM houdt wel gedetailleerde wachtlijsten bij: er zijn overal wachtlijsten, maar problematisch zijn de wachtlijsten in Beveren, Hasselt, Leuven-Centraal, Merksplas en Wortel met wachttijden van ongeveer 1 jaar. TANDEM kreeg voor de periode 2020–2022 extra subsidiëring, waardoor de wachtlijsten mogelijk korter zullen worden.

Het voorrangsbeleid voor geradicaliseerde gedetineerden zou in de gevangnissen waar die doelgroep aanwezig is, volgens DG EPI en CAW mogelijk een negatieve impact hebben op de wachtlijsten voor andere gedetineerden. Precieze cijfers of bevestiging van die vermoedens zijn echter niet voorhanden.

4.2.2 Informatiedeling over wachtlijsten

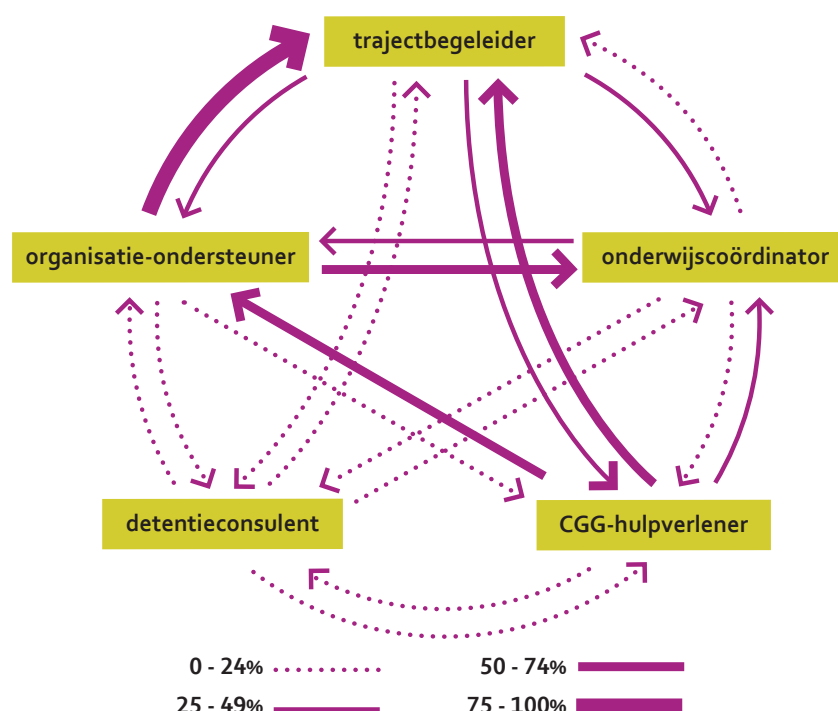
De Vlaamse hulp- en dienstverleningspartners moeten voldoende informatie over hun wachtlijsten delen met elkaar om het aanbieden van zo gepast mogelijke hulp- en dienstverlening aan de gedetineerde te faciliteren. Op de hoogte zijn van wachtlijsten van andere hulporganisaties, kan een verwijzer er immers toe aanzetten om alternatieve vormen van hulp- en dienstverlening te zoeken of de mogelijkheid tot een therapeutische of educatieve transfer na te gaan. Een gedetineerde kan daarentegen gedemotiveerd raken en afhaken als hij wordt doorverwezen naar een aanbod waarvoor een lange wachtlijst blijkt te bestaan.

De bevraging van het Rekenhof bevestigt dat over het algemeen weinig hulp- en dienstverleners informatie over wachtlijsten delen met elkaar, zoals blijkt uit de volgende figuur. Tussen trajectbegeleiders en organisatie-ondersteuners bestaat er wel een intensieve informatie-uitwisseling, aangezien zij gedetineerden in het kader van (groeps)onthaal vaak informeren over of doorverwijzen naar het groeps- en individuele aanbod. De meeste CGG-hulpverleners informeren hen ook over wachtlijsten voor het CGG-aanbod. Detentieconsulenten en onderwijscoördinatoren delen daarentegen weinig informatie over eventuele wachtlijsten in hun domein.

¹⁰⁴ Volgens de sector algemeen welzijnswerk (de CAW's) is het onderscheid tussen onthaal en begeleiding in de praktijk echter niet strikt en zouden de wachtlijsten voor onthaal en begeleiding eerder als één geheel moeten worden beschouwd. Gedetailleerdere cijfers per gevangenis (aantal gedetineerden en gemiddelde wachttijd) waren niet beschikbaar.

¹⁰⁵ Elk CAW-team heeft een eigen methode om een wachtlijst bij te houden. Soms gebeurt dat door enkel de rapportbriefjes op een chronologische manier te verzamelen.

Figuur 5 – Informatie-uitwisseling over wachtlijsten



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de bevraging

De cijfers moeten wel met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Lage cijfers kunnen er ook op wijzen dat er voor die domeinen geen wachtlijsten zijn of dat er geen of niet systematisch wachtlijsten worden bijhouden (cf. supra). Dat is immers een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt correcte informatie te kunnen delen. Het is ook mogelijk dat informatie wordt gedeeld op overlegfora, zoals werkgroepen en het coördinatie- of beleidsteam, eerder dan op het niveau van de individuele hulp- en dienstverleners. De documentstudie van het Rekenhof toonde echter aan dat dit slechts in beperkte mate gebeurt.

4.2.3 Oorzaken

De belangrijkste verklaring voor wachtlijsten is uiteraard personeelstekort. Andere oorzaken zijn een tekort aan bewakend personeel om de *uithalingen* te doen en een tekort aan (gepaste) lokalen. De CGG's hadden in het kader van het strategisch plan 2015-2020 al de opdracht gekregen om de inzet van hun beschikbare capaciteit te herijken op basis van lokale behoeften en mogelijkheden in elke gevangenis¹⁰⁶. Vocvo heeft een soortgelijke oefening gemaakt in het kader van hun zakelijk plan 2020-2024¹⁰⁷. Het Rekenhof heeft aan de overige hulp- en dienstverleningsinstanties gevraagd om ook hun optimale personeelsinzet te becijferen. De volgende tabel toont de kloof tussen de huidige en de optimale personeelsbezetting.

¹⁰⁶ Zie: *Herijking CGG-aanbod in kader van strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Kloofanalyse: huidige CGG-aanbod psychiatrische morbiditeit bij gedetineerden*, Interne nota CGG-centra, 2017, p.18-19.

¹⁰⁷ Zie: *Evaluatie onderwijs aan gedetineerden 2016-2019*, Vocvo, p. 16-27.

Tabel 6 – Huidige en optimale personeelsbezetting hulp- en dienstverleners

	Huidige bezetting	Optimale bezetting
CAW's	(2021) 101,8 VTE	140 VTE
CGG's	¹⁰⁸ (2020) 12,08 VTE	Verviervoudiging van de huidige capaciteit
Vocvo	(31/12/2020) 11,80 VTE	¹⁰⁹ 16,7 VTE
VDAB	(2020) 11,00 VTE	¹¹⁰ Onbekend

Bron: Cijfers aangeleverd door partnerorganisaties

De inschattingen van de CAW's en de CGG's bevatten volgens het Rekenhof elementen die mogelijk leiden tot zowel een over- of een onderschatting¹¹¹. In elk geval is de kloof in kaart brengen een complexe oefening gebleken voor de betrokken hulp- en dienstverleners, onder meer omdat bepaalde cijfers niet beschikbaar zijn of snel wijzigen, en de lokale context ook een rol speelt. Voor een accuratere optimale personeelsinzet per gevangenis zullen gedetailleerdere analyses op basis van accuratere en systematische registraties vereist zijn.

Op basis van de wachtlijsten kon het Rekenhof al vaststellen dat de personeelsinzet (in bepaalde gevangenissen) ontoereikend is. Ook op basis van de huidige CGG-personeelsinzet in de gevangenissen, blijft de indruk bestaan van ontoereikendheid¹¹²:

- 2,3 VTE voor de 1.055 gedetineerden in de gevangenissen van Beveren, Dendermonde, Gent en Oudenaarde;
- 1,5 VTE voor de 457 gedetineerden in de 2 Leuvense gevangenissen;
- 2,5 VTE voor de 1.115 gedetineerden van de 4 Kempense gevangenissen.

¹⁰⁸ Binnen de gevangensismuren worden er 12,08 VTE ingezet. De overige VTE (5,42) doen aan extra-penitentiaire begeleiding, bv. indicatiestelling in het kader van post-penitentiaire trajecten. De volledige forensische personeelsinzet van de CGG's gefinancierd in het kader van het strategisch plan bedraagt dus 17,50 VTE.

¹⁰⁹ Bij de optimale bezetting van onderwijscoördinatoren benadrukt Vocvo dat het de minimale personeelsinzet betreft: een substantiële uitbreiding van het onderwijsaanbod zou een uitbreiding van de personeelsinzet vereisen bovenop het minimale voorstel van 16,7 VTE. Bovendien gaat de berekening ervan uit dat de onderwijscoördinatoren zelf geen leertrajectbegeleiding doen, maar slechts een externe aanbieder faciliteren (Leerwinkels). Bij de inschatting van de optimale bezetting wordt wel rekening gehouden met het stijgend aantal gedetineerden de komende jaren door de uitbreiding van bestaande gevangenissen (leper en Ruiselede) en de bouw van nieuwe gevangenissen (Haren en Leopoldsburg). De specifieke lokale context, zoals ondersteuning van een penitentiaire bewakingsassistent, organisatie-ondersteuner of diender en syndicale acties, werd echter niet meegenomen in de oefening.

¹¹⁰ De VDAB is in oktober 2019 gestart met een capaciteitsinschatting rond de inzet van detentieconsulenten, maar dat bleek om verschillende redenen (verschillen in gevangenispopulatie, infrastructuur en manier van registreren) een zeer moeilijke oefening. De VDAB heeft daarop de manier van registreren aangepast om er een beter zicht op te krijgen, maar het is nog te vroeg gebleken om daar conclusies uit te trekken.

¹¹¹ Overschatting is o.a. mogelijk omdat de analyse van de CGG's geen rekening houdt met de inzet van privétherapeuten, de capaciteit van de zorgteams in bepaalde gevangenissen, of zelfs de eerstelijns hulp die trajectbegeleiders kunnen bieden (soms volstaat louter een luisterend oor); ze gaat uit van de behoeften (*ernstige psychische belasting*), terwijl zeker niet elke gedetineerde die behoefte in een vraag tot hulp zal omzetten. De analyse van de CAW's gaat uit van de aanname dat elke inkomende gedetineerde een onthaal- en begeleidingsmodule wil. Er zijn daarentegen ook ontbrekende factoren die de kloof onderschatten. Specifiek voor de CGG's kunnen methodologische beperkingen ertoe bijdragen dat het aantal gedetineerden met een ernstige psychische belasting, en dus ook de optimale personeelsinzet, wordt onderschat. De CAW's hebben in hun analyse bijvoorbeeld geen rekening gehouden met afwezigheden van hulpverleners door verlof, zwangerschap, ziekte, etc.

¹¹² De cijfers zijn de som van de gemiddelde dagbevolking van 2018 van de betrokken gevangenissen.

4.2.4 Omgaan met wachtlijsten

Hulp- en dienstverlening is een recht en de drempel tot hulp- en dienstverlening ligt het best zo laag mogelijk. Maar net omdat plaatsen vaak beperkt zijn, is het belangrijk dat gedetineerden die een afspraak hebben bij een hulpverlener of ingeschreven zijn voor groepsaanbod, ook effectief opdagen. Daarom kunnen er voor gedetineerden gevolgen zijn bij een afwezigheid zonder geldige reden, vooral wat betreft opleidingen en groepsaanbod. Meestal is er eerst een waarschuwing of gesprek. Meermaals verstek kan leiden tot uitsluiting van een volgende deelname. Over het algemeen hameren de hulp- en dienstverleners voldoende op de inzet en verantwoordelijkheid van de gedetineerden.

Uit alle informatiebronnen is gebleken dat wachtlijsten een effect kunnen hebben op de bekendmaking van het aanbod. De hulp- en dienstverleners wensen soms niet (sterk) in te zetten op bekendmaking om de wachtlijsten niet verder te laten aangroeien of om gedetineerden niet te frustreren wegens gebrek aan plaats op korte termijn. Dat blijkt vooral in de gevangenissen waar de CGG-wachtlijsten heel lang zijn. Dat is een begrijpelijke, mogelijk zelfs verdedigbare reactie, maar tegelijk is het een verontrustende situatie: als bepaalde gedetineerden niet op de hoogte zijn van bestaand aanbod, is er zeker geen sprake van *gelijke toegang* voor elke gedetineerde.

Als er wachtlijsten zijn, hanteren hulpverleners formele of informele voorrangsregels voor het individuele aanbod. Bij opleidingen en groepsaanbod speelt dat veel minder een rol¹¹³. Zo nemen de CAW's gedetineerden in crisissituaties (bv. suïcidepoging) en hoogdringendheid (bv. dreigende dakloosheid) voor. De CGG's geven ook voorrang aan crisissen zoals suïcide, maar ook bv. ingeval van zware depressie of psychosegevoeligheid. De detentieconsulenten zullen dan weer eerder gedetineerden voornemen bij wie de zitting met de SURB nadert. Opnieuw blijkt dat recidiverisico bij geen enkele hulp- of dienstverlener een reden is om een gedetineerde bij voorrang te behandelen of begeleiden. Geradicaliseerde gedetineerden zijn, op vraag van de overheid, zowel voor de CAW als CGG een prioritaire doelgroep die aanklampend en proactief wordt benaderd.

4.3 Toeleiding van gedetineerde naar het gepaste aanbod

Het Rekenhof heeft in 4.1 vastgesteld dat gedetineerden met gelijkaardige noden en behoeften, maar opgesloten in verschillende gevangenissen, niet altijd kunnen rekenen op hetzelfde hulp- en dienstverleningsaanbod. Het ging daarom na of het mogelijk is de gedetineerde naar een gevangenis te brengen waar het gepaste aanbod aanwezig is. Die schakel heeft het Rekenhof onderzocht in twee fases: bij het begin van de detentie en tijdens de detentie.

4.3.1 Toewijzing van gedetineerden aan een gevangenis met gepast aanbod

Volgens DG EPI kunnen de Vlaamse hulp- en dienstverleners hun plaatsingsadvies bezorgen aan de gevangenisdirectie, die beslist om dit al dan niet mee te nemen in het plaatsingsadvies naar de directie Detentiebeheer van DG EPI. Die laatste beslist over de plaatsing van een veroordeelde gedetineerde. Het advies is echter slechts één van de elementen waarmee rekening wordt gehouden bij de beslissing, waarbij in de praktijk ongetwijfeld andere elementen een meer doorslaggevende rol zullen spelen, zoals het type gevangenis (veiligheidsregime; strafhuis/arresthuis), de locatie van de gevangenis (zo dicht mogelijk bij het sociaal netwerk), de overbevolking van de gevangenis,

¹¹³ Voorrangsregeling mag hier niet worden verward met intakegesprekken, die wel vaak plaatsvinden in het kader van groepsaanbod (vooral opleidingen).

de aard van de feiten, etc. Ook de afwezigheid van een detentieplan met een geïntegreerd hulp- en dienstverleningsluik en een gebrekkige algemene detentieplanning (zie 4.1.4.) doen besluiten dat de noden en behoeften van een gedetineerde, voor zover ze al in kaart zijn gebracht, maar een beperkte rol zullen spelen in de plaatsingsbeslissing.

4.3.2 Educatieve en therapeutische transfers

Ook *tijdens* detentie zou het mogelijk moeten zijn gedetineerden te transfereren naar een andere gevangenis om een antwoord te bieden op zijn noden en behoeften. Het kan daarbij gaan om:

- therapeutische transfers, bijvoorbeeld de overplaatsing naar een gevangenis met een DVA voor een gedetineerde die echt gemotiveerd is om aan zijn verslaving te werken;
- educatieve transfers, bijvoorbeeld de overplaatsing van een gedetineerde naar een gevangenis waar de opleiding tot metser wordt gegeven.

Een goed uitgebouwd systeem van educatieve transfers brengt niet alleen gedetineerden gemakkelijker bij het gepaste aanbod, maar laat bovendien toe het onderwijsaanbod efficiënt te spreiden over de gevangenissen heen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat er effectief educatieve transfers worden uitgevoerd: een gedetineerde¹¹⁴ wordt naar een andere gevangenis gebracht specifiek of onder meer om een opleiding aan te vatten of te vervolmaken, voornamelijk beroepsopleidingen¹¹⁵. Het zou om enkele tientallen educatieve transfers per jaar gaan. Het is daarbij de bedoeling dat de gedetineerde na afloop van de opleiding terugkeert naar de *moedergevangenis*. Een beperkt aantal therapeutische transfers naar gevangenissen met een drugsvrije afdeling of naar het *B.leave*-project in Ruislede zouden ook al hebben plaatsgevonden. Het Rekenhof heeft echter geen zicht op het exacte aantal educatieve of therapeutische transfers omdat ze niet systematisch worden bijgehouden. Een van de oorzaken is dat vaak diverse redenen meespelen bij dergelijke transfers.

Vocvo en DG EPI hebben een vaste procedure uitgewerkt om educatieve transfers in goede banen te leiden, waarbij de directie in overleg met de onderwijscoördinator van de gevangenis die de opleiding organiseert, beslist of de betrokken gedetineerde in aanmerking komt voor een transfer. De gevangenis van Oudenaarde, waar de meeste educatieve transfers worden uitgevoerd, is een goed voorbeeld dat die procedure in de praktijk werkt.

De redenen waarom zulke transfers vooralsnog beperkt blijven, zijn de vele voorwaarden die vervuld moeten zijn: de veiligheidsrestricties (bv. bepaalde gedetineerden mogen niet in contact komen met elkaar) en classificatieregels¹¹⁶, de gehanteerde criteria van de Vlaamse Gemeenschap (bv. voldoende Nederlands kunnen, een goede lesattitude hebben¹¹⁷), het feit dat de organisatie een aanzienlijke inspanning vergt van de betrokken hulp- en dienstverleners, de wachtlijsten en de overbevolking van de gevangenissen.

¹¹⁴ Beklaagden komen niet in aanmerking voor een transfer, aangezien niet DG EPI, maar de onderzoeksrechter bepaalt of en in welke gevangenis de gedetineerde dient te worden geplaatst.

¹¹⁵ Er kunnen ook educatieve transfers plaatsvinden bij een tekort aan cursisten in de gevangenis die het onderwijsaanbod organiseert. De onderwijscoördinator van die gevangenis start dan een actieve wervingscampagne.

¹¹⁶ Het individueel regime van de gedetineerde moet worden afgetoetst aan het regime van de ontvangende gevangenis.

¹¹⁷ De motieven van de gedetineerden die een educatieve transfer aanvragen, blijken immers niet altijd oprecht.

4.4 Deelconclusie

Het decreet van 8 maart 2013 definieert geen basisaanbod van hulp- en dienstverlening dat beschikbaar moet zijn in elke gevangenis, waardoor de lokale teams veel autonomie hebben om het aanbod vast te leggen. Het hulp- en dienstverleningsaanbod varieert dan ook aanzienlijk over de gevangenissen heen, afhankelijk van de noden en behoeften van de deelpopulaties, de lokale context, het gevangenisregime, de personeelsbezetting, de infrastructurele mogelijkheden, etc. Hoewel die lokale variatie dus vaak gewenst en gegrond is, komt het ook voor dat gewenst of noodzakelijk aanbod in een gevangenis ontbreekt wegens andere (praktische) obstakels. Het Rekenhof heeft in dit kader drie belangrijke obstakels vastgesteld en verder onderzocht: regionale (on)beschikbaarheid (als gevolg van het importmodel), het gebrek aan digitalisering in de gevangenissen en de vaak verouderde infrastructuur. Wat betreft digitalisering heeft DG EPI de laatste jaren vooruitgang geboekt in samenwerking met de Vlaamse partners. Hoewel de structurele partners in elke gevangenis een aanbod hebben, leiden infrastructurele obstakels en variaties in de praktische invulling en intensiteit van dat aanbod er toe dat gedetineerden met een gelijkaardige noden *niet* altijd en overal tot *hetzelfde aanbod* toegang hebben. De lange wachtlijsten voor bepaald aanbod in sommige gevangenissen zorgen er voor dat er niet alleen *geen onmiddellijke* toegang tot dat aanbod is, maar ook dat de gelijke toegang in de praktijk onder druk staat.

De wachttijden lopen vooral op bij CGG en CAW. De voornaamste reden voor wachtlijsten is personeelstekort. Buiten de muren bestaan er uiteraard soortgelijke wachtlijsten, maar in de gevangeniscontext bestaat het risico dat een gedetineerde nooit de gevraagde hulpverlening krijgt voor hij vrijkomt, wat kan leiden tot meer detentieschade en meer moeilijkheden om te re-integreren in de maatschappij, aangezien de drempels in de buitenwereld om in contact te komen met hulp- en dienstverlening hoger zijn.

Als een gedetineerde geen toegang heeft tot de gepaste hulpverlening of bijvoorbeeld een gewenste opleiding, is het mogelijk een therapeutische of educatieve transfer uit te voeren naar een gevangenis die de betrokken hulp- of dienstverlening wel aanbiedt. Dergelijke transfers zijn echter nog niet erg ingeburgerd. Op het vlak van educatieve transfers is er recent wel enige vooruitgang zichtbaar, mede door de vaste procedure die Vocvo en DG EPI daarvoor hebben vastgelegd.

Het Rekenhof concludeert dat de hulp- en dienstverleningsteams hun (ontbrekend) aanbod voldoende evalueren en trachten bij te sturen waar mogelijk. Elk team doet dat echter op een eigen manier zonder veel onderbouwing of sturing door de Vlaamse overheid. Daardoor vragen dergelijke evaluaties (te) veel tijd en energie, zonder daarom tot de beste of efficiëntste oplossing te leiden.

Uit de documentstudie en bevraging van het Rekenhof is ook gebleken dat er momenteel twee grote hiaten bestaan in de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: drughulpverlening tijdens detentie en samenwerking met de OCMW's in de periode rond de vrijlating. Op beide domeinen bestaan er al initiatieven of projecten die als goede praktijken gelden, maar een structureel uitgebouwd aanbod met de nodige financiering en structurele samenwerking ontbreekt alsnog. De Vlaamse overheid heeft evenwel voldoende bevoegdheden om structurele intrapenitentiaire drughulpverlening uit te bouwen in alle gevangenissen.

Hoofdstuk 5

Deelname aan de hulp- en dienstverlening

5.1 Bekendmaking van het hulp- en dienstverleningsaanbod

5.1.1 Organisatie

Kanalen en frequentie

Het aanbod in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen wordt op veel verschillende manieren bekendgemaakt en dit zowel mondeling als schriftelijk (zie [Bijlage 4](#) voor een overzicht van de mogelijke bekendmakingskanalen). De lokale actieplannen en notulen van vergaderingen tonen dat de hulp- en dienstverleningsteams (al dan niet in afzonderlijke werkgroepen) vaak reflecteren over de bekendmakingskanalen. Maar liefst elf gevangenissen formuleren in hun actieplan doelstellingen over de bekendmaking van het aanbod. Uit de bevraging blijkt verder dat voornamelijk onderwijscoördinatoren en organisatie-ondersteuners een derde van hun werktijd spenderen aan bekendmaking. Het is immers cruciaal dat gedetineerden het hulp- en dienstverleningsaanbod kennen, opdat ze er überhaupt aan kunnen deelnemen. Het is daarbij belangrijk dat de informatie altijd correct en actueel is, en liefst ook laagdrempelig.

Wat de frequentie betreft, is er een verhoogde intensiteit van bekendmaking aan het begin van de detentie, voornamelijk via groepsonthaal en onthaalgesprekken met een CAW, de PSD of de directie. Gedurende de detentie is de bekendmaking voortdurend, maar neemt ze meer passieve en schriftelijke vormen aan (affiches of folders, tv-kanaal, etc.).

De teams lijken een soort maximalisatiestrategie te hanteren, waarbij ze ervan uitgaan dat hoe meer kanalen ze gebruiken om het aanbod bekend te maken, hoe meer de gedetineerden ervan op de hoogte zullen zijn. Er wordt ook regelmatig geëxperimenteerd met nieuwe mogelijkheden, al dan niet met succes: folders op naam of in verschillende talen, onthaal door medegedetineerden, onthaalfilmpjes, etc. Er bestaan wel een aantal beperkingen op de maximalisatiestrategie: technische (on)mogelijkheden (bv. beschikbaarheid van een digitaal dienstenplatform of een infokanaal op televisie), een groot aandeel anderstaligen, het gevangenisregime, de grootte van de gevangenispopulatie (bv. op het vlak van mond-aan-mondreclame), alsook de wachtlijsten voor een bepaald aanbod (zie [4.2.](#)). Ondanks alle inspanningen blijkt uit de verslagen van vergaderingen en van de Commissies van Toezicht dat er nog altijd gedetineerden zijn die niet of onvoldoende op de hoogte zijn van (delen van) het aanbod.

Net als bij de evaluatiemethoden (zie [4.1.4](#)), stelde het Rekenhof bij de informatiekkanalen vast dat er een gebrek is aan eenvormigheid en onderbouwing¹¹⁸. De gedecentraliseerde werking zorgt ervoor dat elk team afzonderlijk manieren bedenkt en uitprobeert om de aandacht van de gede-

¹¹⁸ Daarop is één uitzondering: de opmaak van de folders met het gevangenis-specifieke aanbod wordt verzorgd door de afdeling Staf en Coördinatie van het Agentschap Justitie en Handhaving.

tineerden te trekken. Het gebrek aan uniformiteit kan ertoe leiden dat gedetineerden die in een andere gevangenis terechtkomen vanwege een transfer of wederopsluiting, opnieuw het aanbod moeten *herkennen*, net omdat het in elke gevangenis via een ander kanaal, een andere lay-out, persoon, etc. wordt bekendgemaakt. Door het gebrek aan onderbouwing bij de keuze, de totstandkoming en de evaluatie van de communicatiemiddelen weten de teams niet of ze effectief zijn en waarom. De afzonderlijke teams missen mogelijk ook de kennis, maar zeker de schaalgrootte om het effect van alle gebruikte informatiekanaal na te gaan. Positief is wel dat veel teams nagaan welke praktijken andere gevangenissen gebruiken om het aanbod bekend te maken en die soms ook overnemen. Uit de documentstudie van het Rekenhof blijken echter weinig indicaties van een coherenter communicatiestrategie, waarbij expliciet wordt nagedacht over een optimale afstemming tussen en efficiënte inzet van verschillende communicatiekanalen en -technieken.

Verantwoordelijke

Het coördinatieteam en de organisatie-ondersteuners zijn de expliciete verantwoordelijken voor de bekendmaking van het hulp- en dienstverleningsaanbod¹¹⁹. De taak van bekendmaking wordt daarom uitgevoerd door de organisatie-ondersteuner in samenwerking met en door de andere leden van het coördinatieteam. In de afsprakennota's wordt telkens de taakverdeling tussen de leden van het coördinatieteam vastgelegd, o.a. op het vlak van bekendmaking¹²⁰.

Uit een analyse van vijf afsprakennota's¹²¹ blijkt dat niet één persoon of beroepscategorie instaat voor de bekendmaking van het volledige aanbod. Uitgezonderd in Brugge, waar bekendmaking in haar algemeenheid is opgedragen aan een afzonderlijk team, zijn de taken duidelijk verdeeld volgens beleidsdomein: de onderwijscoördinator maakt het onderwijsaanbod bekend (3x), de detentieconsulent doet dat voor het tewerkstellingsaanbod (2x), de sportfunctionaris voor sport (3x) en de cultuurfunctionaris voor cultuur (1,5x). In Brussel wordt van de partnerorganisaties dan weer verwacht dat ze inhoudelijk materiaal aanleveren en staan de organisatie-ondersteuners in voor de opmaak en verspreiding van het bekendmakingsmateriaal. Ook is de rol van de beleidscoördinator er specifiek omschreven.

Volgens de CAW-groep, waartoe de organisatie-ondersteuners tijdens de bevraging nog behoorden, werkt deze regeling goed ondanks de vrij grote verscheidenheid in taakverdeling en zijn de afsprakennota's precies ingevoerd om problemen daaromtrent te remediëren.

5.1.2 Moeilijk te bereiken profielen

Naast de algemene bekendmakingsinitiatieven proberen de hulp- en dienstverleners het aanbod zoveel mogelijk op maat van het individu kenbaar te maken, bijvoorbeeld door een gedetineerde rechtstreeks aan te spreken. Aangezien individuen kenmerken delen en de personeelscapaciteit beperkt is, wordt de communicatie in vele gevangenissen toegespitst op maat van deelpopulaties. Op die manier trachten ze bepaalde barrières te overwinnen: taalbarrières bij anderstaligen, mentale barrières bij zwakbegaafden en gedetineerden met psychische problemen, en fysieke barrières bij gedetineerden in beperkte detentie of in een bijzonder individueel regime (bv. geradicaliseerden).

¹¹⁹ Artikel 8 en artikel 9, §3, 1^{ste} lid, 2^o van het besluit van 13 december 2013.

¹²⁰ Artikel 9, §3, 2^{de} en 3^{de} lid van het besluit van 13 december 2013.

¹²¹ Het betreft de afsprakennota's van de eerste vijf alfabetisch gekozen gevangenissen: Antwerpen, Beveren, Brugge, Brussel (Vorst, Sint-Gillis en Berkendael) en Dendermonde.

Zeker in geval van taal- of mentale barrières is laagdrempeligheid het sleutelwoord: eenvoudig taalgebruik, gebruik van pictogrammen en foto's, of inzet van gedetineerden die dezelfde taal spreken. Dat wordt aangevuld met groepsonthaal om deelpopulaties wegwijst te maken in het aanbod. Ook vertrouwen de hulp- en dienstverleners op mond-aan-mondreclame van gedetineerden en benadrukken de tweedelijnsdiensten zoals CGG het belang van de eerstelijnsdiensten (CAW, PSD, bewakend personeel) om hun aanbod bekend te maken en de gedetineerden ernaartoe te leiden.

Algemeen gezien doen de Vlaamse hulp- en dienstverleners veel moeite om moeilijke doelgroepen te bereiken, maar krijgen ze toch moeilijk vat op de problematiek. Ook hier heeft het Rekenhof vastgesteld dat de teams vaak een *trial-and-error*-aanpak hebben en dat over de gevangenen heen weinig bundeling van krachten bestaat.

5.1.3 Ondersteuning door federale actoren

De ondersteuning van de PSD en de directie bij de bekendmaking van het aanbod is het intensiefst in de onthaalfase: folders meegeven, informeren tijdens onthaalgesprek, etc. Het bewakend personeel heeft op dagelijkse basis de mogelijkheid om een gedetineerde te informeren over het beschikbare aanbod als ze merken dat dit nodig is.

Om het aanbod bekend te kunnen maken bij de gedetineerden, dienen de federale actoren het aanbod uiteraard zelf voldoende te kennen. Uit de bevraging van het Rekenhof blijkt dat de Vlaamse hulp- en dienstverleners van oordeel zijn dat de directie en de PSD het aanbod vrij goed kennen. Bij het bewakend personeel werden lagere cijfers opgetekend. Wanneer wordt gevraagd naar de mate van bijdrage aan de bekendmaking, is die het hoogst bij de PSD en in iets mindere mate bij de directie. Die beoordelingen vertalen zich ook in het overleg met de federale actoren over de communicatie van het aanbod naar gedetineerden: 61% van de respondenten geeft aan dat ze daarover overleggen met de gevangenisdirectie, 55% met de PSD en 35% met (een vertegenwoordiger van) het bewakend personeel. Aangezien er veel meer bewakend personeel is dan er werknemers zijn van de PSD en directieleden, en het bewakend personeel dagelijks in contact komt met gedetineerden, lijkt hun rol in de verspreiding van informatie over het aanbod aan opwaardering toe. Niet in elke gevangenis is er daarvoor echter evenveel draagvlak bij het bewakend personeel. Er zijn wel opportuniteiten om dat aan te pakken. In de grote helft van de gevangenen vervullen enkele penitentiaire bewakingsassistenten (PBA's) een specifieke rol in het kader van de hulp- en dienstverlening of maken zij deel uit van het coördinatieteam. De hulp- en dienstverleners beoordelen die samenwerking positief. Het aantal gevangenen waarin bewakend personeel dergelijke taken opneemt, is echter dalende, mede door de rationaliseringsoperatie 'Anders Werken', wat heeft geleid tot een vermindering van 10% van het bewakend personeel. De invoering van een functiedifferentiatie bij PBA's (zie 3.3.2.) biedt hier ook kansen, al is het voor de Vlaamse overheid nog altijd onduidelijk wat de precieze functie en taken zullen zijn van de PBA's die instaan voor de begeleiding van gedetineerden en welke rol zij daar eventueel in zullen kunnen spelen.

5.2 Stimulatie tot deelname aan het hulp- en dienstverleningsaanbod

5.2.1 Organisatie

Gedetineerden persoonlijk, mondeling of schriftelijk, benaderen is voor de meeste hulp- en dienstverleners nog altijd de meest aangewezen methode om hen te stimuleren om deel te nemen aan het aanbod. Voor de overgrote meerderheid van trajectbegeleiders is het onthaalgesprek daarvoor hét moment. Andere stimulatietechnieken zijn: diploma's en attesten uitreiken al dan niet tijdens een proclamatie, kleine attenties, zoveel mogelijk verantwoordelijkheid geven in hun eigen detentietraject, overleg met gedetineerden in de vorm van bewonersvergaderingen of focusgroepen, of hen betrekken bij de organisatie en bekendmaking van het hulp- en dienstverleningsaanbod. De hulp- en dienstverleners moeten zich er uiteraard van bewust zijn dat ze met de twee laatste methoden vooral de mondige, sterke gedetineerden zullen bereiken en veel minder de onmondige, geïsoleerde gedetineerden. Niettemin is gedetineerdenparticipatie voor tal van aspecten van de hulp- en dienstverlening wenselijk¹²².

De CGG-hulpverleners en detentieconsulenten geven in de bevraging van het Rekenhof zelf aan dat ze minder inzetten op het stimuleren van gedetineerden. Naast het feit dat ze hoofdzakelijk een tweedelijnsdienst zijn, willen de CGG's vooral de wachtlijsten niet verder laten aangroeien en bij de gedetineerden geen verwachtingen creëren die ze door die wachtlijsten niet kunnen inlossen. De VDAB is een dienstverlener die eerder vraaggestuurd werkt en daarenboven willen detentieconsulenten geen verwachtingen wekken bij langgestraften die nog ver van hun strafeinde verwijderd zijn. Een algemene verklaring is dat partnerorganisaties sterk werken op basis van intrinsieke motivatie. Te aanklampend werken staat daarmee op gespannen voet.

De motivatie van gedetineerden kan ook worden beïnvloed door de *logistieke* keten van inschrijven, herinnerd en opgeroepen worden die de eigenlijke deelname voorafgaat. Obstakels in die keten kunnen de motivatie van een gedetineerde ondergraven.

Hoe hoger de drempel tot inschrijven of een afspraak maken, hoe minder geneigd een gedetineerde zal zijn om die eerste stap te zetten. Gedetineerden kunnen zich voor groeps- of individueel aanbod inschrijven met een rapportbriefje of folder, of via doorverwijzing van een andere hulp- en dienstverlener of PBA¹²³. Die werkwijze, m.n. het ronddragen van rapportbriefjes en folders om te communiceren, vindt het Rekenhof achterhaald. Rapportbriefjes en folders kunnen, zeker in een onstabiel sociaal klimaat met syndicale acties, ook verloren geraken, te laat aankomen, etc., zoals bleek uit enkele lokale actieplannen en notulen van vergaderingen. Dat probleem is uiteraard rechtstreeks gelinkt aan de gebrekkige digitalisering van de gevangenissen.

Een andere vorm van motiveren is gedetineerden herinneren aan een vastgelegde afspraak of inschrijving. Alle onderwijscoördinatoren en organisatie-ondersteuners herinneren gedetineerden aan (een deel van) het groepsaanbod vóór de aanvang ervan. Hulpverleners die in individueel aanbod voorzien, herinneren gedetineerden veel minder aan hun afspraak: 38% van de trajectbegeleiders en de CGG-consulenten, en 31% van de detentieconsulenten. Het beleid verschilt ook binnen de partnerorganisaties zelf. Het is niet helemaal duidelijk waarom. Mogelijk spelen wachtlijsten en personeelstekort een rol, of de veronderstelling dat herinneren een vorm van aanklampend

¹²² Dat was ook een doelstelling in het strategisch plan 2015-2020 (D 14) en het strategisch plan 2020-2025 (OD 2.4).

¹²³ In de gevangenis van Beveren kan dat via het digitaal dienstenplatform *Prison Cloud*.

werken is. Het louter herinneren aan een gemaakte afspraak of inschrijving gaat volgens het Rekenhof echter niet in tegen de vereiste dat een gedetineerde intrinsiek gemotiveerd moet zijn.

De vlotheid waarmee het bewakend personeel de gedetineerden oproept om zich te begeven naar hun afspraak of activiteit wordt door de hulp- en dienstverleners over het algemeen niet hoog beoordeeld. Er bestaan wel sterke verschillen tussen gevangenissen. Als gedetineerden gemotiveerd zijn en zich inschrijven, maar ze worden uiteindelijk niet of te laat uitgehaald, zal hun motivatie dalen. Er is nood aan een beter draagvlak bij het bewakend personeel of betere procedures. Veel lokale teams zetten daar al op in met allerlei lovenswaardige initiatieven zoals *jobshadowing*¹²⁴ en gezamenlijke activiteiten.

5.2.2 Moeilijk te stimuleren doelgroepen

Dezelfde moeilijke profielen als in punt 5.1.2 duiken hier op. Het Rekenhof heeft weinig initiatieven vastgesteld die moeilijk te bereiken doelgroepen op een andere manier stimuleren dan de algehele populatie. Bij gedetineerden die kampen met een taalbarrière, is vaak ook sprake van een cultuurbarrière. Daarom zetten enkele teams in op een meer cultuursensitieve aanpak om die groep toch tot deelname te bewegen. Verder werd in de bevraging van het Rekenhof aangegeven dat het niet nodig of zelfs contraproductief is om bepaalde subgroepen met een lage participatiegraad extra of op een aangepaste manier motiveren omdat zij om praktische of formele redenen zijn uitgesloten voor een bepaald aanbod: als een gedetineerde geen taal gemeenschappelijk heeft met een CGG-consulent, is een therapeutisch gesprek niet zinvol; als beklaagden op elk moment kunnen vrijkomen, heeft het geen zin hen te motiveren om een lange beroepsopleiding te starten; het is niet mogelijk illegalen te begeleiden om een job te vinden, etc.

Een subgroep die gemakkelijk wordt bereikt met informatie over het aanbod, maar moeilijker te motiveren is om deel te nemen, zijn seksueel delinquenten. In de bevraging geeft een vierde van de respondenten (23%) aan dat seksueel delinquenten (te) weinig deelnemen aan de hulp- en dienstverlening.

5.2.3 Ondersteuning door federale actoren

Dezelfde analyse kan hier gemaakt worden als bij punt 5.1.3: niet in elke gevangenis zou het penitentiair personeel voldoende bijdragen tot de motivatie van gedetineerden om deel te nemen.

¹²⁴ Bij *Jobshadowing* wordt iemand die werkervaring opdoet met een bepaalde functie, *geschaduw*d en wordt de uitvoering van zijn werkzaamheden geobserveerd.

5.3 Registratie en evaluatie deelnamecijfers

De Vlaamse hulp- en dienstverlening kan maar nuttig en effectief zijn als er voldoende gedetineerden gebruik van maken. Het is de opdracht van het coördinatieteam en de organisatie-ondersteuner om deelname te registreren en op te volgen¹²⁵, maar in de afsprakennota's kunnen de taken worden verdeeld onder de leden van het coördinatieteam. In die nota's wordt echter ook vaak verwezen naar de rol van de partnerorganisaties bij de registratie van de deelname- en uitvalcijfers (zie 5.3.3.).

5.3.1 Registratie van de deelname

Groepsaanbod

Om het groepsaanbod te organiseren, werd in 2020 ACSY in gebruik genomen. Dat nieuwe registratiesysteem moest de nadelen van de vorige versie, het Gedetineerden Opvolgingssysteem (GOS), wegwerken en minder complex, minder administratief belastend en gebruiksvriendelijker zijn. Daarom bevat ACSY minder functionaliteiten en dient het vooral voor de praktische organisatie van het groepsaanbod (overzicht van de activiteiten en opleidingen, lokalenbeheer, opmaken van deelnemerslijsten, opvolgen van participatie en uitval) en veel minder als instrument voor beleidsevaluatie, wat zou worden overgelaten aan (wetenschappelijke) onderzoekers¹²⁶.

Een bijkomend argument om een nieuwe versie te lanceren, was dat het oude GOS niet in elke gevangenis werd gebruikt. De hulp- en dienstverleners en coördinatoren hanteerden eerder, en soms liever, eigen systemen (op papier, of Access- of Excel-formulieren). Dat zorgde voor weinig uniformiteit in de registratie van de deelname. Voor de organisatie van groepsactiviteiten is werken in ACSY nu verplicht. Alle netwerkpartners die groepsaanbod organiseren, werden betrokken bij de totstandkoming en opgeleid om het systeem te (kunnen) gebruiken. ACSY is bovendien gekoppeld aan Sidis Suite, zodat individuele gegevens snel kunnen worden opgeladen, wat de uniformiteit van de registraties en het gebruiksgemak van ACSY moet bevorderen. Door die koppeling waarschuwt ACSY de organisatoren ook als gedetineerden niet samen aan een activiteit mogen deelnemen. De eerste reacties van het werkveld zijn positief: het systeem is gebruiksvriendelijk en heeft voldoende technische mogelijkheden. Voor een diepgaande analyse van het nieuwe registratiesysteem is het nog te vroeg.

Voor de praktische organisatie van het onderwijsaanbod registreren de onderwijscoördinatoren in ACSY. De registratie van de cursisten gebeurt door de lesgevers van CVO en Ligo in DAVINCI: een databank van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS). De registratie van cursisten in DAVINCI vormt de input voor de financiering van het onderwijs aan gedetineerden.

¹²⁵ Artikel 8, 4° en artikel 9, §3, 3° van het besluit van 13 december 2013.

¹²⁶ De Vlaamse overheid heeft bv. beslist om de reden van afhaken niet te laten registreren in ACSY, hoewel daar bij bepaalde partners vraag naar was. Hoewel dat uiteraard belangrijke informatie zou kunnen opleveren voor de organisatie van het aanbod, bestond volgens de Vlaamse overheid het gevaar dat dit voor de hulp- en dienstverleners en coördinatoren een (te) grote administratieve last zou betekenen, wat het algemeen gebruik van dit nieuwe systeem zou hypothekeren.

Individueel aanbod

De CAW-teams registreren de individuele trajecten (onthaal, begeleiding en nazorg) in *we-dossiers* in Regas (zie 3.1.4)¹²⁷. De CGG's gebruiken het EPD (Elektronisch Patiënten Dossier) als registratie-instrument. De dossiers in EPD zijn medische dossiers, dus niemand anders heeft toegang. Elk CAW en CGG is een autonome vzw en kan verschillende gevangenissen binnen zijn werkingsgebied hebben. De gegevens worden geaggregeerd op het niveau van het werkingsgebied, en dus niet noodzakelijk op het niveau van een individuele gevangenis. Aangezien de forensische werking ruimer is dan de intrapenitentaire werking, zijn data specifiek voor hulpverlening in een welbepaalde gevangenis niet altijd voorhanden.

De detentieconsulenten van de VDAB registreren de individuele dossiers in het reguliere registratiesysteem *Mijn Loopbaan*. Aangezien dit registratiesysteem ook voor de algemene bevolking wordt gebruikt en de gewone VDAB-consulenten van bijvoorbeeld de werkwinkel dossiers kunnen inkijken zonder toestemming van de gedetineerde, worden er geen detentiespecifieke of strafrechtelijke data bijgehouden. Er mag om privacy-redenen nergens in de registratie vermeld staan dat de cliënt een (ex-)gedetineerde is, een rijverbod heeft, een beroepsverbod of regioverbod heeft, wat de begeleiding van (ex-)gedetineerden mogelijk bemoeilijkt.

De onderwijscoördinatoren registreerden de leertrajectbegeleidingen sinds januari 2017 in een apart registratiesysteem (een Access-bestand) dat werd ontwikkeld door Vocvo. De invoering van een dergelijk apart registratiesysteem was een doelstelling in het beleidsplan 2016-2020 van Vocvo. Aangezien leertrajectbegeleiding sinds begin 2021 binnen het LIO-project¹²⁸ in alle gevangenissen gebeurt door begeleiders van de Leerwinkels en Groep Intro, wordt het registratiesysteem van Vocvo niet meer gebruikt¹²⁹. De leertrajecten in het LIO-project worden geregistreerd in de registratietool *Mijn loopbaan voor Partners* van de VDAB.

5.3.2 Deelnamecijfers

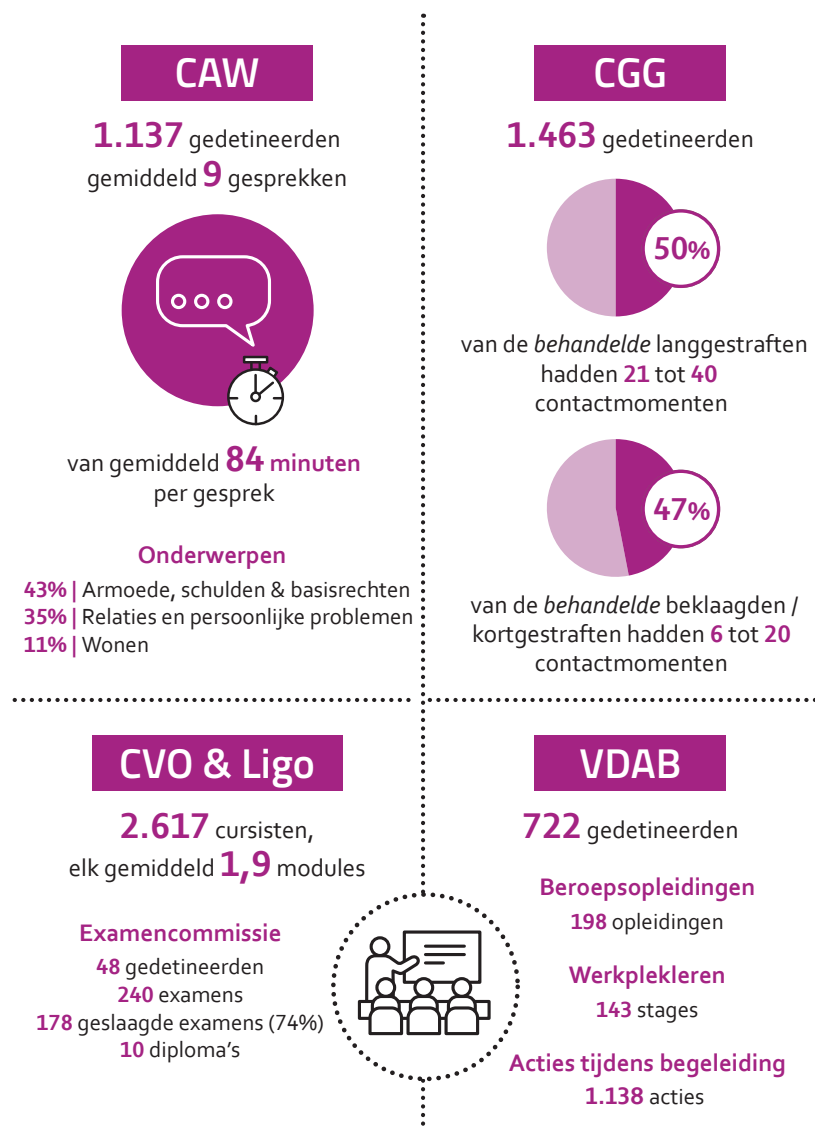
Het Rekenhof heeft deelnamecijfers opgevraagd bij de hulp- en dienstverleningsorganisaties om de *output* per domein in kaart te brengen (zie onderstaande figuur).

¹²⁷ CAW gebruikte GOS als dossieropvolgsysteem, maar dat werd stopgezet op het moment dat de CAW-sector voor al zijn deelwerkingen Regas heeft ontwikkeld. CAW registreert sindsdien in Regas.

¹²⁸ Zie 6.3.5. voor meer uitleg over de leertrajectbegeleiding binnen het LIO-project.

¹²⁹ De coördinatie van het groepsaanbod inzake onderwijs gebeurt nog steeds door Vocvo, die registreren in ACSY.

Figuur 6 – Deelname aan het aanbod per organisatie op jaarbasis¹³⁰



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van cijfers aangeleverd door de partnerorganisaties

Het Rekenhof formuleert de volgende opmerkingen bij de outputcijfers:

- Het aantal gedetineerden dat werd *begeleid* door de CAW's verschilt sterk over de gevangenissen heen. In Antwerpen werden bv. maar 3 gedetineerden begeleid, in Beveren 203. Een verklaring is dat Antwerpen een groot arresthuis is, met een hoge turnover(ratio), waarbij de lokale keuze werd gemaakt om vooral in te zetten op onthaal. Beveren is dan weer een strafhuis met hoofdzakelijk langgestraften met een zware problematiek.
- Bij de CGG's gaat het eigenlijk om 1.463 *zorgperiodes*. Een zorgperiode omvat alle zorgactiviteiten voor één cliënt van aanmelding tot afsluiting. In 2009 startten de CGG's met 593 zorgperiodes van gedetineerden in het kader van het strategisch plan. Dat aantal liep op tot 1.193 zorgperiodes in 2013 en 1.356 zorgperiodes in 2015¹³¹.

¹³⁰ De cijfers van de CAW's hebben betrekking op respectievelijk 2019 en 2018; CGG op 2016; van de CVO's en Ligo's op schooljaar 2017-2018; van de Examencommissie op 2018; van de VDAB op 2018.

¹³¹ Kaesemans, G. (2014). *Forensische zorg door de Centra Geestelijke Gezondheidszorg. Leidraad doorheen de multidisciplinaire ambulante hulpverlening aan personen met een justitieel statuut*. Brussel: Zorgnet Vlaanderen (p. 11 en 16).

- De CGG's bereikten 1.463 gedetineerden, wat overeenkomt met 11,7% van de totale gevangenispopulatie¹³². Die verhouding ligt in lijn met ander onderzoek waaruit blijkt dat één op tien gedetineerden (10,8%) het huidige GGZ-aanbod in detentie frequent gebruikt¹³³. De CGG's situeren het aandeel gedetineerden met ernstige psychische klachten echter tussen 37,3% en 60,6%¹³⁴.
- Van de 1.463 gedetineerden die in begeleiding waren bij een CGG, waren er 413 toe te wijzen aan de gevangenis van Antwerpen (28,2%). Het feit dat Antwerpen een groot arresthuis is met de grootste turnover van alle beschouwde gevangenissen, is daar in hoofdzaak de verklaring voor. Het aantal gedetineerden behandeld in Brugge bedroeg daarentegen maar 51, terwijl Brugge de grootste Vlaamse gevangenis is. Dat is het gevolg van een lokaal gemaakte keuze, waarbij wellicht ook de aanwezigheid van de federale zorgteams (die ook voorzien in psychische begeleiding van gedetineerden) een belangrijke rol speelt (zie 4.2.3.).
- In het *Activiteitenverslag Onderwijscoördinatie 2018* van Vocvo wordt het bereik van de opleidingen ingeschat door het aantal cursisten per gevangenis te vergelijken met de gemiddelde dagpopulatie per gevangenis. Als de 2.617 cursisten¹³⁵ worden afgezet tegen de gemiddelde gevangenispopulatie in 2017, blijkt dat de helft (49,4%) van de gedetineerden onderwijs heeft gevolgd. De gemiddelde populatie houdt echter geen rekening met de doorstroom en is dus in grote gevangenissen met veel turnover, zoals de gevangenis van Antwerpen, Sint-Gillis en Mechelen, een grote onderschatting van het aantal gedetineerden dat op jaarbasis in de gevangenis verblijft. Het daadwerkelijke bereik van de opleidingen ligt dus een stuk lager. Als de 2.617 cursisten bijvoorbeeld worden afgezet tegen het aantal opsluitingen in 2017, daalt het bereik naar 23%. Een exact cijfer van bereik meegeven, is echter moeilijk.
- Het Rekenhof heeft geen zicht op het aantal individuele leertrajectbegeleidingen door de onderwijscoördinatoren van Vocvo wegens ontbrekend cijfermateriaal. Leerwinkel West-Vlaanderen deed 203 individuele begeleidingen en beantwoordde 150 informatievragen tussen november 2017 en december 2019 in de gevangenissen van Brugge, Ieper en Ruiselede (zie ook 6.3.5.). Ter vergelijking: er waren 1.569 opsluitingen in 2018 in deze drie gevangenissen samen.
- Gedetineerden kunnen (onder bepaalde voorwaarden) tijdens de detentiebegeleiding door de VDAB deelnemen aan beroepsopleidingen en werkplekleren, die doorgaans buiten de gevangismuren plaatsvinden. Daarnaast kan de detentieconsulent hen ook begeleiden bij andere acties, zoals infosessies, project Leren en Werken, een sollicitatie-opdracht of *jobmatching*.

De inschatting van het exacte bereik van de hulp- en dienstverlening, nodig om vast te stellen hoe performant die is, wordt gecompliceerd door de moeilijkheid om het potentiële doelpubliek te bepalen. Een voorbeeld maakt dat duidelijker: als de VDAB 772 gedetineerden intensief heeft begeleid in 2018, dan is het moeilijk in te schatten of dat veel of weinig is. Verschillende opties om dat cijfer tegen af te zetten, dienen zich immers aan, zoals het aantal opsluitingen, het aantal vrijlatingen, de gemiddelde dagbevolking van dat jaar, of het aantal gedetineerden met een geldige verblijfsvergunning dat zich in 2018 minstens 14 maanden vóór zijn vermoedelijke vrijlating bevindt en ook vrijwillig wil worden geholpen door de VDAB nadat het over die mogelijkheid voldoende is geïnformeerd. De laatste optie lijkt de meest correcte, maar uiteraard ook het moeilijkst vast te

¹³² De berekeningen zijn gebaseerd op het aantal opsluitingen in 2016, m.n. 12.538. De totale gemiddelde dagpopulatie bedroeg echter 5.254 in 2016. Als die noemer wordt gebruikt, ontvingen 27,8% gedetineerden psychische begeleiding door een CGG.

¹³³ Favril, L.; Vander Laenen, F. & Audenaert, K. (2017). *Psychiatrische morbiditeit bij gedetineerden in Vlaanderen*. Panopticon, 38 (4), p. 231-245.

¹³⁴ 60,6% wordt bekomen als de drempel voor ernstige psychische klachten bij de algemene bevolking wordt toegepast op de gedetineerdenpopulatie; 37,3% wordt bekomen bij de gangbare en hogere drempel voor detentiecontexten.

¹³⁵ De gevangenis van Brugge zit niet vervat in deze cijfers: er zijn geen opleidingen doorgegaan tijdens het schooljaar 2017-2018 door personeelstekorten bij de penitentiaire bewakingsassistenten. De gevangenis van Brugge werd daarom ook niet meegeteld om het bereik van de opleidingen te berekenen.

stellen. Daaruit blijkt ook dat de meest optimale optie voor elke partnerorganisatie zal verschillen en elk jaar opnieuw zou moeten worden vastgesteld. De voornoemde percentages worden dan ook het best met deze bedenkingen samen geïnterpreteerd, maar ook met de problematiek van wachtlijsten (zie 4.2.1.) en optimale personeelsinzet (zie 4.2.3.).

5.3.3 Evaluatie van de deelname

Een evaluatie van de deelnamecijfers is nodig om een zicht te krijgen op hoeveel en welke (categorieën van) gedetineerden al dan niet deelnemen, of er grote verschillen zijn tussen gevangenis- en waaraan die verschillen te wijten zijn. Dat alles is uiteraard van belang om te weten of het aanbod de gedetineerden bereikt, maar ook omdat aanbieders soms wegvallen vanwege net te weinig deelnemers. Een lage of dalende participatiegraad kan tal van oorzaken hebben: gebrekkige bekendmaking, aanbod georganiseerd op slechte tijdstippen (bijvoorbeeld tijdens bezoek of wandeling) of onvoldoende op maat van de behoeften van de gedetineerden, gebrekkige motivatie bij gedetineerden, tekort aan hulp- en dienstverleners, etc. Omgekeerd maakt zo'n evaluatie het ook mogelijk na te gaan welk aanbod veel wordt gebruikt om zo dat aanbod te continueren of zelfs uit te breiden. Het Rekenhof ging daarom na in hoeverre de deelnamecijfers lokaal en centraal worden geëvalueerd en gebruikt voor bijsturing.

Lokaal

Het coördinatieteam staat in voor de opvolging van de participatie aan het groepsaanbod¹³⁶. Het komt in hoofdzaak toe aan de netwerkpartner, die de opleiding of groepsactiviteit organiseert, om participatie, desinteresse, uitval, etc. te evalueren en om eventuele zaken aan het coördinatieteam te signaleren met het oog op bespreking. Het Rekenhof heeft in de notulen vastgesteld dat de coördinatieteams nu en dan de participatie aan activiteiten bespreken, maar dan eerder in het kader van een korte bespreking van de activiteit zelf. Er is dus niet echt sprake van een periodieke, overkoepelende evaluatie van bereik en deelname gebaseerd op cijfers komende uit de diverse registratiesystemen.

De onderwijscoördinatoren registreren de deelname aan opleidingen op individueel niveau van de cursist om ingeschreven gedetineerden op te roepen, na te gaan of de ingeschreven gedetineerden hebben deelgenomen, etc. om op die manier het lokaal aanbod enigszins te kunnen evalueren en bij te sturen. Uit de bevraging blijkt evenwel dat ze hiervoor verschillende registratiesystemen, dus naast ACSY, hanteren: het systeem van Vocvo, een systeem van de gevangenis, Excel-documenten, etc. Ondertussen wordt er met ACSY gewerkt in alle gevangenissen en wordt geen gebruik meer gemaakt van gevangenseigen systemen of Excel-documenten.

Centraal

Zoals al aangegeven, registreren de netwerkpartners de individuele begeleidingen en deelnames in eigen systemen. De partnerorganisaties informeren de coördinatieteams, de coördinerende entiteiten (de afdeling Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden) en de Gemengde Commissie, maar alleen op ad-hocbasis, bijvoorbeeld via jaarverslagen¹³⁷. Ook ACSY is een in hoofdzaak praktische toepassing. Op het niveau van de coördinerende administratie en de Gemengde

¹³⁶ Artikel 8, 8° van het besluit van 13 december 2013.

¹³⁷ De netwerkpartners bezorgen wel informatie aan hun voogdij-agentschap of -departement, maar het is niet bekend in hoeverre de voogdij-agentschappen van de netwerkpartners of de netwerkpartners zelf de participatiedata systematisch analyseren en evalueren.

Commissie worden dan ook geen cijfers over deelname, continuïteit of uitval (systematisch) verzameld en geëvalueerd met wetenschappelijk onderbouwde benchmarks.

Wetenschappelijk onderzoek¹³⁸ en opgedane ervaringen hebben volgens de coördinerende administratie uitgewezen dat centrale verzameling en evaluatie van deelname- en andere cijfers niet zinvol is. De belangrijkste redenen daarvoor zijn de specificiteit van de lokale context en de niet-uniforme registratiepraktijken op verschillende niveaus: gevangenissen, partnerorganisaties en individuele hulp- en dienstverleners. Het Rekenhof kan, na een eigen poging tot evaluatie van de deelnamecijfers, de moeilijkheid daarvan alleen maar onderkennen. De Vlaamse overheid heeft echter de mogelijkheid om enkele kernindicatoren vast te leggen en op te vragen bij de partnerorganisaties om de evolutie van de deelname enigszins te kunnen opvolgen.

5.4 Impact van de coronacrisis

De uitbraak van het coronavirus in België en de bijbehorende gezondheidsmaatregelen hebben een aanzienlijke impact gehad op de organisatie van de hulp- en dienstverlening in de gevangenissen. Door de *lockdown* op 18 maart 2020 werd het aanbod aanvankelijk volledig stilgelegd, maar de hulp- en dienstverleners hebben snel creatieve manieren gezocht om de gedetineerden toch enige vorm van hulp- en dienstverlening aan te bieden.

5.4.1 Individueel aanbod tijdens de coronacrisis

Voor de individuele begeleiding van gedetineerden werd in de mate van het mogelijke overgeschakeld op briefwisseling en telefonische hulpverlening via gratis 0800-nummers. Dat was maar mogelijk nadat DG EPI recent in telefoons op cel heeft voorzien in de meeste gevangenissen. In een aantal gevangenissen deden veel gedetineerden beroep op het gratis telefonisch aanbod, in andere gevangenissen lag het gebruik lager. De mate waarin het telefoongesprek met enige privacy-garanderende omstandigheden kon plaatsvinden, speelt daarin zeker mee¹³⁹ evenals de taalbarrière voor anderstaligen en de algemene bekendheid van het 0800-nummer.

Voor videobellen was vaak niet de juiste infrastructuur of apparatuur voorhanden. In alle gevangenissen konden gedetineerden via *Webex-Videoconferentie* videobellen met hun familie. Het videobellen door hulp- en dienstverlenende organisaties was eerder beperkt en werd vooral gebruikt in het kader van de reclassering. In sommige gevallen verliepen mondelinge examens en gesprekken met een lesgever via videobellen.

De gesprekken op afstand hielden uiteraard een ander type begeleiding in en vroegen de nodige flexibiliteit van de hulpverleners en de gedetineerden. Bovendien werden uitgaansvergunningen beperkt. In de vrije samenleving werd thuiswerk verplicht, gingen opleidingen maximaal digitaal door en plaatsten werkgevers vacatures *on hold*. Dat waren allemaal drempels waarmee bv. detentieconsulenten en leerloopbaanbegeleiders werden geconfronteerd en die een impact hadden op hun trajecten met gedetineerden.

¹³⁸ *Effectiviteit van de hulp- en dienstverlening* (2014) en onderzoek naar de *Noden en behoeften van gedetineerden* (2018).

¹³⁹ In de gevangenis van Antwerpen was het 0800-nummer bijvoorbeeld geen groot succes omdat gedetineerden niet alleen op een cel zitten en ze dus weinig tot geen privacy hebben om vertrouwelijke gesprekken te voeren.

Vanaf juni 2020 konden opnieuw face-to-face gesprekken voor de individuele begeleidingen plaatsvinden met naleving van de geldende coronaregels. De CAW's hebben een gemengde hulpverlening behouden, waarbij telefonische begeleiding wordt aangeboden naast begeleiding in persoon. Dat is ook een positieve evolutie in het kader van stakingen (zie 6.3.3).

5.4.2 Groepsaanbod tijdens de coronacrisis

Het onderwijsaanbod werd midden maart 2020 volledig stilgelegd. Al snel werd overgeschakeld op papieren onderwijsbundels op cel om via afstandsonderwijs reeds opgestarte modules af te werken. In juni 2020 konden ook de examens voor de Examencommissie (digitaal) doorgaan in de gevangenissen van Leuven-Centraal, Brugge en Beveren. In juli en augustus 2020 werd in overleg met de onderwijspartners een planning opgemaakt voor het schooljaar 2020-2021 en werden de leslokalen aangepast, o.a. door de plaatsing van plexiglas. De opstart van het nieuwe schooljaar in september en oktober 2020 verliep echter zeer moeizaam door stakingen en quarantaines van het personeel van DG EPI en quarantaines van het personeel van de Vlaamse Gemeenschap. Op 30 oktober 2020 werd het groepsaanbod door de tweede besmettingsgolf opnieuw stilgelegd, waardoor heel wat gevangenissen weer moesten overschakelen op afstandsonderwijs. Als extra ondersteuning waren individuele gesprekken met lesgevers mogelijk en vanaf eind december 2020 was het mogelijk om examens af te nemen in groepjes van vier gedetineerden. In september 2021 werd het onderwijsaanbod op normale wijze opgestart.

Het volledige CGG-groepsaanbod werd bij het begin van de coronacrisis afgelast en de rest van het jaar 2020 niet meer heropgestart. Waar mogelijk werd geprobeerd dat aanbod tijdens die periode om te zetten naar individueel aanbod. In 2021 was er wel opnieuw de mogelijkheid om groepstherapie te voorzien.

5.4.3 Deelname tijdens de coronacrisis

Om de impact van de coronacrisis op de deelname aan de hulp- en dienstverlening in de gevangenissen enigszins te kunnen inschatten, heeft het Rekenhof in beperkte mate de deelnamecijfers van 2020 verzameld¹⁴⁰:

- Tijdens het schooljaar 2019-2020 schreven 2.259 cursisten zich in voor een opleidingsmodule van CVO of Ligo in een gevangenis. Dat zijn 358 cursisten minder dan de 2.617 ingeschreven cursisten tijdens het schooljaar 2017-2018 (zie Figuur 6). De daling in cursisten situeert zich in de tweede helft van het schooljaar.
- In 2020 namen 46 gedetineerden deel aan minstens één examen van de Examencommissie. Dat aantal komt overeen met de 48 gedetineerden die deelnamen in 2018, dankzij de digitale examens die toch konden doorgaan in enkele gevangenissen. Het Rekenhof stelde wel vast dat het slaagpercentage voor examens gedaald is van 74% in 2018 naar 42% in 2020. Dat kan een gevolg zijn van minder of andere begeleiding in aanloop naar de examens van de Examencommissie, maar dat heeft het Rekenhof niet verder onderzocht.
- Er werden 866 VDAB-begeleidingen opgestart in 2020, wat – ondanks de coronacrisis – een stijgende deelname betekent ten opzichte van de 772 opgestarte begeleidingen in 2018. In 2020 werden 135 beroepsgerichte opleidingen (versus 198 in 2018) en 155 werkplekleeracties (versus 143 in 2018) opgestart bij de VDAB. Het aantal werkplekleeracties is in het eerste coronajaar dus stabiel gebleven, terwijl het aantal beroepsopleidingen daalde.

¹⁴⁰ De cijfers zijn afkomstig van het Vocvo Activiteitenverslag - Onderwijscoördinatie gevangenissen 2020 en van de antwoorden van minister Weyts en minister Crevits op parlementaire vragen. De CGG's hebben de sectorgegevens voor het werkjaar 2020 nog niet ontvangen van het Agentschap Zorg en Gezondheid.

- In 2020 slaagden de CAW's erin om 5.520 gedetineerden te onthalen en 932 begeleidingsmodules in te zetten. Ten opzicht van de cijfers van 2018 (onthalen) en 2019 (begeleidingen) blijkt dus dat de CAW's hun onthaalfunctie tijdens het eerste coronajaar (kwantitatief) zeker hebben kunnen handhaven, maar dat er toch enigszins minder (-18%) begeleidingsmodules konden ingezet worden.
- De CGG's konden in 2020 1.363 zorgperiodes t.a.v. gedetineerden laten doorgaan. Dit is een daling (18,8%) van het aantal zorgperiodes in 2019 (1.679) en dit ondanks de sterke inzet op vervangend aanbod door de CGG via bijvoorbeeld telefonische sessies. De impact is vergelijkbaar met die op het aantal begeleidingen door de CAW's.

5.5 Deelconclusie

Gedetineerden moeten in de eerste plaats op de hoogte zijn van het Vlaamse hulp- en dienstverleningsaanbod, opdat ze er überhaupt aan zouden deelnemen. De lokale teams investeren veel tijd en moeite in de bekendmaking van het aanbod en hanteren daarbij een maximalisatiestrategie: ze maken het aanbod via veel verschillende kanalen bekend. De strategie mist echter uniformiteit en onderbouwing, waardoor de communicatiemix mogelijk niet altijd effectief is. Er zijn immers nog altijd (groepen van) gedetineerden die onvoldoende op de hoogte zijn van het bestaande aanbod. Voornamelijk taal- en mentale barrières bemoeilijken een effectieve bekendmaking van het aanbod, waardoor de hulp- en dienstverleningsteams sterker moeten inzetten op eenvoudige, laagdrempelige en uniforme communicatie.

Naast louter bekendmaken, is het persoonlijk aanspreken van gedetineerden voor de meeste hulp- en dienstverleners nog altijd de beste manier om hen warm te maken om aan het aanbod deel te nemen. Sommige hulp- en dienstverleners staan echter weigerachtig tegenover te veel stimuleren van gedetineerden: enerzijds omdat ze de wachtlijsten niet nog langer willen maken, anderzijds omdat stimuleren zou ingaan tegen het principe van vrijwilligheid en intrinsieke motivatie van de gedetineerde. Ondersteuning door federale actoren, met name door de penitentiaire bewakingsassistenten die dagelijks contact hebben met de gedetineerden, bij de bekendmaking en aanmoediging tot deelname is belangrijk. Het draagvlak bij het bewakend personeel daarvoor is mogelijk niet altijd en overal aanwezig.

Het oorspronkelijke registratiesysteem GOS is in de gevangenissen nooit algemeen gebruikt voor de registratie van het groepsaanbod omdat het te complex, te administratief belastend en niet gebruiksvriendelijk was. Daarnaast registreert elke partnerorganisatie de individuele begeleidingen in een eigen systeem: CAW's in Regas, CGG's in EPD, CVO en Ligo in DAVINCI, en detentieconsulenten in *Mijn Loopbaan* van de VDAB. De lokale teams hebben vanuit hun dagelijkse werking wel zicht op deelname (van deelpopulaties) aan het aanbod, maar de Vlaamse overheid evalueert niet systematisch het bereik van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden of de evolutie van de deelnamecijfers. Dat is trouwens niet mogelijk omdat de cijfers te verspreid zitten over verschillende databanken, niet uniform worden geregistreerd en de Vlaamse overheid geen systeem heeft uitgewerkt om nuttige kernindicatoren te selecteren op het niveau van de Gemengde Commissie, zodat die de participatie toch enigszins overkoepelend kan opvolgen. Dat maakt een beleidsmatige aansturing moeilijk. De komst van ACSY, dat wel in elke gevangenis wordt gebruikt, zal dat gebrek nauwelijks oplossen, aangezien het nieuwe registratiesysteem voornamelijk ontworpen is voor de praktische organisatie van het groepsaanbod. Het heeft daarom slechts beperkte functionaliteiten en bevat geen registratie van individuele begeleidingen.

Hoofdstuk 6

Continuïteit van de hulp- en dienstverleningstrajecten

Tal van behandelingen, begeleidingen en opleidingen bestaan uit meer dan één gesprek, meer dan één les, meer dan één bijeenkomst. In veel gevallen kaderen ze binnen een ruimer therapeutisch, begeleidings- of leertraject. De trajecten zijn vaak planmatig en hanteren doelstellingen: een succesvol voltooide opleiding kan leiden tot een diploma, een geslaagde schuldbemiddeling kan de gedetineerde bij vrijlating voldoende financiële ademruimte geven, of in geval van arbeidsbemiddeling meteen een job. Hoewel elke les, elk gesprek, elke activiteit op zich zinvol kan zijn, verhoogt de voortijdige afbreking van een traject de kans dat vooropgestelde doelen niet worden bereikt. Dat gebrek aan effectiviteit, zeker in een context van personeelstekort en wachtlijsten, is ook een vorm van efficiëntieverlies en werkt demotiverend voor zowel de betrokken gedetineerde als de forensische werkers. Er zijn dus redenen genoeg om de continuïteit van de trajecten zoveel mogelijk te garanderen.

De continuïteit van de hulp- en dienstverlening kan zowel door de gedetineerde zelf als door externe factoren worden verstoord. Soms zal de gedetineerde zelf het traject stopzetten. Gelet op het vrijwillige karakter van de hulp- en dienstverlening is dwang niet alleen uitgesloten, maar ook zinloos. Daarnaast bestaan tal van externe factoren die ertoe leiden dat lopende hulp- of dienstverlening onderbroken of zelfs nooit weer wordt opgestart.

6.1 Uitvalcijfers en redenen van voortijdige stopzetting

Om uitval tegen te kunnen gaan, is het uiteraard nodig te weten hoeveel en welke trajecten voortijdig stoppen en waarom. Een systematische registratie en dieper peilen naar de reden van de stopzetting kunnen daarbij helpen.

6.1.1 Uitvalcijfers

In de respectievelijke registratiesystemen van de CAW's en CGG's kunnen de hulpverleners uitval en de reden ervan bijhouden. De overgrote meerderheid van de trajectbegeleiders (82%) en de CGG-consulenten (91%) registreert de stopzetting van een hulpverleningstraject, alsook de (algemene) reden daarvoor. Ook de continuïteit van de deelnames aan opleidingen wordt geregistreerd, al ontbreken daar wel de redenen voor uitval. Slechts enkele detentieconsulenten (31%) geven aan uitval te registreren. De reden zou opnieuw zijn dat het in *Mijn Loopbaan* niet mogelijk is enige verwijzing op te nemen naar het statuut van de werkzoekende, in dit geval een gedetineerde. In het nieuwe ACSY kunnen de aan- en afwezigheden bij groepsaanbod worden bijgehouden, maar niet de reden van afhaken.

Het Rekenhof heeft de (mogelijke redenen van) stopzetting van trajecten meer in detail geanalyseerd per partnerorganisatie, zoals geregistreerd in hun respectievelijke systemen.

Tabel 7 – Beëindiging traject per organisatie

CAW Jaar: 2018 Eenheid: begeleidingsmodule	• Afgerond: hulpverlener en cliënt zijn in samenspraak akkoord over de manier waarop de hulpverlening wordt beëindigd (afgerond, afgerond met interne verwijzing, afgerond met externe verwijzing): 42,1% • Afgebroken: op uitdrukkelijke vraag van de cliënt: 7,3% • Afgebroken door onbeschikbaarheid cliënt: na 3 maanden (in onthaal) of 6 maanden (in begeleiding) zonder cliëntcontact en geen gemaakte afspraken: 50,6%
CGG Jaar: 2017 Eenheid: beëindigde zorgperiodes (#1.945) ¹⁴¹	• Beëindiging in wederzijds overleg: 33,9% • Vroegtijdig afbreken, al dan niet met kennisgeving: 22,7% • Andere afsluiting: 43,2% ○ Eenzijdige beëindiging door de hulpverlener: 6,5% ○ Terugverwijzing naar de verwijzer: 6,3% ○ Beëindigd en externe doorverwijzing: 6,1% ○ Andere soort afsluiting: 22,8%¹⁴²
CVO's & Ligo's Schooljaar 2017-2018 Eenheid: opleidingsmodule	4.854 inschrijvingen voor een opleidingsmodule, waarvan: • 4.100 leidden tot een effectieve deelname aan de opleiding (85%) • 2.693 leidden tot een deelname aan het examen (56%) • 2.201 resulteerden in een geslaagd examen (45%)
VDAB	Er is geen specifieke registratie van stopzettingen van een detentiebegeleiding en mogelijke redenen daarvoor. Het traject van gedetineerden volgt de algemene afsluitingsregels van VDAB-begeleidingstrajecten.

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van cijfers aangeleverd door de partnerorganisaties

Uit de analyse blijkt dat de CAW's en CGG's vrij goed de uitval registreren, alsook de reden van stopzetting. Toch zijn hier enkele kanttekeningen bij te maken:

- de formulering van de reden is soms ruim en heeft eerder betrekking op hoe of wie de samenwerking heeft stopgezet, dan de inhoudelijke, onderliggende reden;
- trajecten die in onderling akkoord of overleg worden beëindigd, zijn niet noodzakelijk trajecten die succesvol zijn of waarvan de doelen zijn bereikt. Daarvoor zijn geen cijfers voorhanden. Op zich is dat niet verwonderlijk, want het zou een grondige gevalstudie per traject vergen.

Wat de uitvalcijfers betreft, valt globaal het vrij hoge aandeel trajecten op dat vroegtijdig werd stopgezet: meer dan de helft van de trajecten bij CAW (58%) en CGG (60%) worden vroegtijdig afgebroken, hetzij eenzijdig door de gedetineerde of de hulpverlener, hetzij door onbeschikbaarheid van de gedetineerde. Bij de cijfers van de CVO's en Ligo's valt op dat de meeste ingeschreven gedetineerden de opleiding wel aanvaarden, maar dat slechts iets meer dan de helft uiteindelijk deelneemt aan het examen op het einde van de opleidingsmodule. De exacte reden hiervoor wordt niet geregistreerd.

¹⁴¹ Dat zijn de redenen van afsluiting van de forensische werking van de CGG's. Die werking is ruimer dan de intrapenitentiaire werking, maar afzonderlijke cijfers waren niet beschikbaar. Niettemin lijken de intrapenitentaire trajecten de grote meerderheid uit te maken van de forensische dossiers: 1.945 zorgperiodes afgesloten in 2017, terwijl er voor 2016 1.463 zorgperiodes aan gedetineerden waren geregistreerd.

¹⁴² De laatste subreden ligt een stuk hoger dan bij de andere deelwerkingen van de CGG's door het hoge aantal transfers tijdens de detentie, alsook door de beëindiging van de detentie zonder dat het begeleidingstraject ten einde was.

6.1.2 Dieper peilen

De registratiesystemen bieden weinig mogelijkheden om te registreren waarom precies een gedetineerde zelf een traject beëindigt of geen contact meer onderhoudt. De hulp- en dienstverleners kunnen uiteraard bij de gedetineerde nagaan wat de exacte reden van de stopzetting is. Dat is enerzijds noodzakelijk om de gedetineerde mogelijk te stimuleren om het traject weer voort te zetten (cf. infra) en anderzijds om meer algemeen te evalueren wat de belangrijkste redenen zijn van stopgezette trajecten.

De overgrote meerderheid van de hulp- en dienstverleners (89%) geeft in de bevraging van het Rekenhof aan dat ze systematisch of tenminste sporadisch nagaan wat de redenen zijn als een gedetineerde voortijdig afhaakt tijdens een traject. Dat doen ze door de gedetineerde in kwestie persoonlijk aan te spreken en in mindere mate ook door dat na te vragen bij het CAW, de PSD of het bewakend personeel. De volgende redenen van afhaken worden het vaakst vastgesteld:

- de gedetineerde voelt zich machteloos, is teleurgesteld en heeft weinig of geen toekomstperspectief (onder andere door onzekere uitgangsmogelijkheden);
- geen intrinsieke motivatie of echte hulpvraag meer, enkel instrumenteel gebruik van de hulpverlening;
- voorkeur voor werken in de gevangenis of andere activiteiten die gelijktijdig plaatsvinden (bijvoorbeeld bezoek of wandeling);
- de begeleiding, bemiddeling of opleiding voldoet niet aan de verwachtingen van de gedetineerde;
- de gevangeniscontext (onveilige omgeving, vijandige groepsfeer, privacy, etc.).

6.2 Stimulatie tot voortzetting van het hulp- of dienstverleningstraject

6.2.1 Aanpak

Gedetineerden stimuleren om een aangevat hulptraject of opleiding af te maken, vertoont natuurlijk gelijkenissen met gedetineerden stimuleren om er in de eerste plaats een beroep op te doen, met dat verschil dat deelname ook kan worden bereikt door het aanbod doeltreffend bekend te maken. Hulpverleners ondersteunen gedetineerden om trajecten te blijven volhouden, opnieuw in de eerste plaats door hen persoonlijk aan te spreken. Zelfs als de gedetineerde al afgehaakt heeft, kan een hulpverlener tijdens een persoonlijk gesprek proberen hem te motiveren om alsnog voort te doen. Volgens de hulp- en dienstverleners is een dergelijke persoonlijke aanpak tijdsintensief. Bovendien kunnen de hulp- en dienstverleners maar in bepaalde gevallen invloed proberen uit te oefenen: bij gevoelens van machteloosheid of weinig toekomstperspectief, wanneer gedetineerden onterecht van oordeel zijn dat ze geen hulp meer nodig hebben, etc.

Enkele hulp- en dienstverleningsteams hebben geprobeerd om concrete instrumenten, zoals een leidraad, te ontwikkelen om stopzetting te voorkomen, en hebben ook in de actieplannen daaraan doelstellingen en acties gewijd (Beveren¹⁴³, Dendermonde¹⁴⁴ en Mechelen¹⁴⁵). De opties om een beleid te ontwikkelen, bleken uiteindelijk beperkt: vaak komt het gewoon neer op persoonlijk aanmoedigen van een gedetineerde. Een methode van lof en straf om gedetineerden te motiveren

¹⁴³ Actieplan 2016-2018, SD2: *Tegen 2017 werken we aan de attitude van gedetineerden, waarbij de focus ligt op het nemen van verantwoordelijkheid om zo de participatietrouw te verbeteren van gedetineerden die zich inschrijven voor hulp- en dienstverleningsactiviteiten.*

¹⁴⁴ Actieplan 2016-2018, actie 2.2: *Gedetineerden die afhaken tijdens een lopend aanbod worden persoonlijk aangesproken door een CORT-medewerker.*

¹⁴⁵ Actieplan 2016-2018, actie 3.2: *Er wordt actief opgevolgd waarom mensen niet meer deelnemen bij drop-out.*

hun traject af te werken, zou haaks staan op de vereiste van intrinsieke motivatie en op het vrijwillige recht op (en afstand van) hulp- en dienstverlening. Het vooruitzicht op een diploma of kleine attenties tijdens de lessen, zijn wel externe stimuli die voornamelijk binnen een onderwijscontext worden gehanteerd.

Gedetineerden haken onder andere af als het aanbod niet voldoet aan hun verwachtingen. In dat geval heeft stimuleren om voort te doen, weinig zin en moet eerder de afstemming tussen vraag (behoefte detectie) en aanbod (aanbod op maat) worden geoptimaliseerd (zie [hoofdstuk 3](#) en [hoofdstuk 4](#)). Dat kan bijvoorbeeld door intakegesprekken of door de gedetineerden uitgebreid te informeren over de inhoud van het aanbod. Verder is het ook belangrijk dat de gesprekken, opleidingen en activiteiten goed worden ingepland om overlapping met andere tijdsbesteding, zoals bezoek en wandelingen, te vermijden. Als te veel gedetineerden afhaken, kan de continuïteit van het aanbod in de toekomst worden gehypothekeerd. De aanbieders kunnen immers zelf gedemotiveerd worden en hun aanbod stopzetten.

Een obstakel dat zich situeert op het snijpunt van gebrekkige motivatie en ontbrekend aanbod is middelenafhankelijkheid. Voor gedetineerden die verslaafd zijn aan alcohol of drugs, is het moeilijker om trajecten vol te houden. Zolang de belangrijke randvoorwaarde, *clean* zijn of minstens de middelenafhankelijkheid onder controle hebben, niet is vervuld, heeft motiveren vaak weinig zin. Net ook daarom is een overkoepelend drugsbeleid met een structureel aanbod aan verslavingszorg in de gevangenis essentieel (zie [4.1.5.1](#)).

6.2.2 Ondersteuning door federale actoren

Het Rekenhof vond slechts enkele indicaties dat het bewakend personeel gedetineerden stimuleert om hun hulpverleningstraject in de gevangenis voort te zetten. Dat betekent niet dat het in de praktijk niet zou gebeuren. De enige concrete actie die Justitie tijdens dit onderzoek heeft genomen, is de aanduiding van sleutelfiguren binnen het penitentiair personeel (zie ook [5.1.3](#)) die een specifieke, ondersteunende rol opnemen (bijvoorbeeld een vormingsbeambte) en de inzet van een vast kader van PBA's in de Open Leercentra¹⁴⁶. De inzet van dergelijke verbindingspersonen staat echter onder toenemende druk door de rationalisering van het gevangeniswezen (bijvoorbeeld in Hasselt en Leuven-Centraal), maar wordt door het werkveld wel als waardevol beschouwd. PBA's en de PSD zijn voor een aantal hulp- en dienstverleners ook een kanaal om de reden voor stopzetting te weten te komen. De PSD-medewerkers porren vanuit hun opdracht gedetineerden ook aan om hun hulp- en dienstverleningstrajecten, opgenomen in een reclaseringscontext, vol te houden.

6.3 Externe knelpunten op het vlak van continuïteit

De uitvalcijfers wijzen op een groot aandeel voortijdig stopgezette trajecten vanwege de onbeschikbaarheid van de gedetineerde. Gedetineerden die intrinsiek gemotiveerd zijn om hun traject te vervolmaken, slagen daar niet altijd in door externe oorzaken. De scheiding tussen een gebrek aan motivatie of externe oorzaken is in de praktijk uiteraard niet zo zwart-wit. Vaak bestaan ze gelijktijdig en grijpen ze op elkaar in: een gedetineerde kan wel gemotiveerd zijn om zijn opleiding af te maken, maar geldnood kan hem ertoe aan zetten om toch maar te werken. Of na een

¹⁴⁶ Ten tijde van de opmaak van het strategisch plan 2015-2020 boden slechts 12,9 VTE van het justitiepersoneel ondersteuning bij de Vlaamse hulp- en dienstverlening.

overplaatsing te veel kan de gedetineerde niet meer gemotiveerd zijn om opnieuw bij een CGG-medewerker zijn verhaal van voren af aan te vertellen.

6.3.1 Transfers

Een overplaatsing naar een andere gevangenis beëindigt de behandeling, begeleiding of opleiding in de gevangenis van waaruit de gedetineerde vertrekt. De voornaamste redenen voor een transfer zijn: toewijzing aan een gevangenis op basis van een classificatie na een veroordeling, overbevolking van de gevangenis, een tuchtsanctie, op vraag van de gedetineerde zelf (om bijvoorbeeld dichter bij familie te zijn), of in het kader van een therapeutische of educatieve transfer (zie 4.3.2.).

De beslissing binnen DG EPI om een veroordeelde te transfereren, ligt bij de dienst Interne Rechtspositie van de Directie Detentiebeheer (op advies van de gevangenisdirectie) of bij de gevangenisdirecteur als geen bijkomend onderzoek van de Directie Detentiebeheer is vereist¹⁴⁷. Als de gevangenisdirectie niet akkoord gaat met een beslissing van de Directie Detentiebeheer, kan ze een gemotiveerd verzoek indienen om die beslissing te herzien. Daarna komt het opnieuw toe aan de Directie Detentiebeheer om een gemotiveerde beslissing te nemen.

Meer dan één vierde (27%) van de cliënten van het CAW heeft tijdens zijn verblijf in de gevangenis één of meer transfers gekend. Een transfer kan verschillende problemen op het vlak van hulp- en dienstverlening creëren:

- de hulpverleners in de nieuwe gevangenis stuiten op praktische problemen, zoals toegang tot het dossier van de gedetineerde;
- het ontmoedigt de langetermijnvisie van gedetineerden, waardoor ze minder snel geneigd zijn om deel te nemen aan de hulp- en dienstverlening¹⁴⁸;
- als er specifiek een begeleiding rond contactherstel met de familie lopende was, staat een transfer ver weg van de familie dat in de weg;
- een lopend traject stopt als bijvoorbeeld dezelfde opleiding niet wordt aangeboden in de nieuwe gevangenis.

Hulp- en dienstverleners informeren en laten adviseren

Door de overbevolking van gevangenissen of om veiligheidsredenen is een overplaatsing soms noodzakelijk. Het is altijd wenselijk dat de directie de hulp- en dienstverleners tijdig op de hoogte brengt van een nakende transfer, en dat om diverse redenen: een afrondingsgesprek met de gedetineerde houden, een examen vervroegd inplannen, de collega's van de ontvangende gevangenis op de hoogte brengen zodat een warme overdracht mogelijk is, alle administratieve formaliteiten in orde brengen, de vertrouwensband met de gedetineerde intact houden, etc.¹⁴⁹. Eventuele afspraken over informatiedoorstroming over nakende transfers gebeuren op gevangenisniveau tussen de directie en de beleidscoördinator of de hulpverleners. Op individueel niveau biedt het cliëntoverleg tussen de PSD en de betrokken hulp- en dienstverleners de mogelijkheid om daarover te communiceren. Aangezien cliëntoverleg niet vaak wordt georganiseerd, kunnen de

¹⁴⁷ Bij beklaagden is de onderzoeksrechter bevoegd om te beslissen over een transfer en niet DG EPI.

¹⁴⁸ Jaarverslag CAW.

¹⁴⁹ De interne werking en procedures voor een dossierovergang naar een ander team verlopen bij de hulp- en dienstverleningsorganisaties niet altijd gestroomlijnd: bij de start van een traject vraagt een trajectbegeleider van CAW bijvoorbeeld niet standaard aan de gedetineerde toestemming, opdat, ingeval van een transfer, het ontvangende team automatisch toegang zou hebben tot het dossier en zelf kan contact opnemen.

gevangenisdirectie of de PSD ook via gelijk welke andere weg een nakende transferbeslissing aan de betrokken hulpverleners meedelen.

Toch gebeurt het regelmatig dat een hulp- of dienstverlener bij het oproepen van een gedetineerde verneemt dat de gedetineerde is getransfereerd. Alle bevraagde hulpverleners en coördinatoren vinden de informatiedoorstroming over transfers ontoereikend: het vaakst worden ze niet ingelicht, en indien wel, is de informatie laattijdig of onvolledig. De nood om op voorhand op de hoogte te worden gebracht van een nakende transfer is bij het werkveld nochtans sterk aanwezig. Andere welkome informatie is de reden en de datum van vertrek, alsook de ontvangende gevangenis. Het Rekenhof stelde vast dat er geen algemeen geldende procedure bestaat voor de informatiedoorstroming over nakende transfers en dat hulp- en dienstverleners niet structureel of automatisch op de hoogte worden gebracht.

Heel weinig hulp- en dienstverleners en coördinatoren (11%) worden door Justitie geraadpleegd bij een mogelijke transfer. De grote meerderheid (77%) van hen die niet worden geraadpleegd, zou dat nochtans wenselijk vinden. Vooral detentieconsulenten, onderwijscoördinatoren en trajectbegeleiders gaven dat aan. Inspraak of advies kan de impact van een transfer op de hulp- en dienstverleningstrajecten aantonen, zodat Justitie een meer weloverwogen beslissing kan nemen. DG EPI gaf aan dat de Directie Detentiebeheer maximaal rekening houdt met lopende trajecten, voor zover die informatie voorhanden is¹⁵⁰.

De mogelijkheid tot advies is sterk afhankelijk van de informatiedoorstroming: wanneer hulp- en dienstverleners niet structureel op de hoogte worden gebracht, vervalt uiteraard hun mogelijkheid tot inspraak of advies. Het toont ook aan dat lopende hulp- en dienstverlening vaak geen element is dat DG EPI zelf (actief) nagaat in het kader van zijn beslissing.

Gedetineerden vrijwaren van transfers bij langlopende trajecten

Zeven van de veertien beleidscoördinatoren hebben in de bevraging van het Rekenhof aangegeven dat er in hun gevangenis regelingen met de directie zijn getroffen die een gedetineerde van een transfer vrijwaren als hij op dat moment in een langlopend hulp- en dienstverleningstraject zit¹⁵¹. In de praktijk gebeurt dat alleen voor gecertificeerde opleidingen waarvan een examen nakende is¹⁵². DG EPI heeft het Rekenhof meegedeeld dat voor een aantal specifieke projecten of opleidingen de Directie Detentiebeheer of de gevangenisdirectie de gedetineerde, behoudens veiligheidsredenen, niet zal transfereren. Het betreft vooral projecten rond een drug- of seksuele problematiek of langdurige beroepsopleidingen.

De andere helft van de beleidscoördinatoren, alsook de helft van de trajectbegeleiders (52%) en onderwijscoördinatoren (55%) gaven aan dat er in hun gevangenis daarrond geen afspraken bestaan. Opvallend is wel dat een derde (35%) van de trajectbegeleiders die op de vraag hebben geantwoord, aangaf niet te weten of er afspraken gemaakt zijn rond het vrijwaren van transfers bij langlopende trajecten. Dat is opmerkelijk, aangezien het maximaliseren van de samenhang en continuïteit van trajecten tot hun kernopdracht behoort. Alle CGG-hulpverleners en detentieconsulenten gaven

¹⁵⁰ Samenwerkingsakkoord (Art. 18): *In het transferbeleid van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen wordt, in de mate van het mogelijke, rekening gehouden met de continuïteit van hulp- en dienstverleningstrajecten van gedetineerden.*

¹⁵¹ Afspraken om gedetineerden te vrijwaren van transfers zijn volgens de hulp- en dienstverleners het meest wenselijk bij langlopende of intensieve trajecten. Het is dus minder relevant of noodzakelijk voor arresthuizen of gevangenissen met een hoge turnover.

¹⁵² Die regelingen worden daarom niet noodzakelijk nageleefd.

in de bevraging aan dat er geen afspraken zijn gemaakt rond transfers of dat ze er geen weet van hebben. Bij de detentieconsulenten blijkt de nood aan zo'n regelingen ook niet zo groot, tenzij de zoektocht naar werk in de laatste fase zit en er al concrete afspraken zijn met een werkgever.

Transferbeleid

Het transferbeleid van DG EPI is voor de hulp- en dienstverleners en de coördinerende functies niet erg transparant. Indicatief is dat DG EPI aan het Rekenhof geen cijfers over het totaal aantal uitgevoerde transfers kon aanleveren. Zolang de transferstromen tussen gevangenissen niet in kaart kunnen worden gebracht, is het voor de Vlaamse Gemeenschap moeilijk om haar beleid daaraan aan te passen en bijvoorbeeld een optimalere spreiding van opleidingen te organiseren. De Vlaamse overheid kan naar eigen zeggen ook maar weinig wegen op het transferbeleid van DG EPI.

Vocvo heeft in het kader van de *Vlaamse leidraad voor het onderwijsaanbod in de gevangenissen* (2014) getracht om de grote transferstromen te voorspellen op basis van de classificatieregels en bijkomende dynamieken. Logischerwijs gebeuren er voornamelijk transfers van arresthuizen naar strafhuizen (meestal in dezelfde regio) na de veroordeling van een beklaagde. In de praktijk echter verhinderen wachtlijsten voor strafhuizen vaak transfers, waardoor veroordeelden langer opgesloten blijven in de arresthuizen.

Transferstromen zijn uiteraard ook gelinkt aan het detentiebeleid. Transfers zullen minder nodig zijn als vooraf bepaalde deelpopulaties aan specifieke gevangenissen worden toegewezen. Dat zou mogelijk worden door de geplande hervorming van gedifferentieerde regimes. Ten slotte is ook het gebrek aan een detentie- en hulp- en dienstverleningsplan niet bevorderlijk voor de organisatie van een optimale onderlinge afstemming.

6.3.2 Werken in de gevangenis

Een gedetineerde kan tijdens zijn opsluiting werken in de gevangenis. Er zijn drie mogelijke werkvormen:

1. huishoudelijke taken (keuken, schoonmaken, wasserij, etc.) die de lokale directies organiseren;
2. werkplaatsen (kleermakerij, schrijnwerkerij, drukkerij, boerderij, etc.) waar de gedetineerden producten voor de gevangenis maken;
3. werken in opdracht van een privéopdrachtgever (bv. mondmaskers).

De laatste twee vormen worden georganiseerd door Cellmade, een autonome dienst binnen DG EPI¹⁵³. De plaatsen zijn echter beperkt, waardoor in vele gevangenissen wachtlijsten bestaan om te mogen werken.

Op het moment dat een gedetineerde werkt, kan hij niet deelnemen aan groepsactiviteiten of opleidingen¹⁵⁴. Het komt voor dat een gedetineerde een lopend traject plots afbreekt als zich de mogelijkheid voordoet om te werken. Vandaar dat tewerkstelling in de gevangenis zowel een

¹⁵³ In 2017 stelden 431 bedrijven gedetineerden te werk. Dagelijks werkten er in 2017 gemiddeld 3.700 gedetineerden in de Belgische gevangenissen.

¹⁵⁴ Voor individuele begeleidingen of behandelingen speelt de problematiek minder omdat afspraken flexibeler kunnen worden ingepland of verschoven.

obstakel is om aan het aanbod deel te nemen als een oorzaak van discontinuïteit van trajecten. De aantrekkingskracht van werken is vaak groter omdat gedetineerden er een (beperkte) vergoeding voor krijgen. Hoewel werk ten koste kan gaan van herstelgerichte activiteiten, ontspanning, opleidingen, etc. is de tegenstelling niet compleet en kan werken uiteraard ook psychisch en sociaal heilzaam zijn en bijdragen aan een vlottere sociale re-integratie na vrijlating.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de combinatie van werken enerzijds en activiteiten of opleidingen anderzijds in veel gevangenissen problematisch is. In veel lokale actieplannen komt de spanning tussen beide aan bod en worden acties opgenomen om een antwoord te bieden op de problematiek.

Werkpleklerin

De kloof tussen werken en onderwijs kan worden gedicht door beide te combineren in werkpleklerin, dat diverse vormen kan aannemen: stage, les tijdens de werkuren, duaal leren, afwisselend leren en werken, etc. Voorbeelden daarvan zijn de opleidingen tot grootkeukenmedewerker, meubelmaker of fietsenhersteller. Op die manier krijgt tewerkstelling in de gevangenis een educatieve component die kan leiden tot certificering. Gedetineerden die werkpleklerin, krijgen een aanmoedigingspremie, zoals voor het volgen van een opleiding (cf. infra). Als de leerplannen worden gevolgd, krijgt de gedetineerde na afloop ook een certificaat.

De dienst Cellmade is verantwoordelijk voor het opzetten van samenwerkingsverbanden met bedrijven met het oog op gevangenisarbeid en voor de financiering van werkpleklerin, terwijl Vocvo instaat voor de organisatie van werkpleklerin. De VDAB was ook een belangrijke partner, maar op dit moment is er enkel in West-Vlaanderen nog initiatief vanuit het provinciaal bestuur van de VDAB om een aanbod in de gevangenis te organiseren.

In 2018 werd werkpleklerin georganiseerd in de gevangenissen van Leuven-Centraal, Oudenaarde, Ieper, Hoogstraten en Beveren (zie [bijlage 5](#) voor een overzicht). Met uitzondering van de gevangenis in Ieper zijn het allemaal (overwegend) strafhuizen. Het grote verloop in arresthuizen maakt er de organisatie van werkpleklerin immers niet interessant. Soms ontbreekt in een gevangenis ook de gepaste infrastructuur om werkpleklerin te organiseren (zie ook [4.1.3](#)). Hoewel werkpleklerin in het beleidsplan *Onderwijs aan gedetineerden 2016-2020* van Vocvo en de nieuwe *Vlaamse leidraad voor het onderwijsaanbod in de gevangenissen* wordt beschouwd als een prioritair thema en tal van voordelen biedt voor alle betrokken partijen¹⁵⁵, stelt het Rekenhof toch vast dat anno 2021 het aanbod aan werkpleklerin nog steeds beperkt en onvoldoende structureel is uitgebouwd.

Vergoedingen

Gedetineerden kiezen hoofdzakelijk om financiële redenen om te werken. De vergoeding voor werk is wettelijk vastgelegd en ligt tussen 0,75 en 4 euro per uur¹⁵⁶. Voor huishoudelijk werk krijgt een gedetineerde gemiddeld 0,90 euro per uur, voor werk in de werkhuizen wordt het loon berekend door Cellmade op basis van de overeenkomst met de opdrachtgever: het varieert in de praktijk gewoonlijk tussen 1,80 euro en 2,50 euro per uur.

¹⁵⁵ Visietekst werkpleklerin, VOCVO.

¹⁵⁶ Koninklijk besluit van 26 juni 2019 tot vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de inkomsten uit arbeid en van de opleidingstoelage en tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de tijd besteed aan vormingsactiviteiten in de gevangenis met arbeidstijd wordt gelijkgesteld. Dit KB (van 2019) voert voor het eerst artikelen 83 en 86 van de Basiswet van 12 januari 2005 uit.

Aan sommige opleidingen is, als de nodige voorwaarden zijn vervuld, ook een financiële stimulans gekoppeld: een opleidingstoelage¹⁵⁷. Die bedraagt 0,70 euro per uur en ligt dus lager dan de vergoeding voor werk. Een gedetineerde die zijn werk stopzet voor een opleiding, leidt dus loonverlies. Of hier een gelijk speelveld moet worden gecreëerd, is geen uitgemaakte zaak: cursisten buiten de gevangenis worden ook niet (altijd) betaald om een opleiding te volgen. Niettemin vindt het Rekenhof dat de maatschappelijke doelstellingen van re-integratie en recidivereductie in deze discussie richtinggevend moeten zijn.

Planning

Een andere mogelijkheid om concurrentie tussen werk en hulp- en dienstverlening tegen te gaan, is de planning optimaliseren, door bijvoorbeeld te voorzien in aanbod 's avonds (bv. Merksplas en Ruiselede) of in de namiddag (Wortel). Zo kunnen gedetineerden in de voormiddag werken en erna deelnemen aan de hulp- en dienstverlening. Dat is echter aanzienlijk moeilijker geworden door de rationaliseringsoperatie 'Anders Werken' van DG EPI: er zijn minder PBA's, waardoor de beschikbare uren voor activiteiten (die bewaking vergen) verminderen en dus meer activiteiten met elkaar in conflict komen. Dat noodzaakt de gedetineerden om keuzes te maken.

Afspraken

Gedetineerden die ervoor kiezen om alsnog een opleiding te volgen, kunnen daardoor hun werk, en dus ook hun inkomsten, verliezen. Ze belanden bovendien vaak opnieuw op de wachtlijst om te mogen werken. Om dat te vermijden, bestaan in bijna alle gevangenissen afspraken met de directie en in sommige gevangenissen met de PBA's werkzaam in de werkhuizen¹⁵⁸. De afspraken bepalen meestal dat een gedetineerde zijn werk niet verliest als hij een (beroeps)opleiding, herstelgerichte activiteit of cursus rond drugs/agressiebeheersing aan het volgen is. De afspraken staan echter niet op papier, zijn ad hoc of hebben geen algemeen karakter, worden niet altijd nageleefd of soms herroepen wegens personeelstekort. Bovendien kan de gevangenisdirectie met die afspraken het aanbod sturen.

6.3.3 Syndicale acties

Impact

Bewakend personeel is essentieel om de hulp- en dienstverlening te laten plaatsvinden: gedetineerden moeten worden *uitgehaald* voor een gesprek of activiteit, en opleidingen moeten worden bewaakt. Dat betekent dat een staking dergelijke activiteiten onmogelijk maakt of dat er slechts een deel van het aanbod kan doorgaan. Trajecten worden dus (tijdelijk) onderbroken. Verregaander zijn de gevolgen wanneer aanbod voor een langere tijd wordt opgeschort of wanneer bijvoorbeeld eindexamens niet kunnen doorgaan (Gent). Andere gevolgen op korte en lange termijn zijn: proclamaties en diploma-uitreikingen die niet kunnen doorgaan, een onveiligheids-

¹⁵⁷ Zie ook koninklijk besluit van 26 juni 2019. Het betreft (beroeps)opleidingen van minimaal vier lesuren per week die leiden tot een erkend studiebewijs of beroepskwalificatie. De opleidingstoelages worden uitbetaald door DG EPI en zijn gebaseerd op de aanwezigheidslijsten die de coördinatieteam bezorgen. Vergoedingen voor beroepsopleidingen worden uitbetaald door Cellmade. Naast de financiële bijdrage voor de inrichting van lokalen voor beroepsopleidingen, geeft ook dit Cellmade inspraak in het onderwijsaanbod dat kan worden georganiseerd (zie 4.1.3.).

¹⁵⁸ Dergelijke afspraken kaderen binnen artikel 19 van het samenwerkingsakkoord: *Omdat de praktische organisatie van gevangenisarbeid voor gedetineerden een impact kan hebben op de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, wordt er met betrekking tot gevangenisarbeid afdoende gecommuniceerd tussen de partners van de Vlaamse overheid en de gevangenisdirectie opdat die arbeid en die hulp- en dienstverlening maximaal op elkaar afgestemd kunnen worden.*

gevoel bij de hulp- en dienstverleners die toch werkzaam zijn tijdens een staking, extra inspanningen om het aanbod anders in te plannen, de informatie-uitwisseling met gedetineerden loopt vertraging op, de routine van de gedetineerden wordt onderbroken en hun motivatie daalt, etc.

Zelfs als (langdurige) stakingen worden beëindigd en het aanbod terug wordt opgestart, blijven de consequenties soms doorwerken: externe aanbieders (lesgevers) haken permanent af of de financiering komt in het gedrang¹⁵⁹, de organisatie en routine geraakt maar moeilijk weer op kruissnelheid¹⁶⁰, hulp- en dienstverleners raken gedemotiveerd zelfs tot op het punt dat ze in *overlevingsmodus* gaan (Brugge)¹⁶¹. In de notulen van veel coördinatieteam is de impact van stakingen duidelijk merkbaar en wordt gezocht naar manieren om daar gepast mee om te gaan en de gevolgen ervan zo goed mogelijk op te vangen.

De volgende tabel illustreert de soms grote impact van stakingen in enkele gevangenissen alsook de acties met een nationale impact van de laatste jaren.

Tabel 8 – Illustratie van de impact van stakingen op de Vlaamse hulp- en dienstverlening

Gevangenis	Impact
Brugge	Van september 2016 t.e.m. september 2018 kon door een vakbondsactie nauwelijks groepsaanbod plaatsvinden: geen (beroeps)opleidingen, het Open Leercentrum was gesloten, geen fitness of andere ontspanningsmogelijkheden, etc.
Brussel	Vanaf juli 2015 t.e.m. 2017 lag vrijwel het hele groepsaanbod stil in Sint-Gillis. In 2017 vond in de drie Brusselse gevangenissen een staking van zes weken plaats waardoor er geen individueel of groepsaanbod kon plaatsvinden. Vocvo stopte in 2018 definitief in Sint-Gillis wegens te veel annuleringen door Justitie in oktober 2018. In 2019 werden in de eerste jaarhelft bijna de helft van de groepsactiviteiten geannuleerd in Sint-Gillis en in september het volledige groepsaanbod.
Leuven-Centraal	Een staking in de loop van de tweede helft van maart 2019 legt het hulp- en dienstverleningsaanbod lam. Vanaf januari 2020 tot begin maart 2020 was er wekelijks één onaangekondigde stakingsdag (bovenop de nationale stakingsdagen).

¹⁵⁹ De globale subsidie voor onderwijs in de gevangenissen wordt berekend op basis van het totale volume lesurencursist (LUC) gegenereerd door de centra die zijn aangesloten bij het consortium volwassenenonderwijs.

¹⁶⁰ Het actieplan 2018-2020 van Brugge wijdde een volledige strategische doelstelling aan de heropstart van het aanbod: *Tegen december 2020 zijn het groeps- en individueel aanbod van de Vlaamse hulp- en dienstverlening opnieuw ingebed in het Penitentiair Complex Brugge.*

¹⁶¹ Evaluatieverslag van actieplan 2016-2018 Brugge.

Stakingen met een nationale impact	
Twee nationale stakingsdagen in 2016 en twee in 2017.	Geen groepsaanbod zoals onderwijs en sportactiviteiten. Als de situatie het toelaat, proberen de hulpverleners individuele gesprekken te laten plaatsvinden, zeker als het dringend is (bv. suicide) of kinderbezoek betreft. In gevangenissen met een open regime (bv. Ruiselede) gaan de hulpverleners de gedetineerden zo mogelijk zelf uithalen.
2018: Vijfdaagse staking eind januari; vijf afzonderlijke nationale stakingsdagen; staking van medio juni tot medio juli.	
2019: Vijf afzonderlijke nationale stakingsdagen. Sinds december elke week op vrijdag een 24-uren staking.	
2020: Vanaf eind januari tot begin maart een tiental volledige stakingsdagen.	

Bron: Rekenhof op basis van gegevens aangeleverd door de het departement WVG

Reactie van de Vlaamse overheid

Het Samenwerkingsakkoord van 2014 bepaalt dat de gevangenisdirectie en de beleidscoördinator afspraken maken over de organisatie van de hulp- en dienstverlening tijdens stakingen, maar de praktijk wijst uit dat daarvoor slechts beperkt ruimte is. De Vlaamse overheid heeft enkele initiatieven genomen om dat knelpunt onder de aandacht te brengen. In februari en december 2019 werd de wet op de minimale dienstverlening¹⁶² besproken op de bovenlokale werkgroep Vlaamse Gemeenschap-Justitie en werd beslist dat de concrete afspraken over de minimale dienstverlening lokaal per gevangenis zouden worden gemaakt. In het voorjaar van 2020 heeft het departement WVG in een overleg met DG EPI gevraagd dat de gevangenisdirecties proactief zouden communiceren naar de beleidscoördinator over syndicale acties om zo maximaal te kunnen anticiperen op de impact van stakingen op de hulp- en dienstverlening. Het departement WVG bezorgde ook een nota aan de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving met de vraag om het gesprek daarover aan te gaan met de federale minister van Justitie.

Het Rekenhof stelt nogmaals vast dat de gedeconcentreerde aanpak met lokale afspraken in de gevangenissen onvoldoende blijkt om een efficiënte werking van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te garanderen. De initiatieven van SAM en de CAW's tonen dat ook aan. Tijdens de totstandkoming van de wet op de minimale dienstverlening heeft de CAW-groep een amendement ingediend dat later werd aangenomen, waardoor niet alleen de medische, maar ook de welzijnszorgen worden verzekerd tijdens stakingen¹⁶³. De CAW-groep richtte zich in het verleden ook al rechtstreeks tot de Commissie Justitie van het federale parlement om de impact van stakingen aan te kaarten¹⁶⁴.

¹⁶² Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel.

¹⁶³ Artikel 17 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel. Jaarverslag CAW Groep, CAW in beeld 2018, p.20.

¹⁶⁴ <https://www.caw.be/wat-beweegt-er/standpunten/impact-staking-in-gevangenissen-op-gedetineerden-en-familieleden/>.

6.3.4 Tucht sancties

Een tuchtstraf kan leiden tot een verbod voor de gedetineerde tot deelname aan de hulp- en dienstverlening. Volgens de meeste onderwijscoördinatoren (91%) gebeurt het regelmatig tot zeer vaak dat een tucht sanctie leidt tot een verbod tot deelname aan een opleiding. Ook de meerderheid van de organisatie-ondersteuners (64%) zegt dat een tucht sanctie regelmatig tot vaak de deelname aan het groepsaanbod belemmert. Zo'n uitsluiting verstoort uiteraard de continuïteit van de trajecten¹⁶⁵. Sommige gevangenen (zoals Turnhout en Wortel) namen daarom doelstellingen in hun actieplan op om tot een gezamenlijke visie over veiligheid te komen en op die manier de continuïteit zoveel mogelijk te vrijwaren.

6.3.5 Aansluiting met de hulp- en dienstverlening na detentie

Eerder in dit rapport bleek al dat veel lokale teams doelstellingen of acties in hun actieplannen hebben opgenomen over hulp- en dienstverlening onmiddellijk na detentie, de zogenaamde brug-binnen-buiten. De strategische plannen bevatten ook doelstellingen over knelpunten tijdens en vlak na de vrijlating van gedetineerden, die een succesvolle re-integratie kunnen belemmeren. Gelet op het belang dat het werkveld en de overheid hecht aan die (vaak problematische) overgang van binnen naar buiten en het belang van een vlotte overgang voor de gedetineerde die vrijkomt, heeft het Rekenhof ook de *Brug Binnen Buiten* onderzocht. Daarbij wordt continuïteit in ruimere zin opgevat dan louter tijdens detentie, dus niet alleen van een traject dat al lopende was tijdens de detentieperiode. De specifieke context onmiddellijk vóór en na vrijlating bemoeilijkt soms de (her)opstart van de hulp- en dienstverlening in de buitenwereld.

Belangrijke randvoorwaarden bij vrijlating zijn een geldig adres en een identiteitsdocument. Het is voor de re-integratie verder ook belangrijk dat de gedetineerde zijn sociale administratie op orde heeft, idealiter al zicht heeft op tewerkstelling of een opleiding en een stabiele woonst, en dat de nodige zorg of hulpverlening wordt voortgezet na vrijlating. Uit de lokale actieplannen blijkt echter dat gedetineerden onvoldoende worden ondersteund tijdens dit proces en er na vrijlating een gebrek is aan continuïteit van de hulp- en dienstverlening. Dat zou een gevolg zijn van te weinig afstemming en coördinatie tussen de vele betrokken instanties. Nochtans zou het importmodel net de continuïteit van de hulp- en dienstverlening na detentie moeten faciliteren.

De lokale teams hebben aandacht voor dit knelpunt en zoeken werkbare oplossingen zoals:

- organisaties buiten de muren informeren en sensibiliseren om het draagvlak voor hulp- en dienstverlening aan ex-gedetineerden te verhogen¹⁶⁶;
- gedetineerden beter informeren voorafgaand aan hun vrijlating door infosessies (bv. door OCMW of huisvestingsmaatschappijen) of een wegwijsgids;
- beter samenwerken met de PSD, het OCMW, de justitiehuisen (voor gedetineerden die onder voorwaarden vrijkomen) en de strafuitvoeringsrechtbanken (zie 6.3.6.);
- goede opvolging en nazorg door de trajectbegeleider (als casemanager);
- tijdelijke of lokale projecten zoals REWIND (wegwerken van drempels die een impact hebben op tewerkstelling), OGOS (instroom van gedetineerden in de (residentiële) opvang), buddywerking, TANDEM en het LIO-project (samenwerking met de Leerwinkels).

¹⁶⁵ Bij navraag verwees DG EPI alleen naar de bepalingen in de Basiswet die betrekking hebben op bijzondere en algemene tucht sancties: in het kader van een algemene sanctie kan de directeur een uitzondering toestaan voor onderwijstrajecten.

¹⁶⁶ Zo zijn voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg vaak weigerachtig om ex-gedetineerden te behandelen of op te nemen. Ook bij het vinden van werk botsen ex-gedetineerden nog vaak op stigmatisering.

Projecten als buddywerking, TANDEM en het LIO-project zijn succesvol gebleken in diverse gevangenissen en worden daarom hierna kort besproken. Dergelijke projecten zijn eigenlijk vormen van (gespecialiseerde) trajectwerking. Dat wijst erop dat de trajectbegeleiders en onderwijscoördinatoren er niet voldoende in slagen om het aspect trajectbegeleiding volwaardig op te nemen en dus genoodzaakt zijn om alternatieve oplossingen te zoeken.

Buddywerking

De inzet van vrijwilligers is een ingeburgerde praktijk in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Denk maar aan de vrijwilligers van de AA, vrijwilligers die instaan voor de bibliotheekwerking of die het kinderbezoek helpen organiseren, die gedetineerden ondersteunen bij opleidingen, of kooklessen geven. Met het project *Brug Binnen Buiten* heeft het CAW Antwerpen in 2014 een vrijwilligerswerking opgezet die specifieke is gericht op de ondersteuning van gedetineerden in de maanden vóór en na hun vrijlating. De vrijwilliger vangt de gedetineerde letterlijk op aan de poort van de gevangenis op het moment van vrijlating en helpt de gedetineerde met alle administratieve formaliteiten, contactopname met allerlei instanties, het vinden van een woning, de voortzetting van opleidingen, of gewoon een gesprek.

Dit wetenschappelijk onderbouwd project werd als succesvol beschouwd en de CAW's hebben weinig moeite om vrijwilligers te vinden. De minister van Welzijn gaf dan ook opdracht aan alle CAW's om het systeem van buddywerking uit te rollen¹⁶⁷. Dat is tot op heden nog niet in elke gevangenis gebeurd¹⁶⁸. In de bevraging van het Rekenhof werd het gebrek aan buddies, vrijwilligers of coaches dan ook verschillende malen opgegeven bij de vraag welk aanbod ontbreekt bij de brug-binnen-buiten. Het voornaamste obstakel is dat de opdracht niet gepaard is gegaan met de inzet van extra financiële middelen. De vrijwilligers zelf moeten worden opgeleid, begeleid en ondersteund door een professionele CAW-medewerker, die ook instaat voor de matching van gedetineerde en vrijwilliger¹⁶⁹. Bij gebrek aan extra middelen betekent dit dat een vrijwilligerswerking ten koste dreigt te gaan van trajectbegeleiding. Het CAW Antwerpen financierde het project met een sponsor. Het is niet duidelijk of organisaties die belangrijk zijn bij de randvoorwaarden tijdens de eerste maanden na detentie (OCMW, dienst burgerlijke stand, sociale verhuurkantoren, mutualiteiten, etc.) een rol spelen bij de opleiding van dergelijke vrijwilligersgroepen.

TANDEM

Hoewel de drughulpverlening tijdens detentie fragmentarisch is uitgebouwd (zie 4.1.5.1), is de toeleiding naar gespecialiseerde verslavingshulp na detentie wel structureel uitgebouwd en in handen van TANDEM, de opvolger van het vroegere CAP (Centraal Aanmeldpunt Drugs)¹⁷⁰. Hoewel

¹⁶⁷ Brug Binnen Buiten (2017), *Inzetten op ondersteuningsnoden van ex-gedetineerden door vrijwilligers*, 160 p.

¹⁶⁸ Het CAW De Kempen werd gecoacht door het CAW Antwerpen om buddywerking uit te rollen. Het CAW Oost-Vlaanderen heeft beslist ook een buddywerking op te starten voor gedetineerden, maar de middelen lijken te ontbreken (bron: Schriftelijke vraag van Y. Kerbache, 10 april 2018). Het CAW Limburg heeft intussen in de gevangenis van Hasselt een buddywerking opgestart. CAW Boom, Mechelen, Lier zette een halftijdse trajectbegeleiding om naar een vrijwilligerscoördinatie binnen JWW voor ondersteuning bij sociaal bezoek, *Brug Binnen Buiten*, onthaal,...). In bepaalde gevangenissen wordt de buddywerking wel door andere actoren uitgevoerd: in de Leuvense gevangenissen bijvoorbeeld wordt de buddywerking met ESF-middelen uitgewerkt door Groep Intro en in Brussel door het Ligo Brusselleer."

¹⁶⁹ In het Antwerpse project zijn een 30-tal vrijwilligers ingezet en 2 VTE CAW-medewerkers.

¹⁷⁰ Evaluatiestudie (BELSPO-onderzoeksproject) van het vroegere CAP. De opdracht van TANDEM is echter ruimer dan die van het CAP: TANDEM dient immers ook gedetineerden met een geestelijke gezondheidsproblematiek door te verwijzen. In de praktijk blijken gedetineerden met (louter) een geestelijke problematiek een kleine minderheid als cliënt voor TANDEM. De toeleiding heeft voor die categorie ook meer slaagkans, aangezien reguliere gespecialiseerde voorzieningen die werken rond verslaving meer openstaan voor ex-gedetineerden dan de meer algemene geestelijke gezondheidszorg.

TANDEM geen monopolie heeft op deze vorm van toeleiding¹⁷¹, is het wel een organisatie die zich exclusief toelegt op de maximale voortzetting of opstart van hulpverlening na detentie. De medewerkers hebben niet alleen een goede kennis van de sociale kaart en het beschikbare aanbod, maar kunnen ook optreden als vooruitgeschoven hulpverleners: zij doen voor de reguliere voorziening een intakegesprek met de gedetineerde nog tijdens de detentieperiode. TANDEM is een tweedelijnsactor in de gevangenis: een gedetineerde moet worden doorverwezen door de PSD, CAW, CGG of medische dienst.

Ook TANDEM wordt beschouwd als een meerwaarde in het hulpverleningslandschap. Dat wordt bevestigd door de recente verlenging van de overeenkomst met TANDEM voor drie jaar en de verdubbeling van de financiering door de Vlaamse overheid¹⁷². Hoewel dat de wachtlijsten voor TANDEM zou moeten terugdringen, zullen de wachtlijsten in de reguliere voorzieningen buiten de muren een obstakel blijven om voldoende ex-gedetineerden gepaste residentiële of ambulante verslavingszorg aan te bieden.

LIO-project

In november 2017 werd het LIO-project (*Learning Inside Out*) van Vocvo opgestart, met middelen uit het Europees Sociaal fonds (ESF) en in samenwerking met de Leerwinkel West-Vlaanderen¹⁷³. Daardoor werd in de gevangenissen van Ieper, Ruiselede en Brugge de dienstverlening van de Leerwinkel toegankelijk voor de gedetineerden: informatievragen of persoonlijke begeleiding. Informatievragen betreffen eenmalige contacten waarbij informatie wordt gegeven over een bepaalde leervraag. Begeleidingstrajecten omvatten intake, oriëntering en opvolging van individuele leertrajecten en maken expliciet de brug naar buiten door de voortzetting van de leerloopbaanbegeleiding (onmiddellijk) na detentie. De leerloopbaanbegeleiders werken nauw samen met de onderwijscoördinatoren, die als eerste aanspreekpunt al een eerste filtering van de leervraag doen en kunnen doorverwijzen. Ook wordt het leertraject vaak gecombineerd met het groepsaanbod in de gevangenis.

Sinds januari 2021 is het aanbod van de Leerwinkels beschikbaar in alle Vlaamse en Brusselse gevangenissen, dankzij Europese middelen (ESF). Concreet is er een samenwerking met vier Leerwinkels: Brussel, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Genk. Voor de gevangenis van Antwerpen, de Kempense gevangenissen en de Leuvense gevangenissen wordt samengewerkt met Groep Intro, aangezien in die regio geen Leerwinkel bestaat. De huidige financiering loopt nog maar tot eind 2022, maar Vocvo bereidt al een aanvraag voor ter verlenging en uitbreiding van het project, gelet op de grote vraag naar leerloopbaanbegeleiding (bijvoorbeeld in de gevangenis van Antwerpen en Brugge). Als niet in de nodige middelen voor de leerloopbaanbegeleiding wordt voorzien, kan het samenwerkingsmodel niet blijven bestaan.

¹⁷¹ In de praktijk blijken de belangrijkste drughulpverleningsorganisaties buiten de muren er echter sterk de voorkeur aan te geven dat de toeleiding van *hen nog niet bekende cliënten* door TANDEM gebeurt. Zelfs in die mate dat rechtstreekse toeleiding van die groep door eerstelijnsactoren *de facto* zeldzaam is. Nochtans was de afspraak dat TANDEM zich alleen zou inlaten met de complexere gevallen. Die complexiteit laat zich evenwel moeilijk in duidelijke criteria vatten.

¹⁷² Beslissing van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020.

¹⁷³ Het LIO-project wordt algemeen als succesvol beschouwd (*De examens voor de examencommissie zijn geboemd in Brugge*) en werd door een vakjury verkozen tot ESF-ambassadeur 2018.

6.3.6 Plotse vrijlatingen en strafuitvoeringsmodaliteiten

Plotse vrijlatingen

Beklaagden kunnen heel snel en onverwachts vrijkomen. De raadkamer of de kamer van inbesluchdigingstelling kan op de zitting immers beslissen dat de beklaagde (onder voorwaarden) onmiddellijk dient te worden vrijgelaten. Er staat geen maximumduur op voorlopige hechtenis. Dat betekent dat de hulp- en dienstverlening aan beklaagden langs de ene kant bruusk kan worden afgebroken, zonder bijvoorbeeld de mogelijkheid tot een exitgesprek, maar langs de andere kant kan die ook (soms jaren) blijven duren zonder vastgelegde einddatum.

De beslissing van de gerechtelijke instanties dient uiteraard te worden gerespecteerd, dus hier kan alleen worden vastgesteld dat het onzekere karakter van dit gerechtelijk statuut een intensief, langdurig traject bij beklaagden die lang opgesloten zijn, bemoeilijkt. Bij beklaagden die uiteindelijk kort blijken opgesloten te zitten, leidt dit dan weer tot efficiëntieverlies van zodra hulp- en dienstverleners een planmatiger aanpak proberen uit te werken. Het antwoord van de hulp- en dienstverleners bestaat in het aanbieden van kortlopende modules, net om dat efficiëntieverlies binnen de perken te houden.

Uitgaansvergunningen

Een uitgaansvergunning¹⁷⁴ is een strafuitvoeringsmodaliteit die een gedetineerde toelaat om voor maximaal 16 uur de gevangenis te verlaten. Op die manier kan een gedetineerde zijn sociale contacten onderhouden, zijn belangen behartigen en zijn re-integratie voorbereiden. Dat laatste houdt concreet in dat een gedetineerde op sollicitatiegesprek kan gaan bij een geïnteresseerde werkgever, op intakegesprek bij een drughulpverlener, een huurcontract kan gaan tekenen, stages of opleidingen volgen, etc. Een dergelijke modaliteit is dus zeer belangrijk om de hulp- en dienstverlening na detentie voor te bereiden en eventuele lopende trajecten voort te zetten in de buitenwereld¹⁷⁵. Voor langgestraften is het ook essentieel om een geloofwaardig reclasseringsplan te kunnen voorleggen.

Uitgaansvergunningen dienen te worden aangevraagd door de gedetineerde. De PSD evalueert de aanvraag en formuleert een advies dat rekening houdt met de wettelijke tegenaanwijzingen. Dat resulteert in een verslag aan de gevangenisdirectie, die op haar beurt een gemotiveerd advies uitbrengt aan de Directie Detentiebeheer of de SURB, die dan uiteindelijk beslissen over de toekenning van de vergunning. Aan de uitgaansvergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Gedetineerden komen in aanmerking voor een uitgaansvergunning vanaf twee jaar vóór de mogelijkheid om voorlopig vrij te komen¹⁷⁶.

Het al dan niet toekennen van een uitgaansvergunning is een onderwerp waarover de PSD en de hulp- en dienstverleners overleggen. De hulp- en dienstverleners geven in de bevraging van het Rekenhof niettemin aan dat er regelmatig problemen opduiken met de uitgaansvergunningen, in

¹⁷⁴ Artikel 4 en 5 van de Wet Externe Rechtspositie van 17 mei 2006. De wet spreekt van een uitgaansvergunning. In de praktijk wordt ook de term uitgang of uitgangsvergunning gebruikt.

¹⁷⁵ Maar heel weinig gedetineerden keren niet terug na een uitgaansvergunning: in 2019 kwam de gedetineerde in 1,3% van alle toegekende uitgaansvergunningen niet of niet tijdig terug. De modaliteit staat dan ook niet ter discussie.

¹⁷⁶ De tijdsvoorwaarde heeft alleen betrekking op uitgaansvergunningen die erop zijn gericht de sociale re-integratie voor te bereiden. Uitgaansvergunningen om belangen te behartigen of een medisch onderzoek te ondergaan, kunnen gedurende de hele detentieperiode worden toegekend.

de ene gevangenis al wat vaker dan in de andere¹⁷⁷. Vooral het feit dat ze soms worden geweigerd¹⁷⁸, de afgifte ervan te lang duurt, of dat ze soms niet weten dat een uitgaansvergunning wel is toegekend, laat volgens hen kansen liggen. Twee voorbeelden maken het belang van de afstemmingsproblematiek duidelijker. Om een uitgaansvergunning aan te vragen, heeft een gedetineerde een reden nodig, zoals een sollicitatiegesprek. De tijd tussen de aanvraag en de goedkeuring van de uitgaansvergunning bedraagt soms twee maanden¹⁷⁹. Weinig werkgevers zullen twee maanden wachten om een sollicitatiegesprek te laten plaatsvinden. Zelfs als de werkgever geduldig genoeg is, kan het uiteraard nog gebeuren dat de uitgaansvergunning niet wordt toegestaan, zodat de detentieconsulent de afspraak alsnog moet afzeggen. Ook valt het voor dat een detentieconsulent niet op de hoogte is van toegekende uitgaansvergunning om bijvoorbeeld een huurwoning te gaan bezichtigen. Daardoor kan de tijd buiten de gevangenis niet optimaal worden benut, door bijvoorbeeld ook een sollicitatieafpraak vast te leggen.

Hier zijn er wel oplossingen mogelijk. TANDEM-medewerkers treden soms op als vooruitgeschoven hulpverleners voor gedetineerde die geen uitgaansvergunning krijgen: zij krijgen het mandaat van een externe voorziening om het intakegesprek in de gevangenis zelf te doen. Het Rekenhof stelt zich de vraag of een dergelijke regeling kan worden getroffen om bijvoorbeeld een sollicitatiegesprek af te nemen in de gevangenis. Het probleem van een dergelijke oplossing is dat externe voorzieningen, laat staan werkgevers, heel moeilijk te bewegen zijn om naar een gevangenis te gaan. Het gebruik van videobellen, uitgerold in alle gevangenissen, biedt ook kansen, al is dat momenteel nog niet in alle gevallen mogelijk voor hulp- en dienstverlening.

Afstemming met beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank

Na een succesvolle arbeidsbemiddeling door een detentieconsulent wordt vaak een startdatum afgesproken waarop de gedetineerde kan beginnen werken. De start van de tewerkstelling wordt soms gehypothekeerd als de strafuitvoeringsrechtbank toch niet ingaat op het verzoek tot voorwaardelijke invrijheidsstelling. Die onzekerheid doet vervolgens werkgevers afhaken. De eerste werkdag is een blijvend knelpunt in de hulp- en dienstverlening. Als werkgevers gedetineerden een kans op tewerkstelling bieden en zich dan terugtrekken, is dat uiteraard heel demotiverend voor de gedetineerde en detentieconsulent in kwestie¹⁸⁰. Het is bovendien een verlies van kostbare tijd en middelen.

Een andere opvallende vaststelling is dat detentieconsulenten niet systematisch op de hoogte worden gebracht van een regio- of beroepsverbod voor de gedetineerde. In die gevallen komen ze dat maar te weten in het kader van een zitting van de strafuitvoeringsrechtbank. Ook dat is een kostbare verspilling van tijd en middelen, want detentieconsulenten werken trajecten uit, of slaan er zelfs in werk te vinden voor een gedetineerde, waarna blijkt dat de gedetineerde in die regio

¹⁷⁷ Op een schaal van 0 (*nooit problemen*) tot 100 (*zeer vaak problemen*) beoordeelden de hulp- en dienstverleners de toekenning van uitgaansvergunningen gemiddeld met een score van 51. De scores 0 en 100 werden bij deze vraag ook aangeduid, wat erop wijst dat sommige hulp- en dienstverleners nooit problemen met uitgaansvergunningen ervaren, maar andere heel vaak.

¹⁷⁸ Uit het *Jaarverslag DG EPI 2017* blijkt dat de Directie Detentiebeheer 62% van de gevraagde uitgaansvergunningen heeft toegekend en 38% heeft geweigerd.

¹⁷⁹ Artikel 10, §2, van de Wet Externe Rechtspositie van 17 mei 2006 bepaalt dat DG EPI een beslissing moet nemen binnen 14 werkdagen na ontvangst van het dossier. Er is echter geen bepaling opgenomen die specificeert binnen welke termijn de gevangenisdirecteur zijn advies dient te verstrekken.

¹⁸⁰ *Weinig zicht op uitgangsmogelijkheden (obstakels zoals geen startdatum voor werkgever)* was in de bevraging de vaakst genoemde reden door detentieconsulenten voor de voortijdige stopzetting van het traject door gedetineerden.

of sector niet mag werken. Regio- en beroepsverboden worden niet in Sidis Suite geregistreerd. Die informatiedoorstroming is de verantwoordelijkheid van de PSD.

6.4 Deelconclusie

De continuïteit van lopende trajecten moet zoveel mogelijk worden gegarandeerd, opdat de hulp- en dienstverlening effectief en efficiënt kan zijn. Wanneer vooropgestelde doelen niet worden bereikt door een onderbreking van een lopend traject, werkt dat demotiverend voor zowel de gedetineerde als de hulp- en dienstverleners en coördinatoren. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de uitvalcijfers hoog zijn: de meerderheid van de trajecten bij een CAW of CGG wordt vroegtijdig afgebroken en maar de helft van de cursisten in de gevangenis neemt deel aan het examen aan het einde van een opleiding. De meeste hulp- en dienstverleners en coördinatoren gaan na wat de redenen van uitval zijn door gedetineerden persoonlijk aan te spreken en, in mindere mate, door navraag te doen bij CAW, PSD of het bewakend personeel. Lopende trajecten worden vooral onderbroken door een eenzijdige stopzetting door de gedetineerde of door onbeschikbaarheid van de gedetineerde (externe knelpunten).

Diverse knelpunten situeren zich eerder in de federale context en vereisen een andere, meer beleidsmatige aanpak van de Vlaamse overheid om ze weg te werken. Transfers zijn een dergelijk knelpunt die de continuïteit van de hulp- en dienstverlening kunnen bemoeilijken. Overplaatsingen naar een andere gevangenis zijn soms onvermijdelijk, waarbij voornamelijk de schaalgrootte en overbevolking van een gevangenis bepalen of een transfer kan worden uitgesteld. De forensische werkers worden echter niet altijd (tijdig) op de hoogte gesteld van een nakende transfer, waardoor trajecten abrupt worden afgebroken en eventuele hulpverlening in de ontvangende gevangenis niet kan worden voorbereid.

Ook de mogelijkheid om te werken in de gevangenis kan gedetineerden doen afhaken. Lokale teams proberen dat te voorkomen door de planning te optimaliseren of afspraken te maken, opdat een gedetineerde zijn werk niet verliest als hij een opleiding of behandeling volgt. In de gevangnissen waar het nuttig en mogelijk is, werd werkplekieren geïnstalleerd om onderwijs en tewerkstelling te combineren, hoewel uitbreiding en optimalisering wenselijk zijn. Ook de opleidingstoelage kan een stimulans zijn voor gedetineerden om niet sowieso de voorkeur te geven aan werken.

Syndicale acties hebben op korte en lange termijn gevolgen voor het aanbod en de continuïteit van de hulp- en dienstverlening. Het Rekenhof is van oordeel dat de Vlaamse overheid onvoldoende gecoördineerde initiatieven neemt om de impact daarvan te beperken. Daardoor voelen sommige partnerorganisaties, zoals het CAW, zich genooddaakt om zelf initiatieven te nemen. Niet elke hulpverleningsinstantie heeft echter voldoende kennis, middelen of gewicht om invloed te kunnen uitoefenen en de situatie in de gevangnissen te optimaliseren.

De aansluiting met de hulp- en dienstverlening na vrijlating verloopt, ondanks het importmodel, niet altijd even vlot. Gedetineerden worden onvoldoende ondersteund tijdens de overgang van binnen naar buiten de gevangenis, wat een geslaagde re-integratie in de weg kan staan. Uit de strategische plannen blijkt wel dat de overheid daar sterker wenst op in te zetten en de lokale teams proberen dat knelpunt weg te werken door organisaties buiten de muren te informeren en te sensibiliseren, gedetineerden voor hun vrijlating te informeren door infosessies en brochures, de trajectbegeleider een goede nazorg te laten organiseren, en beter samen te werken met de PSD,

het OCMW en de justitiehuizen. Projecten als buddywerking, TANDEM en samenwerking met de Leerwinkels zijn succesvol gebleken in diverse gevangenissen, maar wijzen erop dat de trajectbegeleiders en onderwijscoördinatoren er niet in slagen om het aspect trajectbegeleiding volwaardig op te nemen.

De onzekere timing van en de gebrekkige communicatie over uitgaansvergunningen en beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbanken kunnen een efficiënte overgang naar het buitenleven verhinderen. Bovendien kan het een demotiverende weerslag hebben op hulp- en dienstverleners en gedetineerden.

Hoofdstuk 7

Effect van de Vlaamse hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting

Met zijn onderzoek wou het Rekenhof ook nagaan of de hulp- en dienstverlening in de gevangenis bijdraagt aan een betere re-integratie van gedetineerden na detentie en aan een terugdringing van recidive. De recidivecijfers in België zijn immers hoog: ongeveer 4 op 10 gedetineerden wordt na vrijlating (minstens één keer) opnieuw opgesloten in de gevangenis¹⁸¹. Daartoe heeft het Rekenhof een effectonderzoek uitgevoerd. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de opzet van het onderzoek en vervolgens de resultaten wat betreft:

- het profiel van de deelnemers aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening in de gevangenis,
- het effect op tewerkstelling na vrijlating,
- het effect op wederopsluiting,
- enkele additionele, verfijnende analyses.

7.1 Opzetten van effectonderzoek

Het Rekenhof heeft op basis van interviews met de beheerders van diverse databanken en een grondige literatuurstudie van eerdere recidivestudies specifieke keuzes gemaakt wat betreft operationalisering, data(verzameling) en onderzoekspopulatie. **Bijlage 1** bevat meer (technische) details over de analyses.

7.1.1 Operationalisering van re-integratie en recidive

Re-integratie is een term die vele ladingen dekt, waarbij tewerkstelling een van de belangrijkste pijlers is, naast relationele of familiale vertrouwensbanden. De positie die iemand inneemt op de arbeidsmarkt, drukt immers een stempel op de inkomenssituatie, huisvestingsmogelijkheden, sociale contacten, gezondheidstoestand en zelfs op deelname aan het culturele leven. Bovendien zorgt tewerkstelling voor een zinvolle dagbesteding en informele sociale controle: allemaal factoren die recidive kunnen verminderen¹⁸². Daarom heeft het Rekenhof sociale re-integratie gemeten aan de hand van de tewerkstelling van de ex-gedetineerde. Concreet heeft het berekend of de ex-gedetineerde al dan niet een job heeft op:

¹⁸¹ Robert, L. & Maes, E. (2012). *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis* [Onderzoeksrapport]. Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

¹⁸² Ramakers, Nieuwbeerta, van Wilsem, Dirkzwager & Reef (2014). *Werk(kenmerken) en recidiverisico's na detentie in Nederland*. Tijdschrift voor Criminologie, (56)2.

- korte termijn: op de laatste dag van het eerste kwartaal in vrijheid (0 tot 3 maanden na vrijlating),
- middellange termijn: op de laatste dag van het tweede kwartaal in vrijheid (3 tot 6 maanden na vrijlating)¹⁸³.

Daarnaast heeft het Rekenhof enkele andere werk-kenmerken meegenomen, zoals tewerkstelling tijdens beide kwartalen in vrijheid, in loondienst versus als zelfstandige werken, voltijds versus deeltijds werken, en verloning. Ook die kenmerken heeft het gemeten op de laatste dag van het kwartaal.

Over de inhoud van het begrip *recidive* bestaat evenmin consensus in de literatuur. Recidive wordt op verschillende manieren gedefinieerd en geoperationaliseerd: een nieuwe arrestatie, een nieuwe veroordeling, een nieuw misdrijf of een nieuwe opsluiting. Ook de opvolgperiode na vrijlating uit de gevangenis verschilt, gaande van enkele maanden tot decennia. Bovendien moet bij de operationalisering rekening worden gehouden met het *dark number* van criminaliteit: een ongekend aantal strafbare feiten blijft buiten het strafrechtelijk systeem. Recidiveonderzoek wordt ook mee bepaald door de gegevens die beschikbaar zijn¹⁸⁴.

In dit effectonderzoek werd recidive geoperationaliseerd als *wederopsluiting*. Het Rekenhof volgt daarbij de omschrijving van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC): *het opnieuw opgesloten worden in de gevangenis, ongeacht de reden voor de nieuwe opsluiting*. Dat betekent dat iemand bijvoorbeeld opnieuw kan worden opgesloten omdat de vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt ingetrokken als gevolg van een schending van de voorwaarden. Wederopsluiting betekent dus niet noodzakelijk dat een nieuw strafbaar feit werd gepleegd, noch leidt elk strafbaar feit gepleegd na vrijlating tot een wederopsluiting. Zo kan het meten van wederopsluiting leiden tot zowel een overschatting als een onderschatting van recidive in de strikte zin van een nieuw strafbaar feit¹⁸⁵.

Het Rekenhof was van plan om recidive ook als *een nieuwe veroordeling* te operationaliseren, naast de meting van wederopsluiting. Het heeft daartoe veroordelingen opgevraagd uit het Centraal Strafregister van de FOD Justitie, maar er werd geen gevolg gegeven aan de herhaaldelijke vraag tot medewerking.

7.1.2 Dataverzameling

De benodigde data voor het effectonderzoek zijn opgeslagen in diverse, afzonderlijke databanken en betreffen bovendien gevoelige persoonsgegevens. Daarom heeft het Rekenhof in samenwerking met de beheerders van de betrokken databanken besloten om samen te werken met de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) als *Trusted Third Party* om de datatransfer veilig te laten

¹⁸³ In het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming wordt de socio-economische positie geregistreerd op de laatste dag van elk kwartaal. De opvolgperiode voor tewerkstelling is beperkt tot 6 maanden, omdat reeds 10% van de ex-gedetineerden wederopgesloten werd binnen 6 maanden na vrijlating en dit een verdere meting van tewerkstelling kan vertekenen.

¹⁸⁴ Ruggero, T., Dougherty, J. & Klofas, J. (2015). *Measuring Recidivism: Definitions, Errors, and Data Sources*. Center for Public Safety Initiatives. King, R. & Elderbroom, B. (2014). *Improving Recidivism as a Performance Measure*. Justice Policy Center. Robert, L. & Maes, E. (2012). *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis* [Onderzoeksrapport]. Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

¹⁸⁵ Robert, L. & Maes, E. (2012). *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis* [Onderzoeksrapport]. Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

verlopen en het proces van pseudonimisering te bewaken¹⁸⁶. De onderstaande gegevens werden opgevraagd bij de verschillende databanken.

Tabel 9 – Overzicht dataverzameling

Databank	Beheerder	Gegevens
Sidis Suite	Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (FOD Justitie)	Afbakening populatie
		Justitiële gegevens
Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming	Kruispuntbank Sociale Zekerheid	Socio-demografische kenmerken
		Tewerkstelling
Mijn Loopbaan	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	Hulpverlening VDAB Beroepsopleidingen Werkpleklers ¹⁸⁷
Da Vinci	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen	Opleidingen Ligo en CVO

Bron: Rekenhof

De gegevens over de hulp- en dienstverlening werden opgevraagd vanaf het jaar 2015, zodat een voldoende lange periode in detentie kon worden geobserveerd vóór de vrijlating in 2017.

Hoewel het Rekenhof ook data over de CAW- en CGG-hulpverlening in de gevangenen had opgevraagd, konden die data niet worden aangeleverd en dus niet opgenomen in het effectonderzoek:

- De CAW's registreerden in 2017 nog geen rijksregisternummer van de cliënten in hun databank Regas, waardoor de noodzakelijke koppeling met de andere data niet mogelijk was.
- Zorgnet-Icuro, de koepelorganisatie van de CGG's en beheerder van het Elektronisch Patiëntendossier (EPD), stemde na de nodige verkennende gesprekken in om de gevraagde data aan te leveren via een *Trusted Third Party*, maar uiteindelijk konden de gegevens niet tijdig worden aangeleverd.

Deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening moet dan ook beperkend worden begrepen als deelname aan een (beroeps)opleiding, werkpleklers of toeleiding naar werk.

7.1.3 Onderzoekspopulatie

De initiële populatie bestond uit *alle gedetineerden die in 2017 vrijgelaten zijn uit een Vlaamse of Brusselse gevangenis*, wat neerkomt op 7.625 personen¹⁸⁸. Om de onderzoekseenheden al zo vergelijkbaar mogelijk te maken en valse verbanden te vermijden, werd de populatie verder gespecificeerd op basis van enkele belangrijke kenmerken, zoals de onderstaande flowchart toont.

¹⁸⁶ De wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van 30 juli 2018 omschrijft de *derde vertrouwenspersoon* als: *de natuurlijke persoon of rechtspersoon, de feitelijke vereniging of de overheidsadministratie, niet zijnde de verantwoordelijke voor de verwerking met het oog op archivering of onderzoek of statistische doeleinden, die de gegevens pseudonimiseert* (artikel 188, 1°). Bij het proces van pseudonimiseren worden alle direct identificatiemiddelen vernietigd, behalve een uniek identificatienummer dat wordt omgezet in een pseudoniem.

¹⁸⁷ Het Rekenhof heeft geen data over werkpleklers opgevraagd bij Cellmade.

¹⁸⁸ In de Brusselse gevangenen werden gedetineerden met Frans als administratieve taal niet tot de populatie gerekend omdat zij in principe een beroep doen op de hulp- en dienstverlening van de Franse Gemeenschap.

Flowchart 1 – Onderzoekspopulatie



De onderzoekspopulatie waarop het Rekenhof de analyses uiteindelijk heeft uitgevoerd, omvat 4.277 gedetineerden, namelijk *alle veroordeelde gedetineerden met een legaal verblijf in België die in 2017 vrijgelaten zijn uit een Vlaamse of Brusselse gevangenis*¹⁸⁹. Het Rekenhof ging ook na in hoeverre de onderzoekspopulatie verschilt van de niet-geselecteerde populatie (zie [bijlage 1](#)). Daaruit blijkt dat de gevonden resultaten niet zomaar kunnen worden veralgemeend naar alle gedetineerden, maar voornamelijk gelden voor veroordeelde gedetineerden.

De opvolgperiode voor wederopsluiting loopt vanaf de eerste vrijlating in 2017 tot en met april 2021 en bedraagt dus minimaal 3 jaar en 4 maanden, en maximaal 4 jaar en 4 maanden. Zowel recidiveprevalentie (al dan niet een nieuwe opsluiting) als recidivesnelheid (aantal dagen tot de nieuwe opsluiting) worden meegenomen in de analyses; een methode die veel recidivestudies hanteren¹⁹⁰.

7.1.4 Beperkingen van het onderzoek

In elk onderzoek moeten methodologische keuzes worden gemaakt, wat beperkingen meebrengt:

- Het Rekenhof heeft enkel het effect van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden *na* detentie onderzocht, wat uiteraard niet wegneemt dat de hulp- en dienstverlening een zeer nuttige invloed kan hebben op allerlei vlakken *tijdens* detentie: detentieschade beperken, vaste dagstructuur hebben, herstel tussen dader en slachtoffer, gevoel van controle, etc.
- Er ontbreken gegevens over de hulpverlening van de CAW's en de CGG's, en van begeleiding door federale actoren zoals de PSD. Er werd ook niet gedetailleerd naar de gegeven hulp- en dienstverlening gekeken, zoals welke opleiding werd gevolgd, de precieze inhoud van de VDAB-begeleiding of de afsluiting van het traject.

¹⁸⁹ De gedetineerden kwamen vrij via voorlopige vrijlating (86%), voorwaardelijke vrijlating (7,3%), of strafeinde (6,7%).

¹⁹⁰ King, R. & Elderbroom, B. (2014). *Improving Recidivism as a Performance Measure*. Justice Policy Center.

- Bepaalde kenmerken van gedetineerden en drempels waarmee ze worden geconfronteerd na vrijlating, die om praktische redenen niet werden meegenomen in dit effectonderzoek, kunnen een belangrijke rol spelen bij zowel deelname aan hulp- en dienstverlening als tewerkstelling na vrijlating en wederopsluiting, zoals: arbeidsmarktverleden, verslavingsproblematiek, motivatie, schulden, wachtlijsten, woonst, gebrek aan zelfvertrouwen, etc. Zo is het mogelijk dat een gedetineerde na vrijlating opnieuw de beroepsactiviteit van vóór detentie kan opnemen en daarom geen beroep doet op de dienstverlening van de VDAB¹⁹¹.

Deze beperkingen kunnen een invloed hebben op de vastgestelde resultaten. De bevindingen en conclusies kaderen binnen het specifieke onderzoeksopzet en zijn daarom eerder richtinggevend. Verder onderzoek is wenselijk om de resultaten te verifiëren en het effect van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gedetailleerder vast te stellen.

Niettemin vormt dit onderzoek van het Rekenhof een eerste aanzet tot een geïntegreerd, groot-schalig effectonderzoek, zoals ook het strategisch plan 2020-2025 beoogt te doen (SD 1). Het Rekenhof kan uit eigen ervaring stellen dat een dergelijke effectstudie opzetten zeer arbeids- en tijdsintensief is. Er dienen veel randvoorwaarden te zijn vervuld vooraleer een volledig en gedetailleerd effectonderzoek naar de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden mogelijk is, zoals tijdig beschikken over geactualiseerde gegevens, mogelijkheden om gegevens te koppelen, toestemming van alle betrokken partnerorganisaties en de FOD Justitie, problematiek van het (medisch) beroepsgeheim, kennis van recidiveonderzoek, vlottere toegang tot de verzamelde gegevens bij de *Trusted Third Party* zodat een mate van peer review mogelijk is, etc. Samenwerking met een onderzoeksinstelling en een dienstenintegrator is daarbij aangewezen.

7.2 Profiel deelnemers aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening

Vooraleer het effect van de hulp- en dienstverlening te bekijken, is het interessant om een beeld te krijgen van hoeveel en welke gedetineerden deelnemen aan een (beroeps)opleiding, werkplekleren of toeleiding naar werk. Een belangrijke kanttekening betreft de duur van de detentie: 16% van de populatie was minder dan drie maanden gedetineerd en had bijgevolg beperkte mogelijkheden tot deelname.

Omdat dit onderzoek observationele data bevat – in tegenstelling tot data vanuit een gecontroleerd experiment – ging het Rekenhof hier ook na of de gedetineerden die deelnamen aan het aanbod, substantieel verschillen van diegenen die niet deelnamen¹⁹². Deelname is immers vrijwillig en zelfselectie kan ertoe leiden dat bepaalde types gedetineerden vaker een beroep doen op de hulp- en dienstverlening dan andere. Als die samenhang ook de mate van tewerkstelling of wederopsluiting beïnvloedt, kan een vertekening van de resultaten optreden, waarvoor in latere analyses wordt gecontroleerd.

¹⁹¹ In dit onderzoek werd wel gecontroleerd voor detentieverleden en detentieduur, die beide een *proxy* zijn voor het arbeidsmarktverleden. Gedetineerden die al vanaf jonge leeftijd en voor een lange tijd in de gevangenis verbleven, zullen waarschijnlijk minder ervaring hebben op de arbeidsmarkt. Gedetineerden die een lange detentie kenden vóór de vrijlating in 2017, zullen ook minder mogelijkheden hebben om terug te keren naar een vroegere werkgever.

¹⁹² Aan de hand van Chi²-toetsen en t-testen, significantieniveau: $p < 0.05$.

7.2.1 Opleidingen

Van de 4.277 gedetineerden schreven 483 gedetineerden zich in voor minstens 1 opleiding van een CVO of Ligo, wat overeenkomt met 11,3% van de onderzoekspopulatie. Van die deelnemers voltooiden 418 gedetineerden (86,5%) minstens 1 opleiding en slaagden 270 gedetineerden (55,9%) voor minstens 1 examen. De gedetineerden schreven zich voor gemiddeld 3,4 opleidingsmodules in, goed voor gemiddeld 136 lestijden per gedetineerde. De meeste opleidingen situeren zich in de studiegebieden informatie- en communicatietechnologie (17,4%), maatschappijoriëntatie (15,9%), Europese hoofdtalen (10,3%), Nederlands (tweede taal) (9,9%), en aanvullende algemene vorming (7,8%).

De onderstaande gedetineerden schreven zich significant vaker in voor een opleiding:

- jongere gedetineerden,
- gedetineerden met niet-Europese nationaliteit,
- gedetineerden zonder strafonderbreking¹⁹³,
- gedetineerden met meer uitgaansvergunningen en meer transfers,
- gedetineerden die zijn veroordeeld voor meer misdrijven.

Wat betreft slagen voor examens – vergeleken met gedetineerden die niet deelnemen aan opleidingen – komt hetzelfde profiel van gedetineerden terug, met bijkomend ook nog gedetineerden met een langer detentieverleden die vaker slagen. Dat hangt samen met de duur van de detentie: gedetineerden met een zwaarder crimineel verleden krijgen doorgaans langere straffen en hebben dus meer tijd om een opleiding volledig af te ronden en aan het examen deel te nemen.

7.2.2 Beroepsopleidingen en werkplekklaren

Gedetineerden kunnen tijdens detentie (onder bepaalde voorwaarden) deelnemen aan beroepsopleidingen en werkplekklaren van de VDAB, die doorgaans buiten de gevangenis muren plaatsvinden. 81 gedetineerden (1,9% van de populatie) startten minstens 1 beroepsopleiding, waarvan 57 gedetineerden (70,4%) minstens 1 beroepsopleiding volledig voltooiden en 55 gedetineerden (67,9%) slaagden voor minstens 1 examen. De helft van de beroepsopleidingen situeert zich in de bouwsector (ruwbouw, afwerking bouw en bouwlogistiek) en ook horeca-opleidingen (13,7%) worden vaak gevolgd. De gedetineerden die een beroepsopleiding aanvangen – vergeleken met diegenen die geen beroepsopleiding volgen – hebben een gelijkaardig profiel als de gedetineerden die een CVO- of Ligo-opleiding starten, behalve dat ze niet vaker een niet-Europese nationaliteit hebben. Wel hebben ze vaker hun detentie (deels) uitgezeten in een speciaal regime, zoals elektronisch toezicht of beperkte detentie¹⁹⁴.

Voor werkplekklaren schreven 58 gedetineerden (1,4% van de populatie) zich in. Van hen hebben 50 gedetineerden (86,2%) het werkplekklaren volledig uitgevoerd. Werkplekklaren gebeurt meestal onder de vorm van een individuele beroepsopleiding (IBO) (41,1%) of een opleidingsstage (35,6%). De volgende gedetineerden hebben zich significant vaker ingeschreven voor werkplekklaren, als ook het werkplekklaren volledig uitgevoerd, vergeleken met de gedetineerden die niet deelnamen aan werkplekklaren:

- gedetineerden die langer in detentie waren,

¹⁹³ Een strafonderbreking is een schorsing van de uitvoering van de straf voor maximaal drie maanden. Dat kan op elk moment van de detentie om ernstige en uitzonderlijke redenen van familiale aard en als er geen tegenindicaties zijn.

¹⁹⁴ Beperkte detentie houdt in dat de gedetineerde voor maximaal 16 uur de gevangenis mag verlaten en 's avonds, 's nachts en in het weekend in de gevangenis moet verblijven.

- gedetineerden met meer uitgaansvergunningen en meer transfers,
- gedetineerden die zijn veroordeeld voor meer misdrijven.

7.2.3 Toeleiding naar werk

In het kader van toeleiding naar werk werden 416 gedetineerden (9,7%) intensief begeleid door een detentieconsulent van de VDAB. Die gedetineerden hadden het volgende profiel, vergeleken met de gedetineerden die geen beroep doen op VDAB-begeleiding:

- jongere gedetineerden,
- kortgeschoolde gedetineerden,
- gedetineerden met langere detentie en minder vaak een speciaal regime of strafonderbreking,
- meer uitgaansvergunningen en transfers,
- gedetineerden die veroordeeld zijn voor meer misdrijven,
- gedetineerde die voorheen al langer in detentie zijn geweest.

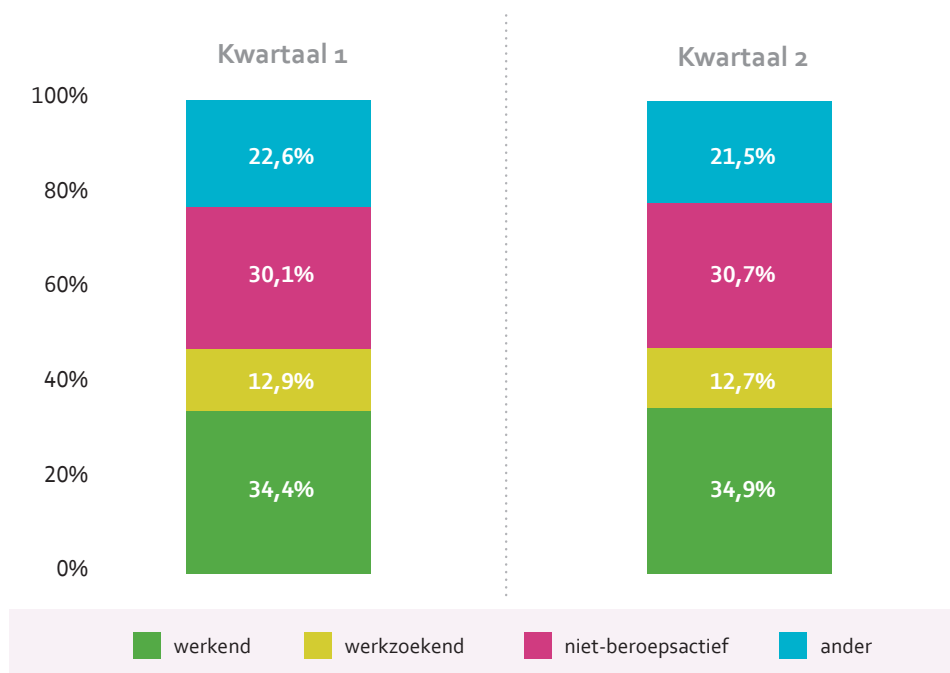
Over het algemeen blijken vooral de *zwaardere* profielen – met meer verschillende misdrijven en een langer detentieverleden – VDAB-begeleiding te krijgen in hun zoektocht naar werk.

7.3 Tewerkstelling

7.3.1 Beschrijving

Een derde van de ex-gedetineerden (34,4%) heeft een job op het einde van het eerste kwartaal na vrijlating. Op het einde van het tweede kwartaal na vrijlating blijft het aandeel gelijk (34,9%). Iets meer dan een vierde van de ex-gedetineerden (28,5%) was tewerkgesteld op de laatste dag van beide kwartalen.

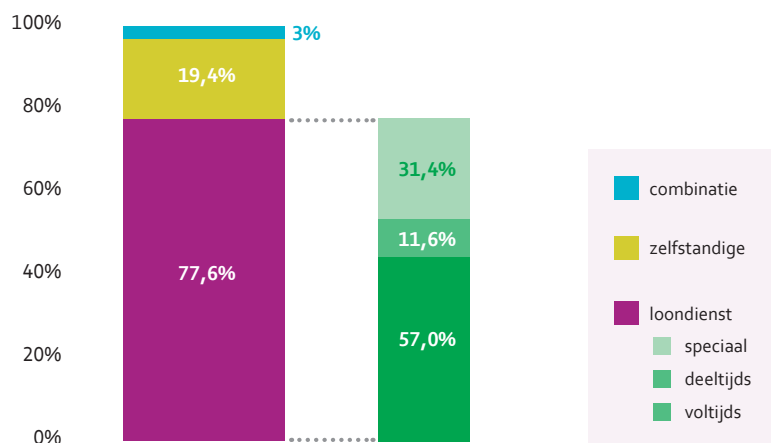
Figuur 7 – Aandeel ex-gedetineerden per socio-economische positie



Opvallend is dat de helft van de ex-gedetineerden niet-beroepsactief¹⁹⁵ is of onder een restcategorie valt en dus niet actief op zoek is naar werk¹⁹⁶. Het merendeel van de ex-gedetineerden dat wel beroepsactief is (dus werkend of werkzoekend), vindt een job op korte (72,7%) of middellange termijn (73,3%) na vrijlating. De gelijkaardige cijfers voor tewerkstelling op het einde van het eerste en het tweede kwartaal geven aan dat weinig gedetineerden die werkzoekend zijn op het einde van het eerste kwartaal, alsnog tewerkgesteld zijn op het einde van het tweede kwartaal.

Zoals blijkt uit de volgende figuur, werkt ruim drie vierde (77,6%) van de tewerkgestelde ex-gedetineerden in het eerste kwartaal na vrijlating in loondienst, terwijl een vijfde van hen (19,4%) een zelfstandige activiteit uitoefent en enkelen (3%) beide statuten combineren. Van de werknemers in loondienst werkt ruim de helft (57%) in een voltijds regime, een derde in een speciaal regime¹⁹⁷ (31,4%) en een kleine groep (11,6%) in een deeltijds regime. Hun gemiddeld bruto dagloon bedraagt 102 euro¹⁹⁸. De cijfers van het tweede kwartaal na vrijlating zijn nagenoeg gelijk aan die van het eerste kwartaal na vrijlating.

Figuur 8 – Statuut tewerkstelling en werkregime (eerste kwartaal na vrijlating)



¹⁹⁵ De volgende categorieën vallen onder *niet-beroepsactief* in de nomenclatuur van de socio-economische positie (zoals opgenomen in het datawarehouse van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid):

- 1) Volledige loopbaanonderbreking/volledig tijdskrediet;
- 2) Vrijstelling van inschrijving als werkzoekende;
- 3) Leefloon/financiële hulp;
- 4) Pensioenttrekkend zonder werk;
- 5) Volledig bruggepensioneerd;
- 6) Rechtgevendende kinderen voor kinderbijslag;
- 7) Arbeidsongeschikt;
- 8) Persoon met een tegemoetkoming aan personen met een handicap (IVT).

¹⁹⁶ Ter vergelijking: in 2018 was 69,4% van de bevolking van 15 tot 64 jaar in het Vlaams Gewest werkend, 2,5% werkloos en 28,2% niet-beroepsactief (Bron: Statistiek Vlaanderen). Het grote aantal ex-gedetineerden onder de restcategorie *ander* kan een gevolg zijn van een nieuwe arrestatie of wederopsluiting al snel na vrijlating.

¹⁹⁷ Het prestatietype *speciaal* heeft betrekking op:

- 1) arbeid bij tussenpozen (dit is tijdelijke arbeid en interimarbeid in toepassing van de bepalingen op tijdelijk werk, interimarbeid en terbeschikkingstelling van personeel);
- 2) arbeid verricht door thuisarbeiders;
- 3) seizoenarbeid, waaronder de korte arbeidsperiodes begrepen worden ten gevolge van de seizoensgebonden aard van het werk of de noodzaak van de onderneming om een beroep te doen op versterking voor bepaalde perioden van het jaar.

¹⁹⁸ Bij een voltijdse tewerkstelling (22 dagen per maand) zou dat neerkomen op een bruto maandloon van 2.244 euro. Ter vergelijking: in 2019 verdiende een werknemer die in België voltijds werkte, gemiddeld 3.758 euro bruto per maand (Bron: Statbel).

Verder zijn er qua tewerkstelling¹⁹⁹ van de ex-gedetineerden significante verschillen²⁰⁰ wat betreft:

- Geslacht: mannelijke ex-gedetineerden hebben vaker een job (35,5%) dan vrouwelijke ex-gedetineerden (24,8%).
- Gezinssituatie: ex-gedetineerden met een partner (44,5%) en ex-gedetineerden met kinderen (42,5%) hebben vaker een job dan ex-gedetineerden die alleenstaand zijn (29,2%) of een collectief/onbekend huishouden (23,6%) hebben.
- Opleidingsniveau: ex-gedetineerden met (minstens) een diploma secundair onderwijs hebben vaker een job (38,9%) dan ex-gedetineerden zonder dat diploma (31,2%).
- Regime: ex-gedetineerden die de detentie (deels) in een speciaal regime hebben uitgezeten, hebben vaker een job (40,2%) dan ex-gedetineerden zonder speciaal regime (19,5%).
- Strafonderbreking: ex-gedetineerden die een strafonderbreking hebben gehad, hebben vaker een job (37,8%) dan ex-gedetineerden die dat niet hadden (25,6%).
- Uitgaansvergunningen en verloven: werkende ex-gedetineerden hebben gemiddeld meer uitgangen en verloven gehad (8,7) dan niet-werkende ex-gedetineerden (5).
- Duur eerdere detenties: werkende ex-gedetineerden zijn gemiddeld minder lang in detentie geweest (291 dagen) dan niet-werkenden ex-gedetineerden (498 dagen).
- Leeftijd bij eerste detentie: werkende ex-gedetineerden waren gemiddeld iets ouder bij hun eerste detentie (30 jaar) dan niet-werkende ex-gedetineerden (28 jaar).

7.3.2 Verband tussen deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening en tewerkstelling

Het Rekenhof onderzocht het verband tussen enerzijds deelname aan (beroeps)opleidingen, werkplekklaren en VDAB-begeleiding tijdens detentie en anderzijds tewerkstelling na vrijlating. De analyses²⁰¹ gebeurden telkens bij de ex-gedetineerden die beroepsactief waren op het einde van het betrokken kwartaal na vrijlating²⁰². De niet-beroepsactieven werden niet meegenomen in de analyses om te voorkomen dat het aandeel ex-gedetineerden zonder job zou worden overschat, terwijl ze eigenlijk niet op zoek zijn naar een job omdat ze bijvoorbeeld met pensioen zijn of arbeidsongeschikt. Het aantal deelnemers onder deze subpopulaties is weliswaar vaak beperkt, voornamelijk wat betreft beroepsopleidingen en werkplekklaren, maar er werden toch enkele significante verschillen gevonden tussen deelnemers en niet-deelnemers wat betreft tewerkstelling.

Opleidingen

De ex-gedetineerden die deelnamen²⁰³ aan minstens één opleiding tijdens detentie, zijn iets vaker tewerkgesteld dan de ex-gedetineerden die niet deelnamen aan een opleiding. De verschillen zijn echter klein en niet significant. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat er wel een significant verband bestaat tussen geslaagd zijn voor minstens één examen en tewerkstelling op het einde van het tweede kwartaal na vrijlating: de ex-gedetineerden die slaagden voor een opleiding hebben vaker een job enkele maanden na vrijlating vergeleken met de ex-gedetineerden die niet deelnamen aan of niet slaagden voor een opleiding (zie onderstaande figuur). Dat verband suggereert twee zaken. Het duidt eerst en vooral op het belang van de continuïteit van onderwijstrajecten, opdat gedetineerden aan het examen kunnen deelnemen. Bovendien kan de motivatie en doorzetting van (ex-)

¹⁹⁹ De genoemde percentages betreffen het eerste kwartaal na vrijlating. De cijfers voor het tweede kwartaal na vrijlating zijn gelijkaardig.

²⁰⁰ Berekend aan de hand van Chi²-toetsen en t-testen, significantieniveau: $p < 0.05$.

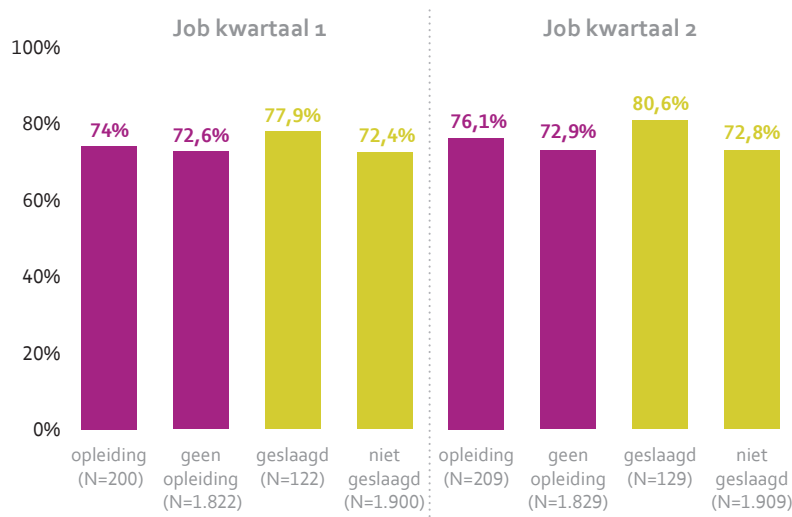
²⁰¹ Bivariate analyses aan de hand van Chi²-toetsen, significantieniveau: $p < 0.05$.

²⁰² Eerste kwartaal: 2.022 ex-gedetineerden; tweede kwartaal: 2.038 ex-gedetineerden.

²⁰³ Het betreft hier de inschrijving voor een opleiding tijdens detentie, niet noodzakelijk het volledig voltooien van de opleiding.

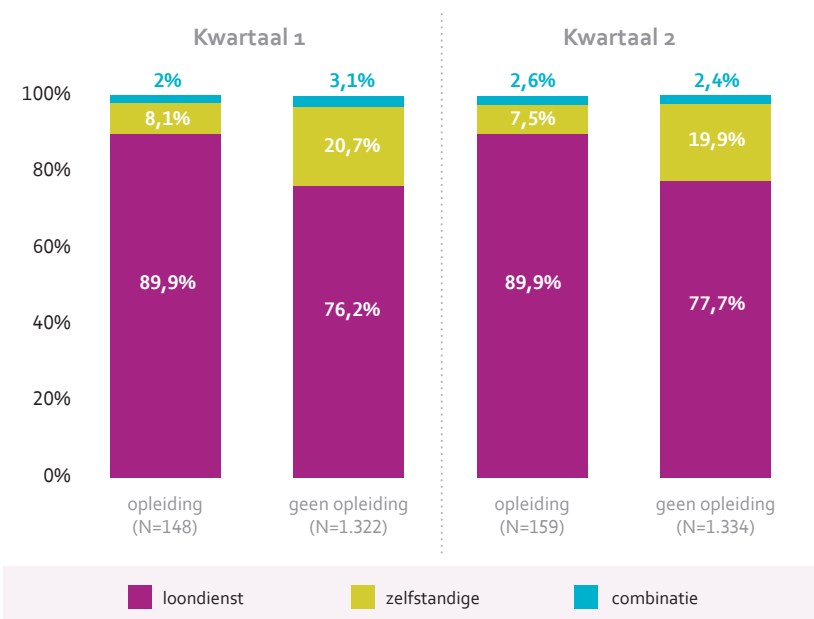
gedetineerden een rol spelen, zowel voor slagen voor het examen als voor het blijven zoeken naar en behouden van een job de eerste maanden na vrijlating.

Figuur 9 – *Tewerkstelling volgens deelname aan en slagen voor het examen van een opleiding*



Verder blijkt uit de volgende figuur dat 9 op 10 ex-gedetineerden die deelnamen aan een opleiding, volledig in loondienst werkt na vrijlating, terwijl dat slechts voor 3 op 4 ex-gedetineerden geldt die niet deelnamen. De verschillen tussen beide groepen zijn significant. Wat betreft type contract (voltijds, deeltijds, speciaal regime) en bruto dagloon zijn er slechts kleine, niet-significante verschillen tussen de groepen van ex-gedetineerden.

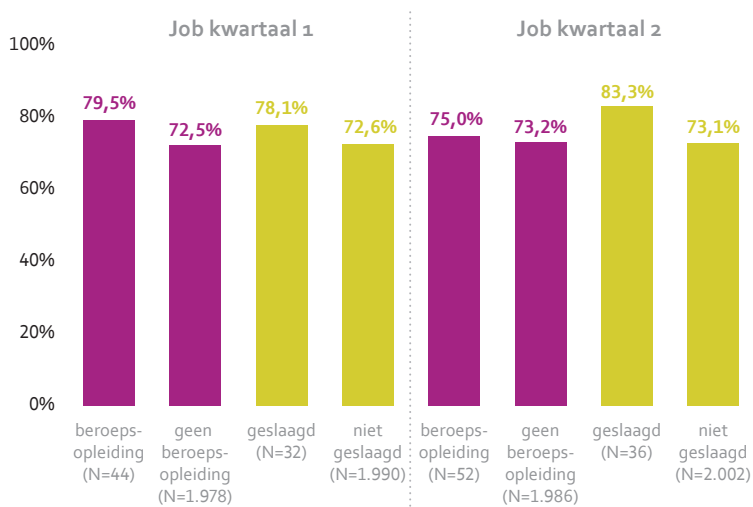
Figuur 10 – *Statuut tewerkstelling volgens deelname aan een opleiding*



Beroepsopleidingen en werkplekleren

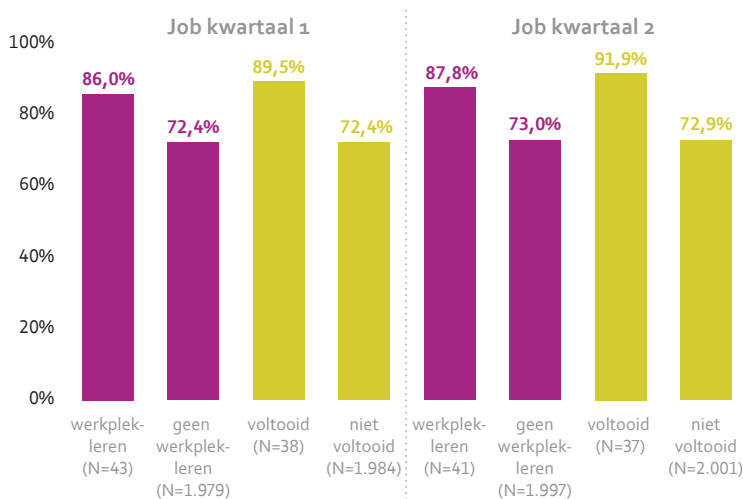
De ex-gedetineerden die tijdens detentie deelnamen²⁰⁴ aan een beroepsopleiding van de VDAB, hebben iets vaker een job vlak na vrijlating en enkele maanden na vrijlating dan diegenen die niet deelnamen (zie onderstaande figuur). De verschillen worden duidelijker als ex-gedetineerden ook slaagden voor het examen aan het einde van de beroepsopleiding. De gevonden verschillen zijn echter (net) niet significant.

Figuur 11 – Tewerkstelling volgens deelname aan en slagen voor het examen van een beroepsopleiding



Hetzelfde patroon keert terug bij werkplekleren: de ex-gedetineerden die tijdens detentie deelnamen aan werkplekleren, hebben vaker een job dan de ex-gedetineerden die niet deelnamen, en dat manifesteert zich nog duidelijker bij de ex-gedetineerden die het werkplekleren ook volledig uitvoerden, zoals blijkt uit de volgende figuur. De verschillen zijn hier wel allemaal significant en duiden dus op een duidelijk onderscheid in tewerkstelling tussen de ex-gedetineerden die wel en niet werkplekleren voltooiden tijdens detentie.

Figuur 12 – Tewerkstelling volgens deelname aan en voltooien van een werkplekleeractie

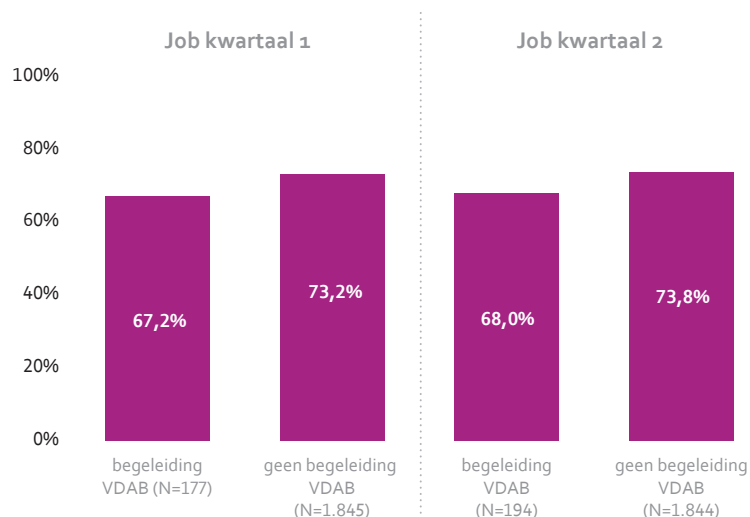


²⁰⁴ Het betreft hier inschrijvingen, niet noodzakelijk het volledig voltooien van de beroepsopleiding.

Toeleiding naar werk

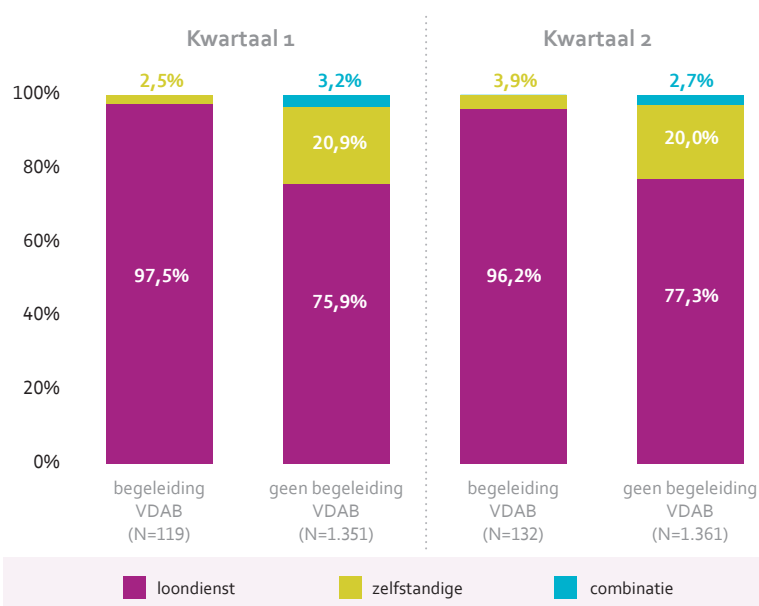
De ex-gedetineerden die intensieve begeleiding kregen van de VDAB, zijn iets minder vaak tewerkgesteld na vrijlating dan de ex-gedetineerden zonder deze begeleiding. De verschillen tussen beide groepen van ex-gedetineerden zijn echter klein en niet significant (zie onderstaande figuur).

Figuur 13 – *Tewerkstelling volgens intensieve begeleiding door de VDAB*



Net zoals bij deelname aan opleidingen, verschillen ex-gedetineerden die wel of niet VDAB-begeleiding kregen, significant in het statuut waarin ze zijn tewerkgesteld. Nagenoeg al de ex-gedetineerden met VDAB-begeleiding tijdens detentie werken na vrijlating als werknemer in loondienst, terwijl van de ex-gedetineerden zonder begeleiding slechts drie kwart in loondienst werkt (zie volgende figuur). Mogelijk ligt het oorzakelijk verband hier net omgekeerd: gedetineerden die al als zelfstandige werkten voor hun binnenkomst in de gevangenis, kunnen minder geneigd zijn om zich op te geven voor opleidingen of toeleiding naar werk.

Figuur 14 – *Statuut tewerkstelling volgens intensieve begeleiding door de VDAB*



7.3.3 Effect van deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening op tewerkstelling

Naast deelname aan (beroeps)opleidingen, werkpleklerin of VDAB-begeleiding tijdens detentie kan de mate van tewerkstelling na vrijlating²⁰⁵ ook worden beïnvloed door kenmerken van de (ex-)gedetineerde zelf, zoals geslacht, leeftijd, diploma, type en duur van detentie, of detentieverleden. Daarom heeft het Rekenhof bijkomende analyses²⁰⁶ uitgevoerd om het effect te meten van de hulp- en dienstverlening op tewerkstelling, *gecontroleerd* voor het mogelijke effect van de andere gemeenten kenmerken van (ex-)gedetineerden. Bijlage 1 bevat een overzicht van de kenmerken waarvoor werd gecontroleerd. Ook die analyses werden telkens uitgevoerd bij de ex-gedetineerden die beroepsactief waren op het einde van het betrokken kwartaal na vrijlating²⁰⁷.

De analyses tonen dat deelname aan opleidingen in de gevangenis en al dan niet slagen voor het examen geen significant effect hebben op de kans op tewerkstelling na vrijlating als rekening wordt gehouden met de invloed van andere kenmerken. Ook beroepsopleidingen en werkpleklerin tijdens detentie hebben geen significant effect. Toeleiding naar werk tijdens detentie blijkt een significant, negatief effect te hebben op de kans op tewerkstelling, ondanks de controle voor andere kenmerken. Dat betekent dat ex-gedetineerden die tijdens detentie werden begeleid door de VDAB, minder kans hebben op een job na vrijlating dan ex-gedetineerden die een dergelijke begeleiding niet kregen. Mogelijk speelt hier zelfselectie een intermediaire rol, waarbij gedetineerden met een langer detentieverleden vaker een beroep doen op toeleiding naar werk, terwijl het net ook die groep van ex-gedetineerden is die moeilijker een job vindt na vrijlating (zie ook 7.5).

De volgende tabel toont alle kenmerken die een significante invloed hebben op de kans op tewerkstelling na vrijlating, telkens gecontroleerd voor de mogelijke invloed van de andere kenmerken in de analyse. De tweede kolom geeft telkens de grootte van het betrokken effect weer: hoe meer bollen, hoe groter het effect van dat kenmerk op de kans op tewerkstelling²⁰⁸.

Tabel 10 – Kenmerken van gedetineerden met een significant effect op tewerkstelling na vrijlating

Kenmerk	Grootte effect	Effect
Geslacht	●●●	Vrouwelijke ex-gedetineerden hebben minder kans op tewerkstelling
Regime	●●●	Ex-gedetineerden die hun detentie (deels) uitgezeten hebben in elektronisch toezicht of beperkte detentie hebben meer kans op tewerkstelling
Nationaliteit	●●●	Ex-gedetineerden met niet-Europese nationaliteit hebben meer kans op tewerkstelling
Leeftijd	●●	Oudere ex-gedetineerden hebben minder kans op tewerkstelling
Gezinssituatie	●●	Alleenstaande ex-gedetineerden zonder kinderen hebben minder kans op tewerkstelling
Verloven & uitgangen	●●	Ex-gedetineerden met meer verloven en uitgaansvergunningen tijdens detentie hebben meer kans op tewerkstelling

²⁰⁵ De term *tewerkstelling* duidt hier telkens op de drie metingen: een job op het einde van het eerste kwartaal, een job op het einde van het tweede kwartaal en een job tijdens beide kwartalen. Wanneer een effect slechts betrekking heeft op één van de drie metingen van tewerkstelling, wordt dat expliciet vermeld.

²⁰⁶ Multivariate logistische regressieanalyse. Zie [bijlage 1](#) voor de technische details.

²⁰⁷ Eerste kwartaal: 2.022 ex-gedetineerden; tweede kwartaal: 2.038 ex-gedetineerden.

²⁰⁸ Op basis van gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten (B). < 0,200: ●; 0,200-0,400 ●●; > 0,400 ●●●.

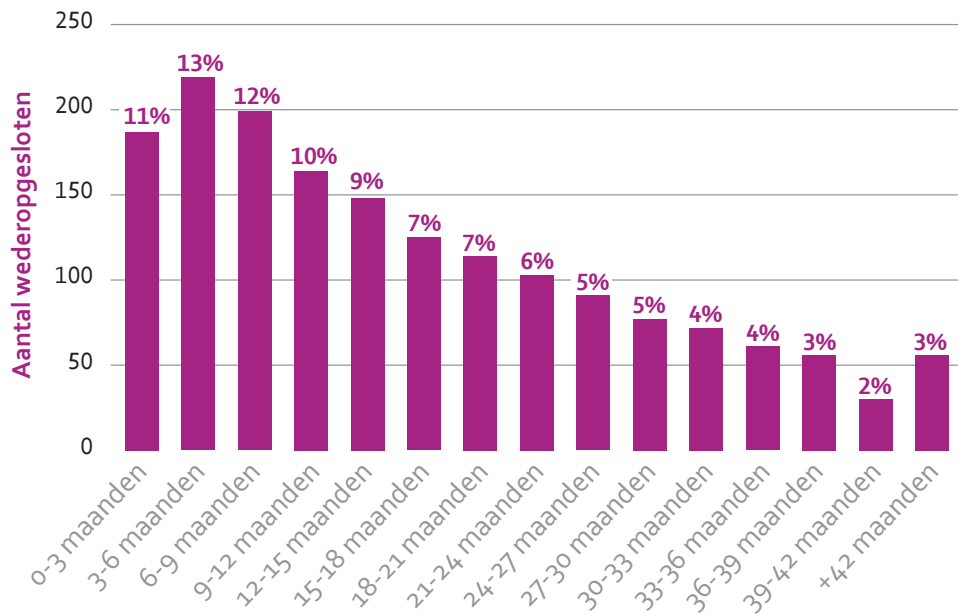
Kenmerk	Grootte effect	Effect
Diploma	•	Ex-gedetineerden met een hoger diploma hebben meer kans op tewerkstelling
Leeftijd eerste opsluiting	•	Ex-gedetineerden die jonger waren bij de eerste opsluiting hebben minder kans op tewerkstelling tijdens de eerste twee kwartalen na vrijlating
VDAB-begeleiding	•	Ex-gedetineerden die tijdens detentie begeleid werden door VDAB hebben minder kans op tewerkstelling

Er bestaat geen verband tussen deelname aan (beroeps)opleidingen tijdens detentie enerzijds en tewerkstelling na vrijlating anderzijds. De ex-gedetineerden die slagen voor het examen van een opleiding en de ex-gedetineerden die werkplekleren tijdens detentie, hebben vaker een job na vrijlating, maar een significant, positief effect blijft uit wanneer ook rekening wordt gehouden met het effect van andere kenmerken van de ex-gedetineerden en hun detentie(verleden). Toeleiding naar werk heeft na controle voor andere kenmerken wel een significant effect op tewerkstelling na vrijlating, maar dit is een negatief effect: ex-gedetineerden die werden begeleid, hebben minder kans op een job. Mogelijk verklaart het specifieke profiel van de gedetineerden die een beroep doen op VDAB-begeleiding die opmerkelijke bevinding, zoals verder wordt onderzocht in punt 7.5.

7.4 Wederopsluiting

7.4.1 Beschrijving

Tijdens de opvolgperiode van ongeveer vier jaar na vrijlating werden 1.702 ex-gedetineerden opnieuw opgesloten ofwel 39,8% van de onderzoekspopulatie. De gemiddelde duur tot wederopsluiting bedraagt 497 dagen, wat overeenkomt met ongeveer 16,5 maanden. De volgende figuur toont de duur tot wederopsluiting, waarbij opvalt dat bijna de helft van de recidivisten (46%) binnen het jaar na vrijlating opnieuw opgesloten wordt en drie vierde (75%) binnen twee jaar na vrijlating.

Figuur 15 – Duur tot wederopsluiting per drie maanden na vrijlating

De ex-gedetineerden die al dan niet werden wederopgesloten, verschillen significant wat betreft:

- Geslacht: mannelijke ex-gedetineerden worden vaker wederopgesloten (41,7%) dan vrouwelijke ex-gedetineerden (24,1%).
- Leeftijd: wederopgesloten zijn gemiddeld jonger (35 jaar) dan ex-gedetineerden die niet worden wederopgesloten (gemiddeld 39 jaar).
- Leeftijd bij de eerste opsluiting: wederopgesloten waren gemiddeld jonger bij hun eerste detentie (26 jaar) dan ex-gedetineerden die niet worden wederopgesloten (gemiddeld 31 jaar).
- Regime: ex-gedetineerden die hun hele straf in de gevangenis verbleven, worden vaker wederopgesloten (54,9%) dan ex-gedetineerden die hun straf (deels) in een speciaal regime hebben uitgezeten (33,8%).
- Strafonderbreking: ex-gedetineerden die geen strafonderbreking hebben gehad, worden vaker wederopgesloten (52,3%) dan ex-gedetineerden die dat wel hebben gehad (35%).
- Transfers: ex-gedetineerden die minstens één keer werden getransfereerd tijdens detentie, worden vaker wederopgesloten (50,2%) dan ex-gedetineerden zonder transfer (38,2%).
- Duur eerdere detenties: wederopgesloten hebben gemiddeld een langer detentieverleden (21 maanden) dan ex-gedetineerden die niet worden wederopgesloten (gemiddeld 10 maanden).
- Tewerkstelling: niet-tewerkgestelde ex-gedetineerden worden vaker wederopgesloten (44,4%) dan ex-gedetineerden die tewerkgesteld zijn op het einde van het eerste kwartaal na vrijlating (30,7%). De wederopgesloten verdienen gemiddeld minder (97 euro bruto dagloon) dan de ex-gedetineerden die niet worden wederopgesloten (103 euro bruto dagloon).

7.4.2 Verband tussen deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverleningen wederopsluiting

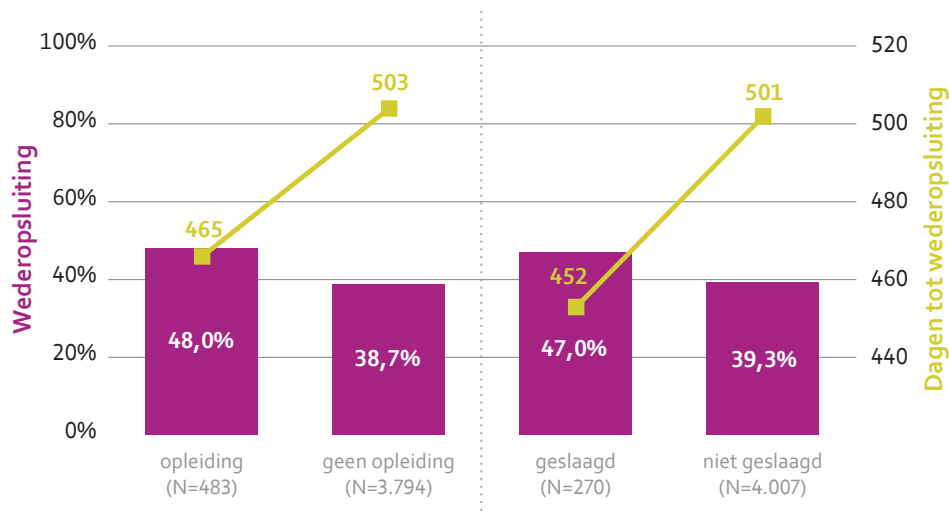
Het Rekenhof onderzocht het verband tussen enerzijds deelname aan (beroeps)opleidingen, werkplekleren en VDAB-begeleiding tijdens detentie en anderzijds (duur tot) wederopsluiting na vrijlating. De analyses²⁰⁹ gebeurden telkens op de volledige onderzoekspopulatie, namelijk 4.277 ex-gedetineerden.

²⁰⁹ Bivariate analyses aan de hand van Chi²-toetsen en t-testen, significantieniveau: p<0.05.

Opleidingen

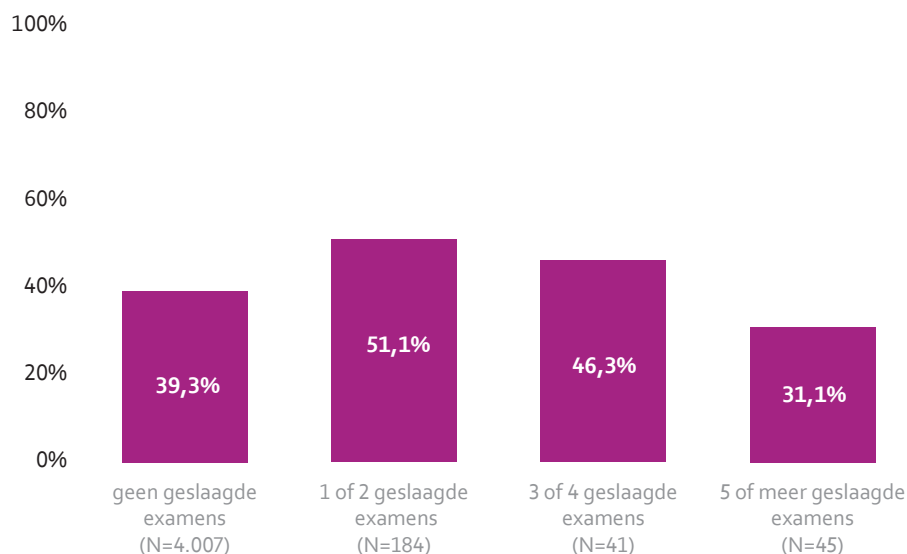
De onderstaande figuur toont dat de ex-gedetineerden die tijdens detentie (minstens) één opleidingsmodule volgden of slaagden voor het examen, vaker en sneller recidiveren dan de ex-gedetineerden die niet deelnamen aan onderwijs tijdens detentie. De weergegeven verschillen zijn significant wat betreft wederopsluiting, maar niet wat betreft duur tot wederopsluiting.

Figuur 16 – *Wederopsluiting (paars) en duur tot wederopsluiting (geel) volgens opleiding*



Wanneer specifiek wordt gekeken naar het aantal examens waarvoor een ex-gedetineerde slaagde, verschijnt een ander patroon: de ex-gedetineerden die voor minimum vijf modules slaagden, worden significant minder vaak opgesloten, vergeleken met de ex-gedetineerden die slechts voor één of enkele modules slaagden (zie onderstaande figuur). Ook dat suggereert het belang van continuïteit van onderwijstrajecten. Als gedetineerden meer modules binnen een opleiding succesvol willen en kunnen afronden, blijken ze minder vaak opnieuw te worden opgesloten. Het aantal gedetineerden met zo'n langer onderwijstraject is echter beperkt.

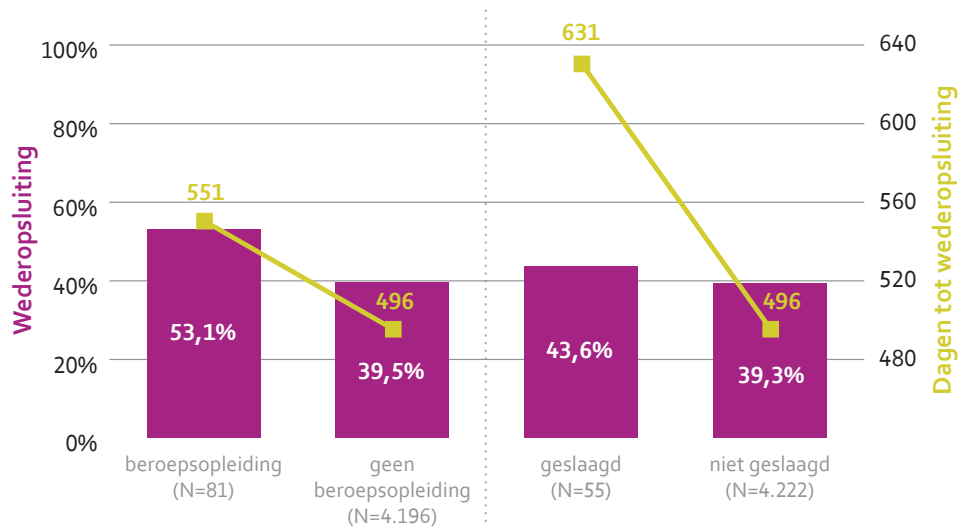
Figuur 17 – *Wederopsluiting volgens aantal geslaagde examens*



Beroepsopleidingen en werkplekleren

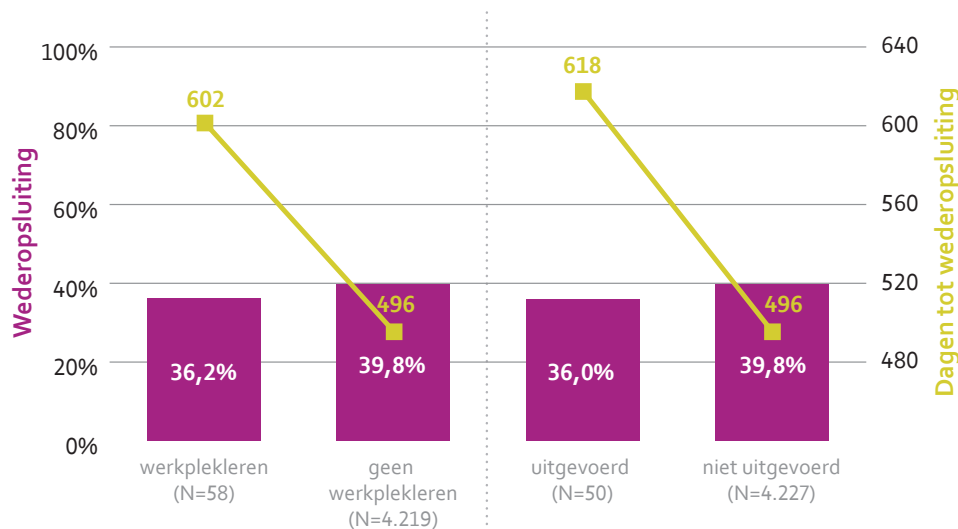
De ex-gedetineerden die deelnamen aan een beroepsopleiding tijdens detentie, blijken significant vaker opnieuw te worden opgesloten. Als ze de beroepsopleiding echter volledig afronden en ervoor slagen, worden de verschillen met de ex-gedetineerden die geen beroepsopleiding volgden tijdens detentie, klein en niet langer significant. In tegenstelling tot de deelnemers aan opleidingen (zie **Figuur 15**) blijken de deelnemers aan beroepsopleidingen tijdens detentie minder snel weer in de gevangenis terecht te komen. De getoonde verschillen zijn echter (net) niet significant.

Figuur 18 – Wederopsluiting (paars) en duur tot wederopsluiting (geel) volgens beroepsopleiding



Werkplekleren toont een eerder gunstig verband met wederopsluiting: de ex-gedetineerden die tijdens detentie (minstens) één werkplekleeractie volgden en volledig uitvoerden, werden nadien minder vaak en minder snel opnieuw opgesloten, zoals blijkt uit de onderstaande figuur. De verschillen tussen beide groepen zijn echter niet significant.

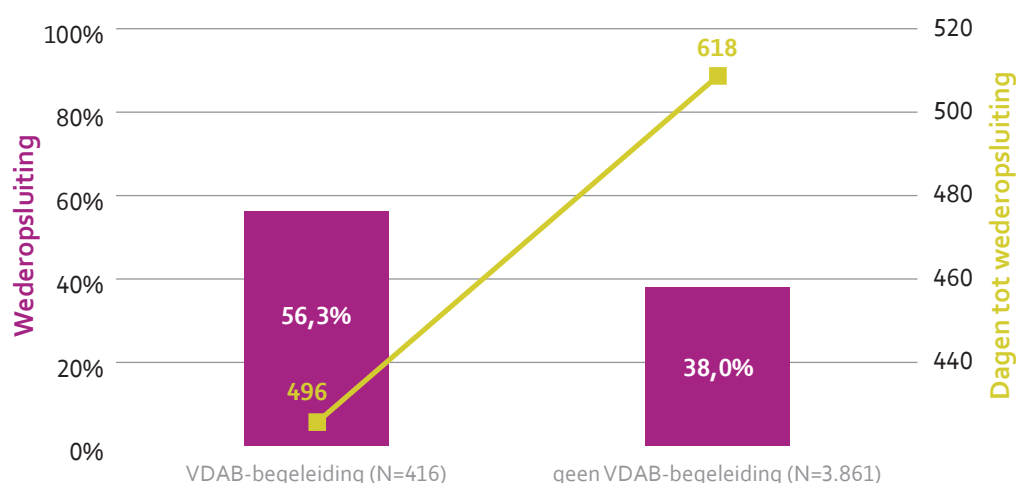
Figuur 19 – Wederopsluiting (paars) en duur tot wederopsluiting (geel) volgens werkplekleren



Toeleiding naar werk

Begeleiding in de gevangenis bij de zoektocht naar werk lijkt, net als bij tewerkstelling, een omgekeerd verband te hebben met wederopsluiting: de ex-gedetineerden die VDAB-begeleiding kregen tijdens detentie, belanden significant vaker en sneller opnieuw achter de tralies dan de ex-gedetineerden zonder dergelijke begeleiding, zoals blijkt uit de volgende figuur.

Figuur 20 – Wederopsluiting (paars) en duur tot wederopsluiting (geel) volgens VDAB-begeleiding



7.4.3 Effect van deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening op wederopsluiting

Om na te gaan of bovengenoemde verbanden kunnen worden verklaard door andere kenmerken van de deelnemers, onderzocht het Rekenhof ook hier of deelname aan (beroeps)opleidingen, werkplekklaren en VDAB-begeleiding een effect heeft op (de duur tot) wederopsluiting als rekening wordt gehouden met het effect van andere kenmerken van de (ex-)gedetineerden²¹⁰.

Na controle voor de gemeten bijkomende kenmerken blijkt dat deelname aan (beroeps)opleidingen of werkplekklaren tijdens detentie geen significante invloed heeft op de kans op een nieuwe opsluiting en de duurtijd tot een eventuele wederopsluiting. Wat betreft toeleiding naar werk blijft het significante effect wel overeind: ex-gedetineerden die in de gevangenis werden begeleid door de VDAB, hebben meer kans om opnieuw en sneller te worden opgesloten na vrijlating.

De volgende tabel toont alle kenmerken die een significante invloed hebben op de kans op tewerkstelling na vrijlating, gecontroleerd voor de mogelijke invloed van de andere kenmerken in de analyse. De tweede kolom geeft telkens de grootte van het desbetreffende effect weer: hoe meer bollen, hoe groter het effect van dat kenmerk op de kans op tewerkstelling²¹¹.

²¹⁰ Multivariate cox regressie. Zie [bijlage 1](#) voor meer technische details.

²¹¹ Op basis van gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten (B). < 0,200: •; 0,200-0,400 ••; > 0,400 •••.

Tabel 11 – Kenmerken van gedetineerden met een significant effect op wederopsluiting

Kenmerk	Grootte effect	Effect
Geslacht	●●●	Mannelijke ex-gedetineerden hebben meer kans op wederopsluiting
Gezinssituatie	●●	Ex-gedetineerden in een collectief, ander of onbekend huishouden hebben meer kans op wederopsluiting
Regime	●●	Ex-gedetineerden die hun hele straf in de gevangenis verbleven hebben meer kans op wederopsluiting dan ex-gedetineerden die hun detentie (deels) uitgezeten hebben in elektronisch toezicht of beperkte detentie
Aantal misdrijven	●●	Ex-gedetineerden die voor meer misdrijven zijn veroordeeld, hebben meer kans op wederopsluiting
Duur eerdere detenties	●●	Ex-gedetineerden met een langere duur aan eerdere detenties hebben meer kans op wederopsluiting
VDAB-begeleiding	●●	Ex-gedetineerden die tijdens detentie werden begeleid door de VDAB, hebben meer kans op wederopsluiting
Leeftijd	●	Jongere ex-gedetineerden hebben meer kans op wederopsluiting
Leeftijd eerste opsluiting	●	Ex-gedetineerden die jonger waren bij de eerste opsluiting hebben meer kans op wederopsluiting
Nationaliteit	●	Ex-gedetineerden met niet-Europese nationaliteit hebben meer kans op wederopsluiting
Duur detentie	●	Ex-gedetineerden met een langere referentiedetentie hebben minder kans op wederopsluiting
Tewerkstelling	●	Ex-gedetineerden zonder job hebben meer kans op wederopsluiting

Deelname aan (beroeps)opleidingen of werkplekleren tijdens detentie heeft geen significante invloed op wederopsluiting. Andere kenmerken zoals geslacht, gezinssituatie, het aantal misdrijven waarvoor veroordeeld en de duur van eerdere detenties zijn wel bepalend voor een nieuwe opsluiting. Ook toeleiding naar werk heeft een significante invloed op (de duur tot) wederopsluiting: ex-gedetineerden die tijdens detentie werden begeleid door de VDAB, belanden significant vaker en sneller opnieuw in de gevangenis. Opnieuw kan zelfselectie bij de deelname aan VDAB-begeleiding een verklarende factor zijn voor die bevinding.

7.5 Controle voor zelfselectie

De profielbeschrijving eerder in dit hoofdstuk toonde dat bepaalde types gedetineerden vaker een beroep doen op de Vlaamse hulp- en dienstverlening, zoals jongere gedetineerden, gedetineerden die zijn veroordeeld voor meer misdrijven en gedetineerden die voorheen al langer in detentie waren. Het is ook net dat profiel van gedetineerden dat vaker en sneller opnieuw in de gevangenis terecht komt na een vrijlating. Het criminele verleden van een persoon is immers een belangrijke voorspeller van recidive²¹².

Aangezien het detentieverleden een rol speelt bij zowel deelname aan de hulp- en dienstverlening als tewerkstelling en wederopsluiting, heeft het Rekenhof de onderzoekspopulatie ingedeeld volgens dat achtergrondkenmerk. Ex-gedetineerden die bovengemiddeld lang in detentie verbleven alvorens de referentiedetentie én bovengemiddeld jonger waren bij hun eerste opsluiting, werden gecategoriseerd als gedetineerden met een lang detentieverleden. Die personen kwamen al op jonge leeftijd en meermaals in contact met criminaliteit en missen daardoor ook vaak ervaring op de arbeidsmarkt.

Een vijfde van de onderzoekspopulatie voldoet aan de bovengenoemde voorwaarden, wat neerkomt op 897 gedetineerden. Die gedetineerden namen inderdaad vaker deel aan het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis, voornamelijk VDAB-begeleiding, maar zijn tegelijkertijd minder tewerkgesteld na vrijlating en worden duidelijk vaker en sneller wederopgesloten in de gevangenis. Die twee vaststellingen kunnen een rol spelen bij het uitblijven van een aange-toond positief effect van de hulp- en dienstverlening.

Tabel 12 – Vergelijking tussen gedetineerden met en zonder lang detentieverleden

	Gedetineerden met lang detentieverleden (N = 897)	Gedetineerden zonder lang detentieverleden (N = 3.380)
Deelname onderwijs	15,2%	10,3%
Deelname beroepsopleiding	3,3%	1,5%
Deelname werkplekleren	2,0%	1,2%
VDAB-begeleiding	18,8%	7,3%
Job eerste kwartaal na vrijlating	66,6%	73,9%
Job tweede kwartaal na vrijlating	63,9%	75,0%
Wederopsluiting	61,3%	34,1%
Dagen tot wederopsluiting	838	1.091

Om de rol van zelfselectie beter te kaderen, heeft het Rekenhof *propensity score matching* toegepast. Die techniek tracht twee niet-vergelijkbare onderzoeksgroepen, zoals bij deze observati-onele studie waarbij zelfselectie plaatsvindt bij de vrijwillige deelname, zo vergelijkbaar mogelijk

²¹² Robert, L. & Maes, E. (2012). *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis* [Onderzoeksrapport]. Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. Maes, E. & Robert, L. (2015). *Recidive na een rechterlijke beslissing. Nationale cijfers op basis van het Centraal Strafreregister*. [Onderzoeksrapport]. Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. Ramakers, Nieuwbeerta, van Wilsem, Dirkzwager & Reef (2014). *Werk(kenmerken) en recidiverisico's na detentie in Nederland*. Tijdschrift voor Criminologie, (56)2.

te maken door elke respondent die de ‘behandeling’ wel heeft gekregen, te koppelen met een persoon met dezelfde achtergrondkenmerken die de ‘behandeling’ niet heeft gekregen²¹³.

Na dit proces van *propensity score matching* kwamen uit de analyses wat betreft (beroeps)opleidingen en werkplekklereen dezelfde resultaten naar voren: de ex-gedetineerden die tijdens detentie deelnamen aan dit aanbod verschillen qua tewerkstelling na vrijlating of wederopsluiting niet van de ex-gedetineerden die er niet aan deelnamen. De resultaten voor VDAB-begeleiding tonen echter wel een ander patroon: de begeleide ex-gedetineerden verschillen namelijk niet meer qua tewerkstelling en wederopsluiting van de ex-gedetineerden die niet werden begeleid. Daaruit blijkt dat zelfselectie bij de vrijwillige deelname het schijnbaar negatieve effect van toeleiding naar werk kan verklaren.

7.6 Deelconclusie

Het Rekenhof heeft bij 4.277 ex-gedetineerden onderzocht of (beroeps)opleidingen, werkplekklereen en toeleiding naar werk tijdens detentie een effect hebben op tewerkstelling na vrijlating en wederopsluiting. Op het eerste gezicht blijken ex-gedetineerden die deelnamen aan werkplekklereen of slaagden voor het examen van een opleiding, vaker een job te hebben. Dat verband verdwijnt echter als rekening wordt gehouden met de invloed van andere kenmerken van de ex-gedetineerden, zoals geslacht, leeftijd, gezinssituatie, detentieregime en detentieverleden. Wat betreft toeleiding naar werk, blijkt een ongunstig effect te bestaan op tewerkstelling na vrijlating en wederopsluiting, ook na controle voor andere kenmerken: de ex-gedetineerden die intensief werden begeleid door de VDAB, waren minder tewerkgesteld en werden vaker opnieuw opgesloten. Zelfselectie kan echter dit effect verklaren: een specifiek profiel van gedetineerden doet vrijwillig een beroep op VDAB-begeleiding, namelijk gedetineerden met een zwaarder detentieverleden die doorgaans moeilijker een job vinden en sneller recidiveren.

Over het algemeen leidt de onderzochte hulp- en dienstverlening aan gedetineerden dus niet tot meer tewerkstelling na vrijlating en minder wederopsluiting. Het Rekenhof benadrukt dat het enkel het effect van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden *na* en dus niet *tijdens* detentie heeft onderzocht. Bovendien ontbreken gegevens over de CAW- en CGG-hulpverlening en andere factoren die mogelijk een invloed hebben op de resultaten, zoals het arbeidsmarktverleden, een verslavingsproblematiek, schulden en woonplaats. De bevindingen zijn eerder richtinggevend en kaderen binnen het specifieke onderzoeksopzet. Verder onderzoek is wenselijk om de resultaten te verifiëren en het effect van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gedetailleerder in kaart te brengen. Om een dergelijk compleet effectonderzoek op te zetten, moet echter nog aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan.

De bevinding dat (beroeps)opleidingen, werkplekklereen en toeleiding naar werk niet leiden tot meer tewerkstelling na vrijlating en minder wederopsluiting, dient door de partnerorganisaties en de Vlaamse overheid nader te worden bekeken. De vastgestelde knelpunten eerder in dit rapport, zoals het gebrek aan intrapenitentiaire drughulpverlening, onderbroken trajecten, of onvoldoende ondersteuning bij de brug-binnen-buiten, kunnen hierbij onderzocht worden als mogelijke verklaringen voor het uitblijven van de gewenste effecten. De duidelijke rol van zelfselectie en het bijbehorende profiel van gedetineerden die deelnemen aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening, benadrukt bovendien het belang van een aanbod en begeleiding op maat van de individuele gede-

²¹³ Bijleveld, van de Weijer, Ruiter & van der Geest (2015). *Analysetechnieken voor niet-experimentele gegevens*. Den Haag: Boom Juridische uitgeverij. Zie [bijlage 1](#) voor de technische details.

tineerde. Daarbij kunnen net die gedetineerden met een lang detentieverleden, en dus een groter risico op recidive, gebaat zijn met de invoering van een hulp- en dienstverleningsplan met gerichte en geïntegreerde hulpverleningstrajecten.

Hoofdstuk 8

Algemene conclusies

Organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Het netwerk- en importmodel waarmee de Vlaamse hulp- en dienstverlening van buiten in de gevangenis wordt gebracht, heeft onbetwistbare voordelen, maar vergt veel afstemming en overleg omdat er bijzonder veel organisaties bij betrokken zijn. Er ontbreekt een element van sturing. De zwakke link tussen het strategisch plan 2015-2020 en de lokale actieplannen, het onvolledige en snel wijzigende overzicht van wie werkzaam is in de gevangenis, de onduidelijkheid over de exacte totale kostprijs en de ongecoördineerde belangenverdediging zijn daar enkele voorbeelden van.

De Vlaamse overheid is voor haar werking sterk afhankelijk van de federale context van het gevangeniswezen, maar ze plaatst zich soms zelf ook te veel in die positie. Zo wacht ze de invoering van het detentieplan en de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg af om het Vlaamse hulp- en dienstverleningsplan en een structureel drughulpverleningsbeleid in te voeren. Het federaal beheerde Steunfonds waarmee groepsactiviteiten en materiaal moeten worden bekostigd, is een ander voorbeeld.

Individuele noden en behoeften

Binnenkomende gedetineerden die dat wensen, worden onthaald door de CAW-trajectbegeleiders (JWW), die uitleg geven over het aanbod en peilen naar de individuele noden en behoeften. Hoe en op welke termijn dat onthaal plaatsvindt, verschilt echter aanzienlijk van gevangenis tot gevangenis en wordt mede bepaald door het aandeel kortgestraften en beklaagden, en de prioriteiten van de CAW-dienst in kwestie. O.a. wegens capaciteitstekorten wordt het individueel onthaal soms alleen opgenomen door de PSD, wat een risico op rolverwarring inhoudt.

Meer dan acht jaar na het decreet hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is er nog steeds geen hulp- en dienstverleningsplan om de individuele noden en behoeften van gedetineerden te documenteren in een gedeeld instrument en om de aangeboden trajecten op een gecoördineerde manier op elkaar af te stemmen. Vooral voor langgestraften is daar nood aan. Een van de oorzaken van de vertraging is de betwiste positie van CAW-trajectbegeleiders om een coördinerende rol op te nemen. Het nieuwe strategisch plan 2020-2025 voorziet op beide knelpunten wel acties.

Blijvende aandacht gedurende het detentieverblijf voor individuele noden en behoeften ontbreekt soms en het (medisch) beroepsgeheim kan efficiënte doorverwijzing bemoeilijken. Het vrijwillige karakter van de hulp- en dienstverlening verklaart het belang van dat beroepsgeheim, maar door de veelheid aan organisaties en actoren is het een voortdurend obstakel.

Toegang tot de hulp- en dienstverlening

Hoewel de structurele hulp- en dienstverleningsorganisaties in elke gevangenis actief zijn, is het aanbod toch verschillend, waardoor gedetineerden met dezelfde noden en behoeften niet altijd dezelfde hulp of diensten krijgen. Daar zijn soms valabele redenen voor, maar het is ook het ongewilde gevolg van een aantal obstakels, zoals de regionale onbeschikbaarheid van het aanbod (als gevolg van het importmodel), het gebrek aan digitalisering in de gevangenissen en de vaak verouderde of onaangepaste infrastructuur, waardoor bijvoorbeeld niet overal beroepsopleidingen mogelijk zijn. Op het vlak van digitalisering en infrastructuur wordt vooruitgang geboekt door o.a. de uitrol van een digitaal dienstenplatform en de bouw en renovatie van gevangenissen, maar die positieve evolutie gaat vrij langzaam. Educatieve en therapeutische transfers zijn nog te beperkt in omvang om de verschillen in aanbod op te vangen, o.a. wegens de overbevolking in de gevangenissen. De afhankelijkheidspositie van de Vlaamse overheid van DG EPI is hier dan ook het grootst. Daarnaast vertaalt een tekort aan CAW-medewerkers en psychologische consultants bij de CGG's zich in sommige gevangenissen in lange wachtlijsten. Het is niet ongewoon dat een gedetineerde vrijkomt zonder dat de gevraagde begeleiding of behandeling is kunnen starten.

De lokale teams voeren sporadisch een (inhoudelijke) evaluatie uit van het aanbod, maar die mist methodiek en gebeurt niet overkoepelend. Uit de bevraging van het Rekenhof bij de hulp- en dienstverleners bleek een groot gemis aan een structureel drughulpverleningsbeleid. De intrapenitentiaire drughulpverlening is te projectmatig en hangt in grote mate af van federale initiatieven en financiering. Het nieuwe strategisch plan 2020-2025 heeft weinig aandacht voor drughulpverlening binnen de muren en is een stuk minder ambitieus dan het vorige, waarvan de doelstellingen amper werden gerealiseerd.

Ook ontbreekt een algemeen beleid om gedetineerden rond de vrijlating snel te laten aansluiten op de administratief complexe samenleving. Er is enige vooruitgang geboekt met bijvoorbeeld de aanvraag van een identiteitskaart vanuit de gevangenis, maar de samenwerkingsmogelijkheden met de OCMW's, als belangrijke maatschappelijke actor, zitten nog te veel in een aftastende fase.

Deelname aan het aanbod

De hulp- en dienstverleningsorganisaties gebruiken een hele lijst technieken om het aanbod bekend te maken. Net als bij de evaluatie van het aanbod stelde het Rekenhof echter vast dat een eenduidige, onderbouwde methodiek ontbreekt. Er zijn indicaties dat bepaalde deelpopulaties nog altijd onvoldoende op de hoogte zijn van de beschikbare hulp. Enkele lokale teams en organisaties wezen erop dat ze wegens de wachtlijsten voor bepaalde hulp geen te hoge verwachtingen willen wekken en daarom dat aanbod niet bekendmaken.

De Vlaamse overheid legt zichzelf geen streefcijfers op om de deelname aan het aanbod te verhogen. Ze heeft een versnipperd en beperkt zicht op de deelnamecijfers, die verspreid zitten over de verschillende databanken van de hulp- en dienstverleningsorganisaties. Daardoor vindt geen overkoepelende, periodieke evaluatie van deelname plaats. Eén uniform registratiesysteem zou dat kunnen verhelpen, maar consequent de deelname registreren is arbeidsintensief en moeilijk haalbaar gezien de specificiteit van elke gevangenis en organisatie. Het nieuwe, algemene registratiesysteem ACSY dient enkel voor de praktische organisatie van het aanbod.

Continuïteit van het aanbod

Uit de uitvalcijfers blijkt dat veel trajecten voortijdig worden beëindigd. Gedetineerden kunnen om persoonlijke redenen voortijdig afhaken, maar er bestaan ook structurele obstakels, zoals transfers. Door overbevolking en veiligheidseisen zijn transfers soms moeilijk of niet te vermijden, maar de hulp- en dienstverleners zijn er niet altijd van op de hoogte of weten niet waarheen de gedetineerde is getransfereerd, wat een pro-actief onthaal in de ontvangende gevangenis verhindert. Ook ervaart de gedetineerde soms concurrentie tussen tewerkstelling in de gevangenis en hulp- en dienstverlening, onder meer door de hogere vergoeding. Werkplekklaren kan de brug slaan tussen beide, maar is slechts beperkt uitgebouwd. Stakingen kunnen de trajecten eveneens onderbreken en bepaald aanbod zelfs voorgoed doen wegvallen.

De laatste jaren experimenteren de overheid en de hulp- en dienstverleningsorganisaties met diverse formules om de trajecten te continueren na vrijlating: de TANDEM-werking, de leerwinkels en de buddywerking zijn daarvan de voornaamste voorbeelden. Die veelbelovende werkwijzen kennen echter geen structureel karakter en hebben maar een tijdelijke of beperkte financiering. Ook de onzekerheid over uitgaansvergunningen voor gedetineerden en de beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbanken verhindert een efficiënte overgang naar de samenleving.

Effect van de Vlaamse hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting

De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden beoogt verschillende doelstellingen, zoals herstel tussen dader en slachtoffer, detentieschade beperken, sociale re-integratie bevorderen en de kans op recidive beperken. In zijn effectonderzoek stelde het Rekenhof vast dat deelname aan (beroeps)opleidingen, werkplekklaren en toeleiding naar werk niet bijdragen aan meer tewerkstelling na vrijlating en minder wederopsluitingen, als ook rekening wordt gehouden met andere kenmerken van de ex-gedetineerden, zoals geslacht, leeftijd, gezinssituatie en detentieverleden. Deze bevindingen kaderen binnen het specifieke onderzoeksopzet met de bijbehorende beperkingen. Vervolgonderzoek, waarbij bijvoorbeeld CAW- en CGG-hulpverlening, arbeidsmarktverleden, woonst en verslavingsproblematiek worden onderzocht, is wenselijk om de resultaten te verifiëren en te verfijnen.

Bovendien speelt zelfselectie een duidelijke rol bij de vrijwillige deelname aan de hulp- en dienstverlening. Gedetineerden met een aanzienlijk crimineel verleden nemen vaker deel aan het aanbod, zeker wat betreft toeleiding naar werk, maar zullen door hun detentieverleden ook minder snel werk vinden en sneller recidiveren. Zeker voor die doelgroep is een gericht aanbod op maat nodig om te komen tot de gewenste positieve effecten.

Er is nood aan een grootschalig en gedetailleerd effectonderzoek om een *evidencebased* hulp- en dienstverleningsaanbod te organiseren, zoals het strategisch plan 2020-2025 ook beoogt. Daartoe moeten nog veel knelpunten worden aangepakt, zoals tijdige beschikbaarheid van geactualiseerde gegevens, mogelijkheden om gegevens te koppelen, toestemming van alle betrokken partnerorganisaties en de FOD Justitie, en de problematiek van het (medisch) beroepsgeheim.

Hoofdstuk 9

Aanbevelingen

Aanbeveling	Gericht aan de Vlaamse minister van	Punt in het verslag
1. De Vlaamse overheid moet evolueren naar een organisatiemodel met een sterkere, centrale regie zonder dat de voordelen van het netwerk- en importmodel teniet worden gedaan. Dat moet zich onder andere vertalen in:		
• een duidelijk overzicht van de exacte personeelsinzet van de organisaties werkzaam binnen de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en het totale financiële plaatje;	Justitie & Handhaving	2.2 2.4.1
• het centraler en uniformer aanpakken van de bekendmaking van het aanbod, van communicatie naar gedetineerden en van evaluaties van bestaand en ontbrekend aanbod. Die aanpak moet (wetenschappelijk) onderbouwd zijn om de effectiviteit te verbeteren en zich vertalen in een gedeeld, eenvormig instrumentarium;	Justitie & Handhaving	4.1.4 5.1.1 5.1.2 5.3.3
• een scherpere afstemming tussen het strategisch plan en de lokale actieplannen, bijvoorbeeld door duidelijk te maken of een doelstelling al dan niet voor de lokale teams is bedoeld. Ook meer uniformiteit en ondersteuning bij de opmaak van de lokale actieplannen gaan moet worden overwogen.	Justitie & Handhaving	2.3
2. De Vlaamse overheid kan in volgende gevallen haar bevoegdheden uitoefenen zonder de federale hervormingen af te wachten:		
• een overkoepelend, wetenschappelijk onderbouwd drughulpverleningsbeleid met zekere financiering uitrollen, met een organisatie die structureel in elke gevangenis in een volwaardig aanbod rond verslavingszorg voorziet. De Vlaamse overheid heeft de vereiste bevoegdheden en hoeft de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg daarvoor niet noodzakelijk af te wachten;	Gezondheid	4.1.5.1 6.2.1
• ingeval van bijkomende investeringen de wachtlijsten van de CGG's prioritair wegwerken. Ook daarvoor hoeft de Vlaamse overheid de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg niet noodzakelijk af te wachten;	Gezondheid	4.1.5.1 4.2.1 4.2.3
• het hulp- en dienstverleningsplan invoeren en die invoering niet meer laten afhangen van de invoering van het detentieplan. De overheid dient de doelgroepen aan te duiden op wie de inspanningen om te komen tot een hulp- en dienstverleningsplan zullen worden geconcentreerd;	Justitie & Handhaving Welzijn/ Gezondheid	3.2.1 3.2.2 3.2.3

Aanbeveling	Gericht aan de Vlaamse minister van	Punt in het verslag
de financiering van de (groeps)activiteiten op zich nemen die binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen en momenteel worden gefinancierd door het Steunfonds.	Justitie & Handhaving Welzijn/ Gezondheid Werk Onderwijs	2.4.2
3. De Vlaamse overheid moet de samenwerking met DG EPI intensifiëren of aandringen bij DG EPI opdat:		
de ingeslagen weg op het vlak van digitalisering kan worden versneld, zodat een modern informatie- en communicatiesysteem de opstart en de continuïteit van trajecten beter kan garanderen en gedetineerden de nodige digitale vaardigheden kunnen verwerven;	Justitie & Handhaving	4.1.3 5.2.1
er transparante, concrete afspraken worden gemaakt op bovenlokaal niveau in welke fase en op welke punten de Vlaamse hulp- en dienstverlening wordt betrokken bij bouw- en renovatieprojecten;	Justitie & Handhaving	4.1.3
lokalen (her)ingericht en beveiligd kunnen worden waar nodig, zoals voor beroepsopleidingen en werkplekleren, zodat dergelijk aanbod meer kan worden georganiseerd;	Justitie & Handhaving	4.1.3 6.3.2
in strafhuizen en gemengde gevangenissen een algemene regeling op bovenlokaal niveau wordt getroffen om gedetineerden in een langlopend, intensief traject maximaal te vrijwaren van transfers. Indien dit niet mogelijk is, moeten de hulp- en dienstverleners meer inzicht krijgen in de transferstromen van de federale overheid;	Justitie & Handhaving	4.3.2 6.3.1
de hulp- en dienstverleners structureel of automatisch en tijdig op de hoogte worden gebracht van een nakende transfer en de afspraken in een algemeen geldende procedure op bestuursniveau worden vastgelegd.	Justitie & Handhaving	6.3.1
4. De Vlaamse overheid dient meer oog te hebben voor, ook beperkte, efficiëntiewinsten. Het Rekenhof wijst al op de volgende terreinen waar een dergelijke winst kan worden geboekt:		
de Vlaamse overheid moet nagaan hoe de detentieconsulenten van VDAB tijdig op de hoogte kunnen worden gebracht van beroeps- en regioverboden en toegekende uitgaansvergunningen;	Werk	6.3.6
de Vlaamse overheid moet nagaan hoe telefonische contacten en videobellen kunnen worden ingezet om de continuïteit van trajecten, zowel tijdens als vlak na detentie, te maximaliseren;	Werk	4.1.3 6.3.6
als een gedetineerde daartoe toestemming heeft gegeven, dienen alle CAW-teams toegang te hebben tot zijn dossier, opdat onthaalgesprekken niet onnodig moeten worden herhaald en lopende begeleidingstrajecten vlot kunnen worden voortgezet. In dit opzicht is het ook wenselijk dat alle CAW-teams eenzelfde algemene, onderbouwde methodiek hanteren bij de onthaalgesprekken en dat het onthaalbeleid een grotere consistentie vertoont over de verschillende soorten gevangenissen;	Welzijn	3.1.4 / 3.1.5

Aanbeveling	Gericht aan de Vlaamse minister van	Punt in het verslag
de trajectbegeleiders en de organisatie-ondersteuners dienen goed op de hoogte te zijn van eventuele wachtlijsten van alle partnerorganisaties. Zij zijn namelijk de primaire doorverwijzers naar het hulp- en dienstverleningsaanbod wanneer behoeften vastgesteld worden tijdens het (groeps)onthaal. Alle partnerorganisaties dienen de nodige inspanningen te doen om eventuele wachtlijsten in kaart te brengen en uit te wisselen;	Justitie & Handhaving Welzijn/ Gezondheid Werk Onderwijs	3.1.1 4.2.2
op het niveau van het coördinatie- of beleidsteam dient voldoende informatie over wachtlijsten te worden uitgewisseld om capaciteitstekorten op een overkoepelende manier in kaart te brengen en de hulp- en dienstverlening zo nodig op een andere manier te organiseren.	Justitie & Handhaving	4.2.2
5. De Vlaamse overheid dient de inhoudelijke werking van de volgende hulp- en dienstverleners te versterken:		
de rol van de CAW-medewerker, zodat individueel onthaal niet via afspraken alleen wordt opgenomen door een justitiële actor zoals de PSD;	Welzijn	3.1.7
de rol van de trajectbegeleider, zodat die de link met trajecten voor en na detentie daadwerkelijk kan maken, alsook de afstemming tussen de verschillende trajecten tijdens detentie en de continuïteit van die trajecten. De trajectbegeleider dient als volwaardig kennispunt te fungeren voor algemene noden onmiddellijk na vrijlating (huisvesting, sociale administratie, OCMW-werking);	Welzijn	2.2 3.2.4 / 3.4.2 4.1.5.2 6.3.1 / 6.3.5
de forensische werking van de VDAB, zodat de detentieconsulenten meer betrokken zijn bij de ruimere werking van de hulp- en dienstverlening in een gevangenis en de registratie kan worden geoptimaliseerd. In die context kan de VDAB ook overwegen om zijn opleidingsaanbod in de gevangenissen te intensifiëren.	Werk	5.2.1 / 5.3.1 / 5.3.2 6.1.1 / 6.3.2 7.2.2
6. De Vlaamse overheid moet meer aandacht hebben voor het bereik en de effectiviteit van de Vlaamse hulp- en dienstverlening. Dat kan op de volgende manieren:		
een systeem vastleggen om de bestaande kernindicatoren van de sectorale administraties gecoördineerd op te volgen op het niveau van de Gemengde Commissie;	Justitie & Handhaving Welzijn/ Gezondheid Werk Onderwijs	5.3.3

Aanbeveling	Gericht aan de Vlaamse minister van	Punt in het verslag
effectonderzoek uitvoeren en de oorzaken van eventuele non-effectiviteit vinden. Hiertoe dienen de randvoorwaarden voor effectonderzoek vervuld te worden, zoals: vlottere toegang tot data, kwalitatieve en geactualiseerd data, een unieke identifier die koppeling van data mogelijk maakt, en partnerorganisaties overtuigen van het nut van zulk effectonderzoek.	Justitie & Handhaving	7.1.1
	Welzijn/ Gezondheid	7.1.2
	Werk	7.1.3
	Onderwijs	

Hoofdstuk 10

Reactie van de ministers

De Vlaamse ministers van Justitie, Onderwijs, Volksgezondheid, Welzijn en Werk antwoordden op 2 juni 2022 gezamenlijk op het ontwerpverslag. De federale minister van Justitie antwoordde op 9 juni 2022.

10.1 Reactie van de Vlaamse ministers

De Vlaamse ministers (hierna: de ministers) zijn van oordeel dat het besluit van het rapport grotendeels overeenkomt met hun beleidsvisie en hen inspireert voor de toekomstige aanpak. Voor de opvolging van de aanbevelingen gaf de coördinerend minister aan te zorgen voor de nodige afstemming tussen de verschillende initiatieven en stelde zij – na overleg met de andere ministers – de gemengde commissie de opdracht te hebben gegeven een plan van aanpak op te maken.

De ministers gaven aan dat, in het kader van het nieuwe strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025 (STRAP 2020-2025), al enkele aanbevelingen in uitvoering zijn, dat sommige zaken in de steigers staan en dat andere bijstellingen nog moeten worden opgestart. Met de auditresultaten en aanbevelingen zou rekening worden gehouden wanneer de overheid in 2022-2023 het STRAP 2020-2025 tussentijds zal evalueren en actualiseren.

Organisatie van de hulp- en dienstverlening

De ministers benadrukten de voordelen van het al decennia lang gebruikte netwerk- en importmodel voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening, en wezen erop dat meer centrale aansturing introduceren niet evident is. Niettemin wensen de ministers het huidige model te evalueren, waarbij de focus zal liggen op het verhogen van een effectieve, multidisciplinaire samenwerking en meer centrale aansturing. Onderzoeken in het kader van bovenlokale en lokale projecten, gefinancierd vanuit het Europees Sociaal Fonds, kunnen bijdragen tot een hernieuwde netwerkorganisatie. De rechtstreekse vertaling van het strategisch plan naar de lokale context van de gevangenis heeft de coördinerend minister al ingevoerd. Lokale beleidsteams, die instaan voor de opmaak van lokale actieplannen, kregen richtlijnen om hun actieplan in overeenstemming te brengen met het strategisch plan.

Toegang tot hulp- en dienstverlening

De ministers gingen niet akkoord met de opmerking van het Rekenhof dat het importmodel een obstakel kan zijn om overal een gelijk aanbod te organiseren en wezen erop dat aanbod niet noodzakelijk uit de eigen regio hoeft te komen. Daarnaast benoemden de ministers enkele andere factoren die mogelijk leiden tot onvoldoende aanbod, maar waar ze geen vat op hebben (zoals grote diversiteit aan doelgroepen en overbevolking) en ze gaven aan dat op Vlaams niveau het gebrek aan aanbod voldoende wordt gemonitord. De coördinerend minister heeft aan de gemengde commissie de opdracht gegeven te onderzoeken of een betere informatie-uitwisseling over de wachtlijsten aan de hand van een structureel monitoringssysteem wenselijk is. De ministers stelden dat al is geïnvesteerd om de wachtlijsten bij bepaalde hulp- en dienstverleningsorganisaties

zoveel mogelijk weg te werken en dat werd onderzocht welk specifiek aanbod nodig is voor zedendelinquenten.

De ministers erkenden dat de nood op het vlak van drughulpverlening hoog is, maar benadrukten dat de lead voor de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg bij het federale niveau ligt. Ze gaven aan te pleiten voor een snelle oplossing. De coördinerend minister beklemtoonde de diverse stappen die al zijn gezet om de lokale besturen meer te betrekken bij de re-integratie van gedetineerden, zoals de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten die nu deel uitmaakt van de gemengde commissie, die de uitvoering van het strategisch plan opvolgt.

De ministers gaven aan dat hoewel de invoering van het individueel hulp- en dienstverleningsplan in de praktijk heel complex is, een projectstuurgroep tegen oktober 2023 een analyse en aanbevelingen daarover zal afleveren. De ministers achten afstemming met het federaal detentieplan echter toch noodzakelijk.

Deelname aan aanbod

Het Rekenhof is van oordeel dat een meer centraal, uniform en professioneel beleid rond bekendmaking van het aanbod wenselijk is. De gemengde commissie zou dit meenemen in het kader van de communicatiestrategie. De coördinerend minister trad het Rekenhof bij in zijn opmerking dat de deelnamecijfers inzake het aanbod centraal zouden moeten worden aangestuurd en/of verzameld. Stappen zouden al zijn gezet, maar de privacyregelgeving maakt dat volgens de minister niet evident. De overheid zou niettemin een meetplan met indicatoren opmaken met oog op evaluatie en bijsturing van het aanbod.

Continuïteit van aanbod

De ministers erkenden dat een intensievere samenwerking met justitie (federaal) in het kader van transfers nodig is en ook is opgenomen in het nieuwe samenwerkingsakkoord met de federale overheid. De ministers stelden, samen met de gemengde commissie, te bekijken hoe verder kan worden ingezet op de aansluiting met de hulp- en dienstverlening buiten de gevangensmuren.

Effect van hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting

De ministers stelden dat het ook hun doelstelling is om de hulp- en dienstverlening meer evidencebased te onderbouwen, maar dat er nog maar weinig onderzoek is gebeurd naar de effecten van hulp- en dienstverlening op re-integratie wegens de complexiteit, in het bijzonder de vele factoren die een rol kunnen spelen en de moeilijkheid om causaliteit aan te tonen. De ministers vermeldde enkele tekortkomingen van het onderzoek van het Rekenhof en vrezen dat, ondanks de context en nuancerings van het Rekenhof, het onderzoek toch tot onjuiste conclusies zou kunnen leiden.

In een nieuwe beheersovereenkomst met Vocvo, dat instaat voor de onderwijscoördinatie aan gedetineerden, zullen er duidelijke doelstellingen, activiteiten en meetbare resultaten worden opgenomen, opdat de deelname aan het onderwijsaanbod beter kan worden gemonitord en geëvalueerd. Dat maakt het ook mogelijk het beperkte aanbod van werkplekleren en beroepsopleidingen te monitoren. Ook werd een doelmatigheidsaudit uitgevoerd door Deloitte die de effectiviteit onderzocht van de werking van Vocvo. Bij de VDAB zal een nieuwe visie worden uitgewerkt rond

optimale toeleiding naar werk binnen de muren. De VDAB zal ook nadruk leggen op het ontwikkelen en valideren van competenties tijdens detentie.

Vlaamse hulp- en dienstverlening in een federale context

De ministers verklaarden dat het Rekenhof doorheen het rapport accuraat samenvat hoe de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden sterk wordt beïnvloed door de aard en de staat van de gevangenissen, waarbij het aanbod wordt gehinderd door overbevolking, ontoereikende of ontbrekende infrastructuur, incidenten, sociale acties en afwezigheid van penitentiair personeel. De ministers vinden, net zoals het Rekenhof, verregaande samenwerking en een gezamenlijke visieontwikkeling op detentie nodig. Die elementen nam de coördinerend minister op in het hernieuwde samenwerkingsakkoord, zoals een nieuw hoofdstuk inzake de betrokkenheid van Vlaanderen bij de bouw en renovatie van gevangenissen. In het algemeen werd er bij de herwerking van het akkoord ook voor gezorgd dat Vlaanderen en de federale actoren als gelijkwaardige partners worden neergezet. De verdere versteviging van het partnerschap is ook als maatregel voorzien binnen het STRAP 2020-2025.

10.2 Reactie van de federale minister van Justitie

De federale minister van Justitie gaf in zijn reactie op passages van het rapport die betrekking hebben op de federale context, onder meer aan dat het zijn blijvende ambitie is het detentieplan in te voeren, maar dat de krapte op de arbeidsmarkt de aanwerving van extra PSD-medewerkers, nodig voor de invoering van dat plan, bemoeilijkt. Hij wees ook op de komst van een functiedifferentiatie bij de penitentiair beambten en de daaruit volgende introductie van de detentiebegeleider. Die laatste zou moeten bijdragen tot het kenbaar maken van en het stimuleren tot deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening.

De minister benadrukte ook dat digitalisering voor hem een prioriteit is, waar de laatste 20 maanden hard aan is gewerkt. Dat zou moeten resulteren in een digitaal detentieplatform in elke gevangenis tegen 2024, de afschaffing van het rapportbriefje als communicatiemiddel en het implementeren van een opvolger voor SIDIS-suite. De minister deelde ten slotte mee dat op 23 februari 2022 op de IMC Volksgezondheid de principes van de visietekst over de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg zijn goedgekeurd en dat werkgroepen momenteel zorgen voor de operationele vertaalslag.

Bijlagen

Bijlage 1 – Methodologie van het effectonderzoek

1 Analyses

Om mogelijke verstoringen van het effect van de Vlaamse hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting door achtergrondkenmerken van de (ex-)gedetineerden zo veel mogelijk uit te sluiten, heeft het Rekenhof heel wat controlevariabelen in de analyses opgenomen. De controlevariabelen werden geselecteerd op basis van de literatuurstudie en hun beschikbaarheid in de databanken (zie ook [tabel 2](#) voor de beschrijvende waarden per variabele).

Tabel 1 – Overzicht van controlevariabelen

Socio-demografisch	Detentie	Detentieverleden
Geslacht	Duur referentiedetentie	Leeftijd eerste detentie
Leeftijd	Speciaal regime ²¹⁴	Totale duur eerdere detenties
Nationaliteit	Strafonderbreking	
Gezinssituatie	Uitgaansvergunningen & verloven	
Diploma	Transfers	
	Aantal misdrijven	

Alle onafhankelijke variabelen en controlevariabelen werden getest op hun onderlinge samenhang om multicollineariteit uit te sluiten. Geen enkele correlatiecoëfficiënt bleek groter dan 0,70 en significant, en geen enkele variabele had een *variance inflation factor* (VIF) boven de waarde 3.

Met bovenstaande controlevariabelen bevat dit effectonderzoek al relatief veel achtergrondinformatie om *bias* uit te sluiten. Er bestaan echter nog andere persoonlijke kenmerken, zoals motivatie, psychische gezondheid, schulden, woonst of deelname aan socio-culturele activiteiten, die een invloed kunnen uitoefenen op tewerkstelling en wederopsluiting, maar die uit praktische overwegingen niet zijn opgenomen. Omdat het bij observationele studies nagenoeg onmogelijk is om een zicht hebben op alle *ongeobserveerde heterogeniteit* of *hidden bias*, moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd en zijn ze dus eerder richtinggevend.

Om de invloed van de Vlaamse hulp- en dienstverlening op *tewerkstelling* na vrijlating te meten, heeft het Rekenhof eerst de bivariate samenhang bekeken aan de hand van Chi²-toetsen. Omdat de grootte van de groepen sterk verschilt, werd met de toets van Levene nagegaan of de variantie van beide groepen gelijk was om de t-test correct te interpreteren. Daarna werden logistische regressies uitgevoerd om de multivariate samenhang te analyseren. De afhankelijke variabele was telkens het wel/niet hebben van een job onmiddellijk na vrijlating, en enkele maanden na vrijlating. De onafhankelijke variabelen waren deelname aan (beroeps)opleidingen, werkplekleren en VDAB-begeleiding tijdens detentie, elk in een apart model. De eerder genoemde controlevariabelen werden ook aan de analyses toegevoegd. De *likelihood ratio* statistiek van alle modellen was telkens significant, wat een verbetering van elk model aantoont ten opzichte van het *null model* zonder verklarende variabelen. De resultaten van de logistische regressie worden uitgedrukt in

²¹⁴ Als minstens een deel van de detentie bestaat uit elektronisch toezicht of beperkte detentie.

odds ratio: de verhouding tussen de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt en de kans dat een gebeurtenis niet plaatsvindt. Een *odds ratio* hoger dan 1 betekent een grotere kans op tewerkstelling; lager dan 1 een verminderde kans op tewerkstelling.

Het effect van de hulp- en dienstverlening op *wederopsluiting* werd eerst bivariaat getest aan de hand van Chi²-toetsen en t-testen (met controle via de toets van Levene) en daarna aan de hand van een *Cox proportional hazards* analyse. Dat is een specifiek type van *survival analyse* waarbij rekening wordt gehouden met zowel het al dan niet voorkomen van een *event* als de duurtijd tot het eventuele *event*. De afhankelijke variabele bestond in dit onderzoek dus uit:

1. wel/niet een wederopsluiting,
2. het aantal dagen tot een eventuele wederopsluiting.

De onafhankelijke variabelen waren hier eveneens deelname aan (beroeps)opleidingen, werkplekleren en VDAB-begeleiding tijdens detentie, die elk in een apart model werden getest. De eerder genoemde controlevariabelen werden opnieuw toegevoegd, met bijkomend ook tewerkstelling na vrijlating. De *likelihood ratio* statistiek van de modellen waren ook hier significant en de resultaten worden opnieuw uitgedrukt in *odds ratios*.

2 Propensity score matching

De techniek *propensity score matching* werd toegepast als check voor de zelfselectie bij deelname aan de Vlaamse hulp- en dienstverlening. Die techniek wordt gebruikt om twee niet-vergelijkbare onderzoeksgroepen toch zo vergelijkbaar mogelijk te maken. Simulatiestudies hebben getoond dat *propensity score matching* het op dat vlak beter zouden doen dan regressievergelijkingen met controlevariabelen voor de gemeten verschillen tussen onderzoeksgroepen²¹⁵. Eerst werd met een logistische regressie voor iedere gedetineerde een *propensity score* berekend: de kans dat de gedetineerde een beroep doet op de hulp- en dienstverlening in kwestie, gezien de gemeten kenmerken zoals geslacht, leeftijd, regime, duur detentie, eerdere detenties, etc. Daarna werden de gedetineerden die wel hulp- en dienstverlening hebben gekregen, *gematcht* met gedetineerden die dezelfde *propensity score* hebben – en dus in theorie evenveel kans hadden om een beroep te doen op die hulp- en dienstverlening – maar *niet* de hulp- en dienstverlening hebben gekregen (tolerantie: 0,01; met teruglegging). Dat leidt tot een kleinere groep van gedetineerden om te analyseren²¹⁶, maar de groep van deelnemers wordt wel vergelijkbaarder met de (intussen kleinere) groep van niet-deelnemers. Uiteraard kunnen bij deze techniek de ongemeten verschillen tussen deelnemers en niet-deelnemers nog altijd een rol spelen.

3 Onderzoekspopulatie

Het auditteam heeft de niet-geselecteerde populatie vergeleken met de onderzoekspopulatie om na te gaan in hoeverre beide populaties verschillen. Uit t-testen en Chi²-toetsen blijkt dat beide groepen significant ($p < 0,05$) verschillen op alle onderstaande variabelen, uitgezonderd wat betreft transfers, onderwijs volgen en wederopsluiting. De resultaten van de studie kunnen dus niet zomaar worden veralgemeend naar de volledige populatie van gedetineerden, maar zijn voornamelijk van toepassing op veroordeelde gedetineerden.

²¹⁵ Bijleveld, van de Weijer, Ruiter, van der Geest (2015). *Analysetechnieken voor niet-experimentele gegevens*. Den Haag: Boom Juridische uitgeverij.

²¹⁶ Voor opleidingen: 483 deelnemers en 476 niet-deelnemers; voor beroepsopleidingen: 81 deelnemers en 77 niet-deelnemers; voor werkplekleren: 58 deelnemers en 51 niet-deelnemers; voor toeleiding naar werk: 416 deelnemers en 392 niet-deelnemers.

Tabel 2 – Vergelijking onderzoekspopulatie met niet-geselecteerde populatie

		Niet-geselecteerde populatie N = 3.348		Onderzoekspopulatie N = 4.277	
Geslacht	Man	3.047	91,0%	3.821	89,3%
	Vrouw	301	9,0%	456	10,7%
Leeftijd	Gemiddelde	35 jaar		37 jaar	
Op dag van vrijlating	Min. – Max.	18 jaar – 83 jaar		18 jaar – 90 jaar	
Nationaliteit	België	2.009	60,0%	3.459	80,9%
	Europees land	697	20,8%	332	7,8%
	Niet-Europees land	463	13,8%	427	10,0%
	Onbekend	179	5,4%	59	1,4%
Gezinssituatie	Partner met kind(eren)	823	24,6%	1.188	27,8%
	Partner zonder kind(eren)	242	7,2%	398	9,3%
	Alleenstaand met kind(eren)	337	10,1%	451	10,5%
	Alleenstaand zonder kind(eren)	696	20,8%	1.413	33,0%
	Andere/onbekend	1.250	37,3%	827	19,3%
Opleidingsniveau	Lager onderwijs	411	12,3%	816	19,1%
	Secund. onderwijs, basis/onbep.	359	10,7%	499	11,6%
	Secund. onderwijs, 2e graad	789	23,6%	1.477	34,5%
	Secund. onderwijs, 3e graad	388	11,6%	540	12,6%
	Zevende specialisatiejaar	114	3,4%	155	3,6%
	Leercontract/ondernemersopl.	73	2,2%	187	4,4%
	Hoger onderwijs	72	2,2%	102	2,3%
	Onbekend	1.142	34,0%	501	11,7%
Duur detentie	Gemiddelde	217 dagen		410 dagen	
	Min. – Max.	1 dag – 10.962 dagen		1 dag – 7.707 dagen	
Speciaal regime		371	11,1%	3.066	71,7%
Strafonderbreking		80	2,4%	3.085	72,1%
Transfer (min. 1)		596	17,8%	572	13,4%
Uitgang (min. 1)		504	15,1%	1.856	43,4%
Aantal misdrijven	Gemiddelde	2,7		4,2	
	Min. – Max.	1 - 35		1 - 60	

Leeftijd eerste detentie	Gemiddelde	30 jaar		29 jaar	
	Min. – Max.	14 jaar – 83 jaar		12 jaar – 85 jaar	
Duur eerdere detenties	Gemiddelde	343 dagen		427 dagen	
	Min. – Max.	0 dagen – 9.154 dagen		0 dagen – 12.156 dagen	
Onderwijs		405	12,1%	483	11,3%
VDAB-begeleiding		126	3,8%	416	9,7%
Socio-economische positie	Werkend	801	23,9%	1.470	34,4%
	Werkzoekend	322	9,6%	552	12,9%
Eerste kwartaal na vrijlating	Niet-beroepsactief	783	23,4%	1.288	30,1%
	Ander	1.442	43,1%	967	22,6%
Beide kwartalen job		682	20,4%	1.219	28,5%
Wederopsluiting		1.372	41,0%	1.702	39,8%
Dagen tot wederopsluiting	Gemiddelde	495 dagen		497 dagen	
	Min. – Max.	1 dag – 1.535 dagen		0 dagen – 1.516 dagen	

Bijlage 2

Leidraad onthaalgesprek CAW

1 Aanhouding- en onderzoeksfase

Leidraad:

- Gevangenis en gevangeniswezen (o.a. huishoudelijk reglement, rechtspositie van de gedetineerde...)
- Strafrecht- en procedures: wat staat er te gebeuren en wanneer?
 - Raadkamer/KI
 - mogelijkheid en gevolgen omzetting VH in ET
 - zijn er andere lopende rechtszaken en/of opgelegde gerechtelijke maatregelen? Zijn er daarmee samenhangende begeleidingen?
- Sociale administratie:
 - Inkomsten en uitgaven
 - kinderbijslag
 - ziekte-uitkering
 - pensioenen
 - werkloosheidsuitkering
 - leefloon
 - rentes of andere vergoedingen. (vb. een maandelijkse uitkering van een verzekeringsfondsingevolge van een arbeidsongeval)
 - lopende leningen
 - schuldenlast
 - alimentatie
 - verzekeringen
 - is er een lopende begeleiding hieromtrent en kan die verdergezet worden in de gevangenis?
 - zijn er andere organisaties/instanties die op de hoogte moeten gebracht worden van de opsluiting (bv. onderwijsinstelling...)
 - verwittiging werkgever
- Huisvesting
 - betaling huur of afbetaling lening, hypothecaire situatie
 - impact opsluiting op de woonsituatie van gezinsleden/derden
 - is er een lopende begeleiding hieromtrent en kan die verdergezet worden in de gevangenis?
- Gezinssituatie en netwerk
 - impact opsluiting op gezin- en netwerk
 - hoe best contact met het netwerk buiten de muren behouden?
 - hebben mensen uit het netwerk van de gedetineerde nood aan informatie- en ondersteuning als gevolg van de opsluiting?
 - is er op dit vlak een lopende begeleiding met een instantie buiten de muren?
- Gezondheid
 - bestaande fysiek of geestelijke gezondheidsproblemen van voor de detentie
 - fysiek of geestelijke gezondheidsproblemen veroorzaakt door de detentie
 - druggebruik

- is er op dit vlak een lopende begeleiding (bv. verslavingszorg) en kan die verdergezet worden in de gevangenis?
- Informatie over het beschikbare aanbod in de gevangenis
 - welzijn
 - onderwijs
 - sport
 - cultuur
 - werk
 - gezondheid
- Informatie t.o.v. het reguliere aanbod buiten de muren (gezien de mogelijkheid van plotseling vrijlating door de Raadkamer/KI of onder ET).
 - contactgegevens van gedetineerden in geval van vrijlating

2 Proces (tot en met uitspraak finaal vonnis)

Leidraad:

- Strafrecht- en procedures: wat staat er te gebeuren in de rechtszaal?
 - gezinsleden hebben ook nood aan deze informatie
- Gezinssituatie en netwerk
 - zijn er gezinsleden die het proces willen bijwonen? Hebben zij nood aan informatie- en ondersteuning? Zijn er organisaties of individuen die dit kunnen aanbieden?
- Strafrecht- en procedures: wat houdt het vonnis precies in?
 - gezinsleden hebben ook nood aan deze informatie
- Informatie t.o.v. het reguliere aanbod buiten de muren (gezien de mogelijkheid van plotseling vrijlating in het geval van vrijspraak).
 - contactgegevens van gedetineerden in geval van vrijlating

3 Strafitvoering – gedetineerde werkt niet aan zijn reclassering

Leidraad:

- Gevangenis en gevangeniswezen (o.a. huishoudelijk reglement, rechtspositie van de gedetineerde...) in het geval van transfer na veroordeling
- Sociale administratie en huisvesting
 - tijdelijke oplossingen op het vlak van sociale administratie en huisvesting zijn niet meer haalbaar. Praktische ondersteuning vereist om deze zaken in orde te brengen.
- Informatie over het beschikbare aanbod in de gevangenis
 - welzijn
 - onderwijs
 - sport
 - cultuur
 - werk
 - gezondheid
- Psychosociale functionering
 - hoe omgaan met een langdurig opsluiting met weinig toekomstperspectief?

- Gezinssituatie en netwerk
 - impact veroordeling op gezin- en netwerk
 - hoe best contact met het netwerk buiten de muren behouden?
 - hebben mensen uit het netwerk van de gedetineerde nood aan informatie- en ondersteuning als gevolg van de veroordeling?
 - Zijn er organisaties of individuen die dit kunnen aanbieden?
- Herstel
 - schade (materieel en immaterieel) die bij het slachtoffer werd veroorzaakt
 - schade die door het misdrijf aan de gedetineerde zelf werd berokkend
 - houding van de gedetineerde ten aanzien van de schade

4 Strafvuitvoering – gedetineerde werkt aan zijn reclassering

Leidraad:

- Gevangenis en gevangeniswezen (o.a. huishoudelijk reglement, rechtspositie van de gedetineerde...) in het geval van transfer na veroordeling.
- Informatie over het beschikbare aanbod in de gevangenis
 - welzijn
 - onderwijs
 - sport
 - cultuur
 - werk
 - gezondheid
- Psychosociale functionering
 - hoe omgaan met een langdurig opsluiting?
- Strafrecht- en procedures – strafrechtelijke reclassering
 - nood aan duidelijke informatie m.b.t. de mogelijkheden, timing en beslissingsprocedure (het initiatief ligt bij de gedetineerde zelf om het proces in gang te zetten).
 - voor de d.s.o. is deze informatie ook nuttig
 - wil de gedetineerden hulp krijgen met de opmaak van zijn reclasseringsplan?
 - wil de gedetineerde ondersteuning krijgen in de aanloop naar, tijdens en na UV en PV (vooral als de gedetineerde zelf geen netwerk heeft)?
 - wil de gedetineerde ondersteuning krijgen voor, tijdens en na een zitting van de SURB?
- Herstel
 - schade (materieel en immaterieel) die bij het slachtoffer werd veroorzaakt
 - burgerlijke partij en de afbetaling van de daarmee samenhangende schulden
 - schade die door het misdrijf aan de gedetineerde zelf werd berokkend
 - houding van de gedetineerde ten aanzien van de schade
- Sociale administratie en huisvesting
 - blijft de gedetineerde ingeschreven in het bevolkingsregister ?
 - heeft de gedetineerde zicht op een stabiele woonplaats ?
 - zijn de andere belangrijke sociale administratieve zaken in orde ?
- Dagbesteding en begeleidingen na vrijlating
 - heeft de gedetineerden plannen op het vlak van werk, onderwijs of opleidingen?
 - is een specifieke begeleiding na detentie vereist?
- Gezinssituatie en netwerk
 - hoe kan de d.s.o. de gedetineerde optimaal ondersteunen i.f.v. de reclassering?
 - welke noden hebben gezinsleden zelf op dit vlak?
 - zijn er organisaties of individuen die steun hieromtrent kunnen aanbieden?

- Informatie over en afspraken met instanties van de reguliere hulpverlening die ingeschakeld zijn om de gedetineerden te ondersteunen na vrijlating bv.
 - CAW
 - OCMW
 - VDAB
 - Justitiehuis
 - Uitbetalingsinstelling werkloosheidsuitkering
 - (...)
 - contactgegevens van gedetineerden

5 Vrijlating en nazorg

- Strafrecht- en procedures – strafrechtelijke reclassering
 - nood aan duidelijke informatie betreffende verwachtingen, rapporteringsplichten en de gevolgen van de niet naleving van de opgelegde voorwaarden.
- Opvolging gemaakte afspraken met de reguliere hulpverlening

<u>Penitentiair Landbouwcentrum - Ruiselede</u>	
<u>RAPPORTBRIEF</u>	
Naam:	Voornaam:
Datum: / /	Kamernummer:
Ten Aanzien van: <u>DIRECTIE</u> -- <u>ZORG</u> -- <u>PSD</u> -- <u>CGG</u> -- <u>JWW</u> -- <u>VLOT</u> -- <u>VDAB</u> -- <u>GRIFFIE</u> -- <u>BOEKHOUDING</u> (omcirkel wat past)	
Vraag:	
Handtekening - aanvrager	
<u>Advies Hoofdbewaarder:</u> <u>Beslissing Directie:</u>	
Voor Kennisname - aanvrager	

Bijlage 4

Overzicht bekendmakingskanalen

Onthaal

- Onthaalmap
- Huishoudelijk reglement (opgesteld door DG EPI, met o.a. vormingsactiviteiten en herstelgerichte activiteiten)
- Onthaalbrochures
- Onthaalfilm
- Groepsonthaal
- Onthaalgesprek met gevangenisdirectie/PSD/CAW
- Onthaal op cel door medegedetineerde

Algemene bekendmaking

- Promotiefilm / taalarme animatiefilm
- Informatieve folders
- Posters
- Digitaal dienstenplatform (enkel in de gevangenis van Beveren)
- Wie-is-wie affiche
- Informatiemomenten
- Teletekst
- Krantje
- Infokanaal
- Jaarlijkse kick-off meeting
- Intercom
- Bibliotheek als infopunt
- Informatie tijdens wandeling of middageten
- Schermen in wachtzalen
- Activiteitenboekje (met inschrijven via flyer)
- Mond-aan-mond reclame onder gedetineerden
- CORT-fatik
- Vormingsbeamte (van penitentiair personeel)
- Pictogrammen

Bijlage 5

Overzicht werkplekieren per gevangenis

Gevangenis	Schooljaar	Opleiding	Aanbod verstrekker
Beveren	2019-2020	Elektriciteit	CVO
	2019-2020	Grootkeukenmedewerker	CVO
Hoogstraten	2019-2020	Bos- en natuurbeheer	CVO
Ieper	2018-2019/ 2019-2020	Professionele poetsopleiding	VDAB
Leuven-Centraal	2016-2017	Fietshersteller	CVO
	2016-2017/ 2018-2019/2019-2020	Meubelmaker	CVO
Oudenaarde	2017-2018	Kleermakerij	CVO
	2017-2018	Elektriciteit	CVO

Bron: Vocvo²¹⁷

²¹⁷ De tabel geeft volgens Vocvo geen volledig beeld van de projecten die afgelopen schooljaren hebben plaatsgevonden, maar is eerder illustratief. Vocvo geeft wel aan dat in de toekomst beter te registreren.

Bijlage 6

Gezamenlijk antwoord van de Vlaamse ministers van Justitie, Onderwijs, Volksgezondheid, Welzijn en Werk

Brussel, 2 juni 2022

Betreft: Antwoord ontwerp van verslag inzake de audit hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen.

Geachte mevrouw de voorzitter,

Geachte mevrouw François,

Als minister verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden bundel ik samen met mijn collega's bevoegd voor het aanbod dat deel uitmaakt van deze audit - werk, onderwijs, welzijn en gezondheid - in deze brief onze reactie. Vanuit het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025 (STRAP 2020-2025) geven we immers samen uitvoering aan het Vlaams beleid ter zake. In 2022-2023 hebben we een evaluatie en een update van het STRAP 2020-2025 voorzien zodat we op basis van de auditresultaten en nieuwe wetenschappelijke inzichten eventueel maatregelen kunnen bijsturen of nieuwe maatregelen kunnen toevoegen.

Naast onze reactie op de conclusies van het onderzoek licht ik hieronder kort toe op welke manier we al aan de slag zijn en nog gaan met de aanbevelingen. Gezien het begin van de onderzoeksperiode van het Rekenhof teruggaat naar 2016, is de gevraagde bijsturing voor een deel al gestart. Een aantal elementen die het Rekenhof aanhaalt zoals het betrekken van lokale besturen en het bijkomend investeren in de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, werden zo bijvoorbeeld al opgenomen in het STRAP 2020-2025 waardoor we al deels tegemoet komen aan de aanbevelingen. Het besluit ligt bovendien grotendeels in lijn met onze beleidsvisie en inspireert ons voor onze aanpak in de toekomst.

Organisatie van de hulp- en dienstverlening

Het Rekenhof evalueert allereerst het samenwerkingsmodel van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Voor dit model, waarbinnen verschillende organisaties samenwerken in een netwerk om aanbod van buiten de muren binnen te brengen, wordt in het rapport meer centrale sturing aanbevolen. Dit kan volgens het Rekenhof door het globale personeels- en financieel overzicht te verduidelijken, de evaluatie en bekendmaking van het aanbod centraler, uniformer en gefundeerder aan te pakken en het strategisch plan scherper af te stemmen op de lokale actieplannen in de gevangenissen.

Voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening werken we al decennia met het netwerk- en importmodel, net omdat die werkwijze het voordeel biedt dat de veelheid aan hulp- en dienstverlening van buiten naar binnen kan getrokken worden. Zo kan de brug van binnen naar buiten (én andersom) gemaakt worden waardoor trajecten van bijvoorbeeld het Centrum voor Volwassenenonderwijs kunnen blijven lopen ondanks detentie of vrijlating. Ook kunnen gedetineerden zo diensten zoals VDAB of Centra Algemeen Welzijnswerk in de gevangenis leren kennen waardoor ze bij vrijlating sneller de weg daarnaartoe kunnen vinden. Die veelheid aan betrokken diensten met elk hun eigenheid, maar zeker ook de eigenheid van een netwerkorganisatie die horizontaal georganiseerd is, zonder hiërarchie, maakt het niet evident om vanuit mijn coördinerende bevoegdheid voor centrale aansturing te zorgen. Ik ben het echter wel eens met het Rekenhof dat de aansturing centraler moet. Daarom heb ik in het STRAP 2020-2025 voorzien om met de betrokken collega-ministers de multidisciplinaire samenwerking tussen de hulp- en dienstverleningspartners te evalueren en versterken. Hiervoor zochten de minister van Werk en ikzelf een grootschalig partnerschap op met het Europees Sociaal Fonds. Via zes projectoproepen, gepubliceerd op 1 maart 2022, kunnen partners en stakeholders op bovenlokaal en lokaal niveau intekenen om te werken aan een hernieuwde netwerkorganisatie die op directe en/of indirecte wijze bijdraagt tot de re-integratie- en activeringskansen van gedetineerden. We maken dus een grondige analyse van het huidige model en daarbij zal de focus liggen op het verhogen van een effectieve samenwerking en een meer centrale aansturing met als einddoel de optimalisering van aanbod voor gedetineerden en het beperken van recidive. Uiteraard houden we hierbij maximaal rekening met de aanbevelingen van het Rekenhof over de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het aspect van meer centrale aansturing zal in het bovenlokale luik van dit project mee worden onderzocht. De lokale projecten zullen worden opgehangen aan een concreet thema of specifieke doelgroep om vandaaruit de samenwerking te evalueren en te verbeteren. Welke thema's of doelgroepen dit precies zullen zijn, zal afhankelijk zijn van de inschrijvingen op de projectoproep, maar het is bijvoorbeeld een optie om te werken rond de doelgroep van multiprobleem gedetineerden. Via een lokaal project kan er dan gekeken worden hoe de samenwerking op dossierniveau efficiënter kan. Zo zouden we stappen kunnen zetten naar een meer geïntegreerde aanpak van gedetineerden met een complexe problematiek. Andere mogelijke thema's voor deze lokale projecten zijn dan bijvoorbeeld de samenwerking in de nieuwe detentiehuizen of samenwerking inzake beeldvorming en behoeften van gedetineerden.

Bij de opmaak van het STRAP 2020-2025 vond ik het daarnaast, net als het Rekenhof, erg belangrijk dat de lijnen die daarin werden opgetekend zouden doorgetrokken worden naar de lokale actieplannen in de gevangenissen. De rechtstreekse vertaling van het strategisch plan op de lokale context van de gevangenissen heb ik dan ook meteen ingevoerd. Lokale beleidsteams, die instaan voor de opmaak van die actieplannen, kregen richtlijnen om hun lokaal actieplan in overeenstemming te brengen met het strategisch plan. Uit de verschillende lokale actieplannen blijkt dat ze hiermee ook effectief aan de slag zijn gegaan. Op de resultaten door de uitvoering van de lokale actieplannen is het nog wachten tot het einde van dit jaar wanneer de evaluatie van deze lokale plannen is afgerond.

Toegang tot hulp- en dienstverlening

Het Rekenhof besluit dat het aanbod varieert per gevangenis en deels afhankelijk is van de lokale context. Binnen het huidige penitentiaire landschap is maatwerk, maar ook een sterk groepsaanbod belangrijk om efficiënt te werken. De actoren van de hulp- en dienstverlening organiseren in elke gevangenis aanbod afgestemd op de lokale context, de noden van de populatie en de moge-

lijkheden van de regionale partners. Met alle partners wordt maximaal voorzien in gelijk aanbod waar wenselijk en mogelijk. Echter, zoals het Rekenhof vaststelt, bestaan er obstakels zoals de beschikbaarheid van aanbod, de verouderde gevangenisinfrastructuur en beperkte digitalisering. Ook het importmodel wordt door het Rekenhof als obstakel aangekaart. Deze redenering volgen we echter niet. Het importmodel brengt namelijk louter het aanbod van buiten naar binnen. Dat kan van overal komen. In de eerste plaats wordt er inderdaad naar de eigen regio gekeken, maar het kan uiteraard ook vanuit een andere regio voorzien worden. Het tekort aan aanbod staat dus los van het importmodel. Het feit dat het aantal cliënten stijgt, mede door de sterke uitbreiding van de gevangenis capaciteit – vaak enkel qua bedden, niet qua andere infrastructuur zoals meer lokalen, extra penitentiaire beambten om voor verplaatsingen te zorgen enz. – helpt niet. Ook de grote variëteit qua doelgroepen in de verschillende gevangenissen maakt het de hulp- en dienstverleningsactoren niet makkelijk om doelgericht en efficiënt hun aanbod in te zetten. Op vele van deze elementen heeft Vlaanderen ook geen invloed. Mijn federale collega werkt op zijn niveau wel aan een aantal zaken om de situatie te verbeteren zoals het bouwen van nieuwe gevangenissen, het renoveren van oude gevangenissen en de oprichting van de detentiehuizen. Op Vlaams niveau monitoren we het gebrek aan voldoende aanbod voortdurend.

Verder is het bestaan van wachtlijsten en personeelstekort een realiteit. De trajectbegeleiders en organisatieondersteuners zijn in hun gevangenis, ondanks het gebrek aan een structureel monitoringssysteem, op de hoogte van de wachtlijsten van de partnerorganisaties. De aanbeveling van het Rekenhof om de capaciteitstekorten centraal op een overkoepelende manier in kaart te brengen is zeker interessant. Daarom heb ik de gemengde commissie de opdracht gegeven om dit op te volgen en desgewenst acties voor te stellen om de informatie-uitwisseling te verbeteren. Wat de wachtlijsten zelf betreft, investeert de minister van Welzijn en Gezondheid in de uitbreiding van de forensische werking van de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg voor onder meer de begeleiding en behandeling van seksueel delinquenten. Het budget voor de werking van TANDEM, dat instaat voor de toeleiding van gedetineerden met een geestelijke gezondheidsproblematiek (waaronder verslaving) werd verdubbeld. Ook projectmatig worden impulsen gegeven om aanbod uit te breiden, zoals de projecten die ik financieel rond enerzijds gendergelijkheid en preventie van gendergerelateerd geweld en anderzijds de begeleiding van daders van intrafamiliaal geweld en kindermishandeling.

Daarnaast rondde ik dit voorjaar ook nog een onderzoek af dat de groep van ruim 500 zedendelinquenten en het huidige aanbod voor hen in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen in kaart bracht. Op basis daarvan hebben de onderzoekers bekeken welk aanbod nodig is om aan hun problematiek tegemoet te komen met het oog op een betere re-integratie en minder recidive. Hieruit kwamen erg interessant aanbevelingen zoals bijvoorbeeld het oprichten van aparte secties, het invoeren van uniforme risicotaxatie en -management en het nadenken over een meer aanklappende en eventueel verplichte behandeling. Momenteel ben ik volop in overleg met de bevoegde collega's om te bekijken hoe we hiermee verder aan de slag kunnen.

Aan aanbodzijde wijst het Rekenhof terecht specifiek op tekorten in de drughulpverlening. De nood is inderdaad erg hoog. Het is wel de federale overheid die momenteel bevoegd is voor (curatieve) medische zorg in de gevangenissen. Het is binnen de gefaseerde hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg, waar het federale niveau de lead heeft, dat de uitwerking van een geïntegreerd beleid inzake druggebruik een plaats heeft. Zowel mijn collega-minister van Welzijn en Gezondheid als ik, vanuit mijn coördinerende rol, nemen actief deel aan de werkzaamheden voor deze hervorming en pleiten voor een snelle oplossing rond de drughulpverlening.

Zoals het Rekenhof ook aanhaalt zijn lokale besturen een belangrijke partner bij de voorbereiding en het slagen van re-integratie. Om die reden zet ik in het STRAP 2020-2025 ook in op partnerschappen met lokale besturen en maakt de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten deel uit van de decretaal verankerde gemengde commissie, die de uitvoering van het strategisch plan opvolgt. Lokaal wordt momenteel al, waar mogelijk, samengewerkt met de lokale besturen. Zo wordt er bijvoorbeeld in Hasselt en Turnhout nu al door trajectbegeleiders samengewerkt met het OCMW voor cliëntoverleg en welzijnsontmoeting en bekijken we hoe we zulke samenwerking ook in de andere gevangenissen kunnen opzetten. Daarnaast definieerde de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten zopas op mijn vraag ex-gedetineerden als één van de kwetsbare doelgroepen waarop ze verder inzetten in het bijstaan van lokale besturen bij complexe uitdagingen. Een integrale aanpak, vertaald in experimenten en partnerschappen, moet de re-integratie van deze groep lokaal bevorderen.

Een ander element dat het Rekenhof terecht aanhaalt, is het uitblijven van de implementatie van het individueel hulp- en dienstverleningsplan. De invoering van dit plan blijkt in de praktijk zeer complex, maar de politieke wil om het in te voeren is er wel nog steeds. Minister van Welzijn en Gezondheid heeft een projectstuurgroep opgestart waarbinnen de reikwijdte van dit plan momenteel wordt uitgeklaard. Tegen oktober 2023 worden de analyse en aanbevelingen hieromtrent verwacht. Parallel wordt er op federaal niveau gewerkt aan de invoering van het detentieplan. Het Rekenhof stelt voor om niet te wachten op de plannen van het federale niveau, maar het lijkt ons niet efficiënt noch nuttig om naast elkaar te werken en niet te zorgen voor afstemming tussen beide plannen. Desondanks zullen we de aanbeveling van het Rekenhof voorleggen aan de projectstuurgroep, samen met de flankerende aanbeveling om doelgroepen voor het hulp- en dienstverleningsplan vast te leggen.

Deelname aan aanbod

Het coördinatieteam per gevangenis, waarin de verschillende partnerorganisaties actief zijn, staat in voor de bekendmaking van het hulp- en dienstverleningsaanbod. Deze communicatie wordt per gevangenis op maat uitgewerkt, waarbij goede praktijken tussen gevangenissen worden uitgewisseld. Het Rekenhof beveelt aan om hier centraler, uniformer en professioneler beleid rond te voeren in functie van efficiëntiewinsten en herkenbaarheid voor gedetineerden. Ik heb de gemengde commissie dan ook gevraagd deze onderzoeksresultaten verder te gebruiken i.k.v. de communicatiestrategie.

De lokale beleidsteams in de gevangenissen hebben, zoals het Rekenhof vaststelt, zicht op deelname aan het aanbod en gebruiken deze informatie onder meer om het aanbod te evalueren. Ik treed het Rekenhof bij in haar opmerking dat deelnamecijfers m.b.t. het aanbod centraal aangestuurd en/of verzameld zouden moeten worden. Ik heb dan ook kort na mijn aantreden als minister de opdracht gegeven om na te denken over een manier om centraal meer informatie te kunnen verzamelen en daarmee het beleid te sturen. Gezien enerzijds de veelheid aan betrokken organisaties die elk op hun eigen manier registreren en anderzijds de privacywetgeving, blijkt dit echter niet evident. In uitvoering van artikel 15 over gegevensverwerking van het Decreet van 8 maart 2013 ga ik nu wel, in samenwerking met de collega's, aan de slag met de opmaak van een meetplan met indicatoren, om gegevens over de hulp- en dienstverlening te verzamelen met het oog op de evaluatie en de eventuele bijsturing van het aanbod.

Continuïteit van aanbod

Het Rekenhof meet dat de uitval bij hulp- en dienstverleningstrajecten in de gevangenis hoog is en situeert de knelpunten hierbij in federale context. Zo vallen bijvoorbeeld het beleid rond transfers van gedetineerden naar andere gevangenissen en het beheer van stakingen niet onder de Vlaamse bevoegdheden, maar wordt de hulp- en dienstverlening er wel vaak sterk door gehinderd. Een intensievere samenwerking met justitie in het kader van transfers is nodig en ook opgenomen in het pas herwerkte samenwerkingsakkoord tussen beide overheden. Daarin wordt namelijk bepaald dat het transferbeleid van de penitentiair administratie zoveel als mogelijk rekening houdt met de continuïteit in hulp- en dienstverleningstrajecten.

Ook na vrijlating is aansluiting met hulp- en dienstverlening buiten de muren cruciaal voor re-integratie. Zoals het Rekenhof terecht opmerkt zetten we daar als overheid op in door organisaties buiten te informeren en sensibiliseren, gedetineerden voor te bereiden op vrijlating en samen te werken met de federale psychosociale diensten in de gevangenis, de lokale besturen en de Vlaamse Justitiehuizen. In verschillende gevangenissen werd met projectmiddelen een buddywerking opgezet die gedetineerden ondersteunt op de brug-binnen-buiten, de structurele TANDEM werking leidt mensen toe naar voorzieningen buiten en de Leerwinkels zetten leertrajecten op. Ik bekijk samen met de gemengde commissie hoe we hier nog verder op kunnen inzetten. Ook de resultaten van het onderzoek naar een geslaagde re-integratie dat ik vorig jaar opstartte (zie hieronder), neem ik hierin mee.

Effect van hulp- en dienstverlening op tewerkstelling en wederopsluiting

Het effectonderzoek van het Rekenhof vormt een belangrijke schakel binnen onze doelstelling om de hulp- en dienstverlening meer evidence-based te onderbouwen. Eind vorig jaar startte ik een wetenschappelijk onderzoek naar wat werkt om te komen tot een geslaagde re-integratie en recidivebeperking. Ik heb de onderzoekers expliciet gevraagd rekening te houden met de methodologie, data en resultaten van het effectonderzoek van het Rekenhof van zodra beschikbaar. Het Rekenhof geeft terecht ook aan dat haar bevindingen enkel maar richtinggevend zijn en er vervolgonderzoek nodig is met uitgebreide controle op variabelen en verdere verificatie van de resultaten.

Er is nog maar weinig onderzoek gebeurd naar effecten van hulp- en dienstverlening op re-integratie, mede omdat dit soort onderzoek niet eenvoudig is in opzet en uitvoering- en er vele factoren re-integratie beïnvloeden. Er dienen veel variabelen in rekening te worden gebracht om het verband tussen oorzaak en gevolg van gedrag te ontrafelen en de juiste verbanden te leggen. Het Rekenhof geeft zelf ook aan dat ze enkel de beperkt beschikbare data en variabelen gebruikte om daarmee het effect op tewerkstelling en wederopsluiting van specifiek aanbod op vlak van onderwijs en vorming te onderzoeken. Zo wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de meervoudige drempels die gedetineerden ervaren bij vrijlating die het slagen van hun verder traject sterk bepalen. Daarnaast ontstaat er ook een fundamentele onvergelykbaarheid tussen deelnemers en niet-deelnemers aan opleiding door geen rekening te houden met het vroegere arbeidsverleden van de gedetineerden dat volgens onderzoek net cruciaal is in de controle voor selectie-effecten. Bovendien is er een beperkte operationalisering van het begrip 'recidive', wordt er gefocust op na detentie en niet tijdens detentie, ontbreken er sommige kenmerken van gedetineerden, enz. Hierdoor bestaat er, ondanks de aangebrachte nuanceringsen, een hoog risico dat het rapport van

het Rekenhof zal leiden tot onjuiste conclusies over het effect van onderwijs en begeleiding naar werk tijdens en na detentie en bij uitbreiding de gehele hulp- dienstverlening aan gedetineerden.

Meetbare resultaten kunnen, als ze op een voldoende onderbouwde manier verzameld worden, een goed hulpmiddel zijn om te werken aan het beperken van de kans op hervat. De vraag naar meetbare resultaten maakt dan ook voorwerp uit van de nieuwe beheersovereenkomst die de minister van Onderwijs momenteel voorbereidt met Vocvo dat instaat voor de onderwijscoördinatie aan gedetineerden. Zo worden er momenteel resultaatgerichte afspraken met Vocvo gemaakt om een beheersovereenkomst op te stellen met duidelijke doelstellingen, activiteiten en meetbare resultaten zodat de deelname van het aantal gedetineerden aan het onderwijsaanbod beter gemonitord en geëvalueerd kan worden. Op die manier komt de minister van Onderwijs reeds tegemoet aan enkele bevindingen van het Rekenhof, zoals het in kaart brengen van eventuele wachtlijsten en het monitoren van het aanbod werkplekleren en beroepsopleidingen, dat volgens het Rekenhof nog te beperkt is. Het uitgangspunt voor de beheersovereenkomst met Vocvo is de geactualiseerde Vlaamse leidraad. Zo zal in elke gevangenis prioritair worden ingezet op de organisatie van geletterdheidsaanbod, NT2-aanbod, beroepskwalificerend aanbod en tweede-kansonderwijs. Ter voorbereiding van deze nieuwe beheersovereenkomst werd op vraag van de minister in het voorjaar 2021 bovendien een doelmatigheidsaudit uitgevoerd door Deloitte die de effectiviteit onderzocht van de werking van Vocvo. Dit bracht parallel aan de bevindingen van het Rekenhof, enkele aandachtspunten aan het licht die ook maximaal worden meegenomen in die nieuwe beheersovereenkomst.

Ook bij de VDAB namen ze hierin reeds stappen. Zo gaf de minister van Werk VDAB de opdracht een nieuwe visie uit te werken rond optimale toeleiding naar werk binnen de muren met focus op efficiënte partnerschappen voor beroepsopleiding en specifieke trajecten naar werk. Nadruk wordt ook gelegd op het ontwikkelen en valideren van competenties tijdens detentie.

Vlaamse hulp- en dienstverlening in een federale context

Wanneer we kijken naar effecten van hulp- en dienstverlening, kijken we ook naar de context waarbinnen dit aanbod plaatsvindt. Het Rekenhof vat doorheen haar verslag accuraat hoe de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden sterk beïnvloed wordt door de aard en de staat van de gevangenissen van vandaag. Onze diensten merken dagelijks hoe het aanbod wordt gehinderd door overbevolking, ontoereikende of ontbrekende infrastructuur, incidenten, sociale acties en afwezigheid van penitentiaire personeel. Het zijn thema's, naast bijvoorbeeld radicalisering, digitalisering en corona, waarover zowel ik als mijn administratie structureel in gesprek gaan met de federale collega's. We vinden, net zoals het Rekenhof, verregaande samenwerking en gezamenlijke visieontwikkeling op detentie nodig, zowel op vlak van hulp- en dienstverleningsaanbod als op vlak van beveiliging, infrastructuur en de uitvoering van de detentie. Het Rekenhof wijst nog specifiek op de noodzaak van een intensere samenwerking op vlak van digitalisering, nieuwe gevangenissen en renovaties en overplaatsingen van gedetineerden.

Deze elementen nam ik op in het hernieuwde samenwerkingsakkoord tussen Vlaanderen en de Federale Staat inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De tekst werd een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 maart 2022 en ook de federale regering gaf hiervoor haar goedkeuring (6 mei 2022). De tekst bevat belangrijke vernieuwingen in het kader van een intensievere samenwerking, o.a. een nieuw hoofdstuk inzake betrokkenheid van Vlaanderen bij de bouw en renovatie van gevangenissen. In het algemeen werd er bij

de herwerking van de tekst ook voor gezorgd dat Vlaanderen en de federale actoren als gelijkwaardige partners worden neergezet. Ondanks de bevoegdheidsoverdracht veertig jaar geleden, bleef Vlaanderen in de vorige versies van het samenwerkingsakkoord, en ook op het terrein, vaak gezien worden als bezoeker in een federale omgeving waar de federale overheid bepaalde wat de 'Vlaamse bezoeker' wel en niet kon doen. Door hiervoor aandacht te hebben in de formulering van de bepalingen willen we het gelijkwaardig partnerschap van Vlaanderen en de federale overheid extra in de verf zetten. Ook is er sinds 2021 een jaarlijks overleg van de gemengde commissie, het directoraat-generaal Penitenciaire Inrichtingen en de Regie der Gebouwen over de stand van zaken van de uitvoering van het Masterplan gevangenissen. De verdere versteviging van het partnerschap is ook als maatregel voorzien binnen het STRAP 2020-2025.

Gecoördineerde opvolging van de auditresultaten

Het Rekenhof geeft in haar ontwerp van verslag voor de verschillende beleidsdomeinen een gerichte set van aanbevelingen mee. Zoals hierboven reeds beknopt toegelicht, waren we rond een aantal aanbevelingen reeds aan de slag, sommige zaken staan in de stijgers en anderen moeten we nog opstarten. Vanuit de coördinerende opdracht binnen Justitie en Handhaving zorg ik voor de nodige afstemming tussen de verschillende initiatieven. Na overleg met de collega's heb ik de gemengde commissie de opdracht gegeven hiervoor een plan van aanpak op te maken. Ook in de evaluatie en update van het STRAP 2020-2025 die later dit jaar gepland staan zullen we de resultaten van de audit meenemen. Indien gewenst houden we het Rekenhof graag op de hoogte van onze vorderingen.

We kijken alvast uit naar het definitieve verslag van het Rekenhof en nemen hierop de nodige initiatieven met onze diensten.

Met vriendelijke groeten,

Zuhal Demir

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Hilde Crevits

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Jo Brouns

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Be

n Weyts

Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Bijlage 7

Antwoord van de federale minister van Justitie

Brussel, 9 juni 2022

Betreft: Vlaamse hulp- en dienstverlening

Geachte,

Ik heb uw ontwerp van verslag over de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in goede orde ontvangen, waarvoor mijn dank.

Onderstaand mijn opmerkingen over de passages die betrekking hebben op de federale context.

Met betrekking tot het behandel en reclasseringsplan, ben ik het volledig eens met de conclusie in het verslag, nl dat er momenteel te veel wordt ingezet op het einde van de detentie, terwijl er tijdens de detentie reeds getimmerd kan worden aan de weg naar een reclassering. Mijn voorganger, Koen Geens, voorzag reeds een uitbreiding van het PSD-kader met het oog op het invoeren van het detentieplan. Vorig jaar heb ik de middelen vrijgemaakt ter versterking van het middenkader van de PSD. De krapte op de arbeidsmarkt is een probleem voor alle sectoren en dus het gevangeniswezen ook. We stellen bijgevolg vast dat de bestaande kaders moeilijk ingevuld geraken, wat het invoeren van het detentieplan bemoeilijkt. Toch blijft het mijn ambitie om, hetzij gefaseerd, het detentieplan in te voeren.

Het detentieplan vergt een multidisciplinaire aanpak, waar ook de inbreng van de eerste lijn, nl de beambte, van zeer groot belang is. De invoering van 2 nieuwe functies, nl de veiligheidsassistent, gericht op controle en beveiligingsopdrachten en de detentiebegeleider, gericht op begeleidingsopdrachten, waarmee we inzetten op meer begeleiding en ondersteuning van de gedetineerden ter voorbereiding van hun re-integratie, is hierbij van grote meerwaarde.

Deze functiedifferentiatie zal er verder ook toe bijdragen dat er een hoger draagvlak zal zijn in de verspreiding van de informatie rond het aanbod hulp- en dienstverlening, wat in het rapport terecht als een probleem wordt aangekaart. Het kenbaar maken en het stimuleren tot deelname aan hulp- en dienstverlening zal immers een deel uitmaken van hun takenpakket.

Ik ben er mij van bewust dat er nogal wat ongerustheid leeft bij de Vlaamse overheid, maar we stellen alles in het werk om die ongerustheid weg te nemen en aan te tonen dat we enkel willen inzetten op een zinvolle detentie en dat begint met een juiste bejegening. De taak van detentiebegeleider zal complementair zijn aan die van de hulp- en dienstverlening en de PSD.

Wat betreft de digitalisering in de gevangenissen, waarvan iedereen ondertussen weet dat dit mijn stokpaardje is, staan we voor een belangrijk momentum:

- Ik lees in uw verslag dat de uitrol van het digitaal dienstenplatform slechts langzaam vordert. De afgelopen 20 maanden werd echter zeer hard gewerkt om de noodzakelijke middelen ter beschikking te krijgen en ondertussen wordt eerstdaags de overheidsopdracht afgerond mbt de toekenning van de opdracht aan een firma. Eind dit jaar wordt het digitaal platform uitgerold in Haren en Dendermonde en er zal tevens een planning opgesteld worden van de uitrol in de bestaande gevangenissen. Tegen eind 2024 zal er in elke gevangenis een digitaal detentieplatform zijn. Op termijn zal de communicatie ten aanzien van diensten, die momenteel gebeurt aan de hand van het gekende 'rapportbriefje', gebeuren op een digitale manier.
- Sidis suite was ten tijde van de invoering revolutionair, maar is ondertussen al een verouderd programma. De technologie evolueerde de afgelopen jaren immers aan een immens tempo. Een opvolger voor het programma Sidis- suite wordt de komende 18 maanden ontwikkeld. De overheidsopdracht die dit mogelijk maakt is in afrondende fase. De implementatie van de opvolger van Sidis-suite zal de communicatie tussen de verschillende diensten ook optimaliseren.

Het ontbreken van een structureel zorgaanbod en een systematische screening van gedetineerden na binnenkomst of op cruciale momenten tijdens hun detentie, maakt deel uit van de hervorming penitentiaire gezondheidszorg en de gefaseerde overheveling naar Volksgezondheid. Op 23 februari 2022 werd op de IMC Volksgezondheid de principes van de visietekst ivm de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg goedgekeurd. 5 werkgroepen maken momenteel een operationele vertaalslag van deze visietekst, in eerste plaats voor Haren, Dendermonde, Ieper, de detentie- en transitiehuizen.

Ik vind het verder heel belangrijk dat het gevangeniswezen investeert in een positief werkklimaat. Dit komt immers alle betrokken partijen ten goede. Daarom zet ik enorm in op de opstart van kleinschalige detentie, in eerste instantie voor kort gestrafte gedetineerden. Naast het inzetten op kleinschalige detentie, werden tevens middelen vrijgemaakt om in alle gevangenissen te werken rond conflict en agressie, enerzijds door het voorzien van begeleiding voor gedetineerden en anderzijds door plaatselijke beleidsmatige ondersteuning. De eerste 8 gevangenissen (Andenne, Jamioulx, St Hubert, Tournai, Gent, Brugge, Hasselt en Merksplas) zijn hiermee inmiddels gestart.

Naar aanleiding van uw rapport, dat de problemen rond hulp- en dienstverlening in de gevangenissen objectificeert, zal ik contact opnemen met mijn collega Vlaams Minister Demir zodat we de pijnpunten kunnen bekijken.

Met de meeste hoogachting,

Vincent Van Quickenborne

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2022/1128/31

COVERFOTO

Christophe Lalmand

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be