37-F (2021-2022) – Nr. 2
ingediend op 29 maart 2023 (2022-2023)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Katja Verheyen

over het verslag

van het Rekenhof

over hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Documenten in het dossier:
37-F (2021-2022) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

Vlaams Parlement

verzendcode: FIN

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie:

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:
Arnout Coel, Maaike De Vreese, Andries Gryffroy, Philippe Muyters, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:
Veerle Geerinckx, Sarah Smeyers, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Stijn De Roo, Sofie Mertens;
Marino Keulen, Gwendolyn Rutten;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Thijs Verbeurgt.

Toegevoegde leden:
Jos D'Haese.

INHOUD

I. Uiteenzetting door het Rekenhof 4
1. Uiteenzetting door Andy Rebrée, eerste-auditeur-revisor Rekenhof 4
2. Uiteenzetting door Laurent Werbrouck, auditeur Rekenhof 5
3. Uiteenzetting door Debby Vos, auditeur Rekenhof 8
II. Reactie van de bevoegde ministers 10
1. Reactie van Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 10
2. Reactie van Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 12
III. Bespreking 15
1. Vragen en opmerkingen van de leden 15
1.1. Tussenkomst van Koen Daniëls 15
1.2. Tussenkomst van Anke Van dermeersch 16
1.3. Tussenkomst van Björn Rzoska 16
1.4. Tussenkomst van Katja Verheyen 17
1.5. Tussenkomst van Katrien Schryvers 17
1.6. Tussenkomst van Ludwig Vandenhove 17
1.7. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz 18
2. Antwoorden van het Rekenhof 18
3. Antwoorden van de bevoegde ministers 19
3.1. Antwoorden van minister Zuhal Demir 19
3.2. Antwoorden van minister Hilde Crevits 20
Gebruikte afkortingen 22
Bijlage: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be

In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie werd op dinsdag 14 maart 2023 het verslag van het Rekenhof over hulp- en dienstverlening aan gedetineerden besproken.

Namens het Rekenhof werd toelichting verschaft door Andy Rebrée, eerste-auditeur-revisor Rekenhof, Laurent Werbrouck, auditeur Rekenhof, en Debby Vos, auditeur Rekenhof. Bij hun uiteenzetting maakten zij gebruik van een powerpointpresentatie die terug te vinden is op de dossierpagina van dit verslag.

Namens de Vlaamse Regering werd op de bevindingen van het Rekenhof gereageerd door de ministers Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, en Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. De leden van de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding waren uitgenodigd om deel te nemen aan deze bespreking.

I. Uiteenzetting door het Rekenhof

1. Uiteenzetting door Andy Rebrée, eerste-auditeur-revisor Rekenhof

Als algemene inleiding legt *Andy Rebrée* uit dat het Rekenhof een brede evaluatie heeft uitgevoerd van het hulp- en dienstverleningsbeleid in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen. Het rapport dat daaruit resulteerde is gestructureerd volgens vijf onderzoeksvragen: stemt de Vlaamse overheid de hulp- en dienstverlening op individueel niveau af op de noden en behoeften van de gedetineerde? Heeft elke gedetineerde met een gelijk profiel onmiddellijke en gelijke toegang tot de hulp- en dienstverlening die hij wenst? Neemt de Vlaamse overheid voldoende maatregelen om deelname aan het aanbod te verhogen? Neemt de Vlaamse overheid voldoende maatregelen om de continuïteit van de hulp- en dienstverlening tijdens detentie te verzekeren? En ten slotte, draagt de hulp- en dienstverlening bij tot een betere re-integratie van de gedetineerden na detentie en de terugdringing van recidive?

De vier eerstgenoemde onderzoeksvragen weerspielen de chronologie van een hulp- en dienstverleningstraject tijdens de detentie. Ook de output van het gevoerde beleid werd daarbij geanalyseerd. De vraag werd dus gesteld hoe de overheid in elk van die cruciale fases presteert. De vijfde onderzoeksvraag is die naar de effectiviteit van het beleid. Wordt er een positief maatschappelijk effect mee gerealiseerd? In tegenstelling tot de vier eerste vragen wordt hier dus gefocust op de periode na de detentie.

Met het oog op het beheersbaar houden van de omvang werd in de audit gefocust op vier domeinen en hun meest centrale structurele actoren: toeleiding naar werk (VDAB), onderwijs (Vocvo, CVO en Ligo), welzijn (CAW) en geestelijke gezondheid (CGG). Dat sport en cultuur buiten de scope vallen, betekent niet dat ze minder belangrijk zijn, onderstreept hij, maar de audit was eerder gericht op resocialisatie en het beperken van detentieschade, en minder op zelfontplooiing.

Teneinde een totaalbeeld te kunnen krijgen, had het onderzoek betrekking op de hulp- en dienstverlening in alle Vlaamse en Brusselse gevangenissen. Hoewel geen afzonderlijke subanalyse gemaakt werd per gevangenis, is wel voor elke gevangenis informatie verzameld.

Wat de methodologie betreft, is het grootste deel van de audit uitgevoerd in 2019-2020. Naast een klassieke documentstudie werd een brede onlinebevraging uitgevoerd van de centrale actoren, van wie er 165 op 200 reageerden, wat een responsgraad van 83 procent geeft. Verder werd ook een analyse gemaakt van de outputcijfers over de periode 2016-2019, en werden Vlaamse en federale actoren geïnterviewd.

Voor de vijfde onderzoeksvraag werd ook een statistische data-analyse uitgevoerd, wat door de moeizame dataverzameling pas in 2021 is gebeurd. Die vertraging heeft op het einde van het jaar actualiseringsinterviews nodig gemaakt over lopende processen, zoals bijvoorbeeld digitalisering in de gevangenissen. In het rapport wordt tot slot ook het effect van de coronacrisis op de organisatie van en de deelname aan de hulp- en dienstverlening geschetst.

2. Uiteenzetting door Laurent Werbrouck, auditeur Rekenhof

Laurent Werbrouck begint met een schets van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Vlaanderen. Deze is gebaseerd op een 'importmodel', waarin men organisaties die in de vrije wereld werken, binnenbrengt in de gevangenis. Daardoor zijn er veel hulp- en dienstverlenende organisaties actief. In een grote of middelgrote gevangenis gaat het al snel over vijftien tot twintig organisaties. Het importmodel is gelinkt aan het netwerkmodel, waarin de organisaties samenwerken op basis van gelijkheid. De werking heeft dus geen hiërarchische opbouw. Het decreet van 8 maart 2013 betreffende de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden heeft daarom een coördinatiestructuur ingevoerd. De spreker concretiseert een en ander in slide 5 van zijn presentatie.

Enkele van de voordelen van een import- en netwerkmodel zijn de herkenbaarheid na de detentie en benutting van bestaande expertise. Maar er zijn onmiskenbaar ook nadelen, op grond waarvan het Rekenhof een sterkere regie, zowel lokaal als centraal, aanbeveelt, zoals bijvoorbeeld voor de bekendmaking van het aanbod en de belangenverdediging van de teams tegenover de gevangenisdirectie.

Op de hoger reeds vermelde slide 5 wordt een grafische voorstelling van de sector getoond, die echter partieel is door het ontbreken van Cultuur en Sport omdat dit buiten de scope van de audit viel. Het organigram laat zien dat anders dan vroeger de minister van Justitie en Handhaving coördineert, en niet langer die van Welzijn. Ook het nieuwe Agentschap Justitie en Handhaving valt op. De belangrijkste coördinerende organen zijn de gemengde commissie (een bovenlokaal orgaan met vertegenwoordigers van de verschillende agentschappen, departementen en sectorale organisaties, dat een vijfjaarlijks strategisch plan maakt, en evalueert), en de twee coördinerende organen in elke gevangenis: het beleidsteam (dat het lokale plan opstelt en evalueert) en het coördinatieteam (dat het uitvoert). De band tussen de lokale plannen en het strategische plan, die vroeger zwak was, is inmiddels versterkt, vult hij nog aan.

Daarnaast is er in elke gevangenis een beleidscoördinator, een organisatieondersteuner en zijn er trajectbegeleiders op individueel niveau. Die laatste functie wordt opgenomen door CAW-medewerkers, die dat doen naast hun inhoudelijke psychosociale begeleiding. Tot slot attendeert hij, wat het federale deel van het organogram betreft, nog op het minder bekende Cellmade, dat instaat voor de organisatie van de arbeid van gedetineerden en daarvoor bedrijven aantrekt.

Op de volgende slide (slide 6) worden enkele cijfers gepresenteerd, waarbij de auditeur wijst op het verschil in schaal tussen de middelen voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (26,9 miljoen euro) en het federale budget (1,9 miljard euro) voor de totaliteit van het gevangeniswezen. De belangrijkste bron voor het eerste is de reguliere financiering van de sectorale organisaties als CAW en CGG, die daarvoor een forensische deelwerking hebben. Van de andere bronnen noemt hij de projectsubsidies (ook Europees) en zelfs sponsoring. Bij gebrek aan centrale regie was het moeilijk voor het Rekenhof om een totaalbeeld samen te stellen van de totale kostprijs.

Belangrijk in dit verband is ook dat bepaalde groepsactiviteiten en materieel die onder of binnen de Vlaamse bevoegdheden vallen, gefinancierd of aangekocht

worden via het door de gevangenisdirectie beheerde Steunfonds, dat voor een deel gespijsd wordt met arbeid van de gedetineerden. Daarmee stelt Vlaanderen zich volgens het Rekenhof te afhankelijk op ten opzichte van de federale overheid. Het beveelt dan ook aan om eigen bevoegdheden zelf te financieren.

De hulp- en dienstverlening is er zich terdege van bewust dat ze opereert binnen een federale context. Goede samenwerkingsafspraken zijn dan ook erg belangrijk. Op dit moment is nog altijd het samenwerkingsakkoord van 2014 van kracht (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 – vernieuwd in 2014), maar er is een nieuw akkoord in de maak.

Daarop gaat hij nader in op de eerste onderzoeksvraag naar de mate waarin de hulp- en dienstverlening effectief is afgestemd op de individuele noden en behoeften van de gedetineerden. Een gedetineerde die in de gevangenis binnenkomt, wordt onthaald door verschillende actoren zoals de (federale) psychosociale dienst en de gevangenisdirectie. De trajectbegeleiders van de CAW's hebben de opdracht een onthaalmodule aan te bieden, waarin ze iemand wegwijs maken in het aanbod, zijn behoeften nagaan en vervolgens doorverwijzen. Het Rekenhof heeft achterhaald dat 57 procent van de gedetineerden effectief dergelijke module krijgt, wat de auditeur, gezien de vrijwilligheid en de transfers tussen gevangenissen, een goed percentage lijkt. Het is ook intensief (gemiddeld vier gesprekken), al zijn er lokale verschillen. Soms wordt – suboptimaal – in groep onthaald, en soms wordt het onthaal aan de PSD – een justitiële actor met een andere doelstelling – overgelaten.

Het decreet legt aan de trajectbegeleiders vervolgens op om de behoeften vast te leggen in een hulp- en dienstverleningsplan, zodat de trajecten formeel op elkaar kunnen worden afgestemd. Zo'n plan is er echter nog steeds niet. Redenen daarvoor zijn dat het mandaat van de trajectbegeleiders om het geheel te coördineren niet door alle dienst- en hulpverleners wordt aanvaard, en vooral ook het beroepsgeheim. De spreker wijst in dat verband ook nog op de wenselijkheid van permanente behoeftedetectie aangezien de noden evolueren, en op de rol van de penitentiair beambten, die het vaakst met de gedetineerden in contact komen.

Zijn volgende slide (slide 10) gaat over communicatie, die is sowieso altijd belangrijk, maar is natuurlijk nog belangrijker als er geen hulp- en dienstverleningsplan is. Hij attendeert in het bijzonder op het casusoverleg, een vorm van zeer intense afstemming tussen betrokken hulp- en dienstverleners, die men al beperkt in de praktijk heeft gebracht bij geradicaliseerden. Uit de figuur op de slide valt duidelijk af te leiden dat de meeste hulp- en dienstverleningsactoren wel degelijk informatie uitwisselen met de trajectbegeleiders, die daarmee bevestigd worden in hun centrale rol.

De tweede onderzoeksvraag betrof de toegang tot het hulp- en dienstverleningsaanbod. Rechts op slide 11 ziet men een grafische voorstelling van de grootste gemene deler in het aanbod aan hulp- en dienstverlening, dat men dus zal terugvinden in vrijwel elke gevangenis, wat lokale variatie evenwel niet uitsluit. Die laatste kan ook wenselijk zijn omdat er verschillende soorten gevangenissen en doelgroepen (waaronder gedetineerden met een verstandelijke beperking, seksueel delinquenten enzovoort) zijn. Het Rekenhof heeft daarbij ook vastgesteld dat er obstakels zijn voor de organisatie van bepaalde vormen van aanbod, zoals regionale onbeschikbaarheid, al verzekert hij dat men geen grote gaten heeft aangetroffen. Andere oorzaken zijn verouderde of ontbrekende infrastructuur (waaronder gesprekslokalen, lokalen uitgerust voor het aanbieden van beroepsopleiding enzovoort), met name voor digitalisering (die onder andere van belang is voor deelname aan de centrale examencommissie), al is er de laatste jaren wel een stroomversnelling op dat laatste vlak. Het Rekenhof beveelt de Vlaamse overheid aan om het huidige

momentum aan te grijpen, want ook in de buitenwereld gaat de digitale evolutie steeds sneller.

Evaluatie van het aanbod en de hiaten gebeurt geregeld door vele lokale teams. Ze zijn zelf wel vaak nog op zoek naar de beste criteria daarvoor. Ook op het vlak van bekendmaking van het aanbod proberen lokale teams veel uit zonder te weten wat nu het meest effectief is. Het Rekenhof beveelt dan ook ondersteuning door de coördinerende overheid aan.

In de survey heeft het Rekenhof gevraagd naar een top 3 over ontbrekend aanbod binnen de muren en tijdens de brug tussen binnen en buiten (dat wil zeggen onmiddellijk na vrijlating). In het rapport werd van beide categorieën het meest gegeven antwoord onderzocht. Om te beginnen blijkt er een groot tekort te zijn aan drugshulpverlening en verslavingszorg. Wat bestaat is projectmatig, onzeker en federaal gefinancierd. Een structurele partner ontbreekt. Het nieuwe strategisch plan is bovendien minder ambitieus op dat vlak dan het vorige (dat zijn doelstellingen evenwel niet haalde). De Vlaamse overheid neemt ook een vrij afwachtende houding aan ten opzichte van de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg, terwijl ze volgens het Rekenhof nochtans perfect de bevoegdheid heeft om gedegen beleid uit te werken.

Tweede in de genoemde top 3 is de OCMW-werking. Gedetineerden die vrij komen hebben een woning nodig en moeten ervoor zorgen dat ze in orde zijn met de sociale administratie. Dakloosheid is immers een recept voor recidive. De afstemming met de OCMW's zit echter nog in een aftastende fase.

Als er wachtlijsten zijn in de toegang, is dat een teken dat het aanbod onvoldoende uitgebouwd is. Er zijn ook grote verschillen tussen de gevangenissen, maar in sommige zijn er erg lange wachtlijsten voor trajectbegeleiding en voor therapeutische hulp van CGG. De voornaamste oorzaken zijn personeelstekort en infrastructuur. Mogelijk gevolg is dat gedetineerden vrijkomen terwijl ze nog op die lijst staan en nog geen hulp hebben gekregen. Opmerkelijk is dat de wachtlijsten ook de bekendmaking van het aanbod aan hulp- en dienstverlening beïnvloeden, en met name leiden tot terughoudendheid, wat overigens enigszins begrijpelijk is.

Toeleiding naar gepast aanbod houdt in dat, als men het aanbod niet naar gedetineerden kan brengen, men hen naar het aanbod brengt. Dergelijke educatieve en therapeutische transfers zijn echter nog heel beperkt.

De individuele deelname aan het aanbod wordt door de veelheid van partners – die elk hun eigen werking hebben – geregistreerd in verschillende databanken. Overkoepelende cijfers worden niet systematisch verzameld, noch geëvalueerd door de coördinerende overheid. Er zijn ook geen streefcijfers. Dit is mee het gevolg van een aanhoudende discussie over de haalbaarheid van een en ander. Het registreren verloopt in de gevangenissen ook niet overal op een uniforme manier. Het Rekenhof bepleit meer ambitie bij de coördinerende overheid, die thans vrij blindvaart. Het besteedde zelf nogal wat tijd aan het verzamelen en uitpuren van deelnamecijfers (slide 16). Probleem met de percentages die men aldus bekomt, is dat men niet goed weet wat het referentiepunt is: het aantal opsluitingen, de gemiddelde dagbevolking of een nog meer secure afbakening?

Tot slot wijst de spreker nog op de actualisering van de audit in het licht van de impact van corona. Die impact bleek het grootst in het groepsaanbod, wat logisch is gezien de coronamaatregelen. In het individuele aanbod is gezocht naar creatieve oplossingen (meest langs digitale weg), waardoor de schade al bij al meeviel. Veel individuele begeleidingstrajecten zijn daardoor gewoon verdergezet kunnen worden.

3. Uiteenzetting door Debby Vos, auditeur Rekenhof

Debby Vos gaat nader in op de vierde onderzoeksvraag, met name de continuïteit. Veel opleidingen en begeleidingen zijn een onderdeel van een groter traject met specifieke doelstellingen. Onderbreking doet effectiviteit en efficiëntie verloren gaan en kan demotiverend werken voor de gedetineerden en de hulpverleners.

Daarom heeft het Rekenhof ook de uitvalcijfers in kaart gebracht, die relatief hoog blijken te zijn. Iets meer dan de helft van de CAW/CGG-trajecten wordt voortijdig stopgezet. Net iets meer dan de helft van de cursisten neemt op het einde van de opleiding deel aan een examen. VDAB blijkt niet te registreren wie zijn begeleiding stopzette of waarom. De meeste hulpverleners gaan dat wel na door de gedetineerde die stopt, persoonlijk aan te spreken. Redenen blijken te zijn dat men geen hulpvraag meer heeft, dat men geen toekomstperspectief ziet of dat het aanbod niet aan de verwachtingen voldoet. Bij de pogingen van hulpverleners om hen te motiveren alsnog verder te doen, wijst de spreekster op het belang van de federale actoren. Het bewakend personeel heeft immers dagelijks contact met de gedetineerde en kan daarin een rol spelen. In sommige gevangenissen spelen penitentiair beambten de rol van vormingsbeambte. Door de rationalisering binnen DG EPI is er echter minder personeel en dus ook voor dergelijke taken.

Er zijn echter ook externe oorzaken voor stopzetting, die zich vooral situeren in de federale context. Als eerste noemt ze de transfers van gevangenen, waarbij de informatiedoorstroming naar de hulp- en dienstverleners soms laattijdig is of onvoldoende duidelijk, waardoor geen warme overdracht kan voorbereid worden of geen afrondingsgesprek kan worden gevoerd. Hulp- en dienstverleners hebben in het algemeen ook geen zicht op het transferbeleid van DG EPI, wat de spreiding van het aanbod bemoeilijkt. Hoewel het Rekenhof daarom verzocht, kon DG EPI geen cijfers over die transferstromen bezorgen.

Daarnaast is werken in de gevangenis, hoe zinvol dat ook kan zijn, een concurrent gebleken voor deelname aan de hulp- en dienstverlening. Ideaal is oplossingen te zoeken om beide te kunnen combineren. Sommige gevangenissen doen dat met werkplekleren, optimalisering van de planning of afspraken.

Een derde bedreiging van de continuïteit is gelegen in stakingen van het gevangenispersoneel. Zeker langdurige stakingen hebben een impact op langere termijn, bijvoorbeeld door het afhaken van aanbieders of doordat de financiering in het gedrang komt. Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse overheid meer gecoördineerd – dat wil zeggen op een centraal niveau – de belangen van de hulp- en dienstverlening verdedigt. Lokale teams staan niet altijd even sterk om afspraken met de directie of de vakbonden af te dwingen dan wel te doen naleven.

Nog in verband met de strafuitvoeringsmodaliteiten is er tot slot ook niet altijd de juiste afstemming tussen de beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank en de Vlaamse hulp- en dienstverlening, naast gebrekkige communicatie over genomen beslissingen zoals uitgaansvergunningen of voorwaardelijke invrijheidstellingen. Vooral voor tewerkstelling kan dat problemen opleveren. Werkgevers haken bijvoorbeeld af als de gedetineerde niet opdaagt op zijn eerste werkdag, ook al was dat ten gevolge van vertraging bij de uitvoering van een genomen beslissing.

Het Rekenhof heeft ook de zogeheten brug binnen-buiten bekeken, en de goede praktijken in dat verband, zoals TANDEM (verslavingszorg na detentie), buddywerking (vrijwilligers die gedetineerden opwachten bij vrijlating) en leerwinkels (voor leerloopbaanbegeleiding). Die initiatieven hebben succes maar geven tegelijk aan dat de onderwijscoördinatoren en trajectbegeleiders zelf onvoldoende gespecialiseerde begeleiding kunnen aanbieden.

In de laatste onderzoeksvraag werd onderzocht of deelname aan de hulp- en dienstverlening bijdraagt aan re-integratie en minder recidive. Voor het onderzoeksopzet is uitgegaan van rationele overwegingen (op basis van literatuurstudie en gesprekken met recidiveonderzoekers) naast praktische overwegingen (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van data en toestemming om die te verwerken).

Bij de bepaling van de onderzoekspopulatie werd gekozen voor alle veroordeelde gedetineerden die in 2017 zijn vrijgelaten (iets meer dan vierduizend). De deelname aan hulp- en dienstverlening tijdens detentie is beperkt gebleven tot het aanbod van CVO, Ligo en VDAB. Wel werden ook gegevens opgevraagd van CAW's en CGG's, maar dat is niet gelukt, respectievelijk omdat identificatiegegevens ontbraken in hun systeem en omdat ze in weerwil van een akkoord niet tijdig geleverd zijn. Re-integratie werd gemeten door te kijken naar tewerkstelling na detentie, recidive door wederopsluiting na detentie gedurende een periode van drie tot vier jaar. Daarnaast zijn nog controlevariabelen in de analyses opgenomen.

De data zijn verzameld door gegevens te koppelen uit vier databanken, met de Kruispuntbank Sociale Zekerheid als trusted third party, die instaat voor de verzameling van gevoelige persoonsgegevens en de pseudonimisering ervan.

Eerst werd gekeken naar de deelname aan dienst- en hulpverlening van de onderzoekspopulatie tijdens haar detentie. Ongeveer een op tien bleek opgeleid door CVO of Ligo, of begeleid door VDAB, en een beperkt aantal volgde werkplekleren of een beroepsopleiding. Die laatste twee zijn overigens nog niet structureel ingebed in de gevangenissen. De eerste meting betrof de tewerkstelling na detentie, die de spreekster illustreert met twee diagrammen (voor respectievelijk drie en zes maanden na de vrijlating – slide 23). Ongeveer een derde van de ex-gedetineerden blijkt aan het werk na vrijlating, waarvan ongeveer drie vierde in loondienst en ongeveer een vijfde als zelfstandige.

De volgende grafische voorstellingen (slide 24) tonen het verband tussen deelname aan elk van de vier onderzochte vormen van aanbod enerzijds en tewerkstelling na detentie anderzijds. Uit de analyse blijkt na controle van de andere variabelen geen verband, dus geen effect van de hulp- en dienstverlening op tewerkstelling, tenzij dan voor VDAB, waar de begeleiding net blijkt te leiden tot minder tewerkstelling. De auditeur nuanceert dat laatste cijfer wel omdat een proces van zelfselectie speelt. Net de gedetineerden met een zwaarder profiel, die langer in de gevangenis verblijven, doen een beroep op VDAB, en dat is ook de groep die moeilijker werk vindt na vrijlating.

Haar volgende grafiek (slide 25) toont de resultaten van de meting van wederopsluiting. De cijfers sluiten aan bij het reeds bekende: ongeveer vier op tien van de ex-gedetineerden belanden opnieuw in de gevangenis tijdens de opvolgperiode. De grafiek toont de duurtijd tot de nieuwe opsluiting, waaruit blijkt dat zij zich relatief snel voordoet: bij de helft al binnen het jaar.

Als men ook die gegevens combineert met deelname aan de hulp- en dienstverlening (slide 26) keert hetzelfde beeld terug: er is geen significant effect, maar wel een negatief verband tussen VDAB-deelname en recidive. Vanwege dat opmerkelijke resultaat heeft het Rekenhof dieper gepeild naar de genoemde zelfselectie in twee bijkomende analyses (slide 27). De gedetineerden werden daartoe ingedeeld in twee groepen op basis van hun leeftijd bij de eerste opsluiting en de volledige duur van detentie. Daaruit is gebleken dat de groep met een zwaar crimineel verleden meer deelneemt aan de hulp- en dienstverlening en zeker aan die van VDAB (meer dan dubbel zoveel als de andere groep), maar dat is tegelijk ook de groep die minder vaak tewerkgesteld is en vaker recidiveert (bijna dubbel zoveel, dus ongeveer 60 procent). Ook in een tweede analyse, waarop ze technisch niet ingaat en waarin gedetineerden die hebben deelgenomen aan de hulp- en dienstverlening worden

gekoppeld aan andere gedetineerden met dezelfde kenmerken die dat niet hebben gedaan, verviel het 'VDAB-effect'.

Conclusie is dat met het huidige onderzoeksopzet in de onderzochte populatie niet zichtbaar is dat de deelname aan dienst- en hulpverlening leidt tot meer werk en minder recidive. Het Rekenhof beveelt de Vlaamse overheid aan om op zoek te gaan naar de redenen daarvoor. Mogelijke oorzaken zijn het genoemde gebrek aan continuïteit en het tekort op het vlak van drugshulp. Anderzijds is bijkomend onderzoek nodig met andere controlevariabelen of een andere populatie, om de resultaten te verfijnen.

II. Reactie van de bevoegde ministers

1. Reactie van Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Minister *Zuhal Demir* dankt het Rekenhof voor het kritische rapport, waarover zijzelf eveneens kritische opmerkingen heeft. Ten eerste zijn een aantal zaken inmiddels achterhaald sinds de onderzoeksperiode 2019-2020. Het nieuwe actieplan kwam er aan het einde van die periode in 2020. Een aantal van de opmerkingen van het Rekenhof is er al in verwerkt.

Ten tweede zijn ook een heel aantal randvoorwaarden belangrijk voor de vervulling van de decretale opdracht. Om te beginnen is er de structuur van de gevangenis. Die is – zeker voor wat de oudere gevangenissen betreft – niet aangepast aan het aanbieden van hulp- en dienstverlening. Daarnaast is er de overbevolking, stakingen en een tekort aan gevangenispersoneel. Zo is er bijvoorbeeld in de gevangenis van Sint-Gillis al jaren geen groepsaanbod meer mogelijk, in de gevangenis van Turnhout kon vorig jaar slechts 42 procent van het groepsaanbod doorgaan. En tot voor kort waren er ook iedere woensdag stakingen in alle gevangenissen, waarvan de hulp- en dienstverlening het eerste slachtoffer waren. Met dat alles dient dus wel degelijk rekening te worden gehouden.

Verder is ook geen concentratie van het aanbod mogelijk. In iedere gevangenis moet in alle dienstverlening voorzien worden. Door bepaalde units op te richten, zou men de hulp- en dienstverlening meer kunnen concentreren. Daar zal de minister verder nog op terugkomen.

Ten slotte is er geen verplicht aanbod voor hoogrisicodaders. Hulp- en dienstverlening hebben een vrijwillig karakter. Als men recidive echt wil verminderen en wil focussen op re-integratie, dan is een dergelijk verplicht hulpverleningsaanbod volgens de minister noodzakelijk.

Vervolgens gaat ze nader in op haar hoger reeds vermelde kritiek op het effecten-onderzoek van het Rekenhof, waarbij ze laat opmerken dat het Hof geen wetenschappelijk onderzoeksbureau is, wat de wetenschappelijke onderbouwing van een en ander niet ten goede komt. Het Rekenhof concludeert bijvoorbeeld dat deelname aan opleidingen, werkplekleren en toeleiding naar werk niet bijdraagt aan meer tewerkstelling en minder wederopsluitingen. Hoewel het zelf de beperkingen van het onderzoek toegeeft, creëert het met dergelijke uitspraken een verkeerde perceptie van het effect van de hulp- en dienstverlening, en worden daardoor verkeerde conclusies getrokken.

Er werd in het effectonderzoek ook geen rekening gehouden met een heel aantal factoren die uit vorig onderzoek cruciaal blijken te zijn. Ze vernoemt in dat verband het vroegere arbeidsverleden van gedetineerden, het hebben van een woning, de sociale context, de psychische toestand van gedetineerden, en de noden aan hulpverlening zoals bijvoorbeeld drugshulpverlening, agressietraining enzovoort.

De minister heeft haar bedenkingen al overgemaakt aan het Rekenhof en blijft erbij dat men conclusies trekt die niet onderbouwd zijn, want internationaal wetenschappelijk onderbouwd onderzoek bewijst net het tegendeel. Onderzoeken uit Nederland, de VS en zelfs heel recent onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk van 2021 tonen net het tegenovergestelde. Een van die onderzoeken bij 9000 gedetineerden toont bijvoorbeeld aan dat gedetineerden die tijdens hun detentieperiode onderwijs hebben gevolgd 13 procent meer kans hebben op tewerkstelling na vrijlating en 43 procent minder kans hebben om te recidiveren dan gedetineerden die geen onderwijs volgden. Minister Demir deelt de stelling tot dewelke het Rekenhof komt op basis van zijn effectenonderzoek dan ook niet volledig.

Om te zorgen voor een zo goed mogelijke re-integratie, rekening houdend met het profiel, de noden en drempels van gedetineerden, is zij in 2020 zelf een meerjarenstudie gestart met de Vrije Universiteit Brussel, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent. Die ondervroegen reeds 733 gedetineerden in 16 gevangenissen. Het zal geen effectenonderzoek zijn, want daarvoor baseert men zich op internationale studies. Het moet wel inzicht geven in de populatie, welke haar onderliggende problematieken zijn en waarom de terugkeer naar de maatschappij wel of niet lukt. In 2024 is het onderzoek klaar en kan men evidencebased gaan bekijken welke acties men best neemt op basis van de resultaten met het oog op een betere aansluiting en een grotere kans op re-integratie.

Wat de aanbevelingen betreft, herhaalt ze dat een deel reeds is opgenomen in het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025, dat deze commissie heeft ontvangen. Daarin staat ook dat het plan tussentijds geëvalueerd en bijgestuurd zal worden. Dit zal ook voorgelegd worden aan het parlement. De minister bevestigt dat de hulp- en dienstverlening gebaseerd is op een importmodel. Dat betekent dat alle diensten die buiten de gevangenis bestaan, zoals onderwijs, taalcursussen, werk, wonen enzovoort, worden binnengetrokken in de gevangenis, zoals het Rekenhof ook al heeft aangestipt.

Dat betekent ook dat verschillende Vlaamse ministers verantwoordelijk zijn voor de hulp- en dienstverlening in de gevangenis. Zelf heeft ze de taak om hen te coördineren, binnen een niet zo evident federaal kader van verouderde infrastructuren en personeelstekorten, en met niet altijd de nodige informatie-uitwisseling. Dat is een uitdaging maar geen reden om niets te doen. Een van de belangrijkste aanbevelingen van het Rekenhof is dan ook terecht om een sterkere centrale regie uit te bouwen, zonder dat de voordelen van het netwerk- en importmodel teniet worden gedaan.

In dat licht is ervoor gezorgd dat er per gevangenis een eigen actieplan kwam, gebaseerd op het centraal strategisch plan. Tot nu voerden de gevangenissen elk hun eigen beleid, ondanks het strategisch actieplan, zoals ook aangehaald door het Rekenhof. Sinds 2020 worden nu in elke gevangenis de maatregelen uit het strategisch plan vertaald naar de dagelijkse werking.

Daarnaast wil de minister tegen 2024 de organisatieondersteuners 'binnentrekken' in de administratie, in plaats van die extern te subsidiëren. Zo zitten ze samen in één team met de beleidscoördinatoren. Op die manier komt er al meer centrale aansturing, waarop ook het Rekenhof aandringt.

Verder heeft ze, samen met haar collega die bevoegd is voor Werk, een grootschalig partnerschap opgezet met het Europees Sociaal Fonds om grondig naar het organisatiemodel te kijken. Verschillende partners werken daaraan mee. Doel is dat er een centraal registratiesysteem komt, zoals eveneens aanbevolen door het Rekenhof. Het klopt dat alle organisaties nu een verschillend en niet op elkaar afgestemd registratiesysteem hebben, zoals zij ook heeft ervaren bij haar bezoeken aan gevangenissen. Van een betere afstemming van al die goede bedoelingen moet zeker werk gemaakt worden, de complexiteit van een en ander is nu immers veel te hoog.

Ondanks de vele problemen willen sommige gedetineerden geen hulp en gaan ze gewoon niet in op het bestaande hulpaanbod. Er is geen verplichting, waardoor de diensten enkel aanklampend kunnen werken. Het is problematisch dat veel gedetineerden vrijkomen met strafeinde, zonder ook maar iets van hulpverlening gehad te hebben. Men is dat dan ook aan het bekijken, onder andere in een proefproject met collega Bart Somers, de stad Mechelen en collega Hilde Crevits. Een ander project loopt met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, waarin specifiek verbanden worden gelegd tussen de gevangenissen en de lokale besturen waar de gedetineerden gaan re-integreren.

Een andere aanbeveling van het Rekenhof is het versterken van de inhoudelijke werking. In het actieplan zijn daartoe een aantal prioritaire doelgroepen bepaald. Zo werd vorig jaar een studie afgerond die de populatie van zedendelinquenten en de mogelijkheden tot behandeling in kaart bracht. Op basis van de aanbevelingen van die studie start zij het komende jaar nog twee projecten op in de gevangenissen. Enerzijds wil zij in een of twee gevangenissen in Vlaanderen een aparte unit opstarten waar zedendelinquenten apart meer gerichte therapie zullen krijgen. Er zijn daarover vergevorderde gesprekken aan de gang met haar federale collega, die dat mee ondersteunt. Anderzijds wil ze in een andere gevangenis een zedenconsulent aanstellen om aanklampend aan de slag te gaan met zedendelinquenten die de feiten ontkennen of kiezen voor strafeinde zonder enige behandeling, zodat ze nog therapie krijgen voor ze weer buiten gaan. Daarnaast gaat ze dit jaar ook in samenwerking met vzw Moderator dialooggroepen opzetten, zowel binnen als buiten de gevangenis, waarin zedendelinquenten worden geconfronteerd met wat zedenfeiten bij slachtoffers teweegbrengen. Tot slot in dit verband vermeldt ze de projecten rond intrafamiliaal geweld in de gevangenissen van Beveren, Brugge en Hasselt.

Vervolgens komt ze terug op haar eerdere punt van de randvoorwaarden om tot een behoorlijke hulp- en dienstverlening te kunnen komen, en waarvoor men afhangt van het federale niveau. Er is weliswaar vooruitgang, want er worden nieuwe, betere gevangenissen gebouwd en er worden detentiehuizen opgericht, maar de oude gevangenissen blijven gebrekkig qua mogelijkheden voor het organiseren van het hulpaanbod. Sinds 2021 heeft de Vlaamse overheid zich opgedrongen om telkens aanwezig te zijn bij structureel overleg over de bouw- en renovatie van nieuwe gevangenissen. Zo kan men meegeven welke noden er zijn op het vlak van leslokalen. In dat kader komt er ook een nieuw samenwerkingsakkoord tussen Vlaanderen en het federale niveau om een aantal afspraken op papier te zetten, zodat Vlaanderen als gelijkwaardige partner wordt beschouwd op dit terrein.

De minister besluit dat men tracht om, ondanks de complexiteit en de moeilijke werkomstandigheden van de hulp- en dienstverlening, tot een beter kader te komen voor de coördinatie, maar ook inhoudelijk gericht op de re-integratie in de maatschappij. Aan een aantal kritieken van het Rekenhof wordt dus al tegemoetgekomen. En van zodra het door de minister gevraagde onderzoek is afgerond, zal ze daarmee aan de slag gaan.

2. Reactie van Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Minister *Hilde Crevits* treedt bij dat er heel wat beweegt in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Ze onderstreept dat de mensen die er werken elke dag het beste van zichzelf geven, zowel binnen de gevangenissen als erbuiten. Bij alle ontwikkelingen die nu gaande zijn, is het dan ook van belang hen er ten volle bij te houden, zodat ze goed weten welke richting men uit wil. Dat is ook de manier waarop men naar het verslag van het Rekenhof moet kijken: er is nog werk aan de winkel, maar er zijn recent al stappen gezet. Een stand van zaken is dan ook aangewezen.

In het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (STRAP 2020-2025) is een actie opgenomen om het onthaal van gedetineerden met een hulpvraag te optimaliseren. Het CAW staat in voor dat onthaal. Het beluistert de hulpvraag, biedt informatie en advies over het beschikbare hulp- en dienstverleningsaanbod, en bekijkt op maat van de gedetineerde wat die nodig heeft. Op dit moment worden de bestaande werkwijzen van de CAW in kaart gebracht om zowel de goede praktijken als de knelpunten te identificeren. Er wordt ook gekeken of men goede praktijken uit het buitenland kan toepassen. Deze actie komt volgens de minister tegemoet aan de aanbeveling van het Rekenhof om binnen het algemeen welzijnswerk werk te maken van eenzelfde, algemene onderbouwde onthaalmethodiek. De aanpak moet overal dezelfde zijn, niettegenstaande de vaststelling dat zowat iedere gevangenis haar eigen context kent. Op de ene plaats zal het allicht dus makkelijker gaan dan op de andere plaats.

Daarnaast staat het vast dat het hebben van een sociaal netwerk een positieve impact heeft op de re-integratie van gedetineerden in de maatschappij en de kans op recidive verkleint. Een traject van herstel van de sociale contacten is in veel gevallen nodig. Het Steunpunt Mens en Samenleving en de sector optimaliseren die werking binnen de gevangenissen. Ook die actie past binnen het huidige STRAP. Alle CAW's werden in dat kader bevraagd. Zij lijstten hun goede praktijken op en maakten kenbaar welke hiaten zij nog zien om de directe sociale omgeving van de gedetineerden volwaardig te betrekken. Met die resultaten gaat de minister verder aan de slag.

Dat is natuurlijk de theoretische kant. Zij vond het heel belangrijk om daarnaast een concreet project te financieren, dat inzet op de sociale context en de sociale netwerken. Het heet 'Contextueel herstel bij (potentiële) plegers van zedenmisdrijven', en wordt door het Universitair Forensisch Centrum uitgevoerd. Het is de bedoeling om met de opgedane ervaringen uit het project potentiële plegers van zedenmisdrijven te re-integreren in hun sociale context. Dat is meteen een voorbeeld van hoe er binnen het beleidsdomein evidencebased gewerkt wordt, een methodiek die door het Rekenhof in zijn rapport ook benadrukt werd.

Verder vermeldt ze de hier eerder ook reeds genoemde ESF-projecten in samenwerking met collega's Zuhal Demir en Jo Brouns. In een ervan worden gedetineerden begeleid naar opleiding en arbeidsmarkt. Een job hebben draagt bij tot de daling van de kans op recidive. Daarnaast lopen een aantal wetenschappelijke onderzoeken die richting geven aan het beleid. Nog maar recent werd een onderzoek afgerond over de hulp- en dienstverlening aan (potentiële) plegers van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ook met deze resultaten wordt aan de slag gegaan.

Ook het hulp- en dienstverleningsplan aan gedetineerden komt aan bod in het rapport van het Rekenhof. Dat plan moet de hulpnoden van een gedetineerde beschrijven zodat de verschillende hulpverleningsdiensten hun werking op elkaar kunnen afstemmen. De ontwikkeling en invoering van dergelijk plan blijkt inderdaad zeer complex te zijn. In het STRAP is een actie opgenomen om werk te maken van de implementatie. Dat proces wordt getrokken door het Steunpunt Mens en Samenleving.

In dat verband klopt het trouwens dat er maximale afstemming moet zijn met het federale detentieplan en dat men rekening moet houden met de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg. Maar de minister is het niet eens met het Rekenhof dat de Vlaamse Regering in dezen een afwachtende houding zou aannemen. Het is complex en men is afhankelijk van federale ontwikkelingen, maar het is niet omdat het plan er nog niet is dat men niet op zoek is naar afstemming en samenwerking.

In het auditrapport wordt aangehaald dat er een tekort aan aanbod is en dat door capaciteitstekort van CAW- en CGG-medewerkers wachtlijsten ontstaan in de gevangenissen. Met een structurele overbevolking en een capaciteitsuitbreiding binnen de gevangenissen en detentiehuizen de volgende jaren is dat een serieuze uitdaging, erkent ze. Maar ook op dat vlak zijn al stappen gezet. De minister heeft eind 2022 reeds extra middelen toegekend aan de CAW's die in hun werkingsgebied te maken krijgen met extra detentiecapaciteit. Het gaat daarbij over een investering van in totaal 750.000 euro.

Daarnaast werd het jaarlijkse budget voor TANDEM, dat instaat voor de toeleiding van gedetineerden met een geestelijkegezondheidsproblematiek (zoals verslaving) vanaf 1 juli 2020 verdubbeld tot 530.000 euro, om zo nog meer gedetineerden te ondersteunen in het verder uitbouwen van het hulpverleningstraject tijdens de eerste periode na vrijlating. Men ziet in een vergelijking van de cijfers 2022 met de cijfers 2019 dat er een stijging gerealiseerd is van ongeveer 30 procent van het aantal opgestarte dossiers en een stijging van 75 procent van het aantal gesprekken. Follow-up geeft aan dat een kleine 90 procent van de doorverwezen cliënten ook effectief hun begeleiding of opname start na het verlaten van de gevangenis. Daarnaast werd gewerkt aan een betere afstemming van TANDEM met interne (psychosociale dienst, zorgteam en externe dienst) en externe (CGG en CAW) partners en aan het bespreekbaar stellen van knelpunten die ervaren worden in de doorverwijzing van gedetineerden naar gepaste zorg na detentie.

Via het budget voor kwaliteitsmaatregelen (voorzien in het VIA-6-akkoord) is in 2021 een uitbreiding van de forensische teams CGG gerealiseerd. De CGG's met een forensische werking kregen een uitbreiding toegekend van 0,5 vte voor de hulpverlening in een forensisch statuut, binnen of buiten de gevangenis, hulpverlening in situaties van intrafamiliaal geweld en vrijwillige preventieve hulpverlening. Dit alles was goed voor een bijkomende 375.000 euro per jaar. De CGG's konden zelf beslissen welke opdrachten van hun forensische teams ze daarmee wilden versterken, omdat de uitdagingen overal anders zijn. Het re-integratietraject en het afstemmen op de reguliere zorg hebben daarbij de voorkeur op de zorg binnen de gevangenissen. Daarbovenop werd een bijkomende uitbreiding van 450.000 euro per jaar toegekend aan tien CGG's voor het verhogen van het aanbod ten behoeve van de begeleiding en behandeling van seksueel delinquenten, waarvoor sinds 1998 een samenwerkingsakkoord bestaat met de federale overheid. Het zwaartepunt ligt ook hier weer in de extra-murosbegeleiding.

Het Rekenhof wijst terecht op specifieke tekorten in de drugshulpverlening. De minister wijst er wel op dat de federale overheid momenteel bevoegd is voor de medische zorg in de gevangenissen. De uitwerking van een geïntegreerd beleid inzake drugsgebruik krijgt een plaats binnen de gefaseerde hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg, waar het federale niveau de lead heeft. Haar administratie en kabinet nemen actief deel aan de werkzaamheden voor de hervorming. Zij pleiten daarin voor een snelle oplossing rond de hoge noden met betrekking tot drughulpverlening. De federale overheid heeft bevestigd dat zij extra budget vrijmaakt voor verdere investeringen in drugshulpverlening binnen de gevangenissen.

Het Rekenhof haalt ten slotte ook nog aan dat het na vrijlating zeer moeilijk is voor de gedetineerde om terug aan te sluiten bij de zeer complexe samenleving. De minister had het hoger zelf ook al over re-integratie. Er moet inderdaad ingezet worden op de continuïteit van de hulp- en dienstverlening. De minister is ervan overtuigd dat het importmodel, waarin actoren van buiten de gevangenissen hun aanbod tot in de gevangenissen brengen, de beste formule is om de continuïteit te waarborgen, wat niet wegneemt dat nog verdere stappen nodig zijn. Een voorbeeld is de TANDEM-werking, die daar expliciet op inzet. Daarnaast vermeldt ze nog de projecten waarin CAW's werken met buddyvrijwilligers die de gedetineerden ondersteunen na hun vrijlating.

De minister concludeert dat er vanuit Welzijn dus wel degelijk gewerkt wordt rond de zes knelpunten die door het Rekenhof geïdentificeerd werden. Ze heeft in dezen de meest actuele stand gegeven van de inspanningen die vanuit haar beleidsdomein worden ondernomen. De complexiteit van de situatie waarbinnen er gewerkt moet worden, maakt dat optreden niet altijd gemakkelijk is. Die complexiteit heeft overigens niet enkel te maken met de respectieve bevoegdheden, maar ook en vooral met de problematieken van de betrokkenen. Mensen zitten om heel uiteenlopende redenen in de gevangenis, reageren vaak heel verschillend op het aanbod en zijn ook niet verplicht om op aanbiedingen in te gaan. Dat maakt het er voor de hulpverleners niet gemakkelijker op.

III. Bespreking

1. Vragen en opmerkingen van de leden

1.1. Tussenkomst van Koen Daniëls

Koen Daniëls stelt dat het debat over de hulp- en diensthulpverlening op zich al belangrijk is, in het licht van het tegengaan van recidive en dit nog afgezien van het verdere onderzoek dat desgevallend nodig is en de eventuele nuances die moeten aangebracht worden. Een recent bezoek van de Commissie voor Onderwijs aan het arresthuis van de Begijnenstraat in Antwerpen leerde hem eens te meer dat bepaalde dagdagelijkse zaken qua onderwijs niet mogelijk zijn doordat ze federaal – door Justitie Federaal – geblokkeerd worden (in de zin van fysiek onmogelijk gemaakt worden), zoals onlinecursussen. Daarvoor bestaat nog geen valabele technische oplossing. Ook de CGG's bieden dergelijke onlinehulpverlening. Kan men op die manier niet de capaciteit van de centra intra muros vergroten met onlineconsulten? Dat zulks wel degelijk kan werken is reeds aangetoond in de coronaperiode.

Daarnaast zijn er CGG's die specifiek rond middelengebruik en verslaving werken. Hangt aan de CGG's die een forensische werking hebben ook automatisch dergelijke drugswerking vast? Kan men hen specifiek daarop laten werken, eventueel in groepssessies? Nogal wat gevangenen, zelfs uit de groep die clean is bij de aanvang van hun straf, blijken immers verslaafd bij het verlaten van de gevangenis. En dat komt hun re-integratie bepaald niet ten goede.

De CGG's werken met elektronische dossiers, maar die blijken niet altijd mee te gaan in de overgang naar of uit de gevangenis. Is dat het gevolg van de GDPR? Of ligt het aan slechte afspraken tussen het federale en Vlaamse niveau? Is het met andere woorden een kwestie van niet mogen delen en/of niet kunnen delen? Hoe kan men ervoor zorgen dat bestaande dossiers na de opsluiting worden voortgezet, met het centrum waar de gedetineerde vooraf mee verbonden was, ook al ligt dat in een ander werkingsgebied?

In de CGG's bestaan wachtlijsten voor bepaalde pathologieën. Bestaan daar ook cijfers over voor de gevangenissen? Wordt dat apart opgevolgd?

Tot slot vraagt hij of het mogelijk is om mensen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf ten gevolge van daden die ze stelden vanwege een psychische aandoening die hen kwetsbaar maakte voor foute invloeden, voldoende psychisch te ondersteunen in de gevangenis met het oog op re-integratie zonder gevaar voor recidive. Die groep lijkt hem qua aard van de problematiek toch fundamenteel te verschillen van de gedetineerden die bewust en doordacht crimineel gedrag gesteld hebben en wetens en willens fout in de maatschappij staan. Waarbij de spreker er zich van bewust is dat hij de zaak hier misschien ietwat zwart-wit voorstelt.

1.2. Tussenkomst van Anke Van dermeersch

Anke Van dermeersch leest in het verslag van het Rekenhof dat er nog behoorlijk wat werk aan de winkel is, al erkent ze dat de minister al een en ander op de rails heeft gezet en daarmee hopelijk op de goede weg is. Het lid erkent dat er een grote bevoegdheidsversnippering is, die betreurenswaardig is en problemen geeft op het vlak van communicatie en organisatie, wat leidt tot een groot verschil in aanbod tussen de verschillende gevangenissen. Dit nog afgezien van de druk op het gevangeniswezen door personeelsgebrek en overbevolking, die ook niet bepaald bevorderlijk zijn voor de dienstverlening. Zij hoopt dan ook op een vruchtbaar overleg met het federale niveau over drugsverslaving in de gevangenis. Het is spijtig te vernemen dat men het aanbod soms niet bekendmaakt, om de wachtlijsten niet verder te laten aangroeien. Dat men meer wil investeren stemt hoopvol, want tot nu toe hangt men al te veel af van lokale keuzes en projectmatige financiering.

Vervolgens informeert het lid naar de maatregelen om de samenwerking met de OCMW's – die momenteel wat stroef lijkt te verlopen – te verbeteren, met name in het licht van het inperken van het recidiverisico. Kan er desgevallend voorrang worden verleend aan die personen? Welke initiatieven neemt het Vlaamse beleidsniveau om het meten van de deelname aan het versnipperde aanbod, waarop men thans moeilijk zicht blijkt te krijgen, beter te structureren met het oog op evaluatie en bijsturing? Zijn de ministers van plan iets op het getouw te zetten om, met medewerking van de federale overheid, de informatie-uitwisseling tussen de gevangenissen op Vlaams niveau te coördineren? Op die manier zou tegemoetgekomen kunnen worden aan de Rekenhofaanbeveling voor meer ambitie bij de coördinerende overheid. Er moet een gedegen overkoepeling komen van wat nu in essentie een decentraal model is.

Anke Van dermeersch schrok wel van de bevindingen van het effectenonderzoek. Dat deelname aan het hulp- en dienstverleningsaanbod niet zou leiden tot meer tewerkstelling na vrijlating verbaasde haar. De repliek van minister Demir heeft haar wat dat betreft echter al voor een stuk gerustgesteld. Daarop vraagt ze wanneer de genoemde studie van drie universiteiten over de effectiviteit van de hulp- en dienstverlening mag verwacht worden. Hoe zien de ministers het bepleite dienstverleningsplan op lange termijn voor gedetineerden die al een heel detentieverleden hebben? Wanneer zullen zij tot slot welke aanbevelingen van het Rekenhof realiseren?

1.3. Tussenkomst van Björn Rzoska

Björn Rzoska had graag vernomen hoe het Rekenhof reageert op de toch wel harde kritiek van de minister – ook in de pers – dat zijn onderzoeksgegevens niet up-to-date zijn en zijn conclusies niet solide. Dat heeft minister Demir er zelfs toe gebracht zijn onderzoek ter zijde te schuiven en een eigen onderzoek te bestellen bij enkele universiteiten. De spreker voelt zich hierdoor toch ook mee geraakt, aangezien het Rekenhof in opdracht van het parlement werkt, om het beleid en de beleidsmakers te controleren op de al dan niet uitvoering van diverse plannen. Bijgevolg vraagt hij of de opmerkingen van de minister kloppen.

Verder vraagt hij hoe de dienstverlening van VDAB kan verbeterd worden in het licht van het belang van (het uitzicht op) werk voor de re-integratie? Welke bijsturing is nodig om de relatief matige succesratio te verhogen? Waarbij het lid er zich overigens ten zeerste van bewust is dat het hier niet over de gemakkelijkste doelgroep gaat.

1.4. Tussenkomst van Katja Verheyen

Katja Verheyen zal voornamelijk ingaan op de welzijnsaspecten van dit dossier. Ze weet dat OCMW's niet altijd op de hoogte gesteld worden van de opsluiting of de vrijlating van gedetineerden, ook al zouden ze veel voor hen kunnen betekenen. Dit is zelfs het geval als een gedetineerde cliënt is, en een referentieadres heeft bij hen. De dienst Burgerzaken van de lokale besturen weet dat wel. Mag die daarover informatie uitwisselen met het OCMW? Mogelijk moet deze kwestie overigens ook opgenomen worden met minister Bart Somers, die bevoegd is voor de lokale besturen.

Verder informeert ze naar de stand van zaken in de concretisering van het mandaat van trajectbegeleider in het nieuwe beleidsplan. Wat is de visie van het CAW? Dat verschillende CAW-teams geen toegang hebben tot elkaars dossiers in Regas (het digitale cliëntvolgsysteem) acht zij problematisch, want daardoor vergt elke transfer van een gedetineerde een nieuwe vraagverheldering en onthaalgesprek. Dat is voor iedereen frustrerend, temeer daar de werklast nu al te hoog. Hoe komt dat? Wat is de stand van zaken in de analyse door het Steunpunt Mens en Samenleving van het onthaal door de CAW's? Wie organiseert het project over contextueel herstel bij zedenfeiten en wat houdt het in?

1.5. Tussenkomst van Katrien Schryvers

Katrien Schryvers vindt het belangrijk dat men de doelstellingen die beoogd worden met een (gevangenis)straf vooropstelt bij de beoordeling van de hulp- en dienstverlening. Welk effect wenst men te bereiken? Zelf vernoemt ze resocialisatie en de beperking van detentieschade. Daarbij wijst ze erop dat de groep van gedetineerden zeer groot en erg divers is. Een aanbod dat voor iedereen passend is, is dan ook moeilijk. Maatwerk is echter niet eenvoudig, ook al vanwege de grote in- en doorstroom. Daarmee moet rekening gehouden worden in het oordeel. Wat voorligt, biedt algemene cijfers, maar er wordt wel degelijk verschil gemaakt op individueel niveau, onderstreept ze, en zowel de deelnemers als de begeleiders verdienen waardering.

Dat er inzake hulpverlening gefocust moet worden op continuïteit, ook en vooral bij uitstroom, mag niet uit het oog doen verliezen dat er ook problemen zijn bij de instroom. Heel veel mensen dragen immers al een zware problematiek met zich mee. De opsluiting brengt dan vaak een extra cesuur met zich, met name bij mensen die reeds in de hulpverlening zitten wegens zware psychische kwetsbaarheid of belasting. Die zitten dus al in een bepaalde hulpverlening op het moment dat ze in de gevangenis terechtkomen. Vandaar de vraag hoe de continuïteit bij de instroom mogelijk wordt gemaakt. Het belangrijkste is voor haar dat iedereen een gepast aanbod kan krijgen, en dat wie dat wil, er effectief een beroep op kan doen. Tegelijk moet voor een bepaalde groep aanklampend gewerkt worden, met name voor mensen die zelf niet zien dat hulpverlening hun wel degelijk kan baten. Er moet voorkomen worden dat er binnen die populatie twee stromen ontstaan. Een fenomeen dat zich trouwens ook buiten de gevangenis voordoet.

1.6. Tussenkomst van Ludwig Vandenhove

Ludwig Vandenhove sluit zich aan bij de vraag naar de reactie van het Rekenhof op de kritiek van minister Demir op zijn onderzoek. Hij had van het Hof ook graag vernomen of er ondertussen misschien niet te veel actoren zijn en of er geen roep om coördinatie is. En hoe zien de ministers dat? Ook Vlaanderen moet durven kijken welke organen samengevoegd kunnen worden, dan wel beter gecoördineerd om samen te werken. Komt volgens het Hof en de ministers het nieuwe strategische plan 2020-2025 tegemoet aan de kritiek dat de vorige doelstellingen soms veraf stonden van de lokale situatie? Is er zicht op verbetering in de verscheidenheid bij

de benadering van personen? Zonder gelijke aanpak is immers geen vergelijking mogelijk. Wat is de timing voor de dienstverleningsplannen op maat van de gedetineerde?

Verder wijst het lid erop dat de wachtlijsten ervoor zorgen dat er in bepaalde locaties de facto geen toegang is tot hulp. De omstandigheid dat men opereert binnen een federale context houdt voor de spreker een pleidooi tot samenwerking in. Het soort van samenwerking dat in algemene zin ook door de SERV bepleit werd in een recent rapport. Wat is de visie van het Rekenhof hierop?

Van minister Crevits wil hij vernemen hoever het staat met de implementatie van de individuele hulp- en dienstverleningsplannen onder andere via de CAW. En hoe verhoudt een en ander zich tot de federale initiatieven zoals het detentieplan, die eveneens op zich laten wachten?

1.7. Tussenkomst van Willem-Frederik Schiltz

Het lijkt *Willem-Frederik Schiltz* globaal genomen nog te vroeg om een oordeel te vellen of de regering voldoende doet voor kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening aan gedetineerden of ex-gedetineerden. Is het verder geen optie om de aanpak van tewerkstelling voor ex-gedetineerden (in het licht van het voorkomen van recidive) op te nemen in een proeftuin voor sociale-impactobligaties? Hun rehabilitatie begint immers al in de gevangenis. Dergelijke proeftuinen zijn opgenomen in het in 2021 door de Europese Commissie goedgekeurde Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht (het post-covidherstelplan). Sociale-impactobligaties zijn een instrument om privaat kapitaal in te schakelen voor het realiseren van complexe sociale doelstellingen van multidisciplinaire aard. In het Plan Vlaamse Veerkracht zijn die sociale-impactobligaties eveneens opgenomen. Dit kan dus een nuttig instrument zijn.

2. Antwoorden van het Rekenhof

Laurent Werbrouck erkent dat de outputcijfers over onder meer deelname dateren van 2016-2019, maar dat is minder erg dan het lijkt omdat de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden persoonsgebonden is. Welnu, daarna waren er geen grote verschuivingen in de aantallen hulp- en dienstverleners. Tenzij ze allemaal plots veel efficiënter zijn gaan werken, mag men dus verwachten dat de outputcijfers de jaren daarop ongeveer dezelfde zijn gebleven. Daar komt bij dat een update cijfers van de coronajaren zou hebben opgeleverd, die door de toenmaals opgetreden vertekening geen extra informatie zouden hebben geboden. Bovendien willen mensen die in die sector werken in de eerste plaats gedetineerden helpen eerder dan registreren en daarom wilde men hen niet nog een keer lastig vallen over cijfers.

Op de vraag of er niet te veel hulp- en dienstverleningsorganisaties werkzaam zijn in de gevangenissen, antwoordt hij dat er waarschijnlijk nog zullen bijkomen. Hoe meer men op maat wil werken, hoe meer partners men moet aantrekken. Partners samenvoegen zal niet eenvoudig zijn, voorspelt hij, want ook in de vrije samenleving opereren ze autonoom. Voor coördinatie zijn er al overlegorganen, maar in lokale actieplannen merkt hij wel dat men blijft nadenken over hoe de netwerken beter zouden kunnen functioneren, bijvoorbeeld door het coördinatie- of beleidsteam uit te breiden met hulp- en dienstverleningsactoren die er nog niet inzitten.

Wat het opereren in een federale context betreft, vormen goede afspraken vanzelfsprekend een belangrijk punt. Daarnaast moet men het federale niveau er ook op aanspreken dat ze daadwerkelijk worden uitgevoerd. Die twee zaken zijn even belangrijk. In het oude samenwerkingsakkoord wordt frequent gesteld dat het lokale team, of de beleidscoördinator afspraken maken met de gevangenisdirectie. Het is dan ook van belang dat de coördinerende administratie, of in meer algemene zin de Vlaamse overheid, de lokale teams daarin bijstaat, onderstreept de spreker. In

verschillende gevangenissen zijn er immers verschillende machtsverhoudingen en dynamieken. Niet alle directeurs staan even open voor hulp- en dienstverlening en ook de macht van de vakbonden varieert van gevangenis tot gevangenis. Enige assertiviteit vanwege het Vlaamse niveau is dus wel op zijn plaats.

Het federale detentieplan moest er al zestien jaar zijn. Daarom beveelt het Rekenhof aan dat de Vlaamse overheid zich niet afhankelijk daarvan zou opstellen voor zijn hulp- en dienstverleningsplan. Afstemming is cruciaal, maar wat als het federale plan er niet komt en ook de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg blijft aanslepen?

Debby Vos verzekert dat het Rekenhof zich ervan bewust is dat er discussie kan bestaan over effectstudies. Het is daarbij echter niet over een nacht ijs gegaan. Er is een zeer uitgebreide literatuurstudie gedaan van metastudies over recidive-onderzoek, naast gesprekken met onderzoekers van het NICC over het onderzoeks-opzet en de controlevariabelen. Van die laatste is het in grote mate gelukt de belangrijkste op te nemen. Ze vermeldt leeftijd, detentieverleden en diploma's. Er zijn er anderzijds ook die niet zijn opgenomen, deels om praktische en deels om theoretische redenen. In elk sociaalwetenschappelijk onderzoek moeten keuzes gemaakt worden. Om praktische en methodologische redenen kunnen nu eenmaal niet alle mogelijke controlevariabelen worden opgenomen. Het onderzoek pretendeert ook niet de ultieme eindconclusie over het effect van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te hebben geformuleerd. Het Rekenhof pleit integendeel voor bijkomend onderzoek en het waardeert dan ook dat dat er komt. Ze blijft echter achter de uitspraken in het verslag staan, want die zijn voldoende onderbouwd.

Laurent Werbrouck onderstreept nogmaals dat het onderwijs en VDAB de enige hulp- en dienstverleningsorganisaties zijn die tijdig deugdelijke cijfers wisten aan te leveren. Hij wil dan ook niet ze daar het slachtoffer van worden. Verder wijst hij erop dat de bestelde universitaire studie niet kwantitatief is en geen causaal verband nagaat, en zich bovendien baseert op buitenlandse studies.

3. Antwoorden van de bevoegde ministers

3.1. Antwoorden van minister Zuhal Demir

Minister *Zuhal Demir* is tevreden dat het Rekenhof erkent dat het in zijn onderzoek geen rekening gehouden heeft met een aantal variabelen. Het universitaire onderzoek dat nu loopt zou in principe begin 2024, na drie jaar, uitgebreide resultaten moeten opleveren. Het is een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Betere samenwerking met de OCMW's wordt bekeken met de VVSG. Ze vermeldt ook het specifieke project met minister Bart Somers, waarin alle stadsdiensten samenwerken aan betere re-integratie van gedetineerden. Met de wenselijkheid van informatie-uitwisseling met de gevangenissen en met het federale niveau gaat ze akkoord. Er is echter een nieuw samenwerkingskader met de federale overheid in de maak, dat al een eerste keer op de Vlaamse Regering is geweest. Ook het punt over de registratie van de deelname door gedetineerden aan de hulp- en dienstverlening treedt ze bij. Dat daar nood aan bestaat heeft de minister kunnen vaststellen bij haar bezoek aan de gevangenissen. Ze kondigt wat dat betreft een digitaal registratiesysteem aan.

Een heel deel van de aanbevelingen van het Rekenhof wordt al ondervangen in het STRAP 2020-2025, dat dit jaar nog wordt geëvalueerd en bijgestuurd. Ook daarin kan rekening worden gehouden met de aanbevelingen.

Verder is het de bedoeling een aantal coördinatiefuncties samen te brengen binnen dezelfde aansturende administratie, te beginnen met beleidscoördinatoren en

organisatieondersteuners. Ze vermeldt daarbij ook de overname van Rode Antraciet (coördinatie van cultuur- en sportaanbod), dat bij een ander departement zat. Ze wil daarbij inzetten op maximale samenwerking.

Het voorstel van Willem-Frederik Schiltz belooft ze te bespreken met minister Jo Brouns. Het nieuwe samenwerkingsakkoord voorziet ook in de verplichting voor elke gevangenis om lokaal een akkoord te sluiten tussen de Vlaamse beleidscoördinator en het inrichtingshoofd.

De minister besluit dat er dus wel degelijk al tegemoetgekomen wordt aan een aantal zaken, maar dat een en ander door de hoge complexiteit verre van evident is. Met het nieuwe Agentschap Justitie en Handhaving moet het echter lukken om hier gestaag verder vorm aan te geven.

3.2. Antwoorden van minister Hilde Crevits

Minister *Hilde Crevits* bevestigt dat onlinehulpverlening door de CGG's in principe nu al mogelijk is. Maar vaak zijn er in de gevangenissen geen ruimtes voor dergelijke privégesprekken, of is er geen deugdelijk internet. Het verder uitbouwen van deze mogelijkheid is echter zeker wenselijk. De vraag naar extra onlinehulpverlening moet zeker besproken worden met de CGG's en de federale overheid, alleen al omdat er nog heel wat praktische obstakels uit de weg geruimd moeten worden. Onlinehulplijnen als de Zelfmoordlijn worden vandaag overigens al ter beschikking gesteld. Het is immers belangrijk dat die altijd kan bereikt worden.

Wat de opvolgbegeleiding betreft, verzekert ze dat de CGG's hun behandelingen van gedetineerden apart registreren. Zij beschikt over aparte cijfers van de forensische teams. Als de vrijgelaten ex-gedetineerde in hetzelfde werkingsgebied blijft wonen, kan het dossier voortgezet worden, anders moet het overgebracht worden. Dat geldt voor alle vormen van hulpverlening. Als men toestemming geeft, is veel mogelijk op het vlak van informatie-uitwisseling. Maar niet iedere ex-gedetineerde wil dat men zijn antecedenten kent. Vandaar dat het ook niet evident is om de datum van invrijheidstelling van gedetineerden te communiceren aan de betrokken OCMW's. Een automatisme ligt hier dus zeker niet voor de hand.

Voorts erkent zij dat er nood is aan investeringen op het vlak van drugshulpverlening. Er is in dat verband nu al een aanbod op een aantal plaatsen, en er wordt verder aan gebouwd. Ook de federale overheid investeert extra in de aanpak van deze problematiek. Ze wijst op de gespecialiseerde vzw die gefinancierd wordt met federale middelen (FOD Volksgezondheid) en die werkte in drie gevangenissen maar nu uitgebreid wordt naar zeven andere gevangenissen. De projectoproep is recent gelanceerd naar voorzieningen voor drugshulpverlening en CGG's. De minister bekijkt hoe ze daarbij kan aansluiten.

Wat de hulplijnen betreft, verwacht ze van de federale overheid dat deze het mogelijk maakt dat ze kunnen gebruikt worden. 1813 (de Zelfmoordlijn) zou alvast geen probleem zijn, in tegenstelling tot 106 (Tele-Onthaal), dat niet voldoet aan de technische basisvoorwaarden. Gevolg is dat veel oproepen uit gevangenissen bij één teleonthaaldienst terechtkomen, die overbelast wordt, waardoor oproepen niet meer beantwoord kunnen worden. De minister pleit voor investering in betere softwareverbindingen. Dat zou al heel wat soelaas kunnen brengen.

Tot slot treedt ze de stelling bij dat werken het recidiverisico aanzienlijk doet dalen. De cijfers over VDAB kunnen eenvoudigweg verklaard worden doordat men te maken krijgt met mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. En daarnaast heeft ook niet iedereen hulp van VDAB nodig om werk te vinden. Allicht zal het lopende universitaire onderzoek hierover ook nog meer duidelijkheid verschaffen.

Het project over potentiële zedendelinquenten wordt uitgevoerd vanuit het Universitair Forensisch Centrum. Voor wat het hulp- en dienstverleningsplan betreft, herbevestigt de minister dat ze daar zo snel mogelijk mee vooruit wil. Het is er nog niet, mede omdat het deels samenhangt met de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg. Ze hoopt dat er snel gestart zal kunnen worden met een aantal piloten. Dat zal allicht een zelfversterkend effect hebben op de uitrol van het systeem. Koudwatervrees is hier zeker niet aan de orde; er komt nu eenmaal een moment waarop men moet 'springen', zelfs als de begeleidende hervorming nog niet helemaal rond is.

Maar er is vanuit het beleid hoe dan ook toch al op diverse domeinen vooruitgang geboekt sinds de periode waarin het Rekenhof zijn onderzoek gevoerd heeft, en dit zelfs nog afgezien van de coronaperiode. Zowel financieel als procesmatig zijn er verbeteringen doorgevoerd.

De *voorzitter* dankt de vertegenwoordigers van het Rekenhof voor hun toelichting en de ministers voor hun reactie daarop.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Katja VERHEYEN,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

CAW	centrum algemeen welzijnswerk
CGG	centrum voor geestelijke gezondheidszorg
DG EPI	Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen
ESF	Europees Sociaal Fonds
FOD	Federale Overheidsdienst
GDPR	General Data Protection Regulation
Ligo	Centra voor Basiseducatie (ligo = Esperanto voor verbinden)
NICC	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
PSD	psychosociale dienst
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
STRAP	Strategisch Plan hulp en dienstverlening aan gedetineerden
TANDEM	Toeleiding en Aanmelding Na Detentie en Meer
VDAB	Vlaams Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VIA	Vlaams intersectoraal akkoord
Vocvo	Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs
VS	Verenigde Staten
vte	voltijdequivalent
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten