



DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

# **NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft: Vlaams strategisch plan ‘hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025’ - Doelstellingenkader**

De minister van Justitie en Handhaving stelt een nieuw strategisch plan ‘hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025’ op. In opvolging van de mededeling aan de Vlaamse Regering betreffende de nieuwe aanpak transversaal beleid / horizontale doelstellingenkaders worden er voor dit plan 5 overheidsbrede geïntegreerde transversale doelstellingen ter goedkeuring voorgesteld aan de Vlaamse Regering.

## **1. SITUERING**

### **A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING**

Deze beslissing heeft betrekking op het beleidsveld welzijn.

Overeenkomstig operationele doelstelling 5.3.2.1 van de beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 wordt er een nieuw strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025 opgesteld dat inzet op een responsabiliserende begeleiding van delinquenten, op werken aan schuldinzicht, op re-integratiebevordering en op recidivebepierking. Bovendien heeft dit plan ook een decretale basis, namelijk artikel 8 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

### **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

Op 10 januari 2020 nam de Vlaamse Regering al kennis van de mededeling m.b.t. het advies inzake de opmaak van het Vlaamse strategisch plan ‘hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden’ 2020-2025 (VR 2020 1001 MED.0007-1 STRAP). Deze nota kadert bovendien ook in de nieuwe aanpak van transversale beleidsplannen op vlak van werkmethode en timing waarvan de Vlaamse Regering op 7 februari 2020 kennis nam (VR 2020 0702 MED.0050/1).

////////////////////////////////////

## 2. INHOUD

Het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025 is een horizontaal beleidsplan in de zin van de mededeling aan de Vlaamse Regering betreffende de nieuwe aanpak transversaal beleid / horizontale doelstellingenkaders (VR 2020 0702 MED.0050/1). In opvolging van deze mededeling wordt met het voorliggende doelstellingenkader invulling gegeven aan punt 3 van deze mededeling.

Dit doelstellingenkader bevat 5 overheidsbrede geïntegreerde transversale doelstellingen in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden. Deze doelstellingen zijn gebaseerd op de regelgevende bepalingen, het Vlaamse regeerakkoord en de beleidsbrief van de minister, bevoegd voor Justitie en Handhaving. Het gaat om volgende doelstellingen:

- **SD 1. We zetten in op een meer evidence based hulp- en dienstverleningsaanbod.**

Een gedifferentieerd hulp- en dienstverleningsaanbod, dat de brug slaat tussen binnen en buiten de gevangensmuren, zorgt voor een betere re-integratie in de samenleving en vermindert het risico op recidive, en dus ook nieuwe slachtoffers. Onderzoek toont dat aan. In elke Vlaamse en Brusselse gevangenis wordt momenteel onder coördinatie van de Vlaamse beleidscoördinatoren een hulp- en dienstverleningsaanbod voorzien. Echter, de groep gedetineerden in de 17 Vlaamse en Brusselse gevangenissen is zeer divers. Daarom is het erg belangrijk dat de uitbouw van de hulp- en dienstverlening gebaseerd is op de reële noden en achterliggende problematieken van de gevangenispopulatie en hun directe sociale omgeving.

Momenteel worden in de verschillende gevangenissen al wel instrumenten gehanteerd om dit aanbod zoveel mogelijk te laten aansluiten op de noden van de gedetineerden en hun directe sociale omgeving. Toch is er nood aan een meer wetenschappelijk onderbouwde en uniforme werkwijze om dit te doen. In het verleden is er reeds heel wat nuttig wetenschappelijk onderzoek gevoerd met betrekking tot de hulp- en dienstverlening, deelgroepen en problematieken binnen de gevangenispopulatie.

Met nieuw onderzoek willen we niet alleen tegemoetkomen aan de hiaten van het reeds bestaande onderzoek, maar ook meer aandacht besteden aan verschillende doelgroepen in de gevangenissen. Bij de opzet van nieuw onderzoek is het bovendien belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de expertise van de verschillende beleidsteams en andere stakeholders, maar ook met ontwikkelingen in het kader van de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg.

De onderzoeksresultaten zullen de basis vormen voor de toekomstige uitbouw van de hulp- en dienstverlening. In die zin zullen de strategische doelstellingen van dit plan herwerkt worden op basis van voortschrijdende wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de doelgroep gedetineerden, samen met de resultaten van de lopende audit die door het Rekenhof wordt uitgevoerd.

- **SD 2. Alle Vlaamse beleidsdomeinen zetten maximaal in op hulp- en dienstverlening, en in het bijzonder op onderwijs, werk, welzijn, geestelijke gezondheidszorg en wonen, aan gedetineerden om re-integratie te bevorderen, zodoende ook recidive te beperken en nieuwe slachtoffers te voorkomen<sup>1</sup>.**

Om maximaal te kunnen inzetten op het beperken van recidive, het bevorderen van re-integratie en dus zo nieuwe slachtoffers te voorkomen, moet vanaf de start van de detentie gewerkt worden aan een zinvol hulp- en dienstverleningsaanbod op maat van de

---

<sup>1</sup> Dit binnen het evoluerende kader van de penitentiaire gezondheidszorg.



gedetineerden. Gedetineerden hebben, naast hun crimineel gedrag, vaak een geschiedenis met veel problemen zoals verslaving, armoede, een moeilijke jeugd, en psychologische problemen. Dit vraagt een inzet op alle levensdomeinen en een aangepaste, responsabiliserende aanpak, in nauwe samenwerking met alle betrokken actoren.

Uit onderzoek<sup>2</sup> weten we dat bepaalde persoonlijke kenmerken en factoren direct samenhangen met een verhoogde kans op criminaliteit en op recidive. Het gaat hierbij over problematisch alcohol- en druggebruik, laag opleidingsniveau, beperkte probleemoplossende vaardigheden, en (structurele) omgevingsfactoren, zoals het niet hebben van werk, schulden en dak- of thuisloosheid. Factoren zoals werk en pro-sociale relaties zijn dan weer centrale factoren die gelinkt worden met het stopproces van criminaliteit.<sup>3</sup> Interventies dienen volgens de wetenschappelijke literatuur dus systematisch in te zetten op zowel deze persoonlijke kenmerken als op de structurele factoren, aangezien enkel een gecombineerde aanpak van structurele factoren en (cognitieve) vaardigheden op deze gebieden de kans op recidive verkleint. Daarom besteden we tijdens detentie bijzondere aandacht aan de domeinen onderwijs/opleiding, welzijn en geestelijke gezondheidszorg. Bovendien zetten we in aanloop naar de invrijheidsstelling bijkomend in op domeinen als huisvesting en tewerkstelling (zie strategische doelstelling 4).

Bovenstaande wetenschappelijke inzichten geven ook aan dat de intersectorale samenwerking versterkt moet worden. Daar waar problemen complex zijn, is een multidisciplinaire aanpak nodig op maat van de individuele gedetineerde. Daarom worden enerzijds de krachten die al aanwezig zijn versterkt, leemtes vastgesteld en bepaald welk aanbod verder nodig is. We hechten daarbij belang aan trajectmatig werken en ketenaanpak. Alles staat of valt hierbij met een goede afstemming tussen de verschillende diensten. Anderzijds wordt het hulp- en dienstverleningstraject voor veroordeelde gedetineerden afgestemd op het detentieplan<sup>4</sup> van de gedetineerde.

Naast de hulp- en dienstverleningsfactoren speelt de gedetineerde zelf en diens gedrag(sinzicht) natuurlijk ook onmiskenbaar een belangrijke rol, alsook de naastbetrokkenen van de gedetineerde. Participatie van gedetineerden is namelijk een specifieke manier om hen te leren verantwoordelijkheid op te nemen. Zeker in de context van een gevangenis waarin er weinig vrijheid van handelen is en alles voor de gedetineerde beslist wordt, staan zelfbeschikking en autonomie erg onder druk. Daarom is het belangrijk om in te zetten op responsabilisering. De doelstelling daarbij is om zowel verantwoordelijkheid voor het eigen leven, het eigen gedrag en de effecten ervan op anderen te stimuleren, als het ontwikkelen en versterken van hun competenties met het oog op re-integratie. Dit doen we door gedetineerden actief te laten meewerken aan de uitbouw, de organisatie en de bekendmaking van het aanbod. In het kader van verantwoordelijkheid is ook het werken aan herstel op zowel individueel als structureel niveau van belang. Het gaat dan om werken aan herstel ten

---

<sup>2</sup> Davis et al. (2013) Evaluating the Effectiveness of Correctional Education: Onderzoekers uit Amerika hebben een analyse gemaakt van de effectiviteit van educatie tijdens detentie o.b.v. 58 eerdere onderzoeken. Hieruit blijkt dat gedetineerden die tijdens hun detentieperiode een cursus hebben gevolgd 13% meer kans hebben op tewerkstelling na vrijlating én 43% minder kans hebben om te recidiveren dan gedetineerden die geen onderwijs volgden.

<sup>3</sup> McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology & Criminal Justice*, 6(1), 39-61. Skardhamar, T. & Savolainen, J. (2014). Changes in criminal offending around the time of job entry: a study of employment and desistance. *Criminologie*, 52(2), 263-291.

<sup>4</sup> 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 de duur van de uitgesproken straffen, met de criteria voor de toepassing van bijzondere wijzen van tenuitvoerlegging en van vervroegde invrijheidsstelling of met de datum van definitieve invrijheidsstelling. Dit plan bevat bovendien voorstellen van activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen.





- SD 4. We zetten in op de overgang van het leven binnen en buiten de gevangenis zodat de gedetineerde het traject dat hij binnen de gevangenis heeft opgezet, kan verderzetten na zijn vrijlating en omgekeerd.

Om te vermijden dat een breuk ontstaat in het traject van de gedetineerde die de gevangenis binnenkomen of die in vrijheid wordt gesteld, streven we naar een beter ondersteunde overgang tussen 'binnen' en 'buiten'. We streven daarbij naar een maximale continuïteit van hulp- en dienstverlening.

Opgesloten worden betekent namelijk breken met de samenleving. Voor de gedetineerde gaat dit om verlies van rollen en cruciale levensaspecten zoals werk, onderwijs, inkomen, relaties en netwerk, woonst, ... Deze gebeurtenis is ingrijpend en legt vaak al een hypotheek op de toekomstige re-integratie. Het is noodzakelijk om reeds vanaf dit moment te starten met het aanbod van hulp- en dienstverlening of eventueel reeds lopende hulp- en dienstverleningstrajecten verder te zetten om deze breuk mee op te vangen en waar kan, ervoor te zorgen dat er nog verbinding kan gemaakt worden en problemen niet groter worden. Dit traject moet dus enerzijds voldoende aandacht schenken aan zowel de aanpak van problemen, zoals verslaving of armoede, als het in stand houden en versterken van aanwezige krachten, zoals het sociale netwerk of een woonst, van voor de opsluiting. Anderzijds moet het van bij de opsluiting ook meteen gericht zijn op het leven na detentie zodat de overgang van binnen naar buiten zo vlot mogelijk kan gebeuren en de re-integratie maximaal effectief is. In de aanloop naar de invrijheidstelling verhoogt de druk om rollen en cruciale levensaspecten opnieuw op te nemen nog meer. Tijdens detentie dient dus echt naar dit moment toegewerkt te worden.

Uit onderzoek weten we dat gedetineerden bij vrijlating heel wat drempels ondervinden om tot bij de vervolghulp- en dienstverlening terecht te komen. Daarom is het belangrijk dat de samenwerking met de hulp- en dienstverleningspartners in de buitenwereld zoals de justitiehuisen, CAW's, OCMW's en lokale besturen maximaal versterkt wordt. Informatiedeling, rekening houdend met ieders rol, het beroepsgeheim en de privacywetgeving, is daarbij een belangrijk aspect. We erkennen daarnaast de belangrijke rol van de omgeving en informele netwerken in deze fase, en zetten in op ondersteuning hiervan. Ondersteuning naar hen toe is namelijk belangrijk, doch complex.

Naast ondersteuning vanuit de formele hulp- en dienstverlening en de sociale omgeving, spelen factoren als tewerkstelling en sociale administratie<sup>6</sup> een cruciale rol bij een succesvolle re-integratie. Bovendien is het hebben van een woonst/verblijfplaats een noodzakelijke voorwaarde in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling van gedetineerden. Daarom is het belangrijk om ook partnerschappen zoals bijvoorbeeld met lokale besturen, huisvestingsactoren en werkgevers te versterken die de gedetineerde binnen deze levensdomeinen<sup>7</sup> kunnen ondersteunen.

Ten slotte moeten gedetineerden ook op individueel niveau extra ondersteund worden bij de overgang van binnen naar buiten de gevangenis. In onze snel evoluerende samenleving zijn vaardigheden zoals problemen oplossen, creatief denken, samenwerken, mediawijsheid, sociale en culturele vaardigheden, ... essentieel. We zetten in op de versterking van deze "21<sup>e</sup> - eeuwse vaardigheden" bij gedetineerden, zodat zij aansluiting kunnen vinden in de bredere samenleving en hun kansen op een succesvolle re-integratie vergroten. We hebben daarbij bijzondere aandacht voor digitale vaardigheden aangezien die cruciaal zijn bij bijvoorbeeld het vinden van een job of een woning.

<sup>6</sup> Resocialisatie anno 2014: waarom er meer dan toezicht en controle nodig is, Neil Paterson, FATIK, 2014.

<sup>7</sup> Het verlaten van een instelling: verkennend onderzoek naar de woonpaden van kwetsbare groepen die een instelling verlaten, Isabelle Pannecoucke, Jana Verstraete, Bruno Meeus & Pascal De Decker, Steunpunt Wonen, 2014.

////////////////////////////////////





