Dit betreft een artikel onder voorbehouden rechten op basis van de licentie Creative Commons *Auteurschap – Geen commercieel gebruik – Geen wijziging - 2.0 België (CC BY-NC-ND 2.0).*

U mag:
* dit artikel kopiëren, verspreiden en openbaar maken

Onder de volgende voorwaarden:

* **Auteurschap** — U moet de naam van de originele auteur vermelden op de wijze aangeduid door de auteur van het werk of door de rechthebbende die u de toestemming geeft (maar niet op een wijze die suggereert dat ze u steunen of het gebruik van de creatie goedkeuren).

* **Geen commercieel gebruik** — U mag deze creatie niet aanwenden voor commerciële doeleinden.

* **Geen wijziging** — U mag deze creatie niet wijzigen, veranderen of aanpassen.

Voor aanvragen tot verspreiding die niet onder deze voorwaarden vallen moet u mailen naar ajacquet@cdcs-cmdc.be

---

BICO-Info

Maatschappelijke hulp-en dienstverlening aan gedetineerden in Brussel : de centrale rol van de GGC

Maart 2010

Auteur: Amélie Jacquet

Uitgever : asbl cdcs-cmdc vzw

De maatschappelijke hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Brussel zit vrij complex in elkaar: er zijn acht diensten erkend door vier verschillende beleidsniveaus en drie protocolakkoorden gesloten met de federale overheid die de samenwerkingsmodaliteiten met de psychosociale diensten van de gevangenissen regelen. In de strafinrichtingen zelf hebben overbevolking en bouwvalligheid een nadelige impact op de levensomstandigheden van de gedetineerden die onvoldoende toegang krijgen tot de diensten die de gefedereerde entiteiten aan vrije burgers verlenen (opleiding, scholing, sport, gezondheid, enz.). Nochtans hebben die overheden de plicht deze dienstverlening aan het gevangeniswezen aan te passen opdat ook gevangenen hier gebruik van kunnen maken. Deze plicht werd overigens bekrachtigd door de basiswet betreffende de rechtspositie van de gedetineerden van 12 januari 2005. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie neemt haar verantwoordelijkheid op inzake de coördinatie van het beleid van de verschillende overheden in het Brussels Gewest. In 2008 keurde ze immers een strategisch plan goed dat een betere coördinatie beoogt van de maatschappelijke hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en ex-gedetineerden en de uitbreiding ervan naar de andere bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten.

Het Brusselse gevangeniswezen

Van de 32 strafinrichtingen die België op dit moment telt, bevinden zich er twee in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, meer bepaald in Vorst en in Sint-Gillis. Het betreft twee arresthuizen, structuren die in principe zijn voorbehouden aan mensen die in voorlopige hechtenis zijn geplaatst (in verdenking gesteld in afwachting van hun berechting). Daarnaast beschikt Vorst over een psychiatrische afdeling voor geïnterneerden (mensen die ontoerekeningsvatbaar worden verklaard), evenals een afdeling voor vrouwen, die op een andere locatie is gevestigd en beter bekend is onder de naam 'de gevangenis van Berkendaal'.

Volgens de laatste officiële cijfers die het Directoraat-generaal van de penitentiaire instellingen publiceerde in zijn jaarverslag[1] van 2008, tellen de Brusselse gevangenissen meer buitenlanders dan de andere Belgische gevangenissen (67% van de gedetineerden, tegenover 40%). Er zijn zo'n honderd nationaliteiten vertegenwoordigd. Gezien het redelijk hoge migratiesaldo van Brussel is er een stijging van het aantal gedetineerden, die aangehouden zijn omdat ze geen geldige verblijfsvergunning bezitten[2]. De Brusselse gevangenisbevolking is jonger: 29% van de gevangenen van Vorst en 25% in Sint-Gillis is tussen 18 en 24 jaar (16% in de andere instellingen van het land). De gemiddelde dagelijkse bevolking telt 12 à 13 gedetineerde minderjarigen. Zij verblijven hoofdzakelijk in Vorst. In de twee instellingen samen is 10% van de gedetineerden Nederlandstalig, 71% Franstalig en 17% anderstalig. 75% van de gedetineerden in Brussel bevindt zich in voorlopige hechtenis. Het merendeel van de veroordeelden zit een korte straf uit of wacht op overbrenging naar een andere instelling. Er is een redelijk groot verloop van gedetineerden (5000 per jaar) en een kortere verblijfsduur dan in de andere gevangenissen van het land. Tot slot kiezen veel mensen die voorlopig of voorwaardelijk (geïnterneerden) in vrijheid zijn gesteld ervoor om in Brussel te blijven, omdat ze de voorkeur geven aan de anonimiteit van de stad.

Volgens dezelfde cijfers van de FOD Justitie bedroeg de gemiddelde dagelijkse bevolking in 2008 in Vorst 624 mensen (461 beklaagden, 66 veroordeelden en 95 geïnterneerden) voor een capaciteit van 405 plaatsen. In Sint-Gillis 602 gedetineerden (292 beklaagden, 297 veroordeelden en 3 geïnterneerden) voor een capaciteit van 502 mensen. In Berkendaal is het dagelijkse gemiddelde 93 vrouwen (60 beklaagden, 23 veroordeelden, 9 geïnterneerden en 2 zuigelingen) voor een capaciteit van 64 gedetineerden. Daaruit volgt dat de respectieve overbezetting in Vorst, Sint-Gillis en Berkendaal oploopt tot 54%, 20% en 45%. Bijna alle Belgische gevangenissen hebben met overbezetting te kampen. Voor het hele land was er in 2008 een gemiddelde overbevolking van 18% en 1500 gedetineerden. Daardoor is het onderscheid tussen arresthuis en strafinrichting achterhaald. Door het cellentekort in de strafinrichting bestaat de helft van de gevangenen in Sint-Gillis en een derde van de gevangenen in Berkendaal uit veroordeelden.

In Vorst komt bij de overbevolking de bouwvallige of zelfs onbewoonbare staat van de infrastructuur. De gebouwen dateren uit 1910 en zijn nooit grondig gerenoveerd. Overigens vormt deze instelling een van de meest overbevolkte en vervallen gevangenissen van het land. Sommige gevangenen moeten met hun matras op de grond slapen in een cel niet groter dan 12 m^2 waarin al een stapelbed staat. Andere gevolgen van de overbevolking zijn: spanningen, slechte lichamelijke en geestelijke gezondheid van de gedetineerden, slechte voeding, beperkte gelegenheid om te douchen, gebrek aan kleding in goede staat, gebrek aan hygiëne, enzovoort. De twee vleugels van de werkende gevangenen zijn er het ergst aan toe. Sommigen geven hun baantje op opdat ze naar een andere vleugel kunnen verhuizen. Het wemelt er van de kakkerlakken, er is geen stromend water en toiletemmers doen dienst als wc. De cellen hebben een kleine opening bij wijze van venster, waardoor er geen verluchting en bijna geen daglicht is. Het is er koud in de winter en snikheet in de zomer. In Sint-Gillis zijn de gedetineerden er iets beter aan toe, hoewel de Belgische afdeling van het Internationaal Observatorium van de Gevangenissen (IOG) in haar jaarverslag van 2008 de staat van sommige cellen veroordeelt vanwege hun belabberde toestand.

In de verouderde en overbevolkte gevangenissen werken de externe diensten, diensten voor algemene maatschappelijke hulpverlening en gespecialiseerde diensten, in bar slechte omstandigheden. Aangepaste lokalen zijn bijna onbestaande. In Vorst zijn de zalen voor culturele activiteiten onbruikbaar vanwege hun slechte staat. In Sint-Gillis vonden gesprekken met gedetineerden tot voor kort plaats in de gangen, waardoor de naleving van het beroepsgeheim en de vertrouwelijkheid werden geschonden. Door de redelijk korte verblijfsduur moeten deze diensten een grote soepelheid aan de dag leggen en op korte termijn werken. De overbevolking betekent een overmaat aan werk voor het gevangenispersoneel en verdringt de beoogde re-integratie naar de achtergrond. Bovendien zijn de Brusselse gevangenissen arresthuizen, wat impliceert dat er een strikt regime geldt. De gevangenen blijven bijna altijd in hun cel en er worden minder culturele, educatieve en sportieve activiteiten georganiseerd. Ondanks het stijgende aantal veroordeelden in Sint-Gillis genieten zij van geen enkel specifiek regime. Ook het aanbod aan betaald werk voor de gevangenen is ontoereikend in de Brusselse strafinstellingen.

Onlangs werd bekend dat in het kader van het Masterplan vanaf 2012 een nieuwe gevangenis wordt gebouwd op het terrein van de voormalige koperslagerij Wanson ter vervanging van de instellingen van Vorst en Sint-Gillis. De gevangenis zal operationeel zijn in 2016 en duizend plaatsen bevatten. Hoewel de huidige Brusselse gevangenissen het voordeel hebben dat ze in de stad liggen, worden nieuwe instellingen vaak aan de rand gebouwd, in zones die slecht bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Dat is nadelig voor de gedetineerden bij het onderhouden van de banden met de buitenwereld, die nochtans essentieel zijn voor hun re-integratie (naasten, diensten voor hulpverlening, enz.). Maar volgens de burgemeester van de Stad Brussel, Freddy Thielemans, zal men communicatiemiddelen naar de nieuwe gevangenis moeten ontwikkelen en een centrum voor re-integratie op de arbeidsmarkt moeten opzetten[3]. Laten we hopen dat zijn verklaringen geen dode letter blijven.

Vrijwillige hulpverlening versus gedwongen hulpverlening

Met de tweede staatshervorming van 1980[4] werd de hulpverlening aan gedetineerden gecommunautariseerd op basis van het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. De hulpverlening op vraag van de gedetineerden met het oog op hun maatschappelijke re-integratie wordt toegewezen aan de gemeenschappen terwijl de gedwongen hulpverlening ten laste blijft van de federale staat. In Brussel wordt de zogeheten ‘vrijwillige’ hulpverlening georganiseerd door drie verschillende gefedereerde entiteiten (de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap). Ze oefenen deze bevoegdheid uit door haar over te dragen aan de vzw’s die ze erkennen. In Brussel zijn er acht diensten die op vraag van de gedetineerden algemene sociale hulpverlening bieden met betrekking tot hun maatschappelijke re-integratie (zie kaderstukje).

Vijf vzw’s hangen af van de GGC. Deze diensten voor justitieel welzijnswerk worden pas sinds 2005 erkend met de inwerkingtreding[5] van de kaderordonnantie inzake bijstand aan personen[6]. Tot dan kregen ze slechts een subsidie waarvan de regelgeving nog werd vastgesteld in een koninklijk besluit[7]. Deze diensten bieden sociale hulp en psychologische ondersteuning aan beklaagden, gedetineerden, ex-gedetineerden en voorwaardelijk vrijgelatenen en hun naasten. Ze zijn niet bevoegd op het vlak van slachtofferhulp.

De Vlaamse Gemeenschap erkent een ‘centrum voor justitieel welzijnswerk’ in elk gerechtelijk arrondissement, waaronder één in het Brussels Gewest. In 1985 krijgen deze diensten een wetgevende omkadering. Vanaf 1991 wordt het justitieel welzijnswerk toevertrouwd aan centra voor algemeen welzijnswerk en valt het voortaan onder de bijkomende opdrachten waarvoor een CAW[8] kan worden erkend. Elk centrum voor justitieel welzijnswerk maakt dus deel uit van een

CAW en biedt hulp aan personen die als beklaagde of beschuldigde voor de rechtbank zullen moeten verschijnen alsook aan hun naastbestaanden. Slachtofferhulp valt onder de bevoegdheid van andere voorzieningen[9] die eveneens verbonden zijn aan een CAW.

De Franse Gemeenschap werkt in 1989 een wetgevend kader uit voor haar diensten voor justitieel welzijnswerk. In 1993 draagt ze haar bevoegdheden inzake sociale hulpverlening aan niet opgesloten verdachten, veroordeelden die voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld, ex-gedetineerden, slachtoffers en naasten van deze categorieën van personen over naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie. Maar deze nieuwe competenties worden pas in 2001 effectief. De Brusselse Franstalige diensten voor justitieel welzijnswerk worden dus zowel erkend door de Franse Gemeenschap[10] voor hun hulpverleningsopdrachten aan gedetineerden als door de COCOF[11] voor de diensten die ze organiseren voor de andere justitiabelen, de slachtoffers inbegrepen.

Naast deze acht ‘algemene’ diensten voor justitieel welzijnswerk zijn er talloze gespecialiseerde diensten actief in de Brusselse gevangenissen. We vermelden bijvoorbeeld CAP-ITI, dat maatschappelijke en psychologische hulp verleent aan verslaafde gevangenen, Relais enfants-parents dat de instandhouding van de relaties tussen kinderen en hun gedetineerde ouders wil bevorderen en APRES, dat (ex-)gevangenen begeleidt bij het definiëren en/of preciseren van hun re-integratietraject in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Alle verenigingen, zowel de algemene als de gespecialiseerde, die werken met gevangenen in Brussel zijn gegroepeerd in de Federatie van instellingen voor gedetineerden en ex-gedetineerden (FIDEX). De Franstalige Brusselse en Waalse diensten worden vertegenwoordigd door de Coordination des associations actives en prison (CAAP) [12].

De ‘verplichte’ hulp blijft een federale bevoegdheid en wordt uitgeoefend via de psychosociale diensten (PSD) die in elke gevangenis aanwezig zijn en onder de penitentiaire administratie vallen. Deze diensten vormen de penitentiaire referenten voor alle externe diensten die werken met gevangenen. Daarnaast worden de PSD’s geacht om zowel hulp te geven (opvang van gedetineerden, maatschappelijke, administratieve en psychologische begeleiding) als controletaken uit te voeren (adviezen, onderzoeken, expertise). Maar sinds de invoering van de wet van 1998 over de voorwaardelijke vrijlating hebben de controleactiviteiten de bovenhand gekregen en zijn deze diensten praktisch niet meer in staat om hun begeleidingstaken bij de gedetineerden te garanderen. De PSD’s zijn dus hoofdzakelijk belast met het adviseren van de opdrachtgevende overheid over de risico’s op recidive bij gedetineerden waarbij enkel maatschappelijke veiligheid in acht wordt genomen. De externe partijen, die niet van justitie afhangen, bieden maatschappelijke, psychologische en ook juridische hulp op verzoek van de justitiabelen en met het oog op hun maatschappelijke re-integratie.

Er werden samenwerkingsakkoorden gesloten tussen de minister van Justitie en de Franse Gemeenschap in 1994[13], de Vlaamse Gemeenschap in 1994[14] en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in 1999[15]. Die verduidelijken de verdeling van de maatschappelijke hulp aan de gedetineerden tussen de PSD’s en de externe diensten die zijn erkend door de gefedereerde entiteiten en definiëren hun manier van samenwerken. Daarnaast creëren de akkoorden in elke instelling een eigen overlegorgaan tussen hun diensten en de diensten van de gevangenis (de Brusselse coördinatiecellen voor de GGC, de Coördinatiecellen van de Franse Gemeenschap en de Welzijnsteams van de Vlaamse Gemeenschap).

Tijdens de communautarisering van de sociale hulp- en dienstverlening aan gedetineerden werd slechts 10% van de beschikbare middelen toegekend aan de vrijwillige hulp en overgedragen aan de gemeenschappen. De overige 90% financiert de verplichte hulp en de PSD’s. In 2009 bedroeg het budget voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden 2,126 miljoen euro, terwijl meer dan 400

miljoen werd uitgetrokken voor de werking van de gevangenissen. De externe diensten worden bijgevolg vaak geconfronteerd met een tekort aan middelen, en personeel. Maar de gedeeltelijke communautarisering van de bijstand aan gedetineerden heeft ook geleid tot problemen in de samenwerking met de federale PSD's, versterkt door een verschillende benaderingswijze en het ontstaan van institutionele machtsverhoudingen[16]. In de gevangeniswereld heerst een vorm van willekeur en machtsmisbruik, die de externe diensten sterk voelen. Niemand kan een gevangenis binnengaan zonder federale toestemming. Het gebeurt dat die toestemming ingetrokken wordt zonder dat de maatschappelijke werker er de precieze reden van hoort. Elk nieuw project (opleiding, gespreksgroep, enz.) van een externe dienst moet de goedkeuring krijgen van de gevangenisdirecteur en die kan, naar gelang de directie, variëren. Het hangt vervolgens af van de goede wil van de penitentiaire beambten die naast hun werkoverlast als gevolg van de overbevolking vaak negatief aankijken tegen het organiseren van activiteiten voor gevangenen. Sinds een akkoord dat in 2003 werd afgesloten tussen de vakbonden en minister Verwilghen moeten alle activiteiten in Sint-Gillis de instemming van de beambten krijgen. Sindsdien is er sprake van een sterke afname van het aanbod en de kwaliteit van de activiteiten.

Op federaal niveau zijn de rechten en plichten van gevangenen eindelijk gedefinieerd

Tot voor kort werd het gevangenisleven door geen enkele wet gereglementeerd, met uitzondering van een koninklijk besluit van 1965, regelmatig aangevuld door andere koninklijke of ministeriële besluiten of zelfs rondzendbrieven. Deze leemte in de wetgeving plaatste de gevangenen lange tijd in een grote juridische onzekerheid. Pas in 2005 werd een echte gevangeniswet goedgekeurd: de 'basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden'[17], die op 1 februari 2005 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De totstandkoming van deze wet heeft bijna 10 jaar geduurd.

Deze wet – bekend als de 'Wet Dupont', naar de professor van de KUL Lieven Dupont, die het wetsontwerp uitwerkte – bestaat uit 180 artikelen, die onder een aantal titels worden gegroepeerd: 'Basisbeginselen' (drie types: algemene, van toepassing op veroordeelden en op verdachten), 'Gevangenissen' (indeling, bestemming, huishoudelijk reglement, plaatsing, overplaatsing, onthaal, toezicht en toegang), 'Detentieplanning', 'Levensvoorwaarden in de gevangenis' (materiële levensvoorwaarden, samenlevingsvoorwaarden, contacten met de buitenwereld, godsdienst en levensbeschouwing, vormingsactiviteiten, vrijetijdsbesteding, arbeid, gezondheidszorg, medische en medisch-psychosociale expertise, sociale bijstand- en dienstverlening), 'Orde, veiligheid en gebruik van dwang', 'Tuchtregime' (tuchtrechtelijke inbreuken en tuchtsancties) en tot slot 'Afhandeling van klachten en van bezwaar tegen plaatsing of overplaatsing'.

Tot nu toe zijn slechts enkele delen van de wet van kracht: de basisbeginselen, enkele bepalingen over de detentievoorwaarden (vrijheid van levensbeschouwing, oprichting van een Penitentiaire Gezondheidsraad) en de artikelen over de orde, veiligheid en het gebruik van dwang. Sinds januari 2007 werd geen enkel koninklijk besluit over deze wet meer gepubliceerd. In 2008 bevestigde de toenmalige minister van Justitie Jo Vandeurzen dat de wet niet kan worden toegepast zolang het probleem van de overbevolking niet is verholpen. Nog in hetzelfde jaar werd het 'Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden' gelanceerd, dat later werd uitgebreid door de huidige minister van Justitie Stefaan De Clerck. In totaal voorziet dit plan in de bouw van 13 nieuwe gevangenissen en de afschaffing van zes verouderde instellingen ten laatste in 2016, waardoor de gevangeniscapaciteit van het hele land wordt uitgebreid van 8.500 naar 10.200 plaatsen. Maar volgens het IOG zal de bouw van nieuwe gevangenissen geen einde maken aan de overbevolking, maar integendeel aanzetten tot het 'vullen' van de nieuwe cellen[18]. Bovendien liggen de oorzaken van de overbevolkte gevangenissen eerder in enerzijds de verzwaring van de strafmaat (meer toevlucht tot voorlopige hechtenis, verlenging en bij elkaar optellen van

uitgesproken straffen en minder toevlucht tot voorwaardelijke invrijheidstelling) en anderzijds het feit dat bepaalde categorieën van gevangenen niet thuishoren in de gevangenis: drugsverslaafden, mensen zonder papieren en mensen met psychiatrische problemen. De huidige minister van Justitie Stefaan De Clerck bevestigt in zijn algemene beleidsnota[19] van 6 november 2009 dat de uitvoeringsbesluiten van de basiswet geleidelijk kunnen worden genomen na de goedkeuring van een wetsontwerp[20] dat de wet aanzienlijk wijzigt.

Maar de basiswet van 12 januari 2005 moet onze aandacht trekken, omdat de toepassing een grote investering vraagt van de gefedereerde entiteiten in het gevangeniswezen. Hoewel de gemeenschappen en gewesten niet geraadpleegd werden tijdens de uitwerking van de wet Dupont kunnen sommige bepalingen alleen via de bevoegdheden die aan hen zijn toegekend worden gerealiseerd. Zo stelt de wet: ‘De gedetineerde wordt aan geen andere beperkingen van zijn politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten onderworpen dan deze die uit de strafrechtelijke veroordeling of uit de vrijheidsbenemende maatregel voortvloeien’ (artikel 6§1). Met andere woorden, de gedetineerde mag alleen worden beperkt in zijn bewegingsvrijheid. Vervolgens stelt de wet dat een detentieplan moet worden opgesteld voor elke veroordeelde (artikelen 38 tot 40). Dat plan bevat een schets van het detentietraject, de activiteiten die op herstel gericht zijn, onder andere de schade die de slachtoffers opgelopen hebben alsook de activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen, zoals arbeid, onderwijs- of vormingsprogramma’s en psychosociale begeleidingsprogramma’s of medische en psychologische behandelingsprogramma’s. Daarnaast bepaalt titel V ‘Levensvoorwaarden in de gevangenis’ onder andere de rechten van de gedetineerden in termen van vrijetijdsbesteding, vorming en arbeid. Er werd nog geen enkel uitvoeringsbesluit genomen betreffende het detentieplan, wel werden eind 2007 enkele proefprojecten opgestart in vijf gevangenissen: Ittre, Verviers, Oudenaarde, Hasselt en Sint-Gillis. Na de eerste fase, een onderzoek naar de gedetineerden die in aanmerking komen om aan het project deel te nemen, moest de effectieve toepassing van het detentieplan volgen. Helaas zijn deze projecten sinds eind 2008 vastgelopen zonder de toepassingsfase te hebben bereikt.

Door de maatschappelijke hulp- en dienstverlening aan gedetineerden van het federale niveau naar de gefedereerde entiteiten over te dragen tijdens de verschillende institutionele hervormingen wilde de wetgever alle justitiabelen toegang verlenen tot alle bevoegdheidsdomeinen van de gemeenschappen en gewesten[21]. Deze verplichting wordt vandaag versterkt door de basiswet. Naast hun specifieke bevoegdheid op het gebied van welzijnswerk bij gedetineerden, moeten de gemeenschappen en gewesten de diensten die zij verstrekken aan vrije burgers (vorming, onderwijs, preventieve geneeskunde, enz.) aanpassen aan de gevangeniswereld en eveneens aanbieden aan gevangenen. Het samenwerkingsprotocol dat de Vlaamse Gemeenschap in 1994 afsloot met de minister van Justitie voedde dit soort ambities al door de hulp die de diensten moeten geven aan gedetineerden en hun naasten als ‘integraal’ te omschrijven. Maar pas in 2000 werden de ambities van de Vlaamse Gemeenschap op het vlak van welzijnswerk bij gedetineerden concreter met de goedkeuring van een strategisch plan[22]. Het is de bedoeling van het plan dat de verschillende voorzieningen van de Vlaamse Gemeenschap gaan samenwerken om een degelijk en geïntegreerd aanbod te hebben van hulpverlening, vorming, beroepsopleiding, onderwijs, sport en ontspanning. Dit plan gaf in 2001 bovendien aanleiding tot een protocolovereenkomst tussen de minister van Justitie en de toenmalige Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen. Na een lange testfase met proefprojecten in een aantal gevangenissen is dit plan tegenwoordig van toepassing in alle Vlaamse en Brusselse instellingen.

In dezelfde dynamiek ondertekenden de Franstalige gefedereerde entiteiten (Franse Gemeenschap, COCOF en Waals Gewest), vertegenwoordigd door alle ministers met bevoegdheden die in gevangenissen moeten worden uitgeoefend, in 2009 een samenwerkingsakkoord[23] om hun

gevangenisbeleid op elkaar af te stemmen. Dat akkoord voorziet in een interministeriële conferentie die onder andere belast is met de voorbereiding van een samenwerkingsakkoord met Justitie en een permanent stuurcomité.

De gefedereerde entiteiten moeten dan wel hun verantwoordelijkheden opnemen ten opzichte van de gedetineerden, maar het is de taak van de federale overheid om de mogelijkheden te creëren opdat het aanbod in de gevangenis kan worden uitgevoerd in optimale werkomstandigheden, waarvan op dit moment geen sprake is.

De actie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Kort samengevat zijn er in Brussel acht diensten voor justitieel welzijnswerk, die erkend zijn door vier verschillende bevoegde overheden. Ze oefenen hun werk uit in het kader van drie samenwerkingsprotocollen met de federale overheid. Na de bepalingen van de Wet Dupont zijn die protocollen echter enigszins achterhaald. Gezien deze institutionele verwikkelingen die typerend zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest speelt de coördinatie een belangrijke rol. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is belast met de coördinatie van het beleid van de verschillende bevoegde entiteiten in Brussel. Daarom richtte het Verenigd College in 2005 een overlegcomité Justitieel welzijnswerk op[24]. In dit comité zitten de vertegenwoordigers van de vier bevoegde overheden, van hun respectieve administraties en van de erkende diensten. Het heeft de taak om een permanent overleg te organiseren tussen alle betrokken partijen, de samenwerking op het terrein te steunen en te verbeteren, en tot slot advies te geven aan de bevoegde overheden over het gevoerde en te voeren beleid in deze sector. Ook het bestuur van de strafinrichtingen wordt uitgenodigd om de werkzaamheden van het Comité te volgen.

Eind 2005 gaf het Verenigd College, op voorstel van het overlegcomité en van de GGC ministers van Bijstand aan personen, opdracht aan de ULB en de VUB om een studie[25] uit te voeren: enerzijds een stand van zaken van de sociale hulpverlening aan gedetineerden en ex-gedetineerden in Brussel en anderzijds de missie, visie en krachtlijnen van een toekomstig Brussels strategisch plan. Dit onderzoek bracht een reeks tekortkomingen aan het licht in de organisatie van de bijstand aan gedetineerden in de Brusselse strafinstellingen. De externe diensten kennen elkaar slecht en communiceren weinig. Er is geen systematische samenwerking. Hun relatie met de gevangenissen is vaak problematisch: eenzijdige beslissing van de directie over hun aanwezigheid, toenemende invloed van de vakbonden, onaangepaste of onbestaande infrastructuur, enz. De continuïteit van het welzijnswerk dat de Franstalige diensten aanbieden is niet altijd gewaarborgd als gevolg van de versnipperde subsidiëring die ze krijgen. De samenwerking tussen de externe diensten en de interne psychosociale diensten is weinig efficiënt en ontoereikend. Bovendien is die gebaseerd op persoonlijke affiniteiten. PSD’s en externe diensten hebben weinig kennis van respectieve bevoegdheden en nog minder van de samenwerkingsakkoorden waarin die gedefinieerd zijn. Tot slot zijn ook de overlegorganen die de diverse akkoorden in de gevangenissen creëerden weinig doeltreffend. In 2006 was de Coördinatiecel van de Franse Gemeenschap niet meer operationeel in Vorst en de Brusselse coördinatiecel die de GGC had opgericht kwam niet meer samen in Sint-Gillis.

De onderzoekers deden een aantal aanbevelingen om de werking van het welzijnswerk aan (ex-)gedetineerden te verbeteren. De belangrijkste zijn:

- beschikbaar stellen van schriftelijke informatie over de externe diensten;
- uitwerking van een gemeenschappelijke visie, missie en doel, gedeeld door alle interne en externe diensten van de gevangenissen;
- uitwerking van een uniek samenwerkingsakkoord voor Brussel, ter vervanging van de huidige akkoorden, die te talrijk, achterhaald en slecht gekend zijn;

- oprichting in elke gevangenis van een permanent overlegorgaan waarin interne en externe actoren zitting hebben;
- versterking van de samenwerking met de strafinrichtingen;
- bevordering van de samenwerking tussen de diensten door het overlegcomité dat door de GGC werd opgericht;
- hergroepering op middellange termijn van de vijf door de GGC erkende diensten in één enkele dienst;
- voorbereiding van de diensten op het in werking treden van de basiswet.

In antwoord op de aanbevelingen van deze studie stemde het Verenigd College van de GGC op 3 juli 2008 in met het 'Strategisch plan voor het justitieel welzijnswerk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'. Dat ontwikkelt vooral een strategische visie die alle bevoegde entiteiten delen. 'De overheid waarborgt het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een globale, geïntegreerde en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening. Dit moet hen toelaten, met het oog op hun sociale re-integratie, actief deel te nemen aan het maatschappelijke, economische, politieke en culturele leven, overeenkomstig de rechten van de mens.' Behalve dat hij wordt beroofd van zijn vrijheid, wordt een gedetineerde geacht dezelfde rechten te hebben als elke vrije burger. Hij moeten kunnen gebruikmaken van de diensten die de bevoegde overheden in Brussel organiseren op het gebied van welzijn, cultuur, gezondheid, onderwijs, sport, tewerkstelling, enz. Een 'kwaliteitsvol aanbod' betekent dat de hulp gemakkelijk toegankelijk moet zijn, op het gewenste moment en op continue wijze zowel in als na de gevangenis.

Om het gebrek aan coördinatie te verhelpen dat bleek uit het onderzoek dat de GGC bestelde en een geïntegreerd hulp- en dienstenaanbod te bieden, creëert of versterkt het Strategisch plan van het Verenigd College drie structuren die elk op verschillend niveau een coördinerende taak uitvoeren: een permanent interkabinet voor de coördinatie tussen het federale niveau en de bevoegde gefedereerde entiteiten in Brussel, het bestaande Overlegcomité voor de coördinatie tussen deze entiteiten en tot slot, een coördinator die onder andere de samenwerking tussen de verschillende diensten moet bevorderen. Het interkabinet verenigt de vertegenwoordigers van de vier bevoegde overheden en hun administraties. Het heeft de taak om de uitvoering van het detentieplan in Brussel en de toepassing van de strategische plannen van de bevoegde gefedereerde entiteiten te coördineren. Daarnaast moet het onderhandelen met de federale staat over een uniek samenwerkingsakkoord voor Brussel met alle bevoegde overheden. Dit akkoord moet er rekening mee houden dat de realiteit van Sint-Gillis erg verschilt van de situatie in Vorst.

In januari 2009 heeft de Vlaamse Gemeenschap een coördinator in dienst genomen voor het justitieel welzijnswerk dat ze organiseert in Brussel. In juli 2009 werd Florence Dufaux[26], vroeger moreel consulent bij de Stichting voor morele bijstand aan gevangenen, in dienst genomen als coördinator van het bicommunautaire justitieel welzijnswerk. De Franse Gemeenschap daarentegen heeft nog geen coördinator voor Brussel aangesteld. Gezien de rol van de GGC in de coördinatie van het Brusselse beleid is de opdracht van Florence Dufaux veel ruimer dan het coördineren van de GGC-diensten. Zij moet ervoor zorgen dat alle Brusselse diensten voor justitieel welzijnswerk samenwerken en de coördinatie tussen de gefedereerde entiteiten opvolgen. Verder moet zij de samenwerking tussen de federale overheid en de andere entiteiten ontwikkelen om een uniek samenwerkingsprotocol uit te werken en de basiswet in Brussel toe te passen en een transversaal beleid in Brussel bewerkstelligen. Bovendien staat ze in voor het organiseren en opvolgen van de werkzaamheden van het interkabinet en het Overlegcomité. Dat behelst ook het reactiveren van de werkgroepen die werden opgericht binnen het Overlegcomité en indien nodig het oprichten van nieuwe groepen. De werkgroepen buigen zich over de volgende thema's: gezondheid, onderwijs en vorming, en de redactie van een brochure voor gedetineerden waarin de verschillende

externe diensten voor hulpverlening worden gepresenteerd in de vorm van een eeuwige kalender[27].

Het strategisch plan van de GGC voorziet in de ontwikkeling van het transversale beleid op het vlak van socioculturele activiteiten, sport, educatie, scholing en opleiding, werkgelegenheid, huisvesting, maatschappelijke hulpverlening (ouder-kind relatie inbegrepen) en gezondheid (meer bepaald psychiatrie en drugzorg) opdat gedetineerden toegang krijgen tot alle diensten die de bevoegde overheden in Brussel organiseren. Daartoe zal eenmaal per jaar een interministeriële conferentie samenkomen om zich over een of meerdere van deze thema's te buigen. De keuze wordt bepaald door het permanent interkabinet op basis van een voorstel van het Overlegcomité. De eerste interministeriële conferentie vindt plaats in december 2010. Ze handelt enerzijds over het beleid inzake educatie, scholing en opleiding, en anderzijds over fysieke en geestelijke gezondheid en drugsverslaving. De ministers die bevoegd zijn voor justitieel welzijnswerk van elke gefedereerde entiteit zullen uitgenodigd worden, evenals de bevoegde ministers voor al deze verschillende thema's. De coördinatrice van de bicommunautaire diensten staat ook in voor de voorbereiding van dit evenement.

Naast deze taken wil Florence Dufaux de werkomstandigheden van de diensten verbeteren. In dit verband heeft de directie van de gevangenis van Sint-Gillis onlangs beslist aangepaste lokalen ter beschikking te stellen van de medewerkers van de externe diensten. Daarnaast wil ze de problematiek aanpakken van de meest kwetsbare doelgroepen die moeilijk toegang hebben tot het welzijnswerk dat in de gevangenis wordt georganiseerd: mensen die niet kunnen lezen of schrijven, die geen Nederlands of Frans spreken, mensen zonder papieren en minderjarigen. Ook zal ze erop toezien een bijdrage te leveren inzake reflectie over het federale gevangenisbeleid en zal ze zich inzetten voor een grotere coherentie.

Tot slot vermelden we nog dat Florence Dufaux deel uitmaakt van het team van La Strada[28], het steunpunt voor thuislozenzorg dat eveneens is opgericht door de GGC. Dit is niet alleen uit besparingsoverwegingen, maar ook om een brug te slaan tussen het justitieel welzijnswerk en de thuislozenproblematiek. De algemene beleidsnota van 24 mei 2007 betreffende thuislozenzorg van de leden van het Verenigd College die bevoegd zijn voor bijstand aan personen onderkent dat het verlaten van de gevangenis kan leiden tot dakloosheid. De werking van de GGC inzake de preventie van de thuisloosheid zal daarom deel uitmaken van de hulpverlening aan gedetineerden en ex-gedetineerden.

De Brusselse diensten voor maatschappelijke hulpverlening aan gedetineerden

De diensten van de GGC

Dienst voor Sociale Reïntegratie (DSR)
Goedheidsstraat 4A
1000 Brussel
Tel: 02/511.77.05

Protestants Onthaal (APO)
Cansstraat 12
1050 Brussel
www.csp-psc.be
Tel: 02/512.80.80

saj.apo@hotmail.com

Sociale Actie van Brussel (SAB)
Marsveldstraat 5
1050 Brussel
www.sireas.be
Tel: 02/274.15.51
sasb@brutele.be

Stichting voor Morele Bijstand aan Gevangenen (SMBG)
Stalingradlaan 54
1000 Brussel
www.famd.be
Tel: 02/537.59.28
admin@smbg-famd.be

Werk voor Sociale Wederaanpassing (WSW)
Anspachlaan 41
1000 Brussel
www.brussel.be/artdet.cfm?id=4772&
Tel: 02/209.34.00

De diensten van de Franse Gemeenschap

Service laïque d'aide aux justiciables et aux victimes Bruxelles II
Ducpétiauxlaan 148
1060 Brussel
www.aideauxdetenus.be
Tel: 02/537.54.93
info@aideauxdetenus.be

Autrement
Waterlose Steenweg 41
1060 Brussel
www.autrementasbl.be
Tel: 02/534.28.44
autrement@skynet.be

De dienst van de Vlaamse Gemeenschap

Justitieel Welzijnswerk Brussel (maakt deel uit van CAW Archipel)
Groot Eiland 84
1000 Brussel
www.archipel.be
Tel: 02/502.66.00
grooteiland.jww@archipel.be

[1] http://www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/266.pdf

[2] Observatoire international des prisons – section belge, notice 2008: www.oipbelgique.be/biblio/notice/Notice_2008.pdf

[3] Le Soir, 03/02/10

[4] Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (B.S. van 15 augustus 1980)

[5] Besluit van het Verenigd College van 9 december 2004 betreffende de erkenning en de subsidiëringswijze van de centra voor algemeen welzijnswerk (B.S. van 4 februari 2005)

[6] Ordonnantie van 7 november 2002 betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen (B.S. van 27 november 2002)

[7] Koninklijk besluit van 3 juli 1970 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder reclasseringsinstellingen voor volwassen delinquenten en sociaal gehandicapten en instellingen voor morele steunverlening aan de delinquenten en gehandicapten voor rijkstoelagen in aanmerking komen (B.S. van 2 februari 1971)

[8] De vigerende wetteksten zijn het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk (B.S. van 17 februari 1998) en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2001 ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk (B.S. van 17 november 2001)

[9] De diensten voor slachtofferhulp

[10] Decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie (B.S. van 23 augustus 2001)

[11] Decreet van 5 maart 2009 betreffende het aanbod van ambulante diensten in de domeinen van de sociale actie, het gezin en de gezondheid (B.S. van 8 mei 2009)
De COCOF erkent twee andere diensten voor justitieel welzijnswerk: SOS Viol en het Centre de prévention des violences conjugales et familiales. Hun werking is voornamelijk gericht op slachtoffers.

[12] www.caap.be

[13] Protocolakkoord van 9 februari afgesloten tussen de minister van Justitie en de minister van de Franse Gemeenschap bevoegd voor sociale hulpverlening aan gedetineerden betreffende een samenwerking in de strafinrichtingen en in instellingen voor sociaal verweer (nooit gepubliceerd)

[14] Samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie (B.S. van 18 maart 1994)

[15] Samenwerkingsprotocol van 25 maart 1999 tussen de minister van Justitie en de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd inzake bijstand aan personen inzake hulpverlening aan gedetineerden en aan personen die het voorwerp uitmaken van een maatregel of straf uitgevoerd in de Gemeenschap (B.S. van 10 september 1999)

[16] Mary Philippe, Le rôle des entités fédérées dans l'application de la loi de principes, Actes du colloque organisé en 2008 par le groupe PS du Parlement bruxellois : '*Le détenu, un citoyen comme un autre !*'

[17] www.just.fgov.be/nl_htm/informatie/htm_justitie_atotz/ldp-bw.pdf

[18] Observatoire international des prisons – section belge, notice 2008

[19] www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/2225/52K2225012.pdf

[20] www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/2122/52K2122009.pdf

[21] Réseau détention & alternatives, Vers une politique intégrée, structurée et coordonnée entre tous les acteurs compétents des différents niveaux de pouvoir, mai 2005 www.detention-alternatives.be/spip.php?article134

[22] http://wvg.vlaanderen.be/welzijnenjustitie/gedetineerden/stratplan.htm

[23] Accord de coopération du 23 janvier 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française visant la coordination des politiques d'intervention en lien avec le milieu carcéral (B.S van 25 augustus 2009) (niet vertaald)

[24] Ministerieel besluit van 27 maart 2006 houdende oprichting van een Overlegcomité justitieel welzijnswerk (B.S. van 4 mei 2006)

[25] Floré Vincent, S*tudie m.b.t. het Justitieel Welzijnswerk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, maart 2007 (nooit gepubliceerd)

[26] fdufaux@lastrada.irisnet.be – 02/552.01.78

[27] Verschijnt tegen juni 2010.

[28] www.lstb.be