

Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: het samenwerkingsakkoord van 2024

Sinds de staatshervorming van 1980 is Vlaanderen bevoegd voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (HDG) in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen met het oog op hun re-integratie. Voor haar werking is de Vlaamse overheid echter afhankelijk van de federale gevangeniscontext waarin ze opereert.

In 1994 werd daarom een eerste samenwerkingsakkoord (SA) afgesloten tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap dat de samenwerking tussen beide overheden regelde in het kader van de HDG.¹ Omwille van de evoluties in de werking van beide partijen binnen de gevangensystemen was dit akkoord niet langer afgestemd op de reële samenwerkingspraktijk. Twee decennia later, op 8 juli 2014, werd een geactualiseerd akkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de Federale Staat ondertekend. Het SA van 2014 benadrukte het belang van een nauwe samenwerking tussen beide bestuursniveaus met het oog op een efficiënte uitvoering van de HDG.

Verdere ontwikkelingen in de praktijk en de wetgeving (zoals het decreet van 8 maart 2013² en de Algemene Verordening Gegevensbescherming van 2016³) maakten een nadere actualisering van

het akkoord noodzakelijk. Na langdurige werkzaamheden werd het nieuwe SA goedgekeurd door het Vlaams parlement in juni 2023 en door het federaal parlement - net voor zijn ontbinding - een jaar later, in juni 2024.⁴

Inhoud

Net zoals de vorige iteraties streeft het SA van 2024 een aantal overkoepelende doelstellingen na. Zo bepaalt artikel 1 van het SA dat de Vlaamse overheid, de coördinerende administratie (het Agentschap Justitie en Handhaving), de partners van de Vlaamse overheid⁵ en de penitentiaire administratie (DG EPI) zich, met respect voor elkaars finaliteit, werkingsprincipes en -methodes, als gelijkwaardige partners samen inzetten voor de gemeenschappelijke opdracht om in te staan voor een veilige, rechtsconforme, humane, herstel- en re-integratiegerichte invulling van de vrijheidsberovende straf of maatregel.

Het SA van 2024 telt in totaal 46 artikelen. Hoewel de basis van het SA van 2014 blijft behouden, zijn er enkele nieuwe aspecten of opvallende wijzigingen in de versie van 2024. In wat volgt, staan we stil bij een aantal van deze zaken.

1 Dit akkoord werd later nog gewijzigd met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 7 juli 1998.

2 Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, *BS* 11 april 2013.

3 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

4 Wet houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, *BS* 11 juni 2024.

5 Zoals bedoeld in artikel 2 van het decreet van 8 maart 2013 (organisaties die in het kader van de uitvoering van dit decreet hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangenissen).

Binnen het nieuwe SA van 2024, net als in eerdere iteraties, staat (boven)lokaal overleg centraal in functie van een vlotte samenwerking tussen de betrokken partijen.

Overleg op *bovenlokaal* niveau vindt plaats binnen de bovenlokale werkgroep; een structureel orgaan dat de penitentiaire administratie en de coördinerende administratie⁶ verenigt. Binnen deze werkgroep wordt zowel (a) het beleid van de penitentiaire administratie dat een impact heeft op de HDG als (b) het beleid van de Vlaamse overheid inzake de HDG opgevolgd en onderling afgestemd (art. 6-8).

Deze samenwerking wordt op *lokaal* niveau opgevolgd door de beleidscoördinator en de lokale gevangenisdirectie. Dit gebeurt ten eerste door afstemming tussen het beleidsteam en het coördinatieteam (art. 9 en 10). Hierbij stelt artikel 9 dat een vertegenwoordiging van de gevangenisdirectie deel uitmaakt van het beleidsteam, hetgeen verschilt met artikel 10 van het decreet van 8 maart 2013, dat slechts bepaalt dat de gevangenisdirectie wordt “uitgenodigd” om deel uit te maken van het beleidsteam. Ten tweede vindt afstemming op lokaal niveau plaats tussen de gevangenisdirectie en de beleidscoördinator (art. 11-14). Beide werken samen om het aanbod van HDG te realiseren en af te stemmen op het regime in de inrichting. Nieuw ten opzichte van het SA van 2014 is de expliciete vermelding dat, *via de opmaak van het actieplan*,⁷ de gevangenisdirectie actief betrokken wordt bij de uitbouw van de HDG (art. 12). Andersom wordt ook de beleidscoördinator actief betrokken bij het beleid van de inrichting via de aansluiting bij het directieoverleg.

Om de kansen op re-integratie te verhogen, is het belangrijk dat gedetineerden hun uitgestippelde hulp- en dienstverleningstraject kunnen afronden. Een transfer naar een andere gevangenis kan hierbij echter een breuk betekenen, aangezien niet in elke inrichting hetzelfde aanbod van HDG aanwezig is. Het meemaken van meerdere transfers heeft ook nadelige gevolgen op de motivatie van gedetineerden om te werken aan hun re-integratie. Deze problemen werden in 2022 formeel aangekaart door het Rekenhof in zijn audit van de HDG. De auditeurs stelden vast dat er geen algemeen geldende procedure bestaat voor de informatiedoorstroming over nakende transfers en dat hulp- en dienstverleners niet structureel of automatisch op de hoogte van transfers worden gebracht. Bovendien bleken hulp- en dienstverleners zelden te worden geraadpleegd door Justitie bij een mogelijke transfer. Deze gebreken toonden ook aan dat lopende HDG vaak geen element is dat DG EPI zelf (actief) nagaat in het kader van een beslissing over een transfer.⁸ Om tegemoet te komen aan dit probleem is het daarom noodzakelijk dat de gevangenisdirectie (en/of de Directie Detentiebeheer) bij geplande transfers rekening houdt met het in hun inrichting uitgestippelde traject. Idealiter zou de gedetineerde het traject, of een onderdeel ervan, moeten kunnen afronden voor de transfer of verder moeten kunnen zetten in een andere inrichting.

Daartoe bepaalt artikel 15 van het nieuwe SA dat in het transferbeleid van de penitentiaire administratie zoveel als mogelijk rekening wordt gehouden met de continuïteit in HDG-trajecten, zoals bepaald in het detentieplan van de gedetineerden alsook met de voorwaarden op vlak van orde en veiligheid.

6 Vanuit de Vlaamse overheid wordt het Agentschap Justitie en Handhaving aangeduid als coördinerende administratie. Het Agentschap vertegenwoordigt de Gemengde Commissie, bedoeld in artikel 9 van het decreet van 8 maart 2013 in de bovenlokale werkgroep.

7 Het actieplan zoals bedoeld in artikel 10 van het decreet van 8 maart 2013.

8 Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement Brussel, juni 2022, p. 86-88.

Probleem opgelost? Totdat het nieuwe transferbeleid er is, kunnen we deze vraag niet beantwoorden maar het volgende geeft wat stof tot nadenken. Ten eerste wordt het artikel heel voorwaardelijk geformuleerd. Hoe zal 'zoveel als mogelijk' geïnterpreteerd worden en wat zal de verhouding zijn tussen de voorwaarden rond orde en veiligheid en de continuïteit in HDG-trajecten? Bovendien geldt die verplichting enkel voor HDG-trajecten zoals bepaald in het *detentieplan* van de gedetineerde. Als deze bepaling letterlijk wordt toegepast, zal de impact van het artikel heel beperkt zijn gezien er momenteel weinig detentieplannen opgemaakt zijn geweest, ondanks de inwerkingtreding van de bepalingen van de Basiswet hieromtrent.⁹

Nieuwbouw en renovatie (art. 21-24)

De organisatie van een kwaliteitsvol aanbod van HDG vereist de juiste infrastructuur. Hulp- en dienstverleners hebben bijvoorbeeld nood aan voldoende lokalen voor individuele gesprekken met gedetineerden en voor groepsactiviteiten. Ook is er nood aan internettoegang en gepaste bureauruimtes. Zodat er voldoende rekening gehouden kan worden met de noden van de Vlaamse diensten op dit vlak voorziet het SA dat de penitentiaire administratie tijdig advies moet inwinnen bij de coördinerende administratie met betrekking tot de behoeften op vlak van HDG alsook de impact van infrastructurele keuzes op de organisatie ervan (art. 21). Beslissingen die gevolgen hebben voor de organisatie van de HDG kunnen pas worden genomen na inwinning van dit advies. Waar mogelijk houdt de penitentiaire administratie in haar beslissingen rekening met dit advies en koppelt hierover terug aan de coördinerende administratie.

Dit is een belangrijke bepaling die voor een stuk tegemoetkomt aan problemen die zich hebben voorgedaan in het verleden. Er is echter nog werk aan de winkel om de achterliggende doelstelling

hier te realiseren. De afspraken voorzien in het SA zijn al min of meer in uitvoering, maar dat betekent niet dat voldoende rekening kan worden gehouden met de noden van de HDG bij nieuwbouwprojecten of renovatie. Een deel van het probleem is dat DG EPI dit niet volledig in handen heeft – eerder is de Regie der Gebouwen hiervoor bevoegd. Deze laatste is een aparte entiteit die niet in het SA wordt vermeld. Bovendien gelden voor nieuwbouwprojecten Design, Build, Finance and Maintain (DBFM) procedures met private partners. Dit betekent dat de architecturale ontwerpen in grote lijnen al goedgekeurd zijn voordat veel discussie mogelijk is over de noden van de HDG. Het valt dus nog te bezien in hoeverre het nieuwe SA in dit opzicht een positief effect zal hebben.

Cliëntoverleg (art. 26 en 29)

Voortbouwend op de bepalingen van de vorige iteratie geeft artikel 29 van het nieuwe SA een rechtsgrond voor een cliëntoverleg tussen de partners van de Vlaamse overheid en de psychosociale dienst en/of de zorgelijke, met het oog op de afstemming van de HDG op het detentietraject van de gedetineerde. Het doel van dit overleg is te bekijken welke HDG nuttig kan zijn voor de gedetineerde en welke bijhorende uitvoeringsafspraken gemaakt moeten worden tussen de gedetineerde, de betrokken partners van de Vlaamse overheid, de psychosociale dienst en/of de zorgelijke.

De verwerking van persoonsgegevens door actoren aanwezig op het cliëntoverleg moet gebeuren op een manier die conform is met de regels betreffende het beroepsgeheim en de verplichtingen van de privacywetgeving. Wat dit laatste betreft, wordt – zoals wettelijk vereist – een oplijsting gemaakt van de categorieën van gegevens die kunnen worden verwerkt inclusief bijzondere categorieën

⁹ Artikel 38 van de Basiswet m.b.t. het detentieplan trad in werking op 9 januari 2017.

van persoonsgegevens zoals vermeld in artikelen 9 en 10 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.¹⁰

In een belangrijke toevoeging kan voortaan een dergelijk cliëntoverleg slechts georganiseerd worden mits de uitdrukkelijke toestemming van de gedetineerden. Helaas is er, in tegenstelling tot de vorige versie van het akkoord, geen bepaling die de mogelijkheid geeft voor de aanwezigheid van de gedetineerde zelf bij het cliëntoverleg. Dit lijkt ons een gemiste kans.

Bovendien bepaalt artikel 26 van het nieuwe SA dat lokale afspraken (per gevangenis) gemaakt moeten worden over de manier waarop het cliëntoverleg moet verlopen. Gezien de juridische complexiteiten die gepaard gaan met de organisatie van multidisciplinaire casusbesprekingen tussen actoren met verschillende finaliteiten vinden we dit een vreemde keuze die het risico van overtredingen van de privacywetgeving verhoogt. Een bovenlokaal bepaald kader had dit potentieel risico mogelijk kunnen inperken.

Vakbondsacties, stakingen en minimale dienstverlening (art. 31-33)

Het Belgische gevangeniswezen wordt reeds lange tijd gekenmerkt door problematische arbeidsverhoudingen met frequente stakingen door penitentiaire beambten en beperkingen van de HDG tot gevolg. Het nieuwe SA bevat drie artikelen die betrekking hebben op de werking van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap tijdens syndicale acties. Ten eerste hebben de beleidscoördinator en de partners van de Vlaamse overheid onbeperkt toegang tot de gevangenis (art. 31) om hun opdrachten op vlak van de organisatie van HDG te kunnen vervullen. De beleidscoördinator wordt maximaal en tijdig geïnformeerd door de gevangenisdirectie over

de duur en de eventuele impact van de vakbondsacties en stakingen op de werking en de HDG-activiteiten georganiseerd door de Vlaamse overheid (art. 31).

Artikel 32 legt een wederzijdse verplichting op aan de penitentiaire administratie, de gevangenisdirectie en de Vlaamse overheid om de belangen van de andere partners maximaal te behartigen tijdens onderhandelingen met hun respectievelijke vakbonden. In de mate van het mogelijke moet eveneens overlegd worden met de andere partners voordat er met de vakbonden afspraken worden bekrachtigd die een impact kunnen hebben op elkaars werking.

Tijdens de gehele duur van de staking dient de gedetineerde, overeenkomstig de penitentiaire wet van 23 maart 2019¹¹, de medische en welzijnszorgen blijven ontvangen die zijn gezondheidstoestand vereist (art. 33). Aan de ene kant waakt de gevangenisdirectie er maximaal over dat dit aanbod ook tijdens situaties van minimale dienstverlening in veilige omstandigheden kan doorgaan. Aan de andere kant verzekeren de partners van de Vlaamse overheid die verantwoordelijk zijn voor deze medische en welzijnszorgen onder hun bevoegdheid, op hun beurt in de mate van het mogelijke de continuïteit van dit aanbod tijdens situaties van minimale dienstverlening.

Deze artikelen zijn belangrijke aanvullingen op het SA van 2014 en zijn een poging om reële problemen in de praktijk aan te pakken. Desalniettemin is enige voorzichtigheid aan de orde. Het recht van het personeel van de Vlaamse diensten om toegang tot de gevangenis te krijgen tijdens syndicale acties werd al wettelijk geregeld door de penitentiaire wet van 2019. Sindsdien is deze toegang bijna nooit geweigerd. De tijd zal uitwijzen of de bepalingen van artikel 32 van het

10 Dit betreft onder andere gegevens over de gezondheid van de gedetineerden en zijn/haar strafrechtelijke veroordelingen en gepleegde strafbare feiten.

11 Wet betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, BS 11 april 2019. Artikel 17 van deze wet bepaalt de rechten van gedetineerden m.b.t. een minimale dienstverlening tijdens stakingen. Deze bepalingen gelden voor alle stakingen ongeacht hun duur.

nieuwe SA in de praktijk een groot verschil zullen maken. Recente gebeurtenissen in enkele gevangenissen, waar facetten van het aanbod van de Vlaamse diensten eenzijdig werden stopgezet na afspraken tussen de gevangenisdirectie en de vakbonden, zouden ons tot behoedzaamheid moeten aanzetten op dit vlak. Bovendien, terwijl de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot welzijnszorg voor gedetineerden min of meer nageleefd werden in alle gevangenissen tijdens de stakingen in het voorjaar 2024, heeft dit veel tijd en energie van de betrokken hulp- en dienstverleners gekost. Vragen van hen om gedetineerden op te roepen voor een gesprek worden soms met tegenzin beantwoord of zonder uitleg geweigerd door beampten waardoor de vraag op een later moment nog gesteld moet worden zonder garantie op samenwerking. Zo waren gesprekken enkel mogelijk via het winket, werden beperkingen opgelegd qua aantal mogelijke gesprekken per dag(deel) of werd de tijdsduur waarin gesprekken met cliënten konden plaatsvinden aanzienlijk (en zonder voorafgaande aankondiging) ingekort. Het valt nog te bezien of de extra juridische garanties die het SA biedt effectief kunnen helpen bij dit soort problemen.

Uitvoerings- en evaluatietraject

Om te vermijden dat de bepalingen van het nieuwe SA een dode letter blijven, wordt voorzien in een uitvoerings- en evaluatietraject. De krijtlijnen van dit traject zijn uitgestippeld in het akkoord zelf. Artikel 44 stipuleert dat de gevangenisdirectie en de beleidscoördinator een afsprakennota onderling opmaken die de bepalingen uit het akkoord concretiseert op maat van elke lokale gevangenis. Dit zal gebeuren via een standaard sjabloon. Per gevangenis moet het inrichtingshoofd en beleidscoördinator een analyse maken van de huidige situatie en daarnaast concrete acties benoemen die moeten leiden tot een effectieve uitvoering van het akkoord. De bovenlokale werkgroep zal de tenuitvoerlegging

van de afsprakennota's mee opvolgen en kan – indien nodig – tussenkomen om ervoor te zorgen dat de gewenste resultaten worden behaald.

Het SA wordt gesloten voor een duur van drie jaar (art. 43). Om te kunnen bepalen of het akkoord herzien dient te worden na deze termijn, wordt de bovenlokale werkgroep ook belast met de opdracht om de algemene uitvoering en naleving van de bepalingen van het SA te evalueren (art. 45).

Besluit

Het akkoord van 2024 komt tien jaar na zijn voorganger en benadrukt - opnieuw - het belang van een nauwe samenwerking tussen Vlaamse en federale actoren met het oog op een efficiënte uitvoering van de HDG. Een volwaardig partnerschap met respect voor elkaars finaliteit staat hierbij centraal. We zien enkele nieuwe elementen in het SA van 2024, al blijft de basis behouden. Op de inhoud valt structureel weinig aan te merken, al zal natuurlijk meer nodig zijn dan enkel een akkoord om tot een goede samenwerking te komen en een kwaliteitsvolle HDG te realiseren. In deze context vormt het opvolgingstraject alvast een positieve ontwikkeling, met concrete acties op maat van de lokale gevangenis. Met de hervorming van de penitentiaire gezondheidszorg in het vooruitzicht zal ook samenwerking met een derde partner, de FOD Volksgezondheid, van groot belang zijn. We zijn benieuwd wat de toekomst brengt.

Neil Paterson & Louis Favril¹²

¹² Neil Paterson is stafmedewerker bij SAM, steunpunt Mens en Samenleving vzw.
Louis Favril is professor criminologie aan de Universiteit Gent. Beiden zijn redactieleden bij Fatik.