

Het institutionele landschap van de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden in het Franstalig landsgedeelte

Coline Remacle¹ en Olivia Nederlandt²

Inleiding

In onze federale Staat hebben sommige bevoegdheidsgebieden zich sterk verschillend ontwikkeld aan beide kanten van de taalgrens. Dat is onder meer het geval voor de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden (justitiabelen) en gedetineerden. Deze bijdrage strekt ertoe het institutionele landschap van deze bevoegdheid in het zuiden van het land en in Brussel te beschrijven.

In het Franstalig landsgedeelte zijn een groot aantal verenigingen actief op het vlak van bijstand aan, begeleiding en follow-up van personen die met justitie in aanraking komen. In deze bijdrage focussen we op de instellingen die doorgaans de diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden worden genoemd. Het zijn onafhankelijke verenigingen die erkend en gesubsidieerd zijn door de bevoegde overheid van een deelgebied om sociale en/of psychologische bijstand te verlenen aan de begunstigden die dat vragen of aanvaarden. We wijzen er onmiddellijk op dat een hele reeks andere instellingen dezelfde doelgroep hebben. We zullen ze bondig beschrijven.

In de eerste plaats moeten we het eens geraken over de gehanteerde termen. Een rechtzoekende kan in de gebruikelijke betekenis van het woord worden beschouwd als een persoon die in aanraking kan komen met het gerecht. Elke wettekst die naar die term verwijst, geeft er evenwel een verschillende definitie van naargelang de personen over wie het gaat. Als het gaat over de diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden, betekent de term ‘rechtzoekende’ doorgaans een verdachte, een veroordeelde, een vrijgelatene, een geïnterneerde, een slachtoffer of de naaste verwanten van die personen.³ Om te bepalen wat de term ‘sociale hulpverlening’ dekt, baseren we ons op de definities in de wetteksten van de gemeenschappen⁴ en gewesten⁵ die de diensten in kwestie regelden vóór de hervorming van 2014, want die verstrekken volgens ons het beste inzicht in hun werkingsgebied. Sociale hulpverlening omvat alle individuele of groepsacties die deelname en/of actieve re-integratie in het sociaal, economisch, politiek en cultureel leven overeenkomstig de Rechten van de Mens mogelijk maken, alsook een kritisch begrip van de maatschappelijke realiteit bevorderen door onder meer de analyse-, actie- en evaluatiecapaciteiten tot ontwikkeling te brengen. Sociale hulpverlening omvat eveneens de psychologische hulpverlening om de personen te steunen die geconfronteerd worden met de directe en indirecte gevolgen van detentie of met specifieke problemen ten gevolge van delinquent gedrag of een slachtoffersituatie, met uitzondering van therapeutische of klinische behandelingen.

Deze bijdrage bestaat uit vier delen. Het eerste deel geeft een zeer korte schets van de evolutie van de sociale hulpverlening op gerechtelijk gebied (I). Vervolgens wordt de huidige structuur van de diensten in de Franse Gemeenschap voorgesteld. De bijzondere situatie op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt eveneens beschreven (II). Het derde deel handelt over de verschillende samenwerkingsovereenkomsten tussen de Franstalige deelgebieden en de federale overheid om een coherent beleid op dat gebied te voeren (III). Tot slot worden verschillende overlegstructuren voorgesteld (IV).

I. Kort historisch overzicht

¹ Onderzoekster bij het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en lid van de Commissie van Toezicht van de gevangenis van Sint-Gillis.

² Onderzoekster bij het F.R.S.-F.N.R.S. aan de Université Saint-Louis Bruxelles.

³ We zullen bijvoorbeeld vaststellen dat in Brussel bepaalde diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden zich niet bezighouden met de slachtoffers.

⁴ Decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, *B.S.*, 23 augustus 2001.

⁵ Decreet van 18 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan rechtsonderhorigen, *B.S.*, 15 augustus 2001.

Tot aan de defederalisering van de Belgische Staat bleef de minister van Justitie als enige bevoegd voor de behandeling van de rechtzoekenden, ook al delegeerde hij opdrachten inzake sociale hulpverlening aan verenigingen van buiten het gevangeniswezen. Vanaf de jaren 70 werden bepaalde bevoegdheden, onder meer op het vlak van penitentiaire en post-penitentiaire hulpverlening, overgedragen aan de deelgebieden en kwamen samenwerkingsvormen tussen de verschillende gezagsniveaus tot stand.

In 1980, in het kader van de tweede staatshervorming, bepaalde de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen⁶ dat “de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, met uitzondering van de penale beslissingen”⁷ wordt overgedragen aan de gemeenschappen.⁸ De Vlaamse Gemeenschap begon daarmee vanaf 1985, maar de Franse Gemeenschap had daar meer tijd voor nodig.⁹ De Franse Gemeenschapsregering vaardigde immers pas eind 1989 een besluit uit om de diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden te reglementeren.¹⁰ In Brussel is de situatie complex. De organisaties die actief zijn op het grondgebied van de hoofdstad, moeten kiezen tussen een monocommunautair systeem (de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap) of een bicommunautair systeem (de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, hierna de GGC genoemd).¹¹ Hieronder gaan we na wat de praktische gevolgen van een dergelijke regeling zijn.

In 2001 werden ten gevolge van de Sint-Kwintensakkoorden van 1993 de bevoegdheden tussen de gemeenschappen en de gewesten herschikt. Daardoor werd de situatie complexer. In het Franstalig landsgedeelte werden op 1 januari 2002 twee nieuwe decreten tegelijk van kracht (die werden toegepast tot en met de inwerkingtreding van het decreet van 13 oktober 2016).¹² De forensische welzijnszorg werd gesplitst tussen de Franse Gemeenschap, die bevoegd bleef voor sociale hulpverlening aan gedetineerden¹³, en het Waals Gewest, dat bevoegd werd voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden.¹⁴ De sociale hulpverlening aan gedetineerden wordt verstrekt aan personen die “een vrijheidsbenemende straf of een vrijheidsbenemende maatregel ondergaan, geheel of gedeeltelijk, ofwel in een inrichting ofwel thuis door middel van nadere regels voor elektronisch toezicht”¹⁵ en de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden wordt verstrekt aan verdachten, veroordeelden, ex-gedetineerden, slachtoffers en hun naaste verwanten. In de praktijk beschikken nagenoeg alle verenigingen over de twee erkenningen. In Brussel ressorteren de diensten die gekozen hebben voor het monocommunautaire systeem van de Franse Gemeenschap bijgevolg onder de Franse Gemeenschapscommissie (hierna Cocof genoemd) voor hun opdrachten van sociale hulpverlening aan rechtzoekenden.

In 2014 heeft de uitvoering van de zesde staatshervorming het institutionele landschap van de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden opnieuw gewijzigd. De bevoegdheid inzake sociale hulpverlening aan rechtzoekenden werd van het Waals Gewest terug overgedragen aan de Franse Gemeenschap. Tegelijkertijd werd de bevoegdheid voor de justitiehuisen, die nog onder de federale overheid ressorteerden, overgedragen aan de gemeenschappen. In de Franse Gemeenschap hebben de overheden

⁶ B.S., 15 augustus 1980, in werking getreden op 1 oktober 1980.

⁷ Artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

⁸ Ph. MARY, “La réforme de l’aide sociale aux détenus en Communauté française : enjeux structurels et implications dans les relations entre Etat fédéral et entités fédérées”, *Revue de droit pénal et de criminologie* 2002, 745.

⁹ Ph. MARY, “De la justice pénale à la justice sociale” in Ph. MARY (ed.), *L’aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 1991, 31.

¹⁰ Besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 15 december 1989 betreffende de erkenning en de toekenning van toelagen aan de diensten voor forensische welzijnszorg, B.S., 9 maart 1990, in werking getreden op 1 januari 1990. Dat besluit bepaalt dat die diensten sociale hulpverlening en psychologische begeleiding aanbieden aan de gearresteerden, veroordeelden, vrijgelaten gedetineerden, slachtoffers en de naaste verwanten van voornoemde doelgroepen.

¹¹ V. FLORE, *Studie m.b.t. het Justitieel Welzijnswerk in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest*, onderzoek in opdracht van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, maart 2007, 11.

¹² Ph. MARY, *o.c.*, 2002, 745.

¹³ Decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, B.S., 23 augustus 2001.

¹⁴ Decreet van 18 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de rechtsonderhorigen, B.S., 15 augustus 2001.

¹⁵ Artikel 1, 1°, van het decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, B.S., 23 augustus 2001.

daarvan gebruikgemaakt om de sectoren van de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden te integreren in het nieuwe algemene bestuur van de justitiehuisen. Die nieuwe configuratie is in verschillende opzichten een belangrijk keerpunt. De werking van de Franse Gemeenschap was vroeger beperkt tot vrijwillige hulpverlening aan gedetineerden in penitentiaire instellingen en instellingen voor de bescherming van de maatschappij in het zuiden van het land en Brussel, maar wordt voortaan uitgebreid met opdrachten van verplichte hulpverlening en follow-up van de gerechtelijke beslissingen die tot dan waren voorbehouden voor de federale overheid (de bevoegdheid van de justitiehuisen). Dat heeft bij de actoren van de diensten voor hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden de vrees gewekt dat de rechtzoekenden door de bomen het bos niet meer zouden zien.

II. Bevoegdheid en actoren van de sociale hulpverlening in het Franstalig landsgedeelte

1. In de Franse Gemeenschap

Bijna 15 jaar nadat de bevoegdheden inzake sociale hulpverlening aan gedetineerden en sociale hulpverlening aan rechtzoekenden werden gescheiden, werden ze in 2014 opnieuw samengevoegd in de Franse Gemeenschap. Zoals *supra* onderstreept werd, heeft de overdracht van de bevoegdheid voor de justitiehuisen aan de gemeenschappen, maar ook de communautarisering van verschillende zogenaamde nationale projecten en lokale projecten die voorheen door andere instanties werden gefinancierd, de overheden van de Franse Gemeenschap ertoe aangezet al die bevoegdheden met betrekking tot de rechtzoekenden samen te voegen binnen een nieuw bestuur: het algemeen bestuur van de justitiehuisen (hierna AGMJ genoemd). Dit laatste bestaat onder meer uit een specifieke directie, de *directie Partnerschappen*, die alle zogenaamde ‘partners’ samenbrengt. In de praktijk gaat het onder meer om de voormalige:

- diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden en de verbindingdienst (die al onder de Franse Gemeenschap ressorteerden);
- diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden (die voorheen onder het Waals Gewest en de Cocof in Brussel ressorteerden);
- diensten Espaces-Rencontres¹⁶ (die voorheen onder het Waals Gewest en in Brussel onder de Cocof ressorteerden);
- nationale projecten¹⁷ die innoverende voorzieningen op gerechtelijk gebied opzetten sinds het einde van de jaren 90 (voorheen gefinancierd door federale overheid - Justitie);
- lokale projecten¹⁸ voor de begeleiding van de personen die een autonome werkstraf of een werk van algemeen nut moeten uitvoeren (voorheen gefinancierd door de federale overheid - Justitie);
- ...

Die diensten zijn hoofdzakelijk verenigingen die erkend en gesubsidieerd zijn door de Franse Gemeenschap, waarvan ze een reeks opdrachten krijgen, die niet allemaal onder de sociale hulpverlening vallen. Het decreet van 13 oktober 2016 betreffende de erkenning en subsidiëring van de partners die hulpverlening bieden aan de rechtzoekenden¹⁹ (hierna het decreet van 13 oktober 2016 genoemd), dat in werking is getreden op

¹⁶ De vergaderruimtes hebben de opdracht om vergaderingen te organiseren in het kader van een gerechtelijke, administratieve of spontane verzoeksprocedure en de instelling en supervisie door een neutrale derde partij van de uitoefening van het recht op toegang van of de overdracht tussen de partijen wanneer dit recht op toegang is onderbroken of wanneer het moeilijk of tegenstrijdig is om normale uitoefening van het ouderlijk gezag toe te staan en om de relatie tussen het kind tot stand te brengen of te herstellen. De partijen zijn het kind en beide ouders of grootouders of een andere persoon die recht heeft op een persoonlijke relatie.

¹⁷ Zoals Médiant, Arpège-Prélude, Praxis, Triangle of nog het voormalige BIVV.

¹⁸ Zoals de SEMJA (Services d’encadrement des mesures judiciaires alternatives).

¹⁹ B.S., 22 december 2016.

1 januari 2017, alsook de twee uitvoeringsbesluiten²⁰ reglementeren de verschillende diensten die onder meer sociale hulpverlening aan gedetineerden en rechtzoekenden bieden.²¹

a) Oorsprong, richtlijnen en doelstellingen

Op 28 september 2016 heeft minister Madrane de oorsprong, de richtlijnen en doelstellingen van zijn ontwerpdecreet voor het Parlement van de Franse Gemeenschap voorgesteld en stelde daarbij: "De hergroepering van de verschillende onderwerpen, die het 'menselijke' aspect van de Justitie vormen, maakt het mogelijk de samenhang van de actie van de justitiehuisen te vergroten en de doeltreffendheid ervan te versterken. Bovendien biedt deze hervorming de mogelijkheid om de verschillende wetgevingen over deze bevoegdheden die voorheen toebehoorden aan de federale staat, de COCOF, het Waals Gewest en de Federatie Wallonië-Brussel, te verenigen en te moderniseren."²²

De minister voegde eraan toe dat alle relevante actoren betrokken waren bij het opstellen van de nieuwe tekst die werd uitgevoerd volgens drie leidende beginselen:

- harmonisatie van subsidieregels;
- de modernisering van de wetgeving;
- algemene stabilisatie van werkgelegenheid en bestaande deskundigheid.²³

De twee belangrijkste filosofische veranderingen van het nieuwe decreet zijn de volgende:

- het nieuwe decreet organiseert de ondersteuning van procederende partijen rond zes missies die niet langer worden gedefinieerd op basis van de actoren, maar in functies van de begunstigen;
- de partnerdiensten worden gesubsidieerd volgens de missies die worden uitgevoerd met betrekking tot de behoeften van de partijen en niet langer in voltijdsequivalenten.²⁴

Deze politieke wil is te vinden in de opsomming van de vier doelstellingen in artikel 4 van het decreet van 13 oktober 2016:

- 1° de kwaliteit en de doeltreffendheid van de aan de rechtzoekende gepresteerde openbare dienst verbeteren;
- 2° een territoriale verdeling van dienstaanbiedingen volgens de behoeften van rechtzoekenden tot stand brengen;
- 3° de stabiliteit van de betrekkingen in de non-profit sector bevorderen;
- 4° de interne deskundigheid van partners bevorderen.

b) Principes en werkingsfilosofie

Artikel 3 van het decreet van 13 oktober 2016 bepaalt dat de partners bij het uitvoeren van hun opdrachten de volgende algemene beginselen moeten naleven:

- het optreden is gericht op de rechtzoekende;

²⁰ Het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap tot uitvoering van het decreet van 13 oktober 2016 betreffende de erkenning en subsidiëring van de partners die hulp verlenen aan de rechtzoekenden, *B.S.*, 7 juni 2017; het ministerieel besluit tot uitvoering van het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 17 mei 2017 tot uitvoering van het decreet van 13 oktober 2016 betreffende de erkenning en subsidiëring van de partners die hulp verlenen aan de rechtzoekenden, *B.S.*, 9 juni 2017.

²¹ Naast de diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden, vallen andere diensten, die voorheen erkend en gefinancierd werden op federaal niveau, voortaan onder het decreet.

²² Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, Rapport de la Commission de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, *Doc.parl.*, Parlement Comm. fr., séance du 28 septembre 2016, n°330-3, p. 3.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 4.

- iedere rechtzoekende wordt geacht de capaciteit en de vaardigheid te hebben of te kunnen verwerven om zijn gedrag te veranderen, indien hij dit wenst;
- er moet rekening worden gehouden met de gehele sociaal-relatieve omgeving;
- het optreden doelt op de globale herinschakeling van de rechtzoekende zowel binnen de samenleving als op persoonlijk niveau;
- de partners volgen een specifieke werkmethode;
- de partners werken op transversaal en multidisciplinair niveau.

c) Opdrachten en werking

Het decreet van 13 oktober 2016 is opgebouwd rond het begrip van “opdrachten/missies”. Deze opdrachten/missies worden niet langer gedefinieerd volgens de actoren, maar volgens de begunstigden. Wegens het grote aantal verenigingen die onder het nieuwe decreet vallen, hebben de politieke en bestuurlijke overheden van de Franse Gemeenschap voor die regeling gekozen. Het decreet verwijst immers niet meer naar deze of gene dienst (bijv.: dienst voor sociale hulpverlening aan gedetineerden), maar wel naar “partners”, die worden omschreven als de instellingen die door de regering van de Franse Gemeenschap erkend zijn om de door het decreet bepaalde opdrachten te vervullen ten gunste van de rechtzoekenden.²⁵ De in hoofdstuk 3 opgesomde opdrachten van de partners zijn dus veelvuldig en uiteenlopend. Ze komen overeen met de verschillende opdrachten die werden uitgeoefend door de partners toen die nog onder de bevoegdheid van andere instanties vielen. De partners vervullen dus niet alle opdrachten in kwestie en moeten bij hun aanvraag tot erkenning als partner van de Franse Gemeenschap preciseren welke opdrachten ze wensen te vervullen. Sommige partners vervullen hun opdrachten in het kader van vrijwillige hulpverlening, terwijl andere dat doen in het kader van de uitvoering van een rechterlijke beslissing.

In het decreet worden zes opdrachten opgesomd:

- Juridische eerstelijnsbijstand (afdeling 1);
- Maatschappelijke hulpverlening (afdeling 2);
- Psychologische hulpverlening (afdeling 3);
- Hulpverlening voor een betrekking (afdeling 4);
- Hulpverlening voor communicatie (afdeling 5);
- Begeleiding voor het uitvoeren en opvolgen van de rechterlijke beslissingen (afdeling 6).

Wegens de beperkte scope van dit artikel kunnen we de werking van alle partners die de verschillende voornoemde opdrachten vervullen, niet beschrijven. In de plaats daarvan focussen we op bepaalde partners die opdrachten van sociale hulpverlening, psychologische hulpverlening en hulpverlening voor een betrekking²⁶ vervullen, namelijk de verenigingen die doorgaans “de diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden en rechtzoekenden” worden genoemd.

Die diensten werken in het kader van de vrijwillige hulpverlening, namelijk hulpverlening aan de begunstigden die daarom vragen of die aanvaarden. In de Franse Gemeenschap bestaan er vandaag vijftien diensten, waarvan één in Brussel. Historisch gezien hebben die diensten hun kantoren gevestigd dicht bij de penitentiaire instellingen. Ze werken hoofdzakelijk met sociale assistenten, opvoeders, psychologen of criminologen.²⁷ Ze vervullen hun opdrachten bij hun doelgroep ofwel binnen de instellingen (gedetineerden,

²⁵ Artikel 1, 8°, van het decreet van 13 oktober 2016 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de partners die hulp verlenen aan de rechtzoekenden.

²⁶ Deze opdracht wordt eveneens vervuld door de voormalige diensten Espaces-Rencontres en door een dienst die deze opdracht vervult binnen verschillende penitentiaire instellingen (de Relais Enfants-Parents).

²⁷ Artikel 2, 1°, van het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap tot uitvoering van het decreet van 13 oktober 2016 betreffende de erkenning en subsidiëring van partners die hulp verlenen aan de rechtzoekenden bepaalt welke diploma's de personeelsleden van de partnerdiensten moeten hebben naargelang de opdrachten die door de dienst worden vervuld.

geïnterneerden) ofwel daarbuiten (rechtzoekenden) of soms in de twee. Voor de opdrachten *intra muros* moeten er samenwerkingsvormen met de federale overheid tot stand gebracht worden (*infra*).

d) Erkenning en subsidiëring

Hoofdstuk 4 en 5 van het decreet van 13 oktober 2016 omschrijven de erkenningsvoorwaarden en de subsidiëringsregels voor de partners.

Om de voornoemde opdrachten uit te voeren, moeten de verenigingen een erkenning aanvragen bij de regering van de Franse Gemeenschap teneinde een subsidie te krijgen. Elke erkenningsaanvraag moet de opdrachten vermelden die de partner wenst te vervullen. De erkenning geldt voor één of meerdere gerechtelijke arrondissementen, is zes jaar geldig en hernieuwbaar.

In haar jaarverslag 2017²⁸ telt de AGMJ 87 erkende instellingen met een financiering van 323,07²⁹ voltijdsequivalenten.³⁰

e) Overleg en coördinatie tussen de partners

Het decreet van 13 oktober 2016 voorziet in verschillende overleg- en coördinatiefora tussen de partners (artikels 40 tot 49). Het decreet is van kracht sinds 1 januari 2017 en wordt geleidelijk uitgevoerd.

De drie categorieën commissies die hieronder worden voorgesteld, worden thans geïnstalleerd.³¹

- *Voorafgaande opmerkingen*

Elk lid van de verschillende commissies die hieronder voorgesteld worden, heeft een beslissende stem en krijgt een plaatsvervanger toegewezen. De regering benoemt de leden van de commissies voor zes jaar. Behalve voor de thematische commissies van de Partnerschappen neemt het bestuur van de Franse Gemeenschap het voorzitterschap en het secretariaat van de commissies op zich.

- *Gemeenschapscommissie voor de Partnerschappen*

Deze commissie bestaat uit de volgende leden:

- ✓ 2 vertegenwoordigers van de administratie van de Franse Gemeenschap;
- ✓ 2 vertegenwoordigers van de partners voor elk type opdracht;
- ✓ 1 vertegenwoordiger van elke representatieve vakorganisatie.

Een vertegenwoordiger van de minister (kabinetsmedewerker) die bevoegd is voor de justitiehuisen, neemt met adviserende stem deel aan de vergaderingen.

Deze commissie is ermee belast:

- ✓ de regering adviezen te bezorgen over alle nieuwe voorontwerpen van decreet of ontwerpen van reglementair besluit betreffende de bij het decreet van 13 oktober 2016 geregelde aangelegenheden;
- ✓ op eigen initiatief of op verzoek van de regering adviezen uit te brengen over vraagstukken in verband met het algemeen beleid betreffende de toepassing van het decreet van 13 oktober 2016 enerzijds en over acties tot bewustmaking van de magistraten, politiediensten en andere tussenpersonen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht van de partners anderzijds.

²⁸ Jaarverslag 2017 van de AGMJ, beschikbaar op www.maisonsdejustice.be.

²⁹ Van wie 237,57 rechtstreeks gesubsidieerd worden door de Franse Gemeenschap en 85,5 met federale middelen in het kader van het globaal plan.

³⁰ Op 31 december 2017.

³¹ Midden september 2018.

- *Arrondissementscommissies voor Partnerschappen*

Binnen elk gerechtelijk arrondissement wordt een Arrondissementscommissie voor Partnerschappen ingesteld.

Deze commissies zijn samengesteld uit de volgende leden:

- ✓ een vertegenwoordiger van de administratie van de Franse Gemeenschap;
- ✓ een vertegenwoordiger en de voorzitter van elke thematische commissie (*infra*).

Een vertegenwoordiger van het justitiehuis van het betrokken gerechtelijk arrondissement kan met raadgevende stem deelnemen aan de vergaderingen.

Deze commissies zijn belast met:

- ✓ het inwinnen, op aanvraag van het bestuur, van de informatie betreffende de bepaling en de uitvoering van de bij het decreet bedoelde opdrachten;
- ✓ het verstrekken aan het bestuur van adviezen over de overeenstemming tussen de bij het decreet bedoelde dienstaanbiedingen en de behoeften van de rechtzoekenden.

- *Thematische Commissies voor Partnerschappen*

Binnen elke Arrondissementscommissie voor Partnerschappen worden drie thematische Commissies voor Partnerschappen opgericht:

- 1° een commissie, gericht op de thema's betreffende de dader;
- 2° een commissie, gericht op de thema's betreffende het slachtoffer;
- 3° een commissie, gericht op de thema's betreffende de niet onder 1° en 2° bedoelde rechtzoekenden.

Elke commissie bestaat uit een vertegenwoordiger per type opdracht. Elke commissie kiest onder haar leden een voorzitter.

Elke commissie is belast met :

- ✓ het inwinnen, op aanvraag van de arrondissementscommissie, van de informatie betreffende de bepaling en de uitvoering van de opdrachten in het kader van de thema's die haar worden toegekend;
- ✓ het verstrekken aan de arrondissementscommissie van adviezen over de overeenstemming tussen de bij het decreet bedoelde dienstaanbiedingen en de behoeften in het kader van het thema dat wordt toegekend.

f) De afgevaardigden van de Directie Partnerschappen

In 2009 werd het decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie van de Franse Gemeenschap gewijzigd om onder meer een nieuwe opdracht toe te voegen aan de diensten van sociale hulpverlening aan de gedetineerden: de coördinatie verzorgen van het diensten- en activiteitenaanbod in de penitentiaire instellingen.³² Het idee was gebaseerd op de vaststelling dat veel verenigingen actief zijn in de gevangenissen, maar dat er geen onderling coördinatie is, terwijl de lokalen en uren voor hun activiteiten in de instellingen beperkt zijn. In de praktijk werd voor elke gevangenis een werknemer van een dienst voor sociale hulpverlening aan gedetineerden aangesteld om die nieuwe opdracht op zich te nemen. In het sectorjargon wordt hij de *lokale coördinator* genoemd. Zijn

³² Artikel 3, § 1, 10°, van het decreet van 19 juli 2001 betreffende de sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, zoals gewijzigd op 19 februari 2009 (*B.S.*, 15 april 2009).

hoofdtak bestond erin erop toe te zien dat alle interveniërende diensten in een gevangenis³³ hun opdrachten zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Hij moest er bijvoorbeeld voor zorgen dat verschillende diensten niet hetzelfde lokaal tegelijk gebruiken of nog dat het tijdschema van de aangeboden activiteiten evenwichtig is.

In het kader van het nieuwe decreet van 13 oktober 2016 werd die opdracht niet vermeld bij de voornoemde opdrachten van de partners. Voortaan zijn de *gedelegeerden* verbonden aan de Directie Partnerschappen, dus ambtenaren, belast met de coördinatie binnen de penitentiaire instellingen. Die nieuwe, meer gecentraliseerde configuratie sluit aan op wat er bestaat in de Vlaamse Gemeenschap. Die functie is thans niet omschreven in het decreet. De AGMJ heeft die functie in het leven geroepen om een globale visie op het hele grondgebied van de Franse Gemeenschap tot stand te brengen. Er zijn zes afgevaardigden, één per gerechtelijk arrondissement³⁴, op het grondgebied waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd is.

2. In Brussel³⁵

a) De Brusselse diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de institutionele situatie bijzonder complex en nog op enkele punten gewijzigd ten gevolge van de laatste institutionele hervormingen. Zoals hierboven werd onderstreept, zijn de bevoegdheden er nog meer versnipperd wegens onder meer het tweetalige karakter van het grondgebied, maar ook wegens de beleidskeuzes die op het gebied van de bevoegdheidsverdeling werden gemaakt.

Thans bestaan er zeven diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden, die door verschillende gemeenschappen en gewesten worden erkend en gefinancierd:

- vijf diensten³⁶ erkend door de GGC³⁷;
- een dienst³⁸ erkend door de Franse Gemeenschap³⁹;
- een dienst voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden⁴⁰ erkend door de Vlaamse Gemeenschap, die geïntegreerd wordt in een centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW)⁴¹.

De vijf diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden die erkend en gesubsidieerd zijn door de GGC, vallen onder de ordonnantie van 7 november 2002 betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen⁴², die in 2005 van kracht is geworden⁴³. Tot dan kregen de diensten een subsidie op grond van een

³³ In tegenstelling tot zijn Waalse collega's was de Brusselse lokale coördinator enkel belast met de coördinatie van de diensten van de Franse Gemeenschap, aangezien er eveneens lokale coördinatoren van de andere gemeenschappen en gewesten in Brussel bestaan.

³⁴ Waals-Brabant, Brussel, Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen.

³⁵ Over de Brusselse diensten voor justitieel welzijnswerk, zie ook : B. CLAES EN K. VAN PARYS, "De weg van meer samen. Hulp aan gedetineerden in Brussel", *Panopticon* 2013, 417-419; L. Naessens, R. Adouane en P. Raeymaeckers, *Justitieel Welzijnswerk Brussel: een sterk netwerk*, Brussel, Odisee/Universiteit Antwerpen, https://praktijkgerichtonderzoek.odisee.be/sites/default/files/mediabestanden/eindrapport_jww_bxl_eeen_sterk_netwerk.pdf; L. NAESSENS, "Justitieel welzijnswerk in de Brusselse gevangenissen: een puzzel met veel stukjes", *Brussels Studies*, afl. 130, <http://journals.openedition.org/brussels/2102>.

³⁶ Het Protestants Sociaal Centrum (PSC), de Stichting voor Morele Bijstand aan Gevangenen (SMBG), de Dienst Werk voor Sociale Wederaanpassing (DWSW), le Service d'action sociale Bruxellois (Siréas), de Dienst voor Sociale Re-integratie (DSR).

³⁷ Kaderordonnantie betreffende de centra en diensten voor hulpverlening aan personen van 7 november 2002, *B.S.*, 27 november 2002.

³⁸ Het gaat om de Service Laïque d'Aide aux Justiciables et aux Victimes (SLAJ-V). Tot in 2016 bestond er een tweede vereniging die erkend was door de Franse Gemeenschap, de vzw Autrement, maar die moest haar deuren sluiten.

³⁹ Deze vzw was tot aan de hervorming van 2014 erkend door de Cocof als dienst voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en was erkend door de Franse Gemeenschap als dienst voor sociale hulpverlening aan gedetineerden. Vandaag is deze vereniging een partner van de AGMJ.

⁴⁰ Justitieel Welzijnswerk (CAW Brussel).

⁴¹ Sinds 2014 zijn verschillende CAW's gefuseerd na de hervorming van minister Jo Vandeuren en men telt voortaan elf CAW's op het grondgebied van Vlaanderen en Brussel tegenover de vroegere zesentwintig CAW's.

⁴² *B.S.*, 27 november 2002.

⁴³ Besluit van het Verenigd College van 9 december 2004 betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra en diensten voor volwassenen in moeilijkheden, *B.S.*, 4 februari 2005.

koninklijk besluit van 1970⁴⁴. Net als de andere diensten, beschikken deze laatste eveneens over een coördinator wiens taak het is ze te ondersteunen en te vertegenwoordigen en de samenwerking met alle actoren voor hulpverlening aan de Brusselse rechtzoekenden te bevorderen. Die coördinator wordt gekoppeld aan een door de GGC opgerichte vzw: de Strada.

Er zij voorts op gewezen dat in Brussel de term “rechtzoekende” niet helemaal dezelfde doelgroep dekt bij de diensten die erkend zijn door de verschillende bevoegde overheden. De diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden die erkend zijn door de GGC, verlenen bijvoorbeeld geen hulp aan slachtoffers, terwijl degene die erkend zijn door de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, dat wel doen.

b) Overlegcomité Justitieel Welzijnswerk

In het licht van die institutionele complexiteit bleek overleg in Brussel noodzakelijk. In 1999 besliste het Verenigd College van de GGC (hierna het College genoemd) op basis van een document van de Koninklijke Patronaatscommissie⁴⁵ op 25 maart 1999 een comité op te richten dat alle bevoegde (politieke en bestuurlijke) overheden bijeenbrengt, alsook alle actoren die met de rechtzoekenden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werken. In maart 2006 werd het *Overlegcomité Justitieel Welzijnswerk* (hierna het Comité genoemd) officieel opgericht bij ministerieel besluit van de leden van het College bevoegd voor de Bijstand aan Personen.⁴⁶

De hoofdpodochten van het Overlegcomité bestaan erin permanent overleg te organiseren tussen alle betrokken partijen, de samenwerking en coördinatie in de praktijk te ondersteunen en te bevorderen en adviezen uit te brengen aan de bevoegde overheden over het beleid dat werd gevoerd en moet worden gevoerd in de sector van de hulpverlening aan rechtzoekenden op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad.⁴⁷ Het Overlegcomité kan eveneens uit eigen beweging of op verzoek van een bevoegde minister thematische werkgroepen oprichten om beleidsdossiers aan te leggen.⁴⁸ Voorts kan het Overlegcomité personen of andere diensten verzoeken zich te informeren over bijzondere aangelegenheden in verband met zijn overleg- en adviesopdracht.⁴⁹

Het Overlegcomité bestaat uit de vertegenwoordigers van de bevoegde overheden inzake hulpverlening aan rechtzoekenden op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad, en van de door dezelfde overheden erkende en gesubsidieerde diensten die hun activiteiten uitoefenen op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad.⁵⁰ Het Overlegcomité wordt voorgezeten door de vertegenwoordigers van de leden van het College bevoegd voor Bijstand aan Personen.⁵¹

In de praktijk komt het Overlegcomité één keer per maand bijeen. In 2013 werd het ministerieel besluit gewijzigd⁵² om, enerzijds, de officiële deelname van de Brusselse lokale coördinatoren aan de vergaderingen te bekrachtigen en om, anderzijds, één keer per kwartaal een vertegenwoordiger per lokale directie van de Brusselse penitentiaire instellingen, een vertegenwoordiger van de gewestelijke directie en een vertegenwoordiger van de minister van Justitie uit te nodigen voor de vergadering.⁵³

3. De gespecialiseerde diensten

⁴⁴ Koninklijk besluit van 3 juli 1970 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder maatschappelijke reclasseringsinstellingen voor volwassen delinquenten en sociaal gehandicapten en instellingen voor morele steunverlening aan de delinquenten en personen met een handicap voor Rijkstoelagen in aanmerking komen, *B.S.*, 2 februari 1971.

⁴⁵ Koninklijke Patronaatscommissie, *De organisatie van het forensisch welzijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel, 1999.

⁴⁶ Ministerieel besluit van 27 maart 2006 houdende de oprichting van een Overlegcomité Justitieel Welzijnswerk, *B.S.*, 4 mei 2006.

⁴⁷ Artikel 2, § 1, 1° tot 3°, van het ministerieel besluit van 27 maart 2006.

⁴⁸ Artikel 2, § 2, van het ministerieel besluit van 27 maart 2006.

⁴⁹ Artikel 2, § 3, van het ministerieel besluit van 27 maart 2006.

⁵⁰ Artikel 3, § 1, van het ministerieel besluit van 27 maart 2006.

⁵¹ Artikel 3, § 2, van het ministerieel besluit van 27 maart 2006.

⁵² Ministerieel besluit van 4 juni 2013 houdende de oprichting van een Overlegcomité Justitieel Welzijnswerk, *B.S.*, 18 juni 2013.

⁵³ Artikel 3, § 1, van het ministerieel besluit van 4 juni 2013.

Naast de hierboven beschreven “klassieke” diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden, richten een groot aantal zogenaamde “gespecialiseerde” diensten zich eveneens op dezelfde doelgroep. Die diensten zijn gespecialiseerd wegens het soort doelgroep waarop ze zich richten (buitenlanders, drugsverslaafden, daklozen, ...) of wegens hun respectief actiegebied (gezondheid, cultuur, sport, preventie, opleiding, ...). Naargelang die specifieke kenmerken worden ze erkend en/of gesubsidieerd door verschillende overheden: de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de gemeenten, enz.

Twee voorbeelden:

- de Brusselse dienst Cap-iti⁵⁴ verstrekt psychologische ondersteuning tijdens en na de detentie aan verslaafde gedetineerden (drugs, alcohol, geneesmiddelen) die daarom vragen. De dienst is erkend en gesubsidieerd door de Cocof.
- de dienst RePr is een gemeentelijke dienst die sociale hulpverlening aanbiedt aan gedetineerden en ex-gedetineerden van de gemeente Schaarbeek.

III. Noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende gezagsniveaus

“Treize ministres unissent leurs forces pour améliorer l’aide aux détenus francophones”⁵⁵, luidde het hoofdpunt van de RTBF op 16 oktober 2017 na afloop van de interministeriële conferentie met de Franstalige ministers. Alleen al het Franstalig landsgedeelte telt een groot aantal ministers die kunnen bijdragen tot het beleid inzake hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden. Dat wijst erop hoe noodzakelijk het is om de samenwerking tussen de verschillende deelgebieden en tussen deze laatste en de federale overheid officieel te maken. Bijgevolg werden een aantal samenwerkingsovereenkomsten/protocollen gesloten. De overeenkomsten die hieronder bondig worden voorgesteld, handelen enkel over de samenwerking tussen Franstalige actoren onderling.

Vandaag de dag zijn er in hoofdzaak drie samenwerkingsovereenkomsten/protocollen van toepassing:

1° Het samenwerkingsprotocol van **25 maart 1999** tussen de minister van Justitie en de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor Bijstand aan Personen dat betrekking heeft op de hulpverlening aan gedetineerden en aan personen die het voorwerp uitmaken van een maatregel of straf uitgevoerd in de Gemeenschap⁵⁶.

Het protocol erkent dat de Gemeenschap optreedt in de Brusselse penitentiaire instellingen. Het omschrijft de gemeenschappelijke opdracht en de respectievelijke bevoegdheden van de diensten van de GGC en de justitiële actoren. Het richt een structureel overlegorgaan op. Het strekt er in de eerste plaats toe het beleid inzake hulpverlening en dienstenaanbod in Brussel te coördineren. Bij het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst van 23 mei 2014 (*infra*), werd overwogen om de Brusselse gedefederaliseerde entiteiten te integreren in deze samenwerkingsovereenkomst. Wegens de specifieke kenmerken van de Brusselse situatie werd deze mogelijkheid niet verder onderzocht. Er werd beslist om een specifieke tekst voor Brussel op te stellen die het protocol van 25 maart 1999 zou vervangen. Deze tekst wordt op dit ogenblik opgesteld.⁵⁷

Voorts werd in 2014 voor Brussel een strategisch plan “Het aanbod hulp- en dienstverlening aan justitiabelen intra-muros in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”⁵⁸ opgesteld.⁵⁹

⁵⁴ Post-penitentiair opvang- en voorlichtingscentrum voor gedetineerde drugsverslaafden.

⁵⁵ RTBF Info, “Treize ministres unissent leurs forces pour améliorer l’aide aux détenus francophones”, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_treize-ministres-unissent-leurs-forces-pour-ameliorer-l-aide-aux-detenus-francophones?id=9738055, geraadpleegd op 5 september 2018.

⁵⁶ B.S., 10 september 1999.

⁵⁷ Medio september 2018.

⁵⁸ Strategisch plan “Het aanbod hulp- en dienstverlening aan justitiabelen intra-muros in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, 2014, beschikbaar op: <http://www.ajw-bru.be>.

Het plan strekt ertoe een gemeenschappelijke opdracht en visie te bepalen, alsook richtlijnen voor de toekomst binnen de Brusselse penitentiaire instellingen. Het plan werd opgesteld door een stuurcomité dat hoofdzakelijk bestaat uit politieke vertegenwoordigers, vertegenwoordigers van administraties en coördinatoren van de diensten van de gemeenschappen. Alle betrokken gemeenschappen en gewesten⁶⁰ en de federale overheid hebben eraan meegewerkt.

2° De samenwerkingsovereenkomst van **23 mei 2014** tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest met het oog op de ontwikkeling van een coherent gevangenisbeleid rekening houdend met de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten, en de federale autoriteit.⁶¹

Deze samenwerkingsovereenkomst vervangt een protocolakkoord dat op 9 februari 1994 werd gesloten tussen de minister van Justitie en de minister van de Franse Gemeenschap bevoegd voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en heeft betrekking op de samenwerking in de strafinrichtingen en in de inrichtingen ter bescherming van de maatschappij. De overeenkomst werd nooit gepubliceerd.

Zonder in de details van de samenwerkingsovereenkomst te treden, wijzen we op de belangrijkste verbintenissen van elke partij. Zo bepaalt artikel 8 van de overeenkomst dat de federale overheid er zich onder meer toe verbindt de uitoefening van de bevoegdheden en opdrachten van de gemeenschappen en gewesten te vergemakkelijken, hun de toegang tot de penitentiaire instellingen te garanderen en rekening te houden met hun activiteiten en behoeften bij het opstellen van het huishoudelijk reglement, bij het organiseren van de dagactiviteiten in de gevangenissen en bij de verdeling van de taken van het penitentiair personeel. De federale Staat verbindt er zich eveneens toe – volgens de beschikbare middelen – aan de externe diensten de infrastructuur te verstrekken die noodzakelijk is om hun opdrachten te kunnen uitvoeren (voldoende en aangepaste lokalen met een telefoonlijn, computerapparatuur en verbindingen, inclusief internet). Voorts bepaalt de overeenkomst dat de psychosociale dienst (PSD), in het kader van zijn onthaalopdracht, een brochure die wordt verstrekt door de dienst voor sociale hulpverlening aan gedetineerden, moet bezorgen aan de gedetineerden. Die brochure bevat de lijst en de opdrachten van die diensten.

Van haar kant verbindt de Franse Gemeenschap er zich toe samen te werken bij het opstellen van de plannen voor detentie en sociale re-integratie van de gedetineerden en bij te dragen tot de ontwikkeling van culturele en opleidingsactiviteiten in de penitentiaire instellingen (art. 10).

Wat de samenwerkingsmethodes (art. 11) betreft, worden de verschillende spelers ermee belast de gedetineerden wegwijs te maken in hun verschillende functies, rollen en opdrachten en daarbij de verschillen tussen de diensten te verduidelijken.

De professionals van de sociale hulpverlening aan gedetineerden hebben toegang tot het opsluitingsdossier van de gedetineerden. Ze moeten de gedetineerde vooraf informeren en moeten de vertrouwelijkheid van de gegevens waartoe zij toegang hebben behouden. De PSD en de diensten voor sociale hulpverlening moeten overleg plegen om hun werkzaamheden bij de uitvoering van het detentie- en re-integratieplan te coördineren. De inhoud van dit overleg wordt beschermd door het beroepsgeheim en hun deontologische regels.

⁵⁹ In een nota van 3 juli 2008 werd een eerste strategische visie opgesteld op basis van de aanbevelingen van een VUB en ULB-onderzoek (V. FLORE, *Studie m.b.t. het Justitieel Welzijnswerk in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest*, onderzoek in opdracht van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, maart 2007). Vanaf 2012 begon het werk op basis van deze nota om een strategisch plan op te stellen. Om dit te doen, werd een stuurgroep opgericht en de tekst werd in maart 2014 voltooid.

⁶⁰ GGC, Cocof, Franse Gemeenschap, Vlaamse Gemeenschap, VGC.

⁶¹ B.S., 30 juni 2015.

Er wordt ook een wederzijdse informatieplicht op organisatie-niveau ingevoerd: de Franse Gemeenschap en de federale Staat moeten alle documenten uitwisselen die een impact kunnen hebben op het aanbod aan bijstand en diensten voor de gedetineerden.

Er wordt een lokale coördinatie ingevoerd door de Franse Gemeenschap (art. 13). Elke maand komt er een coördinatiecel bijeen om te zorgen voor de goede werking en de coördinatie van de externe activiteiten (art. 14). Die cel bestaat uit de directeur, de lokale coördinator, een lid van het penitentiair personeel en, zo nodig, een afgevaardigde van de gedetineerden.

Een uitgebreide coördinatiecel, het zogenaamde “begeleidingscomité”, komt minstens één keer per semester of op verzoek van de directeur of de lokale coördinator bijeen (art. 15). Die cel bestaat minstens uit de directeur, een lid van het bewakingspersoneel, een lid van de PSD, de lokale coördinator, het hoofd van de dienst(en) voor sociale hulpverlening aan gedetineerden en rechtzoekenden, de federale ambtenaar belast met de inspectie van de werking van de PSD's, een ambtenaar van het bestuur van de Franse Gemeenschap belast met de diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden. De coördinatiecel heeft als opdrachten de werkzaamheden op het gebied van bijstand en activiteiten te volgen, te evalueren en te begeleiden, en de samenwerking en coördinatie op dat niveau te bevorderen, toe te zien op de uitwisseling van informatie, de mogelijkheden te onderzoeken om de respectieve opdrachten te optimaliseren en mogelijke conflicten te ontmijnen. De beslissingen worden in onderlinge overeenstemming genomen.

Tot slot voorziet de samenwerkingsovereenkomst in de oprichting van een “permanente overlegcommissie”, die minstens één keer per semester bijeenkomt en bestaat uit een vertegenwoordiger van de minister van Justitie, een ambtenaar van het DGEPI, een vertegenwoordiger van de minister van de Franse Gemeenschap bevoegd voor sociale hulpverlening aan gedetineerden, een vertegenwoordiger van het Waals Gewest bevoegd voor sociale bijstand aan rechtzoekenden, een vertegenwoordiger van het Waals Gewest bevoegd voor opleiding, een vertegenwoordiger van de Minister-President van de Franse Gemeenschap, een vertegenwoordiger van de Minister-President van het Waals Gewest, een ambtenaar van het bestuur van de Franse Gemeenschap belast met de diensten voor hulpverlening aan gedetineerden, een ambtenaar van het bestuur van het Waals Gewest belast met de diensten voor hulpverlening aan rechtzoekenden. De commissie heeft als opdracht de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst te onderzoeken en de mogelijkheden af te tasten om ze te verbeteren, de toepassing van de principewet en de uitvoeringsbesluiten ervan te ontwikkelen en conflicten die niet werden opgelost door de uitgebreide coördinatiecel, te onderzoeken.

Wegens de grote wijzigingen ten gevolge van de zesde staatshervorming zou die samenwerkingsovereenkomst idealiter moeten worden bijgewerkt.

3° De samenwerkingsovereenkomst van **29 maart 2018** tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de coördinatie van het tussenkomstbeleid in verband met gevangenen.⁶² Deze tekst heeft de samenwerkingsovereenkomst van 23 januari 2009⁶³ opgeheven en vervangen om rekening te houden met de nieuwe evoluties op het gebied van de bevoegdheidsverdeling.

In 2009 heeft die samenwerkingsovereenkomst twee overlegfora opgezet: de *interministeriële conferentie* (hierna de IMC genoemd) en het *permanent stuurcomité* belast met de voorbereiding van het werk van de IMC. Deze structuur en die twee overlegfora werden niet gewijzigd door het samenwerkingsovereenkomst van 2018.

Het doel van de IMC bestaat erin het interventiebeleid in verband met gevangenen te coördineren.

De IMC bestaat uit:

⁶² B.S., 26 april 2018.

⁶³ Samenwerkingsakkoord van 23 januari 2009 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de coördinatie van het tussenkomstbeleid in verband met gevangenen, B.S., 25 augustus 2009.

- de Minister-President van de Franse Gemeenschap en de ministers van de Franse Gemeenschap die bevoegd zijn voor sociale hulpverlening aan gedetineerden, cultuur, sport, onderwijs van sociale promotie en afstandsonderwijs;
- de Minister-President van het College van de Cocof en de leden van het College van de Cocof die bevoegd zijn voor beroepsopleiding, maatschappelijk werk, sociale cohesie, gezondheidsbeleid en gehandicaptenbeleid;
- de Minister-President van het Waals Gewest en de ministers van het Waals Gewest die bevoegd zijn voor opleiding, werkgelegenheid, maatschappelijk werk, gezondheid en huisvesting.

De ministers van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die bevoegd zijn voor werkgelegenheid en huisvesting en de leden van het College van de GGC die bevoegd zijn voor hulpverlening aan de rechtzoekenden kunnen ook met raadgevende stem worden uitgenodigd.

Het *permanent stuurcomité* bestaat uit een vertegenwoordiger per minister die deelneemt aan de IMC, twee vertegenwoordigers van de Franstalige verenigingen die actief zijn in gevangenissen en aangewezen zijn door het Franstalige orgaan dat de in de gevangenissen actieve verenigingen groepeerd (de samenwerkingsovereenkomst van 2009 bedoelde in dat verband precies de CAAP⁶⁴: *infra*), vertegenwoordigers van de verschillende besturen van de ondertekenende entiteiten a rato van een vertegenwoordiger per betrokken bestuur. Met raadgevende stem worden uitgenodigd vertegenwoordigers van de FOD Justitie, a rato van een vertegenwoordiger per betrokken dienst, een vertegenwoordiger van de FOD Volksgezondheid, een vertegenwoordiger van de minister van Justitie, een vertegenwoordiger van de minister van Volksgezondheid en een vertegenwoordiger van de Regie der Gebouwen. Het stuurcomité komt minstens twee keer per jaar bijeen.

Het permanent stuurcomité heeft als opdracht: 1) de Minister-President van de Franse Gemeenschap en de minister van de Franse Gemeenschap bevoegd voor sociale hulpverlening aan gedetineerden jaarlijks zijn analyses, opmerkingen en suggesties omtrent de organisatie en de coördinatie van het interventiebeleid in de gevangenissen te bezorgen, alsook een activiteitenverslag, 2) aanbevelingen aan de IMC te doen⁶⁵ en 3) te zorgen voor de regelmatige follow-up van de uitvoering door de ondertekenende partijen van de door de IMC aangenomen maatregelen en de balans daarvan op te maken. Het stuurcomité kan thematische werkgroepen oprichten⁶⁶.

De IMC heeft als opdrachten: 1) de toepassing van de coördinatie van het beleid van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de COCOF in de gevangenissen te evalueren, 2) de voorstellen en analyses die ze van de permanente stuurgroep ontvangt, te onderzoeken, alsook 3) de middelen te onderzoeken die nodig zijn om de uitoefening van de bevoegdheden van alle actoren te verzekeren en het reeds gevoerde beleid met het oog op de re-integratie van de gedetineerden te versterken.

De samenwerkingsovereenkomst van 2009, net als die van 2018, bepaalt dat de IMC minstens één keer per jaar bijeenkomt. De IMC is de eerste keer bijeengekomen op 16 december 2010. De beslissingen die toen

⁶⁴ Het gaat niet langer om de CAAP, want dat is een vzw en die kan bijgevolg worden ontbonden. Het werd dus opportuener geacht om een generische term te kiezen ingeval de diensten een andere vzw zouden kiezen.

⁶⁵ Die aanbevelingen kunnen ertoe strekken alle coördinatieopdrachten uit te voeren, samenwerkingsvormen tussen al dan niet gesubsidieerde actoren die actief zijn in de gevangenissen, tot stand te brengen en te vergemakkelijken en op te treden als coördinatieorgaan tussen de al dan niet gesubsidieerde actoren die actief zijn in de gevangenissen. De samenwerkingsovereenkomst van 2009 voorziet in een veel ruimer toepassingsgebied voor de aanbevelingen (die konden ook betrekking hebben op het onderzoek van de evolutie van de legale en juridische aspecten in verband met het penitentiaire stelsel, de voorbereiding met de FOD Justitie van de criteria en algemene regels voor de interventie van de externe diensten, de inventarisatie met de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen van de prioritaire behoeften aan infrastructuur, de bewustmaking van de bevolking van het belang van het in de gevangenissen geleverde werk, de vertegenwoordiging van de actoren die actief zijn in de gevangenissen en de vertegenwoordiging van de actoren die op internationaal niveau actief zijn in de gevangenissen).

⁶⁶ Op de site van de CAAP (caap.be, vakje “documents”, vervolgens “comité de pilotage”), kan men de documenten vinden die in 2010 werden opgesteld door het stuurcomité en de verschillende werkgroepen die het heeft opgericht (werkgroep “coördinatie”, “onderwijs – opleiding”, “voorlichting”, “gezondheid”, “na de gevangenis”).

werden genomen, staan online⁶⁷. Tijdens de zes daaropvolgende jaren is het permanent stuurcomité enkele keren bijeengekomen, maar er was geen IMC meer, omdat het moeilijk was om zoveel ministers bijeen te brengen. Op 16 oktober 2016 had er een tweede IMC plaats. Bij die gelegenheid werden werkprioriteiten vastgesteld in het kader van de bevoegdheden van de verschillende aanwezige ministers. Er werd bijvoorbeeld een prioriteit vastgesteld voor het Brussels Gewest in het kader van zijn bevoegdheid voor opleiding, namelijk een strategie ontwikkelen om de competenties te valideren; voor de bevoegdheid van de FWB inzake opleiding is de oprichting van één enkele structuur voor de “Ecole en prison” de prioriteit; een prioriteit voor het Brussels Gewest in het kader van zijn bevoegdheid inzake sociale hulpverlening is het ontwikkelen van het “housing first”-project om de toegang tot een woning voor de gevangenisverlaters te vergemakkelijken, enz.⁶⁸ De volgende IMC zou plaatshebben in november 2018.

Op 23 mei 2014 werd een protocolakkoord gesloten over de opvang van kinderen van jonge leeftijd bij hun gedetineerde ouder en de begeleiding van zwangere vrouwen in detentie. Het protocol werd ondertekend door de minister van Justitie, de minister bevoegd voor kindermwelzijn en de minister voor jeugdbijstand en hulp aan gedetineerden van de Franse Gemeenschap, alsook door de administrateur-generaal van het Office de la Naissance et de l’Enfance. Het protocolakkoord is van toepassing, maar werd nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

IV. De overlegstructuren

1. De CAAP: la Concertation des Associations Actives en Prison

Sinds 2007, bij de voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomst die in 2009 zou worden ondertekend en zou leiden tot oprichting van de IMC (*supra*), kwam ook de wil naar voren om de acties van de verenigingen die actief zijn in de gevangenissen te optimaliseren. Na verschillende rondetafelgesprekken werd de overkoepelende vzw “Coordination des Associations Actives en Prison” of CAAP opgericht in november 2007⁶⁹. De vzw werd aangewezen als officiële vertegenwoordiger bij het permanent stuurcomité van de verenigingen die actief zijn in de gevangenissen. In 2010 werd de vzw herdoopt tot “Concertation des Associations Actives en Prison”. Ze telt 49 aangesloten vzw’s.

De CAAP streeft de volgende doelstellingen na⁷⁰:

- het dienstenaanbod in de gevangenissen promoten en inventariseren,
- overleg tussen zijn leden organiseren,
- de problemen die de verenigingen die actief zijn in de gevangenissen ervaren, te kennen geven,
- aanbevelingen doen en voorstellen bezorgen aan de Belgische overheden over de uitoefening van de Franstalige bevoegdheden in de gevangenissen,
- de aangesloten verenigingen vertegenwoordigen bij de instanties die het mogelijk maken om hun opdrachten uit te voeren,
- een bevoorrechte gesprekspartner zijn bij het uitstippelen van een re-integratiebeleid voor gedetineerden en bij het wetenschappelijk onderzoek over detentie en de gevolgen ervan,
- een regelmatige balans opmaken van de acties die in de gevangenissen worden gevoerd, en toezien op het overleg met de verschillende betrokken actoren,
- de bevolking en de overheden bewust maken van de problemen in de gevangenissen.

Op de internetsite van de CAAP (<http://caap.be>), onder het vakje “documents”, vindt men interessante informatie en onder meer de “Annuaire des Associations Actives en Prison membres de la CAAP”, die alle gegevens van die verenigingen verstrekt, met hun opdracht(en), de samenstelling van hun team, de eventuele

⁶⁷ <http://caap.be/index.php/document/cpp>, document met als titel “CIM 2010”.

⁶⁸ Zie voor de vastgestelde prioriteiten: “Les Ministres francophones présentent de nouveaux projets concrets visant à favoriser la réinsertion des détenus”, <http://madrane.be/tag/cim/>, 16 oktober 2017.

⁶⁹ De statuten zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 april 2008.

⁷⁰ <http://caap.be/index.php/a-propos/presentation-caap>.

subsidierende overheid(overheden) en, in voorkomend geval, de publicaties. Onder het vakje “Activités” is het mogelijk om het activiteitsaanbod in de gevangenissen te ontdekken via een opzoeking met een filter en aldus te weten te komen wie welke activiteiten met welke frequentie in welke gevangenis organiseert.

De CAAP is onder meer auteur van belangrijke rapporten, die geraadpleegd kunnen worden op haar internetsite. In een rapport uit 2015 met als titel “*L’offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles*” wordt een ontoereikend en ongelijk dienstenaanbod tussen de gevangenissen vastgesteld. Het rapport kaart onder meer de problemen aan waarmee de diensten worden geconfronteerd bij hun werking in de gevangenissen. Een rapport van 2017 met als titel “*Sortir de prison... vers une transition réussie? Des dispositifs existants en matière de (ré)insertion à l’hypothèse des ‘maisons de transition’*” werd gepubliceerd na een reflectiecyclus over de periode na het verlaten van de gevangenis. De studiedag van 31 maart 2017 “*Sortir de prison: vers une transition réussie?*” heeft ook geleid tot een rapport dat verscheen in maart 2018.

In het kader van zijn opdracht inzake bewustmaking van de publieke opinie van de problemen in de gevangenissen organiseert de CAAP pedagogische animaties voor een publiek dat hoofdzakelijk uit scholieren bestaat en een logica van permanente opvoeding volgt. De vereniging is eveneens betrokken bij de organisatie van de Nationale Dagen van de Gevangenis (<http://www.jnp-ndg.be>).

De CAAP wordt gefinancierd door de Franse Gemeenschap en krijgt een fulltime en een halftime van de minister van Onderwijs voor de vaste medewerkers die de opdrachten moeten uitvoeren.

De CAAP groepeerde vzw’s, waarvan sommige zelf verschillende vzw’s groeperen, rond gemeenschappelijke opdrachten en de wil om overleg te plegen en hun werk te coördineren. Men telt vijf vzw’s: de FAFEP, de Fédération SAJ, FEDITO Bruxelles, de FIDEX, het Réseau Art et Prison, die hieronder in het kort worden voorgesteld.

2. Enkele federaties

De **F.A.F.E.P.** (Fédération des associations pour la formation et l’éducation en prison) wordt niet gesubsidieerd en groepeerde de twaalf Waalse en Brusselse diensten⁷¹ die opleiding en permanente vorming verstrekken.

De **Fédération SAJ** (Fédération des Services d’Aide aux Justiciables) promoot het werk van de diensten voor hulpverlening aan de aangesloten rechtzoekenden⁷² en vertegenwoordigt hen bij de toezichthoudende instanties.

De **FEDITO Bruxelles** (Fédération Bruxelloise Francophone des Institutions pour Toxicomanes), gesubsidieerd door de Cocof, heeft als opdracht de noodzaak en het bestaan van specifieke structuren voor preventie, bijstand, zorg en risicoreductie ten behoeve van drugs- en andere verslaafden kenbaar te maken en de coördinatie en het overleg te organiseren tussen haar leden en met andere sectoren die dezelfde doelstellingen nastreven. Ze telt 26 aangesloten vzw’s.⁷³

⁷¹ ADEPPI, Aide et Reclassement, A.P.R.E.S., A.S.J. Liège 1, A.S.L.J. Luxembourg, ASJ Marche, ASJ Tournai, CeFoC, FAMD, Lire et Ecrire Charleroi Sud Hainaut, ORS Charleroi en SLAJ-V Bruxelles.

⁷² ASJ-Arlon, SLAJ-V Bruxelles, ORS Espace Libre-Charleroi, Abor&Sens SLAJ-Dinant, Aide et Reclassement Huy, ASJ-Liège, SLAJ-Herstal, L’autre lieu-Marche-en-Famenne, Résilience-Mons, ASJ-Namur, SLAJ-Neufchâteau, La Touline-Nivelles, Après-Bruxelles, SLAJ-Tournai, SAJ-Verviers, SOS Viol-Bruxelles, Prévention Violences Conjugales-Bruxelles en Relais Enfants-Parents-Bruxelles.

⁷³ Addictions, C.A.P.-I.T.I., CATS, Dune, Centre Médical ENADEN, Eurotox, FARES, Infor-Drogues, Interstices C.H.U. Saint-Pierre, La Liaison antiprohibitionniste, L’Ambulatoire-Forest, la Maison d’Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles, La Trace, Le Pélican, Le Point d’Appui Assuétudes du CBPS, L’Equipe (Babel-La Pièce), L’Orée, Modus Vivendi, Projet Lama, Prospective Jeunesse, Réseau d’Aide aux Toxicomanes, Réseau Hépatite C, Syner Santé, Transit, Unité Assuétudes du Centre Chappelle-aux-Champs en Univers Santé.

De **F.I.D.E.X** (Fédération bruxelloise des Institutions pour Détenus et Ex-détenus) is in 1995 opgericht om coördinatie en overleg tot stand te brengen tussen de vzw's die actief zijn in de Brusselse gevangenissen. Naast haar streven om een ontmoetingsforum⁷⁴ te zijn voor de werknemers die actief zijn in de gevangenissen, wil ze ook een aanspreekpunt zijn voor de media en de overheid bij het uitstippelen van een beleid voor de re-integratie van verdachten, gedetineerden en geïnterneerden en bij het wetenschappelijk onderzoek naar detentie en de gevolgen ervan, alsook een drukingsgroep die waakt over de mensenrechten van de gedetineerden, geïnterneerden en vrijgelatenen en hun naaste verwanten. Een probleem waarmee de federatie geconfronteerd wordt, is het feit dat ze niet gefinancierd wordt, maar subsidies krijgt in de vorm van bijdragen van haar leden.⁷⁵ Sommige diensten die actief zijn in de Brusselse gevangenissen, zijn nog niet aangesloten bij FIDEX.

We vermelden tevens het bestaan van het **Réseau Art et Prison**, dat weliswaar geen federatie is, maar bruggen wil slaan tussen de gevangenis en de samenleving op artistiek en cultureel gebied. Het netwerk verdedigt de noodzaak van artistieke en culturele activiteiten in de gevangenis die gelinkt zijn aan re-integratie. Zijn leden zijn het Protestants Onthaal, ADEPPI, Culture et Démocratie, FAMD, SLASJ, Dienst voor Sociale Re-integratie en natuurlijke personen.

Conclusie

In een dermate versnipperd institutioneel landschap is het een echte uitdaging om een coherent beleid te voeren ten gunste van de rechtzoekenden en gedetineerden en in het voordeel van de hele samenleving.

Historisch gezien heeft de sector van de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden zich ontwikkeld volgens de institutionele hervormingen en de herschikkingen van de bevoegdheden zonder dat er een grondige reflectie over de coherentie daarvan werd gehouden. Meer nog, een hele reeks andere bevoegdheden (opleiding, werkgelegenheid, cultuur, sport, gezondheid enz.) die onder verschillende gezagsniveaus vallen, moeten eveneens een rol spelen in het beleid dat op die doelgroep is gericht. Door de versnippering van de bevoegdheden kan men moeilijk zijn weg vinden in het institutionele landschap van het Franstalig landsgedeelte. Dat gaat tevens ten koste van de synergieën in de praktijk.

In die context is coördinatie en overleg tussen alle diensten te velde van cruciaal belang. Er bestaan weliswaar overleg- en coördinatiefora, maar men moet vaststellen dat ze nog niet iedereen bijeenbrengen en/of vertegenwoordigen⁷⁶. Het gebrek aan een enkel platform dat alle diensten samenbrengt die hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden verstrekken, zou de recente vaststelling van de CAAP kunnen verklaren. Deze laatste wijst erop “dat de verschillende netwerken en diensten die in de gevangenis en daarbuiten werken, kampen met een gebrek aan coördinatie en onderlinge kennis, wat tot discontinuïteit (en zelfs een breuk) in de follow-up van de personen leidt”, “wanneer de diensten erin slagen te communiceren, is de uitgewisselde informatie te vaak onvolledig (...). Die tekortkomingen in de onderlinge afstemming van de diensten kunnen soms een heel re-integratieproject in het gedrang brengen”, “veel diensten hebben een vergelijkbaar aanbod dat soms tegemoetkomt aan dezelfde persoon voor een vergelijkbare vraag”.⁷⁷ Het overleg tussen de diensten is evenwel van essentieel belang, opdat de diensten elkaar kunnen helpen, samenwerken en elkaar in de praktijk niet beconcurreren.

⁷⁴ Ze organiseert ook de “midis de la FIDEX” over thema's die toegelicht en besproken worden.

⁷⁵ De huidige leden zijn ORS, SRS, APO, FAMD, Médiate, C.A.P.-I.T.I., RePR, Ambulatoire-Forest, A.P.R.E.S., Transit, I.Care, SSM Uccle en ENADEN.

⁷⁶ De door de Franse Gemeenschap erkende en gesubsidieerde diensten zijn voortaan samengebracht onder de *Directie Partnerschappen* van de AGMJ, die echter een hele reeks diensten die in de sector actief zijn en andere financieringsbronnen hebben, niet omvat (specifieke diensten, diensten in Brussel die onder de GGC ressorteren, diensten die gefinancierd worden door gemeenten, diensten die gesubsidieerd worden door de Franse Gemeenschap in het kader van een van haar andere bevoegdheden enz.). De CAAP groepeerde niet alle diensten, de federaties zoals FIDEX evenmin (*supra*).

⁷⁷ CAAP, *Sortir de prison...vers une transition réussie ? Des dispositifs existants en matière de (ré)insertion à l'hypothèse des 'maisons de transition'*, 2017, pp. 31-32.

Op politiek niveau werden samenwerkingsovereenkomsten gesloten. In het Franstalig landsgedeelte zijn de oprichting van het IMC en zijn permanent stuurcomité belangrijke doorbraken. Het is echter belangrijk dat de goede bedoelingen gevolgd worden door resultaten. In de praktijk verloopt de samenwerking met de federale overheid niet altijd even vlot⁷⁸, voornamelijk vanwege onvoldoende middelen gegeven aan Justitie, vanwege de prioriteit van de veiligheidsoptiek bij re-integratie, vanwege detentiecondities en de overbevolking die het doel van re-integratie verder ondermijnt, en vanwege het feit dat externe diensten onvoldoende worden ondersteund door de verantwoordelijke overheden.⁷⁹ Voorts wordt er nog steeds te weinig geïnvesteerd in beleid dat gericht is op de rechtzoekenden en gedetineerden want het aanbod komt niet tegemoet aan de veelheid van vragen⁸⁰ (en de cijfers spreken voor zich: in 2016 werd bijna 600 miljoen euro geïnvesteerd in de penitentiaire instellingen in België⁸¹, terwijl slechts 7 miljoen euro werd toegekend voor de hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden in de Franstalige kant van het land⁸²). Het is hoog tijd om de noodzakelijke middelen uit te trekken en een algemene beleidsvisie uit te werken en alzo een gestructureerd en geïntegreerd dienstenaanbod aan de rechtzoekenden en gedetineerden tot stand te brengen. Zoals reeds gesteld blijft “een globaal, samenhangend en geïntegreerd beleid” noodzakelijk, “om zich nog meer te richten naar de noden van gedetineerden”; “een kwaliteitsvolle vraaggestuurde hulpverlening in de gevangenis veronderstelt het aanpassen van het aanbod aan de noden, eerder dan het inpassen van de gedetineerde in het bestaande aanbod.”⁸³

⁷⁸ “De beperkte ruimte die beschikbaar is voor verschillende activiteiten en de slechte arbeidsomstandigheden binnen de muren belemmeren vaak hun organisatie, vooral in oude instellingen”, “Sommige diensten die beschikbaar zijn, kunnen niet worden geleverd door gebrek aan middelen, of zelfs, in sommige gevallen, vanwege de onmogelijkheid van toegang tot de vestigingen.” (CAAP, Conclusions du synthèse du rapport concernant l’offre de services faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles, 2013-2014). Een andere voorbeeld: van eind juni 2015 tot februari 2017 werden alle gemeenschappelijke activiteiten, uitgevoerd door de gemeenschappen, afgelast in de gevangenis van Sint-Gillis, wegens personeelstekorten bij justitie.

⁷⁹ CAAP, Conclusions du synthèse du rapport concernant l’offre de services faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles, 2013-2014.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Meer precies: € 581.532.880,09: zie Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, Jaarverslag 2016, p. 60.

⁸² Meer precies: € 3.063.000 aan de hulp aan rechtzoekenden en € 3.801.000 aan de hulp aan gedetineerden, zie Jaarverslag 2016 van de AGMJ, p. 10, beschikbaar op www.maisonsdejustice.be.

⁸³ B. CLAES en K. VAN PARYS, “De weg van meer samen. Hulp aan gedetineerden in Brussel”, *Panopticon*, 2013, 419.