

**Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin**

**De netwerken hulp- en dienstverlening aan  
gedetineerden vanuit een  
netwerkmanagementperspectief**

Nele Van Tomme  
Dr. Joris Voets  
Prof. Dr. Koen Verhoest



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Kapucijnenvoer 39 – B-3000 Leuven  
Tel 0032 16 33 70 70 – Fax 0032 16 33 69 22  
E-mail: [swvg@med.kuleuven.be](mailto:swvg@med.kuleuven.be)  
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2011/13

SWVG-Werknota nr. 12: De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Titel rapport: De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief.

Promotor: Prof. dr. Koen Verhoest

Co-promotor: Dr. Joris Voets

Onderzoeker: Nele Van Tomme

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Lieve Van Cauwenberghe, Manuela Schröder

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



## **Promotoren en Partners van het Steunpunt**

### **KU Leuven**

Prof. dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), Lucas en ACHG

Prof. dr. Karel Hoppenbrouwers, Dienst Jeugdgezondheidszorg

Prof. dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht

Prof. dr. Anja Declercq, Lucas

### **UGent**

Prof. dr. Lea Maes, Vakgroep maatschappelijke gezondheidkunde

Prof. dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en eerstelijnsgezondheidszorg

Prof. dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en sportwetenschappen

Prof. dr. Ann Buysse, Vakgroep Experimenteel-klinische en gezondheidspsychologie

### **VUBrussel**

Prof. dr. Johan Vanderfaellie, Vakgroep Klinische en Levensloopspsychologie

### **KHKempen**

Dr. Guido Cuyvers, Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum derde leeftijd

## Werknota 12

### **De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief**

Onderzoeker: Nele Van Tomme

Promotor: Prof. dr. Koen Verhoest

Co-promotor: Dr. Joris Voets

#### **SAMENVATTING**

Deze nota is een tussentijdse caserapportage van een ruimer onderzoek naar keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector, namelijk het "Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn". Met dit onderzoeksproject willen we de praktijken rond ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector in Vlaanderen analyseren met de focus op succes- en faalfactoren van de samenwerking. Dit document omvat het verslag van de analyse van de case 'netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' die in vier gevangenissen onderzocht werden. We bespreken hier kort de belangrijkste inzichten.

#### **Netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden?**

Het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een samenwerkingsverband dat ontstaan is sinds de Belgische staatshervormingen van 1980 en 1988. Het samenwerkingsverband, zoals het vandaag bestaat in de gevangenissen in Vlaanderen, is het resultaat van twee bewegingen. Enerzijds zijn er de bottom-up inspanningen door gedreven gevangenisdirecties en hulp- en dienstverlenende organisaties en anderzijds zijn er de top-down aanmoedigingen en stimulansen door betrokken overheden. En ondanks de enorme complexiteit waarin de samenwerking moet plaatsvinden, slaagt men er in om een zichtbare vooruitgang te boeken. Deze vooruitgang is bovendien merkbaar in alle onderzochte gevangenissen en werd gerapporteerd door alle bevroegde actoren. Een opvallende bevinding in deze casestudie is dat we in de vier gevangenissen, die elk hun eigen ontwikkelingsproces en regionale eigenheid kennen, weinig grote verschillen zien wat betreft succes- en faalfactoren van netwerksamenwerking. De samenwerking in elke gevangenis ontwikkelt zich op eigen tempo maar elk samenwerkingsverband krijgt vroeg of laat met gelijkaardige vraagstukken of belemmerende factoren af te rekenen.

## **Is er sprake van keten- of netwerksamenwerking?**

We kunnen stellen dat het samenwerkingsverband op gevangenisniveau wel enkele kenmerken van een netwerk vertoont. Er is immers sprake van een grote variatie aan autonome actoren die samenwerken in functie van een gemeenschappelijke doelgroep, namelijk de gedetineerde. Het samenwerken zelf gebeurt echter voornamelijk nog per domein, waarbij er een duidelijke afhankelijkheidsrelatie te ontwaren valt tussen de aanbodverlenende dienst en de gevangenis. Met het PMD lijkt men te willen aansturen op een overkoepelend beleid voor de hulp- en dienstverlenende diensten en zo het netwerk als geheel in een duidelijkere en gemeenschappelijke richting te sturen (=samenwerken op beleidsniveau). In geen van de vier onderzochte gevangenissen heeft het netwerk reeds dit niveau bereikt, hoewel er wel aangegeven wordt dat er aan gewerkt wordt (zie project gezamenlijke beleidsplanning).

Ook wat betreft ketensamenwerking kunnen we gelijkaardige conclusies trekken. Op heel wat vlakken van de samenwerking in het kader van de hulp- en dienstverlening kunnen we ketenkenmerken onderscheiden. Actoren gaan hier en daar hun activiteiten op elkaar afstemmen in functie van een betere dienstverlening aan de cliënt. Desalniettemin geven de actoren aan dat deze vorm van samenwerking slechts in zijn kinderschoenen staat.

In ketens en netwerken hebben netwerkmanagers of ketenregisseurs de taak om orde te scheppen in een veelheid van relaties in functie van een bepaald doel. Vanuit de overheid werden de actoren (ruwweg) afgebakend en werd er met de Vlaamse beleidsmedewerker een '*netwerkmanager*' of '*netwerkfacilitator*' aangesteld. Het strategisch plan dient hierbij als gemeenschappelijk kader waarbinnen de samenwerking dient plaats te vinden. De netwerkmanager heeft in dit netwerk de taak om de betrokken actoren te begeleiden in hun zoektocht naar hoe ze door middel van samenwerking een betere dienstverlening voor hun gemeenschappelijke cliënt kunnen bereiken. Deze netwerkmanager beschikt hierbij niet over financiële middelen of een hiërarchische bevoegdheid om zijn opdracht te vervullen. De instrumenten die hij/zij ter beschikking heeft is de kunst van het bemiddelen, faciliteren, ondersteunen, verkennen, verleiden, promoten, enzovoort.

## **Wat is de rol van de overheid mbt tot het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?**

De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zoals we die vandaag georganiseerd zien, is het resultaat van een lange voorgeschiedenis die gekenmerkt wordt door enkele belangrijke stroomversnellingen en mijlpalen. Zo'n stroomversnellingen werden gerealiseerd door de betrokken ministers, kabinetten en administraties die zich verenigden in de Interdepartementale commissie 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' of sectoraal inspanningen leverden. Wanneer we de netwerken rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden op gevangenisniveau bestuderen, kan de rol van de verschillende betrokken overheden bijgevolg niet genegeerd worden.

Vanuit het perspectief van netwerkmanagement noemen we de inspanningen die op centraal niveau geleverd worden een vorm van '*metagovernance*'. Metagovernance zijn de inspanningen die geleverd worden op centraal niveau om in een gefragmenteerd veld van zelfstandige instituties en zelfsturende netwerken tot een

meer gecoördineerd bestuur te komen. Dit kan men ofwel indirect doen, waarbij men inspeelt op de context waarin de instituties en netwerken opereren (hands-off governance), ofwel direct doen, waarbij men assertiever te werk gaat en rechtstreeks de netwerken gaat ondersteunen of er aan participeren (hands-on governance). Met betrekking tot de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zien we beide vormen van metagovernance terugkomen. Sinds de goedkeuring van het strategisch plan zien we meer hands-on governance vanuit de centrale actoren. Zo werden er Vlaamse beleidsmedewerkers in het hart van het lokale netwerk geplaatst. Met deze maatregel werd de centrale overheid als metagovernor een participant in het netwerk. Bovendien worden de netwerken vanuit de centrale structuren verder ondersteund door het aanbieden van vormingen (via het WEVO) en een elektronisch registratie-instrument (GOS).

### **Wat is de rol van de netwerkmanager mbt het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?**

In netwerken organiseert men de samenwerking tussen actoren in functie van een bepaald doel. Hierbij nemen bepaalde actoren de rol van netwerkmanager op om dit proces in goede banen te leiden. Wij herkennen deze rol in de Vlaamse beleidsmedewerker, maar we zien ook dat hij deze functie niet alleen draagt. Bijgestaan door de gevangenisdirectie en/of andere centrale actoren in de samenwerking (bijvoorbeeld de teamverantwoordelijke van het JWW, de organisatieondersteuner, de onderwijscoördinator, ...), en al of niet georganiseerd in bepaalde structuren (zoals bijvoorbeeld het PMD-kern team in Hasselt), begeleidt hij/zij de actoren in de realisatie van de strategische doelstellingen zoals beschreven in het strategisch plan. Hierbij maken zij ook gebruik van een aantal instrumenten om dit in goede banen te leiden.

In de netwerkmanagementliteratuur wordt een onderscheid gemaakt tussen managementstrategieën die inspelen op ideeën en percepties die heersen bij de actoren, en strategieën die inspelen op de interacties tussen de actoren. In de hulp- en dienstverleningsnetwerken die wij in vier regio's bestudeerden zien we beide strategieën ingezet. Maar we zien ook dat de strategie die men inzet afhankelijk is van de ontwikkelingsfase waarin de gevangenis met de uitbouw van zijn hulp- en dienstverlening zit. In de vier bestudeerde gevangenissen gaven actoren aan dat de eerste fase in het samenwerkingsverband voornamelijk bestond in het organiseren van de samenwerking en het afbakenen van de eigen positie ten opzichte van de andere actoren (fase Ieper). Pas in een tweede fase verschuiven de accenten naar het werken op inhoud en zoeken naar verbindingen (fase Hoogstraten, Gent, Hasselt).

### **Welke succes- en faalfactoren blijken te spelen in de samenwerking? Welke factoren vergemakkelijken of hinderen de samenwerking?**

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er nog onvoldoende duidelijke concrete doelstellingen zijn afgebakend voor het geheel van het hulp- en dienstverleningsnetwerk in geen van de vier gevangenissen. *Wat willen we als hulp- en dienstverleningsnetwerk in gevangenis x eigenlijk bereiken bij onze doelgroep?* Er is wel een visie met bijhorende strategische doelstellingen afgebakend in het strategisch plan, maar deze zijn te abstract om een houvast te kunnen bieden op netwerkniveau. Elke actor vult deze doelstellingen immers op zijn eigen manier in, afhankelijk van de eigen uitgangspunten. De samenwerking wordt bijgevolg

voornamelijk gestuurd vanuit de individuele organisationele doelstellingen, waarbij men elkaar nodig heeft om deze te bereiken.

We zien dat *'de organisatie van een kwalitatief aanbod in de gevangenis'* als strategische doelstelling centraal is komen te staan. Heel veel tijd en energie gaan naar het praktisch organiseren van een aanbod in de gevangenis. De strategische doelstelling zoals afgebakend in het strategisch plan biedt echter nog te weinig houvast. Het zegt immers nog weinig over de toegankelijkheid van het aanbod, de bereikbaarheid van het aanbod, de betekenis van 'kwalitatief', de beoogde effecten van het aanbod, enzovoort. Dit zijn bijgevolg discussies die vandaag nog de samenwerking op de drie niveaus (beleid, praktisch, traject) doorkruisen (bijvoorbeeld met de vrijwillige aanpak van de trajectbegeleider wordt de zwakkere doelgroep niet bereikt). Het gebrek aan duidelijk afgebakende en werkbaar gemeenschappelijke doelstellingen voor het samenwerkingsverband op het terrein is een eerste factor die het samenwerken kan bemoeilijken, maar heeft meteen ook een impact het afbakenen van andere kritische succes- en faalfactoren. Het referentiekader of ijkpunt aan de hand waarvan we kunnen beoordelen of iets een succes is of niet is immers niet duidelijk. Succes- en faalfactoren worden bijgevolg erg individueel ingevuld en zijn gebaseerd op individuele percepties.

In dit onderzoeksrapport keken wij naar succesfactoren als *'het in kaart brengen van (omgevings)factoren en/of gedrag van de betrokken actoren die de kansen beïnvloeden dat de samenwerking voor de betrokkenen een positieve ervaring is of een positieve impact heeft, of – omgekeerd - leidt tot stilstand in de samenwerking'* (Huxham & Vangen, 2005). In de 'wolk' van samenwerkingsrelaties maakten wij een onderscheid tussen het samenwerken op beleidsmatig, organisatorisch-praktisch en trajectmatig niveau. De succes- en faalfactoren werden dan ook voor deze drie niveaus geïdentificeerd.

Op niveau van de samenwerking in functie van **beleidsafstemming** konden volgende factoren de samenwerking bemoeilijken, dan wel vergemakkelijken: (1) beeld van wederzijdse versterking en meerwaarde voor cliënt, (2) duidelijke visie, (3) personeelsverloop, (4) toekomst van de hulp- en dienstverlening.

Op niveau van het praktisch organiseren van de samenwerking bleken volgende factoren de samenwerking te beïnvloeden: (1) geboekte vooruitgang, (2) win-win perceptie, (3) participerende actoren en hun betrokkenheid, (4) intensiteit van het contact, (5) onderling vertrouwen, (6) taakafbakening en bepalen van verantwoordelijkheden.

Verder zijn er de succes- en faalfactoren op het niveau van de samenwerking op trajectniveau: (1) taakafbakening en bepalen van verantwoordelijkheden, (2) gedeelde visie, (3) steun in eigen organisatie, (4) onderling vertrouwen, (5) duidelijke afspraken m.b.t. conflictafhandeling.

Tot slot zijn er nog een aantal algemene factoren die gelinkt zijn aan de organisatie van het netwerk, bepaalde kenmerken of contextfactoren van het netwerk: (1) ongelijke afhankelijkheidsrelaties, (2) onderlinge concurrentie voor cliënten, (3) voorgeschiedenis, (4) balans tussen autonomie en externe sturing, (5) onderlinge dynamiek.

## **Inhoud**

<b>Afkortingen</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 1 - Onderzoeksvragen en methodologie</b>	<b>11</b>
1 Inleiding	11
2 Situering van het onderzoek	11
3 Onderzoeksvragen	12
4 Methodologie	13
<b>Hoofdstuk 2 - Theoretisch analysekader</b>	<b>15</b>
1 Netwerken	15
2 Ketens	16
3 Keten- en netwerkmanagement	16
<b>Hoofdstuk 3 - De netwerken rond hulp- en dienstverlening aan gedetineerden</b>	<b>19</b>
1 De samenwerking zoals formeel vormgegeven	19
2 Betrokken actoren	22
2.1 De Federale Overheidsdienst Justitie	22
2.2 Vlaamse gemeenschap	24
3 Structuren volgens het formeel beleid	26
3.1 Structuren op centraal niveau	26
3.2 Structuren op lokaal niveau	28
<b>Hoofdstuk 4 - De netwerken zoals in de praktijk georganiseerd</b>	<b>31</b>
1 Algemene kenmerken van netwerken	31
1.1 Afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen	31
1.2 Uitwisselen van hulpbronnen	33
1.3 Positie van de netwerkmanager	33
1.4 Samenwerken aan een gemeenschappelijk publiek doel	33
1.5 Complexiteit van het netwerk	34
1.6 Bottom-up of top-down: voorgeschiedenis	35
1.7 Fasen in de ontwikkeling van netwerken	35
1.8 Conclusie	36
2 Samenwerking in kader van het afstemmen van beleid	36
2.1 Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?	37
2.2 Kritische succes- en faalfactoren	39

3	Samenwerking in kader van aanbod organiseren	41
3.1	Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?	41
3.2	Wat zijn kritische succes- en faalfactoren?	45
4	Samenwerking op dossierniveau	48
4.1	Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?	48
4.2	Wat zijn de succes- en faalfactoren?	50
	<b>Hoofdstuk 5 - Samenvatting en conclusies</b>	<b>53</b>
	<b>Bronnen</b>	<b>63</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>66</b>

#### Overzicht figuren

Figuur 1	Overzicht van intersectorale en sectorale evoluties in kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden over de tijd	22
Figuur 2	Organigram van gevangenisactoren	23
Figuur 3	Schematische weergave van het theoretisch dienstverleningsnetwerk met hulp- en dienstverlenende actoren rond een gedetineerde	26
Figuur 4	Schematische weergave van de verhouding tussen de bovenlokale structuren en de netwerken op lokaal niveau	27
Figuur 5	Vereenvoudigde schematische weergave van samenwerkingsstructuren in gevangenissen	29

#### Overzicht tabellen

Tabel 1	Selectiekenmerken per gevangenis	13
Tabel 2	Netwerkmanagementstrategieën (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:169)	17
Tabel 3	Vergelijking ingezette instrumenten per gevangenis	43



## Afkortingen

PSD:	Psychosociale Dienst
EPI:	Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen
PMD:	Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening
JWW:	Justitieel Welzijnswerk
AWW:	Algemeen Welzijnswerk
WVG:	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
TB:	Trajectbegeleider
OO:	Organisatieondersteuner



## Hoofdstuk 1

### Onderzoeksvragen en methodologie

#### 1 Inleiding

In Nederland zien we dat ketenontwikkeling en netwerksamenwerking, vooral in complexe beleidsdomeinen zoals de zorg- en welzijnssector, steeds meer aan belang toeneemt. In sectoren die gekenmerkt worden door toenemende professionalisering, decentralisering maar ook vervlechting van de publieke en private sector, stijgt de vraag naar een efficiënter en effectiever beleid in functie van een betere dienstverlening aan de cliënt. Ook in het Vlaamse zorg- en welzijnslandschap herkennen we deze tendensen. We zien bijgevolg dat overheden en betrokken partijen steeds meer gaan terugvallen op het mechanisme van samenwerken in netwerken.

#### 2 Situering van het onderzoek

Deze nota is een tussentijdse case-rapportage van een ruimer onderzoek naar keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector, namelijk het "*Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn*"<sup>1</sup>. Met dit onderzoeksproject willen we de praktijken rond ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector in Vlaanderen analyseren met de focus op succes- en faalfactoren van de samenwerking. Het onderzoeksproject bestaat uit vijf delen, waarvan dit onderzoeksrapport is het vierde deel is.

In een eerste deel van het onderzoeksproject verdiepten we ons in de keten- en netwerk literatuur en werd het analysekader afgebakend van waaruit we enkele cases zouden bestuderen<sup>2</sup>. In een tweede deel werd de keten- en netwerkpraktijk in

---

<sup>1</sup> Het onderzoek maakt deel uit van het meerjarenprogramma van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (SWVG). Dit steunpunt is een consortium dat deskundigen uit de KU Leuven, UGent, VUB en de Katholieke Hogeschool Kempen verenigt. Het is opgericht om de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met wetenschappelijk onderzoek te ondersteunen bij het voeren van een slagkrachtig, vernieuwend, efficiënt en integraal beleid rond (de problemen van) welzijn, volksgezondheid en gezin. Het steunpunt realiseert dit door een gecoördineerde en multidisciplinaire wetenschappelijke benadering die toelaat de complexiteit van de huidige welzijns-, gezondheids- en gezinsproblemen ten gronde te begrijpen, te analyseren en aan te pakken. We kunnen het onderzoek naar ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector kaderen in programma 3 van het steunpunt, waarin zowel juridische als institutioneel-organisatorische aspecten van het beleidsdomein aan bod komen.

<sup>2</sup> Van Tomme, Voets & Verhoest (2009). *Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn –conceptuele nota.*

Nederland nader onderzocht met als doel om hieruit te leren voor de Vlaamse cases<sup>3</sup>. Het derde deel betreft een tussentijdse rapportage van de eerste casestudie, waarin we de keten- en netwerktheorie aan de praktijk toetsen en kijken naar de succes- en faalfactoren van het werken in netwerken zoals opgestart in het kader van Integrale Jeugdhulp (IJH)<sup>4</sup>. In het vierde deel van het onderzoek, waarvan deze nota een rapportage is, worden samenwerkingsverbanden in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden onderzocht. Tenslotte wordt in de zomer van 2011 het eindrapport gemaakt waarin alle delen en tussentijdse bevindingen gebundeld zijn. Het rapport dat nu voorligt omvat de neerslag van de bevindingen van de tweede casestudie van het onderzoek, namelijk netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

### 3 Onderzoeksvragen

In de aanpak van deze casestudie zijn er twee componenten te onderscheiden, namelijk de beschrijvende en de verklarend-prescriptieve. In eerste instantie is een beschrijvende analyse noodzakelijk. We kijken naar hoe het netwerk georganiseerd is in termen van actoren, structuren, processen. Vervolgens beschrijven we de rol van de overheid en van de netwerkmanager in de netwerken. Tot slot kijken we ook naar de instrumenten die ingezet worden om tot een nauwere samenwerking te komen. In tweede instantie zullen we op zoek gaan naar verklaringen waarom de samenwerking als dan niet een succes is. Deze verklaringen worden gebundeld in de *succes- en faalfactoren* van de keten- of netwerksamenwerking in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. De onderzoeksvragen die we met dit casestudie willen beantwoorden zijn als volgt:

- *In welke mate stemt het samenwerkingsverband overeen met de theoretische inzichten rond ketens en netwerken en wat kunnen we er uit leren?*
- *Hoe functioneert de overheid als metagovernor mbt tot het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?*
- *Wat is de rol van de netwerkmanager mbt het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?*
- *Welke succes- en faalfactoren blijken te spelen in de samenwerking? Welke factoren vergemakkelijken of hinderen de samenwerking?*

---

<sup>3</sup> Van Tomme, Voets & Verhoest (2010). *Keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector: een kijkje over de grens*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, interne werknota.

<sup>4</sup> Van Tomme, Voets & Verhoest (2010). *De netwerken van Integrale Jeugdhulp bekeken vanuit een netwerkmanagementperspectief. Een casestudie*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

## 4 Methodologie

De onderzoeksmethodiek die we hanteerden voor dit onderzoek is een combinatie van documentanalyse en diepte-interviews. Via documentanalyse kregen zicht op de wettelijke bepalingen, de strategische en operationele plannen, de structuren en instrumenten die in het leven geroepen werden, interne en externe evaluaties, en jaarrapporten van het implementatieproces van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Omdat het gebruik van secundaire data naast voordelen (tijdswinst) ook nadelen heeft (de informatie sloot niet altijd even nauw aan bij onze onderzoeksvragen, interne evaluator versus externe onderzoeker), besloten we om de informatie uit de documenten te combineren met enkele diepte-interviews. We selecteerden respondenten uit vier gevangenissen (zie verder) en focusten op actoren uit de zorg- en welzijnsector: CAW (JWW) en CGG. Voor het JWW zochten we contact met teamverantwoordelijken die het standpunt van trajectbegeleiders en organisatieondersteuners konden vertegenwoordigen, of met de trajectbegeleiders en organisatieondersteuners zelf. Voor het CGG nam de directie of een hulpverlener het woord. Verder werden ook de Vlaamse beleidsmedewerkers, een lid van de directie van de gevangenis en een lid van het PSD geïnterviewd. In totaal werden er 18 sleutelfiguren geïnterviewd (zie bijlage 1). In de voorbereiding van de casestudie werd er ook (meermaals) contact opgenomen met de projectleider van de afdeling Welzijn en Samenleving en met de beleidsmedewerker van de gevangenis van Hasselt.

De samenwerkingsverbanden in vier inrichtingen werden onder de loep genomen. Deze werden geselecteerd op basis van de mate waarin de samenwerkingsstructuren zoals gestimuleerd door het strategisch plan reeds vorm hebben gekregen (het al of niet aanwezig zijn van een uitgekristalliseerd Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening (PMD)) en op basis van het al dan niet aanwezig zijn van een psychiatrische annex en dus een zorgteam.

Tabel 1 Selectiekenmerken per gevangenis

Gevangenis	Selectiekenmerken
Gent	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Implementatie strategisch plan: maart 2007</li> <li>➔ Gevangenis met psychiatrische annex: aanwezigheid van zorgteam</li> <li>➔ uitgewerkte PMD structuur</li> </ul>
Ieper	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Implementatie strategisch plan: september 2008</li> <li>➔ Nog geen uitgekristalliseerde PMD structuur</li> </ul>
Hoogstraten	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Implementatie strategisch plan: pilootregio sinds 2002</li> <li>➔ Werkt niet met een PMD-structuur</li> <li>➔ Specifiek karakter (schoolcentrum, open inrichting)</li> </ul>
Hasselt	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Implementatie strategisch plan: november 2007</li> <li>➔ Uitgekristalliseerde PMD structuur</li> </ul>



## Hoofdstuk 2

### Theoretisch analysekader

Onze invalshoek is een bestuurskundige benadering van de begrippen 'netwerksamenwerking' en 'ketensamenwerking'. Ketens en netwerken worden hierbij gezien als coördinatiemechanismen aan de hand waarvan men *'tot een grotere samenhang en een reductie van overtolligheid, lacunes en contradicties binnen en tussen beleid, uitvoering en management'* wil komen (Bouckaert, Peters & Verhoest 2009:15). Een uitgebreid theoretisch kader werd uitgewerkt in een eerste werknota "*Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn –conceptuele nota*" (november 2009). We herhalen hier enkele belangrijke begrippen.

#### 1 Netwerken

In dit onderzoek hanteren we de definitie van een netwerk zoals afgebakend door Voets (Voets, 2008:28). Netwerken zijn *"sets van horizontale relaties, met een zekere mate van stabiliteit en een zekere mate van structurering, tussen meerdere actoren die relatief autonoom zijn en die afhankelijk zijn van elkaars' hulpbronnen, waartussen er een proces van uitwisseling van hulpbronnen ontstaat door onderhandelen en met het oog op het bereiken van een publiek doel"*. Belangrijke kenmerken van netwerken zijn hierbij de variatie aan autonome actoren, de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren, en het duurzame karakter van de samenwerking. Bij het bestuderen van netwerken wordt rekening gehouden met een aantal aspecten:

- A. *Wie zijn de actoren in het netwerk en welke belangen hebben ze bij de samenwerking?* Bij de omschrijving van het netwerk is het cruciaal om alle betrokken actoren (hier organisaties of diensten) te kunnen identificeren en hun strategische opties en de belangen die op het spel staan te kennen. Het is dus belangrijk om zicht te hebben op alle betrokken actoren, de soort organisatie en type aansturing, hun noden en belangen, hun houding t.o.v. de samenwerking, en of er onderlinge coalities of samenwerkingscluster te ontwaren zijn.
- B. *Wat brengt de actoren bij elkaar in het netwerk?* Netwerken kunnen ontstaan vanuit 1) de aanwezigheid van een dominant en/of urgent probleem, 2) het besef van onderlinge afhankelijkheid om een probleem het hoofd te kunnen bieden, 3) als uitkomst van externe beleidsinitiatieven. In het laatste geval wordt een netwerk dan bewust ingezet als coördinatiemechanisme met het oog op een betere afstemming tussen bepaalde entiteiten en ingebed in beleidsstructuren.
- C. *Welke soort afhankelijkheden bestaan er tussen de partijen?* Organisaties zijn afhankelijk van hulpbronnen om hun doel te bereiken. Dit kunnen financiële middelen, personeel, capaciteit, en legitimiteit zijn, maar ook informatie en een cliënteninstroom. In een netwerk worden de relaties tussen actoren

gekenmerkt door de afhankelijkheid van bronnen waarover andere netwerkpartners beschikken. In de samenwerking gaat men dan ruilrelaties aan om zo hun eigen doel en het netwerk doel te kunnen bereiken. Het is dus belangrijk om te weten welke hulpbronnen in het netwerk aanwezig zijn en hoe ze de relaties in het netwerk bepalen. Zelfs als de netwerkvorming extern opgelegd is, is het relevant om te kijken welke hulpbronnen alvast formeel aan elkaar verbonden worden.

- D. *Hoe spelen onderlinge machtsverhoudingen in het netwerk?* Organisaties staan nooit neutraal in een netwerk. Machts- en hulpbronnen zijn in principe altijd in meer of mindere mate ongelijk verdeeld en kunnen, afhankelijk van het doel van de samenwerking, een belangrijke invloed hebben op de onderlinge relaties in de samenwerking. Er ontstaan machtsrelaties die verschillende gezichten kunnen aannemen en zowel positief (organiseren, deblokkeren) als negatief (manipuleren, blokkeren) aangewend kunnen worden.

## 2 Ketens

Naast de netwerkbenadering, hebben we ook oog voor een bijzondere vorm van netwerken, namelijk de ketensamenwerking. Hoewel deze samenwerkingsvormen nauw bij elkaar aansluiten, kent deze vorm toch een aparte literatuur.

Volgens de definitie van De Bruijn en ten Heuvelhof (p134) is een keten "*een samenhangend geheel van geschakelde input- en outputprocessen, gericht op voortbrenging van een product of dienst*" (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1995). Bij ketensamenwerking wordt processen van verschillende (autonome) organisaties, die opeenvolgend of parallel elk een meerwaarde bieden aan de cliënt, aan elkaar geschakeld met het oog op het gemeenschappelijk bereiken van een bepaald resultaat. Net zoals bij netwerken hebben we hier te maken met autonome actoren die niet-hiërarchische verbanden sluiten om zo naar een gemeenschappelijk doel toe te werken. De afhankelijkheidsrelaties zijn vooral terug te vinden in de doorstroming van cliënten of van informatie. Een voorbeeld hiervan zijn afspraken die gemaakt worden rond doorverwijzing tussen organisaties die opleidingen aanbieden en organisaties die cliënten naar werk toeleiden, of het samenspel tussen organisaties die invulling geven aan een bepaald zorgpad of –traject dat een patiënt volgt.

## 3 Keten- en netwerkmanagement<sup>5</sup>

Net zoals individuele organisaties gemanaged worden, kennen netwerken ook hun eigen, unieke wijze van management. Het grote verschil met het klassieke management is dat men bij netwerken rekening moet houden met de vele verschillende actoren die eigen verschillende doelen en percepties hebben. Bovendien is er normaliter geen centrale autoriteit of hiërarchische ordening waarop men kan terugvallen, en is er vaak (initieel) geen overkoepelende organisationele doelstelling

---

<sup>5</sup> Van Tomme, Voets & Verhoest (2009). *Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn –conceptuele nota.*



die de actoren met elkaar bindt. De context waarin management plaatsgrijpt, is dus erg verschillend van deze in één organisatie en vraagt dus om eigen strategieën, instrumenten, capaciteiten en vaardigheden.

**Netwerkmanagement** heeft voornamelijk als doel om interacties tussen actoren te verbeteren of de culturele en/of structurele karakteristieken van een netwerk te veranderen. Het netwerk wordt dus in zijn geheel (relaties en structuren) aangepakt om zo te kunnen inspelen op de resultaten van samenwerken in netwerken. Kickert, Klijn & Koppenjan (1997) werkten een overzicht uit van de mogelijke strategieën en bijhorende instrumenten (zie tabel 2).

Tabel 2 Netwerkmanagementstrategieën (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:169)

Strategieën gericht op:	Individuele 'spellen' of dossiers	Netwerk in zijn geheel
<b>Ideeën en percepties van de actoren</b>	Convenants Percepties beïnvloeden Onderhandelen Eenduidig taalgebruik verzekeren Preventie of introductie van ideeën Bevorderen van reflectie	Herkaderen (reframing) Formeel beleid veranderen
<b>Interacties tussen de actoren</b>	Selectieve (de)activatie 'Arrangeren' of opzetten van structuren Confrontatie organiseren Procedures ontwikkelen Bevorderen van ondersteuning, onderhandeling, bemiddeling, arbitreren	Netwerk (de)activering Wettelijke hervorming: hervormen van regels en herverdelen van middelen (ont)koppelen Stimuli (incentives) veranderen Interne structuur en de positie van de actoren veranderen Relaties wijzigen 'Management by chaos'

Belangrijk om weten is dat de gebruikte strategieën afhankelijk zijn van de context, het beoogde doel, de machtsverhoudingen, enzovoort. Niet elke strategie is even effectief in elke situatie. Het is als netwerkmanager dus erg belangrijk om een goede inschatting te kunnen maken van de kenmerken van zijn netwerk om zo de meest effectieve strategie te kunnen gebruiken. Ook is een netwerk vaak een erg dynamische setting (context, actoren, doelen, enz. veranderen doorheen de tijd) waardoor de netwerkmanager voortdurend dient in te spelen op veranderingen.

Met betrekking tot ketens is er in de literatuur ook veel aandacht voor **ketenmanagement of ketenregie**. Beide vormen van management vertonen belangrijke raakvlakken en vallen terug op dezelfde principes, maar bij ketens staat vooral het *bewustwordingsproces* centraal. Actoren moeten immers eerst bewust worden van het feit dat ze deel uitmaken van een keten alvorens ze ernaar kunnen handelen. Ook ketenregie valt terug op een aantal (gelijkaardige) strategieën en instrumenten maar strategieën die de overdracht van informatie vergemakkelijken krijgen een centrale plaats.

Wanneer de centrale overheid of politieke actoren ook een invloed gaan uitoefenen op eigenstandige netwerken, dan spreken we van **metagovernance** (Sørensen, 2006). *Metagovernance* is een manier om tot een meer gecoördineerd bestuur te komen in een gefragmenteerd politiek systeem dat gebaseerd is op een hoge mate van autonomie voor een veelheid van zelfsturende netwerken en instituties (Sørensen, 2006:100). *Metagovernance* kan op verschillende manier aangepakt worden, verklaart Sørensen (2006), waarbij de *metagovernor* zelf kiest hoe direct of indirect hij te werk gaat. Bij '*hands-off governance*' wordt er indirect gestuurd; de *metagovernor* staat zelf niet in contact met de netwerken maar hij heeft indirect wel een invloed door de politieke, financiële en organisationele context waarin de netwerken moeten opereren te wijzigen (*framing*) of door in te spelen op betekenissen en identiteit van de actoren (*storytelling*). Bij '*hands-on governance*' gaat de centrale actor assertiever te werk: de zelfsturende netwerken worden op een directe manier ondersteund en gefaciliteerd, of de *metagovernor* gaat zelf participeren in het netwerk. De *metagovernance* kan door één of meerdere actoren gebeuren (bijvoorbeeld door een beslissing van een minister) of kan door een netwerk van actoren gebeuren (bijvoorbeeld de kabinetten, administraties en koepels die samen een stuurgroep vormen). We bespreken dit later in de tekst aan de hand van enkele voorbeelden.

## Hoofdstuk 3

### De netwerken rond hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van hoe de samenwerking rond hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is georganiseerd. We schetsen hierbij het formele kader.

#### 1 De samenwerking zoals formeel vormgegeven

Het netwerk van hulp- en dienstverlening rond de gedetineerde moet gezien worden in het kader van zijn grondrechten. Hoewel de gedetineerde van zijn vrijheid is beroofd, blijft hij wel drager van zijn rechten. Het recht op maatschappelijke hulp- en dienstverlening blijft hij dus behouden. Voor de Belgische staats Hervormingen van 1980 en 1988 was het ministerie van justitie bevoegd en verantwoordelijk om aan deze rechten van de gedetineerde tegemoet te komen, maar na de staats Hervormingen wordt de Vlaamse Gemeenschap bevoegd voor de hulpverlening aan gedetineerden (Hellemans, Aertsen, & Goethals, 2008, p.8). Het 'forensisch welzijnswerk' in Vlaanderen heeft sindsdien een lange weg afgelegd, waarin enkele mijlpalen belangrijk zijn.

Het begon met het Besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985 inzake de erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnzorg. Verder werden er met de bijzondere wet van 8 augustus 1988 betreffende een verdere hervorming van de instellingen en met de studie '*Humanisering van de gevangenis en maatschappelijke aanpak van delinquentie*' (1991) belangrijke stappen gezet. Met het samenwerkingsakkoord van 1994 tussen de staat en de Vlaamse Gemeenschap<sup>6</sup>, gewijzigd op 7 juli 1998, dewelke de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie betreft en dewelke in het decreet van 11 mei 1999 geconsolideerd werd, worden enkele structuren uitgetekend die de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden verder vorm moesten geven. Vervolgens werd in 1995 de Interdepartementale Commissie 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' opgestart. Deze commissie kende een heropstart in 1998, van waaruit in 2000 het '*strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*' vloeide (Hellemans, Aertsen, & Goethals, 2008, p.8). Vervolgens is ook het protocolakkoord van 26 maart 2001<sup>7</sup> tussen de federale minister van Justitie Marc Verwilghen, en de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijk Kansen, Mieke Vogels, houdende de krachtlijnen van de verdere samenwerking op het grensgebied welzijn-justitie van belang geweest voor de uitbouw van een sluitend netwerk rond de gedetineerde.

Het formeel beleid en regelgeving beperkte zich echter niet enkel tot het consolideren en kaderen van de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en Justitie, maar zien we ook terugkomen in de sectorale regelgeving van hulp- en dienstverlenende sectoren. Zo krijgt het **Algemeen Welzijnswerk** een centrale plaats in het forensisch

---

<sup>6</sup> (B.S. 10.IV.2001)

<sup>7</sup> <http://www.juriwel.be/smartsite.net?id=11013>

welzijnswerk (decreten van 24 juli 1991 en 19 december 1997) en worden er samenwerkingsakkoorden afgesloten inzake slachtofferzorg (B.S.13.VII.1999) en inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik (B.S. 11.IX.1999). Ook worden bijkomende forensische taken van autonome centra voor algemeen welzijnswerk, zoals sociale hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun directe omgeving (M.B. 18 februari 2004) en de begeleiding bij het onderbroken of conflictueuze ouder-kindcontact (M.B. 19 februari 2004), in sectorprotocollen vastgelegd. Met deze sectorprotocollen ontstaat de dienst Justitieel Welzijnswerk (JWW) als een onderdeel van Algemeen Welzijnswerk en als centrale actor in het hulpverleningsnetwerk rond gedetineerden. Bovendien ontving het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk tussen 2001 en 2004 subsidies voor afzonderlijke ondersteuningsprojecten op het vlak van slachtofferzorg (kinderwerking, vrijwilligerswerking) en de hulpverlening aan gedetineerden (methodiekontwikkeling trajectbegeleiding, arbeidstoeleiding)<sup>8</sup>. In 2007 kreeg het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk nogmaals een subsidie toegekend voor de ondersteuning van de forensische opdrachten in de centra voor algemeen welzijnswerk (B.V.R. 5 oktober 2007). Een andere partner in het welzijnsveld, **vzw Sugnomé**, krijgt eveneens van de Vlaamse Gemeenschap subsidies toegekend voor het jaar 2007 voor het project "herstelbemiddeling in de fase van de strafuitvoering" (B.V.R. 5 oktober 2007).

Ook de **Centra Geestelijk Gezondheidszorg** werden aan de hand van formeel beleid gestimuleerd om in te stappen in het netwerk van de hulp- en dienstverlening rond gedetineerden. In november 2008 werd een overeenkomst ondertekend tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Samenwerkingsverband FDGG-Zorgnet Vlaanderen voor het ondersteunen van de acties van de CGG-sector inzake Zelfmoordpreventie - Kindermishandeling – Daderhulp. Een omzendbrief<sup>9</sup> vormt het kader waarin de CGG hun opdracht opnemen.

Naast de zorg- en welzijnsactoren, waar wij in dit onderzoek de nadruk op leggen, worden ook organisaties in het domein van **onderwijs, arbeid en sociaal cultureel werk** gestimuleerd en gesubsidieerd om een aanbod te doen aan gedetineerden. In 2003 waren enkele belangrijke decretale evoluties aan de gang in verband met het culturele domein in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. In het **decreet betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk** (B.S. 28 mei 2003) wordt bepaald dat één vormingsinstelling gesubsidieerd zal worden voor de bijzondere doelgroep van gedetineerden. In navolging van dit decreet fuseerden de Vlaamse Federatie voor Forensisch Welzijnswerk (VFFW) en SHD Dialoog en Samen in vzw 'De

---

<sup>8</sup> Toelichting bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2007 betreffende de toekenning van een subsidie aan het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw voor de ondersteuning van de forensische opdrachten in de centra voor algemeen welzijnswerk, gevonden op <http://www.juriwel.be/smartsite.net?id=11049>

<sup>9</sup> omzendbrief (juli 2008) over bijdrage van de CGG tot de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden in het kader van het Vlaams strategisch plan. Aan de negen bestaande CGG-daderteams voor seksueel delinquenten worden hulpverleners toegevoegd om bijkomend in te staan voor deze tweede groep forensische patiënten: (ex)-gedetineerden en geïnterneerden met ernstige psychische stoornissen. De overheid financiert hiervoor bijkomend 16 voltijdse medewerkers.

Rode Antraciet'<sup>10</sup>. In 2008 volgt het **participatiedecreet**<sup>11</sup> waarmee de Vlaamse overheid een ondersteuning, verrijking en versterking van de participatie in het cultuur-, jeugd- en sportbeleid beoogt. Met dit participatiedecreet werden ook subsidies vrijgemaakt voor de bevordering van culturele en sportieve participatie van gedetineerden<sup>12</sup>. Organisaties zoals de Rode Antraciet, sportverenigingen en culturele organisaties worden via deze regelgeving gesubsidieerd om een aanbod te brengen aan gedetineerden. Ook de **bibliotheekwerking** in de gevangenis wordt door deze middelen ondersteund. In het kader hiervan hebben de Vlaamse overheid en stads- of gemeentebibliotheken convenanten afgesloten.

In het **decreet betreffende het volwassenenonderwijs** van 15 juni 2007 wordt de opdracht van het volwassenenonderwijs in functie van de dienstverlening aan gedetineerden omschreven. Hierin krijgt het volwassenenonderwijs de verantwoordelijkheid voor het uitbouwen van een '*behoeftegedekkend en aangepast aanbod voor onderwijs aan gedetineerden*' enerzijds, en '*de coördinatie van het onderwijsaanbod in de gevangenis*' anderzijds (8°bis). De sector arbeid en tewerkstelling wordt in het netwerk betrokken door middel van het arbeidstoeleidingsproject '*Aan de bak*' van de VDAB.

Ondertussen wordt ook **aan de federale zijde** het gevangenisbeleid verder uitgetekend. In 2005 wordt de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd<sup>13</sup>. Met deze basiswet worden de rechten van de gedetineerde voor wat betreft de hulp- en dienstverlening (nogmaals) benadrukt. De artikels opgenomen in deze wet treden gaandeweg in werking.

Wanneer we dit alles in een tijdslijn gieten komen we tot een volgend plaatje:

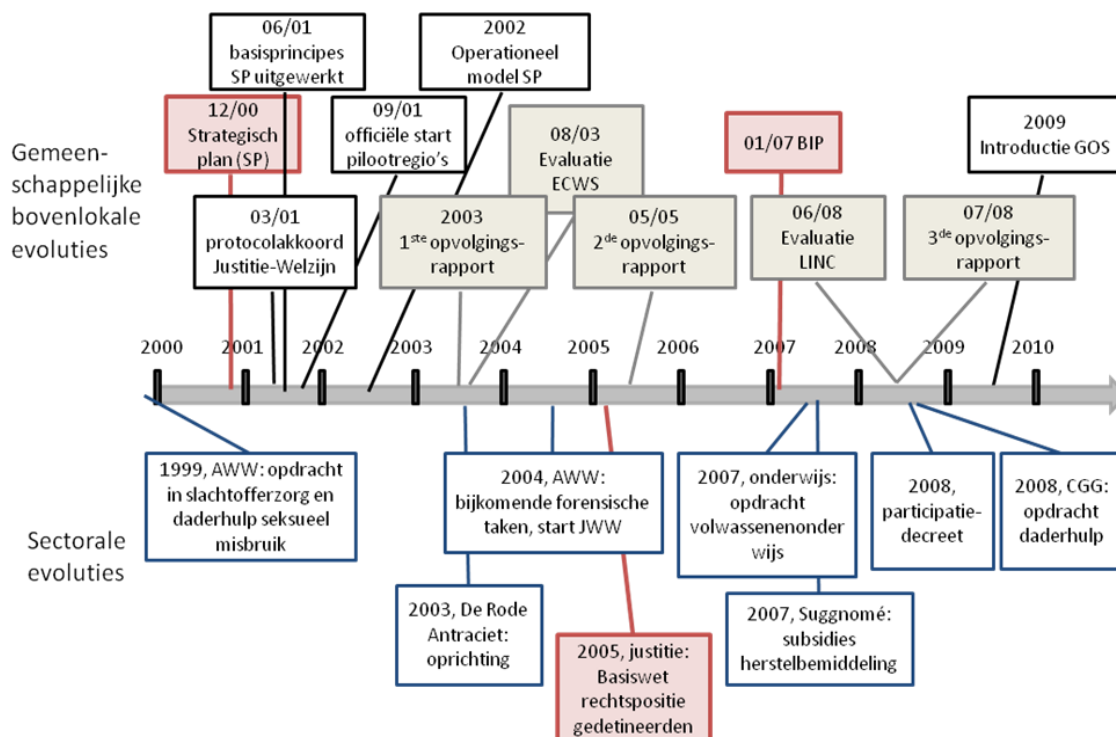
---

<sup>10</sup> Goethals et al. 2003:132

<sup>11</sup> Zie '*Decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*' en '*Besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 betreffende de uitvoering van het decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*'.

<sup>12</sup> <http://www.cjasm.vlaanderen.be/participatiedecreet/>

<sup>13</sup> Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (B.S.1.II.2005)



Figuur 1 Overzicht van intersectorale en sectorale evoluties in kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden over de tijd

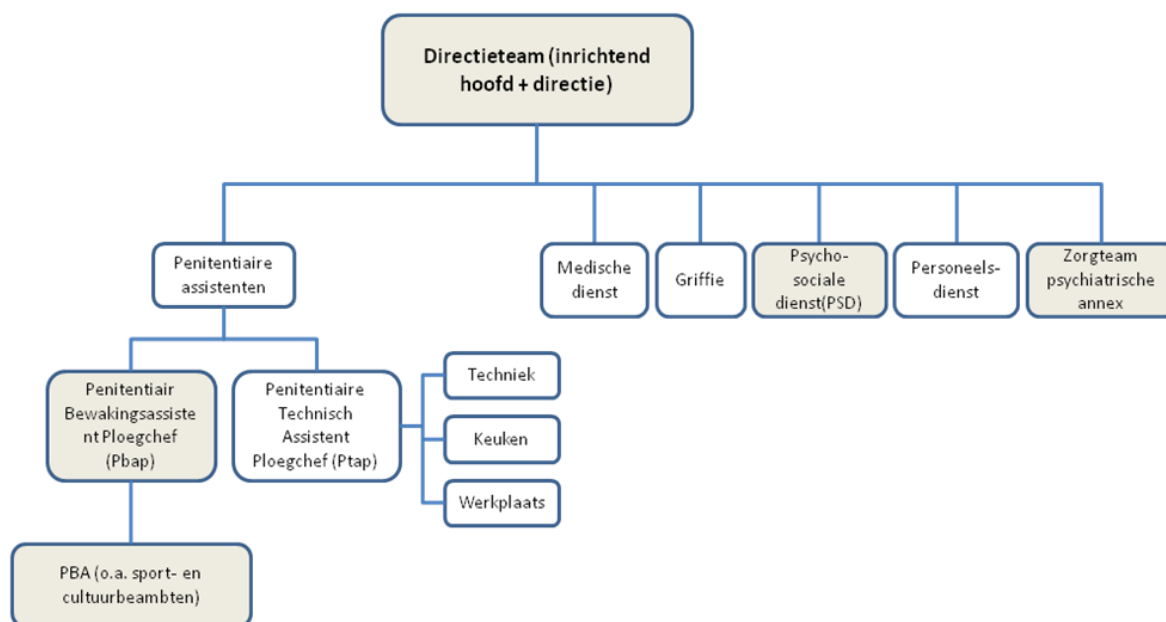
## 2 Betrokken actoren

In het hulp- en dienstverleningsnetwerk rond de gedetineerde zijn spelers actief die verbonden zijn aan twee grote domeinen: de Federale Overheidsdienst Justitie en de Vlaamse Gemeenschap. De verschillende betrokken sectoren kwamen in bovenstaande paragraaf reeds aan bod. Hier bespreken we de vele partners en betrokken actoren meer in detail.

### 2.1 De Federale Overheidsdienst Justitie

Het gevangeniswezen is een federale bevoegdheid en ressorteert onder de Federale Overheidsdienst Justitie. Het **directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen (DG EPI)** is verantwoordelijk voor alle penitentiaire inrichtingen en heeft als missie 'een rechtsconforme, veilige en humane uitvoering van vrijheidsberovende straffen en maatregelen' te voorzien en dit binnen de geest van 'een herstelgerichte justitie' (Federale Overheidsdienst Justitie, 2008). Het DG EPI bestaat uit een centraal bestuur en verschillende buitendiensten, namelijk de gevangenissen.

In elke gevangenis of inrichting zijn een aantal actoren rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de (organisatie van) hulp- en dienstverlening (Vlaamse Overheid & FOD Justitie UVSM, 2007). Figuur 2 geeft een overzicht van de verschillende diensten op gevangenisniveau.



Figuur 2 Organigram van gevangenisactoren<sup>14</sup>

Ten eerste is er de functie van het **inrichtingshoofd** (gevangenisdirecteur). Hij/zij is heeft de algemene leiding over de gevangenis conform de missie en de visie van het DG EPI. Hij wordt bijgestaan door verschillende directieleden die, afhankelijk van gevangenis tot gevangenis, ook bepaalde taken opnemen in functie van goede een samenwerking met partners van de Vlaamse gemeenschap (bijvoorbeeld directie PSD, directie zorgteam). Een tweede cruciale actor is de **psychosociale dienst** (PSD). Door middel van diagnose, risico-inschatting, begeleiding en opvolging van de gedetineerden, hebben zij de opdracht om de psychosociale re-integratie van de gedetineerden voor te bereiden, het gevaar op recidive te beperken en bij te dragen tot een veilige en humane strafuitvoering. De **PSD directeur** stuurt het PSD team aan en is in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden mee verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een structurele samenwerking met alle partners. In gevangenissen met een afdeling 'sociaal verweer' of met een psychiatrische annex zijn de **zorgequipes** een vierde actor. Zij zijn samengesteld uit een psycholoog, maatschappelijk assistent, opvoeder, bewegingstherapeut en ergotherapeut en richten zich expliciet naar de populatie van geïnterneerden. Een voorlaatste belangrijke actor zijn de **penitentiaire bewakingsassistenten**. Aangezien zij instaan voor de veiligheid binnen de gevangenis en voor een vlot verloop van de dagelijkse activiteiten van de gevangenen (waaronder ook de activiteiten in het kader van de hulp- of dienstverlening) hebben zij een belangrijke rol in de samenwerkingsverbanden. In het kader van de praktisch-organisatorische samenwerking wordt er ten slotte ook samengewerkt met de **administratieve diensten** van de gevangenis (griffie, boekhouding, personeelsdienst).

<sup>14</sup> Organogram gebaseerd op schema uitgewerkt door Isabel Ongenaert, beleidsmedewerker Ieper (2011)

## 2.2 Vlaamse gemeenschap

Hulp- en dienstverlening aan burgers is sinds de staats Hervorming een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Het **Vlaams Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin**, departement Welzijn en Samenleving, heeft daarom een (faciliterende/stimulerende) verantwoordelijkheid met betrekking tot de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en neemt die ook op door middel van het strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'. Op het terrein zelf, met name in de gevangnissen, wordt er vanuit het departement een **Vlaams beleidsmedewerker** ingezet. De beleidsmedewerker heeft als taak de uitvoering van het strategisch plan in zijn/haar gevangenis te coördineren, begeleiden en evalueren.

Met betrekking tot het aanbieden van de eigenlijke hulpverlening en diensten zijn verschillende (semi-autonome) hulpverlenende en dienstverlenende voorzieningen betrokken. In het netwerk van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden staan een aantal actoren (of functies) centraal. Dit zijn actoren die coördinerende of trekkende rol opnemen in het samenwerkingsverband.

Zoals we reeds aangaven (zie rubriek 5) neemt het **Justitieel Welzijnswerk (JWW)**, als dienst onder het Algemeen Welzijnswerk, een centrale rol in. Het JWW voorziet immers organisatieondersteuners en trajectbegeleiders in de gevangenis. De organisatieondersteuner (OO) heeft zowel de taak om de vele organisaties die een aanbod doen in de gevangenis organisatorisch te ondersteunen en om nieuwe organisaties te sensibiliseren om een aanbod te doen in de gevangenis. De trajectbegeleiders (TB) dienen de gedetineerde wegwijs te maken in het hulp- en dienstverleningsaanbod en hem bij te staan in het uitwerken van een reclasseringsdossier<sup>15</sup>. Elk team van JWW dat werkzaam is in de gevangenis heeft een teamcoördinator. Het Algemeen Welzijnswerk brengt naast deze functies ook een eigen hulpverleningsaanbod binnen in de gevangenis. Andere organisaties die een aanbod verlenen in het welzijnsdomein zijn Kind en Gezin, Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning, vzw Suggnomé, Teleonthaal, en het Vlaams Fonds voor Personen met een Handicap, enzovoort.

In het domein **onderwijs** zijn er verschillende organisaties actief. Het onderwijsaanbod wordt over het algemeen verzorgd door de Centra voor Volwassenenonderwijs en Centra voor Basiseducatie (CBE). Deze organisaties zijn verenigd in een gesubsidieerd samenwerkingsverband, namelijk het Consortium voor Volwassenenonderwijs. Binnen dit consortium is een **onderwijscoördinator** tewerkgesteld die het aanbod naar de gevangenis toe coördineert. Andere aanbodverstrekkingen in het domein van onderwijs kunnen uiteraard ook een aanbod verlenen (bijvoorbeeld het Huis van het Nederlands).

In het domein van sport en cultuur zijn een aantal organisaties actief, maar de functie van **sportfunctionaris en sociaal-cultureel werker** wordt in bepaalde gevangnissen aangeboden door De Rode Antraciet. Waar er geen sportfunctionaris of sociaal-cultureel werker is, zien we dat een lid van het penitentiair personeel (bijvoorbeeld in de gevangenis van Ieper) of de organisatieondersteuner deze taak op zich neemt. Het aanbod zelf wordt verstrekt door een veelheid van organisaties.

---

<sup>15</sup> Bijkomend Implementatieplan, 2007



Sommige gevangenis krijgen eveneens de medewerking van een **bibliotheekconsulent** van de openbare bibliotheek in het kader van de bibliotheekwerking van de gevangenis (bv. Gevangenis Gent).

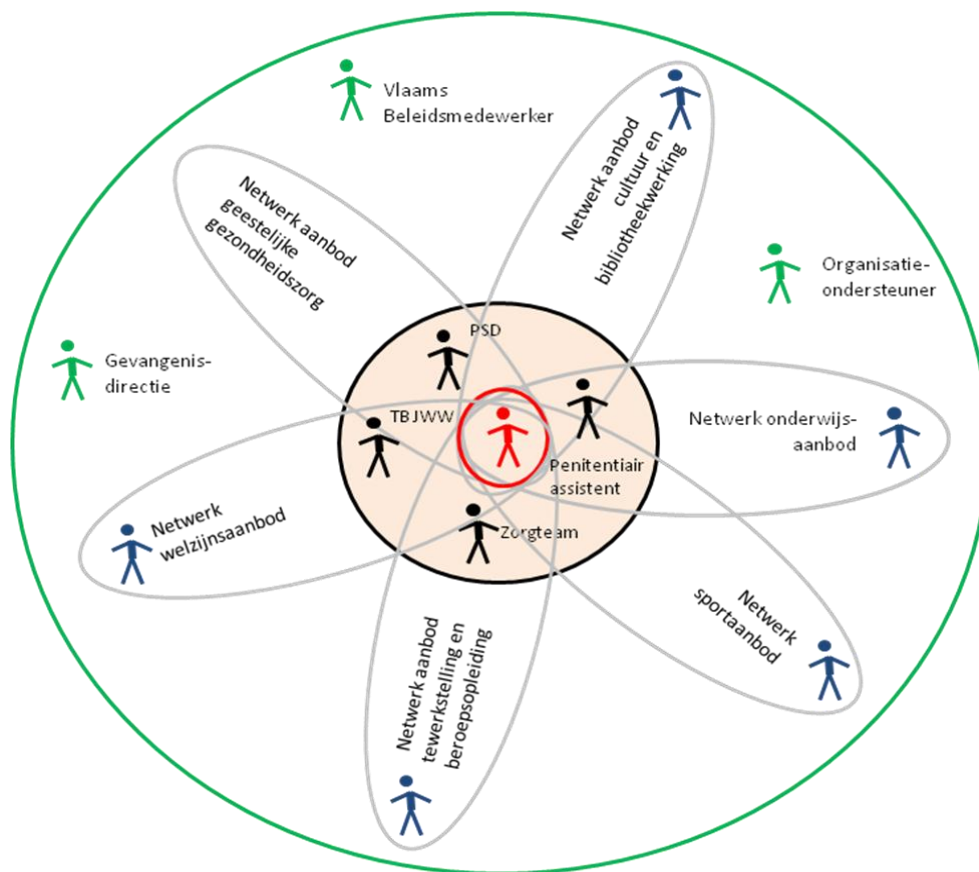
De **centra geestelijke gezondheidszorg** (CGG) voorzien in een hulpverleningsaanbod in de gevangenis. Dit kan zowel een groepsaanbod als individuele (pre)therapie zijn. De actoren die in het samenwerkingsverband in de gevangenis zetelen zijn dus hulpverleners. Het team wordt aangestuurd door een teamverantwoordelijk van het forensisch team GGZ. Het CGG heeft een duidelijke opdracht in de gevangenis maar ook andere organisaties zoals de Anonieme Alcoholisten (AA), voorzieningen die werken rond drughulpverlening, enzovoort, kunnen een aanbod doen.

In het domein van arbeid wordt in het kader van het 'Aan de bak'-programma een detentieconsulent van de **VDAB** ingezet in de gevangenis. Hij/zij geeft de gedetineerden zowel praktische info alsook sollicitatie- en communicatietraining, de mogelijkheid om zich te heroriënteren of om te scholen, en jobbegeleiding<sup>16</sup>.

In onderstaande figuur (figuur 3) wordt schematisch aangegeven hoe er rond de gedetineerde (rode figuur) verschillende netwerken van hulp- en dienstverlenende organisaties zijn uitgebouwd. Deze netwerken zijn (vaak) per domein georganiseerd. Een aantal van die netwerken worden gecoördineerd door een coördinerend figuur (blauwe figuren). De Vlaamse beleidsmedewerker, de gevangenisdirectie en de organisatieondersteuner overschrijden deze domeinen en zijn, elk op hun niveau, een verbindend figuur. Dicht bij de gedetineerde, in de kern, bevinden zich de trajectbegeleider, de PSD, het zorgteam en de penitentiaire bewakingsassistenten.

---

<sup>16</sup> <http://vdab.be/werkinzicht/gedetineerd.shtml>



Figuur 3 Schematische weergave van het theoretisch dienstverleningsnetwerk met hulp- en dienstverlenende actoren rond een gedetineerde

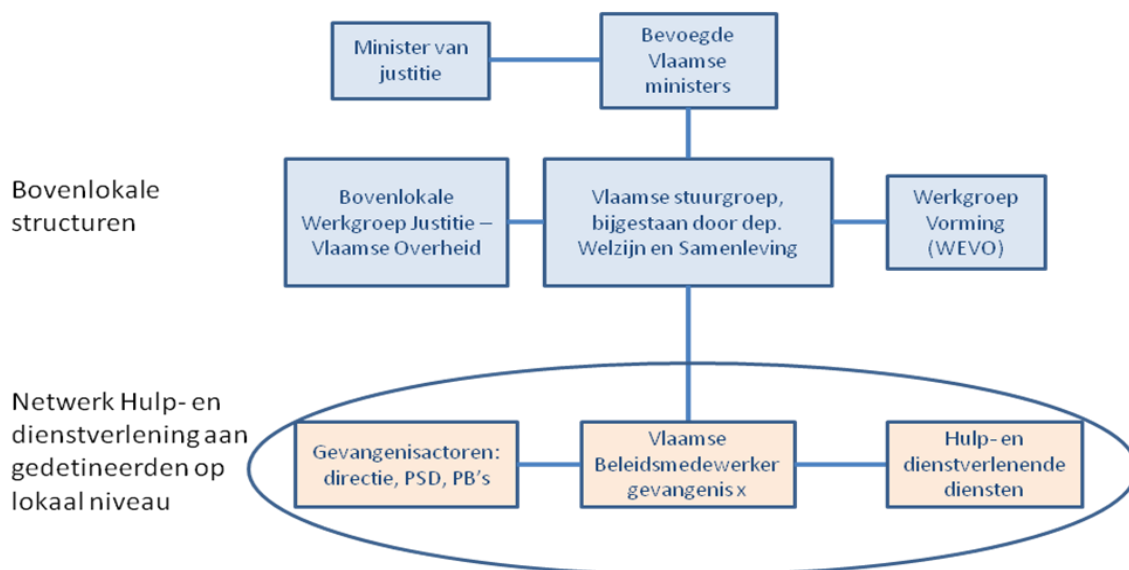
Deze figuur is een theoretische weergave, in de zin dat de concrete invulling en functioneren van deze netwerken in de praktijk kan variëren naargelang de gevangenis en gevangene. De figuur is ook een vereenvoudigde weergave van de realiteit, waarbij actoren zich op verschillende niveaus situeren (individuen, teams, afdelingen, ...).

### 3 Structuren volgens het formeel beleid

Met het samenwerkingsakkoord tussen de staat en de Vlaamse Gemeenschap van 1994 (gewijzigd in 1998, vastgelegd in een decreet in 1999), het strategisch plan van 2000 en het Bijkomend Implementatieplan van 2007, worden een aantal structuren in het leven geroepen die het samenwerkingsverband rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden op verschillende niveaus dienen te ondersteunen.

#### 3.1 Structuren op centraal niveau

Op bovenlokaal niveau werd een Vlaamse stuurgroep en een bovenlokale werkgroep opgericht om de implementatie van het strategisch plan op te volgen. Een overzicht van de verhouding tussen deze bovenlokale structuren en de netwerken is weergegeven in figuur 4.



Figuur 4 Schematische weergave van de verhouding tussen de bovenlokale structuren en de netwerken op lokaal niveau

De **Vlaamse Stuurgroep Hulp- en dienstverlening** groeide uit de Vlaamse Interdepartementale commissie die het strategisch plan voorbereidde<sup>17</sup>. Volgens de beleiddocumenten<sup>18</sup> dient de stuurgroep te bestaan uit vertegenwoordigers van bevoegde kabinetten en administraties, en de centrale verantwoordelijken van de hulp- en dienstverlenende actoren op het werkveld. Ook relevante vertegenwoordigers van justitie kunnen uitgenodigd worden om hier aan te participeren. Van de stuurgroep wordt verwacht dat zijn jaarlijks een opvolgings- en evaluatierapport met betrekking tot de implementatie van het strategisch plan opstellen. Hun opdracht omvat verder nog de opvolging van de interne coördinatie, de voorbereiding van formeel overleg met justitie, en betrokken zijn bij de opmaak van uitvoeringsbesluiten van de Basiswet betreffende het gevangeniswezen<sup>19</sup>. Ook werd er een **bovenlokale werkgroep Vlaamse gemeenschap – Directoraat Generaal Penitentiaire Inrichtingen (EPI)** opgericht. Volgens de beleidsdocumenten dient deze werkgroep te worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Overheid en vertegenwoordigers van justitie (regionale directie, centrale PSD, penitentiaire gezondheidsdienst)<sup>20</sup>. Ze heeft als doel de implementatie van het strategisch plan samen voor te bereiden, ondersteuning te bieden, de implementatie aan- en bij te sturen, en de implementatie van het strategisch plan op te volgen en te evalueren. Ook dient het minstens twee maal per jaar een overleg rond de samenwerking tussen trajectbegeleiders en de PSD te organiseren<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Interne nota - stand van zaken en evaluatie van de bovenbouw van het strategisch plan (2006, niet vrijgegeven)

<sup>18</sup> Bijkomend Implementatieplan 2007:18

<sup>19</sup> Interne nota, 2006.

<sup>20</sup> Bijkomend Implementatieplan 2007

<sup>21</sup> Bijkomend Implementatieplan 2007:15

De **Werkgroep Vorming (WEVO)** werd opgericht na het eerste opvolgings- en evaluatierapport en een externe evaluatie (het rapport Bemelmans van 2003). Deze werkgroep engageert zich om alle interne en externe medewerkers van de Vlaamse gemeenschap te ondersteunen in hun opdracht rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden door middel van het verschaffen van informatie over bestaande relevante opleidings- en vormingsinitiatieven, zelf een aanvullend opleidings- en vormingsaanbod te bieden, en in te staan voor een begeleidingsaanbod op vraag<sup>22</sup>. Onder het WEVO zijn twee werkgroepen actief: een stuurgroep basisopleiding penitentiaire bewakingsassistenten, en een werkgroep introductie cursus voor beginnende medewerkers Vlaamse Gemeenschap.

### **3.2 Structuren op lokaal niveau**

Het **Planningsteam Maatschappelijke dienstverlening (PMD)** als overlegstructuur op lokaal niveau werd vastgelegd in het strategisch plan en bestendigd in het bijkomend implementatieplan. De structuur is gebaseerd op het 'welzijnsteam' zoals vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 1994. Idealiter is het PMD samengesteld uit een vertegenwoordiging van alle Vlaamse actoren en wordt het bijgewoond door een vertegenwoordiging van de gevangenis (directie, PSD, penitentiaire bewakingsassistenten). De Vlaamse beleidsmedewerker neemt het voorzitterschap op. Het PMD heeft als doel de hulp- en dienstverlenende actoren op lokaal vlak aan te sturen en hulp- en dienstverlening in de gevangenis gezamenlijk te coördineren en te organiseren<sup>23</sup>. De opdracht die het PMD meekreeg is als volgt:

1. Een kwalitatief en transparant aanbod van hulp- en dienstverlening uit te bouwen ten behoeve van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving (planning, uitvoering, evaluatie);
2. Te waken over de globale afstemming, coördinatie en informatie-uitwisseling betreffende de verschillende trajectonderdelen;
3. Bij te dragen tot de coördinatie en de afstemming tussen de initiatieven van de Vlaamse Gemeenschap en deze van de gevangenis;
4. Er voor te zorgen dat aan de gedetineerden de ruimst mogelijke inspraak- en medewerkingsmogelijkheden geboden worden;
5. Te bewaken dat de verschillende functies waartoe de Vlaamse Gemeenschap zich geëngageerd heeft metterdaad uitgeoefend worden (beleidsfunctie, toeleidings- en coördinatiefunctie, trajectbegeleidingsfunctie, hulp- en dienstverleningsfunctie);
6. Thematische werkgroepen op te richten en op te volgen die specifieke vraagstukken inzake de hulp- en dienstverlening behandelen;
7. Op regelmatige tijdstippen overleg- en evaluatiebijeenkomsten te organiseren tussen allen die bij de hulp- en dienstverlening betrokken zijn;

---

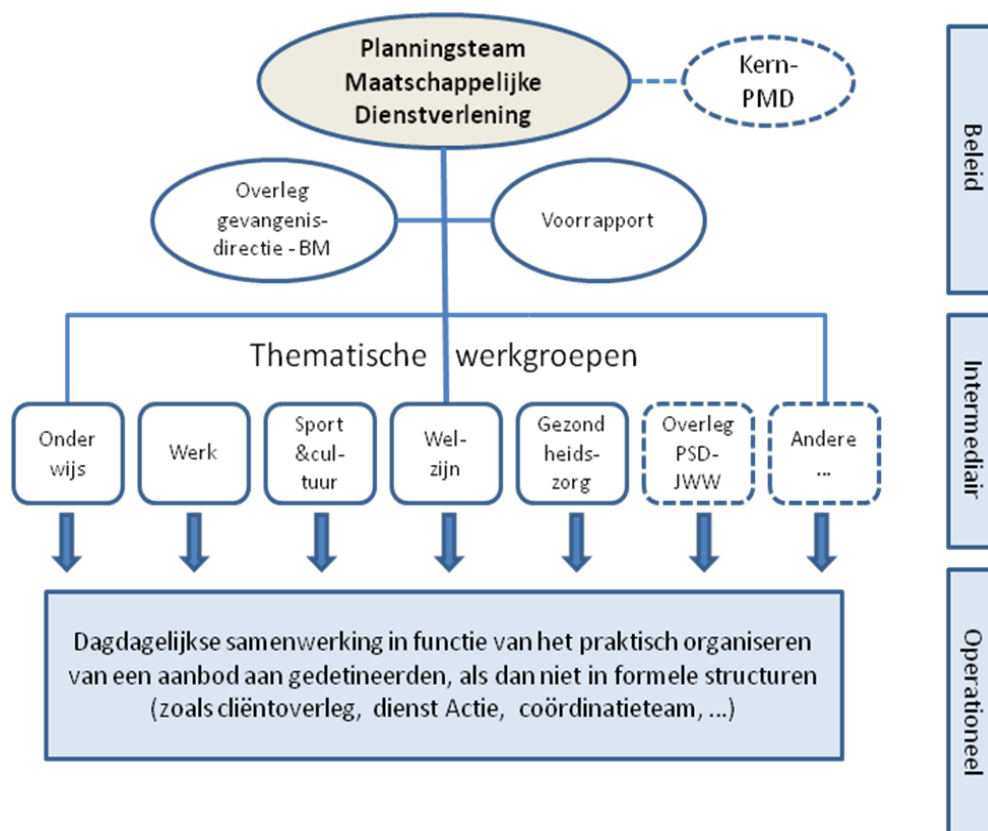
<sup>22</sup> Interne nota, 2006

<sup>23</sup> BIP 2007

8. Te waarborgen dat vanuit de hulp- en dienstverlening een bijdrage geleverd wordt tot het individueel detentie- en reclasseringsplan;
9. Te bevorderen dat de vraag naar hulp- en dienstverlening opgenomen wordt door de regionale voorzieningen en netwerken;
10. Gegevens te verzamelen en te verwerken m.b.t. vraag naar en het aanbod van maatschappelijke dienstverlening;
11. Leemten of disfuncties in de hulp- en dienstverlening op te sporen en te signaleren aan de bevoegde instanties;
12. Jaarlijks verslag uit te brengen over de geplande en gerealiseerde hulp- en dienstverlening.

Verder stuurt men in het beleidskader aan op **structureel overleg** op directieniveau, en structureel overleg op equipeniveau tussen de PSD en de trajectbegeleiders van JWW<sup>24</sup>.

Figuur 5 is een vereenvoudigde en veralgemeende weergave van de samenwerkingsstructuren op gevangenisniveau. Elke gevangenis heeft echter zijn eigen accenten gelegd in de manier waarop bepaalde structuren vorm kregen. Deze kan u vinden in bijlage 2.



Figuur 5 Vereenvoudigde schematische weergave van samenwerkingsstructuren in gevangnissen<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Bijkomend Implementatieplan 2007

<sup>25</sup> Schema is gebaseerd op schematische weergave van samenwerkingsstructuren zoals ontwikkeld door Isabel Ongenaert (zie Ongenaert, 2011)



## Hoofdstuk 4

### De netwerken zoals in de praktijk georganiseerd

#### 1 Algemene kenmerken van netwerken

In hoofdstuk drie beschreven we welke actoren deel uit maken van het samenwerkingsverband en hoe men de netwerken formeel vorm heeft proberen geven. We konden hierbij een bovenlokaal en een lokaal luik onderscheiden. De precieze structuur van lokale netwerken verder in beeld brengen, blijft echter een uitdaging en illustreert de complexiteit ervan<sup>26</sup>. We bespreken enkele ideaaltypische kenmerken van een netwerk in het samenwerkingsverband rond de gedetineerde.

##### 1.1 Afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen

Zo zien we de aanwezigheid van *horizontale relaties* tussen een veelheid van *autonome actoren*. Bepaalde relaties zijn gebaseerd op een *afhankelijkheidsrelatie*. Uit alle documenten en gesprekken blijkt dat de verhouding tussen het beleid en de missie van de Vlaamse Overheid en die van de FOD justitie sterk bepalend is voor de hulp- en dienstverlening die aan de gedetineerde kan worden aangeboden. Er moet immers samengewerkt worden met actoren die op een heel andere manier aangestuurd worden vanuit hun administratie en die vanuit andere prioriteiten werken. Zo is de belangrijkste taak van de penitentiair bewakingsassistenten de veiligheid voorzien van elke persoon die zich in de gevangenis bevindt. Veiligheid loopt dus als rode draad door alle activiteiten van de Vlaamse Overheid in de gevangenis. In het kader hiervan kunnen zij elke beslissingen blokkeren of deblokkeren. Zonder het engagement van de actoren in de strafinrichtingen (directie, penitentiaire bewakingsassistenten), wordt hulp- en dienstverlening aan gedetineerden door de Vlaamse actoren dus heel erg moeilijk (Vanherk, 3/11/09). Aan de andere kant heeft de gevangenisdirectie het engagement van de Vlaamse actoren op zijn beurt ook nodig. Om aan enkele artikelen van de basiswet van 2005 te kunnen voldoen (zie hoofdstuk 5, levensvoorwaarden in de gevangenis), heeft men immers zijn Vlaamse partners nodig. Sommige respondenten geven ook aan dat de aanwezigheid van een hulp- en dienstverleningsaanbod noodzakelijk is voor de passieve veiligheid in de gevangenis.

Actoren gaan in netwerken samenwerken omdat er iets te winnen valt uit de samenwerking. Hulp- en dienstverlenende organisaties worden – in navolging van het strategisch plan en vanuit de sectoren – gestimuleerd en gesubsidieerd om een aanbod binnen te brengen in de gevangenis. Om deze doelstelling te bereiken zijn ze echter afhankelijk van hulpbronnen die bij de andere actoren te vinden zijn. Zo is elke actor die een hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis wil brengen op

---

<sup>26</sup> Instrumenten zoals sociale netwerkanalyse kunnen hierbij helpen, maar de afweging daarbij is of de resultaten hiervan steeds opwegen tegen de inspanningen om de informatie te verzamelen. In dit onderzoek werd eerder al geopteerd voor een kwalitatieve ipv kwantitatieve netwerkanalyse.

bepaalde aspecten afhankelijk van justitie. Zij hebben immers een veto wanneer door (de organisatie van) het aanbod de veiligheidsaspecten van de gevangenis in het gedrang komen. Dat betekent dat zij inspraak hebben in de manier waarop een aanbod georganiseerd wordt, en of een bepaald aanbod überhaupt georganiseerd kan worden. Ook dient het aanbod (letterlijk en figuurlijk) in het 'huis' van justitie gebracht te worden. Zij beslissen bijgevolg over burelen, lokalen, faciliteiten. En hoewel dat oorspronkelijk niet de bedoeling was, kan de gevangenisdirectie ook met geld over de brug komen om een bepaald aanbod aan te kopen. Echter, omgekeerd is justitie eveneens afhankelijk van de hulp- en dienstverlenende actoren gegeven de kennis en expertise die zij hebben op hun werkterrein. Wil justitie een rechtsconforme, veilige en humane uitvoering van uitvoering van vrijheidsberovende straffen en maatregelen, en dit binnen de geest van een herstelgerichte justitie<sup>27</sup>, dan heeft zij er alle baat bij om via samenwerkingsverbanden een aangepast diensten- en zorgaanbod voor de gedetineerden te organiseren. Justitie heeft immers niet voldoende middelen en/of de expertise in huis om autonoom tegemoet te kunnen komen aan zijn opdracht met betrekking de levensvoorwaarden in de gevangenis (basiswet 2005).

In het samenwerkingsverband is er sprake van een zekere vorm van **nood aan samenwerking** en dit komt grotendeels voort uit praktisch-organisatorische overwegingen. Met het engagement van hulp- en dienstverlenende organisaties in de gevangenis zagen inrichtingen het aantal medewerkers dat over de vloer kwam gevoelig stijgen. Tegelijkertijd kende het PSD sinds 1990 een heroriëntering waarbij het adviserende aspect van hun functie dominanter naar voor kwam terwijl het hulpverlenende aspect naar achter schoof (Vander Laenen & Polfliet, 2009). De gevangenis en de Vlaamse gemeenschapsactoren moeten bijgevolg noodgedwongen samenwerken opdat ieder zijn eigen opdracht en organisationele doelstellingen zou kunnen bereiken. Maar dit betekent niet dat elke betrokken actor in het lokale netwerk deze nood ervaart. Sommige actoren binnen de gevangenis, zoals het PSD en de penitentiaire bewakingsassistenten, ervaren deze nood niet altijd even sterk omdat voor hen de onmiddellijke return van de samenwerking minder voor de hand liggend is. Voor bepaalde actoren heeft de samenwerking dus een vrij gedwongen karakter. Voornamelijk in de beginperiode was dit een bemoeilijkende factor, maar ook vandaag nog werd dit tijdens de gesprekken in het kader van dit onderzoek aangehaald.

Deze afhankelijkheidsrelaties (of de afwezigheid ervan) hebben een invloed op de machtsverhoudingen in het netwerk. Wanneer we de respondenten vroegen of ze het gevoel hadden op gelijke voet te staan met elkaar, dan was het antwoord overwegend negatief. Wanneer het over de veiligheid gaat, dan hebben het inrichtingshoofd en de penitentiaire bewakingsassistenten het laatste woord. Maar ook een CGG gaf aan minder stem te hebben dan bijvoorbeeld een JWW omdat zij het gevoel hebben een minder belangrijke rol te vervullen in de gevangenis dan het JWW.

---

<sup>27</sup> Zie missie van DG UVSM 2007: "*Het directoraat-generaal Uitvoering van Vrijheidsberovende Straffen en Maatregelen is verantwoordelijk voor een rechtsconforme, veilige en humane uitvoering van vrijheidsberovende straffen en maatregelen; heeft vanuit zijn expertise een adviserende rol op penitentiair vlak; verzekert een doelgericht beheer van elke entiteit binnen zijn bevoegdheid, en dit alles binnen de geest van een herstelgerichte justitie*", BIP 2007, p.5



Het samenwerkingsverband rond de hulp- en dienstverlening toont dus een vorm van wederzijdse afhankelijkheid tussen de Vlaamse actoren en de justitieactoren maar de afhankelijkheid van de Vlaamse actoren van justitie blijft niettemin duidelijker aangevoeld. Tussen de Vlaamse actoren onderling bestaat er echter geen duidelijke afhankelijkheidsrelaties. De samenwerking is dus voorlopig steeds bilateraal (justitie – hulpverlenende actor) of trilateraal (justitie – hulpverlenende actor – JWW) georganiseerd, en voornamelijk domeinspecifiek georganiseerd.

## **1.2 Uitwisselen van hulpbronnen**

In de netwerkliteratuur wordt gesteld dat actoren gaan samenwerken in functie van het uitwisselen van die hulpbronnen die men nodig heeft voor de eigen werking (Voets, 2011). Vijf types hulpbronnen (soms ook middelen genoemd) worden in die literatuur onderscheiden: financiën, productiemiddelen (personeel, tijd, infrastructuur), competenties, kennis en legitimiteit. Uit de gesprekken met de actoren betrokken in het hulp- en dienstverleningsnetwerk werd duidelijk dat de actoren die een hulp- en dienstverlenend aanbod doen voornamelijk beschikken over de inhoudelijke expertise en kennis over een zorgaanbod, en de nodige productiecapaciteit met zich meebrengen (personeel). Ook beschikken zij over de formele autoriteit om over bepaalde zaken beslissingen te nemen (bijvoorbeeld het soort aanbod dat zij brengen of de selectiecriteria die zij hanteren). Een laatste niet te onderschatten hulpbron is het achterliggend netwerk dat de Vlaamse gemeenschapsactoren met zich meebrengen (bijvoorbeeld kennis over en contacten met andere voorzieningen). De gevangenisactoren beschikken op hun beurt voornamelijk over (beperkte) financiële middelen om een bepaald aanbod aan te kopen, infrastructuur, kennis over de noden en mogelijkheden van de gedetineerden, en de formele autoriteit om beslissingen te nemen met betrekking tot de veiligheid.

## **1.3 Positie van de netwerkmanager**

Er is **geen hiërarchische actor** die het samenwerkingsverband aanstuurt, maar er is wel een netwerkmanager die alle actoren samenbrengt, ondersteunt en motiveert om samen te werken. Deze rol wordt onder meer opgenomen door de beleidsmedewerker op gevangenisniveau. Hij is verantwoordelijk om de implementatie van het strategische plan in goede banen te leiden. Hij/zij doet dit niet alleen maar in nauwe samenwerking en samenspraak met de betrokken actoren. De beleidsmedewerker heeft hierbij de rol als coördinator, bemiddelaar, ondersteuner, enzovoort. Omdat de beleidsmedewerker niet kan terugvallen op een hiërarchische positie of de inzet van middelen, kan hij enkel beroep doen op onderhandeling en samenwerking om zijn doel te bereiken.

## **1.4 Samenwerken aan een gemeenschappelijk publiek doel**

Het afbakenen van een gemeenschappelijk doel is voor een netwerk geen eenvoudige opdracht (Huxham en Vangen, 2005). De (grote) variatie aan actoren betekent immers ook een grote variatie aan invalshoeken en referentiekaders. Dit is tegelijkertijd de rijkdom als het struikelblok van het netwerk. Ook het netwerk rond de

hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worstelt met dit probleem. Hoewel er een gemeenschappelijke visie vanuit het beleidsprogramma werd geformuleerd, moet men dit op netwerkniveau nog operationaliseren naar concrete gemeenschappelijke doelstellingen. Dit proces is in geen van de onderzochte gevangenissen reeds afgerond. De actoren in het samenwerkingsverband werken wel samen in functie van een publiek doel (aanbod voorzien), maar dit doel is niet altijd gemeenschappelijk in zijn uitwerking.

### 1.5 Complexiteit van het netwerk

Het netwerk kent een vrij grote complexiteit. Een aantal kenmerken van de betrokken actoren dragen daartoe bij. **Ten eerste** zijn er verschillende bestuursniveaus betrokken bij hulp- en dienstverlening aan gedetineerden: de federale overheid en de Vlaamse overheid. Elk bestuursniveau kent ook zijn eigen manier van aansturen: de FOD Justitie kent een hiërarchische aansturing met een zeer rationeel management terwijl de Vlaamse Overheid voor zijn aansturing moet terugvallen op netwerkmanagement. **Ten tweede** zien we dat bij de hulp- en dienstverlening voor gedetineerden heel wat verschillende ministers en administraties betrokken zijn. Federaal zijn dit de administraties van Justitie en Volksgezondheid. Vlaams zijn dit de administraties van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin; Onderwijs; Economie & Werk; en Cultuur, Sport en Vrije Tijd. Deze complexiteit zorgt er voor dat men ook op centraal niveau heel wat inspanningen moet leveren om alle actoren op eenzelfde lijn te krijgen. Vertragingen of doorbraken hier hebben uiteraard hun weerslag op de netwerken op lokaal niveau. **Ten derde** is het hulp- en dienstverleningsveld op zich al een complexe zaak. Het hulp- en dienstverleningsaanbod wordt gerealiseerd door zowel publieke organisaties als gesubsidieerde private non-profit organisaties. Dit hulpverleningslandschap wordt bijgevolg gekenmerkt door een veelheid van grote en kleine organisaties, die sterk van elkaar kunnen verschillen qua beleidsveld, aard, rechtsvorm en werkingsgebied (Verschuere & Vancoppenolle, 2010). Dit betekent dat elke gevangenis, afhankelijk van de grootte en indeling van het gebied, te maken zal hebben met een andere samenstelling van zijn hulp- en dienstverlening (bijvoorbeeld JWW team samengesteld uit één of meerdere CAW, CGG werkzaam in één of meerdere gevangenissen, enz.). Dit vraagt van elke gevangenis een andere manier van organiseren. **Ten vierde** onderscheiden de verschillende gevangenissen zich ook van elkaar op vlak van grootte, regime, type gevangenis, enz. Ook dit heeft zijn gevolgen voor de organisatie van de samenwerking. Zo zijn er bijvoorbeeld in grote gevangenissen meer personeelsleden. Dit betekent dat vergaderlasten verdeeld kunnen worden, maar dat er ook meer formele communicatielijnen nodig zijn om de informatie te verspreiden. In kleine gevangenissen zal de informatie gemakkelijker informeel verspreid geraken, maar kan men vergaderlasten en organisatielasten minder verdelen.

Het netwerk van actoren die betrokken zijn bij de hulp- en dienstverlening zijn letterlijk en figuurlijk 'verweven' met elkaar. Veranderingen of moeilijkheden bij één actor heeft steeds een repercussie op de werking of handelingen van andere actoren. Bovendien kent elke actor een andere snelheid waarin men evolueert. Dit dient voortdurend bewaakt te worden. Ook dit draagt bij tot de complexiteit van de samenwerking.

## 1.6 Bottom-up of top-down: voorgeschiedenis

De hulp- en dienstverlening in de vier geselecteerde gevangenissen kennen elk een specifieke start. Zo is Hasselt, geopend in maart 2005, momenteel de nieuwste gevangenis van het land. De voorbereidingen voor de implementatie van het strategisch plan waren al van start gegaan voor de opening van de gevangenis, wat er voor zorgde dat de gevangenis werd geopend in de geest van het plan. Dit zorgde bij de officiële start voor een zeker draagvlak voor de verdere uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. In de gevangenis van Ieper werd het strategisch plan in 2008 opgestart maar het proces liep (loopt) vertraging op door het wegvallen van enkele cruciale functies zoals de beleidsmedewerker (2009-2010) en de organisatieondersteuner (2010-2011). De gevangenis van Hoogstraten kent als penitentiair schoolcentrum een lange traditie van hulp- en dienstverlening en bijhorende samenwerkingsvormen. Elke gevangenis heeft dus af te rekenen met een voorgeschiedenis die de huidige samenwerking bemoeilijkt dan wel vergemakkelijkt heeft.

Ook op niveau van individuele relaties kan de loopbaan van bepaalde medewerkers de samenwerking vergemakkelijken. Zo was de beleidsmedewerker van Gent voorheen een organisatieondersteuner van het JWW, en was de hulpverlener van het CGG in de gevangenis van Hoogstraten vroeger lid van het PSD. Met betrekking tot het binnenbrengen van het aanbod van het CGG zien we dat deze samenwerking in de vier gevangenissen voortbouwt op een samenwerking die er reeds was in het kader van zijn forensische werking. Voor de komst van het strategisch plan waren er dus al heel wat samenwerkingsverbanden tussen de gevangenis en een aantal diensten zoals het JWW, het CGG, onderwijs, ...

## 1.7 Fasen in de ontwikkeling van netwerken

Ketens en netwerken kennen verschillende fasen in een ontwikkelings- en leerproces. Ruw geschetst zijn dit; het probleem identificeren, actoren verkennen en selecteren, verder verhelderen van probleem of vraagstuk, organiseren van de samenwerking, en optimaliseren van de samenwerking. Afhankelijk van de fase waarin het netwerk zich bevindt, zullen de acties van de netwerkmanager verschillend zijn. Indien een netwerk op meerdere doelstellingen/opdrachten tegelijkertijd werkt, kunnen de actoren in een netwerk verschillende fasen tegelijkertijd doorlopen.

Uit de gesprekken kwam duidelijk naar voor dat er verschillende fasen in het samenwerkingsverband onderscheiden kunnen worden. Respondenten gaven aan dat de actoren in het netwerk in een eerste fase voornamelijk gefocust waren op het binnenbrengen en organiseren van het eigen aanbod, en het afbakenen en vinden van zijn eigen plaats in de samenwerking. Het is pas recent dat er aandacht is voor de inhoud van de hulp- en dienstverlening, de leemtes in het aanbod, kruisbestuivingen en een lange termijnvisie (voornamelijk aangegeven in Hoogstraten, Hasselt en Gent).

*"Nee, samenwerking was er sowieso en het kader was al geschetst. We zijn niet gaan zoeken naar elkaar. Bepaalde partners werden geïntroduceerd. Maar in die context gaan we zoeken naar wat we kunnen doen voor bepaalde problematieken. Dus voor*

*ons was er eerst de samenwerking en gaan we nu op zoek naar problematieken waar we met ons samenwerkingsverband aan tegemoet kunnen komen”.*

## 1.8 Conclusie

Het netwerk laat zich het best omschrijven als een ‘wolk’ van vele bilaterale, trilaterale en multilaterale relaties die op verschillende niveaus met elkaar samenwerken: op niveau van het beleid, op niveau van de praktische organisatie van het aanbod, en op niveau van individuele trajecten van gedetineerden. In het netwerk kunnen we dus drie verschillende ‘soorten’ samenwerking onderscheiden: samenwerking in functie van het hulp- en dienstverleningstraject van de individuele cliënt, samenwerking in functie van de praktisch-organisatorische aspecten van het aanbieden van hulp- en dienstverlening in de gevangenis, en samenwerking in functie van de korte en lange termijn beleidsvorming (welk aanbod, hoe evalueren, enz). In de veelheid van niveaus, relaties en achterliggende motivaties tot samenwerken, focussen we in deze casestudie op deze aspecten van de samenwerking<sup>28</sup>. We beantwoorden hier telkens vier vragen:

- Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?
- Hoe hebben de centrale overheden een invloed gehad?
- Welke rol speelt de beleidsmedewerker als netwerkmanager?
- Wat zijn kritische succes- en faalfactoren?

## 2 Samenwerking in kader van het afstemmen van beleid

Een eerste logische vraag die wij ons stellen bij het bespreken van een samenwerkingsverband is *waarom* de actoren gaan samenwerken. Wat is de achterliggende motivering? Waar wil men samen naartoe? Uit de beleidsdocumenten werd duidelijk dat de federale overheid en de Vlaamse gemeenschap samenwerken met het oog op ‘*het welzijn en de sociale reïntegratie van gedetineerden*’ (operationeel model, 2002, p3). *Sociale re-integratie* wil men bereiken door het verzekeren van een kwalitatief aanbod voor de gedetineerden en hun sociale omgeving, door afstemming van het aanbod (verantwoordelijkheid van de Vlaamse gemeenschap) en mogelijkheden tot het individualiseren van de strafuitvoering (verantwoordelijkheid van justitie)<sup>29</sup>. Dit wordt op verschillende niveaus aangepakt, waaronder op het beleidsniveau van de gevangenis.

---

<sup>28</sup> We zijn er ons van bewust dat de drie niveaus op elkaar inspelen en elkaar voortdurend beïnvloeden. We trekken ze enkel uit elkaar om op een gestructureerde manier de succes- en faalfactoren te kunnen weergeven.

<sup>29</sup> Zie Vlaamse Gemeenschap (2002) *Operationeel Model Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, p3.

## 2.1 Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?

Via verschillende mechanismen heeft men vanuit het beleidsprogramma proberen aansturen op een betere afstemming op beleidsniveau tussen de vele betrokken partijen. Met het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, en het operationeel plan dat daarop volgde, werd ten eerste de **functie van de beleidsmedewerker** gecreëerd. De opdracht van de beleidsmedewerker is de beleidsmatige aansturing, coördinatie en opvolging van de uitvoering van het strategisch plan op het niveau van de gevangenis<sup>30</sup>. Hij is dus verantwoordelijk om de verschillende betrokken diensten te begeleiden in de operationalisering van het strategisch plan. In de dagelijkse uitvoering van de functie is de netwerkmanager de woordvoerder van alle Vlaamse diensten in de gevangenis naar de gevangenisdirectie toe, brengt hij/zij partijen samen voor overleg en afstemming, bemiddelt hij/zij tussen actoren en biedt hij/zij praktische ondersteuning aan alle hulp- en dienstverlenende organisaties (contacten, onthaal, aanspreekpunt, ...). De beleidsmedewerker werkt vervult zijn functie in nauwe samenwerking met enkele andere actoren. In Hasselt is dit bijvoorbeeld het PMD-kernteam waar zowel de gevangenisdirectie, de teamcoördinator van het JWW en de PSD-coördinator.

Om de Vlaamse bijdrage in de gevangenis intern te coördineren en af te stemmen werd er vervolgens aangestuurd op de oprichting van een **Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening (PMD)**<sup>31</sup>. Van het PMD wordt verwacht dat dit orgaan het hulp- en dienstverleningsbeleid voor de gevangenis uitstippelt. Het PMD is ook het orgaan dat de verschillende betrokken hulp- en dienstverlenende voorzieningen aanstuurt en coördineert (BIP 2007, p18). De beleidsmedewerker zit het PMD voor.

Een derde instrument in de samenwerking op beleidsniveau is het recent opgestarte project rond **gezamenlijke beleidsplanning**. Hierbij worden enkele pilootgevangenissen begeleid in het proces van een gezamenlijke beleidsplanning. Het doel is om met alle betrokken actoren samen een lange termijn planning op te maken rond de hulp- en dienstverlening in de gevangenis.

Een vierde instrument dat het beleidsafstemmingsproces mee kan ondersteunen is het **Gedetineerden Opvolgsysteem (GOS)**. Het GOS is een elektronisch opvolgsysteem dat, in samenwerking met de CAW's en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, ontwikkeld werd door de Vlaamse overheid. Het heeft verschillende toepassingen voor de drie niveaus van samenwerken: trajectgericht, organisatorisch en dus ook beleidsmatig. Het instrument is echter ook recent geïmplementeerd (in 2009) en staat nog in zijn kinderschoenen.

Een laatste instrument dat teruggevonden kan worden in de gevangenis van Hoogstraten is het feit dat de actiepunten van de werkgroepen mee opgenomen worden in **het operationeel plan van de gevangenis**. In Hoogstraten is dit een

---

<sup>30</sup> Zie Vlaamse Gemeenschap (2002) *Operationeel Model Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, p 4

<sup>31</sup> Zie Vlaamse Gemeenschap (2002) *Operationeel Model Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, p 4

belangrijk instrument dat vanuit de gevangenis ingezet wordt om afstemming tussen beide beleidsaansturingen te realiseren (Wouters, 2010).

Ondanks de inspanningen blijkt het proces van beleidsafstemming een moeilijke klus. De positie van de **Vlaamse beleidsmedewerker** in de gevangenis is geen evidente positie. Als netwerkmanager kan hij niet terugvallen op een hiërarchische positie, noch beschikt hij over middelen die hij kan inzetten om de afstemming te bereiken. De beleidsmedewerker kan enkel beroep doen op onderhandeling en overtuiging om zijn doelen te bereiken. Een andere factor is de **niet-neutrale positie** van de beleidsmedewerker. De beleidsmedewerkers zijn Vlaamse ambtenaren. Vanuit die hoedanigheid vertegenwoordigen zij de centrale overheid of het centraal beleid. Zij worden echter ook ingezet als netwerkmanager waardoor zij in een onderhandelingspositie terecht komen tussen de gevangenisactoren en de hulp- en dienstverlenende actoren van de Vlaamse gemeenschap. Willen zij hun rol succesvol vervullen, zullen zij dus een evenwicht moeten zoeken tussen de eigen belangen (de uitvoering van het beleidsprogramma), de belangen van de hulp- en dienstverlenende voorzieningen en de belangen van de gevangenis. Om de positie van 'consensuszoeker' of 'bemiddelaar' niet te beschadigen, dient de netwerkmanager bijgevolg voortdurend op zijn hoede te zijn om geen van de betrokken partijen voor het hoofd te stoten.

Ook met betrekking tot het **Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening** lijkt men nog zoekende. In de gevangenis van Gent en Hasselt werd een PMD-structuur uitgewerkt. In Gent neemt deze de vorm aan van het CORT (Coördinatieteam Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden). Het CORT komt driewekelijks samen en men bespreekt er zowel praktisch-organisatorische zaken als beleidsthema's; er worden samenwerkingsafspraken gemaakt, instrumenten en methodieken ontwikkelt, en gezorgd voor afstemming met betrekking tot de praktische coördinatie, organisatie en ondersteuning van hulp- en dienstverlening (Polfliet, 2009). De uitdaging voor het CORT blijft het vinden van een goede structuur voor efficiënt overleg. Gegeven de grote variatie aan partners in de vergaderingen is het een moeilijk orgaan om beleidsbeslissingen in te nemen. Ook in Hasselt is er een uitgekristalliseerde PMD-structuur. Het PMD bestaat uit een algemene vergadering waarin alle betrokken partners worden samengebracht. Deze structuur komt slecht één à twee maal per jaar samen. Naast de algemene PMD-vergaderingen werd er een *kern-PMD* opgericht die het dagelijks bestuur van de hulp- en dienstverlening op zich neemt. Het kern-PMD bestaat uit de beleidsmedewerker, de teamcoördinator van het JWW, de teamcoördinator van het PSD en een lid van de gevangenisdirectie. Dit kernteam probeert maandelijks samen te komen (Vanherk, 2009). De oprichting van het kern-PMD kwam er als oplossing voor de logge structuur van het PMD. In de gevangenis van Ieper en Hoogstraten vinden we (nog) geen uitgekristalliseerde PMD-structuren terug. Gegeven de specifieke regionale situatie waarin Hoogstraten zich bevindt (er zijn vier gevangenis in de regio Kempen, waarbij bepaalde voorzieningen in alle gevangenis diensten leveren) heeft men er bewust voor gekozen om niet met dergelijke structuur te werken. Indien er een PMD zou zijn in elke gevangenis, zouden bepaalde voorzieningen (JWW, CGG, VDAB, ...) in vier PMD-structuren vertegenwoordigd moeten zijn. Daarom werd er gekozen om regionaal met deze partners samen te zitten, en niet per gevangenis. In de gevangenis van Ieper is er wel een PMD-structuur opgericht maar omwille van de recente start van het

strategisch plan (2008) en een turbulente invulling van een aantal sleutelposities<sup>32</sup>, zijn de PMD-leden nog maar tweemaal samengekomen. Momenteel is de '*dienst ACT!E*' belangrijker als formeel overlegorgaan. Hoewel dit overlegorgaan zich vooral op operationeel niveau situeert (praktische uitwerking en ondersteuning van activiteiten) wordt er in realiteit ook aan beleidsvoorbereiding gedaan en worden er tevens beleidsbeslissingen genomen (Ongenaert, 2010). Ook in Ieper werd de PMD structuur als erg log ervaren omwille van het te grote ledenaantal. Er wordt momenteel werk gemaakt van het optimaliseren van de structuur.

Zoals u kan zien kent de PMD-structuur in de vier gevangenissen een andere uitwerking. In geen van de bevraagde gevangenissen wordt het PMD omschreven als een aansturend orgaan (zoals omschreven in het bijkomend implementatieplan). Alle gevangenissen worstelen met het feit dat het samenbrengen van alle betrokken partijen in één structuur geen gemakkelijke manier van werken is. Momenteel nemen de werkgroepen (ook) een belangrijke plaats in als structuur waarin er aan beleidsafstemming gedaan wordt. In Hoogstraten bijvoorbeeld zijn er verschillende permanente werkgroepen waarin er afstemming gezocht wordt tussen voorzieningen en justitie-actoren (directie, PSD, penitentiair kader) met betrekking tot het aanbod in de gevangenis. Jaarlijks worden er actieplannen opgemaakt die meegenomen worden in het operationeel plan van de gevangenis. De afstemming blijft echter voornamelijk domeinspecifiek, waarbij vooral de beleidsmedewerker de verbindende factor is (Wouters, 2009). In alle gevangenissen gaven respondenten aan dat men nog zoekende was naar een optimale structuur. Een respondent geeft aan dat men al jaren 'slingert' tussen opgedeeld overleg en één geïntegreerd overleg.

## 2.2 Kritische succes- en faalfactoren

Alvorens kritische succesfactoren te kunnen afbakenen, dienen we het 'succes' te omschrijven. Het 'succes' van samenwerken in netwerken is datgene kunnen bereiken wat men alleen niet kan doen. Huxham en Vangen (2005) noemen dit '*collaborative advantage*': het samenwerkingsvoordeel. Onze vraag is hier dus welk samenwerkingsvoordeel men met de afstemming op beleidsniveau (via de beleidsmedewerker, via het PMD en via de gezamenlijke beleidsplanning) wil bereiken. Wanneer we hiernaar op zoek gaan, dan komen we tot de vaststelling dat dit niet volledig duidelijk is. Men wil samenwerken aan de sociale re-integratie van de gedetineerde, en afstemming op beleidsniveau is hier één aspect van. Maar '*sociale re-integratie*' is een onvoldoende houvast voor de beleidsafstemming. Het doel van de samenwerking zou daarom duidelijker afgebakend moeten worden.

Wij zijn ons echter bewust van de moeilijkheidsgraad van deze oefening. 'Sociale re-integratie' is een **veelzijdig begrip dat moeilijk eenduidig (en meetbaar) te vatten valt**. In een interuniversitair onderzoek naar beleidsindicatoren voor het strategisch plan (zie Goethals, et al., 2003) wijzen de onderzoekers op het feit dat het doel van de samenwerking (namelijk sociale re-integratie bereiken door een aanbod te voorzien) op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Het begrip kent

---

<sup>32</sup> lange periode van afwezigheid en vervolgens vervanging bij zowel eerste beleidsmedewerker als organisatieondersteuner. De nieuwe beleidsmedewerker ging aan de slag in april 2010.

meerdere dimensies die niet altijd even compatibel zijn, namelijk een functionele dimensie (zonder aanbod geen hefboomen tot sociale re-integratie), een morele dimensie (het aanbod moet iedereen kunnen bereiken) en een expressieve dimensie (het aanbod moet voldoende aansluiten bij de persoonlijke situatie en context van de gedetineerde). Gegeven de limieten van de input in het beleidsprogramma, zullen er steeds keuzes gemaakt moeten worden. Sommigen voorzieningen zullen er voor kiezen om maar met een beperkt aantal cliënten te werken en hen een aanbod te bieden dat zo goed mogelijk aansluit bij de individuele noden (expressieve dimensie), terwijl andere voorzieningen er voor kiezen om zoveel mogelijk gedetineerden te bereiken (morele dimensie) ook al betekent dit inboeten op maatwerk. Deze discussies zijn tot op heden nog niet opgelost geraakt (de resultaten van het onderzoek naar beleidsindicatoren en het bijhorende reflectie-instrument verdwenen op de achtergrond) en spelen bijgevolg nog steeds op het niveau van de gevangenis:

*"Maar je hebt heel wat zwakkere mannen die niet schrijven, een groep waar wij ons zorgen over maken. Wij vinden dat ze voor die groep ook aandacht moeten hebben, ook moeten aanspreken. Die zijn ook moeilijker bereikbaar." (lid PSD)*

*"Doel is om elke gedetineerden van een trajectbegeleider te voorzien, maar dat is in realiteit onmogelijk. We moeten voortdurend de afweging maken: gaan we zoveel mogelijk mensen proberen te bereiken, of gaan we met een aantal mensen in de diepte werken?" (beleidsmedewerker)*

*"En lange tijd – en misschien nu nog - is de ongeschreven doelstelling: hoe meer het beter. Er is het besef dat er nog te weinig is van vanalles en nog wat." (lid JWW)*

**Conflicterende uitgangspunten** versterken de moeilijkheid om tot duidelijk afgebakende doelstellingen met betrekking tot de hulp- en dienstverlening op gevangenisniveau te komen. Waar de noden, vragen en verwachtingen van gedetineerde ten opzichte van zijn re-integratie het uitgangspunt van Vlaamse Overheid is, zijn de verwachtingen van samenleving ten opzichte van re-integratie van gedetineerde het uitgangspunt van justitie<sup>33</sup>.

Ook blijken de actoren binnen één domein (hier de gevangenisdirecties) niet altijd op **eenzelfde lijn** te zitten wat betreft hun visie op de hulp- en dienstverlening. Waar dit niet het geval is, brengt dit verwarring met zich mee voor zowel de eigen betrokken diensten (PSD, PB) als voor de andere betrokken actoren (Vlaamse gemeenschapsactoren).

Een andere bemoeilijkende factor is het **gebrek aan objectieve data** die aantoont waar exact de knelpunten liggen en hoe men daar met lokale intersectorale samenwerking aan tegemoet kan komen. Sommige pijnpunten (zoals in de continuïteit van trajecten na vrijlating) liggen bovendien deels buiten de mogelijkheden en bevoegdheid van de lokale partners.

Ook een **hoog personeelsverloop** is een factor waar men bij het bestuderen van de netwerken rekening mee moet houden. Bevraagde respondenten uit de vier gevangenis gaven aan dat het samenwerkingsverband af te rekenen heeft met een

---

<sup>33</sup> 2<sup>de</sup> opvolgings- en evaluatierapport, 2005



hoog personeelsverloop, waardoor het soms moeilijk is om tot een stabiele samenwerking te komen. Een respondent voegt hieraan toe dat de samenwerking momenteel nog te veel persoonsgebonden is, waardoor het wegvallen van sleutelfiguren een duidelijk effect heeft op de werking van het netwerk.

*“Eigenlijk is een stabiele personeelsstructuur een randvoorwaarden om tot een stabiele samenwerking te komen. Dan krijg je na verloop van tijd stevige samenwerkingsverbanden”.*

Een laatste factor die het samenwerkingsverband rond de hulp- en dienstverlening kan beïnvloeden is het feit dat het gevangeniswezen **politiek gezien een erg gevoelig onderwerp** is en snel kan veranderen. Dit heeft een belemmerend effect op het lange termijn plannen.

### **3 Samenwerking in kader van aanbod organiseren**

Naast het overleg in kader van het afstemmen van beleid, wordt er op gevangenisniveau dagdagelijks samengewerkt om het aanbod op praktisch en organisatorisch vlak uit te werken. Deze samenwerking vertaalt zich in een informeel en een formeel luik. Respondenten uit de vier gevangenissen gaven aan dat met de implementatie van het strategisch plan de samenwerking meer geformaliseerd is. We zoomen in op een aantal instrumenten.

#### **3.1 Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?**

Een betere coördinatie in de praktische organisatie van het hulp- en dienstverleningsaanbod werd ondersteund door een aantal initiatieven. Vanuit het strategisch plan kreeg het JWW de functie van **organisatieondersteuner** toebedeeld waarmee zij een coördinerende positie verwierf op organisatorisch niveau. Nog vanuit het strategisch plan werd er via de opdracht van het PMD aangestuurd op de oprichting van thematische werkgroepen<sup>34</sup>. In alle onderzochte gevangenissen zien we per domein (gezondheid, welzijn, werk, cultuur en sport) en op andere thema's (bibliotheek, feesten, druggebruik, ...) **werkgroepen** opgericht<sup>35</sup>. Over het algemeen bestaan deze werkgroepen uit vertegenwoordigers van het aanbod, enkele justitieactoren (PSD en/of directie en/of PBA), en een vertegenwoordiging van het JWW (TB en/of organisatieondersteuner). In sommige gevangenissen worden deze werkgroepen voorgezeten door de beleidsmedewerker. Zoals boven reeds vermeld worden er in sommige PMD-structuur (bvb Gent) ook praktische zaken uitgewerkt, en omgekeerd, in sommige werkgroepen wordt ook beleidsmatig gewerkt. Een derde instrument dat ook op dit niveau ondersteuning kan bieden is het **Gedetineerden Opvolgsysteem** (GOS). Via het GOS kan de organisatieondersteuner (o.a.) de infrastructuur, de activiteiten en de inschrijvingen voor de activiteiten beheren. Tot slot biedt de Werkgroep Vorming (WEVO) elk jaar een **tweedaagse introductie-**

---

<sup>34</sup> Opdracht 6: “Thematische werkgroepen op te richten en op te volgen die specifieke vraagstukken inzake de hulp- en dienstverlening behandelen”, operationeel model strategisch plan, 2002:3

<sup>35</sup> Al dan niet naar aanleiding van het strategisch plan.

**cursus** aan voor de medewerkers van de hulp- en dienstverlening in de gevangenis, en ontwikkelde de bovenlokale werkgroep in 2010 een introductieprocedure voor nieuwe medewerkers (Ongenaert, 2011).

Ook vanuit de sectoren werd er ingespeeld op de organisatie van het aanbod. We zoomen hierbij in op het aanbod dat vanuit de Centra Geestelijke Gezondheidszorg aangeboden wordt in de gevangenissen. Deze centra werden via de overeenkomst van november 2008 gesubsidieerd en gestimuleerd om een aanbod te verlenen in het kader van daderhulp. Bovendien kreeg de koepelorganisatie subsidies om gedurende één jaar een coördinerende functie (1 FTE) op te nemen. In de periode van hun opdracht werd een online forum (FORSTRAPLAN) ontwikkeld waarop de hulpverleners in contact stonden met collega's en werden er bijeenkomsten georganiseerd om te discussiëren over thema's waar men in elke gevangenis mee worstelde. De overeenkomst had niet enkel een invloed op het aanbod met betrekking tot daderhulp in de gevangenis, maar ook met betrekking tot suïcidepreventie. In de gevangenissen zagen we beide opdrachten gecombineerd aangezien we in drie van de vier onderzochte gevangenissen acties zagen ondernomen met betrekking tot suïcidepreventie<sup>36</sup>.

Op netwerkniveau werkt men via de overlegstructuren methoden en strategieën uit om het onthaal en de begeleiding van de hulpverleners te faciliteren (medewerkerlijsten, ...) <sup>37</sup>, om ad hoc afspraken in (uniforme) procedures of standaarden te gieten (deelnemerslijsten, activiteitenlijsten, flowcharts), om afspraken formeel vast te leggen (bvb samenwerkingsovereenkomsten) en om draagvlak te creëren. We sommen enkele instrumenten op per gevangenis, maar beperken ons (indien het geen algemene inspanningen zijn) tot de domeinen welzijn en gezondheid.

---

<sup>36</sup> De overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Samenwerkingsverband FDGG-Zorgnet Vlaanderen (november 2008) betrof acties van de CGG-sector inzake daderhulp, zelfmoordpreventie en kindermishandeling.

<sup>37</sup> In het kader van de vijfde strategische doelstelling van het strategisch plan: *"ontwikkelen en implementeren van een HRM- en organisatieontwikkelingsbeleid"*

Tabel 3 vergelijking ingezette instrumenten per gevangenis

	Profileren	Draagvlak	HRM en organisatie-ontwikkeling	Samenwerking organiseren	Andere
<b>Gent</b>	<p>Signaleringsinstrument voor behoeften van gedetineerden</p> <p>Bekendmakingsacties</p>	<p>H&amp;D: (blijvend) informeren van diverse partners</p> <p>H&amp;D: Jaarlijks overleg met vaste samenwerkingspartners</p> <p>Directie gevangenis: voorrapport met directie, tussendoor en informeel contact</p> <p>PSD: o.a. via vierhoeksoverleg</p> <p>PBA's: via teamleidervergaderingen, tijdens opleiding, via werkgroepen, via jaarlijkse evaluatievergadering, informeel</p>	<p>Introductieprocedure</p> <p>Medewerkerlijsten</p> <p>Aandacht voor infrastructurale en logistieke faciliteiten</p> <p>Dag van de Hulp- en dienstverlener</p> <p>Vorming vanuit de gevangenis voor H&amp;D-medewerkers</p> <p>Specifieke vorming voor eigen medewerkers vanuit voorzieningen</p> <p>Intervisie/supervisie tss hulpverleningsorganisaties</p> <p>Aanspreekfunctie van BMW en culturele dienst</p> <p>H&amp;D uitgenodigd bij activiteiten van FIDES (sociale vereniging personeel gevangenis)</p>	<p>Hertekenen organisatiestructuur van Dienst Sociaal Cultureel Werk</p> <p>Samenwerkingsovereenkomsten en intentieverklaringen (met CGG)</p> <p>Flowcharts voor samenwerkingsrelaties tussen partners vierhoeksoverleg.</p>	<p>Evaluatie (per aanbod)</p>

<b>Ieper</b>	Via TB Bekendmakingsacties van aanbod Behoefteteonderzoek	Informereren van diverse partners Directie: regelmatig overleg, voorrapport Aanwezigheid van H&D actoren op werkvloer Infosessies personeel	Introductiemap Huishoudelijke regels Aanspreekfuncties verduidelijken Individuele kennismakings- en informatiegesprekken	Plan van aanpak met CGG (bundeling van samenwerkingsafspraken) Dienst actie neemt centrale plaats in voor organisatie en opvolging van groepsactiviteiten (o.a. opmaak werkinstrumenten)	Evaluatie (per aanbod)
<b>Hasselt</b>	Via TB en PSD Wervingsinstrument (bundeling van aanbod per deeldomein) Via alle anderen actoren die ook geïnformeerd worden over aanbod Via kwartieroversten (PBA) Via bekendmakingsacties		Voorrapport en wekelijkse directievergadering	Nauwe betrokkenheid van PSD en JWWL bij opstart van aanbod van CGG	Evaluatie (per aanbod)
<b>Hoogstraten</b>	Proactieve bekendmaking via groepsonthaal, snuffelstage, zitdag TB, onthaalbrochure, informatiekanal (teletext), affiches, folders. Onthaalbrochure voor personeel	Onthaalbrochure voor personeel Nieuwsbrief voor personeel	Voornamelijk via de verschillende betrokken organisaties (vormingen, opleiding) Introductiesessies voor nieuw personeel, introductiemap Vormingsinitiatieven door PSC met mogelijke deelname BMW en JWW	Gele map met deelnemerslijsten Overlegvormen (structureel)	Evaluatie (per aanbod)

### 3.2 Wat zijn kritische succes- en faalfactoren?

Wanneer we de respondenten vroegen naar **het doel** van de samenwerking, bleek de doelstelling '*het uitbouwen van een kwalitatief aanbod*' van het strategisch plan het meest houvast te bieden. De meeste respondenten gaven dan ook aan dat de belangrijkste doelstelling van de samenwerking was om het bestaand hulp- en dienstverleningsaanbod zoveel mogelijk in te passen in een justitiële context.

Hoewel dit doel een concrete houvast is voor de deelnemende actoren, ondervonden we ook bij deze doelstelling dat de omschrijving van wat er verstaan kan worden onder '*kwalitatief*' ook hier speelt. Het interuniversitair onderzoek naar beleidsindicatoren voor het strategisch plan van Goethals et al. (2003) ging ook op dit aspect in.

Het aanbod binnenbrengen in de gevangenis omvat een aantal stappen. Actoren moeten eerst overtuigd worden om een aanbod binnen te brengen. Vanuit de organisatieondersteuner en beleidsmedewerker worden hier inspanningen rond geleverd (informerende van diverse partners) maar de moeilijkheid ligt hier opnieuw in het zien van **een win-win situatie** voor beide partners. Zo zijn gedetineerden voor sommige (niet welzijn- of justitie-) actoren niet de primaire doelgroep. Dit heeft een impact op de bereidheid van deze actoren om te investeren in gedetineerden (strategisch plan, p. 49). Zij vinden het niet altijd opportuun te vinden om als partner in de samenwerking te stappen. Dit omwille van een reeds bestaande hoge werkdruk bij deze partners, in combinatie met de additionele organisatorische en logistieke voorbereidingen die getroffen moeten worden wil men in de beveiligde context van een gevangenisgebouw een dienst aanbieden (Strategisch plan, gesprek Vanherk, 3/11/09). Er kruipt erg veel tijd en mankracht in het aanbieden van de hulp- of dienstverlening, met weinig baten voor de organisatie. Men heeft de dienstverlening aan gedetineerden immers niet nodig om eigen doelen te bereiken. Vaak stappen de externe diensten in een samenwerkingsverband omdat er financiering voor voorzien is in het strategisch plan (Vanherk, 3/11/09).

In de samenwerking rond het organiseren van het aanbod is de relatie met de **penitentiaire bewakingsassistenten** erg belangrijk. Maar ook hier is de moeilijke **afweging kosten/baten** aanwezig. Zij die reeds met moeilijke werkomstandigheden af te rekenen hebben, voelen er weinig voor om de werkdruk te verhogen hetwelke zal gebeuren bij het verhogen van het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis. Het binnenbrengen van meer hulp- en dienstverlening in de gevangenis betekent immers ook meer externen in de gevangenis, meer bewegingen van de gedetineerden, meer risico's en dus meer veiligheidsafspraken en procedures (Van Herk, 2009).

Een andere factor die een invloed kan hebben op (onder andere) de praktische samenwerking is **de infrastructurele context** waarin de actoren zich bevinden. Dit speelt op meerdere vlakken. Zoals aangegeven wordt in de gevangenis van Ieper en Hasselt hebben de hulp- en dienstverleners zelf weinig direct contact met de gedetineerden, buiten de gedetineerden die zich inschreven voor een aanbod (Vanherk 2010, Ongenaert 2011). Dit vormt een barrière op vlak van profilering van het aanbod. Een andere infrastructurele factor die zowel belemmerend als faciliterend kan werken is het feit alle actoren die met elkaar moeten samenwerken 'dicht op elkaars

huid' zitten. Dit kan enerzijds voor spanningen zorgen omdat conflicten dan snel persoonlijk kunnen worden. Anderzijds verhoogt het de druk om conflicten zo snel mogelijk aan te pakken, alvorens ze escaleren. Bovendien kan dit een positief effect hebben op de betrokkenheid en communicatie van de hulp- en dienstverlenende actoren met de gevangenis, en op de onderlinge informele contacten. Op het individueel traject van de gedetineerde heeft dit eveneens een positief effect aangezien trajectbegeleider en hulpverleners onmiddellijk kunnen opvolgen in welke mate de gedetineerde zijn afspraken nakomt. Bovendien kan deze fysieke aanwezigheid een collegiale sfeer versterken die de grenzen van de individuele organisaties overschrijdt (bijvoorbeeld in Gent).

*"Ja, want ik moet zeggen, in het begin zaten wij vaker in de gevangenis dan hier, en dan waren de mensen van het JWW dichtere collega's dan de eigen collega's (...)"*

Beleidsmedewerkers geven aan dat ze wel proberen in te spelen op die collegiale sfeer en op een gezamenlijke identificatie met de gevangenis (Gent, Hoogstraten). Een respondent waarschuwt wel dat dit effect maar van korte duur kan zijn. Er is een collegiale sfeer zolang alles goed maar wanneer er problemen opduiken 'kruipen men terug in zijn schulp'.

Wanneer een aantal randvoorwaarden niet voldaan zijn, is het voor samenwerkingsverbanden uiterst moeilijk om bepaalde resultaten te bereiken. Deze randvoorwaarden zijn de aanwezigheid van voldoende onderling respect, vertrouwen en openheid (bereidheid) tot samenwerken. Tijdens de gesprekken gaven alle bevroegde actoren aan dat er onderling voldoende **respect** heerst voor elkaars identiteit en belangen. Over het algemeen is er begrip voor elkaars werksituatie en ruimte voor compromis. Actoren die deelgenomen hebben aan het gesprek gaven ook aan voldoende de belangen en de situatie van de andere partijen te kennen om begrip te kunnen opbrengen voor de beslissingen die zij nemen. Uit deze gesprekken konden we concluderen dat wanneer het aankomt op praktische organisaties van het aanbod, men het gevoel heeft dat er voldoende respect en vertrouwen is.

De respondenten werden ook gevraagd in welke mate zij zich **ondersteund** voelen door hun eigen organisatie en administratie enerzijds, en anderzijds door de bovenlokale structuren die in het kader van het strategisch plan werden opgericht. Een respondent van een CGG gaf aan dat zij vragende partij zijn voor meer ondersteuning. Bij de start van hun opdracht werden er tijdelijk middelen vrijgemaakt voor coördinatoren om onder andere de forensische teams bij hun opdrachten te begeleiden. Wanneer de coördinatoren na één jaar uit hun functie ontheven werden, stopte deze ondersteuning. Momenteel is er een stuurgroep die deze taak heeft overgenomen, maar de respondent gaf aan dat dit niet altijd voldoende is. Ook voor enkele *justitiële diensten* is de ondersteuning/aansturing niet zo eenduidig. Het PSD en het zorgteam kennen beiden een dubbele aansturing. Deze diensten worden rechtstreeks aangestuurd vanuit een centrale psychosociale dienst respectievelijk een centrale medische dienst, maar ondervinden evengoed sturing vanuit de gevangenisdirectie en het inrichtingshoofd. Deze dubbele aansturing zorgt voor onzekerheid en verwarring bij het opnemen van bepaalde verantwoordelijkheden in het samenwerkingsverband. Ook bleek dat de aansturing vanuit de lokale directies niet voor alle leden even helder en eenduidig is (Gent, Ieper). Hoewel justitie het

krachtige instrument van hiërarchische aansturing in handen heeft, lijken zij het soms zelf onvoldoende te gebruiken om duidelijkheid te scheppen in welke positie de verschillende diensten dienen in te nemen naar het samenwerkingsverband toe. Tot slot blijken de *bovenlokale structuren* (bovenlokale werkgroep en Vlaamse stuurgroep) tekort te schieten in de ondersteuning van de samenwerkingsverbanden op lokaal niveau. Een beleidsmedewerker geeft aan dat deze structuren nog onvoldoende komen tot het uitvoeren van hun opdrachten zoals vastgelegd in het kader van het strategisch plan.

Een andere faalfactor van de samenwerking kan zijn dat bepaalde hulpbronnen onvoldoende aanwezig zijn om het vooropgestelde doel te bereiken. Omdat het doel onvoldoende concreet omschreven kon worden (wat is de afbakening van '*een kwalitatief aanbod voorzien?*'), is het ook moeilijk om deze factor eenduidig in beeld te brengen. Enkele actoren gaven aan dat de **beperkte middelen** in een zekere zin wel meespelen. Ten eerste moeten de hulpverleners omwille van beperkte middelen selectiecriteria invoeren voor de toegang tot hun aanbod. Ten tweede worden de mogelijkheden van het aanbod sterk beperkt door de grenzen van de infrastructuur van de gevangenis. En hoewel de gevangenis, ten derde, wel middelen investeert in een bepaald aanbod (bijvoorbeeld vormingen van de Rode Antraciet, culturele activiteiten), creëert dit niettemin spanningen omdat men vanuit de gevangenis aangeeft dat dit niet hun verantwoordelijkheid is. Ten vierde gaf men zowel langs Vlaamse als justitiële zijde (in de vier gevangenissen) aan dat er een tekort is aan personeel om bepaalde administratieve en organisatorische taken op zich te nemen (bijvoorbeeld opmaak van deelnemerslijsten, dispatching van deelnemers). Dit zijn taken die momenteel onder geen van de afgebakende functies valt. In grote lijnen gaven de respondenten aan dat er over het algemeen voldoende middelen zijn om een basisaanbod te kunnen aanbieden. Wil men echter verder gaan, dan botst men op een gebrek aan een variatie van hulpbronnen (financiële middelen, personeel, infrastructuur).

Onduidelijkheden over **taken en verantwoordelijkheden** bleek geen groot struikelblok te zijn voor de bevroegde respondenten. De eigen verantwoordelijkheden waren voor alle respondenten voldoende helder. Enkel in Ieper gaven respondenten aan dat de afbakening van eigen verantwoordelijkheden voor anderen niet altijd duidelijk is ('*men verwacht dingen van mij die mijn taak niet zijn*' of '*wat is nu precies de verantwoordelijkheid van de OO, van PB's?*').

## 4 Samenwerking op dossierniveau

Een derde niveau waarop actoren met elkaar dienen samen te werken is het niveau van het individuele dossier. Hierin vormt de trajectbegeleider een centrale rol. We zoomen in op de samenwerkingsrelatie tussen het PSD en de trajectbegeleiders van het JWW.

### 4.1 Hoe wordt de coördinatie georganiseerd?

De functie van de trajectbegeleider werd in het leven geroepen om als *casemanager van het individuele detentie- en reclasseringsplan*<sup>38</sup> een grotere coördinatie en continuïteit in de individuele trajecten van gedetineerden te verzekeren. De opdracht van de trajectbegeleider bestaat uit volgende taken: 1) onthaal van de gedetineerde (vraagverheldering, informatieverstrekking, toeleiding naar aanbod), 2) integrale begeleiding verzorgen en verbindend werken over alle levensdomeinen heen, 3) coördinatie van het geheel aan trajecten dat de cliënt doorloopt<sup>39</sup>. De meerwaarde van de trajectbegeleiders werd verwacht in het *proactief* kunnen aanbieden van een hulp- en dienstverleningsaanbod en dit aan *alle* gedetineerden en op *alle* terreinen van de hulp- en dienstverlening, *tijdens en na detentie*<sup>40</sup>. Om dit te kunnen verwezenlijken moet de trajectbegeleider nauw samenwerken met de psychosociale dienst van de gevangenis. Trajectbegeleiders kunnen immers de gedetineerde begeleiden in hun reclasseringsdossier, een dossier waar de psychosociale dienst (PSD) uiteindelijk advies moet over geven aan de Strafvuitvoeringsrechtbank (SURB). Het is deze laatste actor die op basis van het reclasseringsdossier en op basis van het advies van de PSD beslist of de gedetineerde vervroegd in vrijheid kan gesteld worden of niet.

Om de samenwerking tussen de trajectbegeleiding en de PSD te ondersteunen werden diverse inspanningen geleverd. Met het bijkomend implementatieplan (BIP 2007) heeft het beleidsprogramma enkele verantwoordelijkheden en taken beter willen afbakenen. Ten eerste wordt de opdracht van de verschillende actoren (PSD, TB, zorgequipe) afzonderlijk omschreven. Ten tweede worden er richtlijnen geformuleerd inzake taakafbakening en samenwerking tussen de verschillende actoren. De taken waarbij de opdracht van de trajectbegeleider en het PSD elkaar raken worden beter omschreven en er wordt aangestuurd op structureel overleg tussen het PSD en de trajectbegeleiders op equipeniveau. Ook stuurt men aan op het structureel inbouwen van een systeem van cliëntoverleg. Ten derde bouwt het beleidsprogramma ondersteuning in op bovenlokaal niveau. Van de bovenlokale werkgroep (BLWG) wordt verwacht om twee maal per jaar een overleg te organiseren inzake de samenwerking PSD-TB. Dit zijn enkel richtlijnen waarbij de verantwoordelijkheid voor het al dan niet volgen van deze richtlijnen bij de betrokken actoren ligt. Naast het bijkomend implementatieplan volgde er op 6 december 2007 een omzendbrief van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan de CAW betreffende een wijziging

---

<sup>38</sup> Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, p.31

<sup>39</sup> Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009). *Methodisch kader*.

<sup>40</sup> Hellemans, Aertsen en Goethals, 2008:107



in de subsidieprocedure<sup>41</sup>. Met deze omzendbrief werden de specifieke functies van de organisatieondersteuning en trajectbegeleiding nogmaals inhoudelijk toegelicht. Tot slot kreeg het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk subsidies toegekend voor de ondersteuning van het forensisch welzijnswerk. In 2009 volgt er een methodisch kader voor trajectbegeleiders.

Na de evaluaties van het strategisch plan in 2003-2004 (Bemelmans), 2004-2005 (Vlaams ministerie Welzijn Volksgezondheid en Gezin) en 2008 (Hellemans, Aertsen, & Goethals) blijkt dat de samenwerking tussen PSD en TB een lange weg heeft afgelegd. Waar er een goede samenwerking is in sommige gevangenissen, gaat het in andere gevangenissen heel wat moeilijker. Uit de bevraging in het kader van dit onderzoek bleek dat de samenwerkingsrelatie tot op de dag van vandaag nog steeds precair is en een voortdurende opvolging vraagt. De gevangenis van **Hoogstraten** heeft na heel wat moeilijkheden en strubbelingen de samenwerking sinds 2008 nieuw leven in geblazen. Met behulp van externe begeleiding, het uitschrijven van afsprakennota's en het installeren van structureel overleg op niveau van de directie (directieoverleg PSD/TB), het team zelf (coaching team) en individuele dossiers (cliëntoverleg), is men nu gekomen tot een goede samenwerking. In de gevangenis van **Hasselt** werd in de evaluatie van 2008 een goede samenwerking opgetekend, mede door een doorgedreven structureel overleg en cliëntoverleg. De samenwerking bleek echter op het moment van deze bevraging door een moeilijke periode te gaan. Er wordt aangegeven dat het bijzonder moeilijk is om tot een afgebakend afsprakenkader te komen. De afbakening in het bijkomend implementatieplan is nog te vaag en dus te weinig een houvast. Ook met betrekking tot het organiseren van cliëntoverleg zit men momenteel in een overgangsfase. Het oude systeem werkte niet voor alle betrokkenen evengoed. Nu is het organiseren van een cliëntoverleg de verantwoordelijkheid van de betrokkenen zelf en is men nog zoekende naar een meer structurele vorm van cliëntoverleg. In de gevangenis van **Gent** lijkt de samenwerking goed te lopen. Overleg tussen het PSD, trajectbegeleiders, zorgteam en centrum OBRA wordt enerzijds georganiseerd in een *cliëntoverleg* tussen de betrokkenen (betrokken PSD- en TB-lid of betrokken zorgteam- en OBRA-lid), en anderzijds in het *'vierhoeksoverleg'*. In het vierhoeksoverleg worden meer structurele thema's besproken en samenwerkingsafspraken gemaakt. Het wordt voorgezeten voor de beleidsmedewerker en ook de PSD-directeur en de zorgteamdirecteur nemen deel. De grootste moeilijkheid die men ondervindt van de samenwerking is het doen naleven van de samenwerkingsafspraken door alle betrokkenen. In de gevangenis van **Ieper** wordt de samenwerking tussen de twee diensten gecoördineerd door een structureel overleg op werkgroepniveau en door een systeem van cliëntoverleg tussen de PSD, de trajectbegeleider en het CGG. De samenwerking PSD-TB lijkt goed te verlopen (respondenten PSD en TB zijn positief).

---

<sup>41</sup> Omzendbrief betreffende de bijdrage van het algemeen welzijnswerk tot de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in het kader van het Vlaams strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden', Brussel, Vlaamse Overheid, 6 december 2007

## 4.2 Wat zijn de succes- en faalfactoren?

Een eerste element dat in de vier gevangenissen vaak terugkwam was de **taakafbakening** van de functie van trajectbegeleider. Uit de tussentijdse evaluaties van het strategisch plan bleek dat de invulling van zijn/haar takenpakket, en het afbakenen van de grenzen met het takenpakket van de PSD, niet van een leien dakje liep. Het was een nieuwe functie waarbij de invulling gaandeweg vorm diende te krijgen. De trajectbegeleiders moesten hun plaats zoeken naar de gedetineerden toe maar ook de scheidingslijn met de PSD-begeleiding in functie van reclassering moest duidelijker gesteld worden (Hellemans, Aertsen, & Goethals, 2008). Omdat de functie zich erg dicht bij de functie van het PSD bevond, lagen de discussies erg gevoelig. Enkele respondenten wezen er op dat bepaalde personeelsleden van het PSD doorheen hun carrière een verschuiving zagen in hun takenpakket. Zij gingen van een hulpverlenende functie naar een adviesverlenende functie. Maar ook voor de trajectbegeleiders verschoof ook het zwaartepunt van hun job van hulpverleners naar informeren, coördineren en begeleiden. Niet iedereen kon/kan zich even goed vinden bij deze nieuwe invulling en hielden/houden zich daarom graag vast aan enkele hulpverlenende aspecten van hun job. De invulling van de functie kende dus een moeilijke start. Uit de gesprekken bleek echter dat deze moeilijke afbakening vandaag de dag ook nog speelt. Men gaf aan dat de verantwoordelijkheden over het algemeen wel voldoende duidelijk zijn, maar dat het desalniettemin een zoektocht blijft. De betrokkenen blijven individueel verantwoordelijk om samenwerkingsafspraken na te komen en hun takenpakket zoals afgesproken op te pakken. Logischerwijs ontstaan er spanningen wanneer dit niet gebeurt.

Een tweede element dat tot op de dag van vandaag nog speelt, zijn de verschillen in **beroepsgeheim en deontologisch kader**. Waar de PSD rapportageplicht heeft, heeft het JWW beroepsgeheim. Dit heeft een impact op de dagdagelijkse samenwerking tussen de twee diensten in het kader van individuele dossiers. De trajectbegeleiders kunnen immers wel informatie opvragen bij de PSD maar kan zelf niet zomaar informatie delen met de PSD. Dit zorgt voor spanningen.

Een derde element dat ook op dit niveau van de samenwerking naar voor kwam, waren enkele discussiepunten over de **beoogde uitkomsten van de trajectbegeleiding**. Wil men zoveel mogelijk gedetineerden bereiken of wil men met een aantal gedetineerden in de diepte werken? Hoe toegankelijk of bereikbaar zijn de trajectbegeleiders? Welke groepen bereikt men, en welke niet? Door middelentekorten kunnen trajectbegeleiders niet alle gedetineerden bereiken en dient er een selectie te worden gemaakt van welke gedetineerden hier beroep op kunnen doen en welke niet (Hasselt, Ieper, Gent). Aangezien de discussies over de invulling van een kwalitatief aanbod in functie van sociale re-integratie nog niet zijn uitgeklaard (zie boven bij succes- en faalfactoren van beleidsafstemming), speelt dit ook nog steeds op individueel niveau.

Een vierde element is de mate van **ondersteuning** dat de betrokken partijen ervaren uit eigen management en bovenlokale structuren. De respondenten werden gevraagd in welke mate zij zich ondersteund voelen. Uit de gesprekken bleek het bijkomend implementatieplan niet voor alle betrokkenen een voldoende houvast (geweest) te zijn (Gent, Hasselt). Zoals uit de reacties van Hasselt bleek, was de taakafbakening nog te vaag om richtinggevend te zijn. Wat betreft de ondersteuning uit de bovenlokale

werkgroep en de Vlaamse stuurgroep werd er verwezen naar het jaarlijks evaluatiebezoek van de bovenlokale werkgroep waarbij men de grootste knelpunten kan meedelen. Niet alle actoren hadden echter het gevoel dat hun signaal voldoende gehoord en opgepikt werd door de bovenlokale structuren. Bepaalde actoren had het gevoel weinig feedback te krijgen over wat er met de informatie gebeurde (Hasselt, Ieper). In Gent gaf een respondent te kennen dat de bovenlokale werkgroep er nog onvoldoende in slaagt om zijn opdrachten waar te maken. Het PSD is bijvoorbeeld momenteel vragende partij om vanuit de centrale hoek meer steun te krijgen wat betreft de discussies rond deontologie. Deze vraag werd echter nog niet ingewilligd<sup>42</sup>. De dubbele aansturing van de PSD (alle gevangenis) en de moeilijkheden voor het invullen van een coördinatorfunctie voor de PSD (Gent) maken daarenboven de ondersteuning van het PSD vanuit eigen organisatie niet eenvoudig.

De samenwerkingsrelatie waar **de factor respect en vertrouwen** het meest gevoelig lag, is de relatie tussen het PSD en de trajectbegeleiders van JWW in functie van bepaalde reclasseringsdossiers. Dit heeft te maken met het grote verschil in uitgangspunt waarmee men naar individuele dossiers kijkt en het feit dat bepaalde taken afgegeven moesten worden aan de andere partij. Ook gaf men aan dat deze factoren nog steeds persoonsgebonden zijn en dat deze houding dus ook te maken kan hebben met individuele persoonlijkheden.

Een succesfactor uit de ervaringen van de gevangenis van Hoogstraten zijn de duidelijke **afspraken met betrekking tot conflicthantering**. In Hoogstraten zien we dat de samenwerkingsrelatie tussen de trajectbegeleiders en PSD versterkt wordt door een afsprakennota, maar eveneens door het inbouwen van een escalatieniveau waarop problemen besproken kunnen worden: problemen die zich voordoen in de samenwerking op dossierniveau (cliëntoverleg) worden eerst besproken op een directieoverleg tussen PSD en de directie van de betrokken CAW. Indien mogelijk, wordt dit enkel besproken met de rechtstreeks betrokken partijen maar indien nodig, wordt het ook besproken op het coaching team PSD-TB. Dit heeft een invloed op de samenwerking omdat men door de afgesproken escalatieniveaus meer voorspelbaarheid in elkaars gedrag kan te krijgen. Weten hoe een actor in een bepaalde situatie zal handelen brengt immers gemoedsrust en vertrouwen.

Een laatste factor die de samenwerking PSD-TB kan beïnvloeden is **de grootte van de gevangenis** en dus ook van de teams. Waar Ieper als kleine gevangenis sneller kan terugvallen op informele samenwerking, heeft een grote gevangenis als Hasselt meer nood aan formaliseren en structuren.

---

<sup>42</sup> Deze vraag werd opgepikt door de bovenlokale werkgroep en er werd een opdrachtomschrijving gemaakt. Tot op vandaag werd de opdracht echter nog niet toegekend.



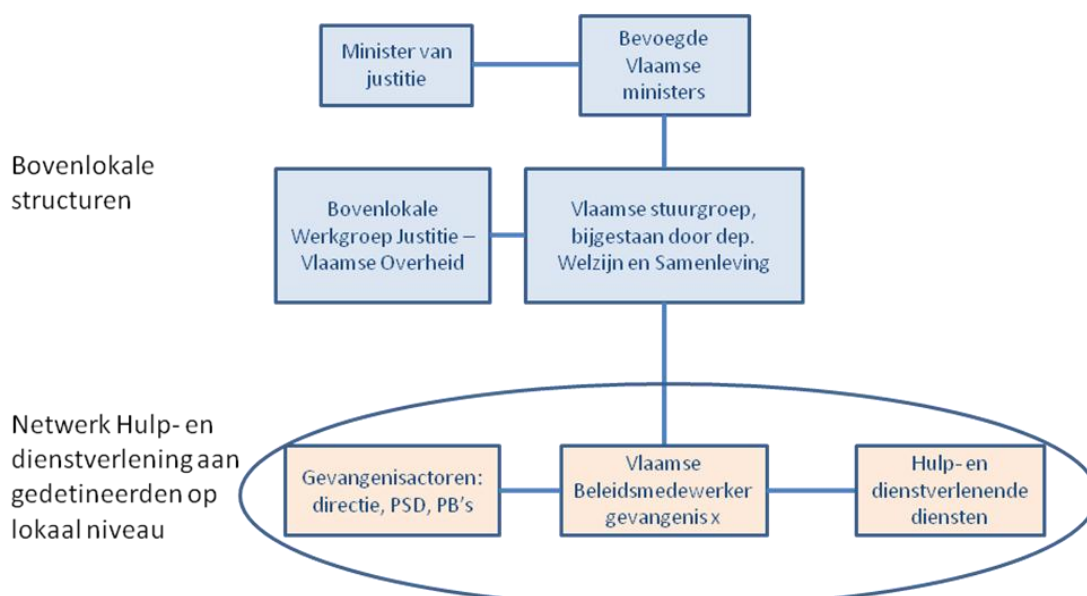
## Hoofdstuk 5

### Samenvatting en conclusies

In dit laatste hoofdstuk vatten we de bevindingen van deze casestudie samen en formuleren we een antwoord op de vooropgestelde onderzoeksvragen.

#### **Hoe is samenwerking rond hulp- en dienstverlening aan gedetineerden georganiseerd?**

Het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een samenwerkingsverband tussen de Vlaamse overheid enerzijds (domeinen welzijn, gezondheidszorg, werk, onderwijs, cultuur en sport) en de federale overheid (justitie) anderzijds. Vanuit de visie dat de Vlaamse gemeenschap *'het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening wil waarborgen'* (missiestatement), bouwt zij aan de hand van een strategisch plan aan een constructieve samenwerking met diverse actoren binnen de Vlaamse gemeenschap en met het ministerie van justitie en diverse justitiële partners op het terrein. Het samenwerkingsverband is opgebouwd uit twee delen. Enerzijds zijn er de samenwerkingsverbanden op het terrein, die zich organiseren rond de gevangenissen en waarin de hulp- en dienstverlenende organisaties actief zijn. We noemen dit de 'netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'. Anderzijds zijn er de bovenlokale structuren, die de samenwerking op het terrein ondersteunen en stimuleren. Een vereenvoudigde weergave van deze structuren vindt u in onderstaande figuur.



De netwerken op gevangenisniveau verenigen alle actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de lokale beleidsvoering en de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan de gedetineerden. Dit zijn aan gevangeniszijde de directieleden, de psychosociale

dienst (PSD), de penitentiaire bewakingsassistenten (bewakingskader en penitentiaire assistenten met een bijzondere opdracht), de administratieve diensten en in gevangenissen met een psychiatrische annex het zorgteam. Aan de Vlaamse zijde zijn dit alle organisaties die in de gevangenis een aanbod brengen (volwassenenonderwijs, VDAB, De Rode Antraciet, centra geestelijke gezondheidszorg, centra algemeen welzijnswerk, enzovoort). Hoe men zich op gevangenisniveau organiseert of structureert wordt overgelaten aan de netwerken zelf (het is immers één van de strategische doelstellingen zoals geformuleerd in het strategisch plan), maar vanuit het centraal niveau geeft men wel enkele richtlijnen met betrekking tot overlegvormen en aansturing. Zo stuurt men aan op het installeren van een planningsteam maatschappelijke dienstverlening (PMD) met bijhorende thematische werkgroepen als aansturend orgaan. Ook geeft men richtlijnen rond een structureel overleg tussen de gevangenisdirectie en de Vlaamse beleidsmedewerker en een structureel overleg in het kader van de samenwerking tussen het PSD en de trajectbegeleiders van het JWW. Op cliëntniveau ondersteunt men de installatie van het cliëntoverleg, waar PSD en TB kunnen discussiëren over individuele reclasseringsdossiers.

In de praktijk zien we dat niet alle gevangenissen deze structuren alsdusdanig geïnstalleerd hebben. Veel is afhankelijk van waar men met de samenwerking naartoe wil en van de regionale eigenheden van het netwerk. Bij het bestuderen van de netwerken, zien we dat het samenwerkingsverband opgesplitst kan worden in drie niveaus: 1) samenwerking op beleidsniveau (met de Vlaamse beleidsmedewerker, de gevangenisdirectie en de verantwoordelijken van de hulp- en dienstverleningsorganisaties), 2) samenwerking op praktisch-organisatorisch of operationeel niveau (met de organisatieondersteuner van het JWW en andere coördinerende functies), en 3) samenwerking op dossierniveau of cliëntniveau (tussen de hulpverleners). Deze drie niveaus kunnen teruggevonden worden in de samenwerking per domein.

In het kader van dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar hoe we dit netwerk en zijn samenwerkingsstructuren het best in kaart kunnen brengen. Gegeven de drie niveaus waarop er samengewerkt wordt en de vele verschillende actoren die hierbij betrokken zijn, is dit geen eenvoudige opgave. Uit onze bevindingen kunnen we het netwerk het beste weergeven als een 'wolk' van bilaterale, trilaterale of multilaterale relaties die vaak per domein georganiseerd zijn. We selecteerden daarom de samenwerkingsverbanden op drie verschillende niveaus als analysecontext.

### ***Is er sprake van keten- of netwerksamenwerking?***

We kunnen stellen dat het samenwerkingsverband op gevangenisniveau wel enkele kenmerken van een netwerk vertoont. Er is immers sprake van een grote variatie aan autonome actoren die samenwerken in functie van een gemeenschappelijke doelgroep, namelijk de gedetineerde. Het samenwerken zelf gebeurt echter voornamelijk nog per domein, waarbij er een duidelijke afhankelijkheidsrelatie te ontwaren valt tussen de aanbodverlenende dienst en de gevangenis. Met het PMD lijkt men te willen aansturen op een overkoepelend beleid voor de hulp- en dienstverlenende diensten en zo het netwerk als geheel in een duidelijkere en gemeenschappelijk richting te sturen (=samenwerken op beleidsniveau). In geen van de vier onderzochte gevangenissen heeft het netwerk reeds dit niveau bereikt, hoewel

er wel aangegeven wordt dat er aan gewerkt wordt (zie project gezamenlijke beleidsplanning).

Een van de respondenten omschreef de huidige dynamiek van het samenwerkingsverband als volgt, en deze beschrijving is momenteel het meest treffende voor alle vier bestudeerde gevangenissen:

*"Wij willen zoveel mogelijk mensen van buiten, en de beleidsmedewerker wil dat ook. En we vinden elkaar daar in. Ik kan mijn ideeën hebben over wat dat hier moet zijn, maar strikt genomen moeten dat de organisaties zijn die daarover moeten beslissen. In wederzijds contact met de beleidsmedewerker groeien er ideeën, en met mijn andere collega's, en dan zijn we vertrokken. Bijvoorbeeld 'we hebben geen e-learning? Dat zou wel interessant zijn. Goed, we gaan kijken waar we computers kunnen vinden, enz.' Dan zijn we vertrokken hé. Dat is een synergie die groeit. Er is niemand die mij komt zeggen dat ik e-learning moet doen".*

Ook wat betreft ketensamenwerking kunnen we gelijkaardige conclusies trekken. Op heel wat vlakken van de samenwerking in het kader van de hulp- en dienstverlening kunnen we ketenkenmerken onderscheiden. Actoren gaan hier en daar hun activiteiten op elkaar afstemmen in functie van een betere dienstverlening aan de cliënt. In termen van een betere coördinatie en continuïteit van het individueel traject van de gedetineerde zien we dit terugkomen in de functie van de trajectbegeleider. Ook in het Gedetineerden Opvolgsysteem (GOS) zien we een keteninstrument, aangezien men hiermee een betere informatiedoorstroming wil bereiken in functie van de continuïteit van een traject na een transfer tussen gevangenissen. Ook blijkt het bewaken van de continuïteit van de hulp- en dienstverlening na vrijlating (de brugfunctie) een thema te zijn die momenteel leeft bij de actoren in het netwerk. Desalniettemin geven de actoren aan dat deze vorm van samenwerking slechts in zijn kinderschoenen staat.

In ketens en netwerken hebben netwerkmanagers of ketenregisseurs de taak om orde te scheppen in een veelheid van relaties in functie van een bepaald doel. In netwerken of ketens die bottom-up gegroeid zijn, zien we dat netwerksamenwerking of ketensamenwerking ontstaat vanuit een gedeeld probleem waarbij betrokken actoren besluiten om hier gezamenlijk iets aan te doen. Hierbij wordt dan een netwerkmanager of ketenregisseur aangesteld die dit dan in goede banen moet leiden. Het samenwerkingsverband dat wij in dit rapport beschrijven is echter niet op deze manier ontstaan. Vanuit de overheid werden de actoren (ruwweg) afgebakend en werd er met de Vlaamse beleidsmedewerker een '*netwerkmanager*' of '*netwerkfacilitator*' aangesteld. Het strategisch plan dient hierbij als gemeenschappelijk kader waarbinnen de samenwerking dient plaats te vinden. De netwerkmanager heeft in dit netwerk de taak om de betrokken actoren te begeleiden in hun zoektocht naar hoe ze door middel van samenwerking een betere dienstverlening voor hun gemeenschappelijke cliënt kunnen bereiken. Deze netwerkmanager beschikt hierbij niet over financiële middelen of een hiërarchische bevoegdheid om zijn opdracht te vervullen. De instrumenten die hij/zij ter beschikking heeft is de kunst van het bemiddelen, faciliteren, ondersteunen, verkennen, verleiden, promoten, enzovoort. Hij/zij kan hiervoor beroep doen op een aantal netwerkmanagementinstrumenten.

***Wat is de rol van de overheid mbt tot het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?***

De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zoals we die vandaag georganiseerd zien, is het resultaat van een lange voorgeschiedenis die gekenmerkt wordt door enkele belangrijke stroomversnellingen en mijlpalen. Zo'n stroomversnellingen werden gerealiseerd door de betrokken ministers, kabinetten en administraties die zich verenigden in de Interdepartementale commissie 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' of sectoraal inspanningen leverden. Wanneer we de netwerken rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden op gevangenisniveau bestuderen, kan de rol van de verschillende betrokken overheden bijgevolg niet genegeerd worden.

Vanuit het perspectief van netwerkmanagement noemen we de inspanningen die op centraal niveau geleverd worden een vorm van 'metagovernance'. Metagovernance zijn de inspanningen die geleverd worden op centraal niveau om in een gefragmenteerd veld van zelfstandige instituties en zelfsturende netwerken tot een meer gecoördineerd bestuur te komen. Dit kan men ofwel indirect doen, waarbij men inspeelt op de context waarin de instituties en netwerken opereren (hands-off governance), ofwel direct doen, waarbij men assertiever te werk gaat en rechtstreeks de netwerken gaat ondersteunen of er aan participeren (hands-on governance). Met betrekking tot de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zien we beide vormen van metagovernance terugkomen. Aan de hand van sectorale regelgeving en beleidsmaatregelen wordt de financiële en organisationele context waarin de netwerken moeten opereren aangepast (hands-off). Er worden immers subsidies vrijgemaakt voor de realisatie van een bepaalde opdracht (zoals het organiseren van een aanbod, het opnemen van een coördinatorfunctie). Echter, om deze opdrachten waar te kunnen maken, moet men samenwerken met bepaalde partners (zoals de gevangenisactoren). Een andere vorm van hands-off governance is inspelen op percepties, op de manier waarop de betrokken actoren naar bepaalde zaken kijken (storytelling). Ook dit zagen we gebeuren op centraal niveau. Door middel van studies en omgevingsanalyses, de samenwerkingsovereenkomst van 1994, het samenwerkingsprotocol tussen de federale minister van justitie en de Vlaams minister van welzijn van 2001, enzovoort, gaf men een signaal naar de betrokken actoren dat het menens is. Via diverse kanalen werd de boodschap verspreid dat samenwerking nodig is om een bepaald doel (sociale re-integratie bevorderen, recidive beperken, de rechten van de gedetineerde vrijwaren, ...) te bereiken. Sinds de goedkeuring van het strategisch plan zien we echter ook meer hands-on governance vanuit de centrale actoren. Zo werden er Vlaamse beleidsmedewerkers in het hart van het lokale netwerk geplaatst. Met deze maatregel werd de centrale overheid als metagovernor een participant in het netwerk. Bovendien worden de netwerken vanuit de centrale structuren verder ondersteund door het aanbieden van vormingen (via het WEVO) en een elektronisch registratie-instrument (GOS).

***Wat is de rol van de netwerkmanager mbt het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?***

In netwerken organiseert men de samenwerking tussen actoren in functie van een bepaald doel. Hierbij nemen bepaalde actoren de rol van netwerkmanager op om dit proces in goede banen te leiden. Wij herkennen deze rol in de Vlaamse beleidsmedewerker, maar we zien ook dat hij deze functie niet alleen draagt.



Bijgestaan door de gevangenisdirectie en/of andere centrale actoren in de samenwerking (bijvoorbeeld de teamverantwoordelijke van het JWW, de organisatieondersteuner, de onderwijscoördinator, ...), en al of niet georganiseerd in bepaalde structuren (zoals bijvoorbeeld het PMD-kern team in Hasselt), begeleidt hij/zij de actoren in de realisatie van de strategische doelstellingen zoals beschreven in het strategisch plan. Hierbij maken zij ook gebruik van een aantal instrumenten om dit in goede banen te leiden.

In de netwerkmanagementliteratuur (typologie van Kickert, Klijn en Koppenjan, zie hoofdstuk 2.3) wordt een onderscheid gemaakt tussen managementstrategieën die inspelen op ideeën en percepties die heersen bij de actoren, en strategieën die inspelen op de interacties tussen de actoren. In de hulp- en dienstverleningsnetwerken die wij in vier regio's bestudeerden zien we beide strategieën ingezet. Er wordt aan de hand van overlegstructuren (werkgroepen, stuurgroepen, vierhoeksoverleg, coaching team, ...), procedures en werkinstrumenten (afsprakennota's, draaiboeken, flowchart, oasemap, deelnemerslijsten, ...), en afspraken over conflictmanagement (structuren en afspraken voor het bemiddelen of arbitrerende bij conflicten) gewerkt aan de relaties tussen actoren. Door middel van concrete afspraken, afstemming, en het afbakenen en verdelen van taken (met andere woorden het formaliseren van relaties) wordt er in elke gevangenis eerst en vooral gezocht naar hoe de vele actoren dagdagelijks met elkaar kunnen samenwerken. Relaties worden met andere woorden voorspelbaar gemaakt, zodanig dat men weet wat men van elkaar kan verwachten. Tegelijkertijd, en dit lijkt steeds meer aan belang te winnen, wordt er ingespeeld op de ideeën en percepties die bij de betrokken actoren leven, om zo de neuzen in de zelfde richting te krijgen in functie van een gezamenlijk beleid. Dit gebeurt door middel van behoeftepeilingen, consultatieronden door de beleidsmedewerker, discussiemomenten, het binnenbrengen van studies, het delen van informatie over nieuwe methodieken, enzovoort.

We zien dat beide strategieën gebruikt worden in de vier gevangenissen onderzocht in deze casestudie. Maar we zien ook dat de strategie die men inzet afhankelijk is van de ontwikkelingsfase waarin de gevangenis met de uitbouw van zijn hulp- en dienstverlening zit. Gegeven de specifieke context waarin de samenwerking plaatsvindt, namelijk de gevangenis waar veiligheid centraal staat, is duidelijkheid over het gedrag en de handelingen van alle actoren erg belangrijk. Daarom zal er in de eerste plaats sterk ingezet worden op het organiseren van interacties. Zoals het inrichtingshoofd van één van de onderzochte gevangenissen het stelde, zijn duidelijke afspraken over de praktisch-organisatorische aspecten van de samenwerking bijna een randvoorwaarde om tot verdere samenwerking te komen, aangezien conflicten hierover de hele verdere samenwerking kunnen hypothekeren. In de vier bestudeerde gevangenissen gaven actoren aan dat de eerste fase in het samenwerkingsverband voornamelijk bestond in het organiseren van de samenwerking en het afbakenen van de eigen positie ten opzichte van de andere actoren (fase Ieper). Pas in een tweede fase verschuiven de accenten naar het werken op inhoud en zoeken naar verbindingen (fase Hoogstraten, Gent, Hasselt).

Verder maken we nog deze bedenking. In dit onderzoek wouden we nagaan wat de rol is van de overheid in de netwerken en welke rol de netwerkmanager op regionaal

niveau speelt. We doen dit onder meer door te kijken naar welke instrumenten beide niveaus hanteren om de samenwerking in goede banen leiden. In de praktijk is het echter erg moeilijk om overheidsgeïnitieerde (ondersteunende) instrumenten en netwerkgeïnitieerde instrumenten van elkaar te onderscheiden aangezien de Vlaamse beleidsmedewerker de rol van netwerkmanager inneemt. Hij/zij *is* de centrale overheid die deelneemt in de netwerken (hands-on governance) en vertaalt de aangegeven kaders (strategisch plan, operationeel plan) in de praktijk van het netwerk. Zo zien we in de netwerken heel wat instrumenten ingezet die ook beschreven staan in de opdracht van het PMD (bijvoorbeeld evaluatie-instrumenten, behoeftepeilingen, thematische werkgroepen, ...).

### ***Welke succes- en faalfactoren blijken te spelen in de samenwerking? Welke factoren vergemakkelijken of hinderen de samenwerking?***

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er nog onvoldoende duidelijke concrete doelstellingen zijn afgebakend voor het geheel van het hulp- en dienstverleningsnetwerk in geen van de vier gevangenissen. *Wat willen we als hulp- en dienstverleningsnetwerk in gevangenis x eigenlijk bereiken bij onze doelgroep?* Er is wel een visie met bijhorende strategische doelstellingen afgebakend in het strategisch plan, maar deze zijn te abstract om een houvast te kunnen bieden op netwerk niveau. Elke actor vult deze doelstellingen immers op zijn eigen manier in, afhankelijk van de eigen uitgangspunten. De samenwerking wordt bijgevolg voornamelijk gestuurd vanuit de individuele organisationele doelstellingen, waarbij men elkaar nodig heeft om deze te bereiken.

We zien dat *'de organisatie van een kwalitatief aanbod in de gevangenis'* als strategische doelstelling centraal is komen te staan. Heel veel tijd en energie gaan naar het praktisch organiseren van een aanbod in de gevangenis. De strategische doelstelling zoals afgebakend in het strategisch plan biedt echter nog te weinig houvast. Het zegt immers nog weinig over de toegankelijkheid van het aanbod, de bereikbaarheid van het aanbod, de betekenis van 'kwalitatief', de beoogde effecten van het aanbod, enzovoort. Dit zijn bijgevolg discussies die vandaag nog de samenwerking op de drie niveaus (beleid, praktisch, traject) doorkruisen (bijvoorbeeld met de vrijwillige aanpak van de trajectbegeleider wordt de zwakkere doelgroep niet bereikt). In 2003-2004 werd er echter met een onderzoek naar beleidsindicatoren van de VUB, KUL en Ugent (Goethals et al.) hier al op ingegaan. Het 201 pagina's tellend rapport, met bijhorend reflectie-instrument, biedt enkele inzichten in wat er verstaan kan worden onder een 'kwalitatief' aanbod en wat de mogelijke beoogde effecten van het aanbod kunnen zijn. Met het rapport wordt een enorme complexiteit blootgelegd, maar het biedt eveneens een kader waaraan men op terrein de discussies over gemeenschappelijke beoogde resultaten of effecten kan ophangen. Met het project rond een gezamenlijke beleidsplanning (onder begeleiding van de universiteit van Antwerpen) wordt deze oefening opnieuw opgepikt. Vreemd genoeg lijkt men echter geen gebruik te maken van het werk dat reeds in 2003-2004 werd verzet.

Het gebrek aan duidelijk afgebakende en werkbare gemeenschappelijke doelstellingen voor het samenwerkingsverband op het terrein is een eerste factor die het samenwerken kan bemoeilijken, maar heeft meteen ook een impact het afbakenen van andere kritische succes- en faalfactoren. Het referentiekader of ijkpunt aan de hand waarvan we kunnen beoordelen of iets een succes is of niet is immers niet

duidelijk. Succes- en faalfactoren worden bijgevolg erg individueel ingevuld en zijn gebaseerd op individuele percepties.

In dit onderzoeksrapport keken wij naar succesfactoren als *'het in kaart brengen van (omgevings)factoren en/of gedrag van de betrokken actoren die de kansen beïnvloeden dat de samenwerking voor de betrokkenen een positieve ervaring is of een positieve impact heeft, of –omgekeerd- leidt tot stilstand in de samenwerking'* (Huxham & Vangen, 2005). In de 'wolk' van samenwerkingsrelaties maakten wij een onderscheid tussen het samenwerken op beleidsmatig, organisatorisch-praktisch en trajectmatig niveau. De succes- en faalfactoren werden dan ook voor deze drie niveaus geïdentificeerd.

Op niveau van de samenwerking in functie van **beleidsafstemming** konden volgende factoren de samenwerking bemoeilijken, dan wel vergemakkelijken:

*Wanneer het voor alle actoren voldoende duidelijk is hoe men elkaar gezamenlijk kan versterken en hoe men gezamenlijk een betere dienstverlening naar de cliënt kan verzorgen, heeft dit een positief effect op de samenwerking. Dit is niet altijd voldoende aanwezig in het netwerk rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.*

*Er is nood aan een duidelijke visie die het netwerk als geheel meer richting kan geven, maar ook wanneer de gevangenisactoren onderling niet voldoende op één lijn zitten heeft dit een effect op de samenwerking met de andere actoren. Dit brengt immers meer onzekerheid met zich mee over wat men kan verwachten van een bepaalde actor.*

*Ideeën en percepties over de samenwerking zitten verankerd bij personen. Door een hoog personeelsverloop betekent dit dat hier voortdurend aan gewerkt moet worden.*

*Met betrekking tot een lange termijn planning heeft de onzekerheid over toekomst van de hulp- en dienstverlening in gevangenis een negatief effect. Het is immers op politiek vlak een gevoelig thema. De betrokken actoren kunnen moeilijk inschatten wat de toekomst gaat brengen, en men uit bezorgdheden over de verrechtsing van de samenleving.*

Op niveau van het praktisch organiseren van de samenwerking bleken volgende factoren de samenwerking te beïnvloeden:

*Er is zichtbaar en voelbaar vooruitgang geboekt: de betrokken actoren zijn van mening dat men met de samenwerking een basisaanbod in de gevangenis heeft kunnen realiseren en dat de samenwerking een positief effect heeft gehad op de dienstverlening naar de gemeenschappelijke cliënt.*

*Niet elke samenwerkingsrelatie wordt ondersteund door de perceptie van een win-win situatie voor alle betrokken partijen. Dit kan de samenwerking bemoeilijken. Wanneer actoren ervan overtuigd zijn dat ze samen een meerwaarde kunnen creëren, heeft dit een positief effect op de samenwerking.*

*In samenwerkingverbanden zoals netwerken is de selectie en betrokkenheid van alle actoren die noodzakelijk zijn om een bepaald doel te bereiken cruciaal. In deze netwerken wordt aangegeven dat het betrekken van de penitentiaire bewakingsassistenten erg belangrijk is voor het succes van de samenwerking,*

*maar dat dit een moeilijke opdracht blijft. Dit kan te maken hebben met mandaat (krijgen ze het mandaat en zo ja, nemen ze het ook op?), met de toegankelijkheid van de samenwerking (kan men zich vrijmaken voor de vergaderingen, sluiten de onderwerpen voldoende aan bij hun leefwereld?), en met het zicht op een win-win situatie (welke invloed zal hun deelname hebben op hun werk?). Neveneffecten van de hulp- en dienstverlening op de veiligheid en het werk van de penitentiaire bewakingsassistenten is eveneens een bemoeilijkende factor. Dit mag geen punt worden op het lokaal syndicaal overleg.*

*De fysieke nabijheid van alle actoren en de dagdagelijkse contacten kunnen de samenwerking zowel positief als negatief in de hand werken. Positief in de zin van een collegiale sfeer en meer mogelijkheid tot informeel overleg. Negatief in de zin van het te persoonlijk worden bij conflicten.*

*Op praktisch – organisatorisch niveau gaven de respondenten aan dat er een voldoende basis aan onderling vertrouwen en respect is om het aanbod te kunnen organiseren in de gevangenis.*

*Duidelijkheid van verantwoordelijkheden of taakafbakening kan eveneens de samenwerking bemoeilijken. Niet enkel de taakafbakening moet duidelijk zijn, maar ook de aansturing. De dubbele aansturing van het PSD en zorgteam (door eigen directie als centrale diensten) zorgt voor verwarring bij deze diensten zelf, maar ook bij de actoren die met deze diensten moeten samenwerken.*

Verder zijn er de succes- en faalfactoren op het niveau van de samenwerking op trajectniveau:

*Een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden is op dit niveau, voornamelijk in de beginperiode, een bemoeilijkende factor geweest. Niettemin blijkt het tot op de dag van vandaag een zoektocht.*

*De samenwerkingsrelatie PSD - TB wordt niet enkel bemoeilijkt door onverenigbare deontologische keuzes, maar eveneens door een verschillende visie op het aanbieden van een kwalitatief aanbod. Hoe toegankelijk maken we het aanbod, hoe selectief zijn we in de keuze van deelnemers, hoe bereikbaar zijn onze diensten? Deze punten worden momenteel per domein aangekaart, maar een gezamenlijke visie voor het samenwerkingsverband als geheel kan een integrale dienstverlening aan de gedeelde cliënt enkel ten goede komen.*

*Aangezien de netwerkmanager en de Vlaamse stuurgroep geen hiërarchische macht heeft, kijken de actoren naar de eigen organisatie en/of eigen administratie wanneer er knopen doorgehakt moeten worden of helderheid gebracht moet worden in een bepaalde discussie (bijvoorbeeld over de deontologie van de PSD). Voldoende steun vanuit de eigen organisatie is dus cruciaal. Zowel bij het CGG (vanuit de koepel) als de PSD (vanuit justitie) gaven aan extra ondersteuning te kunnen gebruiken bij bepaalde thema's.*

*Onderling respect en vertrouwen zijn in deze relatie bijzonder precair. Dit is een factor dat de samenwerking fel kan bemoeilijken en dus voortdurend bewaakt moet worden.*

*In de relatie PSD-TB zagen we dat duidelijke afspraken met betrekking tot conflicthantering de samenwerking ten goede kan komen.*

Tot slot zijn er nog een aantal algemene factoren die gelinkt zijn aan de organisatie van het netwerk, bepaalde kenmerken of contextfactoren van het netwerk:

*De specifieke context: men is sterk op elkaar aangewezen om eigen opdrachten optimaal te kunnen verwezenlijken. Waar er dus een duidelijke wederzijdse afhankelijkheidsrelatie is, loopt de samenwerking vlotter. Niettemin blijken in realiteit de Vlaamse Gemeenschapsactoren sterker afhankelijk van de gevangenisdirectie dan vice versa. Deze actor is bijgevolg sterk bepalend voor bepaalde aspecten van de samenwerking.*

*Er is een duidelijker afgebakende gemeenschappelijke doelgroep waar alle actoren mee in contact staan en diensten aan leveren. Een mogelijks negatief effect hiervan kan zijn dat alle voorzieningen in 'dezelfde vijver vissen'. Wanneer voorzieningen verantwoording moeten afleggen op basis het aantal gedetineerden dat men kon bereiken, kan dit er voor zorgen dat voorzieningen elkaars concurrent in plaats van partner worden.*

*De samenwerking in het kader van het strategisch plan bouwt voort op een bestaande samenwerking en op bestaande contacten tussen de gevangenis en een aantal hulp- en dienstverlenende organisaties (bijvoorbeeld JWW, CGG, onderwijs). Wanneer gevangenis een voorgeschiedenis van goede contacten en samenwerking hebben, werkt dit de netwerksamenwerking positief in de hand.*

*In de implementatie van het strategisch plan lijkt men er in geslaagd te zijn om een goed evenwicht vinden tussen autonomie en sturing. De actoren in de netwerken hebben het gevoel voldoende autonomie te hebben (zowel als netwerk en als deelnemende actor) om de hulp- en dienstverlening naar eigen goeddunken en vermogen in te vullen.*

*Alle actoren geven de samenwerking een goede score op vlak van onderlinge dynamiek: er is voldoende (basis)vertrouwen in elkaar, voldoende bereidheid en openheid tot samenwerken, voldoende respect en begrip voor elkaars situatie. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor een goede samenwerking.*

## **Slotbeschouwing**

Het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een samenwerkingsverband dat ontstaan is sinds de Belgische staatshervormingen van 1980 en 1988. Het samenwerkingsverband, zoals het vandaag bestaat in de gevangenis in Vlaanderen, is het resultaat van twee bewegingen. Enerzijds zijn er de bottom-up inspanningen door gedreven gevangenisdirecties en hulp- en dienstverlenende organisaties en anderzijds zijn er de top-down aanmoedigingen en stimulansen door betrokken overheden. En ondanks de enorme complexiteit waarin de samenwerking moet plaatsvinden, slaagt men er in om een zichtbare vooruitgang te boeken. Deze vooruitgang is bovendien merkbaar in alle onderzochte gevangenis en werd gerapporteerd door alle bevraagde actoren.

De vraag is echter hoe het netwerk naar de toekomst verder moet evolueren. De grote achterliggende denkkaders van de samenwerking, namelijk een succesvolle re-integratie van de gedetineerde in de maatschappij en bijgevolg het beperken van recidive, worden door de betrokken actoren wel (h)erkent maar zijn weinig richtinggevend voor de alledaagse samenwerking. Ook het strategisch plan biedt slechts een kader, maar nog onvoldoende houvast. Momenteel heeft elke actor voor zichzelf uitgemaakt waarom hij/zij zich engageert in de samenwerking en wat hij/zij hiermee wil bereiken. De operationele doelstelling die voor alle partijen het meest een houvast biedt, is de eerste strategische doelstelling van het Strategisch plan, namelijk *'het uitbouwen van een (kwalitatief) hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis'* en het is ook in het kader van deze doelstelling dat de samenwerking plaatsvindt (welk aanbod gaan we binnenbrengen, hoe pakken we dit praktisch aan, hoe zorgen we er voor dat de veiligheid niet in het gedrang komt?). De andere strategische doelstellingen zijn hierbij randvoorwaarden waaronder men de eerste doelstelling kan bereiken: het werken aan draagvlak, het organiseren van de samenwerking, het profileren van het aanbod en het werken aan een HRM- en organisatieontwikkelingsbeleid. Met het project rond gezamenlijke beleidsplanning wil men hier aan werken.

Een opvallende bevinding in deze casestudie is dat we in de vier gevangenissen, die elk hun eigen ontwikkelingsproces en regionale eigenheid kennen, weinig grote verschillen zien wat betreft succes- en faalfactoren van netwerksamenwerking. De samenwerking in elke gevangenis ontwikkelt zich op eigen tempo maar elk samenwerkingsverband krijgt vroeg of laat met gelijkaardige vraagstukken of belemmerende factoren af te rekenen.

## Bronnen

Bemelmans, Y. (Augustus 2003). *Procesevaluatie van het implementatieproces van het Strategisch Plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport.* European Centre for Work and Society (ECWS).

CIO Training Centre. (2009). *Gedetineerdenopvolgsysteem. Technische gebruikershandleiding versie mei 2009.* Leuven: CIO Training Centre.

Goethals, J., Van Camp, T., Snacken, S., Tubex, H., Bouvernie-De Bie, M., Vanthuyne, T., Vettenburg, N. (2003). *Ontwikkeling van relevante beleidsindicatoren inzake de kwaliteit en de effectiviteit van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de Vlaamse gevangnissen.* Onderzoek in opdracht van de Vlaams minister van Welzijn, uitgevoerd door Ugent, VUB en KULeuven.

Hellemans, A., Aertsen, I. & Goethals, J. (juni 2008). *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport.* Leuven: Leuven Instituut voor Criminologie (LINC).

Interdepartementale Commissie Hulp- en dienstverlening aan Gedetineerden (8 december 2000). *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap: missie, krachtlijnen, ambities, strategieën en kritische succesfactoren*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 73 p. [<http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnsamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie/Paginas/default.aspx>, gevonden op 10/08/2011]

Ongenaert, I. (2011). *Jaarrapport Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Gevangenis Ieper 2010. Vlaamse gemeenschap.*

Polfliet, K. (2009). *Jaarrapport. Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden Gevangenis Gent - 2009. Vlaamse gemeenschap.*

Polfliet, K., & Milbou, M. (2005). Interorganisationeel samenwerken in het kader van het Strategisch Plan: een reflectie vanuit de lokale praktijk. *De orde van de dag* (31), 19-23.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* , 234-258.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance. The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, vol.36, nr.1, pp. 98-114

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009). *Hulpverlening in detentiecontext. Methodisch kader voor Trajectbegeleiders Justitieel Welzijnswerk.*

Vander Laenen, F., & Polfliet, K. (2009). Het forensisch welzijnswerk in Vlaanderen, een stand van zaken. *Welzijnsgids* (75), 87-105.

Vanherk, G. (2009). *Jaarrapport Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Gevangenis Hasselt 2009.* Onuitgegeven.

Van Tomme, Voets & Verhoest (2009). *Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn –conceptuele nota*. (nog niet vrijgegeven)

Van Tomme, Voets & Verhoest (2010). *De netwerken van Integrale Jeugdhulp bekeken vanuit een netwerkmanagementperspectief. Een casestudie*. (Tussentijdse werknota, vrijgegeven op website steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin)

Verschuere, B., & Vancoppenolle, D. (2010). *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen*. Brugge: Die Keure.

Vlaams Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Departement Welzijn en Samenleving. (23 mei 2005). *2<sup>de</sup> opvolgings- en evaluatierapport betreffende het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*.

Vlaams Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Departement Welzijn en Samenleving. (niet gedateerd). *Opvolging en evaluatie van het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*.

Vlaams Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Departement Welzijn en Samenleving. (10 juli 2008). *3<sup>de</sup> opvolgings- en evaluatierapport betreffende het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*.

Wouters, C. (2009). Jaarverslag Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden PSC Hoogstraten. Intern rapport.

Vlaamse regering (1999). *Decreet van 11 mei 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994, gewijzigd op 7 juli 1998, tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie*, Belgisch Staatsblad, 10.IV.2001

Vlaamse Gemeenschap (13 juli 2001). *Samenwerking Vlaamse Gemeenschap – Justitie inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Basisprincipes en organisatie*, [<http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnsamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie/Paginas/default.aspx>, gevonden op 10/08/2011]

Vlaamse Gemeenschap (x). *Operationeel model voor de implementatie van het strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, [<http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnsamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie/Paginas/default.aspx>, gevonden op 10/08/2011]

Vlaamse Gemeenschap (15 januari 2007). *Gezamenlijk bijkomend implementatieplan Vlaamse gemeenschap – justitie betreffende het Vlaams strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'*, [<http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnsamenleving/hulpaangedetineerden/documentatie/Paginas/default.aspx>, gevonden op 10/08/2011]

Vlaamse regering (1998). *Decreet van 15 december 1998 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg*, Belgisch Staatsblad, 13.VII.1999



---

*Samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik*, Belgisch Staatsblad, 11.IX.1999

Vlaamse overheid (2004) *Sectorprotocol voor de autonome centra voor algemeen welzijnswerk* [<http://www.juriwel.be/smartsite.net?id=11042>, gevonden op 16/08/2011]

Vlaamse overheid (19 februari 2004). *Ministerieel besluit van 19 februari 2004 houdende de validering van het sectorprotocol met betrekking tot de bijkomende taak 'begeleiding bij het onderbroken of conflictueuze ouder-kindcontact' van de centra voor algemeen welzijnswerk*

Vlaamse regering (5 oktober 2007). *Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 betreffende de toekenning van een subsidie aan de vzw Steunpunt Algemeen Welzijnswerk voor de ondersteuning van de forensische opdrachten in de centra voor algemeen welzijnswerk*

*Toelichting bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2007 betreffende de toekenning van een subsidie aan het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw voor de ondersteuning van de forensische opdrachten in de centra voor algemeen welzijnswerk*

Vlaamse regering (2007). *Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 tot toekenning van een subsidie van de Vlaamse Gemeenschap voor het jaar 2007 aan Suggnomè vzw voor het project 'herstelbemiddeling in de fase van de strafuitvoering'*

Vlaamse overheid (november 2008). *Overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Samenwerkingsverband FDGG-Zorgnet Vlaanderen voor het ondersteunen van de acties van de CGG-sector inzake Zelfmoordpreventie - Kindermishandeling - Daderhulp*

Federale regering (2005). *Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden*, Belgisch Staatsblad, 1.II.2005

Vlaamse Overheid (6 december 2007). *Omzendbrief betreffende de bijdrage van het algemeen welzijnswerk tot de uitbouw van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in het kader van het Vlaams strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'*

Voets, J. (2011). Netwerkmanagement. In: *Handboek Overheidsmanagement*. Brugge: Vanden Broele. (pp. 385-408)

## Bijlagen

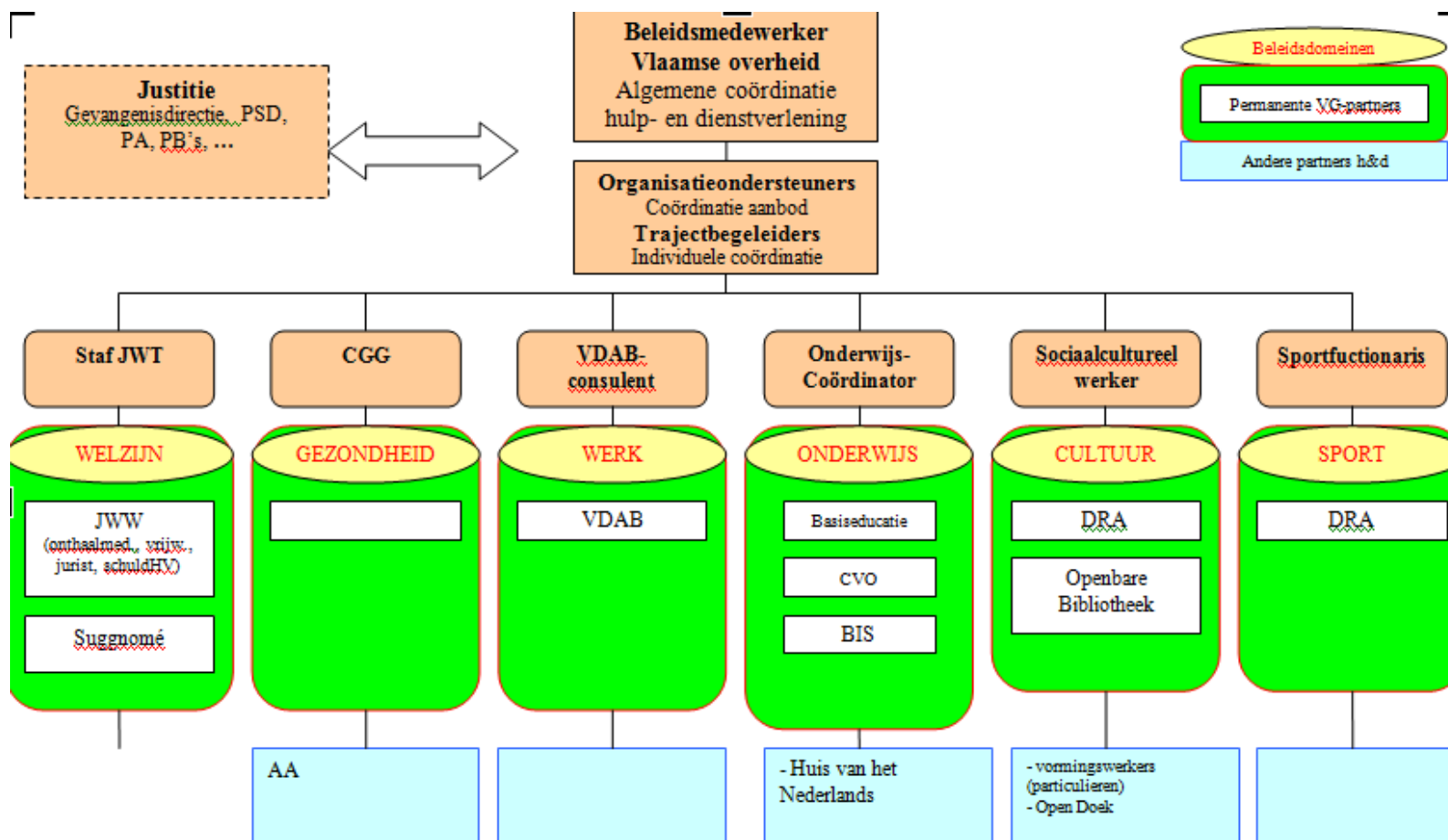
### Bijlage 1: Respondenten case Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Naam	Organisatie	Datum gesprek
<b>Gevangenis Gent</b>		
Koenraad Polfliet	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	08/04/2011 & 23/05/2011
Mieke Van Durme	CAW Artevelde, teamverantwoordelijke JWW	10/05/2011
Machteld Boudin	FOD Justitie, gevangenis Gent, regimedirecteur	30/05/2011
Nele Van Der Speeten	FOD Justitie, gevangenis Gent, psychosociale dienst	23/05/2011
Ruben Van Den Ameele	CGG Eclips, Gent	27/05/2011
<b>Gevangenis Ieper</b>		
Isabel Ongenaert	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	08/04/2011 & 27/05/2011
Sofie Vantomme	FOD Justitie, gevangenis Ieper, attaché Managementondersteuning (directie)	29/04/2011
Kim Pottie	FOD Justitie, gevangenis Ieper, psychosociale dienst	12/05/2011
Martine Cambier	CAW Stimulans, trajectbegeleider JWW	03/05/2011
<b>Gevangenis Hoogstraten</b>		
Chris Wouters	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	04/04/2011 & 24/05/2011
Serge Rooman	FOD Justitie, gevangenis Hoogstraten, inrichtingshoofd	21/04/2011
Tine Lenaerts	CAW De Kempen, organisatieondersteuner JWW	19/05/2011
Sofie Hermans	CAW De Kempen, trajectbegeleider JWW	19/05/2011
Ellen Baten	CGG Kempen	25/05/2011
Hanne Jansen	FOD Justitie, gevangenis Hoogstraten, psychosociale dienst	09/05/2011
<b>Gevangenis Hasselt</b>		
Gert Vanherk	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	03/11/2009 & 26/04/2011
Karen Beuckx	VGGZ Hasselt, directeur	21/04/2011

Kris Vanderhoydonck	CAW Sonar, coördinator forensische cluster JWW	28/04/2011
Ellen Scheepers	FOD Justitie, gevangenis Hasselt, psychologe Psychosociale Dienst	28/04/2011
<b>Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn &amp; Samenleving</b>		
Herwig Hermans	Projectleider Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden	07/01/2010, 03/03/2011,
Anke Verlaenen	Projectmedewerker Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden	30/06/2011

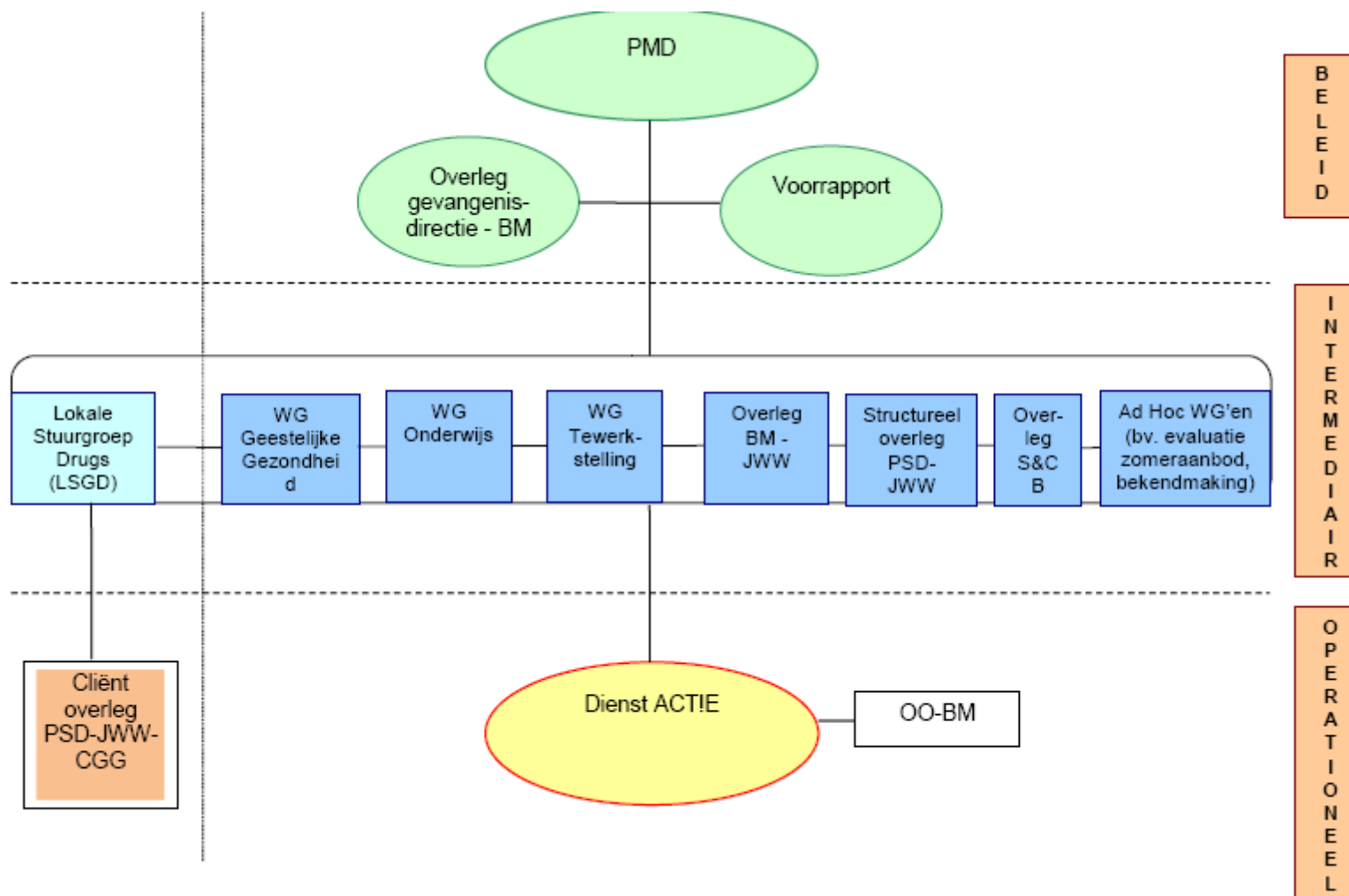
**Bijlage 2: weergave van de overlegstructuren per gevangenis**

**Overlegstructuren gevangenis PSC Hoogstraten**



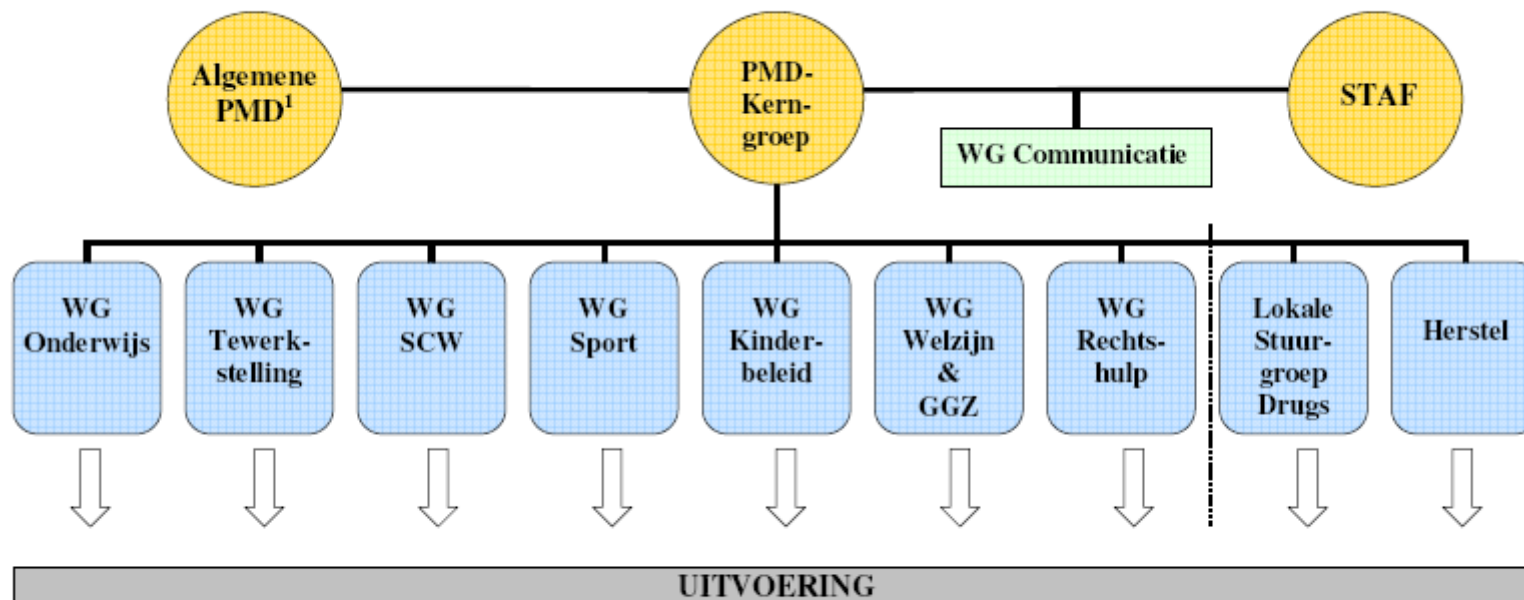
Bron: Wouters (2010). Jaarrapport Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden PSC Hoogstraten 2009

**Overlegstructuur gevangenis Ieper**



Bron: Ongenaert (2011). Jaarrapport Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gevangenis Ieper 2010

**Overlegstructuur gevangenis Hasselt**



1) PMD staat voor Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening

Bron: Vanherk (2010) Jaarrapport Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gevangenis Hasselt 2009

(Voor de gevangenis van Gent hebben we op dit moment geen schematische weergave van de overlegstructuren)

# Publicaties van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

## Feiten & Cijfers

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

SWVG Feiten & Cijfers 25	Alcohol voor, tijdens en na de zwangerschap en in de periode van de borstvoeding
SWVG Feiten & Cijfers 24	MP3-spelers, een bedreiging voor het gehoor van jongeren?
SWVG Feiten & Cijfers 23	De door adolescenten met een handicap en hun ouders gerapporteerde ondersteuningsnoden en de relatie met situationele factoren
SWVG Feiten & Cijfers 22	Lokale kenmerken kunnen een invloed hebben op het effect van een interventie op voeding en beweging voor 3 tot 9-jarigen
SWVG Feiten & Cijfers 21	Psychosociaal functioneren van 12-jarige jongens en meisjes met rekenproblemen in Vlaanderen
SWVG Feiten & Cijfers 20	Op zoek naar het unieke in elk kind. Temperament bij jongens en meisjes van 6 en 12 jaar met en zonder psychopathologie
SWVG Feiten & Cijfers 19	Mantelzorg, vanzelfsprekend !? Over zorgervaringen en noden van mantelzorgers van kwetsbare ouderen
SWVG Feiten & Cijfers 18	Hoeveel kosten rapporteren ouders in verband met de ondersteuning van hun adolescent met een handicap?

SWVG Feiten & Cijfers 17	Met de mantel der liefde? Over de kwaliteit van de relatie tussen kwetsbare ouderen en mantelzorgers
SWVG Feiten & Cijfers 16	Opzettelijke zelfverwonding bij adolescenten in een ecologisch perspectief
SWVG Feiten & Cijfers 15	Zorggebruik, -behoefte en -tevredenheid bij kwetsbare ouderen
SWVG Feiten & Cijfers 14	Een goede oude dag?
SWVG Feiten & Cijfers 13	Een educatieve interventie op voeding en beweging in kinderdagverblijven kan de ontwikkeling van overgewicht voorkomen
SWVG Feiten & Cijfers 12	Determinanten van levenskwaliteit van adolescenten met een handicap en hun ouders
SWVG Feiten & Cijfers 11	Hoe beleven ouders het ouderschap en wat zijn hun eerste vragen?
SWVG Feiten & Cijfers 10	Kwaliteit van leven van adolescenten met een handicap en hun familieleden
SWVG Feiten & Cijfers 9	Menstruatiepatroon en menstruele klachten bij 12-jarigen in Vlaanderen
SWVG Feiten & Cijfers 8	Beschrijving van de KANS steekproef: representativiteit, demografische en socio-economische kenmerken, gezondheidstoestand en zorggebruik
SWVG Feiten & Cijfers 7	Als mama rookt, rookt de baby mee
SWVG Feiten & Cijfers 6	Een wereld van verschil. Zien baby's aantallen?
SWVG Feiten & Cijfers 5	Kleine kinderen, kleine zorgen? Ondersteuningsbehoeften van ouders met zuigelingen in relatie tot ouder-, kind- en gezinskenmerken
SWVG Feiten & Cijfers 4	Depressieve klachten bij kwetsbare ouderen die thuiszorg gebruiken



SWVG Feiten & Cijfers 3	Preventie van spina bifida en andere neuralebuisdefecten door foliumzuursuppletie tijdens de zwangerschap
SWVG Feiten & Cijfers 2	Het hulpaanbod voor mensen met depressieve klachten in (I)CAW en OCMW: beantwoordt het aanbod aan de vraag?
SWVG Feiten & Cijfers 1	Depressieve klachten en suïcidaliteit in de (I)CAW en OCMW: onderzoek naar de ernst en de relatie tot armoede

## Rapporten

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

Rapport 23 2011/14	Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector
Rapport 22 2011/12	Overheidsinstrumentarium in de zorgsector
Rapport 21 2011/11	VRAAG. Theoretische achtergronden en onderzoeksopzet
Rapport 20 2011/09	Blauwdruk voor geharmoniseerde begrippen en procedures in de zorg
Rapport 19 2011/08	Ontwikkeling van indicatoren in het kader van doelstelling 12 'Zorg' van het Pact 2020
Rapport 18 2011/07	Zorgintensiteit-/zorgzwaartebepaling bij minderjarigen in de intersectorale toegangspoort NRTJ: zoektocht naar een instrumentarium
Rapport 17 2011/06	Sociaal-demografisch profiel, perinatale gezondheid en gezondheid tijdens de eerste levensweken van de Vlaamse geboortecohorte JOnG!
Rapport 16 2011/05	KANS - Theoretische achtergronden en onderzoeksopzet
Rapport 15 2011/04	De Vlaamse Ouderen Zorg Studie: methodologisch rapport
Rapport 14 2011/03	De dienstencheque in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?

Rapport 13	2011/02	Evaluatie van de huidige screening van adoptieouders uitgevoerd door Diensten voor maatschappelijk onderzoek van de CAW's in het kader van de geschiktheidsprocedure voor interlandelijke adoptie gevoerd voor de jeugdrechtbank
Rapport 12	2011/01	EFeKT - Evalueren van effecten en kernprocessen van preventieve methodieken, ontwikkeld binnen de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen
Rapport 11	2010/02	JOnG! Theoretische achtergronden, onderzoeksopzet en verloop van het eerste meetmoment
Rapport 09	2009/06	Onderzoek naar verklarende factoren voor de verschillen in suïcidecijfers in Vlaanderen in vergelijking met Europese landen
Rapport 08	2009/05	Indicatoren als basis voor een zelfevaluatie- en auditinstrument van CGG
Rapport 07	2009/04	Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse gewest
Rapport 06	2009/03	Vraagverheldering in de preventieve gezinsondersteuning van Kind & Gezin: Een onderzoek naar de validering van de IJsbrekermethodiek
Rapport 05	2009/02	Effectevaluatie Spreekuur volgens de methodiek van Triple P en vergelijking met het huidige Spreekuur Opvoedingsondersteuning
Rapport 04	2009/01	Personen met een verstandelijke handicap onderhevig aan een interneringsmaatregel
Rapport 03	2008/08	Evaluatie Time-outprojecten - Bijzondere jeugdbijstand
Rapport 02	2008/06	De prioriteiten op het vlak van welzijn en gezondheid: visies van betrokkenen in 8 regio's
Rapport 01	2008/03	Toekomstig ziekenhuislandschap in Vlaanderen

## Werknota's

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

Werknota 12	2011/13	De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagement-perspectief
Werknota 11	2011/10	POP – Instrumentarium voor het uitwerken van een proces evaluatie binnen het POP-project
Werknota 10	2010/04	De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkmanagementperspectief - Een casestudie
Werknota 09	2010/11	Private zorgvoorzieningen voor residentiële ouderenzorg in Europees perspectief
Werknota 08	2009/11	Zorg op de Europese markt
Werknota 07	2009/10	Beleidsruimte van de overheid in de zorgsector
Werknota 06	2009/09	Overheidsinstrumentarium in de zorgsector – onderzoekskader
Werknota 05	2008/07	De selectie van de SWVG-onderzoeksregio's
Werknota 02	2008/02	Begrippen en effecten van marktwerking: een literatuurverkenning
Werknota 01	2008/01	Ontwikkelingen betreffende de Europese Dienstenrichtlijn en de zorgsector"

## Boeken

(te bestellen via <http://www.acco.be/uitgeverij/nl>)

Boek 2	2010/01	Modelontwikkeling voor de economische evaluatie van welzijns- en gezondheidsprojecten en projectplannen (ISBN:9789033480706)
Boek 1	2009/08	Deugdelijk bestuur in de non-profit welzijns- en gezondheidssector (ISBN:9789033477980)