

VAN RECLASSERINGSWERK IN HET VERLENGDE VAN JUSTITIE NAAR JUSTITIEEL AMBULANT WELZIJSWERK IN HET KADER VAN HET ALGEMEEN WELZIJSBELEID

Tien jaar forensisch welzijnswerk in Vlaanderen

M. Bouverne-De Bie*, A. Dermaut-Clyncke**, W. Meyvis***

Strafrecht en welzijnswerk

Het Belgische strafrechtssysteem biedt reeds sedert lang ruimte voor de inschakeling van welzijnsgerichte interventies in de afhandeling van strafzaken. De wetten betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie en betreffende het sociaal verweer zijn daar duidelijke voorbeelden van. Meer recent werden door de wetten betreffende de voorlopige hechtenis en betreffende de bemiddeling in strafzaken de juridische kaders voor het plaatsen van welzijnsinterventies aanzienlijk verruimd.

Kenmerkend voor deze wetten is dat zij de dominante gerichtheid van het strafrecht op het delict verbreden naar een benadering die ook oog heeft voor de dader en zijn omstandigheden. Met de recentste ontwikkelingen wordt daarenboven ook aandacht gevraagd voor de oplossing van de problemen van slachtoffers van misdrijven.

De keuze voor een welzijnsgerichte interventie in de plaats van de klassieke gevangenisstraf of geldboete is het resultaat van een afweging tussen de voor- en de nadelen van de toepassing van de klassieke straffen in een concreet geval en van een evaluatie van de alternatieve wijzen waarop de doelstellingen van het strafrecht (bescherming van de maatschappij, preventie van recidive, herstel t.a.v. het slachtoffer, ...) kunnen bereikt worden.

De welzijnsinterventie zelf wordt gekarakteriseerd door een aanpak van de problemen van de delinquent in zijn concrete leefomgeving, waarbij ook de hulpmogelijkheden van die omgeving maximaal gemobiliseerd worden. Typisch is dus dat de begeleiding/behandeling van de delinquent gebeurt *in* en *met* de samenleving. De

* M. Bouverne-De Bie is als docente verbonden aan de U.Gent, Vakgroep Sociale, Culturele en Vrijtijdsagogiek.

** A. Dermaut-Clyncke is coördinatrice van het Justitieel Welzijnswerk Antwerpen.

*** W. Meyvis is stafmedewerker bij het steunpunt Algemeen Welzijnswerk te Berchem.

waaier van begeleidings-/behandelingsmodaliteiten wordt overigens alsmaar verder gedifferentieerd (gemeenschapsdienst, educatieve maatregelen, herstelmaatregelen, ...), wat ook een toenemend appèl op een toenemend geheel van samenlevingsvoorzieningen genereert.¹

Gevangenis en samenleving

Ook de uitvoering van de gevangenisstraf wordt sedert lang gekenmerkt door een zekere ruimte voor de inbreng van de hulpverlening met inbegrip van de inschakeling van de hulpmogelijkheden van de samenleving. Een van de oudste vormen van samenlevingsparticipatie aan de strafuitvoering betreft ongetwijfeld de werking van de Beschermingscomités, opgericht in het verlengde van de Wet Lejeune van 31 mei 1888 betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de voorwaardelijke veroordeling. De leden van de Beschermingscomités kregen tot opdracht gevangenen tot inkeer en morele verbetering te brengen en zodoende hun (vervroegde) vrijlating voor te bereiden. Deze eerste vormen van reclasseringswerk berustten volledig op vrijwilligers.

Vanaf 1920 deden gedragswetenschappelijk geschoolde medewerkers (psychiaters, maatschappelijk werkers) hun intrede in de gevangnissen en werd de morele readaptatie als doelstelling van het penitentiair regime gaandeweg ingeruild voor een regime gesteund op diagnose, behandeling en sociale wederaanpassing.² De fundamentele gerichtheid van het gevangenisregime op de sociale wederaanpassing werd bekrachtigd in het gevangenisreglement. Artikel 13 van het Algemeen Reglement van de strafinrichtingen (K.B. van 21 mei 1965) bepaalt dat iedere gedetineerde een regime ondergaat van 'individuele observatie, bijstand, heropvoeding en, indien daartoe grond bestaat, van reclassering, met inachtnaam van de dienstige wetenschappelijke gegevens en van de voorwaarden die voor zijn wederaanpassing noodzakelijk zijn'. De gerichtheid van het gevangenisregime op resocialisatie-doelstellingen werd concreet gemaakt in de verregaande bevoegdheden, toegekend aan de directeur. De directeur moet 'de algemene ontwikkeling en de beroepsopleiding van de gedetineerden bevorderen. Te dien einde mag hij een lid van het bestuurspersoneel gelasten onder zijn controle de verschillende activiteiten te organiseren waardoor dit doel kan worden bereikt' (art. 56 A.R.). Hij kan hiervoor tevens beroep doen op 'voordrachtgevers die niet tot het bestuur behoren' (art. 58 A.R.), m.a.w. op personen van buiten de gevangenis.

In dit kader werd, in toenemende mate, contact gezocht met instellingen in de samenleving die behulpzaam konden zijn bij de reclassering van de gevangenen. Vertegenwoordigers van een brede waaier van maatschappelijke voorzieningen

1. KLOECK, K., 'Krachtlijnen van de oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid. Een vernieuwde oproep aan het welzijnswerk', in *Alert*, 1996, nr. 37/38, p. 25-28.

2. JACOBS-COENEN, B., 'Justitieel sociaal werk: subsidiëring en beleid', in *Panopticon*, 8e jrg., 1987, nr. 3, p. 185-189.

werden ingeschakeld in de detentiebegeleiding en reclasseringsvoorbereiding van de gedetineerden. Hun bijdrage bleef niet beperkt tot de behartiging van de individuele welzijnsnoden van de opgesloten. Ook op educatief, cultureel en recreatief vlak werden zij meer en meer actief.³

Een dominant kenmerk voor de hulpverlening, geïntegreerd in de strafuitvoering, was dat zij ingezet werd op door Justitie bepaalde problemen, groepen, tijdstippen, ... volgens door Justitie bepaalde prioriteiten. De preventie en controle van afwijkend gedrag stond daarbij als prioriteit voorop.

Recht op maatschappelijke dienstverlening

De relatieve openheid van de gevangenis voor de buitenwereld, resp. van het strafrecht voor welzijnsgerichte bijdragen, is al bij al een tamelijk recent fenomeen. De evolutie van de verzorgingsstaat en de in dat kader ontwikkelde welzijnsopvattingen en collectieve voorzieningen beïnvloedden ook het strafrecht en het gevangeniswezen. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens vervulde, en vervult, in dit opzicht een motorfunctie. De Europese Minimumregels voor de Behandeling van Gedetineerden stellen dat gevangenen aanspraak kunnen maken op een menswaardige behandeling. Dit gaat gepaard met het erkennen van hun behoeften aan sociaal contact, behoud van familiebanden, versteviging van hun ontplooiingskansen door hulpverlening en vorming. Geleidelijk aan groeit het inzicht dat het recht op een menswaardige behandeling ook de erkenning insluit tot effectuering van 'het recht op maatschappelijke dienstverlening' dat iedere burger toekomt, 'teneinde een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid' (art. 1 O.C.M.W.-Wet van 8 juli 1976).

In deze benadering wordt het organiseren en aanbieden van hulpverlening en vorming in de gevangenis (en breder: in een strafrechterlijke context) niet enkel gezien als een onderdeel van de strafuitvoering. Het recht op een menswaardig bestaan wordt gezien als een autonome waarde: eenieder, ook een delinquent, moet beroep kunnen doen op de maatschappelijke ondersteuning die nodig is om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Dit betekent in concreto dat hij beroep moet kunnen doen op alle collectieve voorzieningen van de gemeenschap. Dit betekent ook dat in de reflexie over 'strafrecht en welzijn' en over 'gevangenis en samenleving' de vraag gesteld moet worden hoe de strafrechterlijke interventie, c.q. de detentie, zich verhoudt tot de mogelijkheden tot uitoefening van het recht op een menswaardig bestaan.

Voor het reclasseringswerk betekent een en ander een fundamentele ommekeer: de hulpverlening treedt uit de schaduw van het strafrecht en profileert zich als een waarde op zich, kritisch ten opzichte van het strafrecht.⁴

3. MEYVIS, W., 'Maatschappelijke dienstverlening aan gedetineerden', in *Welzijns-gids-Welzijnszorg*, Ambulant welzijnswerk, Afl. 18 (dec. 1995), p. 1-24.

4. DUPONT, L., *Welzijnswerk in de schaduw van het strafrecht*, Leuven, Acco, 1986.

De ontwikkeling van het reclasseringswerk en de staatshervorming van 1980

De ontwikkeling van het reclasseringswerk naar het actuele justitieel welzijnswerk moet gesitueerd worden tegen de achtergrond van de hierboven beschreven drievoudige dynamiek:

- een toenemende ruimte voor welzijnsgerichte interventies in een strafrechtelijke context;
- een zich wijzigende verhouding tussen de overheid belast met de uitvoering van de gevangenisstraf en de private en openbare samenlevingsinitiatieven die daar welzijnsgericht in tussenkomen;
- de veranderende opvattingen over de verhouding strafrechtelijke versus welzijnsinterventie.

Omdat de staatshervorming van 1980 de positie en de identiteit van het (private) reclasseringswerk diepgaand beïnvloedde, wordt daar eerst op ingegaan. De Wet van 8 augustus 1980 communautariseerde de verantwoordelijkheid voor de 'penitentiaire en post-penitentiaire sociale hulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen'. Deze juridische ingreep riep tal van vragen op: bij het Ministerie van Justitie, dat genoemde materie uit zijn bevoegdheidspakket zag verdwijnen; bij de Gemeenschappen, die met deze nieuwe verantwoordelijkheid werden belast; en niet in het minst bij de reclassering zelf: de ambtenaren van de Sociale Dienst van het Bestuur der Strafinrichtingen en de professionelen en vrijwilligers van de private reclasseringsdiensten (Beschermingscomités, Werken der Wederaanpassing, Diensten voor Sociale Reïntegratie). Het vertrouwde organisatorisch kader, waarbinnen de reclasseringstaken traditioneel opgenomen werden, werd immers grondig gewijzigd.⁵ De private, door Justitie gesubsidieerde, reclasseringsdiensten, evenals zo'n 10% van de reclasseringsambtenaren (Sociale dienst van de strafinrichtingen) werden overgedragen naar de Gemeenschappen.

De private reclasseringsdiensten grepen de bevoegdheidsoverheveling aan om de hulpverleningservaringen in het werken met (ex-)gedetineerden binnen een justitieel kader te herdefiniëren vanuit een welzijnsperspectief. De bevoegdheidsoverheveling werd gezien als een kans om een autonome hulpverlening aan justitiabelen uit te bouwen, vertrekkende van de concrete noden en vragen van de betrokkenen, en los van justitiële opdrachten, prioriteiten en bekommernissen.

In Vlaanderen werd reeds in maart 1980 het initiatief genomen om de private reclasseringsdiensten van het Vlaamse landsgedeelte samen te brengen teneinde de krachtlijnen voor een gemeenschapsbeleid inzake penitentiaire en post-penitentiaire hulpverlening uit te tekenen en toe te lichten ten behoeve van de nieuwe voorgedij-overheid. Dit initiatief vond goede weerklank, niettegenstaande de verschillende professionaliseringsgraad van de diverse reclasseringsdiensten, gaande van louter vrijwilligerswerkingen, over vrijwilligerswerkingen met professionele ondersteuning,

5. PETERS, T., 'Het forensisch welzijnswerk op weg naar een beleidsontdubbeling of gevat in een beleidsvacuüm', in *Panopticon*, 2e jrg., 1981, nr. 3, p. 193-197.

tot en met diensten die enkel met professionele krachten werkten. Deze diensten vonden elkaar op een aantal gedeelde krachtlijnen, inzonderheid de opvatting dat een degelijk reclasseringsbeleid het enige valabele alternatief is voor de gevangenisstraf. Van daaruit werd het terugdringen van gevangenisstraffen en het zoeken naar goede alternatieven als een voornamelijk optie voor het reclasseringsbeleid naar voren geschoven. Verdere aandachtspunten waren het streven naar een optimale koppeling van professionele en vrijwillige inbreng, de subsidiëring van begeleidingen op vrijwillige basis, het statuut van de maatschappelijke werkers, evenals de samenwerking met de magistratuur en gevangenisdirecties en de toegang tot de gevangenis voor justitieel welzijnswerkers. Na enkele gemeenschappelijke werkvergaderingen werd besloten tot de samenstelling van een beperkte werkgroep, die de gezamenlijk aangenomen opties verder moest uitwerken en de nodige contacten moest leggen met de nieuwe voogdijoverheid. Medewerkers van de Diensten voor Sociale Reïntegratie te Brugge en te Brussel, het Beschermingscomité te Leuven en het Werk der Wederaanpassing te Antwerpen vormden de eerste werkgroep. Deze aanvankelijke werkgroep wijzigde nadat discussie was ontstaan tussen de vrijwilligerswerkingen en de professioneel uitgebouwde diensten. Wat door de enen (voornamelijk professionele diensten) als een 'kans' werd gezien (het uitbouwen van een van Justitie onafhankelijke hulpverlening) werd door de anderen (voornamelijk vrijwilligerswerkingen) als een 'verlies' beschouwd: het prijsgeven van de bevoorrechte relatie met Justitie m.b.t. de uitvoering van de gevangenisstraf, m.n. de adviesbevoegdheid en de begeleidingsopdrachten in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Ook leefde de vrees dat de eigen aard en inbreng van vrijwilligers teloor zou gaan ten voordele van een exclusief professionele uitbouw van deze sector. De vrijwilligerswerkingen wensten daarom gestructureerd te blijven binnen de – reeds in 1894 opgerichte – 'Koninklijke Commissie van de Beschermingscomités' onder de benaming 'Federatie van Diensten voor Sociale Reïntegratie'.

De professionele diensten zochten naar een eigen overkoepelende structuur. Dit leidde in december 1982 tot de oprichting van een 'Platform voor Reclassering', in mei 1983 tot de oprichting van een feitelijke overkoepelende vereniging – de 'Federatie van Reclasseringsdiensten' en in april 1986 tot een professioneel ondersteunde federatieve structuur met rechtspersoonlijkheid, de 'Vlaamse Vereniging voor Forensisch Welzijnswerk'.

De discussie over de relatie vrijwilligersinbreng-professionele inbreng en over de relatie privaat reclasseringswerk-justitiële overheid, bleef evenwel een aandachtspunt voor de diverse diensten. Geleidelijk aan groeide – met ondersteuning van zowel de Koninklijke Commissie der Beschermingscomités als de Vlaamse Vereniging voor Forensisch Welzijnswerk – het overleg en de visie-ontwikkeling terzake.⁶ Dit resulteerde in 1991 in de oprichting van een nieuwe koepelstructuur, de 'Vlaamse

6. MEYVIS, W. & PIERAERTS M., (red.), *Vrijwilligerswerk in de justitiële sector*, Brussel, Federatie van Voogdij en Beschermraden en Verenigingen voor Sociale Reïntegratie/Vlaamse Vereniging voor Forensisch Welzijnswerk, 1991; BOUVERNE-DE BIE, M., 'Plaats, taak en toekomst van het vrijwilligerswerk in de justitiële sector', in *Panopticon*, 12e jrg., 1991, nr. 5, p. 420-432.

Federatie voor Forensisch Welzijnswerk', waarin zowel de 'Federatie van Diensten voor Sociale Reïntegratie' als de 'Vlaamse Vereniging voor Forensisch Welzijnswerk' opgingen.

De staatshervorming als motor van inhoudelijke vernieuwing: van justitiële hulpverlening naar hulpverlening aan justitiecliënteel

Het zoeken naar samenwerking binnen de private reclassering en naar het formuleren van een eigenstandige opdrachtbepaling binnen het nieuwe institutionele kader van de Vlaamse Gemeenschap (toen nog het Staatssecretariaat voor Vlaamse Aangelegenheden), leidde inmiddels tot verschillende nieuwe initiatieven. Deze initiatieven situeerden zich zowel op het vlak van concrete praktijkvernieuwingen als op beleidsvlak.

De meest markante praktijkvernieuwingen situeerden zich op het vlak van de 'vroeghulpprojecten' die tussen 1982 en 1985 op verschillende plaatsen worden opgezet. Het eerste vroeghulpproject werd, na een grondige voorbereiding en met de volle ondersteuning van de directie en van de sociale dienst van de gevangenis, in februari 1982 gestart door het Werk der Wederaanpassing te Antwerpen.⁷ Eén jaar later werd gestart met een vroeghulpwerking – weliswaar met een wisselende inhoud naar gelang de lokale (samenwerkings)mogelijkheden en beperkingen – in Brugge en Brussel, later ook in Hasselt, Leuven en Gent. De vroeghulpwerking werd telkens gezien als de realisatie van een hulpverleningsaanbod aan justitiecliënten en hun naastbestaanden, in een zo vroeg mogelijk stadium van de procesgang en dit vóór een definitief vonnis. Als dusdanig betekende deze werking een echte ommekeer in het actieterein van de private reclassering die tot dan toe slechts aan het einde van de strafrechterlijke keten (m.n. op het ogenblik van de voorwaardelijke invrijheidstelling) hulpverlenend tussenkwam en daarenboven slechts in de marge tot opdracht had zich ook te bekommeren om de ouders, de partner en de kinderen van de cliënten.

Belangrijke opties van het latere 'Besluit van de Vlaamse Executieve houdende erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnswerk' van 24 juli 1985 werden aldus vanuit de praktijkwerking gegenereerd: hulpverlening aan een ruime doelgroep (eenieder die met het strafrecht in aanraking komt of dreigt te komen, als dader, als naastbestaande, als slachtoffer), op vraag van de betrokkenen, niet enkel in de penitentiaire en postpenitentiaire fase, doch in alle fasen van de strafrechtsbedeling.⁸

In april 1984 startte de Leuvense dienst voor justitieel welzijnswerk, naast een vroeghulpwerking, ook een project voor hulpverlening aan slachtoffers van misdrij-

7. DERMAUT-CLYNCKE, A., *Vroeghulp, een jong initiatief binnen een zestigjarige reclasseringsdienst*, Antwerpen, Werk der Wederaanpassing, 1985.

8. MEYVIS, W., 'De identiteit van het forensisch welzijnswerk', in *Panopticon*, 9e jrg., 1988, nr. 4, p. 399-419.

ven op. Dit project was gebaseerd op de gedachte dat in een consequente welzijnsbenadering van criminaliteit óók evenwichtig aandacht en initiatief moest uitgaan naar diegenen die er slachtoffer van werden. Daarmee werd ook aansluiting gezocht bij nieuwe ontwikkelingen in de criminologie, m.n. in de victimologie, via concrete samenwerking met de afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie van de Katholieke Universiteit te Leuven. De ideeën en de ondersteuning van de professoren L. DUPONT en T. PETERS hebben overigens een niet te onderschatten invloed gehad zowel op de praktijk- als op de beleidsontwikkelingen.

Tegelijk met deze vernieuwingen in de praktijkwerking, werd op beleidsvlak gestreefd naar de erkenning van de private reclassering als een autonome hulpverlening, onafhankelijk van justitie en ingebed in het voorzieningsaanbod van de gemeenschap.

Met het Besluit van 1985 werd vooreerst, althans voor de Vlaamse Gemeenschap, de discussie beslecht over wat nu eigenlijk de precieze betekenis was van de communautarisering van de 'penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen'. Hulpverlening die nauw verband houdt met de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen (zoals de begeleiding van voorwaardelijk in vrijheidgestelde veroordeelden) behoort tot de verantwoordelijkheden van het Ministerie van Justitie. Hulpverlening op vraag van de cliënt zélf, behoort tot de verantwoordelijkheden van de Gemeenschappen. Dit betekende *de facto* dat de private reclasseringsdiensten hun officiële justitiële begeleidingsopdrachten voor een beperkte groep van justitiecliënten, dienden af te bouwen om zich vervolgens te richten op de vraag naar hulpverlening van de zeer grote groep cliënten die niet gevat was door een justitiële begeleidingsopdracht, m.n. de naastbestaanden, de voorlopig gehechten, de gedetineerden die vrijgaan op strafeinde, enz. ongeacht de fase van de strafrechtsgang waarin ze zich bevinden. Deze opdrachten werden in het Besluit van 1985 benoemd als 'vroeghulp, detentiebegeleiding en reclasseringshulp'. Het 'afstoten' van de voogdij-opdrachten mag geenszins geïnterpreteerd worden als een depreciatie van de zgn. 'hulpverlening onder dwang'. Het ging er veeleer om het hulpverleningspotentieel van de Vlaamse Gemeenschap heroriënteren naar een groep die daar voordien grotendeels van verstoken bleef en daarenboven de hulpverlening zélf te laten sturen door de criteria van de cliënt (hulp krijgen om zich te emanciperen t.o.v. een onwelzijnssituatie) i.p.v. door justitiële criteria (hulp verlenen teneinde het sociaal afwijkend gedrag onder controle te krijgen).

Dat met deze 'Vlaamse' invulling van de eigen opdrachten het probleem van de verhouding en de samenwerking met de diensten van Justitie niet geheel van de baan was, zal verder nog blijken.

Met het Besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985 kregen de private reclasseringsdiensten in de Vlaamse Gemeenschap vervolgens een eigen plaats binnen de welzijnsvoorzieningen van de Vlaamse Gemeenschap. Zowel vrijwilligersdiensten als professionele diensten werden in het Besluit erkenbaar en subsi-

dieërbaar gesteld.⁹ Uitdrukkelijk werd bepaald dat zij nauw dienden samen te werken met alle openbare en private voorzieningen die relevant zijn voor het oplossen van de problemen en het ingaan op de vragen van hun doelgroep. Het merendeel van deze diensten werkt van dan af onder de benaming 'Justitieel Welzijnswerk'.

Het kan niet genoeg onderstreept worden dat de identiteit van het forensische welzijnswerk (zoals die reglementair haar beslag kreeg in het Besluit van 24 juli 1985) niet gedecteerd werd door de overheid, noch opgedrongen werd door enkele theoretici, maar zorgvuldig opgebouwd werd op basis van de ervaringen van het werkveld, accuraat vertaald naar het bevoegde beleidsniveau door een schare van deskundige en geëngageerde medestanders. Eén hapering in de beleidsontwikkelingen kan hier nochtans niet onvermeld blijven. Er groeide een fundamenteel verschil in visie wat de uitbouw van de opdracht 'slachtofferhulp' betreft. Waar Minister R. STEYAERT van oordeel was dat de hulpverlening aan slachtoffers integrerend en consequent deel diende uit te maken van het opdrachtenpakket van diensten die zich welzijnsgericht dienden op te stellen t.a.v. de strafrechtsbedeling, was haar opvolger, Minister J. LENSSSENS, van oordeel dat slachtofferhulp zich beter gescheiden van daderhulp ontwikkelde. Wat dan verder ook gebeurde (uitzondering gemaakt voor de diensten voor justitieel welzijnswerk te Leuven en te Antwerpen die hardnekkig vasthielden aan het aanvankelijke concept). Een merkwaardige ontwikkeling zal er evenwel later toe leiden dat – weliswaar op pragmatische gronden – de meeste centra voor justitieel welzijnswerk en centra voor slachtofferhulp verenigd worden in zgn. polyvalente ambulante centra voor algemeen welzijnswerk.

Verdieping van het concept 'forensisch welzijnswerk'. Naar een Samenwerkingsakkoord Justitie-Vlaamse Gemeenschap

De embryonale erkenning van de aanspraken op maatschappelijke dienstverlening van justitiabelen – via de erkenning en de subsidiëring van centra voor forensisch welzijnswerk – betekende niet dat meteen ook werk gemaakt werd van een geëigende beleidsvisie op de relatie sociaal beleid-strafrechtsbeleid, noch dat de nodige samspraak tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Ministerie van Justitie structureel vorm kreeg. Onder impuls van een externe instantie, de Koning Boudewijnstichting, zou het werkveld terzake de bakens voor de toekomst uitzetten.

De in 1991 in opdracht van de Koning Boudewijnstichting uitgevoerde studie 'Humanisering van de gevangenis en maatschappelijke aanpak van delinquentie'¹⁰, inventariseerde het aanbod aan maatschappelijke dienstverlening in de forensische setting. Op al de in deze studie geanalyseerde terreinen (onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid, cultuur, welzijn, ontspanning, ...) werden grote lacunes

9. DUPONT, L. & PETERS, T., 'Nieuwe perspectieven in het forensisch welzijnswerk', in *Panopticon*, 7e jrg., 1986, nr. 3, p. 201-207.

10. MEYVIS, W. & MARTIN, D., *Humanisering van de gevangenissen en maatschappelijke aanpak van delinquentie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1991.

vastgesteld, zowel op het vlak van het gemeenschapsbeleid als op het vlak van het penitentiair beleid. Zo werd ondermeer gewezen op de verouderde infrastructuur van de meeste gevangenissen, de ernstige overbevolking en de onvoldoende valorisering van het bewaarderspersoneel. De vormingskansen van gedetineerden (alfabetisering, basisondericht, sociale kennis en vaardigheden, persoonlijke ontplooiing ...) zijn onvoldoende uitgebouwd, ongelijk gespreid, te weinig deskundig ondersteund. Er is een groot gebrek aan personele en financiële middelen, terwijl de vraag naar vormingsactiviteiten voortdurend stijgt. Sport en ontspanningsmogelijkheden zijn beter uitgebouwd, doch ook op dit vlak zijn er belangrijke infrastructurele, financiële en personele beperkingen. Op vele plaatsen is het ontspanningsaanbod eenzijdig beperkt tot 'wandelen' en 't.v.-kijken', is de sportinfrastructuur gebrekkig en de begeleiding van de sportactiviteiten afwezig. Culturele activiteiten blijven afhankelijk van het initiatief en de goodwill van directies en van de bereidheid tot medewerking van personen en organisaties buiten de gevangenis. Er is voldoende gevangenisarbeid, en een groot tekort aan psycho-sociale begeleidingsmogelijkheden, én algemeen, én wat betreft specifieke problematieken.

Een oplossing voor de vastgestelde lacunes werd vooral gezocht in de richting van een grotere bijdrage vanuit de samenlevingsvoorzieningen en dus in de richting van een nauwere samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschaps-overheden. De door de Gemeenschappen erkende centra voor justitieel welzijnswerk zouden terzake expliciet werk moeten maken van het innemen van een brugfunctie tussen de vraag naar maatschappelijke dienstverlening en het aanbod ervan.

Vergelijkbare vaststellingen werden in 1993 geformuleerd door het Europees Comité ter preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (Raad van Europa), op grond van het bezoek van het Comité aan een aantal Belgische gevangenissen.¹¹ De geschiedenis van het forensische welzijnswerk geeft aan hoe moeizaam het zoeken was naar een oplossing voor de gebrekkige afstemming tussen het federale en het gemeenschapsbeleid.

Met het Besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985 werd het forensische welzijnswerk (of m.a.w. de vroegere private reclassering) uitdrukkelijk losgekoppeld van Justitie. Opdrachten van controle, toezicht en rapportering in het kader van de strafuitvoering werden sedertdien niet meer opgenomen. Dit betekent dat sinds 1985 in de justitiële setting twee onderscheiden hulpverleningscircuits actief zijn, de hulpverlening georganiseerd door de 'Dienst Maatschappelijk Werk Strafrechtstoepassing' van het Ministerie van Justitie en het forensisch welzijnswerk. Het helder krijgen van het onderscheid tussen deze beide hulpverleningscircuits is geen eenvoudige zaak gebleken. Enerzijds waren zowel de bindingen met het verleden, als de realisatie van het concept 'forensisch welzijnswerk' vanuit de onverwachte invalshoek van de staatshervorming, remmende factoren voor een overwogen gesprek terzake; vrees voor zowel 'terreinverlies' als voor verlies van de hulpverlenende identiteit van vooral de binnen Justitie georganiseerde hulpverlening werd vastge-

11. Zie: Detentie doorgelicht. Het rapport en de aanbevelingen van het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, onder redactie van J. GEBOERS, G. SMAERS en W. VAN LAETHEM, Gent, Liga voor Mensenrechten.

steld. Anderzijds was in is er uiteraard de complexiteit van het werk zélf, waarbij zowel de justitiële hulpverlening als een modaliteit van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen als het forensisch welzijnswerk een specifieke inzet en deskundigheid vergen, die beide evenwaardig en in onderlinge samenspraak gevaloriseerd moeten worden.¹²

Van bij het in voege treden van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985 vonden besprekingen plaats tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap over hun onderscheiden taak wat betreft de hulpverlening in de justitiële setting. Deze besprekingen waren a fortiori aangewezen na de herformulering, door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988, van de Gemeenschapsbevoegdheid.¹³ De besprekingen resulteerden uiteindelijk, na diverse ontwerpversies, in een 'Samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie'. Dit Samenwerkingsakkoord werd ondertekend op 28 april 1994. Het akkoord Justitie-Vlaamse Gemeenschap stelt het principe van de samenwerking tussen beide hulpverleningscircuits voorop. Deze samenwerking wordt geconcretiseerd door de oprichting, in elke gevangenis, van een welzijnsteam, waarin beide hulpverleningscircuits structureel aanwezig zijn. De taak van de welzijnsteams is te zorgen voor een integrale hulp- en dienstverlening, die twee onderscheiden dimensies omvat. Een eerste dimensie betreft een humane en welzijnsgerichte invulling van de uitvoering van de vrijheidsstraf of -maatregel door de optimale aanwending van de mogelijkheden die de strafuitvoering daartoe biedt. Deze dimensie wordt inzonderheid behartigd door de Dienst Maatschappelijk Werk Strafrechtstoepassing. Het betreft ondermeer het onthaal van de gedetineerde, de begeleiding van zijn detentietraject (met name de voorbereiding van scharniermomenten in de strafuitvoering zoals verlof, halve vrijheid, vervroegde invrijheidsstelling), inclusief de hieraan verbonden rapportage. Een tweede dimensie betreft het waarborgen van de sociale hulp- en dienstverlening van de gemeenschap aan de gedetineerden en hun gezin. Deze dimensie wordt inzonderheid behartigd door de diensten van forensisch welzijnswerk. Deze diensten dienen aldus zorg te dragen voor de opstelling van het psycho-sociaal begeleidings-traject van gedetineerden, evenals voor de introductie, coördinatie en ondersteuning van externe personen die meewerken aan de hulp- en dienstverlening.¹⁴ Met deze

12. BOUVERNE-DE BIE, M., 'Van bescherming naar rechtsbescherming: de veranderende visie op de ontmoeting tussen hulp en recht', in *Koninklijke Commissie der Beschermingscomités* (red.), Justitie en sociale hulpverlening, 100 jaar evolutie, Brussel, Bruylant, 1994, p. 247-280.

13. De Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 spreekt over de 'penitentiaire en postpenitentiaire hulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen'. De Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 spreekt over de 'sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie'.

14. Samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, *B.S.*, 18 maart 1994, p. 6727-6730. Over het Samenwerkingsakkoord werd een brochure gepubliceerd met tekst en uitleg: Hulpverlening aan gedetineerden op nieuwe wegen ..., Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap/Ministerie van Justitie, 1993. Zie eveneens, BOUVERNE-DE BIE, M. & PETERS, T., 'Hulpverlening aan gedetineerden.

→

laatste opdrachtformulering wordt precies gerefereerd aan de noodzaak van een brede bijdrage vanuit een gevarieerd geheel van samenlevingsvoorzieningen waarop de Koning Boudewijnstichting en het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering zo nadrukkelijk gewezen hadden.

Ten gronde bevestigt het Samenwerkingsakkoord het belang van een bijdrage van de gewone voorzieningen uit de samenleving tot de voorbereiding van de maatschappelijke reïntegratie van de gedetineerden en wordt daarmee het belang aangegeven van een versterking van de (positieve) band tussen gedetineerden en de samenleving. Consequent uitgewerkt, betekent zulks een radicale ouverture van de gevangeniswereld naar de buitenwereld toe en omgekeerd. Meteen is dit ook een belangrijke illustratie van wat hierboven genoemd werd 'de zich wijzigende verhouding tussen de overheid verantwoordelijk voor de strafuitvoering en de private en openbare voorzieningen uit de samenleving die daaraan een (welzijnsgerichte) bijdrage leveren'.

Toepassing van het Samenwerkingsakkoord op de detentiesituatie

Teneinde de implementatie van het samenwerkingsakkoord Justitie-Vlaamse Gemeenschap te ondersteunen, besliste de Vlaamse Regering op 17 november 1993 een aantal begeleidende maatregelen te nemen. Deze hielden in dat het personeelskader van de diensten voor Justitieel Welzijnswerk geleidelijk versterkt zou worden, prioritair op die plaatsen waar géén of onvoldoende professionele krachten werkzaam zijn. Op termijn zou aldus in elke Vlaamse gevangenis een welzijnsteam operationeel moeten kunnen worden. Deze uitbreiding van personeelsomkadering betekende in de praktijk een versterking van de omkadering van Justitieel Welzijnswerk Turnhout en Justitieel Welzijnswerk Limburg, en de oprichting van een aantal nieuwe, professioneel omkaderde diensten: Justitieel Welzijnswerk Zuid-West-Vlaanderen, Justitieel Welzijnswerk Dendermonde en Justitieel Welzijnswerk Mechelen. In de gevangenissen van Oudenaarde en Brussel is nog geen welzijnsteam operationeel, bij gebrek aan een erkende dienst justitieel welzijnswerk. Overigens is actueel ook de omkadering van de bestaande diensten (vaak nog eenmansposten) nog al te beperkt om met de verlangde slagkracht tegemoet te komen aan de hen in het Samenwerkingsakkoord toegemeten opdrachten.

Andere begeleidende maatregelen betroffen de nodige 'rugdekking' vanwege de bestaande voorzieningen binnen de Vlaamse Gemeenschap. Hiertoe werd door de Minister van Gezin en Welzijn een omzendbrief gericht naar alle voorzieningen, met informatie over het Samenwerkingsakkoord en hieraan gekoppeld de vraag tot medewerking aan de realisatie van de doelstellingen van het akkoord. Tevens beslis-

→

Op nieuwe wegen', in *Panopticon*, 15e jrg., 1994, nr. 3, p. 209-216; MEYVIS, W., 'Van sociale uitsluiting naar sociale aansluiting, Maatschappelijke dienstverlening aan gedetineerden', in *Koninklijke Commissie der Beschermingscomités, Justitie en sociale hulpverlening, 100 jaar evolutie*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 503-526.

te de Vlaamse Regering, op voorstel van de Minister van Gezin en Welzijn, tot oprichting van een interdepartementale ambtelijke werkgroep, bestaande uit deskundigen uit de departementen onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, werkgelegenheid en welzijn. Deze werkgroep werd belast met het opmaken van een inventaris van de wijze waarop de dienstverlening van de Vlaamse Gemeenschap rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is op de problematiek van de gedetineerden in de Vlaamse strafinrichtingen, de leemten terzake vast te stellen en voorstellen te doen tot verbetering en versterking van de eigen inbreng van de Vlaamse Gemeenschap. Het eindverslag van deze interdepartementale werkgroep werd op 5 april 1995 aan de Vlaamse Regering voorgelegd.¹⁵ Gezien deze regering aftredend was, werd de verdere opvolging werk voor de nieuwe (d.i. de huidige) regering.

De krachtlijnen uit het rapport van de interdepartementale werkgroep zijn (opnieuw) de vaststelling van een grote 'afwezigheid' in de justitiële setting van het aanbod van maatschappelijke dienstverlening van de Vlaamse Gemeenschap. Tevens blijkt uit het rapport een grote onbekendheid, aan de vraagzijde, met de inhoud en de realiseringsvoorwaarden van dit aanbod. Het aanbod van de Vlaamse Gemeenschap werd doorgelicht vanuit de invalshoeken cultuur, onderwijs, gezondheid, werk en welzijn, met telkens concrete aanbevelingen voor een optimalisering van de realisering(svoorwaarden) van dit aanbod. Een fundamentele vaststelling in het rapport van de interdepartementale werkgroep betreft de noodzakelijke voorwaarden voor de verdere uitbouw en ondersteuning van de gezamenlijke visie-ontwikkeling Justitie-Vlaamse Gemeenschap, zoals aangevat in het Samenwerkingsakkoord. Deze voorwaarden betreffen de nood aan een permanente samenwerkingsstructuur op centraal niveau, de nood aan bevordering en ondersteuning van een welzijnsbenadering van problemen van criminaliteit en onveiligheid en de nood aan bevordering en ondersteuning van de praktijkontwikkelingen die in deze context tot stand (moeten) komen. De interdepartementale commissie stelt voor deze drie voorwaarden samen te realiseren door de oprichting van een 'Vlaams Centrum voor Forensisch Welzijnswerk' (voorlopige werkbenaming). Dit centrum moet 1° fungeren als aanspreekpunt voor het federale Bestuur der Strafinrichtingen, moet 2° voorstellen ontwikkelen tot uitwerking van een werkelijk preventief welzijnsbeleid en 3° praktijkontwikkelingen, zoals ondermeer vorm gegeven in het kader van de werking van de welzijnsteams, concreet ondersteunen en waar wenselijk veralgemenen.

De (discussie over de) implementatie van de aanbevelingen uit het eindverslag van de interdepartementale werkgroep moet in overwegende mate nog gebeuren. Dit is merkwaardig, gezien de herhaaldelijk vastgestelde lacunes, en de structurele betrokkenheid van de Vlaamse Gemeenschap op een – vanuit het oogpunt van menswaardigheid – als urgent te ervaren problematiek. Dit is eveneens merkwaardig vanuit de vaststelling dat Justitie steeds frequenter en duidelijker appelleert op een substantiële bijdrage van de Gemeenschappen.¹⁶

15. Hulpverlening aan gedetineerden. Het aanbod van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Afdeling Welzijnszorg, 1995.

16. Zie voetnoot 1 alsmede Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid, Minister van Justitie, juni 1996.

De ontwikkeling van het forensisch welzijnswerk van een 'reclasseringsdenken' naar een verdergaande integratie in een 'welzijnsdenken' gebeurde vanuit concrete reflexies over het 'onwelzijn' dat naar aanleiding van strafrechtelijke interventies aan het licht komt en het extra-'onwelzijn' dat door strafrechtelijke interventies mede veroorzaakt wordt. Gezien de actualiteit van het debat over problemen van criminaliteit en onveiligheid zou ook van de ruimere maatschappelijke dienstverlening een radicalisering verwacht kunnen worden, in de richting van meer openheid voor de forensische probleemstelling. De consequentie van een ineffectief sociaal beleid is immers het verhoogd risico op een toename van de 'cumulatie van ellende'-situaties¹⁷ waar men op het spanningsveld justitie-welzijn zo vertrouwd mee is.

Ervaringen in het kader van de welzijnsteams

Het Samenwerkingsakkoord Justitie-Vlaamse Gemeenschap over hulpverlening aan gedetineerden besteedt ruime aandacht aan de filosofie van waaruit deze hulpverlening concreet gestalte kan krijgen. Het is al werkende echter dat deze concretisering gebeurt. De eerste ervaringen in het kader van de welzijnsteams geven aan dat in het praktijkveld ernstige inspanningen geleverd worden om van de welzijnsteams het werkinstrument te maken dat beoogd werd.¹⁸

Een eerste belangrijk aandachtspunt is de realisatie van een concreet aanbod van educatieve activiteiten, in de meest brede betekenis. Dit sluit aan bij een aanwezige traditie. Ook de invloed van het door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Afdeling volksontwikkeling en bibliotheken) erkende sociaal-cultureel werkproject speelt hierin mee. In het kader van dit project versterken drie part-time sociaal-cultureel werkers de welzijnsteams in de gevangenissen van Antwerpen, Leuven (Hulpgevangenis) en Brugge/Ruiselede.¹⁹ De structurele inbouw van dit project in het reguliere sociaal-cultureel werk wordt momenteel – met ondersteuning vanuit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – nagestreefd, en zou aldus één van de eerste concrete implementaties uit de aanbevelingen uit het rapport van de interdepartementale commissie kunnen worden. Op termijn kan dit betekenen dat elk welzijnsteam beroep zou kunnen doen op een (part-time) sociaal cultureel werker.

Eveneens met ondersteuning van de Afdeling volksontwikkeling en bibliotheken, werd een onderzoek gedaan naar de lectuurvoorziening in de Vlaamse gevangenissen. Eerlang dient hieruit een plan van aanpak te resulteren dat beoogt de lectuur-

17. SCHUYT, C.J.M., *De maatschappelijke betekenis van armoede*, rapport voor de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, maart 1988, gecit. in ENGBERGEN, G., *Dimensies van armoede*, in NUY, M. en VAN DE LISDONK, E., (red.), 'Medicus en maatschappij. Leerboek complexe maatschappelijke problematiek ten behoeve van geneeskundigen in opleiding', Utrecht, SWP, 1995, p. 31-45.

18. Welzijnsteams in de Vlaamse Gevangenissen. Een evaluatie. Verslag van de studiedag op 30 mei 1996 in het Kasteel van Ham (in voorbereiding).

19. Sociaal cultureel werk in drie Vlaamse gevangenissen, Berchem, Vlaamse Federatie voor Forensisch welzijnswerk, 1994.

en informatievoorziening te verbeteren en het lezen te bevorderen middels nauwe samenwerking tussen de gevangenis en de openbare bibliotheken.

In aansluiting met de aandacht voor sociaal-cultureel werk besteden de welzijns-teams ook voornamelijk aandacht aan onderwijsactiviteiten. De in het rapport van de interdepartementale werkgroep vermelde knelpunten (hoe groot is de vraag? naar welke vormen van onderwijs? enz.) en lacunes (infrastructuur, personeel, plaats in het regime, ...) bemoeilijken echter een systematische uitbouw.

Een verder aandachtspunt is de vergroting van de kansen van gedetineerden op de arbeidsmarkt door hieraan reeds tijdens de detentie gericht aandacht te besteden (vaardigheidstraining, beroepsopleiding, bemiddeling naar werk). In dit kader werd, met financiering vanuit de 'budgetline for the reintegration of offenders' van de Europese Gemeenschappen, een terreinverkenning doorgevoerd in het arrondissement Turnhout.²⁰ Als resultaat hiervan werd enige tijd geleden door het Penitentiair Schoolcentrum te Hoogstraten een project ingediend in het kader van doelstelling 3 van het Europees Sociaal Fonds en in het kader van het Leonardo da Vinci-programma van de Europese Unie. Een en ander resulteerde ook in een Samenwerkingsakkoord tussen het Hoofdbestuur van de VDAB, het Bestuur Strafinrichtingen en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk als overkoepelende structuur van de centra voor justitieel welzijnswerk, waarin de contouren geschetst worden van een verdergaande (landelijk gespreide) samenwerking tussen de VDAB en de strafinrichtingen.

Als belangrijkste lacune in het aanbod vermelden de welzijnsteams vooral de aandacht voor gezondheidsaspecten en gezondheidsvoorlichting en opvoeding. Ook rechtshulp blijft, met uitzondering van de rechtshulp in Leuven-Centraal²¹, een van de meest opvallende lacunes.

Verscheidene centra voor justitieel welzijnswerk trachten met tijdelijke project-subsidies in te spelen op in het welzijnsteam gedetecteerde lacunes. Zo lopen (liepen) projecten die er op gericht zijn een betere hulpverlening te bieden aan druggebruikers, vreemdelingen, geïnterneerden, langdurig voorgehechten.

De werkingsverslagen van de welzijnsteams getuigen van de inspanning te komen tot een geleidelijke uitbouw van het brede aanbod van maatschappelijke dienstverlening. De hulpverlening aan gedetineerden en hun gezin kan worden gezien als een toetssteen voor de evaluatie van de mogelijkheden tot effectuering van het recht op maatschappelijke dienstverlening, en van de solidariteit die hiervoor opgebracht wordt. In dit licht is de balans van 'tien jaar forensisch welzijnswerk', gematigd positief. Positief, omdat fundamentele aanzetten werden gegeven tot realisatie van een autonoom recht op maatschappelijke dienstverlening, ook in confrontatie met de strafrechtsbedeling. Gematigd, omdat in de actuele ontwikkelingen tegelijk vastgesteld kan worden dat het belang van deze autonomie onvoldoende onderkend

20. MAES, E. en DIERCKX, D., *(Ex-)gedetineerden en de arbeidsmarkt*, Berchem, Vlaamse Federatie voor Forensisch Welzijnswerk, 1995.

21. RONSE, M., 'Drie jaar systematische rechtshulp in de centrale gevangenis te Leuven: een terugblik', in *Panopticon*, 13e jrg., 1992, nr. 4, p. 341-365.

wordt. In het kader van het actuele veiligheids- en justitieel beleid wordt niet alleen het forensisch welzijnswerk, doch heel het welzijnswerk in toenemende mate aangesproken tot medewerking aan specifieke initiatieven, en worden welzijnsinterventies in toenemende mate (opnieuw) gekoppeld aan concepten en interventies uit de justitiële sfeer.²² De kwetsbare positie van een 'welzijnsperspectief' op sociale problemen komt in deze ontwikkelingen als het ware uitvergroot tot uiting.²³ Het handhaven en blijvend verder uitbouwen van dit welzijnsperspectief wordt, niet in het minst ook voor het *forensisch* welzijnswerk, dé uitdaging voor de toekomst.

Structurele inkadering van de centra voor justitieel welzijnswerk in het algemeen welzijnswerk

De finalisering van het Samenwerkingsakkoord Justitie-Vlaamse gemeenschap viel voor de diensten Justitieel Welzijnswerk samen met een ingrijpende herstructurering van de sector van het algemeen welzijnswerk, inclusief hun erkennings- en subsidiëeringsregeling. De opeenvolgende staatsvormingen van 1980 en 1988, en de hiermee gepaard gaande overheveling van bevoegdheden, had met zich gebracht dat de welzijnsmateries op het niveau van de Vlaamse gemeenschap voortaan ressorteerden onder één noemer, nl. het 'Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap'. Binnen dit Ministerie werd het departement 'Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur' gevormd, en werden de diverse hieronder samengebrachte bevoegdheden voortaan beschouwd als één beleidsveld. De vorming van dit beleidsveld ging gepaard met nieuwe regelgeving, voor zowel de grote categoriale zorgsectoren (bijzondere jeugdbijstand, gehandicaptenzorg, bejaardenzorg, Kind en Gezin) als voor diverse kleinere werksoorten, waaronder ook het forensisch welzijnswerk. Vanaf 1989 werden er plannen gemaakt om de voor deze kleinere werksoorten uitgewerkte regelgevingen te harmoniseren; tegelijk werd de idee geopperd van organisatievergroting en het toekennen van gemeenschappelijke opdrachten aan diverse werksoorten. Het forensisch welzijnswerk werd aldus, samen met de diensten voor tele-onthaal, de centra voor maatschappelijk werk, de centra voor levens- en gezinsvragen, de jongereninformatie- en adviescentra, de diensten begeleid zelfstandig wonen voor jong volwassenen, de diensten begeleid zelfstandig wonen voor thuislozen en de diensten voor thuislozenzorg ondergebracht onder éénzelfde kaderdecreet, het Decreet van 24 juli 1991 betreffende het algemeen welzijnswerk. Het uitvoeringsbesluit bij het decreet algemeen welzijnswerk werd door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 21 september 1994; het Besluit zelf werd van kracht op 1 april 1995.

22. BOUVERNE-DE BIE, M., 'Armoede en criminaliteit. Armoedebestrijding als instrument voor justitieel beleid', in VRANKEN, J., GELDOF, D. & VAN MENXEL, G., *Armoede en sociale uitsluiting*, Jaarboek 1995, Leuven, Acco, 1995, p. 211-220.

23. BOUVERNE-DE BIE, M., 'Waardering van het welzijnswerk in het huidige welzijnsbeleid', in: *Panopticon*, 4e jrg., 1983, nr. 2, p. 117-123.

In deze nieuwe regelgeving wordt het forensisch welzijnswerk – voortaan omschreven als justitieel ambulantly welzijnswerk – geprofileerd als eerstelijns hulpverlening. Karakteristiek voor dit soort hulpverlening is de combinatie van drie activiteiten²⁴, nl. (a) concrete hulpverlening, zowel materieel als immaterieel, in een grote verscheidenheid aan situaties; (b) begeleiding en advies, en eventueel doorverwijzing van hulpvragers in de formulering van hun hulpvraag evenals begeleiding, advies- en informatieverstrekking van hulpverleners in de benadering van concrete probleemsituaties; (c) sensibilisering voor de maatschappelijke oorzaken die aan de grondslag kunnen liggen van concrete problemen, lacunes in de beleidsaanpak e.d.m. Deze karakteristieken geven aan dat de 'eerste lijn' in het welzijnswerk minder begrepen moet worden in termen van 'eerste professionele zorg', doch veeleer als de hulpverlening die nodig is voor mensen die ergens anders geen hulp (meer) kunnen krijgen, of die hun problemen niet in een (naar gangbare hulpverleningsmaatstaven) geordende vorm kunnen presenteren.²⁵ Een dienst justitieel welzijnswerk is aldus werkzaam op het vlak van begeleiding van justitiabelen (cfr. concrete hulpverlening), met doorverwijzing naar een andere eerstelijnsdienst (bv. een centrum voor levens- en gezinsvragen) of naar een tweedelijnsdienst (bv. een centrum voor geestelijke gezondheidszorg). Tevens wordt informatie verstrekt aan hulpverleners die werken met mensen zelf, of van wie de naastbestaanden, gevat werden door het strafrecht. Zo ook zal een dienst Justitieel Welzijnswerk, die geconfronteerd wordt met bv. een toenemend aantal druggebruikers in de gevangenis, voorzieningen inzake drugpreventie en drughulpverlening sensibiliseren om hun taakstelling ook naar justitiecliënteel actief op te nemen.²⁶ Deze taakstelling als eerstelijnsdienst moet het forensisch welzijnswerk – zoals ook geformuleerd in het Samenwerkingsakkoord Justitie-Vlaamse Gemeenschap – in het bijzonder opnemen ten aanzien van deze situaties, waarin mensen geconfronteerd worden met de strafrechtsbedeling.²⁷

Het justitieel welzijnswerk wordt met het Decreet op het algemeen welzijnswerk omschreven als professionele hulpverlening: het Decreet voorziet niet in de erkenning van vrijwilligersdiensten. De ondersteuning van de vrijwilligersinbreng blijft in de praktijk niettemin een belangrijk aandachtspunt en wordt ook in het Samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk als taakstelling vermeld. De erkennings- en subsidiëeringsregeling wijzigt ingrijpend; de harmonisering van de regelgeving voor het algemeen welzijnswerk werd in het uitvoeringsbesluit gekoppeld aan de vorming van 'polyvalente centra voor algemeen welzijnswerk', d.i. het samenbrengen van meerdere erkenningscategorieën onder één administratief-organisatorisch geheel.

24. Zie de ruime opdrachtomschrijving in artikel 3 van het Decreet van 24 juli 1991.

25. BUTINK, J., 'Op één lijn. De hulpvraag, hulpverlening, organisatie, kwaliteit, imago en toekomst van het algemeen maatschappelijk werk in Nederland', Utrecht, SWP, 1993, p. 29-30.

26. Zie bv. WILBOORTS, W., *Hulpverlening aan druggebruikers in de gevangenis van Antwerpen*, Eindrapport van een project gesubsidieerd door de Minister van Gezin en Welzijn, Antwerpen, Justitieel Welzijnswerk, 1994, (dl. 1), 1995 (dl. 2).

27. Art. 20 Decreet van 24 juli 1991 op het algemeen welzijnswerk.

Ook op het vlak van de ondersteuningsstructuur betekent het decreet en inz. het uitvoeringsbesluit van het decreet algemeen welzijnswerk een ingrijpende verandering. Met ingang van 1 januari 1996 werden de taken van de 'Vlaamse Federatie voor Forensisch Welzijnswerk' – zoals ook geldt voor de andere werksoortelijke federaties binnen het algemeen welzijnswerk – overgenomen door het 'Steunpunt Algemeen Welzijnswerk'. Deze nieuw opgerichte ondersteuningsstructuur overkoepelt momenteel nagenoeg alle erkende private centra algemeen welzijnswerk. Binnen het Steunpunt zorgt een 'afdeling justitieel welzijnswerk' voor de specifieke werksoortelijke ondersteuning van de lokale centra voor justitieel welzijnswerk. Samen met de 'afdeling slachtofferhulp' werd een 'beleidsgroep criminaliteit en welzijn' gevormd van waaruit de beleidsontwikkelingen op het vlak van (de welzijnsbenadering van) criminaliteit gevolgd worden.

Deze ontwikkelingen betekenen voor het forensisch welzijnswerk een verdergaande integratie in het algemeen welzijnswerk. Deze integratie kan bijdragen tot de – wenselijk geachte – verdergaande profilering als eerstelijnsdienst, doch staat tegelijk in een mogelijke spanningsverhouding tot het verder kunnen realiseren van het concept 'forensisch welzijnswerk': 'gelet op een te voeren sociale politiek is het algemeen welzijnswerk voor het justitieel welzijnswerk te beperkt. Er dienen ook belangrijke linken te worden gelegd naar de ruimere hulp- en dienstverlening van de Vlaamse Gemeenschap, zodat naast de strafrechterlijke dimensie ook een welzijnsdimensie wordt aangebracht. Bij de verhouding tussen de eigen hulpverleningsopdrachten en de schakelfunctie naar de andere erkenningscategorieën, dient te worden gesteld dat de huidige hulpverleners nog te weinig aan die schakelfunctie toekomen. De huidige personeelsomkadering laat dit te weinig toe. De huidige hulpverleningsopdrachten betekenen echter een pilootfunctie ten aanzien van die schakelfunctie en moeten, zeker bij de integratie in de polyvalente centra, dan ook in dat perspectief geplaatst worden'.²⁸

Het werk is lang niet af

Een kader voor de samenwerking inzake hulpverlening aan gedetineerden, een nieuwe structuur voor het algemeen welzijnswerk, een nieuwe ondersteuningsstructuur, ... het zijn evenveel (rand)voorwaarden voor een meer optimale werking. Er blijft echter nog veel te doen en nieuwe uitdagingen dienen zich aan.

Recent werden meerdere oproepen gelanceerd vanuit Justitie tot de Gemeenschappen om de inspanningen voor een toekomstgerichte en zinvolle detentie te versterken vanuit hun gevarieerde dienstverleningsaanbod. De vraag naar een reële implementatie van de aanbevelingen en conclusies van de interdepartementale commissie blijft onverkort klinken. De vraag naar een permanente, structurele 'dwarsverbinding' tussen Justitie en het potentieel van de Vlaamse Gemeenschap blijft nog

28. Justitieel Welzijnswerk Antwerpen, Nota kaderdecreet Algemeen Welzijnswerk, 11 juni 1993.

steeds overeind. Nieuwe vragen naar samenwerking werden geformuleerd i.v.m. de opvang en de begeleiding van seksuele delinquenten, geïnterneerden en ambulante te begeleiden of te behandelen delinquenten. De oude vraag naar versterking van het basiskader van de centra voor justitieel welzijnswerk om overal, op een rechtsgelijke wijze, de aanspraken op maatschappelijke ondersteuning te kunnen honoreren, is feitelijk een vraag naar hoe ernstig de Vlaamse Gemeenschap het meent met haar verantwoordelijkheden én engagementen t.o.v. Justitie en het justitiecliënteel.

Ten gronde komt dit neer op de vraag naar de ontwikkeling van een geïntegreerd Vlaams welzijnsbeleid – over de grenzen van de ministeriële en departementale beleidskavels heen – ten aanzien van de problematiek van criminaliteit en onveiligheid. Het justitiële welzijnswerk heeft terzake met goed doordachte acties, analyses en experimenten beslist heel wat beleidsvoorbereidend werk gedaan. Zonder de rugdekking van een ondersteunend Vlaams beleid, kan dit werk echter niet 'af' gemaakt worden.