

Het forensisch welzijnswerk op weg naar een beleidsontdubbeling of gevat in een beleidsvacuüm ?

Zoals in het editoriaal van het allereerste nummer van dit tijdschrift stond te lezen, behoort het tot de bedoelingen van PANOPTICON om de discussie over de spanning tussen justitiële interventie en welzijnswerk op gang te brengen en te stimuleren. Daartoe werd in de eerste jaargang reeds wat discussiestof aangevoerd in bijdragen waarin o.a. de sociale enquête voor justitieel gebruik en de ambulante hulpverlening aan delinquenten werden besproken. In de editoriaal van het vijfde nummer noemde E. Verhellen het welzijnswerk een vat vol paradoxen. Zijn pertinente commentaar bij deze probleemstelling getuigt van de groeiende vertwijfeling bij de vaststelling van de tegenspraak tussen toenemend onwelzijn aan de ene kant en het optimistisch geloof in de onbegrensde mogelijkheden van welzijnswerktechnieken aan de andere kant. Zijn kritische doorlichting van diep in het huidig welzijnswerk ingewortelde problemen is uiteraard ook geldig voor het forensisch welzijnswerk.

In het tweede nummer van de lopende jaargang werd door N.W. de Smit gewezen op de problemen en weerstanden waarmee in Amsterdam de invoering van vroeghulp, geleverd door de reclassering, gepaard gaat. De zgn. "verschuiving naar voren" in het forensisch welzijnswerk, zoals hij de vroeghulp met accentuering van de crisisinterventie typeert, verloopt niet zonder moeilijkheden. Binnen de reclassering in Nederland blijft discussie over de wenselijkheid van een gecoördineerde samenwerking met de strafrechtsbedeling actueel (cfr. de boekbespreking van "Bolwerken" van J. Verstraten door J. De Wit in hetzelfde nummer). Reclasseringsambtenaren die via vroeghulp toch bereid zijn tot een dergelijke samenwerking geraken vooral in grootstedelijke centra verwickeld in moeilijke verhoudingen met de politie. Overigens blijkt uit een recent rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (Ministerie van Justitie, Den Haag) van de hand van L.C.M. Tigges over *Opvattingen over en ervaringen met reclasseringsvroeghulp*, dat de vroeghulp in het merendeel van de gerechtelijke arrondissementen in Nederland een vaste en gewaardeerde plaats heeft verworven binnen het reclasseringsaanbod.

Ook dit nummer bevat enkele bijdragen om de discussie over het forensisch welzijnswerk verder te stofferen. Van de hand van E. Jacobs-Coenen, inspekteur-generaal bij het Bestuur Strafinrichtingen, is de bijdrage waarin de nadruk wordt gelegd op de structurering en uitbouw van de Sociale Dienst van het Bestuur Strafinrichtingen. Hierin wordt gewezen op de ontwikkeling van opdrachten en taken die aan deze dienst werden toevertrouwd. In de bijdrage van A. Verstraete wordt het justitieel maatschappelijk werk van de *Pro-*

bation and After-Care Service in Londen gesitueerd in het spanningsveld tussen strafrechtsbedeling en welzijnzorg. De auteur was gedurende haar criminologie-stage drie maanden werkzaam bij de probatiedienst in Londen en kon zich op die manier een goed beeld vormen van de recente ontwikkelingen en problemen in het Britse forensisch welzijnswerk.

De plaats van het forensisch welzijnswerk

Het is niet de bedoeling om in dit editoriaal de gesignaleerde bijdragen te analyseren en met mekaar te confronteren. Daarvoor zijn ze trouwens ook te uiteenlopend. De bijdragen illustreren echter wel dat, hoe wisselend de vorm van het georganiseerd forensisch welzijnswerk ook is, ten diepste toch steeds weer dezelfde problemen opduiken, nl. de verhouding tussen strafrechtsbedeling en hulpverlening, het behoud van eigenheid en onafhankelijkheid van de justitiële hulpverlener wanneer hij tot coöperatie met de strafrechtsbedeler bereid is.

Opmerkelijk daarbij is dat in Nederland en Groot-Brittannië de reclasering en de Probation and After-Care Service traditioneel een sterk organisatorische onafhankelijkheid hebben kunnen behouden alhoewel zij toch een onderdeel zijn van het globaal systeem van strafrechtsbedeling. Daartegenover staat dat in ons land het forensisch welzijnswerk weliswaar gespreid is over diverse justitiële en niet-justitiële diensten, maar dat het zwaartepunt ervan is gelegen in de in het gevangeniswezen geïntegreerde sociale dienst. Voor de beleidvoering m.b.t. het forensisch welzijnswerk of het gebrek daaraan was hoofdzakelijk, om niet te zeggen exclusief, het gevangeniswezen verantwoordelijk. Dit heeft geleid tot een sterke, nationaal gecentraliseerde monopoliepositie van deze dienst die ook maatgevend werd en bleef voor het klassieke justitiële hulpverleningswerk in het kader van beschermingscomités, werken van wederaanpassing en centra voor onthaal van thuisloos justitiecliënteel. In de mate dat deze instellingen zich hebben geïntegreerd op de professionalisering die de sociale dienst van het gevangeniswezen karakteriseert, waren zij van het Bestuur Strafinrichtingen afhankelijk voor subsidiëring en daarmee gepaard gaande normering van de aangeboden dienstverlening. Zoals in Nederland en Groot Brittannië is ook het Belgisch forensisch welzijnswerk hoofdzakelijk ingebouwd in "justitie". Maar de situatie bij ons verschilt toch wezenlijk met deze in genoemde landen omdat het forensisch welzijnswerk hier geen eigenstandige plaats kon veroveren en erg afhankelijk bleef van het Bestuur dat is belast met de organisatie en uitvoering van de vrijheidsberovende straffen.

Wat kan van de recente beleidsontdubbeling worden verwacht ?

Zoals in de bijdrage van E. Jacobs-Coenen wordt toegelicht, behoort in ons land, volgens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de hervorming van de instellingen, de penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening tot de

bevoegdheid van de gemeenschappen. Met deze wet werd het traditionele monopolie van het ministerie van justitie m.b.t. het forensisch welzijnswerk doorbroken en werd de bevoegdheid daarover naar de beide gemeenschappen overgeheveld. Dit heeft echter niet geleid tot een ontmanteling van de sociale dienst bij het Bestuur Strafinrichtingen omdat penitentiair maatschappelijk assistenten en ook probatie-assistenten worden beschouwd als ambtenaren belast met de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Deze interpretatie bevestigt dat het grootste deel van de professionals dat zich met forensisch welzijnswerk bezig houdt, geen eigen statuut heeft en voor de uitvoering van zijn opdrachten ondergeschikt blijft aan een organisatie die slechts weinig ruimte schept voor het hulpverleningswerk t.a.v. justitiekliënteel.

Daartegenover staat dat een klein aantal van deze ambtenaren (maximaal nauwelijks 10 % volgens bepaalde bronnen) zal overstappen naar het staatssecretariaat voor Vlaamse respectievelijk Waalse aangelegenheden om daar als kern te fungeren voor een nog uit te bouwen dienst die is gericht op de hulpverlening aan justitiekliënteel. Ook de beschermingscomités, de werken van wederaanpassing en de onthaalhuizen voor thuislozen vallen voor subsidiëring en de eraan verbonden normering van hun werking nu onder de bevoegdheid van ditzelfde staatssecretariaat. In feite betekent dit een ontubeling van het beleid inzake het forensisch welzijnswerk. Hierbij rijst uiteraard de vraag hoe in het kader van het Vlaamse gewest aan het welzijnswerk voor volwassen justitiekliënteel een eigen gelaat en vorm kan worden gegeven. Daarenboven zal er zorg moeten worden besteed aan de verhouding en de relaties met de justitiële hulpverleners die binnen het kader van de strafuitvoering blijven opereren.

Waar men enerzijds moet betreuren dat de nieuwe wettelijke regeling niet heeft geleid tot een doorbreken van de monopolistische greep van de strafuitvoering op de justitiële hulpverlening, moet men anderzijds wel aanvaarden dat een volledig en té plots onttrekken van het ingebouwd penitentiair maatschappelijk werk aan het gevangeniswezen nadelige gevolgen zou hebben gehad voor de gedetineerden. In Nederland stelt men vast dat naast de reclassering die organisatorisch en functioneel onafhankelijk van het gevangeniswezen is, iedere penitentiare instelling toch ook nog beschikt over haar maatschappelijk werk en administratief sociale ambtenaren.

Een evenwichtige verdeling van de beschikbare mankracht in het forensisch welzijnswerk zou evenwel een sterke prikkel zijn geweest om een nieuwe ontwikkeling in de justitiële hulpverlening op gang te brengen. Een beperkt aantal forensische welzijnswerkers binnen het systeem met de functie van bruggenhoofd naar externe hulpverlening blijft zeker aangewezen. Het zou naïef zijn te veronderstellen dat externe hulpverleners allerhande de weg in de richting van de strafuitvoering vanzelf zouden kiezen. Het is nog naïever te denken dat strafuitvoeringsdiensten die niet zouden beschikken over een minimale eigen hulpverleningsdienst zelf externe hulpverleners zouden aantrekken. Het zgn. "import-model" dat men o.a. in een nieuwe Deense gevangenis als Ringe tracht toe te passen functioneert niet : het gebrek aan een bruggenhoofd tussen instelling en gemeentelijke sociale dienst heeft een volledige afwezigheid van externe maatschappelijke dienstverlening tot gevolg.

Wanneer echter, zoals in ons land, het zwaartepunt van de justitiële hulpverlening binnen de strafuitvoering blijft liggen, is het gevaar groot dat men een externe inbreng eerder zal blijven afwijzen. De doorgevoerde beleidsontdubbeling blijft dus voorlopig nog steken in een beleidsvacuüm. Overleg tussen de gevestigde, in het justitieapparaat ingebouwde, diensten voor forensisch welzijnswerk en de nog zwakke, nauwelijks georganiseerde en in diverse diensten versplinterde externe justitiële hulpverlening is ons niet bekend. Nochtans wordt door de principiële beleidsontdubbeling het status quo in het forensisch welzijnswerk doorbroken en zit de kans erin dat, mits een weloverwogen uitbouw en afgewogen besteding van de schaars toegewezen middelen binnen de gewesten, nieuwe vormen van forensisch welzijnswerk zullen ontstaan, die niet van de justitie afhankelijk zijn.

In welke richting kan het huidig beleidsvacuüm worden opgevuld ?

De uitdaging om via de gewesten ook op het vlak van het forensisch welzijnswerk een eigen en nieuwe koers te varen zal, zo hopen wij, de betrokken diensten krachtig stimuleren om zich hierover grondig te bezinnen. Het is zeker niet de bedoeling om op deze plaats daartoe een plan te ontvouwen. Wel kunnen ter inspiratie enkele punten worden uiteengezet die zulk een nieuwe koers zouden kunnen oriënteren.

Het mag misschien een voordeel worden genoemd dat wij in ons land, in tegenstelling tot Nederland en Groot-Brittannië, niet één massieve reclaseringsdienst of Probation and After-Care Service hebben. De verantwoordelijkheden die zij in het forensisch welzijnswerk dragen, zouden hier in de toekomst gaandeweg meer en meer kunnen worden opgenomen door functioneel onafhankelijk van mekaar werkende diensten. De voorwaarde daartoe is dat beschermingscomités, werken voor wederaanpassing, onthaalhuizen en mogelijks nog andere initiatieven overleggen hoe via wederzijdse afstemming van het optreden een zo goed mogelijke dienstverlening kan worden verzorgd. Dit overleg dient op centraal niveau krachtig te worden gestimuleerd. Het moet een prioritair beleidspunt zijn.

Op het vlak van het regionaal overleg m.b.t. het forensisch welzijnswerk kunnen we van Nederland en Groot-Brittannië heel wat leren. De reclaseringsraad en de Probation and After-Care committees vormen op het niveau van een gerechtelijk arrondissement een platform voor overleg tussen de instanties die bij het forensisch welzijnswerk zijn betrokken, zowel gerechtelijke diensten (politie, magistratuur, gevangeniswezen) als diensten die instaan voor algemene basisvoorzieningen (o.a. op het vlak van de opleiding en de tewerkstelling). Noch op centraal noch op gewestelijk noch op arrondissementeel niveau heeft bij ons een dergelijk overleg plaats. Het kan dan ook nauwelijks verwondering wekken dat naast de bekende overlappingsen in het forensisch welzijnswerk (b.v. iedereen houdt zich zo wat bezig met via het gevangeniswezen toevertrouwde voogdijen) er heel wat problemen verwaarloosd worden. Het opzetten van vroeghulp, dienstverlening aan partners van gedetineerden, de opvang van thuisloze geïnterneerden, het op vrijwillige ba-

sis zinvol betrekken van medeburgers bij dergelijke initiatieven zijn enkele voorbeelden van problemen die in de gegeven omstandigheden onvoldoende aandacht kunnen krijgen. Forensische welzijnswerkers krijgen te weinig stimuli vanuit het milieu waarin hun dienstverlening zich moet voltrekken.

Zonder dat de verschillende betrokken instellingen hun relatieve onafhankelijkheid moeten inleveren kan een degelijk uitgebouwd regionaal overleg leiden tot vormen van samenwerking, afspraken rond het ondervangen van geconstateerde lacunes en het stimuleren van nieuwe mogelijk tijdelijke en kleinschalige initiatieven, waardoor op een totaal eigen wijze wordt gestalte gegeven aan welzijnswerk dat ook durft verder te gaan dan het individualiserend werken met geselecteerd justitiekliënteel. Het forensisch welzijnswerk zou zich aldus kunnen opstellen tussen de strafrechtsbedeling met ingebouwde justitiële hulpverlening en allerhande vormen van sociaal-structureel gerichte acties en initiatieven die van bijzondere betekenis zijn voor diverse van haar cliëntgroepen.

Participatie aan het gesprek over crimineel politieke ontwikkelingen ?

Onder de beschreven voorwaarden lijkt het niet uitgesloten dat forensisch welzijnswerk, dat regionaal voeten aan de grond krijgt en zich gewestelijk voldoende sterk weet te manifesteren, zich gaandeweg ook zal opwerpen als deelnemer aan een gesprek over crimineel-politieke ontwikkelingen.

Op dit vlak moet er in ons land nog alles gebeuren. Crimineel politieke ontwikkelingen voltrekken zich immers nog grotendeels zonder een grondige en ernstige parlementaire discussie. Allerhande groepen deskundigen in het brede systeem van strafrechtsbedeling zitten zo vast in een hiërarchisch gestructureerd stramien met overwegend neerwaartse communicatie en opwaartse promotie van de best gesocialiseerden, dat kritische bedenkingen m.b.t. het gevoerde beleid nauwelijks kunnen doorklinken binnen de eigen zuil.

Nu door de commissie voor de hervorming van het strafwetboek voorstellen worden geformuleerd voor een verruiming van het sanctiepakket in de zin van wat in de Angelsaksische wereld "community based corrections" wordt genoemd, dan veronderstelt zulke ontwikkeling dat men ook moet kunnen rekenen op door de samenleving gedragen organisaties. Zonder ons hier uit te spreken over de zin of de onzin van de invoering van de "community service", het staat vast dat het gesprek daarover alleen maar zinnig kan worden gevoerd wanneer ook het hierboven bedoelde forensische welzijnswerk mondig is. Aan een dergelijke, van de justitie onafhankelijke maar in het justitiële veld operende partner is er wel degelijk behoefte in het gesprek over de komende ontwikkelingen in het strafrechtelijk beleid.

Tony Peters