

Over netwerkvorming tussen welzijnswerk en strafrechtsbedeling

Kristine KLOECK*

Deel 1. Een stand van zaken

Recht en hulp golden lang als een contradictie in de termen, en de moeizame ontmoeting tussen beiden blijft een essentieel en controversieel onderwerp in cursussen en handboeken van forensisch welzijnswerk.

Sedert de staatshervorming wordt deze discussie evenwel anders ingekleurd: de wenselijkheid, ja zelfs noodzakelijkheid maar ook de randvoorwaarden en risico's van netwerkvorming tussen strafrechtsbedeling en welzijnswerk staan nu op de voorgrond.

Justitie is in beweging: de politie wordt hervormd, slachtoffers krijgen meer rechten, de parketten worden gereorganiseerd, de Hoge Raad voor de Justitie staat in voor een depolitisering van de magistratuur en een betere werking van het gerechtelijk apparaat, de justitiehuzen moeten justitie dichterbij de burger brengen, ...

Een moderne en democratische justitie houdt in haar openbare dienstverlening rekening met de belangen van de klant én de samenleving en is gericht op het realiseren van probleemoplossing en herstel.

Dit is overduidelijk geen zaak van (het departement) justitie alléén: een moderne justitie veronderstelt een communicatieve justitie die resoluut kiest voor een niet-repressief maar preventief beleid en voor het realiseren van probleemoplossingen mét participatie van alle interne en externe betrokken actoren.¹ Een vernieuwde justitie vereist m.a.w. interdisciplinaire communicatie en interorganisationale samenwerking of netwerking.

Een netwerk verwijst naar een geheel van op elkaar afgestemde en samenwerkende actoren (personen, instellingen, organisaties), die relaties met elkaar onderhouden op basis van hun betrokkenheid bij een gemeenschappelijk doel. Netwerkvorming of ontwikkeling verwijst naar het proces dat gericht is op het aanbrengen van samenhang in het totaal van instrumenten, activiteiten, voorzieningen en actoren die een bijdrage kunnen leveren aan het doelbereik.²

* Hoofddocent V.U.B. School voor Criminologische Wetenschappen en bureaulid van de Hoge Raad voor de Justitie.

1. Zie hierover het projectvoorstel 'Op weg naar een communicatieve en participatieve justitie' ingediend door de Commissie voorwaardelijke invrijheidstelling van het Hof van Beroep te Antwerpen, in het kader van de projectoproep 'Justitie in beweging' van de Koning Boudewijn Stichting – zomer 2000.

2. Definities ontleend aan werkteksten van het DESMOS-project (arbeidstoeleiding van gedetineerden – 1998).

Samenwerking tussen justitie en andere maatschappelijke sectoren is ook in het jeugdrecht en in het burgerlijk recht in volle evolutie. Deze ontwikkelingen worden hier niet behandeld.

Deze bijdrage wil enkel informatief een stand van zaken geven m.b.t. de netwerkontwikkeling tussen strafrecht en welzijnswerk.³

We beginnen met een terugblik, schetsen dan kort de geschiedenis van het autonoom forensisch welzijnswerk en vervolgen met een overzicht van de gestructureerde samenwerkingsvormen tussen welzijnswerk en strafrechtsbedeling.

EEN BEETJE GESCHIEDENIS⁴

Van justitiële hulpverlening in de schaduw van het recht ...

Als net afgestudeerde socio-criminoloog had ik dertig jaar geleden het voorrecht op een uitgelezen forensisch werkerterrein – m.n. het intussen opgedoekte penitentiair oriëntatiecentrum (P.O.C.) van het Belgische gevangeniswezen⁵ – te leren ‘kijken’ naar de complexe menselijke en maatschappelijke werkelijkheid die achter criminaliteit schuilgaat. Het actief luisteren naar de levensverhalen van gedetineerden⁶ en hun familie leert dat criminaliteit en gerechtelijke interventie vaak⁷ het voorlopig eindpunt vormen van een voortschrijdend proces van sociale uitsluiting. Een cumulatie van onopgeloste individuele en structurele problemen⁸ op diverse levensdomeinen vormt immers vaak de voedingsbodem voor criminaliteit.

De juridische interpretatie van normovertredend gedrag houdt meestal een sterke reductie in van de complexe persoonlijke en sociale realiteit die er de context van vormt. De straf of maatregel is dominant gericht op het verleden: zij rekent af met de normschending en beantwoordt het aangedane leed met leed-toevoeging. Ook de strafuitvoering biedt traditioneel weinig of geen ruimte voor het oplossen van de onderliggende problemen en voor een constructieve, toe-

3. Met dank aan A.M. DEKKERS, W. MEYVIS, W. NIEUWOLD en S. SNACKEN, resp. werkzaam in de strafuitvoering, de sociale reïntegratie, de magistratuur en het wetenschappelijk onderzoek, voor hun kritische kanttekeningen en suggesties bij de eerste versie van dit artikel.

4. Dit deel van het artikel is hoofdzakelijk gebaseerd op publicaties van M. BOUVERNE-DE BIE, o.m. haar lezenswaardige cursus *Forensisch Welzijnswerk*, Academia Press, R.U.G., 1998, en de daar aangehaalde literatuur.

5. In de naweeën van de Dutroux-zaak en in uitvoering van een beslissing van de ministerraad van 30 augustus 1996 werd bij K.B. van 19 april 1999 een penitentiair onderzoeks- en klinisch observatiecentrum (POKO) opgericht, waaraan taken werden toevertrouwd analoog aan deze van het vroegere P.O.C. De effectieve realisatie ervan laat evenwel op zich wachten.

6. Veroordeelden tot vaak lange straffen wegens levensdelicten, maar ook zgn. kleine multi-recidivisten behoorden tot de gangbare cliënten van het onderzoekscentrum. Witteboordencriminelen behoorden daar niet toe: zij vormden zeker toen maar nu nog steeds, een zeer kleine minderheid van de gevangenispopulatie. Dit geldt ook voor leden van georganiseerde bendes, die gaandeweg op de markt van vraag en aanbod de misdaad cynisch-instrumenteel leren gebruiken om te ‘overleven’.

7. Maar niet altijd: soms is het delict zuiver situationeel bepaald en betekent de justitiële tussenkomst een breuk in een voorheen normaal integratiepatroon. Zie hierover het onderzoeksrapport *Sociale integratie van vervroegd invrijheidgestelden* (1998) o.l.v. M. DE BIE (R.U.G.) en J. GOETHALS (K.U.L.) i.o.v. het ministerie van Justitie.

8. Onwelzijn in de context van criminaliteit verwijst vaak naar het disfunctioneren van de basisinstituten en voorzieningen in de samenleving.

komstgerichte benadering die bijdraagt tot herstel, een betere integratie van de dader en een groter probleemoplossend vermogen van de samenleving.

Zodoende leidt de strafrechtelijke reactie niet zelden tot verdere marginalisering en bestendiging van de criminele ontwikkeling. Kortom, zij sorteert vaak meer contraproductieve en schadelijke gevolgen dan positieve effecten op daders, slachtoffers en samenleving.

Misdaad en straf zijn onlosmakelijk verbonden. Maar het inzicht in de zojuist geschetste paradox van het strafrecht heeft in de criminologie geleid tot de vraag hoe de schadelijke gevolgen van de justitiële interventie kunnen voorkomen of beperkt worden; hoe het strafrecht (waaraan ook de notie strafwaardigheid ten grondslag ligt) tot een meer menselijke samenleving en tot meer individueel en collectief welzijn kan bijdragen; hoe de hoofdzakelijk repressieve benadering van (commune) criminaliteit plaats kan maken voor constructief straffen.

Einde 19e en tot ver in de 20e eeuw, heeft de leer van het sociaal verweer deze vragen beantwoordt met het zgn. rehabilitatief model.

Op wetgevend vlak zijn de Wet op de voorwaardelijke invrijheidsstelling van 1888, de Kinder- en later Jeugdbeschermingswetten van 1912 en 1965, de Wet tot bescherming van de maatschappij van 1930 en 1964, en ook de Wet op de opschorting, het uitstel en de probatie van 1964, de belangrijkste exponenten van dit gedachtegoed.

Maar spijs deze vernieuwende wetgeving en spijs het discours rond individualisering en resocialisatie, dat jarenlang de criminologische literatuur beheerste, was er lange tijd nauwelijks sprake van een echt vernieuwende praktijk. De voorwaardelijke invrijheidsstelling en de probatie werden en worden nog steeds slechts marginaal toegepast, de repressief-retributieve aanpak van criminaliteit bleef overeind, de vergeldingsgedachte bleef de straftoemeting en de strafuitvoering beheersen.⁹

Belangrijk is en blijft evenwel dat de leer van het (nieuw) sociaal verweer en in het bijzonder de Wet Lejeune, op het einde van de vorige eeuw de start heeft gegeven voor de organisatie van de penitentiaire antropologie en van het justitieel maatschappelijk werk in België.

Binnen de strafinrichtingen werden penitentiaire laboratoria ingericht voor observatie en onderzoek van gedetineerden;¹⁰ vandaag zijn ze in elke Belgische gevangenis verankerd onder de noemer van psychosociale diensten. Daarnaast waren er de extramurale, private reclasseringsdiensten¹¹ (beschermingscomités, diensten voor sociale reïntegratie en werken der wederaanpassing), die zich inzetten voor de zgn. zedelijke verbetering en de maatschappelijke reïntegratie van

9. Een en ander is ook te begrijpen vanuit de dubbelzinnigheid zelf van het sociaal verweer en de vermelde wetgevingen (vermenging van sociale controlefinaliteit en humanitaire oriëntatie). De verdere ontwikkelingen in het strafrechtsdenken komen in dit artikel niet aan bod. Zie hierover o.m. K. BEYENS, *Straffen als sociale praktijk*, VUB-press, 2000 en H. TUBEX, *Dualisering en selectiviteit in de vrijheidsberoving*, onuitgegeven doctoraatsthesis, VUB, 1998-1999.

10. Het voormelde penitentiair oriëntatiecentrum – opgericht in 1963 – was hiervan een emanatie. Vanaf 1970 werden in een aantal inrichtingen zgn. oriëntatie- en behandelingsseenheden opgericht. Deze werden in 1997 samen met de gevangenisinterne sociale dienst omgevormd tot 'psychosociale diensten'.

11. De zgn. patronage, die aanvankelijk enkel uit vrijwilligers bestond.

‘kinderen van de rechter’ (zoals men hen toen noemde), ex-gedetineerden en landlopers.

Vanaf 1930 organiseerde de overheid, d.w.z. het ministerie van Justitie, haar eigen intra- en extramurale sociale diensten. Deze laatste¹² zijn vandaag de dag uitgegroeid tot goed bemande diensten die, op vraag van gerechtelijke en administratieve overheden, voorlichtings- en begeleidingsopdrachten uitvoeren. Op initiatief van Stefaan DE CLERCK, minister van Justitie tijdens de vorige legislatuur, wordt ervoor gezorgd of tenminste naar gestreefd deze parajustitiële inbreng duidelijker te profileren en te optimaliseren door alle initiatieven onder één (symbolisch) dak van het justitiehuis samen te brengen.¹³

In alle voornoemde initiatieven zijn pedagogisch optreden, (filantropische) welzijnsbekkernissen en justitiële interventies sterk op elkaar betrokken. Net als de strafrechtelijke interventie was en is het justitieel maatschappelijk werk een instrument van sturing van het gedrag van individuen en groepen, een instrument dat moet toelaten ongewenst gedrag naar sociaal wenselijk gedrag om te buigen. Hulpverlening en begeleiding situeren zich binnen de strafrechtelijke interventie: zij opereren ten dienste en in de schaduw van het strafrecht.

Het hoeft geen betoog dat deze sociale controlefinaliteit weinig ruimte laat voor eigen autonome doelstellingen van het welzijnswerk.

... naar autonome hulpverlening aan justitiecliënten

Vanaf het laatste kwart van onze eeuw is er sprake van de ontwikkeling van een (min of meer) autonome welzijnsbenadering van problemen rond misdaad en straf. Deze verheugende ontwikkeling is mede te danken aan de staatshervorming van 1980-1988. Want door de feitelijke beleidsontdubbeling tussen de federale staat en de gemeenschappen werden de voorwaarden gecreëerd voor een autonoom forensisch welzijnswerk in de praktijk.

De Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 bepaalt inderdaad in artikel 51, II, 7 dat de penitentiaire en postpenitentiaire hulpverlening,¹⁴ met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen, tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

Deze beleidsontdubbeling is van cruciale betekenis voor de verdere relatie tussen recht en hulp. Want zij hield een uitdrukkelijke vraag in naar concretisering van de grens tussen ‘begeleiding in opdracht van de strafrechtelijke of administratieve overheid’ versus ‘hulp op vraag of tenminste aanvaard door de cliënt of de justitiabele zelf’.

12. Enkel de extramurale diensten worden hier bedoeld.

13. Wet van 7 mei 1999 – K.B. 29 juni 1999. Bedoeling is in elk gerechtelijk arrondissement een justitiehuis op te richten. Het eerste justitiehuis werd geopend op 19 november 1997. Op dit ogenblik (augustus 2000) zijn er 11 justitiehuizen (6 in Vlaanderen, 5 in het Waalse landgedeelte) operationeel; voor het einde van dit jaar zouden er nog 8 à 10 justitiehuizen worden opengesteld. Te noteren valt dat in arrondissementen waar geen justitiehuis is, er wel degelijk een extramurale parajustitiële dienstverlening voorhanden is maar de coördinatiefunctie evenals de eerstelijnsrechtshulp vooralsnog ontbreken.

14. In 1988 wordt dit bepaald als ‘de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

Juist uit deze probleemstelling, uit dit spanningsveld is het concept van het autonoom forensisch welzijnswerk (F.W.W.) geboren.

De eigenlijke omslag in het denken over hulpverlening aan justitiecliënten ligt evenwel in de uitdrukkelijke erkenning van het rechtskarakter van de maatschappelijke dienstverlening.¹⁵ Elke burger – ook de justitiecliënt – is drager van een recht op maatschappelijke hulp- en dienstverlening. Dit houdt in dat de cliënt niet langer ‘object’ maar ‘subject’ is van de hulpverlening. Niet de justitiële overheid maar de hulpvrager zelf is opdrachtgever; de hulpverlening is geen modaliteit van de justitiële tussenkomst, maar is een substantieel deel van het recht.

Daarnaast en even belangrijk is de bepaling uit de O.C.M.W.-Wet van 8 juli 1976, die de ‘menselijke waardigheid’ tot finaliteit maakt van de maatschappelijke dienstverlening waarop elke persoon recht heeft.¹⁶ De waardigheid van de justitiecliënt als mens erkennen, betekent dat de hulp uitgaat van *zijn* hulpvraag, *zijn* zienswijze, *zijn* definitie van de situatie, en niet van louter extern bepaalde criteria zoals sociaal wenselijk of aangepast gedrag.

Het handelingskader van de hulpverlener is dan ook breder dan het juridisch referentiekader (‘respect voor de bestaande wet’): het is gericht op een streven naar de fundamentele ethische waarden van rechtvaardigheid, gelijkheid, solidariteit en recht op welzijn voor iedereen.

Een en ander maakt duidelijk dat het F.W.W. staat voor een loskoppeling van de welzijnsinterventie en de justitiële interventie en zodoende een duidelijk onderscheid maakt tussen de doelstellingen van de hulpverlening en de finaliteit van de strafrechtsbedeling.

FORENSISCH WELZIJNSWERK: HULPVERLENING AAN JUSTITIECLIËNTEN OP NIEUWE WEGEN

Na de staatshervorming heeft het F.W.W. zich langzaam maar zeker een weg gebaand in dit tot dan exclusief justitiële domein.

We volgen nu even het ontwikkelingsproces van dit nieuwe werkterrein in Vlaanderen,¹⁷ vanuit een schets van het wetgevend kader en de achterliggende filosofie:

- Een eerste regelgeving werd neergelegd in het Besluit van de Vlaamse Exe-cutieve van 24 juli 1985 houdende erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnzorg;

- In 1991 wordt het F.W.W. decretaal ondergebracht in het algemeen welzijnswerk.¹⁸

15. Universele Verklaring en Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

16. Dit recht op een menswaardig bestaan wordt in artikel 23 van de Grondwet geconcretiseerd in economische, sociale en culturele rechten.

17. Een analyse van de verschillende ontwikkelingen in Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk gewest zou uiterst interessante inzichten in onze staatsstructuur en in landelijke cultuurverschillen opleveren, maar ons hier te ver leiden.

18. Decreet van 24 juli 1991 op het algemeen welzijnswerk (uitvoeringsbesluit 1994): een raam-decreet waarin de diverse tot dan bij besluit geregelde vormen van ambulant en residentieel eerste-lijns welzijnswerk (centra voor maatschappelijk welzijn, jongerenadviescentra, centra voor levens-

• In 1997 wordt de decretale oefening van schaalvergroting in het welzijns-werk geradicaliseerd¹⁹ en wordt de realisatie van de forensische opdracht (in zijn individuele én structurele dimensies) een 'bijkomende taak' van de zgn. polyvalente centra voor algemeen welzijnswerk (C.A.W.).²⁰

De opdrachten van het F.W.W. bleven over de jaren heen deze die bij de eerste regelgeving uitdrukkelijk werden meegegeven, met name:

- *vroeghulp* of hulpverlening aan verdachten en personen in voorhechtenis of vrij onder voorwaarden;
- *detentiebegeleiding* tijdens de strafuitvoering in de gevangenis;
- *reclasseringshulp*;
- *hulp aan slachtoffers* van misdrijven. Deze laatste vormen een totaal nieuwe doelgroep, want in het justitieel maatschappelijk werk van vóór de staatshervorming stonden zij in de kou.²¹

Bovendien werd de aandacht ook verruimd naar de naastbestaanden van voormelde doelgroepen, vanuit het besef dat de persoonlijke en sociale gevolgen van misdaad en straf verder reiken dan de juridisch identificeerbare daders en slachtoffers.

De hulpverlening aan al deze justitiecliënten is erop gericht hen toe te laten ondanks de strafrechtelijke interventie opnieuw volwaardig te participeren in het maatschappelijk leven. Maar de ambitie van het F.W.W. gaat veel verder dan individuele hulpverlening alleen. Zij wil haar opdracht, voortvloeiend uit de staatshervorming, breed interpreteren en bijdragen tot een wezenlijk structurele aanpak van het criminaliteitsprobleem.

In deze laatst genoemde missie van het forensisch welzijnswerk kunnen volgende dimensies worden onderscheiden:

- het signaleren van maatschappelijke problemen, die n.a.v. justitiële interventies aan de oppervlakte komen; het ondersteunen van de preventieve, welzijnsbevorderende en probleemoplossende krachten in de samenleving zelf. Het inzicht in de noodzakelijke prioriteit van een algemeen sociaal en economisch beleid op de politionele en justitiële criminaliteitsbestrijding vormt hier het uitgangspunt;
- het stimuleren van buitengerechtelijke conflictoplossingen (alternatieven voor straf, bemiddeling, ...), omdat conflicten tussen mensen zo mogelijk dienen

→

en gezinsvragen, centra voor justitieel welzijnswerk, centra voor slachtofferhulp, centra voor thuislozenzorg ...) worden opgenomen.

19. Decreet van 19 december 1997 op het algemeen welzijnswerk (operationeel sedert 1 januari 1999).

20. Op dit ogenblik zijn 29 CAW's, gespreid over gans Vlaanderen, erkend en gesubsidieerd; aan 13 resp. 12 van deze centra werden de opdrachten justitieel welzijnswerk resp. slachtofferhulp toevertrouwd.

21. Te noteren valt dat de opdracht slachtofferhulp in de tweede helft van de jaren '80 werd opgenomen door centra voor slachtofferhulp, die zich verzelfstandigden t.o.v. de diensten forensisch welzijnswerk. Bij de vorming van de polyvalente centra voor algemeen welzijnswerk werden beide bijzondere opdrachten slachtofferhulp en justitieel welzijnswerk veelal aan dezelfde centra toevertrouwd.

opgelost te worden in de samenleving zelf waar ze ontstaan en de justitiële interventie best als ultieme remedie wordt gebruikt;

- het beïnvloeden van de strafrechtspiegeling – in alle fasen – om zo min mogelijk onwelzijn te veroorzaken;²²

- het sensibiliseren en mobiliseren van de brede maatschappelijke hulp- en dienstverlening op vlak van onderwijs en vorming, cultuur en sport, arbeidsbemiddeling en tewerkstelling, gezondheid en bijstand aan personen, ten behoeve van justitiecliënten. Zij vallen immers vaak door de mazen van het net en verkeren niet in de mogelijkheid hun sociale grondrechten (recht op sociale zekerheid, bestaansminimum, maatschappelijke dienstverlening, ...) zelf te effectueren.

De ambities van het forensisch welzijnswerk zijn dus zeer groot. Gezien de raakvlakken met het bevoegdheidsterrein van justitie zijn ze per definitie niet te realiseren zonder daadwerkelijke afstemming met de justitiële partner, zowel op het beleidsniveau als op het werkveld.

In de Wet op de staatshervorming wordt de mogelijkheid daartoe geboden via het afsluiten van samenwerkingsakkoorden.²³ Wat op dat vlak tot nu toe werd gerealiseerd zetten we hier op een rij.

AANZETTEN TOT NETWERKONTWIKKELING JUSTITIE – WELZIJN²⁴

1. Samenwerking in de intramurale zorg

1.1. Samenwerkingsakkoord inzake sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie

Dit voor het hier besproken terrein ‘oudste’ samenwerkingsakkoord werd tussen de Staat en de Vlaamse gemeenschap op 28 februari 1994 afgesloten²⁵ en op 31 maart 1999 decretaal bekrachtigd.²⁶ Een vergelijkbaar akkoord bestaat ook in het Franstalig landsgedeelte evenals voor het Brusselse Hoofdstedelijk gewest.²⁷

Het akkoord betreft de relatie tussen strafuitvoering en welzijnswerk in de penitentiële setting. Het sluit dus aan bij de forensische basisopdracht ‘detentie-

22. Vooral in deze dimensie ligt de link naar de ‘justitiële hulpverlening’.

23. Art. 9bis § 1 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot herziening der instellingen, ingevoegd door de Wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de Bijzondere Wet van 16 juli 1993. Zie hierover R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschap en de Gewesten*, titel IV, Kluwer, 1994.

24. Dit deel is gebaseerd op diverse (beleidsvoorbereidende) documenten van het ministerie van Justitie en het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. Met dank aan Marc Verhelst, aandachtsambtenaar justitiewelzijn bij het departement W.V.C van de Vlaamse gemeenschap.

25. Respectievelijk het ministerie van Justitie en de afdeling welzijnszorg van het bestuur Gezin en Maatschappelijk Welzijn – departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

26. Het tijdsverloop tussen de ondertekening van het akkoord door de beide bevoegde ministers wijst op de traagheid van de politieke en parlementaire bewustwording rond deze materie. Een decretale goedkeuring is evenwel een essentiële hefboom om bij de jaarlijkse begroting de nodige budgetten te bekomen.

27. We beperken onze bespreking tot het Vlaamse samenwerkingsakkoord.

hulp', die tot grensconflicten en territoriumstrijd aanleiding gaf gezien de vele raakvlakken met het werk van de psychosociale diensten.²⁸

De nood aan een samenwerkingsakkoord liet zich hier logischerwijze het sterkst voelen.

Na jarenlang overleg rond de afbakening van de bevoegdheden, wordt met dit samenwerkingsakkoord eindelijk vorm gegeven aan de beleidsontdubbeling van 1980, tenminste voor wat het werk op de gevangenisvloer aangaat.

'Het samenwerkingsakkoord' – we citeren²⁹ de toenmalige voorzitter van de Vlaamse federatie voor forensische welzijnswerk die een belangrijke rol speelde bij de totstandkoming ervan – 'gaat ervan uit dat de hulpverlening aan gedetineerden en hun gezin een gezamenlijke opdracht is van Justitie en van de Vlaamse gemeenschap.

De samenwerking tussen beider diensten moet via het welzijnsteam, dat in elke gevangenis wordt opgericht, op een permanente en gestructureerde wijze gestalte krijgen. De door de welzijnsteams te verzekeren hulpverlening omvat twee belangrijke dimensies, met name een humane en welzijnsgerichte strafuitvoering enerzijds, het waarborgen van de sociale hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en hun gezin anderzijds'.

De eerste dimensie wordt vrnl. behartigd door de medewerkers (van de psychosociale diensten) van justitie: bij de begeleiding van het individueel detentietraject moeten zij de belangrijke scharniermomenten in de detentie (classificatie, regimeallocatie, jobtoewijzing, (systematisch) penitentiair verlov, vervroegde invrijheidstelling, ...) daartoe optimaal benutten.

Het recht op maatschappelijke hulp- en dienstverlening helpen effectueren is dan weer de hoofdopdracht van de welzijnswerkers van de gemeenschap. Belangrijke hefboomen hiertoe zijn de ontsluiting van het aanbod aanwezig in de samenleving³⁰ evenals de continue psychosociale begeleiding van de gedetineerde tijdens en – zo gewenst – na de strafuitvoering.

De implementatie van dit samenwerkingsakkoord van 1994 verliep (en verloopt) niet zonder slag of stoot. Verscheidene publicaties in dit tijdschrift evenals de verslagen van de tweejaarlijkse ontmoetingsdagen van de welzijnsteams geven een kritische kijk op dit proces.³¹ Dit neemt niet weg dat dit akkoord vrnl. binnen de Vlaamse gemeenschap een hele dynamiek op gang heeft gebracht, die recent (in juni 2000) resulteerde in een strategisch plan voor hulpverlening aan gedetineerden.

We zetten de tussenstappen even op een rij:

- Ter gelegenheid van de (aan de officiële ondertekening voorafgaande) goedkeuring van voormeld samenwerkingsakkoord, beslist de Vlaamse regering op 17 november 1993 tot oprichting van een ambtelijke interdepartementale com-

28. Toen nog de interne sociale diensten, gestuurd door de toenmalige Dienst maatschappelijk werk strafrechtstoepassing van het bestuur Strafinrichtingen.

29. M. BOUVERNE-DE BIE, 'De welzijnsteams en de samenwerking Justitie – Vlaamse gemeenschap', in *Samenwerking opnieuw bekeken*, Verslagboek van de ontmoetingsdag van de welzijnsteams van 14 dec.1999, ministerie Vlaamse gemeenschap (te verschijnen in dit tijdschrift).

30. Dit is de zgn. brugfunctie van de justitiële welzijnswerkers. Te noteren valt dat de diensten voor justitieel welzijnswerk voor deze specifieke opdracht medio jaren '90 een 15-tal maatschappelijke bemiddelaars hebben aangeworven.

31. De beschrijving van dit vallen en opstaan zou ons hier te ver leiden.

missie hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.³² Een eindrapport van deze commissie, uitgebracht begin 1995, brengt de (leemten in de) hulp- en dienstverlening van de Vlaamse gemeenschap aan gedetineerden en hun gezinnen in kaart en formuleert aanbevelingen voor optimalisering van dit aanbod.

- De Vlaamse personeelsinzet evenals de aangeboden hulp- en dienstverlening worden langzaam uitgebreid en gediversifieerd.³³ Mede ingegeven door de zaak Dutroux vraagt het Vlaams parlement in een resolutie van 10 juli 1997 aan de Vlaamse regering werk te maken van een inclusief beleid ten aanzien van daders.

- Toch is het wachten op een volgend knelpunten- en voorstellenrapport, in april 1999 uitgebracht door een tweede Vlaamse interdepartementale commissie,³⁴ vooraleer er beleidsmatig echt schot komt in de zaak. Verwijzend naar de vele uitdagingen en ontwikkelingen in de sector van de strafuitvoering (ontwerp basiswet, nieuwe wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling) wijst deze commissie op de noodzaak van een strategisch plan voor een geïntegreerde aanpak van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

- Op 8 juni 1999, net op het einde van de legislatuur, maakt de vorige Vlaamse regering deze aanbeveling tot haar beslissing. Op initiatief van de minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen en in opdracht van de huidige regering wordt van 13 april tot 29 juni 2000 aan dit strategisch plan gewerkt door een derde interdepartementale commissie hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.³⁵ Deze keer zit ook het departement Justitie met vijf à zeven vertegenwoordigers m.n. van het directoraat-generaal strafinrichtingen, de gevangenisdirecties, de psychosociale diensten en de commissies voorwaardelijke invrijheidstelling, mee rond de tafel.

EEN STRATEGISCH PLAN HULP- EN DIENSTVERLENING AAN GEDETINEERDEN

De strategische planning is als *proces* op zich al erg belangrijk: de verschillende actoren leren elkaar beter kennen en waarderen; ze krijgen een duidelijkere visie op hun onderscheiden doelstellingen en taken, referentiekaders en wetmatigheden; ze verwerven inzicht in de gemeenschappelijk gedeelde finaliteit en de complementariteit van hun acties, en in de meerwaarde die samenwerking zou kunnen opleveren.

32. Samengesteld uit deskundigen van de departementen Onderwijs, Welzijn – Volksgezondheid en Cultuur, Economie – Werkgelegenheid en Binnenlandse Aangelegenheden, en van het werkteerein van het forensisch welzijnswerk. Hieruit mag blijken dat de Vlaamse gemeenschap haar opdracht inzake gedetineerdenzorg van meet af aan veel breder dan in termen van ‘bijstand aan personen’ heeft opgevat.

33. Naast lovenswaardige welzijnsgeoriënteerde initiatieven van allerlei aard in diverse gevangenissen, vermelden we in het bijzonder het bibliotheekproject in de gevangenis te Brugge, het project sociaal-cultureel werk in vijf gevangenissen, het onderwijsproject in de gevangenis te Oudenaarde en de arbeidstoeleidsingsprojecten in meerdere inrichtingen (DESMOS, mede ondersteund door het E.S.F.).

34. Opgestart na beslissing van de Vlaamse regering d.d. 9 juni 1998.

35. Samengesteld uit de deskundigen vermeld in hogere voetnoot, evenals vertegenwoordigers van volgende dienstverlenende sectoren van de Vlaamse gemeenschap: Vlaams Fonds voor sociale integratie van gehandicapten, Kind en Gezin, BLOSO, VDAB, VIZO.

Dit 'samen denken' vindt nu zijn neerslag in een lijvig werkdocument van 73 bladzijden, waarin in een voor ieder redelijk begrijpbare taal³⁶ de uitgangspunten, werkwijze en terminologie, missie en visie van de Vlaamse gemeenschap inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden toegelicht.

Het strategisch plan bouwt verder op de inzichten van de twee vorige interdepartementale commissies en vertaalt nu de opdracht in termen van strategieën voor de uitbouw van een kwalitatief aanbod per beleidssector (sociaal-cultureel werk, arbeidstoeleiding, onderwijs, sport, gezondheidszorg en welzijn). Verder worden op beleidsniveau (binnen de Vlaamse gemeenschap en tussen Vlaamse gemeenschap en Justitie) én op operationeel niveau (lokale en regionale samenwerking met de gevangenen) strategieën uitgetekend om het maatschappelijk aanbod te profileren, samenwerkingsmodellen en organisatievormen te ontwikkelen en te implementeren, het politiek en maatschappelijk draagvlak te vergroten.

Met dit strategisch plan wordt eindelijk ook op beleidsniveau de stap gezet van netwerkvorming *binnen* de Vlaamse dienstverlenende sectoren³⁷ naar netwerkontwikkeling *met* de justitiële partner. Andere federale actoren ontbreken voornamelijk: een partnerschap met o.m. de departementen Sociale Zaken, Volksgezondheid, Arbeid en Tewerkstelling is nochtans even noodzakelijk om de rechten van gedetineerden op een gelijke toegang tot kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening te waarborgen. Het strategisch plan is in die zin te beschouwen als het Vlaamse complement van de federale ontwerp-basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, die in opdracht van de vorige minister van Justitie door de commissie DUPONT werd uitgewerkt.³⁸ De ontwerp-basiswet gaat uit van een rechtspositionele benadering, waarbij het rechtsburgerschap als een prerogatief van elke – en niet enkel de normconforme – burger wordt beschouwd. De doelstellingen bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf worden omschreven in termen van voorkomen van detentieschade, herstel en voorbereiding van de reïntegratie. Om deze doelen te realiseren worden voor de gevangenisbewoners rechten uitgetekend, die zonder inbreng van de hulp- en dienstverlening van de Vlaamse gemeenschap dode letter zouden blijven.

Beider complementariteit werd door een gelukkig toeval ook politiek en publiek onderstreept. De ontwerp-basiswet werd op 5 juli 2000 door professor DUPONT, voorzitter van de gelijknamige commissie, aan de minister van Justitie overhandigd. Met het oog op een snelle parlementaire behandeling gaf deze het ontwerp op zijn beurt aan de voorzitter van de kamercommissie Justitie. Daarop volgde de rituele overhandiging aan de voorzitter van de kamer.

Het strategisch plan van de Vlaamse gemeenschap werd op 17 juli 2000 goedgekeurd door de Vlaamse regering. Zij stelde de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen aan als coördinerend minister in deze

36. Waar een typische managementtaalgebruik onvermijdelijk is, worden de gebruikte termen telkens helder toegelicht.

37. Wat het prioritaire opzet was van de eerste twee interdepartementale commissies.

38. L. DUPONT, *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers 1998, waarin de eerste basisteksten met beknopte toelichting zijn opgenomen. De definitieve ontwerp – basiswet is voornamelijk niet gepubliceerd.

materie en verzocht deze met het oog op de implementatie ervan het overleg met de minister van justitie op te starten.

In het strategisch plan worden engagementen aangegaan voor acties naar de doelgroep toe (de gedetineerden en hun directe sociale omgeving), met de actoren van de Vlaamse gemeenschap, met de justitiële partners (gevangenisdirecties en centraal bestuur) en naar de brede samenleving toe. Het wordt gedragen door alle partners en wettigt dan ook de hoop dat het voor de samenwerking op alle niveaus een reële meerwaarde zal hebben.

Toch kunnen deze engagementen pas ernstig worden genomen wanneer op het politieke niveau ook de bereidheid gevonden wordt om de budgettaire implicaties van deze beleidsopties te dragen, zodat de samenwerking op een continue en structurele basis kan worden uitgebouwd.³⁹ Verder moeten de gedetineerden en hun families – vanuit hun recht op een menswaardig bestaan – als prioritaire doelgroep door alle betrokken actoren van de Vlaamse gemeenschap worden erkend. Dit betekent dat niet enkel in welzijn, maar ook in de andere dienstverlenende sectoren (onderwijs, tewerkstelling, gezondheidszorg, cultuur, ...) belangrijke begrotingsimpulsen nodig zijn om een optimale, vraaggestuurde en inclusieve hulp- en dienstverlening te kunnen bieden.⁴⁰

We hopen en verwachten dat het voorliggend strategisch plan op korte termijn zal leiden tot bilateraal overleg tussen de minister van Justitie en de coördinerende minister van Welzijn. Doelstellingen van dit overleg zijn: ontwikkeling/verdieping van een gemeenschappelijke visie met het oog op een reëel partnership dat toelaat beider beleidsdoelstellingen (veilige strafuitvoering en voorbereiding van de reïntegratie) op evenwichtige wijze na te streven en te realiseren; onderzoek naar de haalbaarheid van het strategisch plan in de penitentiaire praktijk; wegwerken van mogelijke hinderpalen en afstemming van het penale en sociale discours; en ten slotte uitbouw van de nodige organisatie- en netwerkstructuren zowel op beleidsvlak als op het werkveld, zodat een permanente informatie, communicatie en wederzijdse afstemming kan worden gewaarborgd.

Het in samenhang opnemen van hun respectievelijke beleidsverantwoordelijkheid voor de implementatie van de basiswet en de uitvoering van het strategisch plan, moet resulteren in een actualisering van het samenwerkingsakkoord van 1994; het lijkt ons inderdaad wenselijk dat de zorgverbreding en zorgverdieping evenals de (budgettaire) verantwoordelijkheid van alle federale én gemeenschapsactoren, ondubbelzinnig worden vastgelegd.

Er is duidelijk beweging in deze materie, maar de volksvertegenwoordiging moet niettemin haar waakhondfunctie opnemen. Zowel het federale als het

39. De implementatie zou op Vlaams niveau in een eerste fase een budget van 400 miljoen vergen; gehoopt wordt dat de helft hiervan nog tijdens deze legislatuur ter beschikking komt.

40. Wat de begroting van Welzijn betreft werden in 2000 reeds de nodige middelen voorzien voor het opstarten van een beleidsvoorbereidende cel, die de beleids- en praktijkontwikkelingen m.b.t. de problematiek welzijn, criminaliteit en samenleving zou opvolgen en zorgen voor permanent gestructureerd overleg met alle (interne en externe) betrokken actoren. Intussen zou dit budget van 20 mio evenwel al ernstig uitgehold zijn door andere initiatieven. In de ontwerpbegroting 2001 werd een uitbreiding van het budget voor forensisch welzijnswerk met 100 miljoen voorgesteld, als eerste aanzet tot de realisatie van het strategisch plan. Het is ons niet bekend of en welke begrotingsvoorstellen t.b.v. deze doelgroep in de andere betrokken beleidsdomeinen werden ingediend.

Vlaamse parlement dienen daarom onverwijld officieel in het bezit gesteld te worden van het strategisch plan.

Van de commissie Justitie mag verwacht worden dat zij de ontwerp-basiswet in samenhang met het Vlaams strategisch plan ter studie neemt. De commissie Welzijn en Gezondheid van haar kant moet zich buigen over het Vlaams strategisch plan en borg staan voor de noodzakelijke begrotingen en dotaties voor de operationalisering ervan.

1.2. Samenwerking in de zorg voor geïnterneerden

De intramurale zorg voor geïnterneerden wordt – minstens impliciet – ook door voormeld samenwerkingsakkoord gevat⁴¹ en de welzijnswerkers van de gemeenschappen lieten zich op dit moeilijke werkteerrein niet onbetuigd.⁴²

Toch dient – in uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Internering⁴³ – een geëigend samenwerkingsakkoord te worden uitgewerkt met alle relevante actoren, met name (minstens) de federale departementen Justitie, Volksgezondheid en Sociale Zaken, de gemeenschapsdepartementen Gezondheidszorg en Welzijn en het Vlaams Fonds voor integratie van personen met een handicap. Dit moet een geïntegreerde aanpak van gestoorde delinquenten mogelijk maken. We denken hierbij aan de noodzakelijke uitbouw van intramurale forensische eenheden in de psychiatrie, de realisatie van een menswaardige begeleiding van gedetineerden met psychiatrische problemen in de strafinrichtingen, de organisatie van een intensieve (semi-)ambulante opvang in de geestelijke gezondheidszorg, de gehandicaptenzorg en het welzijnswerk.

De bereidheid tot medewerking is op het terrein duidelijk aanwezig: psychiatrische instellingen en ambulante voorzieningen gespreid over gans Vlaanderen stellen infrastructuur en knowhow ter beschikking om deze gestoorde en delinquente personen op te vangen, mits de nodige financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

Ook de politiek verantwoordelijken, die in het verleden hebben nagelaten de noodzakelijke budgetten vrij te maken om de Wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers van 1 juli 1964 adequaat toe te passen, tonen eindelijk enige belangstelling voor deze problematiek.⁴⁴ Tijdens de vorige legislatuur werden op kabinetsniveau tussen hoger vermelde betrokken partners besprekingen gevoerd met het oog op de uitwerking van een samenwerkingsprotocol. Jammer genoeg konden deze werkzaamheden niet geïmplementeerd worden: gegeven het nakende einde van de regeerperiode (we zijn

41. Dit werd lange tijd niet zó begrepen door de gevangenismedewerkers.

42. Justitieel Welzijnswerk Turnhout verdient hier alle waardering.

43. Opggericht door de vorige minister van Justitie Stefaan DE CLERCK in september 1996 en bekrachtigd bij K.B. van 22 januari 1998, legde deze commissie – die onder leiding stond van wijlen baron Jan DELVA, prof. P. COSYNS en eremagistraat O. VANDEMEULEBROECKE – in april 1999 haar eindrapport neer.

44. De werkzaamheden van de commissie Internering werden in de kamercommissie van Justitie besproken op 21 oktober 1997 (*Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1070/8, 122-148). De commissie Welzijn en Gezondheid van het Vlaams parlement organiseerde op haar beurt een hoorzitting rond het thema internering op 9 december 1999 en informeerde zich over de problematiek d.m.v. werkbezoeken in psychiatrische instellingen.

dan januari 1999) meende het federale departement Sociale Zaken de budgettaire consequenties ervan⁴⁵ niet meer te kunnen opnemen.

Gelukkig is de problematiek van de internering ook een aandachtspunt voor deze regering, die op 13 juni 2000 aantrad. Justitie stelde een deskundige aan om een ontwerp tot wijziging van de Interneringswet voor te bereiden. Na beslissing van de interministeriële conferentie voor Volksgezondheid in maart jl. werd het overleg tussen de ministeriële kabinetten van Volksgezondheid, Justitie en Sociale Zaken en de betrokken gemeenschapsdepartementen hervat. Naar verluidt worden de aanbevelingen van de commissie Internering voor de uitbouw van een geïntegreerd forensisch psychiatrisch netwerk, evenals het tijdens de vorige legislatuur uitgewerkte ontwerp – samenwerkingsprotocol ‘met welwillendheid’ onderzocht.

Verder stemde de Vlaamse regering op 5 juli jl. een resolutie, ingediend door de meerderheidspartijen in het Vlaams parlement, die er (o.m.) toe strekt de hoger vermelde beleidsaanbevelingen te realiseren.

Dit alles zou hoopvol moeten stemmen. En toch ... moeten we uiterst waakzaam blijven: een beleid op dit vlak zal geld kosten en weinig populariteit opleveren; het vergt op diverse vlakken ingrijpende aanpassingen van wetgeving en structuren; het groot aantal betrokken partners en de techniciteit en complexiteit van de materie⁴⁶ zal het aantal noodzakelijke overleg- en vergaderuren (-dagen, -jaren) doen oplopen en tonnen rapporten vergen voor er van een werkbaar strategisch plan sprake zal zijn.

Het komt er vooral op aan de politieke intentieverklaringen vertaald te zien in concrete taak- en budgettaire afspraken, die de garantie bieden dat de gevangenis hier niet langer een vuilbakfunctie moet opnemen en deze zwakste maatschappelijke groep eindelijk op een menswaardige manier zal worden bejegend.

2. Samenwerking in de extramurale zorg

Samenwerking ten behoeve van gedetineerden en geïnterneerden betreft uiteraard niet alleen de intramurale maar ook de extramurale zorg.

Wat de laatstgenoemde categorie aangaat, wijzen we op de noodzakelijke hervorming van de commissies tot bescherming van de maatschappij⁴⁷ en de even noodzakelijke (verdere) uitbouw van laagdrempelige (semi-)ambulante forensische teams in de geestelijke gezondheidszorg en in de gehandicaptenzorg (cf. *supra*).

Al naargelang het wettelijk kader en de fase in de strafrechtsgang treden in beleid en praktijk van de extramurale zorg verschillende samenwerkingsbanden op de voorgrond. Vooral de laatste jaren is de samenspraak en samenwerking

45. De afspraken gingen in de richting van een joint venture, waarbij Sociale Zaken het recht op een verzekerde gezondheidszorg zou waarborgen (verpleegdagprijs RIZIV), Justitie de meerprijs voor beveiliging en personeelsopleiding op zich zou nemen en Volksgezondheid en Gezondheidszorg knowhow en infrastructuur ter beschikking zouden stellen.

46. We verwijzen o.m. naar de ingewikkelde bevoegdheidsverdeling inzake gezondheidszorg en belangrijke verschillen in organisatie en uitvoering van de interneringsmaatregel tussen de beide gemeenschappen. Zie hierover het Eindrapport van de Commissie internering, p. 22-29 en 76-77.

47. Naar het model van de commissies voorwaardelijke invrijheidstelling of te integreren in de toekomstige strafuitvoerings- of penitentiaire rechtbanken.

tussen de gerechtelijke overheden, de justitiële diensten en de waaier van maatschappelijke voorzieningen voor hulp en dienstverlening in het brede veld van alternatieve maatregelen en straffen⁴⁸ sterk toegenomen. Deze samenwerking is niet zelden projectmatig georganiseerd en wordt door zeer diverse elkaar doorsnijpende subsidiestromen gefinancierd.⁴⁹ De staatsrechterlijke bevoegdheidsverdeling wordt hier meermaals met de voeten getreden, omdat pragmatische overwegingen en (persoonlijke) belangen de besluitvorming vaak bepalen. Maar naar verluid zouden de bevoegde ministers van Justitie, (Binnenlandse Zaken?) en Welzijn stilaan bereid zijn te streven naar (meer) conceptuele zuiverheid en daarbij aansluitende verdeling van de budgettaire verantwoordelijkheden.⁵⁰

Hoewel er weinig empirisch evaluatiemateriaal beschikbaar is, bestaat de indruk dat Justitie de meerwaarde van dergelijk partnership beter inschat; dat de samenwerking geleidelijk systematischer en professioneler wordt uitgebouwd; dat het maatschappelijk voorzieningennet zich stilaan ontsluit voor justitiecliënten en de toegankelijkheid en bereidheid tot medewerking toeneemt.

Een concrete toepassing van samenwerking in de extramurale zorg bieden de nieuwe jurisdictionele commissies voorwaardelijke invrijheidstelling (CVI).⁵¹ In het volgend deeltje van deze bijdrage staan we hier even bij stil.⁵²

2.1. Reclasseringshulp: netwerkvorming binnen justitie en tussen justitie en de gemeenschappen

Een (in chronologische orde) *eerste* belangrijke partner voor de CVI zijn de *psychosociale diensten van de gevangenen*: hun advies brengt verslag uit van een multidisciplinair onderzoek naar de persoonlijkheid en de criminogenese van de cliënt en verwerkt daarin de sociale onderzoeken van de justitieassistent m.b.t. het reclasseringsplan. Het vormt ongetwijfeld de belangrijkste basis voor de besluitvorming om een V.I. al dan niet toe te staan en zo ja onder welke voorwaarden.

De *tweede* belangrijke partner zijn de *justitiehuizen*. De justitieassistenten voeren vooreerst de sociale enquêtes uit ter voorbereiding van het V.I.-dossier en kunnen dus wijzen op kansen en risicofactoren voor de reclassering van de betrokkene. Bij middel van de zgn. slachtofferfiche, die ze op verzoek van de gevangenisinterne psychosociale diensten invullen, kunnen zij aangeven welke slachtoffers zinvol betrokken worden bij de V.I.-procedure, in hun belang en in het belang van de reïntegratie van de betrokkene. Zij staan tenslotte in voor het

48. In de opeenvolgende fasen van de rechtsbedeling van toepassing: in het kader van de vrijheid onder voorwaarden, de strafbemiddeling en herstelbemiddeling, de probatie, de genade, de vervroegde invrijheidstelling ...

49. Globaal Plan van Binnenlandse Zaken en (voor een beperkt budgettair deel) Justitie, Nationale proefprojecten van Justitie, projecten gesubsidieerd door de gemeenschappen, gewesten, provincies en gemeenten.

50. Gezien de complexiteit van de staathuishoudkunde mag men hier geen verwachtingen op korte termijn stellen; een betere terreinafbakening en onderlinge afstemming zou al een grote stap vooruit zijn.

51. Wetten van 5 en 18 maart 1998. In werking sedert 1 februari 1999.

52. We maken hiervoor gebruik van teksten die op een recente studiedag op 20 juni 2000 rond dit thema werden naar voor gebracht, inzonderheid de teksten van W. MEYVIS en P. PIRON, resp. assessor sociale reïntegratie CVI-Antwerpen en voorzitter CVI-Gent.

toezicht en de begeleiding na de vrijstelling; hun rapportage hieromtrent is van essentieel belang voor de opvolging en de besluitvorming inzake herroeping, herziening en schorsing van een V.I.

De *derde* belangrijke partner voor de CVI zijn de aan justitie *externe personen of diensten*, veelal erkend en gesubsidieerd door de gemeenschappen die instaan voor een in het kader van de voorwaarden opgelegde behandeling of begeleiding dan wel voor de begeleiding die op initiatief van de cliënt zelf wordt aangegaan.⁵³

De eerste twee vermelde vormen van samenwerking worden gestructureerd vanuit een wettelijk voorzien overlegplatform, waarin de voorzitters van de CVI en de leidende ambtenaren van de directoraten-generaal strafinrichtingen en rechterlijke organisatie (waarin de dienst justitiehuisen is ondergebracht) zetelen.

Na een eerder moeizame opstartfase, lijkt het enthousiasme van de betrokken partners over de samenwerking op het werkveld toe te nemen: de wederzijdse posities en rollen, taken en verwachtingen zijn afgebakend; en hoewel de rol-definitie van de justitieassistenten nog steeds om verduidelijking vraagt, waarderen zij de directe opvolging en duidelijke feedback op hun verslaggeving vanwege de CVI als opdrachtgevers en gesprekspartners.

De eigen multidisciplinaire samenstelling van de V.I.-commissies,⁵⁴ het feit dat zij de voorbereiding en de opvolging van de V.I. voltijds ernstig ter harte nemen, hun permanente samenspraak met de diverse geledingen van het gevangenispersoneel en de justitieassistenten en (via hen) met de externe partners, zal o.i. de meerwaarde van interorganisatorische samenwerking en netwerking onmiskenbaar aantonen.

Beide vormen van partnerschap worden momenteel ook in teksten uitgewerkt.

Eenzijds is er een samenwerkingsprotocol tussen de psychosociale diensten en de justitiehuisen in de maak, o.m. ingegeven door de noodzaak om de justitieassistenten nauwer te betrekken bij het reclasseringsplan en de formulering van haalbare, geïndividualiseerde voorwaarden. Het zijn immers de justitieassistenten die aan het toezicht en de begeleiding na de vrijstelling niet enkel formeel maar ook inhoudelijk vorm moeten geven.

Anderzijds wordt momenteel de laatste hand gelegd aan een richtlijn m.b.t. de samenwerking tussen de justitiehuisen en de magistratuur. Deze richtlijn zal structureel vorm geven aan de samenwerkingsrelatie tussen de magistratuur en de justitiehuisen: zij betreft de afstemming en de samenwerking tussen beide in alle fasen van de rechtsgang en bestrijkt dus een meer omvattend terrein dan enkel de reclasseringshulp in het kader van de V.I., die hier ter sprake is.

Maar de richtlijn lijkt ons ook van het allergrootste belang voor de netwerk-ontwikkeling tussen justitie en de brede, samenlevings- en welzijnsgerichte intervenanten in de strafrechtbedeling. We verwachten immers dat zij ook de wer-

53. Een en ander is niet strikt te scheiden: een vrijwillig aangegane begeleiding kan toch in de voorwaarden worden opgenomen wanneer de commissie deze noodzakelijk acht voor de sociale reïntegratie van de betrokkene. Wettelijk gezien wordt dit dan een opgelegde begeleiding. Overigens kan een aanvankelijk eenzijdig opgelegde begeleiding gaandeweg omgebogen worden tot een door de cliënt aanvaarde begeleiding.

54. Voorzitter is een zetelend magistraat; hij wordt bijgestaan door een assessor – deskundige in de strafuitvoering en een assessor – sociale reïntegratie.

king van de structurele samenwerkingsplatforms voorzien in de regelgeving m.b.t. de justitiehuzen zal regelen.

Het K.B. van 13 juni 1999 houdende organisatie van de dienst justitiehuzen van het ministerie van Justitie voorziet inderdaad de instelling van een begeleidingscomité met, naast de justitiële instanties, een zeer ruime vertegenwoordiging (weliswaar 'op uitnodiging') van maatschappelijk relevante belendende sectoren: de balie, de politiediensten, de provincie- en gemeentebesturen, maar ook de voorzieningen voor hulp aan slachtoffers en aan daders evenals de hogescholen of universiteiten. Verder worden een commissie strafrechtstoepassingen en een commissie civielrechtelijke toepassingen ingesteld, waar staande en zetelende magistraten de justitiële medewerkers evenals de welzijns- en gezondheidswerkers van de gemeenschapsvoorzieningen 'eventueel' (want ook hier is geen systematische participatie van alle actoren voorzien) zullen ontmoeten.

Hoewel de realisatie van deze ontmoetingsplatforms tot de kernopdracht van de justitiehuzen behoort, staat een en ander nog in de startblokken. Maar op papier en voorzover zich geen vrijblijvende maar wel systematische en structurele werkverbanden ontwikkelen,⁵⁵ is hiermee alleszins de basis gelegd voor een netwerking tussen justitiehuzen, magistratuur, advocatuur en voorzieningen voor maatschappelijke hulp- en dienstverlening.

2.2. Samenwerkingsakkoord inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik

Voor wat het beperkte terrein van de begeleiding van seksuele delinquenten aangaat, is de samenwerking tussen justitie en de externe actoren geregeld in een akkoord dat op 8 oktober 1998 tussen de Staat en de Vlaamse gemeenschap werd afgesloten en zowel wettelijk (op 4 mei 1999) als bij decreet (op 2 maart 1999) werd bekrachtigd.

In het verlengde van de Wet van 13 april 1995 betreffende het seksueel misbruik van minderjarigen en met het oog op een globale, coherente en gecoördineerde aanpak van deze problematiek,⁵⁶ werd tussen het federale departement Justitie en – naargelang het landsgedeelte – verschillende departementen van de gemeenschappen en de gewesten⁵⁷ vele uren en dagen onderhandeld om netwerken inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik te ontwikkelen.

55. Aangezien een federale wet de gemeenschappen niet kan verbinden, kon de samenwerking met externe partners niet structureel in de wet worden ingebouwd.

56. *Globaal*: afstemming tussen bestraffend optreden en begeleiding gericht op gedragsverandering (tweesporenbeleid). *Coherent*: afstemming tussen de aanpak voor, tijdens en na de gerechtelijke interventie (continuïteit). *Gecoördineerd*: afstemming tussen justitiële diensten en voorzieningen van de gemeenschappen en gewesten.

57. Een analoog samenwerkingsakkoord werd afgesloten met het Waalse gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Voor Vlaanderen zijn het departement W.V.C., Gezin en Maatschappelijk Welzijn evenals Ambulante gezondheidszorg betrokken partner. In Franstalig België beschouwden men deze materie als zuivere gezondheidszorg zodat voor het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest enkel de geestelijke gezondheidszorg partner is in het samenwerkingsakkoord.

Het akkoord erkent de onderscheiden doelstellingen van de betrokken actoren: Justitie staat voor het respect voor de wet, de bescherming van de maatschappij en de zinvolle invulling van de straf; Gezondheids- en Welzijnszorg beogen de harmonieuze ontplooiing van – ook de delinquenten – medeburgers. Maar de samenwerking wordt nagestreefd vanuit de gedeelde finaliteit om seksueel misbruik en slachtofferschap zoveel als mogelijk te voorkomen. Deze samenwerking betreft dan ook alle (meerderjarige) daders die door justitie zijn gevat,⁵⁸ in alle fasen van de strafrechtspleging en ongeacht of het slachtoffer minderjarig of meerderjarig is.

De opdrachten en middelen van de verschillende partners worden duidelijk omschreven.

Langs justitiezijde zijn vooreerst een aantal intra-penitentiaire psychosociale diensten verantwoordelijk voor de uitvoering van een pretherapeutisch programma en voor het deskundig advies met het oog op een vervroegde vrijstelling en behandeling. De justitieassistenten zijn belast met het toezicht op de opgelegde voorwaarden en de motiverende extramurale begeleiding, evenals de coördinatie van de tussenkomsten in het individuele geval.⁵⁹ Drie federale steuncentra⁶⁰ hebben, naast hun advies- en behandelingsopdracht, een algemeen coördinerende en (wetenschappelijk en logistiek) ondersteunende taak ten behoeve van zowel de justitiële intra- en extramurale diensten als de gespecialiseerde voorzieningen van de gemeenschappen.

Langs de zijde van de Vlaamse gemeenschap – de andere gemeenschappen en gewesten laten we hier verder onbesproken – wordt een geografisch evenwichtig gespreid netwerk van gespecialiseerde voorzieningen voor de ambulante (en in de toekomst wellicht ook residentiële⁶¹) begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik uitgebouwd. Deze voorzieningen – die vrijwillig zijn ingegaan op een oproep ter zake van de Vlaamse overheid⁶² – situeren zich zowel binnen de welzijnszorg als binnen de gezondheidszorg.⁶³

Verder wordt in het samenwerkingsakkoord de noodzakelijke communicatie tussen de partners geregeld. Hulpverleners moeten inzage krijgen in een aantal stukken uit het gerechtelijk, penitentiair en justitieel toezichtdossier, zoniet kunnen zij geen gepaste begeleiding of behandeling opzetten. Omgekeerd kan en mag de justitiële instantie, die een begeleiding of behandeling oplegt, er niet over in het ongewisse blijven wil zij het bereik van haar eigen doelstellingen én de met welzijn en gezondheid gedeelde finaliteit bewaken. Voor deze wederzijdse communicatie evenals voor het noodzakelijk overleg tussen de actoren werd een werkwijze op punt gesteld, die hun onderscheiden positie en rol, bevoegdheden

58. Art. 2 S.A.: vrijheid onder voorwaarden, bemiddeling in strafzaken, probatie, voorwaardelijke invrijheidstelling, vrijstelling op proef.

59. De justitieassistent als casemanager.

60. Resp. voor het Vlaamse en het Waalse landsgedeelte en het Brussels Hoofdstedelijk gewest.

61. In Vlaanderen zijn er enkele gespecialiseerde psychiatrische afdelingen voor dit type patiënten voorhanden maar gegeven de complexiteit van de bevoegdheidsverdeling in deze materie, was het niet haalbaar deze als partners in het S.A. te betrekken. In Wallonië is dit wel het geval. De uitbreiding van het Vlaamse S.A. naar de residentiële sector vormt een van de aanbevelingen van de commissie internering.

62. In welke mate financiële impulsen de aantrekkingskracht van de oproep bepalen, is moeilijk in te schatten.

63. Vijf centra voor algemeen welzijnswerk en acht netwerken voor geestelijke gezondheidszorg.

en verantwoordelijkheden respecteert. Zo worden de documenten ter inzage exhaustief opgesomd in de prestatieverbintenis, die door de cliënt, de justitieassistent en de externe begeleider ondertekend wordt.⁶⁴ Wat de rapportage aangaat werd naast een regelmatige informatie over de meer formele aspecten van de begeleiding (data van de afspraken, aanwezigheden, eenzijdige stopzetting, betrokkenheid van de cliënt), voorzien in een meldingsopdracht in 'situaties van acute sociale gevaarlijkheid' die een terugval laten vrezen.

Het welslagen van de samenwerking staat of valt met het respect voor deze beginselen en het nakomen van de gemaakte afspraken. Bij gebrek aan grondige evaluatie valt hierover nog niet veel te vertellen. Maar links en rechts worden knelpunten in de samenwerking gesignaleerd, die een dringende aanpak vragen.

De wederzijdse informatie en communicatie tussen de partners stelt een aantal principiële én praktische problemen.⁶⁵ De cultuur van gelijkwaardig partnership heeft niet overal echt ingang gevonden.⁶⁶ Het behandelingsaanbod riskeert dicht te slibben wegens te hoge drempel: want ondanks aangegane convenanten en verworven bijkomende middelen, blijken sommige centra niet echt bereid in een justitieel kader te werken. Via een selectief opnamebeleid worden de moeilijke, niet-gemotiveerde, risicovolle cliënten geweerd. Gevolg: de cliënt én de justitieassistent – die aan de gedwongen hulpverlening niet ontsnapt! – staan in de kou. De zware werklust van de behandelingscentra evenals hun relatieve onbekendheid met de justitiële denkwereld en procedures spelen hier ongetwijfeld een rol.

Overigens is er een dringende nood aan deskundigheidsbevordering en blijkt de wijze waarop het Vlaamse ondersteuningscentrum haar ondersteuningstaak vorm geeft, niet aan de noden en verwachtingen van de klanten⁶⁷ te voldoen.

Nu (bijna al) de leden van het paritair samengestelde begeleidingscomité, voorzien in artikel 12 van het S.A. als overleg- en samenwerkingsstructuur op nationaal vlak, zijn aangeduid,⁶⁸ wordt met ongeduld uitgekeken naar de formele samenstelling en de daadwerkelijke opstart ervan. Enerzijds om de samenwerking die door het werkveld moeizaam wordt uitgebouwd, te ondersteunen en in alle openheid bij te sturen; anderzijds om beleidsmatige oplossingen te bewerkstelligen voor knelpunten die de grenzen van de samenwerking aangeven.⁶⁹ Slechts in de mate de netwerkontwikkeling ook door een overlegplatform op hoog niveau gedragen en gestuurd wordt, zal een globaal, coherent en gecoördineerd beleid gestalte krijgen.

64. Deze geschreven middelenverbintenis is de vertaling van het S.A. op het praktijkniveau van elk individueel geval. Te noteren valt dat de rapportage verder gaat dan voorzien in artikel 7 van de V.I.-Wet, waarin sprake is van een meldingsrecht in geval van 'moeilijkheden bij de uitvoering van de begeleiding'.

65. De regeling voorzien in het samenwerkingsakkoord m.b.t. het probleem van het beroepsgeheim en de rapportage zou hier en daar op weerstanden in de therapeutische sector stuiten.

66. Met name tussen de geestelijke gezondheidszorg en het algemeen welzijnswerk.

67. I.c. de psychosociale diensten, de justitieassistenten en de behandelingscentra uit de sectoren geestelijke gezondheidszorg en algemeen welzijn.

68. Het Waalse gewest laat hier op zich wachten.

69. Slechts één sprekend voorbeeld: de harde kern van seksuele delinquenten kan niet op gepaste wijze medicamenteus behandeld worden zolang deze behandeling niet terugbetaalbaar is (de hoge kost ervan is voor de overgrote meerderheid van deze personen niet haalbaar). Drie jaar lange (pogingen tot) onderhandelingen met het ministerie van Volksgezondheid mochten niet baten.

Overigens zal een grondige evaluatie van dit veelomvattend samenwerkingsakkoord antwoord geven op de vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een uitbreiding naar 'andersoortige' cliënten, voor wie een gespecialiseerde begeleiding aangewezen zou zijn.

Een eerste stap in die richting is de Omzendbrief van 28 februari 2000, die toelaat plegers van druggerelateerde misdrijven vervroegd vrij te stellen mits een prestatieverbintenis tussen de gedetineerde, de justitieassistent en de drughulpverlening.

2.3. Samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg

Een slachtofferzorg die tegemoet komt aan alle dimensies van slachtofferschap kan enkel via een samenwerking tussen verschillende beleidsinstanties, diensten en voorzieningen worden gerealiseerd.

Het samenwerkingsakkoord tussen de federale ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en het ministerie van de Vlaamse gemeenschap,⁷⁰ werd ondertekend op 7 april 1998 en bij wet en decreet bekrachtigd resp. op 11 april 1999 en 15 december 1998. Het vormt – alleszins op papier – een adequaat antwoord op deze nood aan een geïntegreerde benadering van de slachtofferproblematiek.

Dit akkoord wil een naadloze overgang waarborgen van de slachtofferbejegening door de politiediensten en het slachtofferonthaal op de parketten, naar de diensten van de Vlaamse gemeenschap die instaan voor slachtofferhulp.⁷¹ De respectievelijke taken worden duidelijk omschreven en de wederzijdse afstemming wordt nagestreefd bij middel van een doorverwijsmodel: de politiefunctionaris⁷² evenals zo nodig de justitieassistent slachtofferonthaal op het parket⁷³ verwijzen elk slachtoffer – mits zijn/haar akkoord – rechtstreeks naar een centrum voor slachtofferhulp van de gemeenschap. Deze centra engageren zich ertoe elk slachtoffer binnen enkele dagen te contacteren⁷⁴ en een aangepaste zorg op maat evenals een rechtsgelijke toegang tot de hulp- en dienstverlening van de gemeenschap te waarborgen.

Elke partner engageert zich om – ook de budgettaire – verantwoordelijkheid op te nemen over de eigen specifieke bevoegdheden en opdrachten. Verder worden de noodzakelijke overlegstructuren gecreëerd. Zo wordt de samenwerking tussen de actoren op lokaal vlak georganiseerd in welzijnsteams voor slachtof-

70. Dit samenwerkingsakkoord werd uitgewerkt in de schoot van het Nationaal Forum voor het Slachtofferbeleid, geïnstalleerd op 16 juni 1994 door de toenmalige minister van Justitie M. WATHELET. Analoge samenwerkingsakkoorden tussen de Staat en resp. het Waalse gewest en het Brussels Hoofdstedelijk gewest zijn nog niet gefinaliseerd.

71. Vnl. de 12 centra voor algemeen welzijnswerk met de opdracht slachtofferhulp; voor slachtoffertherapie wordt doorverwezen naar de centra voor geestelijke gezondheidszorg.

72. Openvolgende omzendbrieven van Binnenlandse Zaken (OOP 15, OOP 15bis en ter) bepalen de grenzen van de slachtofferbejegening, die tot de opdracht van elke politiemann behoort: onthaal, eerste opvang, praktische hulp, informatieverstrekking en doorverwijzing.

73. Taken geregeld bij ministeriële Richtlijn van 15 september 1997; in elk parket en in elk parket-generaal wordt tevens een verbindingsmagistraat voor het justitiële slachtofferbeleid aangeduid.

74. Deze actieve benadering is wenselijk omdat slachtoffers geen hulpvragers zijn. Uit onderzoek blijkt dat gemiddeld 25 % van de slachtoffers zegt hulp nodig te hebben, maar slechts 5 % zoekt ook effectief hulp.

ferzorg. Het gaat hier om beperkte, gestructureerde samenwerkingsverbanden tussen politie-, justitie- en hulpdiensten, die de taakverdeling en samenwerking onderling en zo nodig met andere diensten binnen hun werkingsgebied regelen, gemeenschappelijke cliëntsituaties bespreken en zodoende elkaars werkwijze – de weg en de taal in elkaars beroepssubcultuur – beter leren kennen. In elk gerechtelijk arrondissement wordt de samenwerking gewaarborgd via een arrondissementele raad die – rekening houdend met de specifieke situatie van de regio – de afspraken van het samenwerkingsakkoord concreet moet invullen en implementeren, ondersteunen en opvolgen. De samenstelling van de raad waarborgt een vertegenwoordiging van alle instanties die tot een integrale slachtofferzorg kunnen bijdragen.⁷⁵

Op landelijk niveau wordt het beleidsoverleg tussen de Staat, de Gemeenschappen en Gewesten en alle betrokken actoren gestuurd door het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid, dat het samenwerkingsakkoord tweejaarlijks zal evalueren en hierover aan de bevoegde ministers zal rapporteren.

Dit samenwerkingsakkoord heeft alleszins als verdienste de horizontale én verticale afstemming tussen resp. verschillende diensten en beleidsniveaus te regelen. Maar de implementatie ervan is een werk van lange adem:

- De taakafbakening – in functie van de bevoegdheidsverdeling – wordt in de praktijk niet algemeen gerespecteerd. Zo blijkt dat een aantal bureaus voor slachtofferbejegening bij de politie,⁷⁶ naast hun kerntaak – m.n. het sensibiliseren en ondersteunen van de politieagenten met het oog op een correcte slachtofferbejegening – zélf aan slachtofferhulp gaan doen. De praktijkvertaling van goeie afspraken op papier ligt politiek soms zeer gevoelig: het samenwerkingsakkoord kan blijkbaar niet beletten dat deze diensten soms als ‘paradepaardjes’ van burgemeesters opdraven.

- Bij de diensten slachtofferonthaal op de parketten stelt zich het probleem dat hun prioritaire structurele opdracht, m.n. de sensibilisering van alle leden van de rechterlijke orde voor de rechten van slachtoffers in alle fasen van de rechtsgang door een overlast inzake individuele begeleidingsvragen en opdrachten (o.m. in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling) in het gedrang komt.

- De operationalisering van het doorverwijfsmodel veronderstelt de uitbouw van voldoende vrijwilligerskernen bij de centra voor slachtofferhulp van de Vlaamse gemeenschap. Werken met vrijwilligers is een aanbeveling van de Raad van Europa, o.m. omdat de participatie van ‘gewone’ burgers aan de hulp aan slachtoffers het herstel van hun vertrouwen in de samenleving ten goede komt. Gegeven de budgettaire impact⁷⁷ en gegeven de specifieke kenmerken en moei-

75. Minimale samenstelling: de korpsversten van parket (de P.K. en/of de verbindingsmagistraat zitten de raad voor) en rijkswacht/gerechtelijke politie, de directeur van het justitiehuis, vertegenwoordigers van slachtofferbejegening, slachtofferonthaal en slachtofferhulp, en een vertegenwoordiger van de balie.

76. Opgericht in 24 steden in het kader van de veiligheidscontracten, en bemand met maatschappelijk assistenten en psychologen, wat de rol- en taakverwarring in de hand werkt.

77. Een degelijke professionele omkadering voor de selectie, opleiding en ondersteuning van de vrijwilligers is onontbeerlijk. Streefdoel is 100 à 125 000 slachtoffers van misdrijven op jaarbasis te kunnen contacteren. Jaarlijks worden minstens 1,5 miljoen Belgen slachtoffer van (minstens één) misdrijf.

lijkheden verbonden aan vrijwilligerswerking, gaat de realisatie van deze beleids optie niet over een nacht ijs.

- De arrondissementale overlegplatforms werken op sommige plaatsen log en bijzonder hiërarchisch, terwijl juist een flexibele werking en gelijkwaardige participatie van alle actoren in deze raad de uitbouw van een goed slachtofferbeleid ten goede zouden komen.

Naast deze en andere, hier niet vermelde knelpunten blijft de essentiële vraag of dit samenwerkingsakkoord kan waarborgen dat slachtoffers de bijstand en hulp krijgen die ze in een herstelrechtelijk perspectief écht nodig hebben.

De bijdrage van elke partner in het akkoord houdt een erkenning in van het slachtofferschap; de noden in relatie tot de politionele en gerechtelijke instanties worden gelenigd en aan de behoeften inzake materieel herstel en emotionele ondersteuning wordt zo goed als mogelijk tegemoetgekomen. Maar een herstelbenadering die aansluit bij de totale slachtofferervaring heeft ook en vooral aandacht voor de behoefte aan duiding van en betekenisverlening aan de feiten. Een eenzijdige slachtoffergerichtheid kan hierop geen afdoend antwoord geven. Daarom pleiten we voor een herstelbemiddelingsmodel met meerzijdige partijdigheid, waarbij de belangen van het slachtoffer worden behartigd in samenhang met een constructieve en toekomstgerichte benadering van de pleger van het strafbaar feit.

BESLUIT

De ontmoeting tussen recht en hulp, tussen strafrechtsbedeling en welzijnswerk kreeg in het recente verleden vorm op twee niveaus:

- vooreerst de ‘justitiële hulpverlening’ of correcter: de justitiële ‘begeleiding’, die gebeurt in opdracht van justitie en met rapportageplicht aan de overheid. Zij situeert zich binnen de justitiële interventie en verloopt a.h.w. in de schaduw van het recht;
- daarnaast is er de ‘hulpverlening aan justitiecliënten’, die gebeurt op vraag van de hulpvrager zelf. Hier gaat het om hulp als recht, óók voor personen die met justitie in aanvaring kwamen. Deze autonome hulpverlening heeft zich moeizaam maar vastberaden een weg gebaad.

De laatste jaren werden samenwerkingsverbanden tussen beide ontwikkeld en werden de eerste bouwstenen gelegd voor een ‘heuse’ netwerking tussen strafrecht en welzijnswerk. Enkele slotbedenkingen hierbij:

1. Samenwerken is niet vanzelfsprekend. Recht en hulpverlening zijn geen contradictie in de termen maar hebben wel onderscheiden doelstellingen en hantieren verschillende denkkaders. Van daaruit tóch gaan samenwerken veronderstelt het onderkennen en nastreven van een gemeenschappelijke finaliteit, het ontwikkelen van een gedeelde visie, het besef van de meerwaarde van samenwerking om dit ‘hogere’ doel⁷⁸ te realiseren. Verder moet de wil en de capaciteit er zijn om de resp. posities en taken duidelijk af te bakenen, de eigen doelstel-

78. ‘Hoger’ in die zin dat het de mogelijkheden van de eigen organisatie overstijgt.

lingen en referentiekaders van de partner(s) te aanvaarden en te respecteren, en de samenwerking op verschillende niveaus (beleid, bestuur, lokaal management en uitvoerend niveau) te organiseren.

2. Een samenwerkingsakkoord is een goed instrument om interdepartementale en interorganisatiele samenwerking vorm en structuur te geven en te stimuleren. Maar het is geen wondermiddel: indien de opbouw en de inhoud ervan niet aan bepaalde eisen voldoen, oogt de samenwerking alleen mooi op papier.

Onderzoek zal moeten uitwijzen welke kritische succesfactoren het welslagen van interorganisatiele samenwerking bepalen. De ervaring leert alleszins dat:

- de samenwerking moet steunen op een gemeenschappelijke visie, een gedeelde doelstelling en een reëel engagement van alle partners;
- zij moet in al haar aspecten in detail worden geregeld, zo niet zitten de partners in de mist en riskeert de samenwerking fout te lopen, gezien verschillende werkingsprincipes én (vaak verborgen) belangen. Experimentele toepassingen of proefprojecten kunnen hierbij leerrijk zijn maar dit behoort weinig of niet tot onze werkcultuur;
- het initiatief moet gedragen en gestuurd worden vanuit de top maar permanent gesteund, gevoed en geïnspireerd worden vanuit de basis. Luisteren, elkaars positie en identiteit respecteren, voortdurende afstemming, informatie en communicatie – verticaal tussen de verschillende niveaus en horizontaal tussen alle betrokken actoren – zijn van essentieel belang;
- aan de procesbegeleiding evenals de ruimst mogelijke bekendmaking – met alle mogelijke middelen – dient de grootste aandacht te worden besteed, zo niet neemt men zijn dromen voor werkelijkheid.

3. Niet elke vorm van samenwerking is een netwerk. Voor de initiatiefnemers van het DESMOS-project⁷⁹ kenmerkt een netwerk zich door:

- pluriformiteit en complexiteit: meerdere actoren op meerdere wijzen met elkaar verbonden;
- wederzijdse interdependentie: de partners positioneren zich en opereren in relatie tot elkaar;
- autonomie en gelijkwaardigheid: wederzijdse erkenning, aanvaarding en valorisatie, geen hiërarchische verhouding tussen de actoren, in beginsel geen structuren van boven- en onderschikking, niet één partij die de termen van de samenwerking bepaalt;
- en ten slotte vrijwilligheid: vrijwillige toetreding tot het netwerk, maar wettelijke, financiële en andere omgevingsfactoren kunnen dit relatief maken.

Het verdient aanbeveling de bestaande samenwerkingsvormen in het licht van voormelde netwerkprincipes inhoudelijk en wetenschappelijk te evalueren. Maar bij een toets 'op 't eerste gezicht' menen we dat op het terrein justitie – welzijn 'aanzetten' tot netwerkontwikkeling zijn gegeven ... maar van echte netwerken durven we nog niet spreken.

4. Veel verwachten we van de structurele overlegplatforms die binnen de justitiehuisen zullen functioneren. We drukten reeds de hoop uit dat deze vormen

79. Zie voetnoot 2.

van samenwerking over de sectoren heen niet vrijblijvend zullen zijn maar systematisch en functioneel worden uitgebouwd. We hopen en verwachten dat het wederzijdse vijandbeeld⁸⁰ tussen magistratuur, justitiehuisen en welzijnswerk⁸¹ plaats zal maken voor een samenwerkingsrelatie in synergie, in een geest van gelijkwaardigheid en zonder overbodige bureaucratie.⁸² Dit veronderstelt bij alle partners een bereidheid om 'de weg en de taal' van de andere te leren kennen en waarderen.

Ook vandaag nog worden (straf-)rechters met criminologische belangstelling in magistratenmiddens vaak niet ernstig genomen. Afhandelingsmodaliteiten die rekening houden met de persoonlijke en maatschappelijke context en herstel- en reïntegratiegericht zijn, doen het niet ... zolang de traditionele bestraffende logica van de penale cultuur overheerst; zolang het beoordelen van magistraten op basis van het aantal dagvaardingen en veroordelingen (hier en daar) tot de beroepscultuur blijft behoren; zolang een magistraat die niet enkel het reductionistisch, technisch-juridisch denkkader hanteert als 'een zacht gekookt ei' wordt aangezien.

De commissies V.I. hebben ongetwijfeld een leerproces doorgemaakt in het multidisciplinair werken en in het voeren van een gelijkwaardige dialoog met gedragswetenschappelijk geschoolde partners. Deze ervaring verdient absoluut verspreiding en navolging.

De justitiemedewerkers van hun kant (leden van de psychosociale diensten en justitieassistenten), kunnen hun imago van 'zachte sector' geleidelijk aan corrigeren en meer krediet krijgen in de mate zij vanuit een heldere roldefinitie optreden en hun kernopdracht daadwerkelijk opnemen;⁸³ in de mate zij verduidelijken wat al dan niet van hun disciplinaire bijdrage kan en mag verwacht worden en nauwkeuriger en meer wetenschappelijk gefundeerd te werk gaan.⁸⁴ Met justitieassistenten die zich effectief als gedragswetenschappelijk gevormde medewerkers van justitie profileren, maakt de sensibilisering van de magistratuur voor alternatieve en toekomstgerichte straffen o.i. een meer reële kans.

Een en ander veronderstelt uiteraard dat de maatschappelijke voorzieningen voor hulp- en dienstverlening hun taak t.a.v. deze doelgroep effectief opnemen, zo niet staan justitiecliënten in de kou.⁸⁵ Van hen wordt een meer actieve in-

80. Dit is voor sommige regio's wellicht te sterk uitgedrukt maar beantwoordt globaal genomen aan een realiteit ervaren door beide partijen. Velen beseffen dat onbekend onbemind maakt en willen daar wat aan doen.

81. Zowel binnen als buiten justitie.

82. Sommigen zijn van mening dat de justitiehuisen in de justitiepaleizen hiertoe méér garanties zouden bieden. Zij verwijzen naar de goede samenwerkingsrelatie met de justitieassistenten, slachtofferonthaal en strafbemiddeling.

83. Een al te sterke identificatie met de cliënt en met de rol van hulpverlener is wellicht begrijpelijk vanuit hun vooropleiding (meestal maatschappelijk assistent) maar wordt hen niet in dank afgenomen door hun justitiële opdrachtgevers.

84. Probleem van de verificatie en de samenwerking met de politie; onderscheid tussen (geverifieerde) feiten, mogelijkheden, waarschijnlijkheden, ... Een daadwerkelijk multidisciplinaire samenstelling van de beroepsgroep justitieassistenten is in dit verband alleszins aan te bevelen.

85. Er bestaat een schrijnend kwantitatief onevenwicht tussen de personeelsinzet, voor deze doelgroep, van Justitie (landelijk 663 justitieassistenten en enkele honderden P.S.D.-medewerkers) en deze van de gemeenschappen (in Vlaanderen 36 F.W.W.-medewerkers, in het Franstalig landsge-deelte nog minder).

breng van kennis en deskundigheid verwacht: hun preventieve functie, hun noodzakelijke bijdrage tot herstel en probleemoplossing en tot een betere integratie van de sociaal zwakke groep van justitiabelen en hun families is moeilijk te overschatten. In het licht van deze maatschappelijke verantwoordelijkheid moet ook voor het heikel punt van het beroepsgeheim een bevredigende oplossing kunnen gevonden worden: vrijwilligheid (tot samenwerking met justitie) in hoofde van de hulpverlener, voldoende aansluiting van de hulp bij de probleemdefinitie van de cliënt en duidelijke afspraken omtrent de grenzen van de hulpverlening in een gerechtelijk kader, lijken in dit kader van essentieel belang.

5. Een pleidooi voor samenwerking tussen recht en hulp mag de knelpunten en risico's ervan niet uit het oog verliezen.

Justitie was/is voor de gemeenschapsvoorzieningen zeker geen 'natuurlijke' partner: het lijkt eerder om een gedwongen huwelijk of minstens om een verstandshuwelijk te gaan.

Mits aan essentiële randvoorwaarden wordt voldaan, kan dit standhouden.

We verwijzen o.m. naar het risico van instrumentalisering van het welzijnswerk: het welzijnswerk gegijzeld door justitie of 'terug naar af'.⁸⁶ Slechts wanneer de eigen identiteit van het welzijnswerk en haar autonome doelstellingen – deze die niet met de justitiële finaliteit samenvallen – worden gerespecteerd, is de samenwerking met justitie een goede zaak.

Het spanningsveld tussen recht en hulp zal dus altijd blijven,⁸⁷ gelukkig maar want dit waarborgt juist de rechtsgelijke toegang van justitiecliënten tot de (vrijwillige of aanvaarde) maatschappelijke hulp- en dienstverlening.

En ten slotte: de verantwoordelijkheid van de gemeenschappen en haar bevoegde politici om een herstel- en reïntegratiegerichte benadering en zo mogelijk een buitengerechtelijke aanpak van criminaliteit, in de praktijk haalbaar en voor de gerechtelijke wereld geloofwaardig te maken, kan niet genoeg worden onderstreept.

Er is al een hele weg afgelegd, maar 95 % van de weg is nog te gaan en er wachten belangrijke uitdagingen voor het beleid én voor het werkkterrein.

Samen denken en samen werken is een groeiproses op structureel én op cultureel vlak, dat – voor sommigen tergend maar wellicht onvermijdelijk – traag verloopt.⁸⁸ Maar hoe dan ook, we moeten doorgaan want netwerkvorming tussen welzijnswerk en strafrechtsbedeling is een stap in de richting van een positieve, respectvolle en ethische justitie.

86. Zie o.m. M. BOUVERNE-DE BIE, 'Over strafuitvoering en sociale activering', in *Panopticon* 1998, afl. 2, 87-93 en het discours rond 'la pénalisation du social' of het inzetten van welzijnswerk voor repressieve doelstellingen in naam van een meer humane justitie.

87. De concrete knelpunten verschillen uiteraard volgens het wettelijk kader en de fase van de strafrechtsgang, waarin de samenwerking zich situeert.

88. We leven in een complex land met twee snelheden. Vandaag is onze staatsstructuur dan ook eerder een rem dan een hefboom voor de uitbouw van de hier besproken netwerkvormen.

Deel 2. Een standpunt ter zake

Het *eerste deel* van dit artikel schreef ik tijdens de voorbije zomer, na ‘een harde landing’ in de Hoge Raad voor de Justitie. De tekst geeft een informatieve stand van zaken van de samenwerking en netwerkvorming tussen strafrecht en welzijnswerk. Gerechtelijke middens blijken daar – globaal genomen – weinig mee vertrouwd. Misschien zijn zij minder trouwe lezers van Panopticon, ofwel zijn de vele artikels en rubrieken over de relatie tussen strafrecht en welzijnswerk bij toeval aan hun aandacht ontsnapt.

In deze *tweede bijdrage* wil ik stilstaan bij de soms verhitte discussie over de relatie tussen hulp en recht. Deze meer standpuntelijke bijdrage is een langzaam uitgebroed ei, na mijn lectuur van de tekst van collega DE BIE, gevolgd door een eigen gewetensonderzoek. Ik biedt het aan met overtuiging, wat niet wil zeggen dat ik van alle twijfel ben bevrijd. Dat zal wel nooit het geval zijn. Het debat op de studiedag zal het denkproces ongetwijfeld verder helpen.

Mijn visie op de relatie tussen strafrecht en welzijnswerk groepeer ik rond twee thema's.

1. HET PRINCIPE ZELF VAN DE SAMENWERKING TUSSEN JUSTITIE EN WELZIJNSWERK

De eenvoudige vraag stellen: *voor of tegen samenwerking?* zou de complexiteit van de zaak geweld aandoen. Een verduidelijking van het begrippenkader dringt zich op.

De samenwerking tussen Justitie en Welzijnswerk omvat in werkelijkheid niet twee maar drie of zelfs vier partners:

Aan *justitiezijde* onderscheiden we vooreerst de *justitiële opdrachtgevers*, m.n. de staande en zittende magistraten, maar ook penitentiaire en andere administratieve of administratiefrechtelijke overheden. Daarnaast zijn er de zgn. *parajustitiële diensten*, met name de intra-penitentiaire psychosociale teams en de extramurale sociale diensten, samengebracht onder het dak van het justitiehuis en onder de éne noemer van justitieassistenten. Beide beroepsgroepen zijn gedragsdeskundige ambtenaren van justitie, die men soms wel soms niet tot het forensische welzijnswerkveld rekent, wat verwarring schept.

Aan de *zijde van het welzijnswerk* – in de striktere betekenis dan – situeert zich in eerste instantie het *justitieel welzijnswerk en de slachtofferhulp* – beide ingebed in de eerstelijnscentra voor algemeen welzijnswerk. Daarnaast is er het brede veld van de *maatschappelijke hulp- en dienstverlening*, op het vlak van onderwijs, vorming en tewerkstelling, sociaal-cultureel werk en sport, gezondheids- en welzijnzorg, waarvan de toegang voor justitiecliënten nog lang geen vanzelfsprekendheid is.

De notie ‘samenwerking’ kan verwijzen naar zowel de *intrasectorale* samenwerking van diensten en voorzieningen, als naar de samenwerking tussen de onderscheiden sectoren justitie en welzijn. De principekwestie waar we 't hier over willen hebben, betreft voornamelijk de *intersectorale* samenwerking en netwerkvorming tussen Justitie en Welzijn, tussen recht en hulpverlening.

Collega DE BIE behandelt deze relatie vanuit een eerder abstract-agogische invalshoek en met het armoedebat in perspectief. Zij pleit – m.i. terecht – voor

een institutioneel autonome welzijnszorg; zij wijst op de noodzakelijke subsidiariteit van de justitiële interventie en de absolute prioriteit van een welzijnsgericht, sociaal-economisch beleid. Haar analyse schopt ons een geweten, want zij getuigt van een orthodoxe visie op de relatie tussen hulp en recht in een breed maatschappelijk en historisch perspectief. De fundamentele discussie over de ongelijke verdeling van de mogelijkheden tot effectuering van de sociale en economische grondrechten, wordt zodoende voor ieder weldenkend mens telkens weer onontkoombaar.

Vanuit deze visie pleit Maria DE BIE voor een nauwe intrajustitiële samenwerking in functie van een meer humane justitie.⁸⁹ Zij is ook pleitbezorger van een rechtsgelijke toegang tot de brede maatschappelijke hulp en dienstverlening, teneinde eenieder een menswaardig leven te laten leiden. Om dit voor elke justitiecliënt daadwerkelijk te waarborgen, moet het forensisch welzijnswerk de brug maken tussen justitie en de samenlevingsvoorzieningen. Het groeiend apèl van justitie op het welzijnsveld in het kader van dwingende maatregelen of straffen stuit evenwel op zeer grote terughoudendheid bij mevrouw DE BIE. Zij ziet in deze vorm van samenwerking een pragmatische oplossingsgerichtheid, die de radicalisering van het welzijnsconcept en van het forensisch welzijnswerk verdringt of minstens vertraagt. Forensisch welzijnswerk blijft m.a.w. in de schaduw van het strafrecht en consequent structuurgericht werken aan een meer rechtvaardige samenleving komt in het gedrang.

Tot daar ga ik mee in haar kritische duiding van de samenwerking Justitie – Welzijnswerk. Het risico voor criminalisering van sociale problemen en instrumentalisering van het welzijnswerk is reëel. 'La pénalisation du social' is een feitelijk en structureel gegeven, of om het met Blaise PASCAL te zeggen: 'Ne pouvant fortifier la justice, ils ont justifié la force'.

In het verlengde van deze gedachte is mevrouw DE BIE de mening toegedaan dat de individuele forensische hulpverlening in een gedwongen kader tot een defensief controle-instrument wordt herleid, wat nogmaals zou wijzen op de verglijding van de verzorgingsstaat naar een veiligheidsstaat. Een voorwaardenstellende begeleiding, als deel van een responsabiliserende en activerende aanpak, zou een kwalijke geur van disciplineren en moralisering verspreiden. Het forensische welzijnsveld mag niet in deze val van justitie trappen. Hoogstens doorverwijzing naar het vrijwillige aanbod van de maatschappelijke hulp- en dienstverlening strookt met de filosofie van het welzijnswerk.

Afgezien van de vraag of dit empirisch hard te maken valt, ben ik het op inhoudelijke gronden niet eens met deze argumentatie.

1. Vooreerst moet m.i. een duidelijk en consequent onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds een imperatief globaal sociaal beleid op macroniveau, waarbinnen een volstrekt autonoom welzijnsbeleid zijn plaats moet hebben; en anderzijds de even noodzakelijke, zo mogelijk buitengerechtelijke, maar zo nodig justitiële en in elk geval humane en welzijnsgerichte interventie ten aanzien van een individuele normovertreder.

89. De psychosociale teams in de gevangenissen én de justitieassistenten in de vroeghulp en nazorg moeten een humane, schadebeperkende en reïntegratiegerichte uitvoering van maatregelen en straffen waarborgen.

Ongeacht de fase in de rechtsgang en in elk geval mits de nodige rechtspositionele waarborgen voor de cliënt, kan een voorwaardenstellende begeleiding in het kader van een justitiële interventie – meen ik – zeer zinvol zijn. De waardering ervan is m.i. niet uitsluitend maar toch voornamelijk een kwestie van invulling en vormgeving van de relatie tussen de hulpverlening, de cliënt en de justitiële opdrachtgevers en intervenanten.

Is het wel aangewezen de hulpopdracht aan een aan justitie externe hulpverlenende instantie toe te vertrouwen? Mijn antwoord op deze vraag is positief, omdat in deze de absolute autonomie van het welzijnswerk volhouden m.i. perfide gevolgen zou hebben. Want betekent dit niet dat justitiecliënten, die om allerlei redenen geen hulpvragers zijn of in eerste instantie vaak ook geen hulp aanvaarden,⁹⁰ overgelaten zouden worden aan justitie en in het beste geval aangewezen zouden zijn op een binnen justitie uitgebouwd en dus parallel hulpverleningsaanbod?

Hier ben ik zeker geen voorstander van:

- Omdat dergelijke categoriale zorg m.i. haaks staat op de idee van rechtsgelijke toegang tot de maatschappelijke hulp en dienstverlening.

- Omdat adviesverlening en begeleidend toezicht enerzijds en hulpverlening en behandeling anderzijds, niet verenigbaar zijn in één persoon of in éénzelfde instantie.

- Omdat de knowhow inzake hulpverlening en behandeling bij de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen en *niet* bij justitie voorhanden is.

- En omdat een parallel justitieel hulpverleningsaanbod meer stigmatisering en administratieve controle zou inhouden, wat de eigenlijke behandelingsfilosofie niet ten goede komt.

Ook voor justitiecliënten moet dus het ‘gewone’ behandelingsaanbod toegankelijk zijn. En – aangezien zij geen hulpvragers zijn – kan of moet dit zelfs proactief, en zo nodig met zachte dwang in de intersectorale samenwerking worden aangeboden. Uiteraard moeten aan deze intersectorale samenwerking *strikte* voorwaarden gebonden zijn. Een formeel samenwerkingsakkoord is daarvoor een bruikbaar structureel kader, omdat het de samenwerking aan duidelijke afspraken koppelt en aan respect voor elkaars eigen identiteit (*cf.* verder).

2. *Ten tweede*: ik ben de samenwerking tussen strafrecht en welzijnswerk gezien als hefboom voor een multi- én interdisciplinaire benadering van criminaliteitsproblemen, en voor een meer democratische reflectie binnen beide disciplines en praktijken.

De samenwerking kadert m.i. inderdaad in de ruime doelstelling van ‘anders straffen’. En dit niet enkel in de betekenis van ‘humanisering van het strafrecht’ b.m.v. rechtspositionele waarborgen en een meer humane benadering van individuele daders en slachtoffers.

Anders straffen houdt voor mij in dat er tussen de strafrechtelijke benadering van normoverschrijdend gedrag en andere disciplinaire invalshoeken daadwerkelijke verbindingen komen. Vanuit een geïntegreerde visie moet dan de best mogelijke en de minst schadelijke oplossing of maatschappelijke reactie vorm kunnen krijgen.

90. 70 % van de justitiecliënten heeft geen hulpvraag, aldus het verhaal van justitiewerkers.

Is dit dromen van een andere wereld? Ik denk (hoop) het niet. Strafrecht en welzijnswerk vormen inderdaad twee professionele werelden, met elk een eigen taal, cultuur en geschiedenis, met verschillende doelstellingen en een ander, soms wellicht tegengesteld waardenkader. Het vorderen en bekomen van een zware straf is b.v. nog steeds een statussymbool in de beroeps cultuur van bepaalde parketten. M.a.w. een controlegericht veiligheids- of bestraffingsdenken en een welzijnsdenken staan onmiskenbaar op gespannen voet.

Maar dit betekent *niet* dat de finaliteiten van strafrecht en welzijnswerk diametraal aan elkaar tegengesteld en in alle opzichten onverenigbaar zijn. Beide hebben ook gemeenschappelijke doelstellingen, die een geïntegreerde aanpak wenselijk maken. Méér welzijn betekent immers ook meer veiligheid(sgevoel) en – *onder andere* – minder criminaliteit. Dit vereist in éérste én in laatste instantie een doorgedreven en volgehouden sociaal beleid. Maar het betekent ook dat t.a.v. normoverschrijdend gedrag, hier en nu en gedragen door de hele samenleving, een herstel- en integratiegerichte aanpak écht kansen krijgt. Dat een repressief-strafrechtelijke aanpak zijn doelstellingen van generale en speciale preventie niet realiseert, wordt intussen ook in gerechtelijke middens ingezien.

Juist samenwerking en netwerkvorming tussen strafrecht en welzijn bieden uitzicht op een strafrecht in de schaduw van het welzijnswerk. En is dit misschien wat hoog gegrepen of al te pretentius, samenwerking zal er op zijn minst voor zorgen dat binnen elk beleidsdomein de bereidheid groeit om de mogelijke effecten van zijn optreden op het andere vlak permanent te evalueren en bij te sturen.

Voor Justitie heeft de samenwerking een meerwaarde omdat zij kan bijdragen tot het doorbreken van de reductionistische, juridische kijk op normoverschrijdend gedrag, en tot beter inzicht in en duiding van de ruime maatschappelijke context ervan. Samenwerking kan leiden tot vernieuwende rechtspraak: omdat in de 'loutere toepassing van de wet' niet langer heil wordt gezocht, de doelstellingen en mogelijke effecten van het gerechtelijk optreden worden bevraagd, de impact van een repressief-bestruffend optreden wordt gerelativeerd. Een ruimer gebruik van alternatieve maatregelen en straffen kan eruit voortvloeien, ja zelfs meer ruimte voor een buitengerechtelijke aanpak en alternatieven *voor* straf, want magistraten zullen via samenwerking op directe wijze geïnformeerd worden over het kansrijke aanbod van het welzijnswerk.

Samenwerking met Justitie kan ook de brede hulp- en dienstverleningssector niet onberoerd laten. Werkveld én -beleid moeten gesensibiliseerd worden voor ongelijke toegang, ongelijke rechten en mogelijkheden, ongelijke behandeling; voor tal van individueel-menselijke en structureel-maatschappelijke problemen die nu op onverschilligheid of onmacht botsen. Want delinquente loopbanen getuigen vaak van een voortschrijdende problematische ontwikkeling op een of meerdere levensdomeinen. De schrijnende concentratie van maatschappelijke risico's en kansloosheid contrasteert sterk met de afwezigheid of ontoegankelijkheid van een adequaat en effectief aanbod inzake maatschappelijke hulp en dienstverlening. De strafrechtelijke aanpak in fine komt dan des te harder aan, omdat de schadelijke gevolgen ervan de zaak vaak nog erger maken.

'Ja, maar' antwoord ik dus als de hulpverlening weigert met justitie samen te werken op deontologische gronden, als daar zijn netwidening van sociale controle, aantasting van de eigen behandelingsfilosofie en zo meer. Uiteraard moe-

ten er duidelijke criteria zijn voor het dwingend opleggen van hulp, en moeten beide partijen er ook zorgvuldig mee omspringen. Hulpverlening is geen strafuitvoering en geen controle, maar *blijft* hulpverlening ook al gebeurt ze in een gerechtelijk kader. Maar samenwerking is wenselijk, ook en niet in het minst in het belang van de justitiecliënt, die vaak onbereikbaar is of door de mazen van het net van probleemgerichte of vraaggestuurde zorg dreigt te vallen.

3. Een *derde reden* waarom ik mij niet aansluit bij de kritische afwijzing van intersectorale samenwerking, heeft te maken met recente en actuele praktijkontwikkelingen.

Justitie doet sedert een aantal jaren een toenemend appel op het welzijnswerk, dat op zijn beurt – globaal genomen en onder een aantal randvoorwaarden – blijk geeft van een toenemende bereidheid tot samenwerking. Beide zijn m.a.w. stapsgewijze meer vragende partij voor afstemming, samenwerking en netwerkvorming.

De forensische wetenschap moet deze ontwikkelingen in de praktijk kritisch analyseren en commentariëren. Maar een op de praktijk betrokken wetenschappelijke analyse mag zich niet vermeien in louter academische bespiegelingen, ook al verdient de principiële en theoretische meerwaarde ervan alle respect. Wil een toegepaste forensisch-wetenschappelijke analyse een geëngageerde praktijk mee begeleiden en sturen, dan moet zij m.i. ook de maatschappelijke realiteit en de politieke haalbaarheid in haar denkkader verdisconteren. Dan moet zij weten dat de hulpverlening geen abstractie kan en mag maken van het maatschappelijk belang waarmee het dagelijks en in meerdere opzichten wordt geconfronteerd. Dan moet zij weten dat hulp verlenen aan een individu ook een belang dient dat dit individu overstijgt.⁹¹

Wanneer forensische welzijnswerkers vanuit wetenschappelijke hoek een maatschappijbevestigend denken wordt verweten, en zij zich a.h.w. tot samenzweerders gestigmatiseerd voelen; wanneer gerechtelijke overheden met onbegrip en afwijzing reageren op radicaliserende stellingnamen van forensische wetenschappers; dan bereikt men het tegendeel van wat men beoogt. Met name dat veldwerkers niet au sérieux worden genomen en justitieoverheden zich terugplooien op de louter juridische grondslagen van hun optreden. De keuze voor samenwerking tussen justitie en welzijnswerk is wat mij betreft dus geen plat pragmatisme. Het is een keuze voor verbondenheid in onafhankelijkheid, omdat dit de realisatie van hun gemeenschappelijke finaliteit ten goede komt.

De discussie zoals we ze hier voeren, gebeurt op inhoudelijke gronden en uitgaande van een visie op strafrecht en welzijnswerk. Het bevoegdheidsdebat laat ik ter zijde, niet omdat het onbelangrijk zou zijn. Wel omdat de bevoegdheidsverdeling na de staatshervorming voor mij geen twijfel laat dat hulp- en dienstverlening, ook aan justitiecliënten en ook in een gerechtelijk kader, tot de persoonsgebonden materies en dus tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Bij de staatshervorming werd de mogelijkheid tot het afsluiten van samenwerkingsakkoorden voorzien, en dit is m.i. een gepast instrument om tot bevredigende afstemming en samenwerkingsafspraken te komen. Sedertdien

91. Ik citeer hier Herman NIJS, die op een studiedag van de VAD op 28 november jl. de samenwerking tussen justitie en de drughulpverlening besprak.

heeft de wetgever deze redenering op het terrein van justitie-welzijn reeds herhaaldelijk gevolgd.

Maar dit neemt niet weg dat de bevoegdheidsstrijd op dit vlak nog niet is uitgestreden. Binnen afzienbare tijd, vermoedelijk een zestal maanden, zal het Arbitragehof uitspraak doen over een geschil tussen het departement Justitie en een Brusselse behandelingsinstelling voor daders van seksueel misbruik. Deze instelling eist het recht op op erkenning en subsidiëring door het departement Justitie, uitgaande van de stelling dat gedwongen hulpverlening louter een zaak van Justitie zou zijn. De uitspraak van het Arbitragehof lijkt me het belang van deze betrokken instelling ruimschoots te overstijgen en zal eindelijk duidelijkheid brengen in deze materie.

Ik ben de samenwerking tussen Justitie en Welzijnswerk dus genegen. Maar dit betekent niet dat alle samenwerking goed loopt en evenmin dat er tot nu toe van echte netwerking al sprake zou zijn.

2. VRAAG IS DAN: HOE KAN ER (MÉÉR EN) BÉTER WORDEN SAMENGEWERKT?

Dit is het tweede thema van mijn standpuntelijke bijdrage tot het debat.

Mijn antwoord op de gestelde vraag is – het kan misschien paradoxaal klinken – een pleidooi voor bijkomende waarborgen en respect voor de eigenheid van elke disciplinaire benadering.

1. Ik pleit in de *eerste plaats* voor versterking van de samenwerking en netwerkvorming *binnen* justitie, m.n. tussen de gerechtelijke beslissers enerzijds en anderzijds het gedragswetenschappelijk geschoold justitiepersoneel.

Cruciaal in dit verband is een correct en ondubbelzinnig taken- en competentieprofiel voor de psychosociale teamleden in de gevangenis en de justitieassistenten werkzaam in en vanuit de justitiehuisen. Op dit vlak werd de laatste jaren vooruitgang geboekt, maar het blijft een heikel punt.

Mijn ervaring is dat deze justitieambtenaren als gedragsdeskundigen in teksten én praktijk blijven refereren aan een hulpverlenend en therapeutisch denk-kader. Van daaruit staan ze soms zeer kritisch t.o.v. gerechtelijke beslissingen en gaan ze ook een stuk autonomie opeisen t.a.v. de justitiële opdrachtgever. Deze laatste beantwoordt dergelijke houding niet zelden in machts termen. En machtsdenken werkt polarisering van standpunten in de hand, wat noch de samenwerkingsrelatie noch de dienstverlening aan de cliënt ten goede komt.

Het competentieprofiel van de parajustitiële diensten moet m.i. worden toegesneden op hun kerntaken van informatie, adviesverlening, detentietrajectbegeleiding en begeleidend toezicht op de naleving van voorwaarden. Dit doet geenszins afbreuk aan hun humaniserende, schadebeperkende opdracht en zou hun professionalisme en geloofwaardigheid zeker ten goede komen.

Ook naar het welzijnswerkveld toe is deze expliciete en correcte positiebepaling en roldefinitie noodzakelijk. Want dubbelzinnigheid in de taakopvatting belemmert een goede doorstroming van de informatie en schept verwarring. Zo gebeurt het dat de justitieassistent de rol van therapeut overneemt en zijn controletaak – de hete aardappel wellicht – overlaat aan de collega hulpverlener.

Ten slotte heeft ook de werkrelatie met de justitiecliënt er belang bij dat iedereen goed weet wie wat doet en welke verantwoordelijkheden opneemt. Zo niet staat de weg open om de ene tegen de andere uit te spelen of te 'courtcircuiteren'.

2. In de *tweede plaats* pleit ik voor versterking van de samenwerking en netwerkvorming *binnen* de maatschappelijke hulp- en dienstverlening. Dit moet een rechtsgelijke toegang tot en een geïntegreerd aanbod van kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening voor justitiecliënten en hun gezinnen kunnen waarborgen.

Ook hier is nog heel veel werk aan de winkel. Het vereist een breder aanbod en een grotere bereidheid om justitiecliënten daadwerkelijk op te vangen. Een tekort aan mankracht en middelen maar ook b.v. vrees voor negatieve publiciteit, maakt dat justitiecliënten vaak voor een gesloten deur staan. Dit doet hen alle vertrouwen in de hulpverlening én geloof in hun eigen kansen op hulp verliezen. Zéker voor de lastige, weinig gemotiveerde cliënt, de minder begaafde, de allochtone justitiecliënt is dit eerder regel dan uitzondering. Hun kansloos verleden zet zich voort in een kansloze toekomst.

Hierin verandering brengen vereist politieke wil om een breder maatschappelijk draagvlak voor het werken met deze doelgroep te bewerkstelligen en de nodige budgetten hiervoor vrij te maken. Een en ander vergt dus een cultuur- en mentaliteitsverandering.

Een strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden werd in juni van dit jaar gefinaliseerd en op 17 juli door de Vlaamse regering als gespreksbasis met het departement Justitie goedgekeurd. Het enthousiasme in de welzijnssector én bij justitie was bijzonder groot. Want het plan voorziet dat gaandeweg en systematisch de leemten in het aanbod zouden worden ingevuld. Met de oprichting van een overkoepelende beleidscel rond 'welzijn, criminaliteit en samenleving', zou bovendien een echt beleidsmatig geïntegreerde aanpak kansen krijgen en de netwerkontwikkeling met de justitiële partner worden gestimuleerd. Op initiatief van de minister van Welzijn wordt het strategisch plan momenteel besproken in een interkabinetten-werkgroep, die de budgettaire inzet van de verschillende beleidsdomeinen op termijn zou bepalen. Het weze duidelijk dat zonder politieke engagementen op dat vlak, het strategisch plan dode letter blijft, wat een zware hypotheek zou leggen op de samenwerking tussen justitie en welzijnswerk. Want samenwerking en netwerkvorming veronderstelt een gelijkwaardige en wederzijds respectvolle inbreng vanuit onderscheiden invalshoeken. Een zwakke, onderbemande en ontoegankelijke hulp- en dienstverlening laat de eenzijdig controlerende justitiële benadering willens nillens ongemoeid.

3. *Ten slotte* meen ik dat een goede intersectorale samenwerking tussen justitie en welzijnswerk *permanente afstemming en overleg* vereist. Er bestaan op papier diverse overlegplatforms en begeleidingscommissies, waar samenwerkende partners elkaar ontmoeten. En hier en daar vergaderen ze ook wel. Maar zowel op landelijk vlak, tussen de federale en de gemeenschapdepartementen, als op het regionale en lokale niveau komt het horizontaal overleg toch moeizaam van de grond en verdient het een meer systematisch en continu karakter.

Samenspraak moet o.m. de afbouw toelaten van het wederzijdse vijandbeeld dat strafrechtspractici en welzijnswerkers over elkaar onderhouden, en beide partners wegwijz maken in elkaars cultuurlandschap. Een cultuuromslag kan dan wellicht een inhoudelijke omslag genereren, en ons de taal leren van een justitie op mensenmaat, een strafrecht voor de samenleving.

Naast horizontaal overleg is ook regelmatig verticaal overleg van de top naar de basis (top down) én omgekeerd (bottom up) meer dan aangewezen. Want al te vaak zenden werkveld en woordvoerders of leiders tegenstrijdige berichten uit. De strategische bedoelingen van de leiders zijn meestal wel duidelijk (meer personeel, meer werkingskosten). Maar voor de beleidsmakers is het toch van groot belang te weten dat veldwerkers van verschillende sectoren *in samenwerking*, de beleidsdoelstellingen en de cliëntgerichte doelstellingen vaak wel degelijk voor mekaar krijgen.

Overleg moet ook leiden tot steeds betere en klare afspraken, o.m. rond:

– *Wie doet wat en wie draagt welke verantwoordelijkheid? Wat behoort tot wiens autonome beslissingsbevoegdheid en wat is gemeenschappelijk terrein? Welke methodische regels en deontologische codes dienen gerespecteerd?* Beginselen van behoorlijke rechtsbedeling b.v., kunnen niet met de voeten worden getreden. De rechtspositie van de cliënt dient gewaarborgd. Aard en inhoud van de hulpverlening zijn een zaak van de hulpverlening. De duur ervan evenals de opgelegde voorwaarden kunnen niet eenzijdig door justitie maar moeten in overleg worden bepaald, wil dit vanuit begeleidingsoogpunt werkbaar en realistisch zijn.

– *Hoe verloopt een verwijzing in de praktijk en hoe wordt concreet de informatie en communicatiestroom georganiseerd? Wat wordt op welk moment door wie aan wie meegedeeld?* Een verwijzing zonder overleg getuigt van weinig respect voor de samenwerkingspartner. Een multidisciplinaire aanpak lijkt me niet haalbaar zonder uitwisseling van alle informatie, die de vervulling van elk-eens opdracht vereist. Het kat-en-muisspel dat hierrond soms wordt gespeeld is, zacht uitgedrukt, als kinderlijk te beschouwen.

– *Hoe vorm geven aan de participatie van de justitiecliënt? Hoe hem actief betrekken, hem ‘met mate’ responsabiliseren en toch houvast en veiligheid bieden in zijn relatie met justitie?* In dit verband noteren we dat een degelijke, in ‘trialoog’ voorbereide, schriftelijke prestatie- of middelenverbintenis door het werkveld als een nuttig begeleidingsinstrument wordt beschouwd. Maar komt de afsluiting ervan te vroeg in de procedure, wat justitie vaak wel verwacht, dan wordt de betekenis ervan herleid tot een louter administratief document.

– *Hoe omgaan met het beroepsgeheim?* Zowel bij justitie als bij de hulpverlening is dit een heikel punt, dat naar mijn aanvoelen in werkelijkheid minder problemen stelt dan vaak op discussiefora wordt voorgesteld.

Kort gezegd komt het m.i. hier op neer:

1. beide partners, Justitie én Welzijn, zijn meester over hun geheim resp. het geheim van het onderzoek en het beroepsgeheim, die elk een individueel belang én een maatschappelijk belang dienen;
2. de samenwerking bestaat bij de gratie van een gedeelde finaliteit, die ook het uitwisselen van bepaalde inzichten of kennis veronderstelt;
3. beiden beslissen autonoom en vanuit hun professionele deontologie, wanneer en binnen welke strikte grenzen het geheim kan of moet worden doorbroken.

Het gaat erom dat elkeen in kritische situaties zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk opneemt.

Deze uitgangspunten liggen aan de basis van de wettelijke regeling in het samenwerkingsakkoord voor de begeleiding van daders van seksueel misbruik, en naar verluid zou deze regeling aan velen bevrediging schenken.

BESLUIT

Naar mijn mening is een formeel samenwerkingsakkoord op landelijk vlak overigens een goed instrument om tussen sectoren bruggen te bouwen: het biedt een samenhangend en gestructureerd handelingskader voor de praktijk, waarin partners, doelgroepen, rollen, taken en werkingsprincipes duidelijk worden afgebakend. De samenwerking wordt afdwingbaar en zodoende minder afhankelijk van personen en lokale toestanden, wat voordelen heeft.

Uiteraard moet een formeel samenwerkingsakkoord steunen op een reëel engagement van alle partners, op een gemeenschappelijke doelstelling en een gedeelde visie, die mede vanuit de basis vorm moet krijgen. Regionale en lokale overlegplatforms spelen dan ook zowel bij de voorbereiding als bij de implementatie ervan een niet te verwaarlozen rol.

En uiteraard moet de samenwerking permanent geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd worden. Reeds opgerichte begeleidingscommissies hebben hier een taak, maar dit ontslaat de overheid niet van haar verantwoordelijkheid om de nodige budgetten ter beschikking te stellen voor wetenschappelijk onderzoek op dit vlak. Toegepast wetenschappelijk onderzoek moet de inzichten in het spanningsveld tussen recht en welzijn vergroten, de samenwerking in de praktijk opvolgen en evalueren, de randvoorwaarden voor optimale samenwerking en netwerkvorming grondig uittekenen en zo nodig een herdenken van de samenwerkingsakkoorden mee begeleiden.

Jammer genoeg heeft de overheid hier tot op dit ogenblik weinig belangstelling voor. Maar wat veraf lijkt vandaag kan morgen mogelijk worden.

15 augustus – 15 december 2000