

Ontwikkelingen van het forensisch welzijnswerk gewogen door een oud-strijder

WILFRIED MEYVIS^a

Panopticon, 38 (5), 387-393

© 2017 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2017

- ^a Met pensioen, jarenlange medewerker Vlaamse Gemeenschap betrokken bij de beleidsvoering aan gaande de hulp- en dienstverlening aan rechtzoekenden (Corresp.: wilfried.meyvis@telenet.be)

1. INLEIDING

1.1. *Drukte in het grensgebied welzijn – justitie*

Na de communautarisering van de 'sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie' in 1980, is het alleen maar drukker geworden op het grensgebied welzijn – justitie.

Het pallet strafrechtelijke maatregelen werd stelselmatig uitgebreid met een toenemend aantal uitnodigingen tot een bijdrage vanuit de welzijns- en gezondheidszorg en de brede maatschappelijke dienstverlening: nieuwe wetgeving inzake voorlopige hechtenis, voorwaardelijke invrijheidstelling, werkstraf, probatie, bemiddeling in strafzaken, internering, rechtspositie gedetineerden, rechtspositie slachtoffers, elektronisch toezicht,...

Tussen de staat en de gemeenschappen werden samenwerkingsakkoorden en -protocollen afgesloten betreffende de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, de begeleiding en behandeling van seksuele delinquenten, de zorg voor slachtoffers, de aanpak van kindermishandeling en intrafamiliaal geweld, herstelgerichte en constructieve maatregelen voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Meerdere samenwerkingsakkoorden worden momenteel geëvalueerd met het oog op actualisering. Nieuwe samenwerkingsakkoorden worden voorbereid (bv. niet-gedetineerde veroordeelden).

Verschillende vernieuwende projecten op het raakvlak van welzijn en justitie appelleren aan een ruimere spreiding en toepassing: drugbehandelingskamer, protocol van moed (kindermishandeling), family justice centers (intrafamiliaal geweld), herstelbemiddeling, ... De druk op welzijns- en gezondheidsvoorzieningen om bij te dragen aan de opvang van geïnterneerden neemt toe, respectievelijk wordt via gerechtelijke procedures afgedwongen.

De zesde staatshervorming is het (voorlopig) eindpunt van deze ontwikkeling. Belangrijke justitiële bevoegdheden werden overgeheveld naar de gemeenschappen: de organisatie en de werking van de justitiehuisen en het elektronisch toezicht, het jeugdsanctierecht, het in-junctierecht voor de materies die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten behoren, de eerstelijns juridische bijstand, inspraak in het vervolgings-, strafrechtelijk

en veiligheidsbeleid, enz. In het verlengde daarvan werden weer nieuwe samenwerkingsakkoorden gesloten (justitiehuizen, strafrechtelijk beleid).

1.2. Socialisering van justitie

Er is ontegensprekelijk een socialisering van justitie aan de gang in de zin van een toemend appèl op (en zelfs het prioriteren van) het probleemoplossend potentieel van de reguliere integratiemechanismen in de samenleving. Dit is zichtbaar in het groeiend gebruik van hulpverlenings-, opleidings-, tewerkstellings-, huisvestings- enz. mogelijkheden in de context van vrijheidsberovende/vrijheidsbeperkende straffen/maatregelen, maar ook in de context van familiale en jeugdproblemen (bezoekruimtes, scheidings-, ouderschaps-, schuldbemiddeling, opvoedingsondersteuning, hulpverlening in verontrustende situaties).

Treffend is dat deze socialisering van justitie gepaard lijkt te gaan met een grotere nadruk op communicatie met de rechtstreeks betrokkenen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de kwantitatief aanzienlijk uitgebreide inzet van gedragswetenschappelijk geschoold personeel (justitiehuizen, psychosociale diensten, centra algemeen welzijnswerk, enz.) dat de dialoog aangaat met de justitiabelen en aan de nadruk op actieve participatie van de justitiabelen tot probleemoplossing en herstel (bv. de uitnodiging tot het formuleren van een persoonlijk reclasseringsplan/toekomstproject, tot het formuleren van slachtoffergerichte voorwaarden).

Het betreft elementen van een communicatieve, participatieve en gemeenschapsgerichte justitie.

1.3. Justitialisering van welzijn

Met de zesde staatshervorming werden, zoals hierboven gezegd, belangrijke justitiële bevoegdheden overgedragen naar de gemeenschappen.

Inzake jeugdrecht is Vlaanderen nu ook bevoegd voor het bepalen van de maatregelen die kunnen opgelegd worden wegens als misdrijf omschreven feiten gepleegd door minderjarigen en het bepalen van de regels inzake uithandengeving. De federale gesloten jeugdinstellingen werden overgeheveld naar de respectieve gemeenschappen. Vlaanderen zal zelf de visie kunnen bepalen op grond waarvan deze nieuwe bevoegdheden vorm zullen krijgen.

Deze ontwikkeling valt samen met de ontwikkelingen in de integrale jeugdhulp met belangrijke vernieuwingen inzake de toegang tot de jeugdhulp en inzake de jeugdhulp in crisis- en verontrustende situaties.

Vlaanderen wordt structureel betrokken bij de bepaling van het vervolgings-, het strafrechtelijk en het veiligheidsbeleid via deelname aan de werking van het college van procureurs-generaal en aan de opmaak van de nationale veiligheidsplannen en de kadernota integrale veiligheid. In dit verband zal het o.a. mogelijk worden in overleg te treden met justitie over de prioriteiten inzake de handhaving van Vlaamse regelgeving (welzijn en gezondheid, milieu, mobiliteit, wonen, werk, ruimtelijke ordening, enz.) en inzake de strafrechtelijke afhandeling van materies die kaderen in de Vlaamse bevoegdheden.

Met de bevoegdheid voor de opdrachten en de werking van de justitiehuizen wordt Vlaanderen verantwoordelijk voor de invulling van de uitvoering van vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen, voor het justitieel onthaal van slachtoffers, voor de voorlichting van de magistraten in civiele en strafzaken. Ook de eerstelijns rechtshulp georganiseerd door de commissies voor juridische bijstand wordt een Vlaamse bevoegdheid. De federale overheid blijft

wel bevoegd voor de regels en de uitvoering van gerechtelijke beslissingen en met name voor de input van opdrachten in de justitiehuisen, zodat nauwe structurele samenwerking tussen justitie en de gemeenschappen meer dan ooit een belangrijke opdracht wordt. Zoals gezegd werd hieromtrent een specifiek samenwerkingsakkoord gesloten. Ook werd een specifieke interministeriële conferentie opgericht en werd in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een verplicht voorafgaand overleg voorzien over beleidsbeslissingen die raken aan de respectieve bevoegdheden van de betrokken overheden.

Vlaanderen wordt dus actief en direct betrokken bij de uitvoering van gerechtelijke beslissingen. En dit is bij uitstek een maatschappelijk gevoelig thema (bv. vervroegde invrijheidstelling, niet-uitvoering van straffen/maatregelen, recidive, enz.). Het is daarenboven een relatief nieuwe materie voor de Vlaamse overheid. Het zal heel wat inspanningen vergen om zich vertrouwd te maken met de organisatie en de werking van de justitiehuisen, de uitvoering van straffen en maatregelen, het beheer van het elektronisch toezicht, het overleg en de samenwerking met magistratuur en advocatuur, enz.

2. COMMUNAUTARISERING GEWIKT EN GEWOGEN

2.1. Sociale hulpverlening aan gedetineerden

Ten tijde van de communautarisering van de sociale hulpverlening aan gedetineerden (1980) leek het in de relatie welzijn – justitie dominant te gaan over de uitbouw van een van justitie onafhankelijke en exclusief cliënt-gecentreerde vrijwillige hulpverlening. Dit was op zich een zeer relevante benadering en een innoverende duiding van de draagwijdte van de bevoegdheidsoverdracht. Maar het resulteerde in een betrekkelijk moeizaam zoeken naar een eigen profiel en plaats voor het (forensische) welzijnswerk in relatie tot de justitiële diensten, inzonderheid de psychosociale diensten van de gevangenen. Deze laatste claimden immers terecht een eigen belangrijke rol in de begeleiding van gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie. Een samenwerkingsakkoord (1994), gesloten 14 jaar (!) na de staatshervorming, regelde de principes en de modaliteiten van samenwerking tussen de respectieve overheden en hun diensten.

Ten gronde lijkt mij de betekenis en de meerwaarde van de bevoegdheidsoverdracht van 1980 vooral gelegen te zijn in het betrekken van de reguliere maatschappelijk hulp- en dienstverlening bij de zorg voor justitieclënten. Dit kwam – regelgevend – nadrukkelijk tot uiting in de eerste gemeenschapsreglementering betreffende deze materie, nl. het besluit van 24 juli 1985 betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnszorg en later ook in het samenwerkingsakkoord van 1994. Voor de praktijkontwikkelingen in dit verband zou het ‘strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ van 8 december 2000 richtinggevend worden.

Ik ga wat dieper in op de waarde van het betrekken van de reguliere hulp- en dienstverlening omdat deze benadering m.i. exemplarisch is voor wat in een bredere context dan enkel de detentiesituatie – m.a.w. in de ruimere relatie welzijn – justitie – geldig kan zijn.

In de visie van de Vlaamse Gemeenschap dient de uitoefening van het recht op maatschappelijke dienstverlening van gedetineerden gewaarborgd te worden door de – voor elke burger toegankelijke – gewone maatschappelijke voorzieningen (VDAB, basiseducatie, openbare bibliotheek, centrum geestelijke gezondheidszorg, enz.). Hiermee wordt gekozen voor een aanpak waarin elke basisvoorziening aangesproken wordt op haar eigen verantwoor-

delijkheid t.a.v. verschillende doelgroepen in de plaats van voor elke nieuwe doelgroep een categoriale voorziening te creëren.

De bijdrage van aldus in de gevangenis binnengebrachte voorzieningen voor hulp- en dienstverlening drukt a.h.w. zichtbaar uit dat de vrijheidsstraf begrensd blijft tot de beperking van de vrijheid van komen en gaan en dat de 'gemeenschap' zich gebonden acht door het principe dat gedetineerden hun recht op maatschappelijke ondersteuning behouden. Maar die bijdrage is ook nog in andere opzichten betekenisvol:

- gedetineerden worden door externe voorzieningen in eerste instantie tegemoet getreden als 'burgers' die aanspraak mogen maken op een bepaalde dienstverlening en niet als 'delinquenten';
- gedetineerden kunnen positieve ervaringen opdoen met maatschappelijke instellingen. De band tussen gedetineerden en de samenleving kan zodoende in positieve zin hersteld of versterkt worden. De aanwezigheid en beschikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen in de gevangenis, draagt ook bij tot een betere kennis en toegankelijkheid ervan na de gevangenis;
- doordat de 'gemeenschap' actief betrokken wordt bij de zorg voor gedetineerden en hun naastbestaanden, kan binnen de 'gemeenschap' een groter begrip ontstaan voor de problematiek van delinquentie/delinquenten en kan een grotere bereidheid ontstaan om mee te werken aan de voorbereiding en de uitwerking van de sociale re-integratie van gedetineerden;
- gemeenschapsvoorzieningen die hun aanbod binnen de gevangenissen ter beschikking stellen, creëren werkruimten waarbinnen gedetineerden autonoom kunnen handelen, over zichzelf en hun maatschappelijke positie kunnen reflecteren, geconfronteerd kunnen worden met de uitdagingen en de realiteit van het alledaagse leven in de vrije samenleving, bekwaam en vaardig kunnen worden om hun persoonlijke en sociale problemen aan te pakken. Dit kan als het zo noodzakelijke 'tegengif' fungeren voor de schadelijke effecten van de detentie (prisonisatie, subcultuur, vervreemding, enz.) en ook de basis vormen voor een kansrijker sociale re-integratie;
- gevangenisexterne voorzieningen importeren ook in de gevangenissen een in de samenleving beschikbare professionaliteit, deskundigheid en *knowhow* op gevarieerde voor gedetineerde relevante domeinen die anders niet of nauwelijks gewaarborgd kan worden.

Mutatis mutandis geldt wat net gezegd werd over de betekenis van de in de samenleving beschikbare hulp- en dienstverlening voor gedetineerden, ook voor niet-gedetineerde justitiabelen.

2.2. Hardnekkige maatschappelijke problemen

De relatie welzijn – justitie is verder ook relevant gebleken vanuit het perspectief van een aantal hardnekkige maatschappelijke problematieken. Geweld op kinderen en kwetsbare volwassenen is er daar één van. De problematiek van vechtscheidingen, van verslaving, van kinderen en jongeren in verontrustende leefsituaties zijn er andere. Daarbij kan vastgesteld worden dat criminaliteit heel wat onwelzijn veroorzaakt maar ook vaak onwelzijn aan de basis daarvan reveleert. Criminaliteit verwijst mede naar problemen die in het maatschappelijk systeem niet opgelost werden en niet zelden naar het disfunctioneren van het maatschappelijk systeem zelf.

Rond deze hardnekkige maatschappelijke problemen ontstaan steeds meer vormen van samenwerking tussen welzijn en justitie onder de vorm van innoverende projecten (protocol van moed, drugbehandelingskamer, CO3, time out, herstelbemiddeling, slachtofferzorg,

bezoekruimtes, enz.), samenwerkingsafspraken (protocol kindermishandeling, samenwerkingsakkoord slachtofferzorg, samenwerkingsakkoord begeleiding/behandeling seksuele delinquenten) en richtlijnen (omzendbrief college procureurs-generaal intrafamiliaal geweld, enz.).

In deze projecten worden de grenzen afgetast van de mogelijkheden en beperkingen van respectievelijk de justitiële en de welzijnsinterventie. Justitie én welzijn worden uitgedaagd om de effectiviteit van hun optreden aan te tonen. Op die manier geven dergelijke projecten belangrijke indicaties – aan welzijn én justitie – voor verdere vorming, methodiekontwikkeling en expertiseopbouw. En zetten ze justitie en welzijn in beweging.

Innoverende projecten vragen, vroeg of laat, na positieve evaluatie, om een beleidsbeslissing inzake ruimere spreiding en toepassing met de daaruit voortvloeiende budgettaire consequenties.

De grote maatschappelijke gevoeligheid voor de seksuele geweldsproblematiek lag aan de basis van een indrukwekkend aantal evoluties op het vlak van wetgeving (bv. strafbeoordeling, justitiehuisen, strafuitvoeringsrechtbanken, beroepsgeheim, rechten van slachtoffers, enz.) en praktijk (bv. gespecialiseerd advies/gespecialiseerde behandeling, Child Focus, meldpunt 1712, onderzoek naar ontstaan en verbetering van de aanpak van seksueel misbruik, enz.).

2.3. Justitiehuisen

De communautarisering van de justitiehuisen bevestigt én versterkt m.i. de centrale rol van interventies – in een delictuele context – gericht op probleemoplossing, herstel en sociale integratie. En dit niettegenstaande de dubbele opdracht van de justitieassistenten tot begeleiding én controle. Door hun dubbele opdracht fungeren justitieassistenten de facto als bruggehoofden tussen welzijn en justitie. Met hun opdracht is overigens een merkwaardige paradox verbonden: het verplicht contact met de justitieassistent opent niet zelden – en soms voor het eerst – de toegangspoort tot de maatschappelijke dienstverlening waar de justitiabele nood aan heeft/recht op heeft.

De inkadering van de justitiehuisen in het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin biedt kansen op een versterkte samenwerking met voorzieningen die tot doel hebben mensen te ondersteunen in hun maatschappelijke integratie en participatie. Omgekeerd, worden reguliere voorzieningen ook uitgenodigd en uitgedaagd hun aanbod toe te snijden op de problematiek van justitiecliënten. Beleidsmatig opent dit perspectieven naar een meer sociale justitie en naar een meer inclusief sociaal beleid. Justitiehuisen – aanwezig en geëquipeerd in elk gerechtelijk arrondissement – kunnen uitgroeien tot de kruispunten voor dialoog, ontmoeting en wederzijdse beïnvloeding tussen welzijn en justitie, tussen sociaal en strafrechtelijk beleid.

Zo bekeken ligt de communautarisering van de justitiehuisen organisch in het verlengde van de staatshervorming van 1980 en lijkt het mij een kwestie van tijd vooraleer ook de psychosociale diensten van de gevangenen en de zorgteams voor geïnterneerden overgeheveld worden naar de gemeenschappen.

3. EVOLUTIE NAAR GEÏNTEGREERD BELEID

3.1. Gemeenschappelijke/onderscheiden finaliteit/benadering van justitiële en welzijnsinterventie

Het inzicht is gegroeid dat noch justitie, noch politie, noch welzijn ... alléén de problematiek van geweld, onveiligheid en criminaliteit aankunnen. Deze maatschappelijke instituties

moeten elkaar aanvullen om afdoende antwoorden te bieden op criminaliteit en onveiligheid. Ze moeten elkaar beïnvloeden en voeden vanuit de inzichten over wat werkt met wie in welke omstandigheden. Dit veronderstelt een horizontale, gelijkwaardige, respectvolle samenwerking en dialoog.

Terwijl het 'hoogste doel' van de justitiële én van de welzijnsbenadering wel hetzelfde kan zijn, nl. bij te dragen tot individuele en maatschappelijke probleemoplossing (participatie, integratie, pacificatie, herstel, enz.), zijn de gevolgde strategieën daar naartoe wel onderscheiden: straffen/vergelten/uitsluiten versus helpen/ontwikkelen/insluiten. Het gaat om autonome, onderscheiden benaderingen van hetzelfde fenomeen. Zo steunt de welzijnsbenadering in beginsel op vrijwillige medewerking van de cliënt en op vertrouwelijkheid in de relatie hulpverlening cliënt. Deze kan op gespannen voet staan met de justitiële benadering waarin preventie van recidive en beveiliging van de maatschappij vragen om (al dan niet verplichte) melding van risicosituaties. Overigens is het uitsluitend inzetten op een welzijnsbenadering niet voor iedereen begrenzend genoeg.

Hierin het juiste evenwicht en het juiste samenspel vinden is een van de belangrijke uitdagingen in de relatie welzijn – justitie. Dit behoort precies tot de corebusiness van justitieassistenten. Maar ook in verschillende projecten (alternatieve gerechtelijke maatregelen, kindermishandeling, partnergeweld, enz.) werd hier onderhand al veel ervaring opgedaan. Het komt er o.m. op aan transparantie te bieden over de eigen opdracht en het eigen mandaat en het welzijnswerk helder te positioneren met zijn specifieke visie, doelen en middelen t.a.v. justitie. Dit heeft o.m. consequenties voor het omgaan met uitwisseling van gegevens en voor het uitoefenen zwijgplicht en spreekrecht.

In de komende tijd zal verder werk moeten gemaakt worden van de Vlaamse visieontwikkeling op de aanpak van criminaliteit/op het omgaan met daders en slachtoffers, op de doelen die daarbij geformuleerd worden en op de strategieën om ze te verwezenlijken. De individualiserende benadering hiervan is legitiem maar mag niet verhinderen dat ook de sociale beleidsconsequenties in rekening worden genomen. Wetenschappelijke onderbouwing hiervan lijkt zeer wenselijk.

De zesde staatshervorming omvat een aantal specifieke kansen en uitnodigingen om de dialoog en samenwerking vorm te geven en de onderscheiden beleidsvoering op elkaar af te stemmen. Te denken valt met name aan de overlegplatforms geïnitieerd door de samenwerkingsakkoorden inzake de justitiehuisen en inzake het vervolgings-, strafrechtelijk en veiligheidsbeleid.

De relatieve versnippering van het justitiële beleid ten gevolge van de opeenvolgende hervormingen van de staat, wordt m.i. ruimschoots gecompenseerd door een – in beginsel! – meer coherente en integrale beleidsuitoefening t.a.v. de cliënten. Dit laatste effent de weg naar een meer responsieve strafrechtbedeling.

3.2. Werk op de plank

Ik ben er mij ten eerste van bewust dat ik wel een erg rooskleurig beeld heb opgehangen van de relatie welzijn – justitie en van de positieve effecten van de bevoegdheidsoverdrachten in deze context. Laat ik het zo stellen dat het meer een geloof is in een haalbare toekomst dan een vandaag in de breedte gerealiseerde werkelijkheid.

Er ligt nog veel werk op de plank.

- Mij dunkt dat er nog een zeer groot probleem is op het vlak van de rechtsgelijke toegang van elke justitiabele tot een gemeenschapsgerichte straf of maatregel, tot de maatschappelijke hulp- en dienstverlening *tout court*. Ook de mogelijkheden van herstelbemiddeling blijven m.i. onderbenut.
- Naast de individualiserende benadering van het forensische welzijnswerk, behoort ook de structurele benadering van gedetecteerde problemen en de kritische bevraging van de justitiële interventies/probleemdefinities tot de taken. Deze kritische functie blijft m.i. ernstig onderontwikkeld. Er is natuurlijk de dwang van de case-load, maar er moeten toch manieren zijn om de ervaringskennis te ontsluiten en in het maatschappelijk debat te brengen?
- Ook de vraag of de communautarisering van de justitiehuizen en de inkadering ervan in het beleidsdomein welzijn, volksgezondheid en gezin geleid heeft tot een betere samenwerking met en toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening, zou ik graag (op termijn) beantwoord zien.
- En *last but not least* de 'eeuwige' vraag naar 'werkt het allemaal wel? levert het iets op en voor wie?'. Er moet voldoende (en m.i. méér) bekommernis zijn om de effectiviteitsvragen van de welzijnstussenkomsten te beantwoorden om het draagvlak ervoor veilig te stellen en te versterken.