

Nieuwe perspectieven in het forensisch welzijnswerk

De grote blikvangers: recht en orde

Sedert meer dan een jaar wordt het toneel van de criminele politiek en het justitiebeleid in ons land beheerst door een problematiek van 'law and order': openbare ordehandhaving, bestrijding van terrorisme en geweldscriminaliteit, verzekering van de veiligheid van de burgers en herstel van het door sensationele gebeurtenissen geschokte vertrouwen in politie en justitie.

De reeks bomaanslagen door de CCC, de moorddadige raids van de zogenaamde Bende van Nijvel, de totaal uit de hand gelopen voetbalontmoeting tussen Liverpool en Juventus Turijn in het Heizelstadion op 29 mei 1985 waarbij tientallen doden te betreuren vielen... het zijn gebeurtenissen die in hoge mate de aandacht hebben opgeëist van de media, de politie en het gerecht, maar in het bijzonder ook van de politici. De ongewone politieke beleidsaandacht voor politionele en justitiële vraagstukken kan geïllustreerd worden aan de hand van enkele opmerkelijke initiatieven.

In tegenstelling tot het haast traditionele stilzwijgen rond het justitiebeleid in vroegere verklaringen wordt in de regeringsverklaring van 29 november 1985 herhaaldelijk verwezen naar het probleem van het geweld en de onveiligheid, en worden maatregelen in het vooruitzicht gesteld. 'De Regering' — zo luidt het — 'zal de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van de burgers beter beschermen, de modernisering van het gerechtelijk apparaat voortzetten en de rechtsbedeling verbeteren'. Er wordt een keten van voornemens gesmeed: garanties inzake mankracht, institutionele en budgettaire middelen; centralisatie van de opsporing en de vervolging van zware misdadigheid; bevordering van de Europese coördinatie van de strijd tegen geweld en terrorisme; verscherpte aandacht voor preventieproblemen en voor de opleiding en uitrusting van de politiediensten. De regering kondigt initiatieven aan m.b.t. de voorlopige hechtenis, de beteugeling van de drughandel en de hervorming van het Strafwetboek en het gevangeniswezen.

Na een hoofdstuk over de moderne rechtsstaat volgt een apart hoofdstuk over 'De veiligheid van de burgers'. Hierin wordt o.m. melding gemaakt van maatregelen als: het opvoeren van de effectieven van de Rijkswacht; de vermindering van de administratieve taken van de politiekorpsen; de coördinatie van de politiediensten in prioritaire aangelegenheden zoals terrorisme, zware criminaliteit en drugs. Tenslotte wordt in een laatste hoofdstuk, dat betrekking heeft op buitenlands beleid en defensie, nogmaals met nadruk gewezen op de strijd tegen geweld en terrorisme op Europees en internationaal vlak.

Het Heizeldrama gaf aanleiding tot een parlementair onderzoek naar de oorzaken, de omstandigheden en de gevolgen van de tragische gebeurtenissen van 29 mei 1985, en naar de lessen die daaruit voor de toekomst konden getrok-

ken worden. Het verslag van de daartoe samengestelde commissie, afgerond op 9 juli, werd op 12 en 13 juli 1985 in de Kamer besproken. En zeer onlangs nog werd door de Minister van Binnenlandse Zaken aan het parlement een document bezorgd waarin informatie en toelichtingen werden verschaft over de toename van de criminaliteit, in het bijzonder de zware criminaliteit, in ons land.

Nooit is er tijdens de laatste decennia politiek en beleidsmatig zoveel aandacht geschonken aan de openbare ordehandhaving, de veiligheid en de criminaliteit dan afgelopen jaar. Dit heeft trouwens ook zijn sporen nagelaten in dit tijdschrift. In het editoriaal van het laatste nummer van vorige jaargang besprak C. Eliaerts, in het kader van de vraag naar de betekenis van de onrustgevoelens, het selectief karakter van de beleidsopties en het gevaar voor een vicieuze cirkel van de repressie. In het editoriaal van het eerste nummer van de lopende jaargang wijst C. Fijnaut op de gevaren die de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek betreffende het terrorisme bedreigen. Hij waarschuwt ervoor dat de politieke probleemdefiniëringen niet mogen verhinderen dat de wetenschappelijke benadering en de invraagstelling van de grond van de zaak intact blijven.

In de marge van het blikveld: de zachte sector

Door de grote publieke belangstelling voor de vraagstukken van recht en orde, werden de recente ontwikkelingen in de zachte sector van de forensische welzijnszorg naar de marge van het blikveld verdreven. Nochtans hebben zich op dat domein ware grondverschuivingen voorgedaan die echter, in het gegeven klimaat van beveiligingsobsessie, geen aanspraak konden maken op de interesse en de aandacht van het grote publiek, en die slechts de onmiddellijk betrokkenen hebben kunnen beroeren.

De nieuwe perspectieven in het forensisch welzijnswerk, die hierna geschetst zullen worden, vinden hun oorsprong in een totaal verschillend politiek gegeven dan de toestanden waarnaar tot dusver werd verwezen. Het betreft met name afgeleiden uit de communautair-politieke ontwikkelingen die hebben geleid tot de invoering van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980. Door artikel 5 van deze wet werd de bevoegdheid en derhalve de verantwoordelijkheid voor de penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening overgedragen aan de gemeenschappen. Wat voorheen een nationale materie was — meer bepaald een aangelegenheid die vooral het Ministerie van Justitie aanbelangde — werd per 1 oktober 1980, de dag waarop voornoemde wet in werking trad, althans formeel-juridisch, een gemeenschapsaangelegenheid.

Op geregelde tijden werd in dit tijdschrift aan deze belangrijke mijlpaal in de geschiedenis van het forensisch welzijnswerk aandacht besteed. In het editoriaal van het mei/juni nummer 1981 wordt uitdrukking gegeven aan de vrees dat een beleidsontdubbeling inzake het justitieel welzijnswerk wel eens aanleiding zou kunnen geven tot een beleidsvacuüm (Peters, T., 1981, 193 e.v.). In enkele daarop volgende bijdragen wordt enerzijds gereflecteerd op de toekomstige structurele vormgeving aan de reclassering (Lucca, A.M., 1983, 443 e.v.) en anderzijds op de inhoudelijke facetten van de justitiële hulpverlening in de nieuwe context (Heiremans, J., 1984, 185 e.v.).

Inmiddels heeft zich een gebeurtenis voorgedaan waardoor aan het politiek

stilzwijgen omtrent de consequenties van de bevoegdheidsoverdracht, althans door de Vlaamse Gemeenschap, een einde werd gesteld, en waardoor derhalve de vrees voor een beleidsvacuüm werd bezworen. Op 24 juli 1985 werd door de Vlaamse Executieve een besluit goedgekeurd houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnszorg (B.S., 28 november 1985). Met dit besluit werd door de Vlaamse Gemeenschap duidelijk aangegeven hoe zij de draagwijdte interpreteert van de haar toevertrouwde opdrachten inzake penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening.

De in dit besluit genomen beleidsopties bepalen op dit ogenblik de discussies in de traditie van het Ministerie van Justitie afhankelijke reclasseringsdiensten. Zij zijn voor hen dan ook het raamwerk waarbinnen zij aan hun identiteit een nieuw profiel kunnen geven.

Doordat echter tot op heden alleen door de Vlaamse Gemeenschap een duidelijk standpunt werd ingenomen m.b.t. de haar toegewezen bevoegdheid, zonder dat evenwel de praktische consequenties ervan voor de samenwerking met het Ministerie van Justitie werden uitgeklaard, wordt de toekomst van de forensische welzijnszorg nog steeds gehypothekeerd door problemen die hun oorsprong vinden in een gemis aan concertatie over de draagwijdte en de gevolgen van de bevoegdheidsoverdracht. Vooraleer daar dieper op in te gaan, lijkt het ons nuttig om in kort bestek de basisopties van het besluit van 24 juli 1985 voor te stellen en toe te lichten.

Een ruime en rechtstreeks cliëntbetrokken opdrachtenomschrijving

In tegenstelling tot de tot nog toe gangbare opdrachtbepalingen van de justitiële sociale hulpverlening, die gerealiseerd werd in nauwe verbondenheid met de maatregelen en de instellingen van de strafuitvoering en die daaraan — als modaliteit ervan — ook dikwijls ondergeschikt was, wordt in het nieuwe besluit de opdracht van de forensische welzijnszorg rechtstreeks en exclusief cliëntbetrokken geformuleerd. De opdrachten van de forensische welzijnszorg zijn volgens het besluit:

a. vroeghulp, gedefinieerd als: materiële, morele en psycho-sociale hulpverlening aan personen die krachtens een administratieve of strafrechtelijke hechtenistitel voorlopig van hun vrijheid werden beroofd of in hun vrijheid werden beperkt, of die dreigen het voorwerp te worden van een dergelijke vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking, alsmede aan hun naastbestaanden, of preventieve activiteiten ter voorkoming van genoemde vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking;

b. detentiebegeleiding, gedefinieerd als: materiële, morele en psycho-sociale hulpverlening aan personen die ten definitieve titel — hetzij voor een bepaalde tijd, hetzij voor onbepaalde duur — van hun vrijheid werden beroofd of in hun vrijheid werden beperkt, en aan hun naastbestaanden;

c. reclasseringshulp, gedefinieerd als: materiële, morele en psycho-sociale hulpverlening aan voorwaardelijk, voorlopig, op proef of definitief invrijheidgestelden, en aan hun naastbestaanden;

d. slachtofferhulp, gedefinieerd als: materiële, morele en psycho-sociale hulpverlening aan personen die het slachtoffer werden van een misdrijf en aan hun naastbestaanden.

Opmerkelijk is dat de klassieke taken van de detentiebegeleiding en de reclaseringshulp nadrukkelijk worden aangevuld met vroeghulp en slachtofferhulp. Even opmerkelijk is dat er expliciet belang gehecht wordt aan de rechtstreekse dienstverlening aan naastbestaanden van slachtoffers, gearresteerden en veroordeelden. In de tot dusver gangbare aanpak werd uiteraard ook aandacht besteed aan het relatiesysteem van gedetineerden, doch daarbij domineerde de zorg voor de positie en de problemen van de opgesloten persoon. Nu worden de naastbestaanden erkend als een eigen categorie van personen die omwille van de specificiteit van hun situatie ook een eigen recht op hulp en bijstand kunnen laten gelden.

Grensverleggend in de omschrijving van de taken van de forensische welzijnszorg is dat deze gekoppeld worden aan de voorwaarde dat het dienstenaanbod door de betrokken personen gevraagd of aanvaard moet worden, waarmee expliciet het vrijwillig karakter van de door de Gemeenschap ter harte genomen welzijnszorg wordt onderlijnd.

M.b.t. de opdrachtbepaling kan concluderend gesteld worden dat het besluit een nieuw statuut verleent aan het forensisch welzijnswerk, en het een eigentijds profiel geeft. Kenmerkend daarvoor zijn: de principiële cliëntgerichtheid, de extensieve omschrijving van de cliëntgroepen (verdachten, veroordeelden, slachtoffers en hun naastbestaanden), en de ruim geformuleerde methoden en doelstellingen van optreden: 'door voorlichting, advies, begeleiding of deskundige doorverwijzing, de sociale declassering voorkomen en de sociale weerbaarheid bevorderen' (art. 1,2°). Complementair aan het klassiek justitieel sociaal werk, dat traditioneel werkzaam is in nauwe verbondenheid met activiteiten als de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke maatregelen, is derhalve een mogelijkheid gecreëerd voor een nieuw type van forensisch welzijnswerk, dat zich thans autonoom kan ontwikkelen als een van justitiële benaderingen en bekommernissen onafhankelijk antwoord op individuele en maatschappelijke problemen, met als exclusieve taak bij te dragen tot welzijnsbevordering.

De beklemtoning van de autonomie van het gecommunautariseerd justitieel welzijnswerk doet geen afbreuk aan de erkenning van de noodzaak om permanent in communicatie te blijven met de justitiële overheden, en met diegenen die, zoals de probatieassistenten en maatschappelijk werkers van het Bestuur der Strafinrichtingen, zich in opdracht van justitie met informatietaken en begeleidingsopdrachten inlaten. De specificiteit van het forensisch welzijnswerk bestaat er precies in dat het zich afspeelt op een domein waarop per definitie justitie werkzaam is. Het spreekt dan ook vanzelf dat zich de noodzaak opdringt van een permanente communicatie en concertatie, in een sfeer van respect voor ieders mogelijkheden, verantwoordelijkheden en autonomie. Nu kan men uiteraard eindeloze discussies op gang brengen over het onderscheid tussen het traditioneel justitieel maatschappelijk werk, dat nauw verbonden blijft met de handelingsdwangen en dwanghandelingen van justitiële oorsprong, en het forensisch welzijnswerk dat exclusief op basis van vrijwilligheid opereert. In de literatuur is daarover reeds héél wat te doen geweest, en werd met name ten overvloede in de verf gezet welke nadelen kleven aan een vermenging van hulpverlening met (strafrechtelijke) dwangmaatregelen. Het kritieke punt daarbij was de erkenning van het feit dat ook een adequate hulpverlening in bepaalde

omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden behoefte schijnt te hebben aan een zekere mate van dwang, een stok achter de deur. Door de complementariteit van twee hulpverleningscircuits, die door het besproken besluit wordt mogelijk gemaakt, wordt dit probleem nu grotendeels opgeheven. Het justitieel sociaal werk blijft functioneren in een kader waarin het ook zelf dwang kan mobiliseren; het forensisch welzijnswerk daarentegen kan niet buiten het mandaat treden van de cliënt, en kan zich slechts laten gelden mits zijn instemming. In dit verschil ligt de eigenheid, maar ook de mogelijkheid van complementariteit van deze twee modaliteiten van hulpverlening waarover verder meer. Eerst moeten nog enkele andere belangrijke elementen uit het besluit onder de aandacht gebracht worden.

Een structureel kader voor de forensische welzijnszorg

Het besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985 erkent en subsidieert diensten, op voorwaarde dat zij:

- de hoger omschreven opdrachten permanent vervullen;
- het publiek sensibiliseren m.b.t. de problematiek van de forensische welzijnszorg;
- samenwerken met andere private en openbare hulpverleningsdiensten;
- medewerken tot de coördinatie van de forensische welzijnszorg;
- bij de dienstverlening niemand discrimineren op basis van ras, nationaliteit, geslacht, geloof, levensovertuiging of vermogen.

Voor de erkenning en subsidiëring maakt het besluit een onderscheid tussen twee types van diensten: diensten die ofwel uitsluitend met vrijwilligers werken (type A) en diensten die met beroepskrachten werken (type B). De diensten die beroepskrachten tewerkstellen, worden ingedeeld in 4 categorieën, met als onderscheidingscriterium het in functie van de noden van de dienst vastgestelde aantal subsidieerbare beroepskrachten met als maximum: een equivalent van 3 voltijdse hulpverleners en 1 voltijdse administratieve beroepskracht in een dienst van categorie IV. Verder voorziet het besluit in een erkenningsprocedure waarin veel belang wordt gehecht aan een onderzoek naar nood aan de bedoelde hulpverlening in een bepaalde regio en het reeds bestaande hulpverleningsaanbod, en aan de regionale spreiding van de diensten.

Een opmerkelijke beleidskeuze is dat de forensische welzijnszorg door de Vlaamse Executieve volledig wordt toevertrouwd aan private organisaties met het statuut van V.Z.W. Via erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden en het promulgeren van inspectienormen geeft de overheid het kader aan waarbinnen private instellingen met zin voor creativiteit en initiatief een eigen gelaat zullen moeten geven aan de forensische welzijnszorg. De vrijheid van initiatief, de gegarandeerde soepelheid voor werking en bestuur, een ruime marge voor projectontwikkeling en de verplichting tot samenwerking en coördinatie, die door dit besluit gewaarborgd worden, lijken ons deugdzame grondvesten te zijn voor een hulpverleningsdomein in uitbouw.

Het besluit van 24 juli 1985 van de Vlaamse Executieve werd hoegenaamd niet op eenstemmig gejuich onthaald. Vooral aan kringen van de sociale dienst van het Bestuur Strafinrichtingen heeft het enige animositeit en zelfs nervositeit ontlokt. Er werd met name uitdrukking gegeven aan de vrees dat belangrijke werkvelden voor justitiële hulpverlening aan diensten van de Gemeenschap zouden moeten worden overgedragen, en dat het actieveld voor de sociale dienst beperkt zou worden tot de hulpverlening die nauw verband houdt met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en sanctiemodaliteiten. Hoewel deze zienswijze enige nuancering behoeft, is zij in wezen terecht.

Artikel 5 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, die de juridische grondslag vormt van het besluit van 24 juli 1985, heeft inderdaad 'de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen' aan de gemeenschappen toevertrouwd. Dit is een staatkundig feit, of men dit nu betreurt of niet. Men kan het de Vlaamse Executieve niet kwalijk nemen dat zij haar door de grondwetswijziging en de in uitvoering van deze grondwetswijziging goedgekeurde wetten toegewezen bevoegdheden en verantwoordelijkheden opneemt, door ze concreet uit te werken en te operationaliseren. De bevoegdheidsoverdracht impliceert echter in het geheel niet dat het traditioneel in de strafrechtsbedeling ingebouwde sociale werk alle wind uit de zeilen genomen zou worden, en dat het zich voortaan zou moeten beperken tot de 'dirty job' van toezicht, controle en rapportering ten behoeve van de justitiële en penitentiaire overheden.

Het blijft de uitdaging van het justitieel maatschappelijk werk om de behoeften aan controle, toezicht en rapportering vanwege de justitiële en penitentiaire overheden te verzoenen met de behoeften aan hulpverlening van het cliënteel, en om binnen justitiële taken maximaal de hulpverleningsbehoeften van het cliënteel te articuleren en eraan tegemoet te komen. Justitiële hulpverlening als eigen modaliteit van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, is geen hulpverlening van de tweede rang, die minderwaardig zou zijn aan een hulpverlening waarbij men geen rekening dient te houden met een aan de hulpverleningsrelatie externe opdrachtgever als de justitiële of penitentiaire overheden. Maatschappelijk werkers of hulpverleners van een justitiële sociale dienst, zijn niet de 'vuile werkers', die het propere werk aan anderen moeten overlaten en zich tot compromitterende taken moeten beperken. Opereren in het spanningsveld van strafrecht en hulpverlening is een uiterst moeizame, kiese, en delicate taak, die een specifieke attitude, inzet en deskundigheid vraagt, en die in hulpverleningsperspectief gezien dan ook voluit gevaloriseerd moet worden. Alleen via het besef van eigenwaarde en de realisering ervan in de dagelijkse praktijk, kan de vrees voor de teleurgang van het maatschappelijk werk in het justitieel maatschappelijk werk ongedaan gemaakt worden. De vrees of de treurnis omwille van het terreinverlies zou gaandeweg plaats moeten maken voor een ongecomplexeerde ambitie om het eigen terrein maximaal uit te spitten en om daar optimale kwaliteit na te streven.

Vrees voor terreinverlies is er — merkwaardig genoeg — ook bij de private diensten waaraan door het besluit van 24 juli 1985 nieuwe taken werden toebedeeld. Bij de diensten die zich traditioneel hebben ingelaten met door justitie

opgedragen voogdijen bestaan heel wat weerstanden tegen het opgeven van deze opdrachten die, voor zover ze een verantwoordelijkheid voor toezicht, controle en rapportering bevatten, niet verzoenbaar zijn met het vrijwilligheidsbeginsel dat aan de in het besluit van 24 juli 1985 bedoelde forensische welzijnszorg ten grondslag ligt. In de mate dat men zich beperkt tot een vrijwillig gevraagde of aanvaarde hulpverlening is er uiteraard geen probleem. Doch de moeilijkheid is dat voogdijen in wezen complexe aangelegenheden zijn: een mengeling van toezicht, controle en verslaggeving, voor zover als nodig en in zoverre een nationale materie, en tevens hulpverlening en ondersteuning voor zover als mogelijk is (gemeenschapsmaterie). Ook hier zal men op termijn de bindingen met het vertrouwde verleden moeten doorbreken, en — in plaats van te treuren over wat uit de bevoegdheidskavel valt — voluit de in het besluit opgesomde taken ter harte nemen.

Op dit ogenblik dreigt een gevaar dat het timmeren aan de toekomst van het justitieel en het forensisch welzijnswerk negatief gehypothekeerd wordt door een begrijpelijke doch een te overwinnen binding aan de vanzelfsprekendheden en de vertrouwdheden met het verleden. Uitspraken als: 'de private reclasingsdiensten willen zelfs geen voogdijopdrachten meer aanvaarden', zijn in dit verband even betekenisvol als uitspraken zoals: 'wij mogen nu zelfs geen voogdijopdrachten meer opnemen'. Gevaarlijker nog is de misplaatste fierheid dat de diensten van de Vlaamse gemeenschap geroepen zijn om een 'veredelde' vorm van hulpverlening op zich te nemen, het zogenaamde helpen zonder dwang.

Zowel het treuren om wat verloren ging, als een polariserend spreken waarbij de verhouding tussen de twee hulpverleningsnetten, het justitieel maatschappelijk werk en het forensisch welzijnswerk, in concurrentiële termen wordt gekleurd, zijn uit den boze. In hulpverleningsperspectief gezien is het vóór alles het belang van de cliënteel dat moet primeren. Terreinvlies in de breedte kan en moet gecompenseerd worden door terreinwinst in de diepte. Dit is alleen mogelijk wanneer in elk hulpverleningscircuit alles in het werk gesteld wordt om de kwaliteit van de opgedragen taken te maximaliseren overeenkomstig de eigen werkingsbeginselen, in respect voor de eigenheid en de autonomie van het andere. Daartoe is een permanent overleg noodzakelijk waarbij die werkafspraken gemaakt kunnen worden die moeten garanderen dat het ontstaan van een nieuw forensisch hulpverleningsnet naast het oude, aan het geheel een manifeste meerwaarde geeft.

Lieven Dupont
Tony Peters
7 mei 1986