

## Justitieel sociaal werk: Subsidiëring en beleid

Sommige lezers zouden zich terecht de vraag kunnen stellen waarom amper één jaar na het verschijnen van het editoriaal van L. Dupont en T. Peters 'Nieuwe perspectieven in het forensisch welzijnswerk' (*Panopticon*, mei/juni 1986) thans nogmaals een editoriaal gewijd wordt aan hetzelfde onderwerp.

De bewuste keuze van de titel verwijst onmiddellijk naar de kern van het probleem en naar de betrachting om ook de stem te laten horen van de andere zuil van het welzijnswerk gericht op justitieel cliënteel. Die zuil kijkt thans in het jaar 1987 enigszins beteuterd toe op de gevolgen van de bevoegdheidsoverdracht zoals wettelijk vastgelegd in art. 5 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en geconcretiseerd in het Besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985, houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van diensten voor forensische welzijnszorg.

Terecht wordt in het editoriaal van 1986 met grote voldoening gewezen op het tot stand komen van een nieuw statuut en een structureel kader voor het forensische welzijnswerk. Stellen dat een beleidsoverdracht het gevreesde vacuüm heeft opgevuld is inderdaad juist voor de Vlaamse Gemeenschap, in casu het Ministerie van Gezin en Welzijnszorg, maar men blijft in het vage en in termen van vrome wensen voor wat de toekomst betreft van het andere hulpverleningsnet: noodzaak aan complementariteit, valorisatie van de kiese en moeilijke taak weggelegd voor de hulpverleners die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van strafrechterlijke beslissingen enz.

Onmiddellijk rijst de vraag hoe het justitieel sociaal werk in de huidige putsituatie is terechtgekomen. Na de bekendmaking van de Wet van 8 augustus 1980 waarin de bevoegdheidsoverdrachten aan de Vlaamse Gemeenschap werden vastgelegd, spitste de aandacht zich toe op het art. 5, § 1, II, 7°: 'Worden als persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld: de penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechterlijke beslissingen'. Een mooie kortzin die glashelder leek en ook weinig parlementaire discussie uitlokte, maar die in werkelijkheid zou uitmonden in oeverloze discussies rond tekstanalyses, juridische interpretaties, ontwerpen van overeenkomst. Men kan het de Vlaamse Executieve niet ten kwade duiden, wel integendeel, dat zij de knoop doorhakte met het Besluit van 24 juli 1985 dat in werking trad op 1 januari 1986. Maar vooraleer de opdrachten toegewezen aan de forensische welzijnszorg en ipso facto ook de opdrachten die onder de nationale bevoegdheid van het Ministerie van Justitie blijven, nader toe te lichten, moeten eerst in alle duidelijkheid enkele feiten aangehaald worden die wellicht enige verklaring kunnen geven voor de gevoelens van wrevel en onrust die leven bij de sociale werkers van het Bestuur Strafinrichtingen.

Reeds in 1982, alvorens de beleidsontdubbeling enige vaste vorm had aangenomen en men hieromtrent in het ongewisse verkeerde, werd de opheffing beslist van zeven betrekkingen van maatschappelijk assistent en van één betrekking van inspecteur bij het Bestuur Strafinrichtingen. Deze personeelsleden zouden nadien geleidelijk overgeheveld worden naar de Vlaamse Gemeenschap.

Meer symptomatisch nog voor de koppeling van het beleid aan de beschikking over de middelen tot subsidiëring, is het lot beschoren aan de kredieten die het Bestuur Strafinrichtingen slechts moeizaam ter beschikking kreeg voor de subsidiëring van de sociale hulpverlening aan volwassen delinquenten. In het artikel 'De sociale dienst van het Bestuur Strafinrichtingen en de strafrechtsbedeling' (*Panopticon*, mei/juni 1981) dat toen reeds de bekommelingen beklemtoonde omtrent de gevolgen van de communautarisering, vermeldde ik hoe de Beschermingscomités vanaf 1888, jaar waarin de wet Lejeune op de voorwaardelijke invrijheidstelling in werking trad, actief betrokken werden bij de toepassing van de nieuwe wetgeving. De voorgdij, zoals het toen heette, over de voorwaardelijk invrijheidgestelden werd dus historisch gezien eerst toevertrouwd aan private organisaties die met vrijwilligers werkten. Deze trend zou voortgezet worden met het inschakelen van o.m. de Werken voor Wederaanpassing in de vijf grote steden (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi). Pas in de periode na de Tweede Wereldoorlog werden meer en meer sociale werkers ingeschakeld, ambtenaren verbonden aan de centrale Sociale dienst opgericht binnen het Bestuur Strafinrichtingen.

Vanaf 1962 werd een ernstige inspanning geleverd om aan de comités bescheiden subsidies toe te kennen met het doel ze te stimuleren om beroepskrachten aan te werven. In de K.B.'s van 3 juni en 12 november 1970 werden de toelagencriteria vastgelegd en het Ministerie van Justitie kon voortaan over eigen financiële middelen beschikken.

Ingevolge het K.B. van 9 juli 1979 tot bepaling van de ministeriële bevoegdheden van de Nederlandse en de Franse Gemeenschap, werden de toelagen voor het dienstjaar 1979 niet meer alleen ondertekend door de Minister van Justitie, maar medeondertekend door de Minister van Nationale Opvoeding (voor de Franse Gemeenschap) en de Staatssecretaris voor de Nederlandse Gemeenschap. Na de concretisering van de hervorming der instellingen in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, voorzag het Ministerie van Justitie deze kredieten niet meer voor het dienstjaar 1981. Elke Gemeenschapsminister zou voortaan volledig verantwoordelijk zijn voor de betoelaging van de organisaties die behoorden tot de eigen Gemeenschap. De bevoegdheidsoverdracht leverde geen problemen op voor de ééntalige instellingen, maar kende heel wat perikelen om ook de bicommunautaire instellingen over de nodige geldmiddelen te laten beschikken.

Beide operaties — punctie in de personeelsbezetting van de sociale dienst en de plotse ontstentenis van enige financiële middelen tot subsidiëring van private organisaties — gebeurden dus in een periode van beleidsvacuüm met het gevolg dat het justitieel sociaal werk, in tegenstelling met de forensische welzijnszorg (althoewel deze toen nog niet gestructureerd was) er berooid en bekaaid voorstond en de toekomst met groeiende onzekerheid tegemoet zag.

Het zou hoogst onredelijk zijn de hervormingen van de Wet van 8 augustus 1980

thans nog in negatieve zin ter sprake te brengen. Het is anderzijds het goed recht van de Vlaamse Gemeenschap om haar nieuwe wettelijke bevoegdheden inzake hulpverlening en sociale welzijnszorg aan justitiecliënteel op te bouwen in een bepaalde optiek en de stelregels te concretiseren in een besluit. Daarbij werd bewust geopteerd voor een hulpverlening op vrijwillige basis, volledig autonoom tegenover de gerechtelijke en de nationale administratieve overheid, in casu het Ministerie van Justitie.

Dat de Vlaamse Gemeenschap de personen die in aanraking komen of dreigen te komen met het gerecht, alsook hun sociale omgeving, erkent als een deelgroep van de maatschappij die evenzeer recht op hulpverlening kan doen gelden, en verder nog officieel de noden ter harte neemt van de maar al te dikwijls vergeten groep van de slachtoffers van misdrijven en hun naastbestaanden, verdient alle lof en waardering. Bij de opsomming van de opdrachten van de forensische welzijnszorg: vroeghulp, detentiebegeleiding, reclasseringshulp en slachtofferhulp, en in acht genomen het standpunt van vrijwilligheid (dus aan geen enkele voorwaarde verbonden), kan men de problematiek van de raakvlakken en overlappings met het nationaal gebleven justitieel sociaal werk niet uit de weg gaan. De nationale overheid staat voor de dringende en noodzakelijke taak haar beleid ten overstaan van de uitvoeringsmodaliteiten van strafrechtelijke beslissingen te evalueren, en te definiëren naar de toekomst toe.

In het professioneel milieu van de sociale werkers, zowel op de scholen als in de beroepsverenigingen, werd en wordt heftig gediscussieerd over deontologische problemen en over de vraag of hulpverlening 'onder dwang' wel mogelijk en verenigbaar is met de eigen doelstelling: kan b.v. éénzelfde sociale dienst enerzijds hulp verlenen en anderzijds externe instanties betrokken bij de strafrechtspleging of de strafuitvoering voorlichten en zodoende een andere 'tegenstrijdige' doelstelling nastreven, namelijk de bescherming van de maatschappij, prioritair gesteld tegenover de individuele hulpverlening!

Houden deze theoretische bespiegelingen, dikwijls ten spits gedreven — vrij verspreid maar niet unaniem aangekleefd — wel stand tegenover de pragmatische lessen van de ervaringen, opgedaan in de dagelijkse praktijk? Toen het gevangeniswezen overging tot de recrutering van de eerste sociale assistenten, aanloop tot de latere oprichting van een volwaardige penitentiaire sociale dienst, dan gebeurde dit voor het bekomen van een betere informatie over de persoonlijkheid en de sociale achtergrond van de delinquent ter staving van de te treffen beslissingen, maar het accent werd evenzeer gelegd op de psycho-sociale begeleiding als waarborg voor een betere reclassering.

Toezicht, controle en rapportage worden al te vlug bestempeld als *ondergeschikt* aan een repressief optreden waarbij de veiligheid van de maatschappij primeert, zodat elke vorm van controle, zonder enige nuance, als onverzoenbaar met hulpverlening wordt verklaard. Maar werd dan ook nagetrokken of de 'cliënt' deze opvatting deelt of zo beleeft? In het domein van de strafmaatregelen is er maar weinig sprake van *vrije* wilsuitdrukking: tussen vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking is de keuze vlug gemaakt, zonder dat op dat ogenblik gedacht wordt aan de latere repercussies van de voorwaarden verbonden aan de vrijwillig aanvaarde maatregel. Wettelijk heeft het openbaar ministerie controlebevoegdheid over het verloop van de proeftermijn waaraan vroegtijdig in vrijheid gestel-

de personen onderworpen zijn. Het kan reageren op zekere gedragingen en desnoods een voorlopige opsluiting laten uitvoeren. De uiteindelijke beslissing tot eventuele intrekking van de maatregel blijft voorbehouden aan de Minister van Justitie. In de praktijk is het zo dat de objectieve, feitelijke gegevens over de gedragingen van een in vrijheid gestelde, gaande tot vervolgingen of veroordelingen voor nieuwe feiten, geconcretiseerd in een advies tot intrekking vanwege het parket, getoetst worden aan de bevindingen van het sociaal verslag die de incidenten situeren in de evolutie van het gedrag, in de context van de geleverde inspanningen, de opgelopen moeilijkheden e.a., om te komen tot een beslissing die niet louter sanctioneert maar de mogelijkheden voor een verdere reclasering optimaal tracht te waarborgen. De begeleiding is hier eerst hulpverlening, gestoeld op een vertrouwensrelatie met de cliënt, maar waarbij beide partijen weten dat bepaalde inlichtingen naar de overheid toe gerapporteerd worden. In sommige gevallen is het 'controlerend' optreden een middel om erger kwaad te voorkomen voor de betrokkene zelf en zijn omgeving, de potentiële slachtoffers en meteen ook de hele maatschappij.

Alvorens te spreken over dubbelzinnigheid en tegenstrijdigheid tussen enerzijds psycho-sociale hulpverlening en anderzijds toezicht en rapportage, zoals de taak van het justitieel sociaal werk omschreven wordt, dient men rekening te houden met de specificiteit van het delinquent gedrag dat wijde repercussies heeft op het sociaal functioneren niet alleen van de delinquent zelf maar ook van zijn omgeving, en dat in feite de gemene deler is voor alle sociale noden die zich voordoen.

Vaak wordt, in dezelfde zin, ook gesproken over de dubbele taak toegewezen aan het bewaarderspersoneel in de gevangenissen: enerzijds de wettelijke verplichting tot handhaving van orde en veiligheid, waarbij zelfs onvoorzichtigheid en nalatigheid gesanctioneerd worden, en anderzijds het leggen van humane relaties met de gedetineerden. Deze dubbele rol als onverenigbaar beschouwen is een affirmatie die in de dagelijkse realiteit niet waar wordt gemaakt. De gedetineerden begrijpen deze situatie zeer goed en het personeel is, mits een degelijke opleiding, zeker bekwaam beide doelstellingen na te streven.

De Vlaamse Gemeenschap moge dan wel de opdrachten van de forensische welzijnzorg goed afgebakend hebben, met name vroeghulp — detentiebegeleiding — reclasseringshulp en slachtofferhulp, het blijft overduidelijk dat de nationale overheid dringend haar opties moet nemen inzake het afbakenen van haar eigen bevoegdheidsterritorium en het bekomen van de nodige middelen om haar beleid verder door te voeren. Zodoende zal het ook mogelijk zijn een betere visie te krijgen op een constructieve samenwerking met de forensische welzijnzorg van de Vlaamse Gemeenschap, daar men niet kan loochenen dat de raakvlakken tussen de beide netten talrijker zijn dan men wel zou vermoeden.

Een persoon die in aanraking komt met het gerecht en van zijn vrijheid wordt beroofd heeft hulp nodig voor het oplossen van zijn onmiddellijke materiële en sociale noden, maar blijft ook bekommerd over de juridische aspecten van het gerechtelijk onderzoek en over zijn situatie als gedetineerde. De introductie van vroeghulp in de arresthuizen is ongetwijfeld een goede efficiënte zaak

maar betekent niet dat de functie van de sociale assistent 'inside-worker' overbodig wordt.

Het terrein van de uitvoering van strafrechtelijke maatregelen, wettelijk voorbehouden aan de nationale overheid is zeer uitgestrekt en het is ondenkbaar dat de instanties belast met het beslissingsrecht zouden afzien van een objectieve en goed gestructureerde voorlichting waarvan het sociaal luik een onmisbaar onderdeel is. Terloops weze opgemerkt dat de uitvoering van de probatiemaatregelen wettelijk voorbehouden wordt aan sociale werkers — ambtenaren met een eigen statuut zodat zij in feite een derde hulpverleningsnet vormen voor de justitiële cliënteel.

Daar de forensische welzijnszorg geopteerd heeft voor het vrijwilligheidsprincipe en het eventueel doorgeven van inlichtingen alleen gebeurt op verzoek van of met instemming van de cliënt, is haar inbreng ontoereikend voor het beleid van de nationale overheid. Hieruit kan alleen geconcludeerd worden dat het Bestuur Strafinrichtingen zijn eigen justitieel sociaal werk terug moet stofferen en structureren: niet alleen de teloorgegane betrekkingen recupereren maar ook het kader van sociale werkers uitbreiden. Bovendien is er geen reden voorhanden om te breken met de zeer lange traditie van een complementair beroep op de medewerking van private organismen die ook met vrijwilligers werken, om de begeleiding waar te nemen van onder voorwaarden in vrijheid gestelde personen. De nodige kredieten zullen moeten voorzien worden om die organismen te subsidiëren die zich bereid verklaren de opgelegde criteria te aanvaarden. Zowel statutaire professionele werkers als private organismen zullen de dubbele doelstelling van psycho-sociale hulpverlening en daarnaast toezicht en rapportage blijven nastreven, daar het a priori uitgesloten is dat zij in een louter controlefunctie zouden gedrukt worden.

Deze stellingname heeft als logisch gevolg dat de penitentiare en postpenitentiare hulpverlening van de forensische welzijnszorg naar de periferie wordt verwezen. De justitie-clieënteel en de personen die deel uitmaken van zijn familiaal en sociaal milieu behouden het volle recht een beroep te doen op de voorzieningen die de Vlaamse Gemeenschap ter beschikking stelt, maar wanneer zij aanspraak maken op regimefaciliteiten tijdens de hechtenis of op welke vorm ook van alternatieve strafuitvoeringsmodaliteiten, moeten zij ook aanvaarden mede te werken met de diensten die hieromtrent een bepaalde functie toegewezen krijgen.

Dit parallel opereren van twee hulpverleningsnetten is thans een onontkoombare realiteit en het zal tenslotte de cliënt zelf zijn die in de toekomst zal uitmaken of het systeem hem effectief geholpen heeft in zijn sociaal functioneren. De Vlaamse Gemeenschap en de nationale overheid die elk verantwoordelijk zijn voor de realisatie van hun eigen doelstellingen en prioriteiten, zullen geleidelijk de concrete lessen moeten trekken uit de opgedane ervaringen om hun beleid harmonieus op elkaar af te stemmen.

B. Jacobs-Coenen  
8 april 1987