

I

OVER STRAFUITVOERING EN SOCIALE ACTIVERING Kanttekeningen bij de participatievereiste als criterium voor sociale integratie

In de *Proeve van voorontwerp van Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen*¹ – waaraan ook in het vorige Panopticon-editoriaal aandacht besteed werd² – is de participatie van de gedetineerden een wezenlijk criterium voor de opzet en uitvoering van zijn individueel detentieplan. De veroordeelde, aldus artikel 9 van de *Proeve van voorontwerp van Beginselenwet*, ‘wordt geacht constructief mee te werken aan de realisering van het individueel detentieplan, dat wordt opgesteld in het perspectief van een schadebeperkende, op herstel en reïntegratie gerichte, en veilige uitvoering van de vrijheidsstraf. Hij wordt daartoe zo nodig gemotiveerd en gestimuleerd.’ In de beknopte toelichting bij de *Proeve van voorontwerp* wordt de achtergrond van deze participatievereiste expliciet gesteld: de bereidheid van de veroordeelde om mee te werken aan het individueel detentieplan maakt hem van louter *object* tot *subject* in het gestelde reïntegratieperspectief. Het aanbod van maatschappelijke dienstverlening dat hem ter beschikking wordt gesteld moet vanuit dit beginsel zo gedifferentieerd mogelijk zijn, maar geenszins dwingend, en moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de belevingswereld van de gedetineerde, op zijn noden en behoeften, dit mede in het perspectief van zijn toekomstige wederopname in de vrije samenleving. De *Proeve van voorontwerp van Beginselenwet* sluit hiermee opmerkelijk aan bij het zgn. ‘sociale activeringsdebat’ in het welzijnswerk, en ruimer de verzorgingsstaat.

Van methode van hulpverlening naar beleidsprincipe

In het welzijnswerk ligt de concretisering van het begrip ‘sociale activering’ in belangrijke mate besloten in het debat over het ‘hulpverleningscontract’ dat – vooral ook in de jeugdhulpverlening – gezien wordt als een methode tot realisatie van een

1. L. DUPONT, *Proeve van een voorontwerp van Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen*, Basisteksten en beknopte toelichting, Leuven, K.U. Leuven. Instituut voor Strafrecht, 1997, 91 + 128 pp.

2. S. SNACKEN, ‘Omdat (alle) mensen belangrijk zijn. Bedenkingen bij een “Proeve van voorontwerp van Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen”’. *Panopticon*, 1998, nr. 1, 1-8.

‘emancipatorische hulpverlening’.³ Het ‘contract’ tussen hulpverlener en hulpvrager wordt in deze ontwikkeling gezien als een explicitering van het *engagement* dat de diverse betrokken partijen (hulpvrager, hulpverlener, relevante derden, b.v. naastbestaanden, jeugdrechter ...) ten opzichte van elkaar aangaan, en waardoor duidelijk wordt in welke sociale verhoudingen de hulpverlening ingrijpt, en welke verschuiving binnen deze verhoudingen door de hulpverleningstussenkomst beoogd wordt. Het ‘contract’ is in deze benadering geen voorafgaandelijke *voorwaarde* voor de hulpverlening, maar een essentieel *onderdeel* ervan.

Met het zgn. ‘Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving’ (de ‘Wet-Onkelinx’ van 12 januari 1993) werd het verplicht onderschrijven van een ‘integratiecontract’ een bijkomende voorwaarde in zowel de bijstand als de O.C.M.W.-dienstverlening aan jongeren tussen 18 en 25 jaar. De invoering van deze verplichte ‘contractualisering’ werd fel bekritiseerd⁴: door hulpverleners, omdat de voorgeschreven contractualisering voorbijging aan een reeds bestaande praktijk, en principieel omwille van de in een ‘verplichte contractualisering’ besloten verschuivingen in de verhouding tussen maatschappelijke solidariteit en individuele verantwoordelijkheid.

Er werd gewezen op de ongelijke machtsverhoudingen tussen hulpverlener en hulpvrager, waar een rechtsfiguur als een ‘contract’ dan toch uitgaat van gelijkwaardigheid. Tevens werd benadrukt dat het verplichte ‘hulpverleningscontract’ precies die (jonge) mensen treft die met de contractsfiguur sowieso al moeilijkheden ervaren in diverse domeinen, en daar nu ook in hun relaties met de O.C.M.W.-hulpverlening mee geconfronteerd worden. Ook werd gewezen op de verschuiving van rechtsgelijkheid als basisprincipe, naar het principe van de billijkheid: de overheid geeft, de burger krijgt, maar moet daar ook iets voor terug doen. Aanvankelijk naar voor geschoven als een *methodisch principe* in de hulpverlening, wordt het ‘hulpverleningscontract’ in deze ontwikkeling in toenemende mate een *beleidsprincipe*: de responsabilisering van de betrokkenen als norm en als instrument tot sociale integratie. Dit gebeurt in een maatschappelijke context waarin de samenleving voor de groep (jonge) mensen waarover het concreet gaat, in toenemende mate minder open wordt, en deze (jonge) mensen ervaren rechtstreeks afgesneden te zijn van belangrijke maatschappelijke hulpbronnen als b.v. arbeid aansluitend bij de eigen mogelijkheden en aspiraties, een rechtvaardig inkomen, een behoorlijke huisvesting ...

3. L. VAN GARSSE, L. SERRIEN, ‘Contracten in de jeugdhulpverlening’, in *Welzijnsdids-Welzijnszorg*, Ambulant welzijnswerk, 1994, afl. 13, 1-18.

4. M. BOUVERNE-DE BIE, H. VAN HOOTEGEM, K. VAN ZELE (red.), *O.C.M.W.’s vandaag: ‘bijstand’ en/of ‘sociale kansen’*. Is het actuele O.C.M.W.-aanbod afgestemd op de kansarmsten?, Gent, RUG, 1994, 103 pp.

Uiteenlopende ideologische achtergronden

Sociale activering is inmiddels niet enkel in het bijstands- en welzijnsbeleid, maar inz. ook de werkloosheid een beleidsprincipe. Ook in het stedelijk beleid inzake armoedebestrijding en in het migrantenbeleid (cf. b.v. de 'inburgeringsdiscussie') wordt de actieve participatie van de burger aan zijn sociale integratie en welzijn in toenemende mate benadrukt. Tegelijk blijft, gezien de verwevenheid met ook methodische principes in een 'emancipatorische' hulpverlening, de conceptuele invulling eerder vaag, wat toelaat er verschillende ideologische ladingen onder te verbergen. Het 'Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 1997'⁵ onderscheidt vier ideologische invalshoeken die het denken over sociale activering voeden. Een eerste invalshoek is deze van de zgn. 'workfare', 'learnfare' en zelfs 'wedfare' of 'bridefare'-benadering. Hierin wordt uitgegaan van de idee dat de sociale bescherming in de verzorgingsstaat contraproductief is geworden voor de maatschappij en voor de betrokkenen: een te genereus sociaal beleid, gecombineerd met informele inkomsten houdt mensen af van het zoeken naar een gepaste arbeid, van het volgen van een behoorlijke opleiding, en van de noodzaak hun gezinsleven op deze vereisten af te stemmen. Activering wordt gezien als een middel dit 'nestelen in de bijstandsafhankelijkheid' tegen te gaan; zo b.v. werd bij de invoering van het O.C.M.W.-integratiecontract onder meer gesteld dat het O.C.M.W. niet langer een 'Mister Cash' kon zijn. Een tweede invalshoek refereert naar de onderklasse-these en problematiseert de ongewenste effecten van een te radicale breuk tussen de onderklasse en de rest van de maatschappij. Activering is dan een middel om de effecten van de bestaande maatschappelijke breuklijnen minder scherp te maken, door een meer adequate sociale bescherming. Zowel argumenten van sociale bewogenheid als van eigenbelang spelen hierin mee. Een derde invalshoek is deze van de sociale grondrechten: de noodzaak tot radicalisering van het zorgdenken naar een actief beleid, uitgaande van het recht op een menswaardig bestaan als een autonome waarde.

Participatie is in deze benadering geen voorwaarde tot zorg, maar een *uitgangspunt* in het denken over zorg: het sociaal beleid moet tegemoet komen aan de *participatieproblemen* die mensen ervaren in deze samenleving, en die zij op uiteenlopende wijzen tot uitdrukking brengen. Uitgangspunt is dat het sociaal beleid eenieder in staat moet stellen zich te *emanciperen* ten overstaan van die situaties, waarin het niet mogelijk is een menswaardig bestaan te leiden. Activering houdt in deze benadering in dat de participatieproblemen die de betrokkenen ervaren *samen met hen* omschreven worden, en de overheid, via het sociaal beleid, een inspanningsverbintenis op zich neemt om aan deze participatieproblemen tegemoet te komen. Deze benadering sluit aan bij de benadering van activering als methodisch principe in het welzijnswerk. Een vierde en laatste invalshoek is deze van een toenemende contractualisering tussen centrale overheid en lokaal bestuur, en tussen overheid en burger: afspraken over maatschappelijke verhoudingen worden in toene-

5. J. VRANKEN, D. GELDOLF, G. VAN MENXEL, *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*, Leuven/Amersfoort, Acco, 1997, 406 p.

mende mate in juridische termen geformuleerd en in een juridisch kader afgedwongen. Het juridische krijgt in deze ontwikkeling een veel instrumenteler en beleidsgericht karakter. De vraag wordt gesteld of het recht in deze ontwikkeling niet overschat en overbevraagd wordt, en aangewend wordt voor functionele doeleinden die voorbij gaan aan de eigen, autonome finaliteiten van het recht.

Deze verschillende, zeer uiteenlopende invalshoeken geven aan dat het activeringsdebat vol tegenstrijdigheden zit. Heel wat concrete maatregelen bevatten elementen uit de verschillende rationaliteiten, en ook in de discussies worden argumenten uit de diverse rationaliteiten vaak tegelijk gehanteerd. De expliciete optie van de auteur van de 'proeve van voorontwerp van beginselenwet' om zijn tekst te definiëren als een *proeve van* verdient in dit licht bijzondere waardering: ruimte wordt geboden om het beginsel van de participatie van de gedetineerde aan het individueel detentieplan helder te krijgen.

De afstemmingsvraag tussen sociaal beleid en justitieel beleid

Uitgaande van activering als methodisch principe om de participatieproblemen die mensen in deze samenleving ondervinden concreet te leren kennen en samen met hen naar een oplossing ervoor te zoeken, is de straf te zien als een vorm van sociale uitsluiting; dit geldt a fortiori de vrijheidsberovende straf.

Aan het penologisch debat over doelstellingen bij de strafuitvoering gaat vanuit een welzijnsbenadering een fundamentele vraag vooraf, namelijk wat de detentie *als vorm van sociale uitsluiting verbindt met andere vormen van sociale uitsluiting*. De vaststelling is dat de detentie individuen en bevolkingsgroepen op een verschillende wijze treft. In een aantal situaties betekent de detentie een breuk ten opzichte van een voorheen succesvol verlopend integratiepatroon. In andere situaties betekent de detentie een (voorlopig) eindpunt in een proces van verderschrijdende marginalisering. Vanuit deze optiek is het nodig de gedetineerde populatie te differentiëren naargelang de betrokken gedetineerden voor hun detentie al dan niet toegang hadden tot de diverse terreinen van maatschappelijke integratie, zoals arbeid, sociale zekerheid, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, juridische bijstand, etc. Anders gezegd: de vraag moet gesteld worden of de basisvoorwaarden vervuld waren om van een 'individuele vrijheid' en 'gelijkheid voor de wet' te spreken, derwijze dat de straf als 'gerechtigd' kan ervaren worden. Vastgesteld kan worden dat op dit vlak ongelijkheid bestaat, een ongelijkheid die bekend is doch nauwelijks concreet in kaart gebracht is⁶, en waarvan verondersteld kan worden dat ze de betekenis van de 'participatie van de gedetineerde aan het individueel detentieplan' mee beïnvloedt. In aansluiting hiermee moet de vraag gesteld worden of de betrokken gedetineerden ook voor hun detentie überhaupt beschikking hadden over mogelijkheden, c.q. voorzieningen die de toegang tot de diverse integratieterreinen moeten waarbor-

6. M. BOUVERNE-DE BIE, 'Het socio-cultureel profiel van de gedetineerde populatie', Brussel, Koninklijke Commissie van de Beschermingscomités, *De samenlevingsparticipatie in de gevangenen*, studiedag 10 december 1997.

gen. Het gaat hierbij om vragen van verdelende rechtvaardigheid en hun relatie tot criminaliteit. De vaststelling in de 'Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid'⁷ dat de 'typische gedetineerde' een jonge man is met een beperkte opleiding en een zwakke sociaal-economische positie, die een diefstal gepleegd heeft, die vaak ook een drugsinbreuk heeft gepleegd, en niet zelden een vreemdeling is, moet voor het welzijnswerk en het welzijnsbeleid een aanduiding zijn een – inderdaad – actief sociaal beleid te voeren. Dit actief beleid houdt in dat in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat de vormgeving aan het sociaal beleid *prioritair* gesteld wordt ten opzichte van het justitieel beleid, of dat m.a.w. gekozen wordt voor een structurele benadering. De geschetste tegenstrijdigheden in het activeringsdebat geven aan dat deze keuze een belangrijke sociaal-culturele inzet vergt: de tendens tot individualisering en culpabilisering is groot, en toenemend naarmate het gaat om situaties van criminaliteit en onveiligheid; tevens houdt een structurele aanpak de noodzaak in van een langetermijnperspectief, haaks op de actuele druk om maatschappelijke problemen via 'adequaat' strafrechtelijk optreden beheersbaar te maken. Een structurele aanpak houdt tevens de noodzaak in af te stappen van een overwegend 'probleemdenken', en concreet na te gaan op welke wijze mensen zich hoe dan ook organiseren. De vaststelling, ook in de detentiebegeleiding, van zowel (*sub*)cultuurgebonden reactiewijzen als van een 'ongrijpbare' groep verwijst mede naar de verborgen 'onderkant' van onze samenleving: institutionele praktijken, regels en codes die verborgen zitten achter de officiële façade van legitieme instituties en sociale systemen. Naast de officiële arbeidsmarkt bestaat een 'informele' economie (zwart werk b.v.), naast de officiële sociale zekerheid een 'informele' (fraude b.v.). Deze 'informele' praktijken worden aangeduid met de term 'bastaardinstituties': de illegale of inofficiële kant van een bepaald integratieterrein. De veronderstelling is dat dergelijke bastaardinstituties aan betekenis winnen in geavanceerde verzorgingsstaten⁸; ze kunnen worden gezien als een vorm van 'negatieve participatie'. Heel wat vormen van criminaliteit kunnen gezien worden als integratie in dergelijke bastaardinstituties: diverse vormen van fraude, zwarte markthandel, drugscriminaliteit... Ze bieden een mogelijkheid tot maatschappelijke participatie wanneer legitieme integratiestrategieën niet voorhanden blijken en/of vanuit het perspectief van de betrokkenen minder aangewezen lijken. Gezien vanuit het oogpunt van legitieme sociale integratie zijn deze illegitieme integratiestrategieën te zien als strategieën leidend tot sociale uitsluiting, waarvan de detentie een concrete vorm is. Zowel in de 'Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid' als in de 'Proeve van voorontwerp van Beginselenwet' wordt gewezen op de noodzakelijke afstemming tussen justitieel beleid en sociaal beleid. In het licht van de ongelijke participatie van individuen en bevolkingsgroepen aan deze samenleving is het nodig deze afstemmingsvraag *uitdrukkelijk en prioritair* te zien vanuit 'het recht op een menswaardig

7. De MINISTER VAN JUSTITIE, *Strafbeleid en gevangenisbeleid. Oriëntatienota*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1996, p. 8.

8. G. ENGBERGEN, R. GABRIËLS., 'Voorbij segregatie en assimilatie', in G. ENGBERGEN, R. GABRIËLS., *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Amsterdam/Meppel, Boom, 15-47.

bestaan' als sociaal grondrecht, veeleer dan vanuit de nood aan een meer doelmatige strafrechtspleging, door een meer 'sociale' inbedding ervan. Het uitdrukkelijk appel vanuit Justitie naar de Gemeenschappen is in dit licht opmerkelijk, niet omdat dit appel zo uitdrukkelijk geformuleerd wordt, maar wel omdat het (nog steeds) moet geformuleerd worden. Het appel vanuit justitie op welzijn houdt in deze context het paradoxale risico in dat de ontwikkeling van een welzijnsbenadering in verdrukking komt, doordat die argumenten uit het activeringsdebat benadrukt worden, die voorbijaan aan de dialoog met de mensen waarover het gaat, en de participatievereiste verenigen tot een integratienorm. Tegen die integratienorm kunnen de betrokkenen dan alleen via non-participatie verzet aantekenen, zonder garantie dat de betekenis van dit verzet ooit begrepen zal of kan worden.

De nood aan een reflexief sociaal beleid

Het is niet eenvoudig een inschatting te maken van wat de participatievereiste in een detentiecontext kan betekenen. Hiervoor moet een discussie ten gronde gevoerd worden over wat richtinggevende principes zijn, in eerste instantie in het sociaal beleid, waaronder het welzijnsbeleid, en hoe het justitieel beleid hierop afgestemd kan worden. De 'Proeve van voorontwerp van Beginselenwet' en de erin besloten procedure tot kritische reflexie, houdt in dit licht voor het sociaal beleid, inclusief het welzijns(werk)beleid, de opgave in van als het ware een 'in de tijd terugkerende redenering': een geëxpliciteerd justitieel concept vormt de grondslag om de principiële *voorafgaandelijke* discussie te voeren over welk welzijnsconcept voorgestaan wordt.

Zowel vanuit de reflexie over het appel van justitie op de maatschappelijke dienstverlening van de gemeenschappen⁹, als vanuit de reflexie over het activeringsdebat¹⁰, wordt gepleit voor een duidelijke *sociale finaliteit* als autonome beleidsdoelstelling. De vele tegenstrijdigheden in het debat maken dat deze sociale finaliteit niet algemeen, doch zo concreet mogelijk moet geformuleerd worden, vanuit de reflexie over concrete maatregelen in concrete situaties.

Toegepast op de 'participatievereiste' betekent dit dat deze niet algemeen gesteld kan worden. Participatie kan enkel al werkende opgebouwd worden: wordt de voorwaarde van de vereiste radicalisering van het sociaal beleid niet vervuld, dan dreigt meteen ook het in de *Proeve van voorontwerp van Beginselenwet* geschetste perspectief op detentiebegeleiding onderuit gehaald te worden. Tegelijk, en paradoxaal, is er dan het risico op een mogelijks grotere instroom in justitie: naarmate veroordeelden in het kader van de detentiebegeleiding mogelijkheden krijgen tot opleiding, arbeidstrajectbegeleiding e.d.m. zou de strafuitvoering cynisch gezien kunnen worden als een mogelijkheid om tot integratiemogelijkheden te komen, die in de vrije samenleving niet radicaal genoeg gewaarborgd worden. De in de *Proeve*

9. W. MEYVIS, 'Het justitiehuis. Een toegang tot justitie op mensenmaat?'. *Alert*, 1998, nr. 1, 16-22.

10. D. GELDOLF, G. VAN MENXEL, 'Het activeringsdebat gaat verder', *Alert*, 1998, nr. 1, 47-54.

van voorontwerp van *Beginnelsenwet* besloten verwachting dat veroordeelden zélf constructief meewerken aan de realisatie van hun individueel detentieplan vergt dat dit plan getoetst wordt op zijn realiteitsgehalte gezien vanuit de betekenisverlening van de betrokkenen zélf. Om rechtsgelijkheid in deze toetsing te waarborgen is het nodig dat volgehouden methodische inspanningen geleverd worden om na te gaan hoe eenieder op integratie kan aangesproken worden, inclusief de vraag of de maatschappelijke basisvoorwaarden hiervoor aanwezig zijn. Een consequente uitwerking van het participatiebeginsel houdt daarom onvermijdelijk een kritische kijk in naar de samenleving, inclusief een responsabilisering van de samenleving om niet gewenste vormen van sociale uitsluiting te voorkomen. Zonder deze kritische kijk dreigt het vooropgestelde participatiebeginsel per saldo uit te monden in een versterking van het ‘wederaanpassings-’ of ‘resocialisatiemodel’. Dit mogelijke effect zou het tegengestelde zijn van de participatieve benadering, voorgestaan in de ‘proeve van voorontwerp van beginselenwet’. Dit mogelijke risico van een versterking van het oude ‘resocialisatiemodel’, met toevoeging van componenten uit een herstel-en reïntegratiegericht denken, houdt bovendien een nieuw risico in, nl. een risico van selectiviteit ten nadele van de ‘moeilijkst bereikbare’ veroordeelden, voor wie de gevangenis de bevestiging inhoudt van een in de samenleving zélf structureel ingebouwd marginaliseringsproces. De participatievereiste, en mogelijks ook de vraag naar herstel, zou voor deze ‘moeilijk bereikbare’ veroordeelden dan niet langer een mogelijkheid zijn tot betekenisverlening en competent handelen, doch integendeel de bevestiging inhouden van een diepe kloof tussen ‘hun’ werkelijkheid en ‘de’ realiteit. Het beginsel dat de veroordeelde deel blijft uitmaken van de gemeenschap, vergt m.a.w. een consequent sociaal beleid, én op het federale niveau, én op het niveau van de gemeenschappen, en in onderlinge afstemming tussen overheden en departementen. Het criminaliteitsgegeven en de hulpverlening in detentiesituaties worden hierbij niet bekeken op zich, doch als een toetssteen waaraan de verhouding tussen individuele verantwoordelijkheid en maatschappelijke solidariteit geconcretiseerd en zichtbaar gemaakt kan worden. Een consequent doordenken van het participatiebeginsel betekent in dit licht ook het engagement de blijkende aanvaringen met de actuele realiteit niet uit de weg te gaan, doch blijvend de vraag te stellen hoe mensen verantwoordelijkheid opnemen binnen de sociale instituties en netwerken waarvan zij deel uitmaken, en binnen welke vrijheidsgraden zij op deze verantwoordelijkheid maatschappelijk aangesproken worden.

MARIA BOUVERNE-DE BIE
20 maart 1998