

De sociale dienst van het Bestuur Strafinrichtingen en de strafrechtsbedeling

B. Jacobs-Coenen*

De keuze van dit onderwerp werd ingegeven door de idee dat wellicht een ruim deel van de lezers belangstelling zou hebben voor informatie omtrent het ontstaan en de evolutie van deze dienst, zijn structuren en de grote variëteit van taken die hem in de loop der jaren opgedragen werden. Dit onderwerp heeft door de recente ontwikkelingen inzake de institutionele hervormingen, met name de communautarisering van bepaalde aangelegenheden, trouwens een actueel en controversieel karakter gekregen. Krachtens de bepalingen van artikel 5, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (B.S. van 15 augustus 1980) dat de door artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet bedoelde persoonsgebonden aangelegenheden aanwijst, worden in het kader van de bijstand aan personen de penitenciaire en post-penitenciaire sociale hulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen, aan de gemeenschappen toevertrouwd.

De beleidsinstanties zullen opties moeten nemen die niet alleen bepalend zijn voor de herverdeling van de taken voorbehouden aan de sociale dienst van het Bestuur Strafinrichtingen (B.S.) en voor de rol die hem zal toebedeeld worden, maar evenzeer voor de werking van zowel officiële als privé-organismen die in de sector van de welzijnszorg bedrijvig zijn. Bij een verschuiving van bevoegdheden mogen de oorspronkelijke doelstellingen niet afgezwakt worden en moet worden gezocht naar optimale vormen van sociale hulpverlening waarbij de nodige aandacht besteed wordt aan de specifieke noden van het volwassen justitiecliënteel, de meest gemarginaliseerde groep bij de hulpbehoevenden en misdeelden. Wellicht zal het vrijwilligerswerk dat de laatste jaren een vernieuwde belangstelling mocht genieten, zich beraden over het nemen van initiatieven en het opbouwen van een nieuw samenwerkingsmodel in de sector van de justitiële hulpverlening.

Over de geschiedenis van de sociale dienst

De sociale dienst werd opgericht in 1930 toen bij koninklijk besluit van 5 augustus 1930 vier maatschappelijke werkers werden aangesteld bij de antropologische laboratoria van de gevangenen te Vorst, Gent (centrale gevange-

* Inspecteur-Generaal bij het Bestuur Strafinrichtingen van het Ministerie van Justitie.

nis), Luik en Merksplas. Zijn ontstaan is gekoppeld aan de oprichting, in 1920, van de penitentiaire antropologische dienst geplaatst onder de leiding van Dr. L. Vervaeck en aan de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en gewoontemisdadigers. In dezelfde periode ontstonden ook de sociale scholen en werd de studie van de menselijke gedragingen op een wetenschappelijke manier aangepakt.

Het ministerieel besluit (M.B.) van 29 september 1930 legde de taakomschrijving vast van de maatschappelijk werkers alsmede hun statuut. Hun voornaamste opdracht bestond erin "al de nodige onderzoeken te doen welke nodig worden geacht met het oog op het onderzoek van de gedetineerden, het individualiseren van hun strafbehandeling en hun sociale wederaanpassing". De grote krachtlijnen van dit oorspronkelijk programma stemmen nog steeds overeen met de huidige doelstellingen van de sociale dienst van het B.S. Betekenisvol zijn de bepalingen die de maatschappelijke werkers onder het gezag van de antropologische dienst plaatsen en de controle over hun wetenschappelijke en sociale activiteiten toevertrouwen aan de geneesheer-antropoloog. De maatschappelijke werkers treden op als verbindingsagent tussen gevangenisdirectie en antropologische dienst enerzijds en de patronage- en reclasseringsdiensten en de dispensaria voor geesteshygiëne anderzijds. Tenslotte bepaalde het M.B. van 29 september 1930 dat het toezicht over de in vrijheid gestelde gedetineerden toevertrouwd werd aan de beschermingscommissies (comités de patronage), de diensten voor sociale wederaanpassing en bij ontstentenis daarvan aan de maatschappelijke werkers. Toezicht, voogdij en nazorg bleven dus grotendeels verzekerd door privé-organismen, zoals dit het geval was sedert 1888 toen de wet Lejeune op de voorwaardelijke invrijheidstelling in werking trad.

Belangrijke mijlpaal in de evolutie van de sociale dienst was de oprichting in 1937 van een centrale sociale dienst binnen het Bestuur Strafinrichtingen. Hij kreeg als opdracht de leiding, de coördinatie en de administratieve centralisatie van de werkzaamheden van de (10) maatschappelijke werkers waar te nemen. De leiding van de centrale dienst werd toevertrouwd aan een ambtenaar met een speciale opleiding in de sociale technieken. Een territoriale werkverdeling werd ingevoerd : elke maatschappelijke werker werd verantwoordelijk gesteld voor alle sociale activiteiten binnen een bepaalde geografische sector.

In de na-oorlogse periode werd, dank zij de aangroei van de effectieven, in zekere mate afbreuk gedaan aan deze traditionele werkverdeling en overgestapt naar een interne differentiatie van taken. Aan sommige sociale assistenten worden sedertdien gespecialiseerde functies toevertrouwd binnen de gevangenschappen zoals onthaal, observatie en behandeling. Anderen worden toegevoegd aan de commissies tot bescherming van de maatschappij. Bijzondere aandacht wordt ook besteed aan vormingscursussen en studiedagen waarbij de nieuwe technieken en methodieken, gebaseerd op het case-work model, worden aangeleerd en toegepast.

De inwerkingtreding van de wet van 29 juni 1964 op de opschorting, het uitstel en de probatie, leidde tot een eerste aanwerving van twintig sociale

werkers. Een probatiedienst kwam tot stand, die in de administratieve structuren van het Bestuur Strafinrichtingen werd ingeschakeld naast de penitentiare sociale dienst. Een K.B. van 13 december 1968 houdende het bijzonder statuut van de probatieassistenten omvat bijzonder recruteringsvoorwaarden en regelt de hiërarchische positie van deze agenten ten overstaan van het Bestuur Strafinrichtingen en van de probatiecommissies. In 1964 wordt de wens uitgedrukt dat ook houders van andere diploma's dan deze van het wettelijk erkende diploma van sociaal assistent zouden toegang hebben tot de betrekking van probatieassistent, meer bepaald diploma's in relatie met mens- en gedragswetenschappen. Van deze bijzondere bepalingen wordt in de praktijk echter weinig gebruik gemaakt. De probatieassistenten zijn rijksambtenaren en blijven, behoudens de bepalingen van het K.B. van 13 december 1968, onderworpen aan de algemene statutaire bepalingen.

De taken van de probatieassistenten, in een wettelijk kader vastgelegd, omvatten het uitvoeren van sociale enquêtes ter voorlichting van de rechter bij de keuze van de aangepaste sanctie, en het verzekeren van de begeleiding van de probanten onder de controle van de probatiecommissies. Zij verschillen in wezen niet van de traditionele functies van de sociale assistenten die in de penitentiare sector werkzaam zijn. Het permanent tekort aan personeelseffectieven heeft er trouwens toe geleid dat sommige probatieassistenten, naast hun specifieke taken voor de probatiecommissies, cumulatief opdrachten in de penitentiare sector uitvoeren. Deze wisselwerking biedt ongetwijfeld voordelen gelet op het continu proces van de delinkwentenzorg, of deze nu in vrijheid of in een institutioneel milieu gebeurt. Deze fusie bestaat ook elders, b.v. bij de *probation and after-care* in Engeland en bij de Nederlandse reclaseringsdiensten. In tegenstelling tot deze landen is de sociale dienst van het B.S. sterk gecentraliseerd en ingebouwd in het strafrechtsbedelingsstelsel.

De taken van de sociale dienst

Zoals terloops reeds werd vermeld situeren de taken van de sociale dienst van het B.S. zich op twee vlakken : de sociale studie en de sociale begeleiding.

De sociale studie is zonder twijfel het belangrijkste werkinstrument van de sociale werkers. Zij wordt uitgevoerd volgens een vast schema : de gerechtelijke situatie met antecedenten; de strafbare feiten en de opgelopen straf zoals ze door de cliënt beleefd worden; de familiale en persoonlijke anamnese die een dynamisch beeld schetsen van de cliënt, onderworpen aan determinismen van heredititeit en opvoeding en verwickeld in een complex socio-affectief relatiepatroon. De synthese, tenslotte, vermeldt de elementen die volgens een eerste en voorlopige evaluatie als oorzaken van het delinkwent gedrag zouden kunnen worden beschouwd en geeft een appreciatie van de persoonlijke en sociale factoren, zowel negatieve als positieve, die een rol kunnen spelen in een geschikt behandelings- of begeleidingsproject. Deze sociale studie, onderdeel van een multidisciplinair onderzoek waarbij ook de medische en psychologische aspecten uitgediept worden, is een onmisbaar instrument bij de delinkwentenzorg.

De sociale begeleiding is de tweede belangrijke taak van de sociale dienst.

Deze nieuwe benaming werd reeds enkele jaren geleden ingevoerd ter vervanging van de term voogdij en duidt ongetwijfeld op een inhoudelijke wijziging. De begeleiding of ambulante hulpverlening, gericht op sociale integratie, is gekoppeld aan de uitvoering van vrijheidsbeperkende maatregelen, voornamelijk probatiemaatregelen, en van beslissingen tot vervroegde invrijheidstelling ten gunste van personen veroordeeld tot een vrijheidsberovende sanctie. Aan de cliënt wordt hulp verleend om conflictsituaties op te lossen en progressief meer maturiteit en zelfwerkzaamheid te bereiken. De begeleiding is gebaseerd op een reclasseringsplan dat de belangrijkste elementen van de sociale studie en eventueel de te eerbiedigen specifieke voorwaarden omvat. De begeleider mag zich niet beperken tot een individuele relatie met de cliënt maar dient er voor te zorgen dat deze op de medewerking van familie en bredere sociale omgeving kan rekenen. In sommige gevallen kan het reclasseringsplan overwegend een medisch-psychologische therapie vooropstellen en zal de sociale werker meer als verbindingsagent tussen de specialisten en de overheid optreden. Hiermede wordt geraakt aan het meest netelig aspect van de opdracht, namelijk het samengaan van sociale hulpverlening en van een controlefunctie die steunt op het principe van de bescherming van de maatschappij en de ordehandhaving, thema dat in de hele rechtsbedeling terug te vinden is. De probatiewet van 29 juni 1964 heeft expliciet de controle over de uitvoering van de maatregel toevertrouwd aan de probatiecommissie. Deze voorzorg zou in de praktijk niet tot volledige geruststelling van de probatieassistenten geleid hebben. In het huidig bestel, kunnen de agenten van de sociale dienst van het B.S. zich niet onttrekken aan de verplichting objectief te rapporteren aan de overheid die uiteindelijk moet beslissen of al den niet repressief zal ingegrepen worden.

Principieel strekt het werkterrein van de sociale dienst van het B.S. zich uit tot alle stadia van de strafrechtsbedeling. Uit de praktijk blijkt echter dat in de rechterlijke fase – vervolging, onderzoek en berechting – het sociaal voorlichtingsrapport maar karig aan bod komt. Dit valt te betreuren omdat de sociale hulpverlening nuttige diensten zou kunnen bewijzen op het vlak van het vervolgingsbeleid, evenals bij de uitbreiding en de toepassing van allerhande alternatieven voor de klassieke vrijheidsberovende straf. Een positief voorbeeld van stimulerend initiatief is de pretoriaanse probatie die vanaf 1946 door enkele parketten werd toegepast in het kader van hun seponeringsbeleid. De sociale enquêtes werden toevertrouwd aan politie of werken voor wederaanpassing en slechts uitzonderlijk aan de penitenciaire sociale dienst bij gebrek aan voldoende personeelsbezetting. De probatiewet van 1964 behelst de mogelijkheid om, mits de toestemming van de verdachte, een sociale enquête te laten uitvoeren opdat de rechter over betere informatie zou beschikken bij de keuze van de gepaste sanctie. Deze enquête dient, volgens de wens van de wetgever, toevertrouwd te worden aan een specialist, in casu de probatieassistent.

Daar sterk de indruk heerst dat de toepassing van de probatiewet beneden de verwachtingen is gebleven, zou dit een stimulans moeten betekenen voor een onderzoeksproject naar de ware toedracht en eventuele oorzaken van deze situatie.

Ambulante behandeling en begeleiding kunnen, meestal voor straffen van kortere duur, de effectieve uitvoering uitstellen tijdens een proeftermijn. Bij gunstig verloop wordt het geval afgesloten door het treffen van een gratie-maatregel.

De sociale dienst van het B.S. wordt niet betrokken bij de toepassing van uitvoeringsmodaliteiten van de vrijheidsstraf voorzien door de ministeriële circulaire van 15 februari 1963; wij bedoelen de weekeindarresten en de beperkte hechtenis. De bevoegdheid terzake werd uitzonderlijk aan de parketten toegewezen.

Het is vooral tijdens de penitentiaire fase dat de sociale dienst wordt gevraagd voor het uitvoeren van sociale enquêtes in verband met zeer uiteenlopende facetten van de opsluiting : oplossing van sociale en familiale problemen, classificatie en overbrengingen, beperkte vrijheid, penitentiair verlof enz. Deze enquêtes bevatten belangrijke basisgegevens voor de besluitvorming inzake vervroegde invrijheidsstelling en zijn uiteraard georiënteerd naar de reclassering toe.

De bescheiden aanzet tot specialisatie

In verband met het werk in penitentiair milieu werd ook een zekere specialisatie doorgevoerd, zoals de reeds vermelde affectatie van sociale werkers bij de commissies tot bescherming van de maatschappij.

In 1963 werd in de gevangenis te St. Gillis een penitentiair oriëntatiecentrum (POC) opgericht onder de leiding van Dr. De Waele, geneesheer-directeur van de penitentiaire antropologische dienst (PAD). Een sociaal werker is geïntegreerd in het wetenschappelijk team dat zich toelegt op een grondig persoonlijkheidsonderzoek van bepaalde gedetineerden die naar het penitentiair regime toe of in het vooruitzicht van hun reclassering bijzondere problemen stellen. In 1968 werd in het raam van een reorganisatie van de PAD besloten in de strafinrichtingen oriëntatie- en behandelingseenheden (OBE) op te richten. Slechts in 1971 kon, om reden van budgettaire aard, met dit initiatief gestart worden in een tiental inrichtingen. Ook hier maakt de sociale werker deel uit van een interdisciplinaire équipe die functioneert onder supervisie van de geneesheer-directeur van de PAD. Financiële moeilijkheden werkten remmend op de ontplooiing van het oorspronkelijk opzet.

Ongeveer tien jaar geleden werd op een bescheiden schaal overgegaan tot de aanstelling van sociale werkers die exclusief zouden belast worden met het onthaal van de gedetineerden en de oplossing van hun materiële, familiale, professionele en sociale moeilijkheden. Deze inside-workers werden door de gevangenisdirecties met dankbaarheid onthaald omwille van de efficiënte steun die zij van deze medewerkers ondervonden. Bij het uitvoeren van zeer gedifferentieerde taken doen de sociale werkers beroep op de medewerking van alle officiële en privéorganismen die in de sociale welzijnssector bedrijvig zijn. Hun aantal, dat stelselmatig aangroeide, is echter nog ontoereikend om aan alle behoeften te voldoen.

Laatste werkterrein van de sociale dienst van het B.S. is gesitueerd in de nazorg en begeleiding van gedetineerden die na het ondergaan van een gedeelte van hun straf of beveiligingsmaatregel vroegtijdig in vrijheid gesteld worden en die, in de meeste gevallen, een sociale en/of een medisch-psychologische begeleiding dienen te aanvaarden. De rol van de sociale dienst van het B.S. in de postpenitentiaire sector, gedetermineerd door factoren van historische en structurele aard, kan door sommigen in vraag gesteld worden; worden alle voorhanden zijnde middelen tot sociale hulpverlening wel optimaal benut ten gunste van het justitiecliënteel ?

De samenwerking met (semi-)officiële en particuliere organisaties

Bij de verschillende categorieën van gedetineerden die voor nazorg in aanmerking komen, kunnen de geïnterneerde abnormalen, op proef in vrijheid gesteld, principieel op een goed gestructureerde begeleiding rekenen. De sociale werkers, rechtstreeks verbonden aan de commissies hebben inderdaad een goede binding met de diensten voor geestelijke gezondheidszorg en andere privé-organismen die ter zake efficiënte bijstand kunnen verlenen. Ook voor landlopers kunnen de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en de Werken voor Wederaanpassing zorgen voor eventuele opname in onthaalhuizen of andere vormen van sociale hulpverlening.

Blijft de omvangrijke groep van de voorlopig of voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden en de op proef vrijgelaten recidivisten met een maatregel van terbeschikkingstelling van de Regering. De sociale dienst van het B.S. centraliseert alle beslissingen die een begeleiding voorschrijven en verdeelt de opdrachten naar de Werken voor Wederaanpassing, de Beschermingscomités en de sociale assistenten van de sectoren. Traditiegetrouw wordt dus een groot aantal begeleidingen toevertrouwd aan de twee voornoemde privé-organismen die als het ware een semi-officiële plaats in de strafrechtsbedeling innemen.

De werken voor maatschappelijke wederaanpassing bestaan in vijf grote steden : Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi. Zij werken uitsluitend voor justitiecliënteel, gebruiken professioneel gevormde krachten en hebben nauwe contacten met onthaalhuizen.

De Beschermingscomités werden vanaf 1888, jaar waarin de wet Lejeune op de voorwaardelijke invrijheidsstelling in werking trad, actief betrokken bij de toepassing van de nieuwe wetgeving. Vanwege het Bestuur Strafinrichtingen werd herhaaldelijk gepleit voor een open samenwerking met de penitentiaire sociale dienst, voor het vermijden van een moraliserende, paternalistische of beschermende houding tegenover de cliënt en voor het aanvaarden van begeleiding, raad en bijstand van professionele hulpverleners. Vanaf 1962 werd, via de subsidiëring, de aanwerving van beroepskrachten voor de comités gestimuleerd.

Zo er inderdaad een bijzondere relatie bestaat tussen de sociale dienst van het B.S. en beide privé-organismen, dient ook gezegd, om elk misverstand te vermijden, dat in steeds ruimere mate beroep wordt gedaan op de medewer-

king van allerhande officiële en privé-organismen werkzaam in de welzijnssector. Als bewijs van deze belangstelling kan o.m. worden verwezen naar het steeds toenemend bedrag van de Staatstoelagen toegekend aan reclasseeringsinstellingen voor volwassenen en sociaal gehandicapten en aan opvangsinrichtingen. De toekenningscriteria werden vastgelegd in de K.B. van 3 juni en 12 november 1970. In het raam van de communautarisering zal de toekenning van deze subsidies overgedragen worden aan de gemeenschappen. Samenwerking van de sociale dienst met deze diverse diensten van hulpverlening betekent, op enkele uitzonderingen na, geen officiële toewijzing van de sociale begeleiding. Of dit de juiste oplossing is kan in vraag gesteld worden. Deze situatie houdt het risico in dat de sociale assistenten van Justitie de frustrerende indruk zouden krijgen uitsluitend in een controlefunctie gedrukt te worden en slechts gehouden zijn om in te springen wanneer er zich moeilijkheden voordoen.

Het gevoerde beleid

Het beleid van het Bestuur Strafinrichtingen is erop gericht zo spoedig mogelijk vrijheidsberovende sancties om te zetten in maatregelen van behandeling en begeleiding in vrijheid, dit binnen de perken van wettelijke en reglementaire bepalingen, en voor zover voldoende waarborgen aanwezig zijn om recidive risico's tot een minimum te herleiden. Zulks onderlijnt het belang dat dient gehecht te worden aan de sociale begeleidingen, zonodig aangevuld door andere therapieën, en aan het benutten van elk hulpaanbod dat de samenleving te bieden heeft. Deze problematiek die in sommige kringen vaak naar voor gebracht wordt, kan een oplossing vinden wanneer beide partijen, hulpverleners en bevoegde instanties van de strafrechtsbedeling, tot een overeenstemming zouden komen omtrent het delinkwentenbeleid of alleszins omtrent een juiste afbakening van de verantwoordelijkheden.