

Het justitieel maatschappelijk werk in Londen

A. Verstraete*

I. Inleiding

De Inner London Probation and After-Care Service is de grootste instelling voor justitieel maatschappelijk werk in Europa. Deze dienst telt 453 probation officers (justitieel maatschappelijk werkers), 307 bedienden en 83 ancillary workers (assistenten van de probation officers). Dit personeel is verantwoordelijk voor het justitieel maatschappelijk werk in de grootstad Londen met zijn negen miljoen inwoners. In 1978 werden 10.600 Londenars door de probation officers begeleid.

De Londense Probation and After-Care Service is ook de oudste van Europa. Zij ontstond in 1878 uit het religieus geïnspireerd vrijwilligerswerk. Haar daadwerkelijke actie om delinquenten buiten de gevangenis te houden, door hen aan een geïndividualiseerde supervisie te onderwerpen, werd in 1907 officieel erkend en sindsdien steeds verder uitgebreid.

Tijdens een drie maanden durende stage in een centrum van de Inner London Probation and After-Care Service werd gepoogd enig inzicht te verwerven in de organisatie, de werkwijze en de actuele problemen van deze instelling voor justitieel maatschappelijk werk. Hiertoe werden literatuurstudie, instellingsbezoeken, observaties en interviews aangewend als methoden van informatieverwerving.

In het eerste deel van dit artikel wordt de organisatie en de werking van de Inner London Probation and After-Care Service beschreven. De beperkte duur en inhoud van de stageperiode laten niet toe te stellen dat dit overzicht volledig is of kan worden veralgemeend tot alle Probation and After-Care Services van Engeland en Wales. In het tweede deel wordt de Inner London Probation and After-Care Service benaderd in historisch perspectief. De huidige organisatie en werking van de Inner London Probation and After-Care Service is immers het resultaat van ontwikkelingen zowel binnen het maatschappelijk werk als binnen de Engels criminele politiek in de 20ste eeuw.

De relevantie voor België van een studie van een Probation and After-Care Service is wellicht niet onmiddellijk duidelijk. Toch bestaat zij. De Belgische probatiewetgeving is steeds voorgesteld als een copie van het Engelse systeem. De analyse van het Engelse probatiesysteem zal duidelijk maken dat ons probatiestelsel een eng en repressief afkooksel is van het Engelse voorbeeld. Tevens is in ons land het debat tussen de repressief en therapeutisch gezinden in verband met de aanpak van het delinquentieprobleem nog niet uitgedoofd. De evolutie en de werking van een Probation and After-Care Ser-

* Criminologe (Leuven).

vice, het produkt bij uitstek van de rehabilitatieïdeologie, belicht welke mogelijkheden en gevaren een sterk doorgedreven therapeutische benadering van delinquenten in zich draagt.

II. De organisatie en de werking van de Inner London Probation and After-Care Service

II.1. Organisatie van de Inner London Probation and After-Care Service

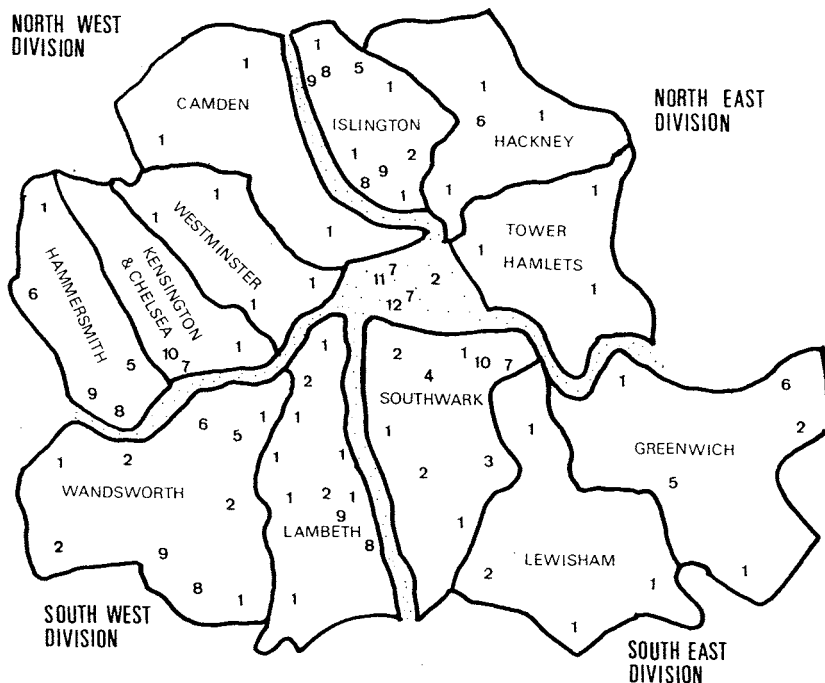
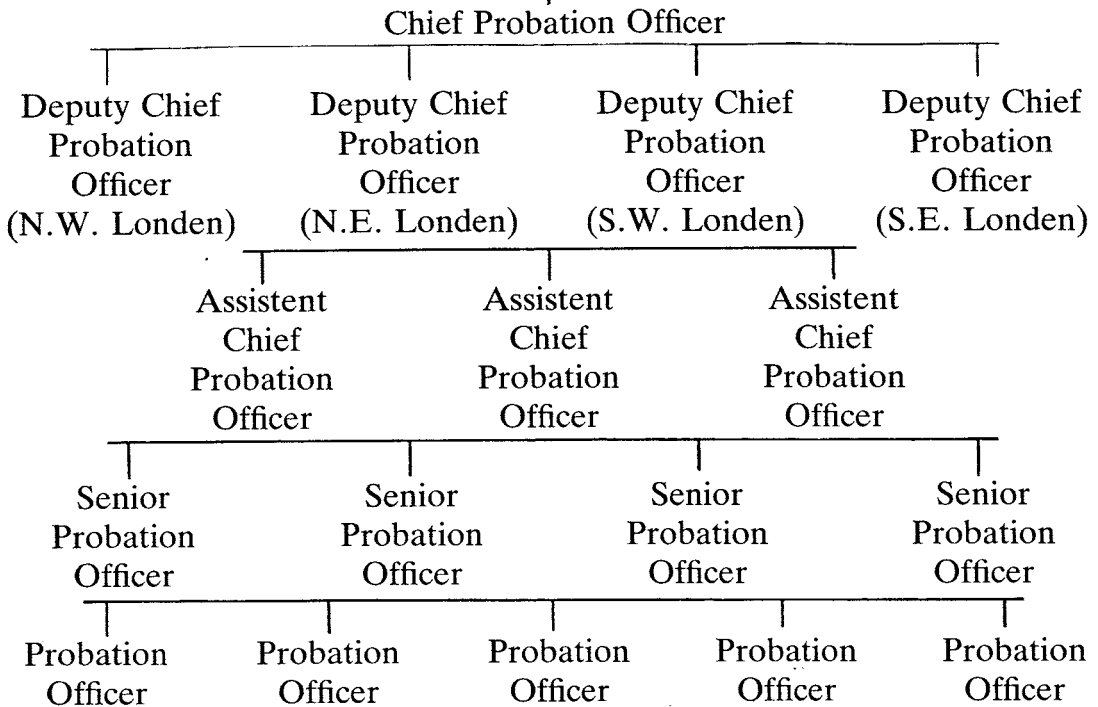
De Inner London Probation and After-Care Service wordt beheerd door het Inner London Probation and After-Care Committee. In deze beheerscommissie zetelen leden van de rechterlijke macht, de gemeentelijke overheid en burgers. Het Inner London Probation and After-Care Committee is verantwoordelijk voor de efficiënte uitbouw van de Inner London Probation and After-Care Service, en voert in dit verband het personeels- en financieel beleid. Binnen de Inner London Probation and After-Care Service bestaat een sterk uitgebouwde hiërarchie : één chief probation officer, 4 deputy chief probation officers, 12 assistant chief probation officers, 78 senior probation officers en 358 probation officers. De chief probation officer draagt de verantwoordelijkheid voor de goede werking van de Inner London Probation and After-Care Service. Hij voert het algemeen beleid, zorgt voor de organisatorische uitbouw en oefent de professionele controle uit over alle probation officers. De chief probation officer neemt zijn functie waar samen met de 4 deputy chief probation officers. Elke deputy chief probation officer draagt de verantwoordelijkheid voor de Probation and After-Care Services in een bepaalde regio : North West London, of North East London, South West London of South East London. De deputy chief probation officer wordt bijgestaan door aan hem ondergeschikte assistent chief probation officers. De basis van deze hiërarchische piramide wordt gevormd door de teams die de maatschappelijke dienstverlening waarmaken : de field probation officers werkzaam in het Field Probation Centres, de prison welfare officers uit de Prison Welfare Centres, de community service probation officers uit de Community Services Centres... Elk team, bestaande uit vijf tot tien probation officers, en enkele ancillary workers wordt geleid door een senior probation officer. Voor de administratieve taken worden de probation officers bijgestaan door bedienden.

II.2. DE WERKING VAN DE INNER LONDON PROBATION AND AFTER CARE SERVICE

De Inner London Probation and After-Care Service, zoals alle andere Probation and After-Care Service van Engeland en Wales zijn wettelijk verantwoordelijk voor het justitieel maatschappelijk werk. Dit omvat voorlichtingswerk voor de rechterlijke macht; psycho-sociale begeleiding van probanten, ex-gedetineerden en hun familie; psycho-sociale hulpverlening tijdens de vrijheidsberoving en het uittesten van nieuwe behandelingsmethodes in de strijd tegen recidive. Om aan al deze verwachtingen te beantwoorden, bestaat

INNER LONDON PROBATION AND AFTER-CARE COMMITTEE

INNER LONDON PROBATION AND AFTER-CARE SERVICE



- 1 = Field Probation Centre
- 2 = Probation Hostel
- 3 = Day Training Centre
- 4 = Sherborne House

- 5 = Community Service Centre
- 6 = Bulldog Centre
- 7 = Liaison Probation Centre
- 8 = Prison Welfare Centre

- 9 = Gevangenissen
- 10 = Crown Court
- 11 = Old Bailey
- 12 = Royal Court of Justice - divorce court

de Inner London Probation and After-Care Service uit veelsoortige hulpverleningscentra : De Field Probation Centres, de probleemspecifieke projecten (Probation Hostels, Bulldog Day Training Centre, Sherborne House), de Prison Welfare Centres, de Community Service Centres en de Probation and After-Care Services in the Courts.

II.2.1. THE FIELD PROBATION CENTRE, HET WIJKCENTRUM VOOR DELINKWENTEN

Een Field Probation Centre treft men aan in alle wijken van de stad Londen. Zij worden bemand door één of meerdere teams van field probation officers. Deze ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het voorlichtingswerk voor de rechterlijke macht en voor de psycho-sociale begeleiding van probanten en ex-gedetineerden.

Al de field probation officers voeren maatschappelijke enquêtes uit. Tijdens het maatschappelijk onderzoek verzamelen zij informatie over de psycho-sociale levenssituatie van de verdachte. Zij gaan na hoe de verdachte zou kunnen reageren op de verschillende maatregelen die de rechtbank kan nemen. Zij besluiten het maatschappelijk verslag met een gemotiveerd advies over de geïndividualiseerde sanktie, welke de kans op recidive zoveel mogelijk vermindert.

Een maatschappelijk onderzoek kan altijd worden aangevraagd door alle strafrechtbanken en burgerlijke rechtbanken. Bij ministerieel besluit is zelfs beslist dat een aantal strafrechterlijke maatregelen niet kunnen worden genomen zonder voorafgaandelijk maatschappelijk onderzoek (bv. Community Service Order, Probation Order, twee jaar gevangenisstraf voor een first offender...). De verdachte zelf kan ook altijd een maatschappelijk onderzoek aanvragen. Om aan dit recht een reële inhoud te geven, wordt door het Field Probation Centre aan bepaalde categorieën verdachten (bv. first offenders jonger dan 31 jaar) altijd voorgesteld een maatschappelijk onderzoek te verrichten. Het is de verdachte die beslist of hij dit aanbod aanneemt of niet.

Elke field probation officer is ook verantwoordelijk voor de begeleiding van een aantal probanten en ex-gedetineerden. Probanen zijn veroordeelden die een Probation Order opgelegd kregen. Een Probation Order is een autonome sanktie. Zij is niet gebonden aan opschorting of aan uitstel van een geldboete of gevangenisstraf. Deze maatregel kan uitgesproken worden, mits instemming van de verdachte, voor alle misdrijven, moord uitgezonderd. In het vonnis wordt vermeld : de probatietermijn (minimum 1 jaar – maximum 3 jaar), de algemene voorwaarden (goed zedelijk gedrag, contact houden met de field probation officer, woon- en werkverandering melden), de eventuele bijkomende voorwaarden en de naam van de field probation officer die de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de Probation Order. De controle over de tenuitvoerlegging van de Probation Order komt toe aan de rechtbank van de regio waar de probant woont. Het is deze rechtbank die bevoegd is voor de herziening, de opschorting of de herroeping van de Probation Order, na de field probation officer en de probant over hun motieven en bezwaren te hebben gehoord. Wordt tijdens de probatieperiode een nieuw mis-

drijf gepleegd dan zal de rechtbank bij het bestraffen van het nieuwe misdrijf ook het vorig misdrijf beoordelen.

Sommige ex-gedetineerden worden begeleid door de field probation officer omdat zij vrijwillig zijn hulp inroepen (Voluntary After-Care). Andere ex-gedetineerden zijn verplicht om na hun vrijlating zich voor bepaalde tijd te onderwerpen aan After-Care Supervision. After-Care Supervision moet volgens de wet worden opgelegd aan elke jongere die de gevangenis verlaat, aan elke geïnterneerde en aan alle voorwaardelijk invrijheidgestelden.

De wettelijke omschrijving van de begeleidingsfunctie van de field probation officers is zeer ruim : "To assist, to advice and to befriend". Tegenwoordig wordt in de begeleidingsperiode bij voorrang de voorwaarde "Kontakt houden met de field probation officer" gesteld. De probant of de persoon onder After-Care Supervision moet, om wettelijk in orde te zijn, zich regelmatig aanmelden bij zijn field probation officer. Het is zelfs zó dat iemand die weet dat hij zich hoognodig moet aanmelden bij zijn field probation officier, de eerste de beste Probation and After-Care Service op zijn weg mag binnengaan. Dit bezoek zal doorgegeven worden aan zijn verantwoordelijke field probation officer en de probant of gesuperviseerde is dan niet meer schuldig aan het overtreden van de voorwaarden.

Wat er inhoudelijk gebeurt tijdens de kontakten tussen de field probation officer en de cliënt varieert zeer sterk : de persoonlijkheid van de field probation officer, de problematiek van de cliënt en de bestaande hulpverleningsalternatieven in het Field Probation Centre zijn hier belangrijke variabelen.

Elke begeleiding en elk gesprek start met een vraag naar de actuele materiële situatie. De field probation officers zijn bedreven in het uitleggen van de bestaande sociale en wettelijke voorzieningen (huisvestingsdienst, RMZ, RVA...). Zij maken hun cliënten niet alleen wegwijs in deze voorzieningen, maar zij bemiddelen ook bij de betrokken instanties. In erge noodsituaties kunnen zij zelfs financiële hulp bieden via het David Isaac Funds dat met dit doel werd opgericht. Wanneer de cliënt psycho-sociale problemen ervaart en daaraan wil werken in een hulpvrager-hulpgever-relatie wordt via social casework te werk gegaan.

Naast deze vormen van individuele hulpverlening kunnen de field probation officers hun cliënten ook voorstellen om deel te nemen aan de verschillende groepen, welke binnen het Field Probation Centre bestaan. In deze verschillende groepen wordt via de groepswerkmethode gezocht naar de oplossing van specifieke problemen (b.v. analfabetisme, tewerkstellingsproblemen, contactmoeilijkheden). Een of meerdere field probation officers zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding en voor het goede verloop van de groepssessies. Aan de Litteracy Class nemen die cliënten deel die hun supervisieperiode willen gebruiken om hun gebrekkig lezen en schrijven bij te werken. Werkloze cliënten kunnen aansluiten bij de Pre-Work-Group. Tijdens hun wekelijkse bijeenkomsten worden de problemen rond het werkzoeken besproken. De groepsleden analyseren werkaanbiedingen en bereiden zich voor op sollicitatiegesprekken. De Mother's Group brengt vrouwen, probanten en echtgenoten van gevangenen, die zich eenzaam en geïsoleerd voelen, samen.

Een avond per week is de Reporting Evening Club open. De wachtkamer van het Field Probation Centre wordt dan een centrum waar de cliënten een *cup of tea* kunnen drinken en aan gemeenschapsspelen kunnen deelnemen. Dit initiatief is ontstaan toen de field probation officers beslisten hun avondwerk allen op dezelfde dag te verrichten. Immers, gezien vele probanten en gesuperviseerd overdag werken, moeten alle field probation officers minstens één avond per week te contacteren zijn, zodat hun cliënten zich kunnen aanmelden (to report). Tijdens deze avonden treft men in de wachtzaal een groot aantal personen aan, verstopt achter hun krant. Door koffie en thee te schenken, door gemeenschapsspelen te voorzien, probeert men de contacten tussen de aanwezigen te stimuleren. De field probation officers nemen aan de clubavond deel, tenzij zij een individueel gesprek voeren. Deze *club-setting* wordt door sommige field probation officers erg geschikt gevonden om cliënten te ontvangen. Jongeren staan meer open voor een field probation officer die met hen schaakt of die met hen wat praat in een ruimte met muziek en andere mensen. Ook voor eenzame en geïsoleerde cliënten vinden de field probation officers deelname aan de Reporting Evening Club zeer waardevol. Het verschijnen op de Reporting Evening Club geldt als een bezoek aan de field probation officer. Deze zal de cliënt altijd vragen hoe hij het stelt en hem de mogelijkheid voor een individueel gesprek aanbieden.

Het Adventure Program biedt aan de cliënten van het Field Probation Centre fascinerende vrijetijdsbesteding : bergbeklimmen, zeilen, kamperen en fietsen worden door de field probation officers georganiseerd, in samenwerking met vrijwilligers. Zij geloven dat deze ervaringen het zelfbeeld van de cliënt oppoetsen en zijn relationeel veld verruimen. Tijdens de duur van een Probation Order of After-Care Supervision kunnen also verschillende problemen van de cliënt, op uiteenlopende wijze worden benaderd binnen het Field Probation Centre.

De field probation officer die de cliënt toegewezen kreeg, blijft gedurende heel de begeleidingsperiode de laatst verantwoordelijke. Beslist John b.v. dat hij de Litteracy Class zal bijwonen, dan meldt zijn field probation officer dit voornemen aan de field probation officer die de Litteracy Class organiseert. Spijbelt John een les dan wordt John's field probation officer hiervan verwittigd. Weigert John nog de Litteracy Class bij te wonen, dan zal hij zich weer bij zijn field probation officer moeten aanmelden, tenzij hij bij een andere groep aansluit.

II.2.2. De probleemspecifieke projecten, bestrijden van recidive

Day Training Centre, Sherborne House, Bulldog Manpower Services Ltd en Probation Hostels zijn experimenten welke door de Inner London Probation and After-Care Service georganiseerd worden om op een fundamentele en duurzame wijze die problemen van delinquenten op te lossen die aan de basis liggen van hun herhaaldelijk strafbaar gedrag en vrijheidsberoving.

De recidivisten, die regelmatig de gevangenis ingaan omdat zij geen normaal levenspatroon kunnen aannemen en voortdurend kleine misdrijven plegen,

vangt men op in het *Day Training Centre*. In dit centrum probeert men deze recidivisten via een intensieve, psycho-analytisch geïnspireerde groepstherapie bewust te maken van wat hen beweegt tot voortdurend onmaatschappelijk gedrag. Deze groepstherapie duurt drie maanden. De deelnemers moeten elke werkdag van 9 tot 16 uur op het *Day Training Centre* aanwezig zijn. De betrokkenen vormen voor de ganse behandelingsperiode één vaste groep van tien personen onder begeleiding van twee Day Training Centre Probation Officers. Op het morgenprogramma staat persoonsgericht groepswork. De middagen worden opgevuld met handenarbeid, relaxatie- of muziektherapie. De cliënten hebben inspraak in het dagelijks beleid van het centrum via een wekelijkse vergadering. Tijdens de drie maanden durende groepstherapie werkt elke cliënt aan het programma, dat hij samen met de Day Training Centre Probation Officer bij de aanvang van de therapie heeft opgesteld. Dit programma omvat een opsomming van de persoonlijke problemen, waaraan hij tijdens de therapie wil werken. Dit programma dient dan ook als uitgangspunt voor de wekelijkse evaluatie en voor de eindevaluatie, waarin de vorderingen van de betrokkene besproken worden. Tijdens de Day Training ontvangen de participanten werkloosheidsvergoeding. Deelname aan een Day Training is als een bijzondere voorwaarde in het Probation Order opgenomen. Deze voorwaarde kan slechts opgelegd worden wanneer het rapport van het maatschappelijk onderzoek vermeldt dat de Day Training Centre Probation Officers positief geoordeeld hebben over de mogelijke efficiëntie van een dergelijke begeleiding voor de betrokkene. Tevens moet de kandidaat vrijwillig instemmen met de intensieve begeleiding. Om de instemming van beiden te bekomen moet elke kandidaat een tweedaagse introductie-cursus volgen op het Day Training Centre.

Het *Sherborne House Day Centre* staat open voor alle jonge, werkloze cliënten van de field probation officers die met zware persoonlijkheidsproblemen te kampen hebben. Men wil deze jonge probanten of gesuperviseerden via sociale vaardigheidstraining, groepstherapie en ergotherapie meer zelfzekerheid en een sterkere werkmotivatie bijbrengen, om hen alzo voor te bereiden op een zelfstandig leven in de gemeenschap. Na een introductiedag beslist de jongere of hij het dagcentrum zal bezoeken. De duur van zijn verblijf op het dagcentrum en zijn werkprogramma worden bepaald door de jongere in overleg met zijn field probation officer en de probation officer van Sherborne House.

Voor de werkloze cliënten van de Probation and After-Care Service, die uit geldgebrek of verveling herrieschoppers worden en elke werksituatie, door hun field probation officer uitgezocht en geregeld, op een minimum tijd kwijtspelen, heeft men *Bulldog Manpower Services Ltd.* opgericht. In dit bedrijf tracht men gedurende een zes maanden durende tewerkstelling de cliënten-werknemers een zekere werkgewoonte bij te brengen. Met veel geduld en aanmoediging, maandelijkse evaluaties en financiële beloningen probeert de Bulldog-werkgever, die probation officer is van beroep, het ongestructureerd levenspatroon van een langdurige werkloze af te breken. Tewerkstelling in Bulldog kan nooit een bijzondere voorwaarde van een Probation Order zijn. Immers de Bulldog-werknemers moeten vrijwillig een ar-

beidskontraat afsluiten met de Bulldog-werkgevers. Doch alleen de cliënten van de Inner London Probation and After-Care Service kunnen in *Bulldog Manpower Services Ltd* tewerkgesteld worden. Het inkomen van de Bulldog-werknemers ligt hoger dan de werkloosheidsuitkering, doch lager dan het loon van een tewerkgestelde op de vrije arbeidsmarkt. Door dit loonverschil hoopt men de Bulldog werknemers ertoe aan te zetten de stap naar de gewone arbeidssituatie te wagen. De Bulldog werknemers werken in ploegen van vijf tot zes personen onder leiding van een opzichter. Het Bulldog bedrijf heeft vooral in de bouwsector een concurrentiële positie kunnen bemachtigen. Het is een schilder- en behangmaatschappij, welke de goedkope woningen van de diverse Londense gemeenten onderhoudt.

Voor de dak- en thuisloze delinkwenten, die omwille van hun thuisloosheid grotere kans lopen om voor een klein vergrijp in de gevangenis opgesloten te worden, staan de *Probation Hostels* open.¹ Zij bieden een tijdelijke "thuis" aan de daklozen en begeleiden hen naar een zelfstandig en stabiel leven in de locale gemeenschap. De dakloze delinkwenten kunnen een verplicht verblijf in een Probation Hostel als bijzondere voorwaarde van een Probation Order opgelegd krijgen. De duur van het verblijf in de Hostel wordt in het Probation Order bepaald. Twaalf maanden is het wettelijk maximum. Een rechtbank kan deze voorwaarde slechts opleggen nadat een Probation Hostel met de opname van de betrokken probant heeft ingestemd. Deze toestemming wordt verleend door de huisbewaarders in overleg met de hostelbewoners. Zij beoordelen de kandidaat-huisgenoot na een verblijf van drie weken, tijdens de periode van het maatschappelijk onderzoek, in het Probation Hostel. De instemming van de kandidaat-bewoner met deze bijzondere voorwaarde is echter bepalend. Hostel-bewoners moeten het huisreglement naleven. Buiten deze vrijheidsbeperking behouden zij hun tewerkstelling, beschikken zij over hun vrije tijd en blijven zij verantwoordelijk voor eigen levensonderhoud. Alzo is verplicht verblijf in een Probation Hostel een strafrechterlijke maatregel die vrijheidsbeperkend is, doch de veroordeelden niet verwijdt uit de gemeenschap.

Deze vier projecten breiden het hulpverleningsaanbod van de Inner London Probation and After-Care Service aanzienlijk uit. De field probation officers kunnen altijd gedurende de begeleidingsperiode hun cliënten doorverwijzen naar *Sherborne House* of *Bulldog Manpower Services Ltd* als deze projecten een adequaat antwoord kunnen bieden op de problemen van hun cliënten. Deelname aan het *Day Training Centre* en verblijf in een *Probation Hostel* worden door de field probation officers, als bijkomende voorwaarde van een Probation Order, in het verslag van de maatschappelijke enquête voorgesteld. Het opleggen van deze bijzondere voorwaarde, betekent voor de veroordeelden een grotere vrijheidsbeperking, doch zonder dat zij uitgesloten worden uit het gemeenschapsleven. Deze maatregelen worden opgevat als een alternatief voor de gevangenisstraf.

1. Naast de Probation Hostels uitgebaat door de Probation and After-Care Service, houden vrijwilligersorganisaties ook Probation Hostels open.

II.2.3. Prison Welfare Centre, het maatschappelijk werk in de gevangenis

De dienst van de Probation and After-Care Service binnen elke gevangenis wordt de Prison Welfare Service genoemd. De probation officers die daar werken dragen de naam prison welfare officers. Dezen bieden individueel of in groepsverband hulp aan gedetineerden die hierom verzoeken. Zo organiseren zij contactavonden voor gedetineerden en vrijwilligers. Via deze ontmoetingen willen zij de eenzame gevangenen de gelegenheid geven om een relatie op te bouwen met vrijwilligers in de hoop dat zij op de bijstand van dezen kunnen rekenen na hun vrijlating.

De prison welfare officers hebben ook als taak de gedetineerden voor te bereiden op hun invrijheidstelling. Voor de geïnteresseerde gevangenen, die zich in de laatste fase van hun vrijheidsberoving bevinden, organiseren de prison welfare officers een Pre-Release-Course. Tijdens deze cursus wordt informatie gegeven over de juridische en de sociale voorzieningen in de gemeenschap. Daarnaast wordt veel tijd besteed aan het bespreken en inoefenen van sociale vaardigheden (b.v. hoe gedraagt men zich op een sollicitatiegesprek ? Hoe onderhandelt men met administratieve diensten of overheidsinstanties ?)

De prison welfare officers nemen contact op met elke gedetineerde, juist voor zijn ontslag uit de gevangenis. In dit gesprek worden inlichtingen verschaft over de hulpverleningsmogelijkheden, georganiseerd in de Field Probation Centres of probleemspecifieke projecten, waarop elke ex-gedetineerde recht heeft.

II.2.4. Community Service Centre, doing hours, instead of time in prison

Het Community Service Centre zorgt voor de organisatie en de controle over de uitvoering van de community services orders. Een community service order is een strafrechterlijke sanktie, welke de veroordeelde verplicht een aantal uren onbezoldigd werk te verrichten ten dienste van de gemeenschap. De strafrechterlijke instanties bepalen in het vonnis hoeveel uren community service de veroordeelde moet verrichten. Het aantal uren community service, dat de strafrechter kan opleggen is wettelijk beperkt : veertig uren is het minimum, tweehonderdveertig is het maximum. De opgelegde uren gratis werk moeten door de tot community service veroordeelde binnen de twaalf maanden, volgend op de veroordeling, gepresteerd zijn.

Vooraleer de strafrechterlijke instanties een community service order aan een veroordeelde kunnen opleggen, moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Vooreerst moet de beklaagde ouder zijn dan zeventien jaar. Vervolgens moet hij een misdrijf gepleegd hebben waarop een gevangenisstraf kan volgen. Ten derde moet de delinkwent akkoord gaan met deze sanktie. Tenslotte moet het oordeel van de Community Service Probation Officer over de gepastheid en de realiseerbaarheid van de community service voor de delinkwent positief zijn. Dit oordeel wordt gevormd op basis van de informatie uit het maatschappelijk onderzoek en uit een interview.

De community service order is een strafmaatregel waarin drie doeleinden van de straf worden gecombineerd. De beroving van de vrije tijd is het repressief element. In het gratis werken ten voordele van hulpbehoevenden (gehandikapt, zieken, bejaarden) wordt een therapeutisch aspect onderkend. Het derde facet van de sanktie is de schadevergoeding. Door de positieve inzet ten gunste van de gemeenschap herstelt de delinquent de aangerichte schade. De community service order wordt dan ook beschouwd als een alternatief voor de korte gevangenisstraf.

Het Community Service Centre is verantwoordelijk voor de organisatie en de controle over de uitvoering van de uitgesproken community service orders. De Community Service Probation Officers moeten aangepast werk zoeken voor elke *community service worker*. Naargelang de interessesferen en de vaardigheden van de *community service worker* wordt werk uitgezocht dat hem persoonlijk kan verrijken. Sommige *community service workers* worden ingeschakeld in de werking van vrijwilligersorganisaties. Zij houden jeugdclubs of bejaardenclubs open, leiden ontspanningsnamiddagen voor gehandikapt of onderwijzen analfabeten. Doch slechts een minderheid van de *community service workers* krijgt deze individuele stage aangeboden. De meeste *community service workers* zijn jonge arbeiders met weinig technische of sociale vaardigheden. Zij worden elke zaterdag van negen tot zestien uur aan het werk gezet in groepjes van vijf tot zes personen met een begeleider. Zij moeten taken vervullen die door niemand anders worden ter harte genomen zoals het schilderen en behangen van bejaardenhuisjes, het onderhouden van tuinen van zieken en het bouwen van kinderspeelpleinen.

Eens de *community service workers* aan het werk zijn, houden de Community Service Probation Officers controle over de geleverde arbeid. Zij noteren het aantal gepresteerde uren, bezoeken de werkplaatsen en interviewen de spijbelende *community service workers*. Indien een *community service worker* weigert het aantal uren kosteloze arbeid, welke zijn strafsanktie inhoudt, te leveren, brengt de Community Service Probation Officer hem voor de rechtbank. De rechtbank kan beslissen dat de *community service order* blijft gelden, en de persoon een boete (maximum vijftig Pound) opleggen. De rechtbank kan ook de *community service order* herroepen en een andere straf uitspreken.

II.2.5. Probation and After-Care Services in the courts

De Probation and After-Care Service is steeds vertegenwoordigd op de zittingen van de strafrechtbanken, de jeugdrechtbanken en echtscheidingsrechtbanken.

In de lagere strafrechtbanken (Magistrates' Courts) en in de jeugdrechtbanken wordt deze permanentie verzekerd door drie field probation officers uit het Field Probation Centre van de regio, waarin deze rechtbank recht spreekt. Elke field probation officer van een Field Probation Centre heeft één vaste dag per week Court Duty. Aan de hogere strafrechtbanken en de Divorce Court is een centrum van de Inner London Probation and After-Care Service verbonden, Liaison Probation Centres genoemd. Daar werkt een vaste staf

liaison probation officers die zich uitsluitend met Court Duties bezighouden. De taken van de probation officers op de gerechtelijke zittingen zijn menigvuldig. Nadat de beklaagde schuldig wordt bevonden, overhandigen zij het maatschappelijk rapport aan de rechters en beantwoorden zij de vragen van de rechters naar verduidelijking van het rapport of naar de praktische realiseerbaarheid van bepaalde maatregelen. Zij nemen ook nota van alle beslissingen, op de zitting genomen, die een actie van de Probation and After-Care Service inhouden (b.v. een aanvraag van een maatschappelijk onderzoek, een veroordeling tot community service). Deze probation officers maken deze beslissingen aan de betrokken probatiediensten kenbaar en zorgen voor de opvang van beklaagden of veroordeelden, die door de beslissing van de rechters met de Inner London Probation and After-Care Service in contact komen.

III. De historische ontwikkeling van de Probation and After-Care Services

III.1. DE OORSPRONG : THE POLICE COURT MISSIONARIES - 1876

De grondleggers van het probatiesysteem waren de Police Court Missionaries. Zij werden door de Church of England Temperance Society in 1876 verbonden aan de strafrechtbanken van de achterbuurten van Londen. Daar moesten zij zoeken naar een fundamentele oplossing voor het ongelukkig levenslot van dronkaards, prostituées en armen, aangezien de klassieke gevangenisstraf bij dezen een kettingreactie veroorzaakte : eens veroordeeld tot gevangenisstraf, pleegt men misdrijf na misdrijf en krijgt men straf na straf. De Police Court Missionaries waren gezonden om mensen uit deze vicieuze cirkel te bevrijden. Gewapend met door henzelf ingewonnen informatie over de levensgeschiedenis van deze delinquenten, smeekten zij tijdens de rechtszitting de strafrechters om deze delinquenten niet op te sluiten. Zij waren bereid borg te staan voor deze delinquenten indien deze verplicht werden met hen contact te houden. De boodschap van de Police Court Missionaries was : aandacht voor de individuele delinquent. Hun invloed op de strafrechtsmachten was volledig afhankelijk van de kracht van hun persoonlijkheid en van de waardering, welke zij binnen de lokale gemeenschap verworven hadden.

III.2. DE VERAMBTELIJING - 1907

Na twintig jaar feitelijke werking werden de activiteiten van de Police Court Missionaries wettelijk geregeld. De Probation of Offenders Act verleende in 1907 aan de lagere strafrechtbanken de bevoegdheid delinquenten niet te straffen indien zij onder de supervisie van een probation officer gesteld werden. De taak van de probation officer was "To assist, to advise and to befriend". De wet zei ook dat alle lokale strafrechtbanken van Engeland en Wales de vrijheid hadden een probation officer in dienst te nemen. De bezoldiging van deze was ten laste van het gemeentebestuur. Zo werden de zendingen omgedoopt tot ambtenaren met een wettelijk erkende positie binnen

de strafrechtbanken. Deze institutionalisering veranderde niets aan de Protestants-Christelijke ethiek, welke aan de basis lag van het handelen van de Police Court Missionaries. De reikwijdte van hun invloed was nog steeds sterk gebonden aan de kracht van hun persoonlijkheid.

III.3. DE UITBOUW VAN DE PROBATION SERVICES EN DE PROFESSIONALISERING

In de loop van de jaren 1925-1926 werden wetten uitgevaardigd die bepalen dat elke lagere en hogere strafrechtbank minstens één probation officer in dienst moest hebben, zodat de strafrechters bij de straftoemeting steeds konden kiezen tussen drie sankties : gevangenisstraf, boete of probatie. Deze wetten richtten ook de Probation Committees op, die belast werden met de benoeming en de bezoldiging van de Probation Officers.

In de Criminal Justice act van 1948 werd de huidige organisatie van de Probation Services vastgelegd. Deze wet bepaalde dat er één Probation Service, beheerd door een Probation Committee, moest zijn in elke Probation Area. (Tegenwoordig zijn Engeland en Wales opgesplitst in 56 Probation Area's). Binnen elke Probation Service werd een rangenstelsel ingevoerd bestaande uit één chief probation officer, deputy chief probation officers, assistent chief probation officers, senior probation officers en probation officers. Deze organisatorische uitbouw van de Probation Services sloot definitief de pioniersfase af. De probation officers werden ambtenaren van een hiërarchische instelling, welke de verantwoordelijkheid kreeg over een groot gebied en los kwam te staan van de lokale strafrechtbanken. Deze organisatorische veranderingen werden door de probation officers ervaren als een aanslag op hun autonomie. De eenmansposities welke zij bekleedden in de lokale rechtbanken verloren zij, nu zij opgenomen werden in de Probation Service. Dit bracht tevens mee dat zij zich moesten onderwerpen aan het beleid, dat werd gevoerd door de top van de Probation Service. Dit leidde tot het ontstaan van problemen en conflicten tussen de beleidvoerders en de praktijkmensen aan de basis. Doch de autonomie van de probation officer in zijn relatie tot de probant bleef behouden. De bepalingen uit de Probation of Offenders Act van 1907 werden niet gewijzigd : de probation officer, die de supervisie van de probant waarneemt, is nog steeds de enige verantwoordelijke voor de probatiebegeleiding.

De oprichting van verschillende Probation Services in 1948 vormde de basis voor de geleidelijke uitbouw van deze diensten tot autonome instellingen voor maatschappelijk werk, met een specifieke visie op het ontstaan en bestrijden van delinkwentie. Een misdrijf wordt beschouwd als het symptoom van psychische of sociale onaanangepastheid. Om recidive te voorkomen (wat als doel van het strafrecht gesteld wordt) moeten de sankties aansluiten bij de noden van de individuele delinkwent en deze wegwerken. Vanuit deze specifieke visie werd aangedrongen op een professionele aanpak van het begeleidingswerk. Social casework werd als de geëigende methode vooropgesteld. De tendens naar professionalisering uitte zich ook op het vlak van de vorming van probation officers. Men ging eisen dat de probation officer een opleiding zou

volgen. Specifieke opleidingen voor probation officers bestonden reeds. Doch men stimuleerde nu dat kandidaat-probation officers een opleiding voor algemeen maatschappelijk werk zouden volgen. Door probation officers en social workers dezelfde opleiding te laten volgen, wou men de gelijkschakeling van het diploma van probation officer en social worker bewerkstellingen, wat moest bijdragen tot de erkenning van de Probation Services als instellingen voor maatschappelijk werk.

Het invoeren van de professionele controle is een ander aspect van de professionalisering. De senior probation officers, het hoofd van een team probation officers, werd verantwoordelijk gesteld voor het geven van case work supervision aan zijn probation officers. De chief probation officers, de deputy chief probation officers en de assistent chief probation officers kregen controlebevoegdheid over de werkzaamheden van de verschillende teams en de individuele probation officers.

De professionaliseringsbeweging leidde ook tot de uitbouw van een aantal belangengroepen. Na NAPO (National Association of Probation Officers) is de vakbond van alle probation officers van Engeland en Wales. De chief probation officers van de 56 Probation and After-Care Services zijn verenigd in de Chief Probation Officers Conference. De Central Council of Probation Committees verwoordt de belangen van de Probation and After-Care Committees. De belangengroepen beschikken over eigen studiebureau's. Zij organiseren ook congressen. Via deze wordt het beleid bepaald en probeert men de criminele politiek te beïnvloeden.

In de zestiger jaren werd vanuit de basis van de Probation Services een correctie aangebracht op de professionaliseringspolitiek die sinds 1958 werd gevoerd door de NAPO en de beleidsverantwoordelijken in de Probation Services. De jongere probation officers begonnen de cliënt-vreemdheid en het hyper-individualisme van de social casework-methode aan te klagen. Ook haar efficiëntie als bestrijdingsmiddel van recidive werd betwijfeld. Daarom zochten deze probation officers naar andere wegen om hun cliënten te benaderen en hen te enthousiasmeren voor persoonlijke verandering. Men wou de concrete noden, zoals beleefd door de cliënt, beantwoorden met pragmatische en onmiddellijk renderende methoden. In plaats van te zoeken naar dieperliggende oorzaken heeft men eenzamen in contact gebracht met mensen ging men dadelijk bemiddelen bij de goedkope woningmaatschappij voor een thuisloze, startte men alfabetisatiecursussen. Het succes van de experimentjes van de jonge probation officers raakte de beleidsverantwoordelijken. Sinds de tweede helft van de zestiger jaren aanvaardden zij de verscheidenheid van methoden als beleidslijn. De werking van het Field Probation Centre, zoals beschreven op p. 208 is het resultaat van dit beleid.

Tussen 1948 en 1965 evolueerden de Probation Services dus steeds meer tot centra voor maatschappelijk werk, verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van één sanktie, de Probation Order, welke door de Probation Services als een alternatief voor gevangenisstraf beschouwd wordt.

III.4. De integratie in de strafrechtsbedeling

Door wetswijzigingen, doorgevoerd in 1965 en 1967, werd de zorg voor de Prison Welfare en de After-Care ook aan de Probation Services toevertrouwd, die sindsdien Probation and After-Care Services genoemd worden. Het initiatief tot deze bevoegdheidsuitbreiding werd genomen door The Advisory Council on Treatment of Offenders and the Organisation of After-Care. Deze regeringscommissie werd belast met de reorganisatie van de Social Welfare en de After-Care, die tot dan door vrijwilligersorganisaties werden verzorgd. De doorslaggevende argumenten voor de toevoeging van de Prison Welfare en de After-Care aan het takenpakket van de Probation Services waren het overzichtelijk maken van de structuur van de welzijnssector, de uitbreiding van loopbaanmogelijkheden voor probation officers en het realiseren van *Trough Care*. Men wou continuïteit in de hulpverlening : zowel vóór het proces als tijdens en ná de uitvoering van de straf, moest een instantie permanent verantwoordelijk zijn voor de persoon van de delinquent. Aldus zouden de kansen op een continue aandacht voor individualisatie en resocialisatie binnen de strafrechtsbedeling vergroten.

Zowel het concept *Trough Care* als de centralisatie van alle justitiële hulpverlening in de Probation and After-Care Services heeft veel weerstand opgeroepen. Veel probation officers hebben de toewijzing van deze nieuwe verantwoordelijkheden ten aanzien van gevangenen en ex-gevangenen als een ideologisch conflict beleefd. Door deze nieuwe functies waren de Probation Services geen alternatief meer voor het gevangeniswezen. Zij werden gedwongen tot een grotere integratie in en tot een compromis met het bestaande strafrechterlijk systeem. De omvorming van de Probation Services tot Probation and After-Care Services had inderdaad grote gevolgen. Het aantal probation officers in Engeland en Wales verdubbelde tussen 1960 en 1969. De specialisatie en de bureaucratisering van de Probation and After-Care Services namen toe. Het profiel van de cliënten van het Probation and After-Care veranderde sterk : de gemiddelde leeftijd van de cliënten ligt hoger, de moeilijkheidsgraad van het werk is gestegen en de te verhelpen problematiek is complexer.

Door de Criminal Justice Act van 1972 werden de Probation and After-Care Services opnieuw geconfronteerd met regeringsbeslissingen die haar dwongen afstand te doen van haar traditionele houding ten aanzien van de delinquenten en de strafrechtsbedeling. Om de gevangenispopulatie drastisch te verminderen, voerde deze wet nieuwe strafrechterlijke sankties in, welke voor de veroordeelde geen breuk met zijn dagelijks leven inhouden : deelname aan de activiteiten van de Day Training Centres is dé aanbevolen sanktie voor recidivisten. Verblijf in een Probation Hostel wordt als laatste, aan de gevangenisstraf voorafgaande sanktie ingevoerd. De community service order wordt geponeerd als alternatief voor korte gevangenisstraffen. Tenslotte wordt het uitspreken van een gevangenisstraf, al dan niet met verplichte supervisie, ook ingevoerd.

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van deze nieuwe sankties werd aan de Probation and After-Care Services toevertrouwd. Al zijn de

Probation and After-Care Services altijd gericht geweest op het bieden van een alternatief voor gevangenisstraf, toch bleek op het niveau van de praktische uitwerking van deze sanktievormen de nieuwe criminele politiek niet te verzoenen met de maatschappelijk-werk-ideologie van de Probation and After-Care Services. Alleen de uitbouw van de Day Training Centres past in haar filosofie. Al de andere sankties impliceren een grote mate van controle en dwang, wat onverenigbaar is met de principes van het maatschappelijk werk. Vooral de community service order, de enige nieuwe sanktie die op grote schaal succes kent, illustreert dit. De community Service Probation Officers organiseren de Community Service en houden toezicht op het volbrengen van het opgelegd aantal uren gratis arbeid. Dit is geen maatschappelijk werk, al bevat het maatschappelijk werk-componenten.

De nieuwe weg, welke via de criminele politiek aan de Probation and After-Care Services werd opgelegd, bedreigt de fundamenteën van deze instelling. Doch een grondige bevraging van de eigenheid van de Probation and After-Care Services werd steeds ontweken. De top van de verschillende diensten en de NAPO hebben de nieuwe sanktievormen aangepast aan de eigen ideologie : zij benadrukten bij voorbeeld de therapeutische waarde van de community service orders. Probation Hostels zijn uitgebouwd als therapeutische gemeenschappen. Deze therapeutische vertaling van de nieuwe sankties heeft tot gevolg dat zij slechts t.a.v. een beperkte en uitgeselecteerde groep delinkwenten uitgesproken worden, zodanig dat het doel van de wet – ledigen van de gevangenen – niet wordt bereikt.

Door deze therapeutische interpretatie van de criminele politiek, heeft het beleid zijn eenduidigheid verloren. De wijze waarop de nieuwe strafmaatregelen worden omschreven, verschilt naargelang de positie van de persoon met wie men over de sanktie spreekt. Zo benadrukt men het vrijheidsberovend karakter van de Community Service in gesprekken met de rechterlijke overheden, terwijl men in discussies met probation officers de positieve invloed van gratis werken voor anderen op het zelfbeeld van de persoon beklemtoont geromanticeerde verhalen van *community service workers*, die na verplichte inzet in een vrijwilligersorganisatie geëngageerde medewerkers worden, treft men aan in de dagbladen. De pluriforme voorstelling en motivering van de sankties is verwarrend. Het leidt tot een gebrek aan inzicht in de eigenheid van een strafmaatregel en vergroot de kans op een onrechtvaardige straftoemeting.

Naar de buitenwereld toe hebben de Probation and After-Care Services hun imago van justitieel-maatschappelijk-werk-instelling hoog kunnen houden. De ontwikkelingen in de zeventiger jaren hebben 't zelfs mogelijk gemaakt de maatschappelijke status van de diensten te verhogen. Het personeelsbestand is voortdurend gestegen. In 1972 telde men 3939 probation officers, in 1978 5186. De machtspositie van de belangengroepen is verhoogd : zij hebben kunnen beletten dat de voorstellen van het Young Adult Offenders Report uit 1974 wettelijke vorm kregen. In dit rapport werd voorgesteld aan de Probation officers de bevoegdheid te verlenen om cliënten voor maximum 72 uren in de gevangenis op te sluiten. De NAPO heeft in 1979 een grote loonsverhoging kunnen afdwingen, ondanks de zware economische crisis.

IV. Tot besluit : Het einde van de Probation and After-Care Services in zicht ?

Sinds 1975 wordt het voortbestaan van de Probation and After-Care Services ernstig bedreigd. Het gevaar komt niet vanuit het gesloten groepje criminele beleidvoerders. Hun politiek blijft gericht op het ledigen van gevangenissen via het verder uitbouwen van alternatieven voor de gevangenisstraf. Het zijn de wetenschappers, de criminologen en de rechtswetenschappers, die de legitimering van een instelling voor justitieel maatschappelijk werk openlijk aanvallen. Aan de hand van onderzoeken tonen zij de inefficiëntie van therapeutische maatregelen in de strijd tegen recidive aan. Daarnaast formuleren zij nog ideologische kritieken. De rehabilitatie-ideologie beantwoordt niet aan de beginselen van de rechtszekerheid uit het klassieke strafrecht. Het respect voor de fundamentele rechten van de mens wordt verwaarloosd en afhankelijkheidsrelaties worden in stand gehouden. Deze bezwaren tegen het therapeutische model werden op het publieke forum gebracht en werden officieel door de overheid erkend.

Naast deze ideologische ondermijning komt de materiële instandhouding van de Probation and After-Care Services in gevaar door een sterke daling van het aantal uitgesproken Probation Orders na 1975. Uit de criminele statistieken blijkt dat in 1972 33.000 Probation Orders uitgevaardigd werden, in 1977 nog maar 27.000 en in 1978 slechts 26.800. Deze daling verwekte in de pers veel ophef. Ter verklaring van het teruglopend aantal Probation Orders worden verschillende factoren aangehaald. De uitbreiding van het aantal strafsankties is een factor. Tevens wordt gezegd dat het vertrouwen van de rechterlijke macht in de Probation and After-Care Services zou afgenomen zijn onder invloed van de kritieken op het therapeutisch model en de bewustwording van de hoge recidiviteitsgraad onder de probantenpopulatie.

Wat blijft er nu over van de 56 Probation and After-Care Services van Engeland en Wales ? Met hun ruim 5000 probation officers en hun uitgebreide verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap, de rechtbanken en de strafuitvoering behouden zij hun verworven maatschappelijke positie. Doch de legitimering van een instelling voor justitieel maatschappelijk werk is zoek. Vooral de wetenschappers, de rechters en de publieke opinie zijn hiervan overtuigd. Binnen de groep probation officers vindt men nog fanatieke verdedigers van de resocialisatie-idealen. Andere probation officers twijfelen aan hun magische kracht om mensen te veranderen. Zij helpen hun cliënten om zo snel en zo lang mogelijk *Out of Troubles* te blijven. Doch de sterke daling van het aantal Probation Orders welke grote aandacht voor eigen bestaanszekerheid wekte, heeft geleid tot de bewustwording van een crisissituatie bij de probation officers. Het is de hoogste tijd dat de Probation and After-Care Services hun ideologie, werking en organisatie aanpassen aan de gewijzigde situatie. Dit bewustzijn leeft en voorstellen hieromtrent worden geformuleerd.

Zowel buitenstaanders als probation officers zelf pleiten voor de herinvoering van het klassieke legalistische model in het strafrechterlijk systeem, waarin rechtszekerheid en rechtsbescherming voorop staan. Het *Justice Model*

herstelt de band tussen misdrijf en straf en schaft gedwongen hulpverlening en onbepaalde straffen af. De concrete implicaties van deze visie voor de Probation and After-Care Services zijn nog niet uitgewerkt maar het is duidelijk dat in eerste instantie de discretionaire bevoegdheid van de probation officers zal worden ingeperkt.

Het therapeutisch model verbannen en vervangen door het legalistisch model, waaruit het eerste als correctie ontstaan is, heeft weinig overtuigingskracht. Het verleden heeft immers bewezen dat het konsekwent uitvoeren van het *Justice model* menselijk onmogelijk, inefficiënt en soms zelfs inhumaan is. Beide modellen zijn verouderd, terwijl een nieuw referentiekader nog niet is ontwikkeld. Er is een ideologisch vacuüm. Hiervan zijn wetenschapsmensen, beleidvoerders en een groot deel van de praktijkmensen zich sterk bewust.

En toch worden toekomstperspectieven geformuleerd voor de Probation and After-Care Services. Vooral de voorstellen van D. HAXBY worden nu sterk besproken. Deze probation officer stelt in een uitvoerige studie voor om de Probation and After-Care Services om te vormen tot Community Correctional Services. Deze zouden voor de uitvoering van alle sankties die binnen de gemeenschap plaatsvinden verantwoordelijk worden. De Community Correctional Services zouden niet meer in eerste instantie instellingen voor maatschappelijk werk zijn. Zij moeten recidive bestrijden, via humane en effectieve sankties, welke geen breuk met het gemeenschapsleven inhouden. Om dit doel te realiseren, moeten zij over een ruime waaier van middelen kunnen beschikken, zowel therapeutische als repressieve. Het is duidelijk dat dit voorstel een rechtstreeks, pragmatisch antwoord is op de druk die uitgaat van de huidige criminele politiek. Het probleem met dergelijke pragmatische hervormingen is dat zij ontstaan als een noodoplossing, maar de neiging hebben om met de tijd de plaats in te nemen van een basisfilosofie, die in feite nog moet worden geyonden.

Beknopte bibliografie

BEAN, Ph. Rehabilitation and deviance. Routledge and Kegan, London, 1976, 168 p.

HAXBY, D. Probation a changing service. Constable, London, 1978, 351 p.

ILPAS '76. A report on aspects of the work of the Inner London Probation and After-Care Service to commemorate the centenary of probation in London. ILPAS, London, 1976, 128 p.

JARVIS, F. Probation Officer's Manual. Butterworths, London, 1974, 301 p.