

Moeten we de jeugdbescherming niet serieus nemen?

RUDI ROOSE & MARIA
BOUVERNE-DE BIE

In juli 2006 verscheen in het Belgisch Staatsblad de wet betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade. Deze nieuwe wet wordt niet onverdeeld gelukkig onthaald. Heel wat commentatoren vinden het een gemiste kans dat de wet op de jeugdbescherming van 1965 enkel werd 'opgepoetst', eerder dan radicaal hervormd. De jeugdbescherming wordt immers gezien als een verwarrend gegeven, waarin jongeren zogezegd worden geholpen terwijl ze in realiteit eigenlijk worden gestraft. De kostprijs van deze beschermingsbenadering is dat de voorwaarden voor een behoorlijke rechtspleging - de eis van doelmatigheid (de interventie moet in staat zijn de beoogde doelstellingen te realiseren), subsidiariteit (minder ingrijpende interventies hebben voorrang), legaliteit (dwang kan enkel op grond van wettelijke bepalingen), tegenspraak (recht op rechtsbijstand) en gelijkheid (de wetstoepassing mag bestaande ongelijkheden niet versterken) - worden opgeofferd. De kritiek richt zich aldus vooral op de handhaving van het beschermingsmodel in de benadering van de jeugd delinquentie. Jeugdbescherming als ook tussenkomst in de opvoeding, en in een aantal situaties de bescherming van kinderen tegen mensonwaardige situaties komt in het debat veel minder naar voor.

DE HULP EN RECHT DISCUSSIE

Centraal in deze kritiek staat de discussie omtrent het dubbelkarakter van de jeugdbescherming wat betreft de aanpak van jeugd delinquentie: jeugdbescherming is gericht op welzijn én discipline, op beheersing én emancipatie. De kritiek op het dubbelkarakter van de jeugdbescherming werd het sterkst verwoord in de jaren 1970, meer bepaald in de hulp en recht discussie. Hulp en recht zouden verwijzen naar twee verschillende rationaliteiten waarbij het recht refereert naar een maatschappelijke norm, daar waar hulpverlening zich naar een subjectieve behoefte richt. Recht werkt met macht, terwijl hulpverlening werkt met emanciperend gezag. Hulpverlening is in wezen een horizontale relatie, waarin geen enkele macht aanwezig zou zijn, tenzij deze die afkomstig is van het gezag dat de cliënt zelf aan de hulpverlener toekent, en die voortdurend door de cliënt controleerbaar is. Recht daarentegen zou wijzen op een verticale en ongelijke relatie, waarbij mensen zich moeten aanpassen aan een externe norm.

Deze hulp en recht discussie van de jaren zeventig was niet nieuw. Zo stelde de Amsterdamse kinderrechtster Knuttel reeds in 1952 op het congres van de Internationale Vereniging der Kinderrechtsteren, dat werd georganiseerd te Luik, dat de dualiteit die het werk van de kinderrechtster kenmerkt deze is van gezag en vrijwillige samenwerking. Deze problematiek kwam naar voor in het kader van de professionalisering van het sociaal werk en de introductie van het social casework. De aandacht in het social casework voor individualisering, zelfdeterminatie, het niet veroordelen van de cliënt en participatie stond op gespannen voet met het dwingende karakter van het optreden van de kinderrechtster.

Ook bij de totstandkoming van de wet van 1965 is het besef aanwezig van de spanning tussen hulpverlening en recht. Het feit dat de rechtswaarborgen ten aanzien van kinderen worden genegeerd ligt in de kern van het beschermingsmodel dat ten aanzien van kinderen wordt geïntroduceerd met de wet op de jeugdbescherming van 1965. Zo heeft ook de Raad van State kritiek op het lage rechtsgehalte van de wet op de jeugdbescherming van 1965, maar toont ze ook begrip voor het dilemma waarin de overheid zich bevindt: "Appliqués strictement par la loi à une être en pleine croissance, en pleine formation, tel que l'enfant, les principes relatifs à la sauvegarde de la liberté individuelle dans leur signification primaire entraîneraient, l'expérience le confirme, des effets malheureux, car empêcher le juge de faire le plus grand mal en lui imposant les règles classiques, c'est aussi l'empêcher de faire le plus grand bien. (...) Le projet a opté pour la protection et le relèvement des enfants, pour le caractère tutélaire et éducatif des institutions, quitte à sacrifier des garanties fondamentales difficilement compatibles avec les moyens à mettre en œuvre". De rechter verbieden om het grootste kwaad te doen, verhindert hem ook om het hoogste goed te doen.

EEN MODELLENDISCUSSIE

Vanuit de gestelde spanning tussen hulp en recht wordt de ontwikkeling van de jeugdbescherming sinds de wet van 1965 gekenmerkt door het streven om de jeugdzorg maximaal buitengerechtelijk te organiseren. Met de wet op de jeugdbescherming van 1965 wordt dit beoogd door de introductie van de sociale bescherming, met name een buitengerechtelijke bescherming die voorziet in al die maatregelen die de gemeenschap kan nemen om de jongeren die in gevaar verkeren te beschermen. Met het decreet betreffende de bijzondere jeugdbijstand van 1985 wordt de bemiddelingscommissie geïntroduceerd, die een buffer moet vormen tussen de buitengerechtelijke en de gerechtelijke hulpverlening. Met de actuele ontwikkeling naar een integrale jeugdhulp wordt het ganse welzijnswerk als een preventief voorveld opgevat, dat de instroom in de bijzondere jeugdzorg moet verhinderen. De idee daarbij is dat de spanning tussen hulp en recht kan weggeorganiseerd worden, door hulpverlening maximaal te organiseren weg van het recht. Tegelijk blijft de koppeling aan het recht, via het preventiebegrip, wel degelijk behouden. Deze positionering van de hulpverlening als preventief ten opzichte van een gerechtelijke tussenkomst heeft paradoxale effecten. Binnen het jeugdbeschermingsdiscours ontstaat een spanning tussen de aandacht voor de persoon en de (her)opvoeding van de minderjarige (de kern van het beschermingsmodel) en de vraag naar een adequate maatschappelijke reactie op delictgedrag. In dit spanningsveld tekent zich niet alleen een tendens af naar meer repressieve benaderingen; tegelijk wordt het debat over de betekenis van jeugddelinquentie versmald tot een justitieel debat. Door zich te positioneren op het preventieve domein plaatst de jeugdzorg zich in een zeer paradoxale positie: ze maakt een in de praktijk, gezien de complexiteit van vele situaties, moeilijk waar te maken ambitie tot de hare en herleidt tegelijk de bijdrage van de hulpverlening in de jeugdbescherming tot een methodisch uitvoeren van de gerechtelijke tussenkomst. Tegelijk werkt ze op deze manier mee aan de verbijzondering van de jeugddelinquentie als sociaal probleem. Daarbij ontstaat echter ook omgekeerd de idee dat vrijwillige hulp per definitie emancipatorisch is, en een gerechtelijke interventie per definitie de maatschappelijke norm stelt. Deze idee wordt ook door jeugdigen en ouders zelf opgenomen; de jeugdbescherming wordt als veeleer bestraffend ervaren, en vaak zo ook voorgesteld. Dergelijk discours ondersteunt de vraag naar een adequate relatie tussen de ernst van de feiten en de hierop gegeven

maatschappelijke reactie. Deze dynamiek versterkt op zijn beurt het centraal stellen van het delict, en legt het accent in de discussie over de jeugdbescherming vooral op de vorm van de interventies, eerder dan op de vraag wat de betekenis van een hulpverlenende finaliteit van de jeugdbescherming dan wel kan of moet zijn. Vanuit een methodische kijk op de spanning tussen beheersing en emancipatie wordt de discussie over de jeugdbescherming van bij aanvang vooral gevoerd over de vorm van de interventies - het vermijden van een gerechtelijke interventie - in plaats van over de probleemdefiniëring die aan de basis van deze interventies ligt en de betekenis van deze interventies voor de betrokken ouders en kinderen. Zo is ook de discussie over de hervorming van de wet op de jeugdbescherming van 1965 overwegend een modellendiscussie, waarin de aandacht vooral wordt gericht op de afhandeling van jeugddelinquentie en minder naar de reflectie over de betekenis van jeugddelinquentie en over de gronden waarop, door wie en ten aanzien van welke jongeren delinquentie als probleem wordt benoemd.

Deze organisatorische discussie verdringt het debat over de betekenis van de hulpverlenende finaliteit van de jeugdbescherming naar de achtergrond. Daardoor worden de mogelijk repressieve elementen van de buitengerechtelijke hulpverlening uit het debat geweerd, evenals de mogelijk emanciperende mogelijkheden van gerechtelijke interventies. Er wordt bijvoorbeeld ook uit het oog verloren dat de organisatie van de hulpverlening weg van het recht niet per definitie gepaard gaat met minder macht maar wel met het minder transparant worden van macht: de idee dat hulpverleners geen macht (mogen) hebben brengt ook met zich mee dat deze macht niet moet gelegitimeerd worden, waardoor het risico op machtsmisbruik weer groter wordt.

RESPONSABILISERING EN VERANTWOORDELIJKHEID

Eerder dan enkel een modellendiscussie te voeren, zou dus ook de discussie gevoerd moeten worden over de betekenis en finaliteit van de jeugdbescherming. Het kernthema in de nieuwe jeugdbeschermingswet is responsabilisering: het aanzetten van minderjarigen en ouders tot het opnemen van hun verantwoordelijkheid. Minderjarigen moeten leren verantwoordelijkheid op te nemen voor hun gedrag, en ouders moeten leren competente ouders te zijn die hun kinderen kunnen ondersteunen in dit leerproces. Deze gedachtegang gaat terug naar de principes van de - sterk door het sociaal verweer geïnspireerde - kinderbeschermingswet van 1912. Deze kinderbeschermingswet maakte deel uit van een ruimer beschavingsoffensief, gericht op de vorming van de moderne democratieën. Responsabilisering was in deze benadering een kernstrategie in de vorming van democratische burgers: mensen moesten leren hun privésfeer te organiseren en daarbinnen competenties te verwerven om aan de moderne samenleving te participeren. Aanpassing aan de maatschappelijke norm werd gezien als een vereiste omdat deze norm de mogelijkheden tot autonoom handelen beschermt; de grenzen van de individuele autonomie werden immers aangegeven door de autonomie van andere individuen. Autonomie werd aldus negatief omschreven: ze eindigde waar de autonomie van anderen begon. Actueel vinden we deze responsabiliseringsstrategieën in een ietwat gewijzigde vorm terug. De redenering hierbij is dat het ontwikkelen van individuele autonomie en van een eigen identiteit als pedagogische doelstellingen de laatste decennia te zeer op de voorgrond kwamen te staan. Vanuit deze analyse wordt gesteld dat er nood is aan een democratisch-pedagogisch perspectief, waarin mensen opnieuw leren rekening te houden met de belangen van anderen, en zich in

te leven in de situatie van anderen. In het verlengde hiervan worden sociale problemen vaak vooral benoemd in termen van overlast en het bestrijden van overlast. Dit geldt ook voor het probleem van de jeugddelinquentie, dat uitvergroet op de politieke agenda komt te staan, en waarbij ingezoomd wordt op zowel de ouderlijke verantwoordelijkheid als de verantwoordelijkheid van minderjarigen zelf. Een aantal recente gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld de mp3 moord in het Brusselse Centraal Station, hebben het probleem van de jeugddelinquentie scherp onder de aandacht geplaatst. Deze aandacht is terecht. Tegelijk kan deze niet beperkt worden tot een discussie over de aanpak van dergelijke gebeurtenissen, maar moet ook de reflectie gevoerd worden naar de betekenis ervan. Wanneer hieraan voorbij gegaan wordt, bestaat het risico dat de ruimte voor reflectie, solidariteit en humaniteit in de discussie over sociale problemen, inclusief de jeugddelinquentie, verdwijnt ten voordele van korte termijn oplossingen en beheersingsstrategieën. Een eenzijdig pleidooi voor een ander model in plaats van het beschermingsmodel kan dan ook, los van de zeer terechte kritieken op de wet op de Jeugdbescherming van 1965, voorbij gaan aan de humaniteit die de beschermingsidee ook in zich kan dragen. Zo zien we bijvoorbeeld dat in de discussies omtrent de wet op de jeugdbescherming van 1965 de idee om kinderen in gevaar en gevaarlijke kinderen in de voorzieningen te scheiden verworpen werd met het argument dat dit stigmatiserend zou zijn voor de delinquente jongeren, gezien voorbij zou worden gegaan aan het feit dat ook zij zich in een problematische situatie bevonden en eigenlijk slachtoffers waren. Recent wordt deze scheiding van jongeren in een problematische opvoedingssituatie en jongeren die een misdrijf omschreven feit hebben gepleegd terug sterk bepleit, zij het vooral vanuit de stelling dat niet-delinquente kinderen in de voorzieningen besmet worden door delinquenten, of met andere woorden vertrokken wordt vanuit een dichotomie tussen slachtoffer en daders.

HULP EN RECHT: EEN OPEN TE HOUDEN SPANNINGSVELD

Aan elke aanpak van jeugddelinquentie ligt een sociale probleemdefinitie ten grondslag. In deze probleemdefinitie ligt een opvatting besloten over de relatie tussen individu en gemeenschap. De actueel, ook in de jeugdbeschermingsdiscussie, dominant naar voor geschoven responsabiliseringsidee berust op de aanname dat individuele ontplooiing en autonomie inherent verbonden zijn met het respect voor de democratisch verworven rechten en vrijheden en met de actieve participatie aan het economisch, sociaal en cultureel leven. De achterliggende gemeenschapsidee is deze van de gemeenschap als een geheel van collectief gedragen opvattingen, waarmee individuen geacht worden zich te identificeren. Sociale problemen, zoals de jeugddelinquentie, zijn in deze benadering een bedreiging voor en een schade aan de gemeenschap. Deze bedreiging vergt een preventieve tussenkomst (waarvoor de hulpverlening autonoom ingezet wordt). Waar deze preventieve tussenkomst niet werkt, is repressie aangewezen (en komt de hulpverlening in de schaduw van het recht te staan). De instroom in de jeugdbescherming, inclusief de al dan niet verontrustende toename van de jeugddelinquentie laat zien dat deze benadering in de actuele context op haar grenzen stuit. De omschrijving van gemeenschap in termen van een collectief gedragen identiteit maakt het mogelijk deze identiteit tot voorwerp te maken van politieke en maatschappelijke strijd. Een aantal sociale problemen, mogelijks ook een deel van de jeugddelinquentie, is te zien als een aanduiding van deze strijd, getuige de oververtegenwoordiging van een aantal doelgroep in de jeugdbescherming. Tegelijk gaat deze benadering voorbij aan de essentie van het spanningsveld tussen hulp en recht, met name het besef dat

mensen door en door sociale wezens zijn, die met hun sociale wereld verbonden zijn, en in de interactie met deze omgeving ervaren wat samenleven is. Deze ervaring wordt getekend door de pluriformiteit van contexten waarin mensen zich bevinden, en door een diversiteit van opvattingen, waarden en normen. Zowel in justitiële als in hulpverlenende interventies moeten mensen ondersteuning kunnen vinden om te leren omgaan met deze pluriformiteit en diversiteit. Het recht schept hiertoe mogelijkheden door de referentie naar maatschappelijke normen en verwachtingen. De hulpverlening schept hiertoe mogelijkheden door de stimulering van capaciteiten van individuen. Beide zijn gericht op het aanspreken van de betrokkenen op hun capaciteit tot verantwoordelijkheid. Het aanspreken op verantwoordelijkheid berust uitdrukkelijk niet op een principe, waarbij de inhoud van deze verantwoordelijkheid vooraf wordt bepaald, maar op het leren omgaan met maatschappelijke situaties, waarin keuzes moeten worden gemaakt en waarbij deze keuzes de vraag oproepen naar de verhouding tussen individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hulp en recht zijn van daaruit te zien als onderscheiden naar opzet en organisatie, doch tegelijk als inherent verbonden in een gezamenlijk streven naar samenlevingsopbouw. In dit licht kan de vraag gesteld worden of het debat over de relatie tussen hulp en recht geen hernieuwde aandacht verdient, vanuit een serieus nemen van de uitgangspunten van de jeugdbescherming.

DE JEUGDBESCHERMING SERIEUS NEMEN

De wet op de jeugdbescherming van 8 april 1965 kwam tot stand op het snijpunt tussen de discussies over de hervorming van de kinderbescherming en de naoorlogse uitbouw van de verzorgingsstaat. De wet introduceerde de sociale bescherming, waardoor een van de gerechtelijke jeugdbescherming onderscheiden bijzondere jeugdzorg ontwikkeld werd. Met de integrale jeugdhulpverlening wordt deze bijzondere jeugdzorg opgenomen in het ruime aanbod van jeugdhulpverlening. De emancipatie van de jeugdhulpverlening ten opzichte van de gerechtelijke jeugdbescherming biedt de mogelijkheid het spanningsveld tussen hulp en recht scherper uit te tekenen. Dit kan door zowel de jeugdzorg als de jeugdbescherming te zien als onderscheiden probleemdefiniërende actoren in de samenleving, en hen op deze probleemdefiniëring empirisch te bevragen. De vaststelling is dat dit empirisch onderzoek vooralsnog schaars is en dat de probleemdefinitie tussen jeugdbescherming en jeugdhulpverlening in de actuele context opvallend parallel verlopen. Het Globaal Plan Jeugdzorg dat Vlaams minister van welzijn Vervotte begin 2006 uitvaardigde schuift een aantal krachtlijnen voor de jeugdzorg naar voren, waarin responsabilisering en preventie hand in hand gaan. Het spanningsveld tussen een welzijnsbenadering en een justitiële benadering van sociale problemen wordt aldus via het preventiebegrip weggeorganiseerd, en welzijn wordt herleid tot preventie van jeugddelinquentie en van de noodzaak tot justitieel optreden. Preventie krijgt hiermee een uitvergroete status: het wordt niet langer gezien als een fase in de probleemdefiniëring (een vroegtijdige aanpak) maar als een eigenstandige probleemaanpak. Anders gezegd: welzijnswerk en preventie worden gezien als in hoge mate overlappende begrippen. Ook in andere recente beleidsteksten ligt de nadruk op de gezinsopvoeding en de patronen in deze opvoeding, eerder dan op de vraag naar de betekenis van probleemgedrag, op de maatschappelijke context waarin de opvoeding gestalte krijgt of moet krijgen, en op de vraag op welke wijze capaciteiten van jongeren en ouders tot zinvol omgaan met hun situatie ondersteund kunnen worden. Zo zien we bijvoorbeeld dat het debat over armoede en de jeugdbescherming wordt verengd tot

een debat over zorg op maat, waarbij armoede niet meer wordt gedefinieerd als een structurele marginalisering van mensen in de samenleving, maar in termen van gebrek aan participatiekansen in de hulpverlening, met als gevolg dat voor deze specifieke doelgroep specifieke methodieken ontwikkeld moeten worden, bijvoorbeeld maatzorg of bemoeizorg. Het debat over herstelbemiddeling voor minderjarigen (verantwoordelijkheid als een leerproces) wordt een debat over herstelrecht (verantwoordelijkheid als principe), waarbij het accent verschuift van de ondersteuning van het communicatieproces tussen de actoren naar een alternatieve vorm van delictafhandeling. In dit licht is het opvallend dat de kritieken op de weinig radicale hervorming van de wet van 1965 veeleer verwijzen naar de gemiste kans een jeugdsanctierecht in te voeren, dan naar de gemiste kans om een fundamenteel debat te voeren over de relatie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Niettegenstaande de discussie over hulp en recht werd gevoerd n.a.v. de wet op de jeugdbescherming van 1965 en de invloed van deze discussie op de jeugdbescherming, werd het hulpverlenende karakter van de jeugdbescherming in 1988 weer bevestigd door het arrest van het Arbitragehof van 30 juni 1988, dat stelt dat de jeugdbescherming, ook waar ze van dwingende aard is, essentieel een finaliteit heeft van hulp- en dienstverlening. Dit arrest komt er in kader van de bevoegdheidsdiscussies m.b.t. de jeugdbescherming die tussen de Vlaamse en de federale overheid ontstaan n.a.v. de Staatshervorming van 1980.

Ook met de nieuwe wet op de jeugdbescherming blijft deze hulpverlenende finaliteit dus bestaan en zal ze nog een tijd blijven bestaan. Het is dan ook de vraag of het niet zinvol zou zijn om de uitgangspunten van de jeugdbescherming serieus te nemen.