

Jeugdzorg en armoedebestrijding: nood aan een ander debat

RUDI ROOSE
MARIA BOUVERNE – DE BIE*

Het jaar 2010 is het Europees Jaar voor de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting. In het kader van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie dat op 1 juli 2010 van start gaat, wil België van armoedebestrijding een prioriteit maken. In navolging van de Lissabonstrategie staat gedurende het afgelopen decennium vooral de bestrijding en uitroeiing van kinderarmoede hoog op de beleidsagenda, waarbij de ambitieuze doelstelling vooropgesteld wordt het aantal kinderen dat in kansarmoede wordt geboren tegen 2020 te halveren. Met de Lissabonstrategie installeerde de Europese Unie de Open Methode van Coördinatie, die impliceert dat alle lidstaten van de Europese Unie tweejaarlijks een nationaal actieplan ontwikkelen, nastreven en monitoren met betrekking tot de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (Hoelscher, 2004). In Vlaanderen staat dit beter bekend als het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting, gecoördineerd door de POD Maatschappelijke Integratie; in dit plan wordt onder meer expliciet melding gemaakt van het doorbreken van de vicieuze cirkel van kinderarmoede. Kinderarmoede krijgt ook verhoogde aandacht in de wetenschappelijke wereld. De POD Maatschappelijke Integratie gaf bij de lancering van haar Actieplan 2006-2008 formeel opdracht aan de Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede (IGOA-GiReP) een eerste stand van zaken op te maken wat betreft het wetenschappelijk onderzoek over kinderen in armoede in België. Het onderzoek resulteerde in de publicatie *Kinderen in armoede: status quaestionis van het wetenschappelijk onderzoek in België* (Steenkens et al., 2008). Daarnaast engageert ook het maatschappelijk middenveld zich naar aanleiding van het Europees jaar ter bestrijding van kinderarmoede, onder meer onder impuls van organisaties zoals Unicef en de Koning Boudewijnstichting. Allerlei verdere activiteiten rond kinderarmoede – zoals onderzoek, het uitwerken van beleidsadviezen, de organisatie van studiedagen – zijn lopende of staan in de steigers.

De aandacht voor armoede en daarbinnen voor kinderarmoede is belangrijk, maar roept tevens de vraag op naar het perspectief dat deze aandacht aanstuurt. De armoedebestrijding verschoof de voorbije decennia van een indirect beleid naar een direct beleid (Cantillon, 2008). Een indirect armoedebeleid is gericht op de versterking van de sociale grondrechten, met inbegrip van sociale zekerheid als een aspect van algemeen beleid, met ook impact op het armoedeprobleem. In een direct armoedebeleid wordt ingezet op het opvangen van de negatieve consequenties van het gevoerde beleid voor de armste groepen. Armoede is echter een structureel probleem. Dit betekent dat armoedebestrijding gericht moet zijn op de mechanismen, inclusief de beleidsmechanismen, die ten grondslag liggen aan dit probleem. In de Westerse kapitalistische samenleving liggen deze mechanismen in de ongelijke verdeling van macht en middelen op basis van sociaal economische posities. Armoedebestrijding moet dus in eerste

* Rudi Roose is doctor-assistent aan de UGent, Vakgroep sociale agogiek en deeltijds docent aan de VUB, vakgroep criminologie. Maria Bouverne-De Bie is voorzitter van de vakgroep sociale agogiek, Ugent.

instantie gericht zijn op herverdeling van macht en middelen, in de gegeven context herverdeling van inkomens en tewerkstelling. Armoede is een uitkomst van structurele mechanismen van sociale uitsluiting en geen kenmerk van individuen of cultuurpatronen. We zien maatschappelijk echter een omgekeerde tendens: een averechtse inkomensverdeling – bijvoorbeeld door de universele introductie van dienstencheques en eco-subsidies, waarbij het vooral hogere inkomensgroepen zijn die hier gebruik van maken – en een prioritaire inzet van activerende initiatieven op diverse maatschappelijke terreinen (ook vertaald in termen van empowerment), gericht op het individu in armoede (Cantillon, 2008).

Eerder dan een debat over welvaart en de herverdeling hiervan, wordt het armoedebat gevoerd als een debat over een specifiek, afgebakend probleem; in deze benadering wordt een sleutelrol toegekend aan opvoeding, onderwijs, jeugdwerk en jeugdzorg als instrumenten bij uitstek om tegemoet te komen aan met armoede verbonden sociale problemen. Het is belangrijk om deze relatie tussen praktijken van armoedebestrijding en de pedagogisering van armoede nader te bekijken. De kritiek dat bijvoorbeeld de jeugdbescherming selectief intervenueert ten aanzien van arme gezinnen is immers niet nieuw. De kwetsbaarheid van arme gezinnen voor een maatregel in het kader van de jeugdbescherming en bijzondere jeugdbijstand, vooral een plaatsingsmaatregel, werd reeds als kritiek op de Wet op de jeugdbescherming van 1965 geuit, en was ook een centraal thema in het Algemeen Verslag over de Armoede uit 1994. In dezelfde periode verschenen nog een aantal andere publicaties die wezen op de problematische relatie tussen armoede en interventies vanuit de bijzondere jeugdbijstand en jeugdbescherming (cf. Nicaise en Dewilde, 1995). Ook in de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg (Vlaams Parlement, 1999), die aan de basis lag van de ontwikkeling naar een integrale jeugdhulp, werd verwezen naar de noodzaak aan de toetsing van de ontwikkeling en werking van de jeugdzorg aan het armoedeprobleem. Empirisch onderzoek naar deze relaties bleef evenwel beperkt. Het beschikbare onderzoek (cf. Nicaise & De Wilde, 1995) gaf indicaties over de inzet van de bijzondere jeugdzorg in armoedesituaties, maar liet geen uitspraken toe over een al dan niet proportioneel hogere inzet van de jeugdzorg in armoedesituaties. Recent werd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in samenwerking met de drie Gemeenschappen, en in nauw overleg met arme gezinnen en jeugdbeschermingsactoren, een onderzoek opgezet naar de relatie tussen armoede en bijzondere jeugdzorg¹. De koppeling van de databank Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale bescherming met de databanken van de administraties Bijzondere Jeugdzorg van de Gemeenschappen maakte het mogelijk na te gaan welke sociaal economische kenmerken samengaan met een verhoogd risico op een maatregel in het kader van de jeugdbescherming en bijzondere jeugdbijstand. In het onderzoek werd nagegaan welke jongeren in 2005 (het meest recente tijdstip waarvoor de koppeling van de data mogelijk was) een eerste maatregel, casu quo een plaatsingsmaatregel, kregen in het kader van de jeugdbescherming en bijzondere jeugdbijstand. De data van het onderzoek geven aan dat een aantal sociaal economische indicatoren (aard van tewerkstelling, status inkomen, gezinssamenstelling ...) een significant hogere kans geven op een

1 Het onderzoek werd uitgevoerd door een equipe samengesteld uit promotoren en onderzoekers van de Universiteit Gent (M. Bouverne-De Bie, S. De Visscher en M. Verstraeten, verbonden aan de vakgroep Sociale Agogiek en Y. Rosseel, Data-analyse, F.P.P.W. en S. Willems en J. Impens verbonden aan de vakgroep Huisartsgeneeskunde) en van de Université Catholique de Louvain (I. Deliens-Ravier).

maatregel in het kader van de jeugdbescherming en bijzondere jeugdbijstand. Belangrijk hierbij is dat elk van deze indicatoren afzonderlijk samengaat met een verhoogde kans op een maatregel. Dit betekent dat de bijzondere jeugdzorg ingezet wordt in situaties gekenmerkt door een diversiteit van sociale risico's. Armoedesituaties omvatten een cumulatie van deze risicofactoren, en het is aannemelijk dat naarmate meer risicofactoren samen voorkomen, een interventie meer aangewezen geacht wordt. In aansluiting met deze aanname is de vaststelling in het onderzoek dat de ruimtelijke concentratie van armoede-indicatoren de kans op een maatregel significant verhoogt. Er zijn echter sterke verschillen vast te stellen naargelang het arrondissement, maar ook andere factoren zoals leeftijd en genderspecificiteit spelen een rol. Ook in het recent gepubliceerde onderzoek over het beleid van de jeugdmagistraat (Franssens, Put & Deklerck, 2010) wordt gewezen op armoederisicofactoren (bijvoorbeeld werkonzekerheid van de ouders) als één van de mogelijke elementen die een rol spelen in beslissingen van magistraten om een maatregel op te leggen. De betekenis van deze beslissingen en de inzet van bijzondere jeugdbijstand en jeugdbescherming blijft echter een open vraag: deze kan als hulpverlenend ervaren worden, maar ook als een miskennis van de in het gezin aanwezige opvoedingscapaciteit, terwijl ook de betekenisverlening van de jongere zelf buiten beeld blijft. Beide onderzoeken roepen de vraag op naar reflectie over welke engagement de jeugdbescherming en bijzondere jeugdbijstand opneemt in welke situaties. Deze vraag kan niet via een momentopname – zoals dit in het bovenstaande onderzoeken het geval was – beantwoord worden, maar vergt een ruimer, ook historisch perspectief.

De geschiedenis van de jeugdzorg tot en met vandaag laat de ambiguïteit zien van de jeugdzorg: enerzijds worden maatschappelijke middelen ingezet om individuele ontplooiingsmogelijkheden te verzekeren, anderzijds gaat de inzet van deze middelen gepaard met een interventierecht in de wijze waarop ouders en kinderen hun situatie vorm geven. Wordt het gezin in de Westerse samenleving beschouwd als het 'eerste' opvoedingsmilieu, tegelijk wordt niet elk gezin per definitie in hoofde van elk kind gezien als het beste opvoedingsmilieu en wordt een toenemend aantal voorzieningen ingezet om opvoedingstaken mee op te nemen en/of te ondersteunen, aan te vullen en te corrigeren. Deze ambigue inzet van de jeugdzorg geeft aan dat het aanknopingspunt tussen armoedebestrijding en pedagogisering – anders dan vaak wordt verondersteld – niet gelegd moet worden in pedagogisering als een hefboom tot armoedebestrijding, maar in de vraag op welke gronden de jeugdzorg ingezet wordt en aldus het onderscheid tussen 'armoede' en 'niet armoede' mee vorm geeft. De vraag is met andere woorden of de jeugdzorg het debat open houdt over armoedeproblemen als structurele problemen, dan wel de armoedeproblemen waarmee ze wordt geconfronteerd opsluit in problemen van zorg en opvoeding. Deze insluiting is niet denkbeeldig; ze wordt vaak gezien als 'kenmerkend' voor armoedesituaties in de actuele Westerse samenleving. Deze insluiting zou met de huidige aandacht voor kinderarmoede nog versterkt kunnen worden. Historisch stellen we vast dat het gezin als aangrijpingspunt wordt gezien voor interventies gericht op een diversiteit van sociale problemen. De vaststelling doorheen de geschiedenis dat deze interventies geen afdoende antwoord bieden op de problemen die zich stellen, leiden echter doorgaans niet tot het herdefiniëren van de problemen die zich stellen – een structureel probleem in plaats van een opvoedingsprobleem - maar telkens tot een versterken van een interventionistisch kader, waarbij de nadruk ligt op vroeger, meer outreachend, meer empowerend ingrijpen in het gezin. Het debat over de jeugdzorg wordt aldus vooral organisatorisch gevoerd: op welke

wijze, door wie, kan welk probleem het meest adequaat worden opgelost? De huidige nadruk op het ontwikkelen van meer (in plaats van anders) opvoedingsondersteunende initiatieven als antwoord op het probleem van armoede sluit aan bij deze logica. Dit wordt nog versterkt door een focus op preventie, maatschappelijk noodzakelijke hulp, de nadruk op individuele verantwoordelijkheid en de daaraan gekoppelde noodzaak aan meer empowerment van mensen in armoede.

Een focus op kinderarmoede kan bovenstaande dynamiek nog versterken wanneer het debat over kinderen in armoede vertaald wordt in termen van slachtofferschap. De constructie van slachtofferschap wordt actueel door een diversiteit van actoren aangegrepen om aandacht voor hun problematiek te vragen. Vooral het beeld van het kind als slachtoffer wordt op een diversiteit van terreinen gezien als een sterk mobiliserende kracht (cf. Pupavac, 1998). Hoewel slachtofferschap maatschappelijke aandacht kan mobiliseren (Daems, 2007), gaat dit tevens gepaard met een specifiek beeld van wat een ideaal slachtoffer inhoudt. Dit ideaal slachtoffer wordt naast andere kenmerken vooral gezien als onschuldig (Gottel, 2002). Kinderarmoede bediscussiëren vanuit een slachtofferperspectief zou dan welk eens kunnen leiden tot het negeren van het actorschap van deze kinderen, tot het culpabiliseren van ouders in armoede en tot het culpabiliseren van kinderen en jongeren die niet aan dit beeld van onschuldigheid blijken te voldoen. De sanctionerende benadering van ouders in armoede, maar ook bijvoorbeeld het loskoppelen van het debat over jeugddelinquentie en armoede zouden dan kunnen versterkt worden, eerder dan dat een draagvlak gecreëerd wordt voor een structurele benadering van de armoedeproblematiek en armoedebestrijding.

De vaststelling is dat de aansturing van de jeugdzorg vooralsnog veeleer gebeurt vanuit algemene, extern aan de concrete situatie van ouders en kinderen ontwikkelde criteria, verwijzend naar een standaardbeeld van maatschappelijke integratie. Eén van deze verwachtingen is, zoals ook blijkt uit het onderzoek naar het beleid van de jeugdmagistraten, motivatie en participatie aan de hulpverlening en de bereidwilligheid zich te conformeren aan de gestelde vereisten (de bereidheid empowered te worden). De jeugdzorg wordt aldus mogelijk ingezet in relatie tot normatieve criteria, en veel minder vanuit de vraag naar haar mogelijke betekenis als maatschappelijke hulpbron in de realisatie van ook door kinderen en ouders gestelde aspiraties (Mortier, 2002). De selectieve instroom in de bijzondere jeugdzorg kan in dit licht niet los gezien worden van de vooralsnog ook teleurstellende effecten van het gelijke kansenbeleid, zowel in het onderwijs (Cantillon, 2009), als bijvoorbeeld ook in de voorschoolse opvoeding (Vandenbroeck, 2004) en in buitenschoolse voorzieningen zoals het jeugdwerk (Cousée, 2006). Ook pedagogische voorzieningen ressorteren met andere woorden belangrijke Mattheuseffecten.

Met betrekking tot de jeugdzorg is dus een verschuiving nodig van een debat over de organisatie van de jeugdzorg naar een debat over de sociaal politieke keuzes die de inzet van de jeugdzorg omkaderen. Het is nodig dat ook de jeugdzorg getoetst wordt aan de voorwaarden voor een effectief beleid inzake armoedebestrijding. Deze toets houdt de vraag in of kinderen en ouders aantoonbaar beroep kunnen doen op de jeugdzorg als een maatschappelijke hulpbron. De aantoonbaarheid van de jeugdzorg als maatschappelijke hulpbron is vooralsnog niet empirisch mogelijk, omwille van de beperkingen gelegen in de dataverzameling, maar ook omwille van de constructie van de jeugdzorg zelf. De jeugdzorg is kenmerkend geconstrueerd als een 'te vermijden

emancipatie' (Roose, 2006): de idee is dat beroep op de jeugdzorg zoveel mogelijk vermeden moet worden. Deze idee verwijst naar de benadering van de jeugdzorg als historisch nauw gelieerd aan het strafrecht, en aan de inzet van de hulpverlening aan kinderen via de sanctionering van ouderlijk opvoedingsgedrag. Inmiddels wordt de jeugdzorg ook gedragen door concepten refererend naar het recht van kinderen, en ook ouders, op maatschappelijke dienstverlening. Hierin staat dan de vraag centraal welke de betekenis kan zijn van de inzet van de jeugdzorg, gegeven de concrete situatie van ouders en kinderen, en hoe de jeugdzorg zich kan ontwikkelen als een maatschappelijke hulpbron, waarop ouders én kinderen gericht beroep kunnen doen. Wil het armoedebestrijding vandaag niet verzanden in een eenzijdig debat over de noodzaak aan meer en vroegere pedagogische interventies, dan moet dit debat gekoppeld worden aan een ruimer debat, waarin sociale zekerheid en sociale voorziening erkend worden als fundamenteel voor een menswaardige samenleving, en aangestuurd worden vanuit een visie over een maatschappelijk gedragen verantwoordelijkheid over de realisatie van een menswaardige samenleving. De doelstelling van armoedebestrijding moet dus niet de pedagogisering zijn van sociale problemen, doch kan enkel liggen op het reduceren van armoede. Enkel op deze manier kan armoedebestrijding ook een hefboom zijn in de realisatie van een samenleving gekenmerkt door een streven naar sociale rechtvaardigheid en duurzame ontwikkeling.

LITERATUUR

- CANTILLON, B. (2008), Armoede in België: over meten, weten, voelen en handelen, *De gids op maatschappelijk gebied*, 99(3), 4-12.
- CANTILLON, B. (2009). De paradox van de investeringsstaat: waarom is de armoede niet gedaald? *CSB-Berichten*, mei 2009, 32 p.
- COUSSÉE, F. (2006). *De pedagogiek van het jeugdwerk*. Gent: Academia Press.
- DAEMS, T. (2007). Een sociologische verkenning van victimisering. *Panopticon*, 28(1), 30-45.
- FRANSENS, M., PUT, J. & DEKLERCK, J. (2010). *Het beleid van de jeugdmagistraat*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- GOTTEL, L. (2002). The ideal victim, the hysterical complainant, and the disclosure of confidential records: the implications of the charter for sexual assault law. *Osgoode Hall Law Journal* 40 (3-4): 251-293.
- HOELSCHER, P. (2004). *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*. Research report at University of Dortmund (Germany), commissioned by the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission.
- MORTIER, F. (2002). We zijn allemaal kinderen: bruggen tussen rechten voor kinderen en rechten voor volwassenen. *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, 3(extra editie), 10-17.
- NICAISE I., & DE WILDE, C. (1995). *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg*. Leuven: Garant.
- PUPAVAC, V. (1999). *Children's Rights & the Infantilisation of Citizenship*. Paper gepresenteerd op de Political Studies Association Annual Conference held at the University of Nottingham.
- ROOSE, R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*. Gent: Academia Press

STEENSSENS, K., AGUILAR, L.M., DEMEYER, et al. (2008), *Kinderen in armoede. Status quaestio-
nis van het wetenschappelijk onderzoek in België*. Leuven: Interuniversitaire Groep
Onderzoek en Armoede (IGOA) vzw.

VANDENBROECK, M. (2004) *In verzekerde bewaring. Honderd vijftig jaar kinderen, ouders en
kinderopvang*. Amsterdam: SWP.

Vlaams Parlement (1999). *Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg*. Stuk 1354
(1998-1999). Nr. 1.