

Instellingen voor minderjarigen zijn niet zonder 'zorgen'

Hilde van Nuland*

1. Inleiding

Het 'uithuisplaatsen' van minderjarigen en de problemen die eraan verbonden zijn, hebben de laatste jaren zeker niet aan betekenis ingeboet. Duidelijk verbonden met de jeugdbeschermingswetten zijn de instellingen en tehuizen waar minderjarigen worden opgevangen steeds in aantal toegenomen. Momenteel tellen we een 600-tal dergelijke instellingen/tehuizen in ons land. In 1978 zijn 19805 jongeren uithuisgeplaatst door een jeugdrechter of jeugdbeschermingscomité. Drie vierde hiervan verblijft in een instelling of tehuis.

Het is eerst vanaf 1965 dat instellingen/tehuizen een erkenning moeten aanvragen en aan desbetreffende normen moeten voldoen. En pas in 1973 worden subsidiënormen uitgevaardigd voor de instellingssector. De wetgeving terzake is dus nog vrij recent. Dit betekent dat de instellingen lange tijd aan hun lot zijn overgelaten m.a.w. dat ze een wildgroei hebben gekend en een periode waarin ze grotendeels moesten roeien met de riemen van de liefdadigheid. Dit alles heeft een stempel gedrukt op deze sector, een stempel die in de huidige situatie nog merkbaar is...

In 1976 hebben we gepoogd, via een onderzoek, een duidelijker beeld te verkrijgen van het instellingswezen. De resultaten¹ hiervan zijn op een aantal punten reeds achterhaald doch de 'grote lijnen' die in dit onderzoek naar voor zijn gekomen blijven ook vandaag nog geldig. Daarom wordt, in wat volgt, een poging gedaan om beknopt een beeld te schetsen van de 'residentiele zorg' voor minderjarigen.

In een eerste deel worden de instellingen/tehuizen gesitueerd naar een aantal kenmerken. Vervolgens wordt de populatie beschreven die er verblijft. In een derde punt gaan we een aantal aspecten na in verband met het personeel om tenslotte met een geheel van krachtlijnen t.a.v. het beleid dit artikel af te ronden.

Uiteraard kan in deze enkele bladzijden niet diep ingegaan worden op de problemen en blijft het dikwijls bij een vaag aanraken ervan. Voor een meer uitgebreide behandeling verwijzen we naar het onderzoeksverslag. De hierna volgende gegevens betreffen 261 instellingen/tehuizen, gelegen in het Vlaamse landsgedeelte en Brussel.

2. Situering van de instellingen en tehuizen

De meeste instellingen/tehuizen (86%) waar minderjarigen worden geplaatst zijn privé-initiatieven. De historische groei, getekend door de charitatieve beginselen, is hieraan niet vreemd. Van de kant van de overheid is geleidelijk financiële steun gekomen zodat de meeste instellingen de noodzakelijke maar daarom niet vol-

* Medewerkster aan het Sociologisch Onderzoeksinstituut K.U. Leuven.

1. H. van Nuland. *De residentiele zorg voor sociaal-gehandicapte jongeren*. Brussel, 1978, 254 p.

doende financiële middelen krijgen toegewezen door de overheid. De openbare initiatieven in deze sektor zijn gering. De OCMW's beheren 11% van de instellingen/tehuizen, dit is iets meer dan 1/10 van het totaal der instellingen. Tenslotte zijn er nog vier rijksinrichtingen die op eigen wijze functioneren en beheerd en gefinancierd worden door de overheid.

De geografische spreiding van de instellingen is erg ongelijk. Het overwicht ligt in West-Vlaanderen met 27,1% van de instellingen, Oost-Vlaanderen heeft 24,4%, de provincie Antwerpen 23,3%, Vlaams Brabant 16,7% en Limburg 8,5% van de instellingen. De provincies Oost en West-Vlaanderen hebben samen iets meer dan de helft van de instellingen en 57,5% van het plaatsingsaanbod. Er is dus weinig planmatige ontwikkeling geweest en ook nu nog houdt het overheidsbeleid weinig stimuli in voor een betere afstemming van het aantal, de aard en de spreiding van de voorzieningen.

*De instellingen/tehuizen zijn in types of categorieën ingedeeld.*² De categorieën 1 tot en met 4 steunen op de leeftijdsindeling van de minderjarigen. Het overgrote deel van de instellingen nl. 90% behoort tot één van deze. De categorieën 5 tot en met 8 beogen een meer specifieke opvang voor jongeren. In dit geheel herkennen we weinig of geen differentiatie naar type van opvang en/of behandeling.³

Of de instelling zich richt naar een verblijf van korte of van lange duur; of zij de mogelijkheid kan bieden tot het onderhouden van de relatie kind-ouders, of zij een speciale begeleiding kan opzetten voor minderjarigen met eigen problemen enz... zijn elementen die het instellingswezen momenteel onbeantwoord laat.

En naast het ontbreken van duidelijkheid m.b.t. aard en duur van de opvang die de instelling kan bieden leeft de vraag of de indeling in categorieën wel functioneel is. Wanneer een minderjarige 'verplaatst' moet worden omdat de instelling slechts kinderen opneemt tot drie of veertien jaar, dan kan men wel stellen dat de categorieïndeling niet functioneel is t.a.v. de minderjarigen. Eerder moet men op zoek gaan naar types van instellingen/tehuizen die én continuïteit bieden én diverse mogelijkheden van opvang en begeleiding reëel maken.

Ook de grootte van de instelling speelt in het opvoedingsproces een rol. Hoewel we de inspanning herkennen om meer en meer te komen tot kleine instellingen die de integratiemogelijkheden vergroten, is de realiteit hiervan nog ver verwijderd. Bijna 47% van de instellingen neemt niet meer dan 15 minderjarigen op, 19% neemt tussen de 16 en 30 jongeren op, 16% heeft tussen 30 en 60 kinderen, voor 10% van de instellingen loopt het kinderaantal op tot 90 en 8% van de instellingen neemt meer dan 90 kinderen op.

Vertalen we deze cijfers naar de populatie toe dan komen we tot de vaststelling

2. de categorieën zijn de volgende:

- categorie 1: instellingen voor minderjarigen van 0 tot 3 jaar
- „ 2: instellingen voor minderjarigen van 3 tot 14 jaar
- „ 3: instellingen voor adolescenten (14-21 jaar)
- „ 4: gezinstehuizen (0-21 jaar)
- „ 5: opvanghuizen
- „ 6: medisch-psychologische centra (observatie)
- „ 7: instellingen voor minder-validen
- „ 8: tehuizen voor moeders

3. In E. Burmeister. *De groepsleider in de inrichting.* wordt een goed overzicht gegeven van de uitdrukkingen van emotioneel gestoord zijn van kinderen, waaruit blijkt dat een specifieke opvang en behandeling dikwijls noodzakelijk is. p. 166-177.

dat 65,7% van de minderjarigen in een instelling verblijft met meer dan 30 kinderen. Niettegenstaande het feit dat in de praktijk overwegend gewerkt wordt met leefgroepen (± 12 minderjarigen) die een eigen woon- of leefruimte hebben binnen één gebouw of in aparte paviljoenen, mag bij de grootte van een instelling wel een vraag blijven. Want binnen een organisatie als een instelling leeft een spanningsverhouding die in de literatuur aangeduid wordt⁴ met de termen:

- doelmatigheid versus doelgerichtheid in het werk;
- institutie-georiënteerde versus kind-georiënteerde begeleiding;⁵
- routine technologie versus flexibele technologie.⁶

Deze spanningsverhouding is eigen aan het instellingswezen en heeft erin zijn concrete uitdrukkingen. Hypothetisch kan dan ook gesteld worden dat een grote instelling meer risico loopt over te hellen naar het eerste deel van genoemde spanningselementen nl. institutie-georiënteerd, routine technologie, doelmatigheid. Het is vanuit dit licht dat de vragen m.b.t. de grootte van de instellingen levendig moeten blijven, en het pedagogisch handelen kan bevroegd worden...

Zoals het instellingswezen op dit moment uitgebouwd is beantwoordt het slechts in geringe mate aan de noden en behoeften van de minderjarigen. De sektor vraagt een meer planmatige uitbouw en een herzien van de functie en taak van de instelling. Tot nu toe is de instelling al te dikwijls beschouwd geweest als oplossing van het probleem. Ze heeft een vervangend karakter gekregen in plaats van een dienstverlenend statuut waardoor ze aan flexibiliteit heeft ingeboet.

Nieuwe tendenzen m.b.t. het instellingswezen benadrukken de korte verblijfsduur in de instelling waardoor zij eerder fungeert als doorgangshuis.⁷ Vanuit de instelling moet het tevens mogelijk zijn de banden met het natuurlijk milieu zoveel mogelijk in stand te houden. Daartoe moet men het milieu van herkomst betrekken in het hulpplan dat wordt opgesteld. Dit alles met het oog op een snelle terugkeer naar het eigen milieu. Uiteraard betekent dit dat de instellingen dichter bij de bevolking moeten staan d.w.z. zich vestigen in een buurt of wijk, geringer in omvang zijn en als gevolg daarvan in aantal toenemen en een goede spreiding hebben. Vanuit deze visie is het afbouwen van grote instellingen een noodzaak en moeten de noden en behoeften van de minderjarigen primair staan in het zoeken naar nieuwe mogelijkheden en modellen.

3. De minderjarigen die in de instellingen/tehuizen verblijven

Voor het Vlaamse land en Brussel zijn gemiddeld $3,3^0/_{00}$ minderjarigen in een instelling ondergebracht. De hoogste cijfers haalt de leeftijdsgroep van 15 t/m 18-jarigen die $5,5^0/_{00}$ geplaatste jongeren telt. Er zijn in totaal iets meer jongens dan meisjes geplaatst en *de groep van jongeren neemt toe naarmate de leeftijd stijgt*. 29,2% van de minderjarigen in instellingen zijn tussen 15 en 18 jaar. Als gevolg van de concentratie van instellingen heeft de provincie West-Vlaanderen ook de meeste geplaatste minderjarigen (32,4%). Daarop volgen de provincies Oost-

4. R. King, M. Raynes, J. Tizard. *Patterns of residential care*. London, 1971.

5. R. Scheerens. *Technologie in hulpverleningsorganisaties*. Amsterdam, 1979.

6. P. Damen. *Organisatie en technologie*. Lochem, 1972.

7. G. Hoefnagels. *Kinderbescherming, jeugdbescherming of welzijnszorg?* Meppel, 1971, p. 27-28.

Vlaanderen en Antwerpen met respectievelijk 23,4% en 20,3% van de plaatsingen. De leeftijdsgroep van de kleinsten is in Oost-Vlaanderen werkelijk omvangrijker dan in de andere provincies. Praktisch 40% van de kinderen minder dan drie jaar bevindt zich in instellingen en tehuizen in Oost-Vlaanderen. De gebrekkige spreiding van voorzieningen laat zich hier dus goed gevoelen.

De minderjarigen komen in hoofdzaak in de instelling terecht via een jeugdrechter. In 72% van de gevallen is deze verantwoordelijk voor de plaatsingsmaatregel. De OCMW's hebben 10,8% van de plaatsingen verricht.

De meeste minderjarigen (32,3%) komen uit een gezinssituatie naar de instelling, 32% van de minderjarigen verbleef voordien in een andere instelling, 11,2% leefde voor opname bij de moeder en 3,7% woonde bij de vader. Slechts een gering aantal minderjarigen (18%) wordt geplaatst via een opvanghuis of medisch-psychologisch centrum (observatie). Een plaatsing via een centrum waar aan observatie en oriëntatie wordt gedaan, voorkomt dikwijls een aantal moeilijkheden. De kennis betreffende de problematiek van de minderjarigen kan heel wat negatieve ervaringen vermijden. Want dikwijls is een gebrek aan informatie er oorzaak van dat men na enige tijd vaststelt dat de minderjarige eigenlijk niet past in de sfeer, het opzet, de groep, de aanpak of begeleiding die de instelling kan bieden...

Van de geplaatste jongeren zijn de meesten nog schoolgaand. Opvallend is wel dat *bijna 30% van deze minderjarigen buitengewoon onderwijs volgt.* Het onderwijsniveau blijft relatief laag. Slechts enkelen volgen hoger secundair onderwijs (1,4%) of hoger technisch onderwijs (4%). In de meeste gevallen is het lager technisch en lager beroepsonderwijs het meest haalbare.

Het klinkt niet vreemd dat kinderen in het buitengewoon onderwijs terechtkomen om redenen van sociale aard. Een leerachterstand hangt dikwijls samen met milieu, gezin, affectiviteits- of relatiestoornissen. Bij een vergelijking van de populatie van de instellingen met de schoolbevolking van het Nederlandse taalstelsel verbazen de cijfers enigszins. Waar doorsnee 4,3% kinderen in het bijzonder lager onderwijs worden gezet is dit voor kinderen uit een instelling 36,6%. Dit is acht maal meer dan voor de doorsnee schoolbevolking.

Ook in het technisch en beroepsonderwijs ligt het percentage jongeren dat buitengewoon onderwijs volgt 20% hoger dan bij de doorsnee schoolbevolking. Voor dit alles is niet de instelling of het tehuis verantwoordelijk, wel hebben zij met die specifieke problemen af te rekenen. Want de schoolsituatie van deze jongeren vormt dikwijls een drempel. Immers, de sociaal-economische mogelijkheden die men heeft hangen samen met de genoten opleiding. Wie een diploma heeft zal zich in tal van opzichten beter kunnen 'redden'. Denken we enkel nog maar aan het 'aan werk geraken', het soort werk en het eraan verbonden loon. Wanneer we de tewerkgestelde populatie van de instellingen bekijken wordt dit alles duidelijker. Op een totaal van 806 jongeren is 17,5% als 'geschoold' tewerkgesteld en 61,4% werkt als 'ongeschoolde'.

Een aantal verantwoordelijken van instellingen wees in dit verband nog op de moeilijkheid, dat de jongere dikwijls ofwel onvoldoende zekerheid heeft om naar werk te gaan zoeken ofwel onvoldoende motivatie heeft om te gaan werken. Dit brengt in de instelling moeilijkheden mee waarvoor de oplossing niet zomaar voor de hand ligt.

Het ontbreken van enige vorm van nazorg, wanneer de jongere op leeftijd is om de instelling te verlaten, kan deze situatie nog terdege complexeren. In ons land is

geen net van tussenvoorzieningen uitgebouwd. Dit betekent dat er geen vormen van opvang zijn voor de jongeren in de periode tussen het verlaten van de instelling en het zelfstandig gaan wonen. Initiatieven als begeleid kamerwonen zijn eerder nog theorie dan praktijk. En het tekort op dit vlak stelt zich scherper wanneer we opmerken dat een grote groep jongeren intussen de leeftijd bereikte om de instelling te verlaten.

4. Het personeel, tewerkgesteld in de instellingen/tehuizen

Het personeel dat tewerkgesteld is in de instellingen en tehuizen wordt inzake aantal en kwalificatie wettelijk bepaald. Voor de betaling van het personeel is de instelling afhankelijk van de overheid (het Ministerie van Justitie) die een 'dagprijs' betaalt per kind dat aanwezig is in de instelling. In deze dagprijs is het loon verrekend van het personeel.

In 1976 waren 2898 personen werkzaam in de instellingen en tehuizen. Hiervan zijn 75,6% vrouwen en 24,4% mannen. De stempel van de traditie nl. dat opvoedend en onderhoudswerk voor de vrouw is weggelegd, laat zich hier nog duidelijk gevoelen. Op het totale personeelsbestand is ongeveer 51% opvoedend en verzorgend personeel en 30% onderhoudspersoneel. De overige 19% heeft een functie als directie, in de administratie of werkt als orthopedagoog, psycholoog, sociaal verpleegster of maatschappelijk werk(st)er.

De personeelsnormen laten weinig personeel toe in een meer gespecialiseerde functie. Op dit punt zijn de instellingen mager bedeed geweest, en het is alsof men er van uit gaat dat er weinig of geen probleemkinderen terechtkomen in deze sector. De realiteit bewijst echter het tegendeel en vraagt dikwijls meer specifieke begeleidingsvormen die er maar moeizaam komen...

Sinds juni '78 kan er in de instellingen een maatschappelijk werk(st)er of een psycholoog of een pedagoog tewerkgesteld worden per 30 minderjarigen. Deze regeling komt dus in zekere mate al aan de bestaande behoefte tegemoet. In dit verband merkt J. Kok⁸ terecht op: 'Een (ortho)pedagogische institutie, waarin men via lief-zijn-voor-elkaar – en – pupillen, alleen als doel stelt het scheppen van een gezellige sfeer, – de kinderen zijn toch al zoveel tekort gekomen, – niet serieus behandelt en zichzelf geen eisen stelt ten aanzien van resultaten en tijd, verwordt tot gezelligheidsvereniging. Anderzijds kunnen met name subsidiërende overheden, in zoverre deze uitsluitend efficiënte en maximale bezetting benadrukken – betaling per 'bed' – van de organisatie een fabriek maken, door overaccentuering van het 'produktieproces'. Het probleem schuilt hier niet zozeer in het feit, dat niet gestreefd zou moeten worden naar het op efficiënte wijze bereiken van resultaten. De kwestie is, dat bij een overtrokken economisch denken het wezenlijke van de zaak, namelijk dat het opvoedingsprocessen zijn die het 'produkt' leveren, over het hoofd worden gezien'.

Het opvoedend en verzorgend personeel van de instellingen vormt de grootste groep: er waren in '76 een 1500 opvoed(st)ers werkzaam in de instellingen (Vlaamse land + Brussel). De meerderheid van het opvoedend personeel is tussen 22 en 31 jaar (45,7%). 16,4% van het totaal aantal opvoed(st)ers behoort tot de 18-21

8. J. Kok. *Opvoeding en hulpverlening in behandelingstehuizen*. Rotterdam, 1973, p. 25.

jarigen, 16,8% valt in de leeftijdsgroep 32-41 jaar, 13,5% behoort tot de 42-51 jarigen en 7,6% is ouder dan 51 jaar. In de groep van opvoed(st)ers zijn er 13,8% religieuzen. De meeste opvoed(st)ers nl. 31,4% hebben beroepsonderwijs genoten en 12,1% heeft technisch onderwijs achter de rug. Binnen die groepen situeren zich hoofdzakelijk de kinderverzorgsters, bejaardenverzorgsters, sanitaire helpsters en verpleegassistenten. Dus bijna 45% van het opvoedend personeel wordt gerekruteerd uit opleidingen die de nadruk leggen op het aspect verzorging. Slechts 10,4% van de opvoed(st)ers heeft een specifieke vorming voor dit beroep gevolgd. 10% heeft een opleiding gehad voor de onderwijssector.

Moeilijker kwantitatief uit te drukken is de situatie betreffende *de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden*. Naargelang de categorie en grootte van de instelling kan de situatie van het opvoedend personeel erg verschillen. Of de jongeren al dan niet naar school gaan tijdens de dag bepaalt veel i.v.m. de uren dat opvoed(st)ers moeten werken, of de nachtdienst moet worden verzorgd door het opvoedend personeel, of de jongeren met het weekend naar huis gaan of niet, zijn allen elementen die meespelen in de bepaling van de werkduur en -verdeling binnen de instelling. In de praktijk wordt dan ook al te dikwijls globaliserend gesproken m.b.t. de opvoed(st)ers en hun werk.

Bovendien zijn er aan het opvoed(st)ersberoep een aantal negatieve aspecten verbonden die het werk zwaar en minder aantrekkelijk maken. We denken hier aan het feit dat een leefgroep vrij groot is nl. 12 minderjarigen, wat vaak leidt tot overbelasting van het personeel; de opvoed(st)ers zijn dikwijls verplicht meer dan 40 uren aanwezig te zijn per week; men heeft vaak af te rekenen met onderbroken werktijden; de opvoed(st)ers staan meestal in voor de aanwezigheid tijdens de nacht terwijl zo'n slapende nachtdienst maar voor drie uur werken wordt gerekend en betaald; de verlofregeling brengt gemakkelijk overbelasting met zich mee omdat het verlof van één der opvoed(st)ers gewoonlijk betekent dat de overigen meer uren moeten doen; en tenslotte mag gesteld worden dat opvoed(st)ers en ook ander personeel van de instellingen met een *vrij lage salariëring* genoeg moeten nemen. Aan de personeelsomkadering en financiële tegemoetkomingen moet hoogdringend wat worden gedaan, wil het instellingswezen niet in een nog meer marginale positie worden gedrongen.

5. Besluit

Wat al de genoemde problematieken betreft, moet in eerste instantie de rol en *het aandeel van de overheid* worden benadrukt. We ronden dit artikel dan ook af met een aantal bedenkingen betreffende het door de overheid t.a.v. de instellingen gevoerde beleid.

Krachtlijnen daarin (die in een toekomstig beleid vermeden dienen te worden) zijn:

- een ontkenning van de pedagogische werkelijkheid m.b.t. de instellingen en een desinteresse voor een verantwoorde pedagogische aanpak van de jongeren;
- een ontbreken van kwaliteitsnormen en voorwaardescheppende maatregelen in deze sector;
- het ontbreken van een coördinatie inzake uitbouw van het voorzieningennet en weinig aandacht voor differentiatie;

- een gebrek aan gecoördineerde, op preventie-gerichte én op nazorg-gerichte maatregelen;
 - een ontkenning van het (re)socialiserend vermogen van de omgeving van het kind;
 - een reduceren van de uithuisplaatsingsproblematiek: de totaliteit van de problemen wordt niet aangepakt, enkel de jongere wordt geïsoleerd;
 - het stellen van subsidiënormen die verstarring van het voorzieningspakket in de hand werken en remmend zijn t.a.v. vernieuwingsprocessen;
 - niet de situatie van de jongeren is de maatstaf, maar de regels waarnaar het opvoedingsleven zich binnen het budget moet bewegen;
 - het ontbreken van enige vorm van subsidiëring van experimenteel werk;
 - een subsidiebeleid dat niet langer afgestemd is op de realiteit van de instellingen.
- We hopen dan ook dat het overheidsbeleid terzake, op korte termijn, de nodige aanpassingen krijgt...

Een kortzichtig beleid...

L. Serrien*

Aan het wetenschappelijk onderzoek – de sociologie hier in het bijzonder – is geen benijdenswaardig lot toebedeeld. Het is als de beginnende wielrenner in een rittenwedstrijd, die doorgaans alle moeite van de wereld heeft om zich bij het peloton aan te sluiten en, na een lange solovlucht, omdat de koplopers veilig in het peloton zitten, voor de gelegenheid een overwinning mag boeken, die echter daags erna door de prestaties van de tenoren in het niets verzinkt. Verguisd en vergeten. Zo wordt het wetenschappelijk onderzoek ingeroepen om te bewijzen dat een aangevoelde problematiek reëel aanwijsbare elementen bevat, om na afloop dan te worden betwist, omdat de gegevens 'achterhaald zouden zijn'. De tenoren uit het peloton – hier de beleidsmakers – blijven gedijen in kortzichtigheid.

Sociologische onderzoeken behoeven een betere bestemming. Zo ook het K.U.L. onderzoeksproject 'Marginalisering en Welzijnszorg', waar van voorgaand artikel verslag uitbrengt. De konkluzies van het onderzoek zijn duidelijk een bevestiging van een aangevoelde malaise in het instellingswezen, waar tal van beleidskonkluzies uit te trekken zijn. Deze worden echter vooralsnog niet in realiteit omgezet.

Het overheidsbeleid t.a.v. zowel de residentiële- als de externe jeugdbescherming schiet duidelijk tekort aan visie. Het laat zich kenmerken door een vrij stereotiepe houding, door een mondjesmaat subsidiëren van de bestaande instellingen enerzijds en een totaal gebrek aan het stimuleren van de nodige experimenten anderzijds, die erin bestaan plaatsingen te voorkomen en jongeren zoveel mogelijk in hun eigen milieu te behouden. Initiatieven als dagcentra (Nederland), begeleiding in 'open milieu' (Frankrijk) en 'steunhuizen' (Denemarken), krijgen in dit land niet de minste kansen. Differentiatie in de voorzieningen wordt eigenaardig genoeg gezien als een onderverdeling in nietszeggende categorieën van instellingen

* Werkgroep Bijzondere Jeugdzorg.

(gebaseerd op het even nietszeggende criterium 'leeftijd'), i.p.v. als veelzijdig antwoord op een even veelzijdige behoeftenstelling vanuit de minderjarige. Zulk een noodzakelijk veelzijdig antwoord vereist duidelijk het stimuleren van experimenten.

De enorme diskrepantie tussen wat de overheid zégt en dóet, laat ons vermoeden dat het beleid niet alleen de noden en behoeften, maar ook zichzelf allesbehalve 'au sérieux' neemt. Zo is er bijvoorbeeld de grote leuze van de wet van 1965 'preventie', die in Memories van Toelichting en redevoeringen is toegelicht, maar in de konkrete begrotingspraktijk neerkomt op een behouden van wat bestaat (aan dure instellingen) en een meer dan stiefmoederlijk behandelen van wat zou móeten bestaan. In de Justitiebegroting is het contrast tussen wat aan bestaande instellingen en wat aan algemene preventie besteed wordt, schrijnend groot.

Wat betreft het instellingenwezen zelf leert de regeringsverklaring van het kabinet Martens III ons dat binnen de sektor Justitie meer aandacht zal worden besteed aan 'kleinschalige initiatieven'. Deze leuze 'kleinschaligheid', die trouwens ook in kringen van instellingsverantwoordelijken gretig gebruikt wordt, zou een gepast antwoord kunnen bieden op een aantal knelpunten in het K.U.L.-onderzoek aangegeven (o.m. de grootte van de instellingen, ...), ware het niet dat – evenals met de slogan 'preventie' – het weer een slag in het water wordt. De vrees is immers niet ongegrond dat het begrip 'kleinschaligheid', áls het ingang vindt, louter naar de uitwendige karakteristieken zal worden geëvalueerd. Zo van: 'als we het maar klein houden...' Kleinschalig werken onderstelt echter veel meer dan dat: reële participatie aan de besluitvorming door álle betrokkenen (werknemers en minderjarigen), een georiënteerd-zijn op het milieu, een konsekvent werken naar zelfredzaamheid van de jongere vanuit een geloof in diens handelingsbekwaamheid, enz...

Ook ditmaal kan worden gesteld dat het beleid er met slogans niet van af komt. Naast het kreëren van kansen voor nieuwe experimenten, zal men ook met ingrijpende veranderingen t.a.v. het bestaande instellingswezen voor de dag moeten komen:

– De instelling wordt nog teveel als een doel-op-zich beschouwd. Het huidige dagprijs-subsidiëringssysteem werkt in die zin ook sterk konserverend: hoe meer kinderen men in de instelling houdt, hoe groter de overlevingskansen (voor de instelling weliswaar...).

– De instelling is niet alleen op ruimtelijk vlak sterk geïsoleerd (ver van het maatschappelijke leven), maar ook qua hulpverleningsvorm. Aan de ene kant fungeert het instellingswezen duidelijk als een soort van 'recipiënt' voor de plaatsingsdrang van de juridische- en andere instanties. Aan de andere kant ontbreekt elke vorm van continuïteit in de hulpverlening m.a.w. nazorg. Er is dus geen sprake van coördinatie tussen de plaatsings- en opnamepolitiek enerzijds en van enige nazorg anderzijds.

– Tenslotte is er de situatie van de instellingswerkers, die, ook luidens het onderzoek nog steeds te wensen overlaat. Tijdens de recente syndikale acties van werknemers uit de opvoedingsinstellingen is trouwens duidelijk gebleken dat, naast de belangrijke eisen tot materiële verbetering van de werksituatie, er ook dieperliggende vragen gesteld werden. De zinvolheid van het opvoedend werk binnen de bestaande instellingen zal immers steeds meer in vraag gesteld moeten worden, als geen globaal antwoord gegeven wordt op de nood aan duidelijker behoeften-

georiënteerde voorzieningen.

Het K.U.L.-onderzoek legt bijgevolg m.i. duidelijk een aantal belangrijke knelpunten bloot. Het zal nu zeer de vraag zijn hoever deze konklusies tot de inmiddels geregionaliseerde beleidsstructuren zullen doordringen.

Wetenschappelijk onderzoek en beleid

J. P. Cloquet*

Het artikel van H. Van Nuland illustreert o.m. de enorme moeilijkheid om de zo diepmenselijke, komplekse en evoluerende wereld van de geplaatste minderjarigen en de tehuizen, levensecht via statistische weg te benaderen (wat helemaal niet betekent dat men dit niet moet betrachten!).

Het nationaal onderzoek waarop het artikel gebaseerd is, is nl. om te beginnen een eerste momentopname, die per definitie de hele ingrijpende evolutie die vóór 1976 op gang was, onmogelijk kan uitdrukken. De statistieken van 1976 zijn dan ook voor tegenstrijdige interpretaties vatbaar: wat voor de enen als 'slechts' wordt ervaren, zal bv. door anderen als 'reeds' kunnen bestempeld worden.

Daarbij zijn de statistische gegevens op zich reeds bediskussieerbaar: het nationaal onderzoek maakt bv. gewag van drievierde plaatsingen in instellingen of tehuizen, terwijl men op basis van gegevens uitgaande van de Dienst voor Jeugdbescherming mag stellen dat 36% van de geplaatste minderjarigen aan partikulieren toevertrouwd zijn (en zelfs bijna 44% als men de kleine gezinstehuizen erbij rekent, en de zwaar gehandicapten 'jeugdbeschermingskinderen' eraf trekt). Dit geeft dan toch een ander beeld van de toestand.

Ook zijn bepaalde statistische vergelijkingen o.i. eigenlijk niet zozeer ter zake. Bv. de vergelijking tussen de schoolsituatie van de geplaatste minderjarigen en die van de algemene schoolbevolking. Veel relevanter zou o.i. inderdaad kunnen zijn een vergelijking tussen de schoolsituatie van de geplaatste minderjarigen en die van niet geplaatste kinderen uit eenzelfde sociologisch milieu. Uit zo'n vergelijking zou nl. eventueel kunnen uitgemaakt worden of de plaatsing de schoolsituatie van een sociaal gehandikt kind verbetert, verergert of gewoon niet beïnvloedt. Dit lijkt ons een van de fundamentele vragen te zijn (naast andere) waarop wetenschappelijk zou moeten kunnen geantwoord worden.

Tenslotte moet onderstreept worden – wat Mw. Van Nuland trouwens zelf ook doet – dat sinds 1976 heel wat verbeteringen opgetreden zijn, die bepaalde konklusies van het nationaal onderzoek fatalerwijze voor een niet gering deel ontkrachten. Zo bv. de subsidienormen van 1978 die een betere omkadering en een verkleining van de leefgroepen toeliet, en waarvan de gunstige effecten stilaan duidelijk zichtbaar worden. Dit stelt meteen de algemene en klassieke vraag naar het nut van wetenschappelijke onderzoeken voor het beleid, wanneer de resultaten van deze onderzoeken niet anders dan lang op zich kunnen doen wachten.

Er zouden nog veel andere beschouwingen rond het resultaat van het nationaal

* Directeur van het Verbond van Instellingen voor Gehandicapten en Bijzondere Jeugdzorg.

onderzoek kunnen gemaakt worden, doch de beperkte ruimte laat dit niet toe. Dit neemt intussen niet weg dat vele konklusies van dit toch zeer verdienstelijk werk, ook tal van inzichten en indrukken bevestigen die de inrichtingswerkers en -verantwoordelijken van uit hun persoonlijke ervaring ontwikkeld hebben. En dit is dan zeer positief, en wordt graag erkend.

Naschrift van H. Van Nuland

De beide reacties die gegeven werden op mijn artikel 'Instellingen voor minderjarigen zijn niet zonder zorgen' brengen een deel terechte opmerkingen naar voor. Toch zou ik nog enkele punten duidelijk willen stellen.

1. Vooreerst moet m.i. benadrukt worden dat ieder onderzoek zijn beperktheden heeft. D.w.z. als onderzoeker baken je het onderzoeksterrein af. Dit betekent dat een aantal aspecten niet aan bod komen in de studie hoewel ze toch erg interessant zijn. Zo werd bijv. geen vergelijking gemaakt tussen de schoolsituatie van de geplaatste minderjarigen en die van de niet geplaatste kinderen uit eenzelfde sociologisch milieu. Dit vraagt een apart onderzoek. Dat echter de vergelijking tussen de schoolsituatie van de geplaatste minderjarigen en die van de algemene schoolbevolking als 'niet zo zeer ter zake' wordt bekeken is wel verwonderlijk daar de cijfergegevens overduidelijk zijn en ons belangrijke informatie meedelen over de onderwijssituatie van de minderjarigen in instellingen. Dit vooral in het licht van latere kansen en integratiemogelijkheden wanneer de jongeren op zoek gaan naar 'werk'.

2. Wat de cijfergegevens betreft van de plaatsingen in instellingen en de plaatsingen bij partikulieren kan de volgende tabel, verkregen op de Dienst voor Jeugdbescherming, verduidelijkend zijn:

Tabel: Verdeling van het totaal aantal geplaatste minderjarigen ten laste van Justitie naar plaatsingsvorm tijdens de jaren 1972 t/m 1978.

Jaar	Instellingen		Pleeggezinnen		Totaal	
	A.C.	%	A.C.	%	A.C.	%
1972	15.648	84,6	2.859	15,4	18.507	100
1972	15.512	83,1	3.155	16,9	18.667	100
1974	15.319	83,2	3.088	16,8	18.407	100
1975	14.117	77,6	4.061	22,3	18.178	100
1976	13.542	76,9	4.062	32,1	17.604	100
1977	12.869	75,8	4.119	24,2	16.988	100
1978	12.627	75,2	4.155	24,8	16.782	100

bron: interne gegevens Dienst voor Jeugdbescherming.

3. Tenslotte zou ik erop willen wijzen dat het onderzoek, waarvan het artikel de belangrijkste besluiten geeft, in die zin van belang is geweest dat het voor 't eerst een overzicht geeft van de instellingssector. Daar de overheid hoofdzakelijk gege-

vens verzamelt die nodig zijn voor het berekenen van dagprijzen van geplaatste minderjarigen is men er eerder niet toe gekomen een globaal beeld op te hangen van het instellingswezen. Het onderzoek, opgezet in 1976, heeft dit tekort willen ondervangen en is een poging om duidelijk te maken dat beleid en planning meer nodig zijn in deze sector. Het geheel vraagt een frekvent 'overdoen' van gelijkwaardig onderzoek om steeds een 'up to date' beeld en actuele informatie te hebben. Moge dit dan ook een suggestie zijn voor de toekomst...