

WELZIJNSWERK EN PREVENTIE: EEN CONFLICTPARADOX

Meer dan ooit wordt het welzijnswerk geconfronteerd met problemen die zich voordoen in een strafrechtelijke context. Op het vlak van de sociale probleemdefiniëring worden omvattende maatschappelijke veranderingen en hiermee gepaard gaande welzijnsproblemen, actueel in toenemende mate gekoppeld aan vormen van onveiligheid en criminaliteit. Complexe maatschappelijke problemen worden hierbij vertaald in deelaspecten, die voor concrete interventie vatbaar zijn. Voorbeelden zijn de zgn. 'kleine criminaliteit', diverse vormen van druggebruik en de drugcriminaliteit, maar bv. ook milieudelicten, hormonenzwandel en fiskale fraude, diverse vormen van verkeerscriminaliteit. Telkens gaat het om praktijken die zingevingsvragen oproepen, vragen naar wat cultureel waardevol is en wat niet, en naar wat solidariteit in deze context betekent. De definiëring van deze zingevingsvragen tot problemen van onveiligheid en criminaliteit brengt mee dat mensen deze vragen in toenemende mate gaan ervaren in termen van slachtofferschap, wat op zijn beurt de vraag naar een krachtadig veiligheidsbeleid ondersteunt en versterkt. Binnen het kader van deze 'interventiologica' wordt de culturele en filosofische reflexie over hoe problemen 'verklaard' worden, en over welke partijen erin slagen hun definitie van de situatie aan anderen op te leggen verlaten, ten voordele van een 'geïntegreerde' aanpak, waarbij diverse actoren worden aangesproken voor de realisatie van specifieke doelstellingen. Op het vlak van het veiligheids- en justitieel beleid wordt aldus ook het welzijnswerk aangesproken tot medewerking aan preventie- en veiligheidscontracten, en aan de omkadering van alternatieve gerechtelijke maatregelen, zoals bv. strafbemiddeling. Dit appél op het welzijnswerk wordt geconcretiseerd in niet onbelangrijke financiële impulsen.

Preventie: bindteken tussen justitie en welzijnswerk

De legitimering voor de ontwikkeling van een toenemend aantal juridische kaders waarbinnen welzijnsgerichte interventies kunnen plaatsvinden is een streven naar humanisering van de strafrechtelijke interventie en, waar mogelijk, het voorkomen van dergelijke interventie. Dit streven sluit een stevig pleidooi in voor preventie: problemen van onveiligheid en criminaliteit dienen aangepakt te worden, liefst door ze in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen. Dit preventiedenken vormt de grondslag voor de samenwerking en 'netwerkontwikkeling' tussen justitie en welzijnswerk. Het is belangrijk dit denken in zijn ook historische context te plaatsen. De aansluiting van het welzijnswerk bij concepten uit de justitiële sfeer (en vice versa) is vooral omstreeks de eeuwwisseling gerealiseerd, met de wetgeving

op de kinderbescherming als prototypisch voorbeeld. De grondgedachte (aansluitend bij de leer van het sociaal verweer) is dat welzijnsinterventies en justitiële interventies uiteindelijk eenzelfde maatschappelijk doel moeten dienen, met name de realisatie van een betere samenleving. Hierbij wordt vertrokken van de aanname dat eenieder eenzelfde beeld heeft over wat een 'betere samenleving' is; het beeld dat de burgerij hiervan had werd gezien als het 'algemene beeld'. Problemen van criminaliteit en onveiligheid werden vandaaruit in hoofdzaak gesitueerd bij de lagere economische klassen, en waren te benaderen via aanpassingsinterventies (heropvoeding, tewerkstelling) of repressieve interventies (voor wie niet mee wil). De koppeling tussen justitiële en (ped)agogische interventies biedt mogelijkheden tot een meer gedifferentieerde aanpak, zoals bv. blijkt in het streven naar alternatieven voor de vrijheidsberoving. Tegelijk houdt deze koppeling – getuige het 'hulp'- en 'recht'-debat – belangrijke nadelen in. De hulpverlening, en de ermee verbonden sociaal-wetenschappelijke taal, is immers evenzeer van aard de disciplinerende werking van de rechtspraak te versterken, doordat de betrokken justitiabelen op meer aspecten, en indringender, beoordeeld worden. Dit wordt nog versterkt wanneer in de rapportagepraktijk gebruik gemaakt wordt van een zogenaamde 'sociale bewijsvoering', d.w.z. een interpretatie van de verschillende 'feiten' en veronderstellingen tot een onderlinge samenhang. En er is ook de vaststelling dat justitiabelen, die een vertrouwensrelatie hebben opgebouwd met de hulpverlening, mogelijks minder geneigd zijn op hun formele rechtspositie te gaan staan. Het 'hulp'- en 'recht'-debat werd (en wordt) zeer scherp gevoerd, in eerste instantie in de jeugdbescherming, maar ook in het volwassenenstrafrecht. Grondgedachte hierbij is dat de justitiële interventie en de welzijnsinterventie autonoom van elkaar moeten opgezet en gerealiseerd worden. Het is vanuit een autonome positiebepaling dat samenwerking waardevol wordt, in het licht van de zingevingsvragen waar zowel de justitiële interventie als de welzijnsinterventie, elk vanuit hun referentiekader en in wederzijds respect, een (institutioneel) antwoord op moeten helpen formuleren.

De hardnekkigheid van het traditionele preventiedenken

De erkenning van de autonomie van het welzijnswerk ten opzichte van de justitiële interventie berust op een fundamenteel andere benadering van welzijn dan deze in het traditionele 'preventiedenken'. De wederzijdse koppeling van welzijnsinterventies aan justitiële interventies is gebaseerd op een consensusdenken, waarbij veronderstelt wordt dat (welzijns)behoeften kunnen omschreven worden los van de maatschappelijke context, en los van de positie die individuen en groepen in de samenleving innemen. In deze benadering wordt er tevens vanuit gegaan dat behoeften aan een externe, voor eenieder op eenzelfde wijze geldende rangordening kunnen onderworpen worden. 'Individueel belang' en 'maatschappelijk belang' worden geacht samen te vallen; bij de opzet van (ped)agogische interventies spelen overwegingen van arbeidsmarktregulering en politieke stabiliteit een belangrijke rol. In dit licht is de kritiek te begrijpen, dat het welzijnswerk, en bv. ook het onderwijs

en het sociaal cultureel werk, zich lange tijd hoofdzakelijk beperkten tot het gebruik van (ped)agogische technieken om bepaalde marginale groepen beter te kunnen beheersen. Als weergave van de concrete interventiepraktijk is deze kritiek ongenueanceerd en in die zin onterecht. Als weergave van een bredere traditie is deze kritiek wél terecht; en mag vooral de hardnekkigheid van deze bredere traditie niet onderschat worden. Dit blijkt in de actuele ontwikkelingen. Het blijkt in de koppeling van welzijn aan preventie van onveiligheid en criminaliteit. Het blijkt tevens in de moeizaamheid waarmee de sociale politiek de omslag maakt – en in belangrijke mate nog steeds moet maken – van een ‘zorgparadigma’ naar een ‘participatieparadigma’. In een zorgparadigma wordt zorg geboden aan de individuen en groepen in de samenleving, die naar de vigerende standaarden onvoldoende functioneren als producent en als staatsburger. In een participatieparadigma wordt uitgegaan van het recht op een menswaardig bestaan, als een voor eenieder in deze samenleving autonoom te realiseren waarde; het gaat om een gewaarborgde bescherming van de mens als mens. ‘Welzijn’ wordt in dit denken niet langer negatief ingevuld, als een tegenstelling aan ‘behoefte’ of ‘afwijkend gedrag’, doch positief, als het recht op een menswaardig bestaan.

De sociale grondrechten als referentiekader voor welzijn

In ons land werd een positieve welzijnsbenadering voor het eerst geformuleerd met de Wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, nu dus net twintig jaar geleden. Deze wet stelt, in artikel 1, dat ‘eenieder recht heeft op een maatschappelijke dienstverlening, teneinde een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid’. In de Belgische Grondwet van 17 februari 1994 wordt het recht op een menswaardig bestaan als grondwettelijk recht erkend, geconcretiseerd in termen van ‘sociale grondrechten’: het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid; het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand; het recht op een behoorlijke huisvesting; het recht op bescherming van een gezond leefmilieu; het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

De erkenning van het recht op een menswaardig bestaan geeft het welzijnswerk een autonome legitimering. Beroep kunnen doen op de maatschappelijke dienstverlening is niet langer een gunst (te effectueren naarmate de afwijking van de standaardbehoefteordering groter wordt), doch een recht. Dit rechtskarakter is onontbeerlijk; alleen op die wijze wordt het mogelijk dat eenieder in deze samenleving mee aangesproken wordt op, en betrokken wordt in, de bepaling van criteria voor een menswaardig bestaan. Het recht op maatschappelijke dienstverlening houdt m.a.w. het recht in te participeren in de discussie over, en vormgeving aan, de criteria voor menswaardigheid die in deze samenleving gehanteerd worden. Dit uitgangspunt leidde sinds de zeventiger jaren tot tal van nieuwe voorzieningen en diensten: opvoedingsondersteuning bv., in aansluiting met het, mede vanuit de betrokkenen

zélft geformuleerde inzicht, dat dit meer overeenstemt met noties van menswaardigheid dan een institutionele oplossing, bv. een jeugdbeschermingsplaatsing. Op het justitiële terrein leidt dit uitgangspunt tot de erkenning van een onderscheiden taak van het welzijnswerk ten opzicht van de strafuitvoering; het forensisch welzijnswerk wordt, na de staatshervorming, losgemaakt uit justitie en geïntegreerd in het algemeen welzijnswerk. De confrontatie met de strafrechtsbedeling wordt gezien als een 'vindplaats voor onwelzijn': een toetssteen voor de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening, inclusief een kritische houding ten overstaan van criminalisering en strafrechtelijke interventie. Hiertoe hoort ook de ontwikkeling van slachtofferhulp: de erkenning dat mensen in een concrete situatie in hun menswaardigheid gekwetst worden, 'slachtoffer' zijn. Het welzijnswerk maakt derwijze discrepanties zichtbaar tussen evidente welzijnsdefinities als bv. de aanname van elk gezin als een koesterend opvoedingsmilieu, en een vaak zeer heterogene feitelijkheid. Waar vastgesteld wordt dat de rechten op een menswaardig bestaan systematisch geschonden worden dient het welzijnswerk niet enkel tegemoet te komen aan specifieke probleemsituaties, doch deze samenlevingsordening zélft mee in discussie te stellen.

Preventie: in eerste instantie rechtsbescherming

Wanneer uitgegaan wordt van de autonomie van het welzijnswerk ten opzichte van de justitiële interventie, krijgt het preventiebegrip een andere invulling. Preventie wordt in deze benadering in eerste instantie rechtsbescherming: de bescherming van het recht op een menswaardig bestaan. Dit sluit initiatiefrecht in voor de betrokkenen om zélft mee te participeren in probleemdefinitie én probleemoplossing. Het welzijnswerk dient in deze benadering overwogen aan te sluiten bij de zienswijze van de betrokkenen, en hen in hun participatierechten te ondersteunen. Dit is verschillend van een justitiële benadering, waar de 'maatschappelijke norm' per definitie het uitgangspunt is. In dit licht is het opmerkelijk dat het debat over de effectuering van de sociale grondrechten door het welzijnswerk niet méér geradicaliseerd wordt, en dat de actuele netwerkontwikkeling tussen het welzijnswerk en bv. tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg ... niet méér op precies dit uitgangspunt geëvalueerd wordt. Een preventieve opstelling zou zich moeten kunnen uiten in het streven om een maximalistische interpretatie van de sociale grondrechten in de beleidspraktijk te concretiseren. Voor het welzijnswerk zou dergelijke opstelling een basishouding kunnen zijn; in de actuele situatie is hiervoor zeer veel geduld, koppigheid en doorzettingsvermogen nodig, evenals een gezonde weerstand tegen cynisme. De staatshervorming blijft een gegeven dat dit debat doorkruist; de discussie over de verhouding tussen hulp en recht is in ons land ook een discussie tussen federale en gemeenschapsoverheid. Bovendien wordt het debat gevoerd tegen een achtergrond van schaars inzetbare middelen. Financiering van welzijnsprojecten binnen een referentiekader van criminaliteit en onveiligheid 'loont' in die zin dat ze materieel mogelijk worden, en dat in die context noodzakelijke middelen gevon-

den worden die het 'departement welzijn' niet ter beschikking heeft. Het debat over 'dweilen met de kraan open' lijkt dan opeens een erg 'theoretisch' debat, en een 'pragmatische' opstelling meer voor de hand liggend.

Een conflictparadox

De vaststelling van een spanningsveld tussen een autonome welzijnsbenadering en pragmatische mogelijkheden leidt in de praktijk tot een verkaveld beeld. Welzijns-
werk, sociaal-cultureel werk, opbouwwerk, volwasseneneducatie, jeugdwerk, jeugdbescherming, preventieve gezondheidszorg, onderwijs ... worden gezien als onderscheiden sectoren. De binnen deze sectoren gehanteerde theoretische concepten zijn niet noodzakelijk op elkaar afgestemd, en de afstemmingsvraag terzake lijkt actueel weinig of niet aan de orde. Opvallend bv. is het appél op het welzijnswerk en het opbouwwerk voor de preventie van onveiligheid en criminaliteit, en tegelijk de overwegende afwezigheid van bv. het sociaal cultureel werk zowel in het debat over de 'resocialisatie' van delictplegers als in de discussie over wat in deze samenleving als 'onveiligheid' en 'criminaliteit' ervaren wordt. Opmerkelijk is de thematisering van problemen van onveiligheid en criminaliteit vanuit overwegend bestuurskundige en/of criminologische invalshoek en veel minder vanuit een (ped)agogische invalshoek. De preventiepraktijk wijst op het belang van een ruimere benadering, waarbij de afstemmingsvraag tussen individuele ervaringen en maatschappelijke reactiewijzen centraal staat. Interventies ter preventie van normovertredend gedrag bv. schieten hun doel voorbij wanneer ook niet gekeken wordt naar hoe de betrokkenen zélf dit normovertredend gedrag in hun leefwereld kaderen. 'Rechtvaardigingen' kunnen gevonden worden in bv. een geringe pakkans, of in overwegingen van culturele aard (als ik het niet doe, doet een ander het wel ...). Een onvoorzien preventie-effect is de mogelijke toename van onveiligheidsgevoelens. Zo bv. maakten recente berichten gewag van de toenemende neiging van ouders om hun kinderen te verbieden op straat te spelen uit vrees voor (verkeers)ongelukken, contact met 'slechte vrienden' of ontvoering. Vergelijkbaar is de angst voor bejaarden om 's avonds hun woning te verlaten, of de angst voor winkeldiefstallen en/of fietsdiefstallen die uiteindelijk de pret van het winkelen en/of het fietsen zélf beïnvloedt. Een ander onvoorzien preventie-effect is de verplaatsing van problemen tot nieuwe vormen van overlast. De discussie over burgerwachten, over het al dan niet verplichte sluitingsuur voor cafés en dancings, over de toelaatbaarheid van horecaterrassen in woonbuurten ... zijn hiervan een voorbeeld. Deze onvoorziene en ongewenste preventie-effecten staan haaks op welzijn; in een uiterste consequentie worden ze – zoals het voorbeeld van de jeugdbescherming aangeeft – door de betrokkenen als bedreigend en marginaliserend ervaren. De grondslag van deze ervaring ligt in de confrontatie met een overwegend individualiserende benadering die zich, vaak ook onbewust, meer bezig houdt met de probleemdagers dan met de probleemsituatie zélf. Preventie van dit soort effecten vergt de radicale aanname dat

mensen zich tot het welzijnswerk moeten kunnen richten omwille van hun recht op een menswaardig bestaan, en niet omdat anderen bv. hun situatie criminaliseren.

Het preventiedebat en het debat over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zijn in dit licht inherent met elkaar verbonden. Verdergaande nadruk op thema's uit het 'preventiedebat' betekent in de actuele stand van zaken meer inzet van welzijnsinterventies, maar betekent tegelijk dat welzijnsinterventies overwegend en/of prioritair ingezet worden waar (ook) problemen van criminaliteit en onveiligheid aan de order zijn. Participatieproblemen, bv. moeilijkheden tot realisatie van het recht op wonen, of tot realisatie van culturele en maatschappelijke ontplooiing, dreigen in die context (opnieuw) gereduceerd te worden tot (overwegend) verzorgingsvragen, waarbij het aan externe ontwikkelingen, zoals bv. beschikbare budgetten, of stijgende onrust, overgelaten wordt of deze vragen al dan niet een antwoord krijgen. In dit licht is er sprake van een conflictparadox: afwijzing van een verdergaande netwerk-ontwikkeling tussen welzijnswerk en justitiële interventies is voor beide functioneel, doch de relatie tussen 'hulp' en 'recht' is inmiddels van 'nature uit' gegroeid naar onderlinge wisselwerking. Het vasthouden aan een autonome finaliteit van het welzijnswerk is m.a.w. niet alleen voor het welzijnswerk belangrijk.

23 juli 1996
Maria Bouverne-De Bie*

* M. BOUVERNE-DE BIE is als docent verbonden aan de Universiteit Gent.