

Het recht op hulp of het verdwijnen van een maatschappijproject?

RUDI ROOSE^a
MARIA BOUVERNE-DE BIE^b



Panopticon, 34 (3), 157-161
© 2013 MAKLU | ISSN 0771-1409 | MEI 2013

- a Docent, Vakgroep Sociale Agogiek, Faculteit Psychologische en Pedagogische Wetenschappen, Universiteit Gent en deeltijds docent, Vakgroep Criminologie, Faculteit Recht en Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Rudi.Roose@Ugent.be).
- b Hoofddocent, Vakgroep Sociale Agogiek, Faculteit Psychologie en Pedagogische wetenschappen, Universiteit Gent.

Recent werden twee belangrijke ontwerpdecreten door de Vlaamse regering goedgekeurd: op 27 februari 2013 het decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en op 1 maart 2013 het decreet inzake integrale jeugdhulp. Opvallend is daarbij dat in beide decreten verwezen wordt naar het recht op hulp. De koppeling van de hulpverlening aan het recht op hulp kan worden gezien als een belangrijke verwezenlijking, maar hebben we hier werkelijk te maken met een radicalisering van de omslag van een aanbod- naar een vraaggestuurde hulp die volgens sommigen voltrokken wordt, of is er meer aan de hand?

De omslag van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde hulpverlening

Historisch gezien is hulpverlening een aanbodgestuurde activiteit: behoefte en vraag zijn in de ontwikkeling van de hulpverlening conceptueel op elkaar betrokken (BAERT, 1998). Elites in de samenleving bekommerden zich om het lot van maatschappelijk gemarginaliseerden, uit overwegingen van caritas, uit economische noodzaak en/of vanuit het streven naar sociale orde. Aansturing van de hulpverlening vanuit deze motieven houdt in dat hulpverlening gezien wordt als een instrument om een extern aan de concrete hulpverleningssituatie gestelde finaliteit te bereiken. Deze finaliteit ligt intentioneel bij de hulpverlener, die er een vorm van plicht in ziet (religieuze plicht, burgerzin, professionaliteit) en bij sociaal politieke doelstellingen van arbeidsmarktkwalificatie en ordehandhaving (VAN DAMME, 1990). Met de realisatie van een algemeen enkelvoudig stemrecht en van de naoorlogse verzorgingsstaat wordt dit model doorbroken. De rechtsonderhorige komt in zicht als ook politiek burger en als ook sociaal rechthebbende. Burgerschap wordt voortaan gezien als een status, die vrijheidsrechten, politieke rechten en sociale rechten omvat (MARSHALL, 1950)

Voor de ontwikkeling van de hulpverlening zijn vooral de sociale rechten belangrijk. In aansluiting met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens gaat het om de inspanningen waartoe de overheden zich engageren, om eenieder in de mogelijkheid te stellen een menswaardig bestaan te leiden. Basisinstrumenten hiervoor zijn de bijstand, de sociale zekerheid, de sociale voorzieningen en de sociale rechten. De sociale rechten vormen dus zowel een basis voor bijstand, sociale zekerheid en sociale voorzieningen, als een instrument op zich. Als basis voor bijstand, sociale zekerheid en

sociale voorzieningen zijn de sociale rechten conditioneel, dat wil zeggen gebonden aan voorwaarden waarbinnen het recht geëffectueerd kan worden. Deze voorwaarden zijn sterk verankerd in de sociale politiek zoals historisch vorm gegeven en steunen deels op de *caritas* (gunstkarakter en wederzijdse afhankelijkheid tussen hulpgever en hulpontvanger) en deels op verdienste (arbeidsbereidheid als voorwaarde voor hulp). Als instrument op zich zijn de sociale rechten onconditioneel: ze verzekeren de dienstverlening waartoe de gemeenschap gehouden is, in hoofde van de mogelijkheid voor eenieder een menswaardig bestaan te leiden. Om deze rechten te realiseren is de verbinding nodig met een publieke instantie die instaat voor de tenuitvoerlegging ervan. In ons land gaat het om de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), zoals opgericht met de wet van 8 juli 1976 en in iedere gemeente aanwezig. Deze OCMW's verzekeren het onconditioneel recht op maatschappelijke dienstverlening en hebben tegelijk de opdracht de hen door de wetgever opgelegde taken uit te voeren. Een belangrijke taakstelling is de verzekering van het recht op bijstand, thans vervat in het recht op maatschappelijke integratie. De introductie van het niet conditionele recht op maatschappelijke dienstverlening staat in de uitvoeringspraktijk aldus van meet af aan in verbinding en ook in spanning, met het conditionele recht op bijstand. De spanningsverhouding tussen conditionele en niet conditionele rechten wordt doorgetrokken in het debat over het recht op dienstverlening zelf. HUBEAU (1995) wees op de spanning tussen een minimalistische en een maximalistische benadering van sociale grondrechten; RAES (1995) wees op het risico van een individualistische lezing. Auteurs als LOOSVELDT (1999) nemen het standpunt in van een veeleer symbolisch karakter van een onvoorwaardelijk recht op dienstverlening; ze sluiten zich aan bij een minimalistische lezing, waarin het recht op dienstverlening, op grond van argumenten van afdwingbaarheid, herleid wordt tot een recht op toegang tot het bestaande aanbod van dienstverlening. Gezien vanuit een welzijnsopiek is de discussie essentieel. Conditionele rechten verwijzen naar een behoeftebepaling extern aan de concrete situatie; het is aan de hulpvrager zich bewust te zijn (of te worden) van de mogelijkheid beroep te doen op de hulpverlening, inclusief zich bewust te zijn van de noodzaak beroep te doen op de hulpverlening, gegeven de ernst van zijn behoeftesituatie. Niet conditionele rechten verwijzen naar een intersubjectieve benadering, waarin niet de 'behoefte' centraal staat, wel de ondersteuning van de mogelijkheden een menswaardig bestaan te leiden. Dit vergt van de hulpverlening een beweging naar het probleemveld toe, een engagement datgene te doen wat mogelijk is, om een grotere gelijkheid in mogelijkheden op een menswaardig bestaan te realiseren. Hulpverlening vergt in dit licht een publiek debat over welke hulp geboden wordt aan wie en op welke gronden; in dit publieke debat is ook de hulpvrager actief betrokken, niet als 'consument' van dienstverlening, doch als 'co-producent' van de dienstverlening 'waartoe de gemeenschap gehouden is'. In dit licht werd de OCMW-wet van 1976 terecht omschreven als de 'codificatie van een maatschappijproject' (NOTREDAME, 1998).

De omslag van een politieke naar een sociale benadering van burgerschap

Van bij de start in 1976 worden de OCMW's geconfronteerd met een dwingende urgentie tegemoet te komen aan behoeften, inherent verbonden aan economische en demografische ontwikkelingen. Armoedeproblemen en vragen van ouderen vergen de volle aandacht, evenals de opduikende jeugdwerkloosheid. Het project van de verzorgingsstaat lijkt op haar grenzen te stoten en er wordt gepleit voor een herijking. Deze herijking gaat in verschillende richtingen, van een radicalisering van een passief naar een actief beleid (ROSANVALLON, 1995) tot en met terugslagbewegingen waarin vooral bekommernis om de 'sociale orde' centraal staat. In de praktijk gaat het vooral om een samengaan van een

diversiteit van 'activerende' maatregelen, waarin actieve inspanningen van de overheid gekoppeld worden aan de 'participatievereiste' van de burger. Hoe de inspanningen van de overheid zich verhouden tot deze van de burger is onderwerp van debat, en wordt in concrete praktijken vaak zeer verschillend begrepen en ingevuld.

In deze ontwikkelingen krijgt het recht op dienstverlening verschillende invullingen. Een invulling is deze van de burger als 'klant': diegene die binnen het aanbod van dienstverlening, verzekerd moet zijn van de nodige kwaliteit. Het recht op dienstverlening wordt in deze benadering vertaald naar de rechtspositie van de cliënt binnen het aanbod van hulp- en dienstverlening, met de erkenning van gebruikersrechten in de welzijnszorg en de gezondheidszorg. Hiertoe behoort ook het recht op toegang tot de dienstverlening. Een andere invulling is deze van een 'voor wat hoort wat discours', waarbij de sociale rechten, inclusief het recht op maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate geconditionaliseerd worden (HUBEAU & GELDOF, 2003).

Het activeringsbeleid verandert de hulpverlening, maar heeft ook impact op de status van het burgerschap zelf. Sociale rechten vormen het sluitstuk van het burgerschap als politiek concept. In het activeringsbeleid verschuift hun betekenis: sociale rechten worden gezien als een dimensie op zich, losgekoppeld van hun spanningsverhouding tot het politieke streven naar grotere gelijkheid (BIESTA, 2012). In deze beweging wordt de hulpverlening niet langer drager van een publiek debat, doch wordt gekenmerkt door een terugslagbeweging, waarbij hulpverlening wordt geherinstrumentaliseerd tot tegemoetkoming aan 'maatschappelijk behoeften' en 'maatschappelijk noodzakelijke tussenkomsten.'

Hulp en dienstverlening aan gedetineerden en jongeren

Ook in de vermeldde decreten zien we een minimalistische lezing van het recht op hulp naar voor komen. Artikel 3 van het decreet betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden stelt: *het decreet beoogt, binnen de beschikbare budgetten, het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening die gericht is op de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, te waarborgen, zodat ze zich kunnen ontplooien in de samenleving.* De in artikel 4 vermelde doelstellingen zijn: 1° de zelfontplooiing van de gedetineerde stimuleren; 2° het sociale, relationele en psychische evenwicht van de gedetineerde herstellen; 3° de negatieve gevolgen voor de *gedetineerde en zijn directe sociale omgeving, veroorzaakt door en tijdens de detentie, beperken*; 4° de *integratie en participatie in de samenleving na de detentieperiode bevorderen*; 5° een *proces van herstel tussen dader, slachtoffer en samenleving stimuleren*; 6° de *kans op herstel beperken*.

Opmerkelijk is artikel 5, waarin punt 1 stelt dat een kwaliteitsvol en integraal hulp- en dienstverleningsaanbod wordt uitgebouwd voor gedetineerden en hun directe sociale omgeving en punt 2 stelt dat ze het aanbod bekend maakt en gedetineerden motiveert om eraan te participeren. De participatievraag komt aldus 'na' de uitbouw van kwaliteitsvolle hulpverlening. Met andere woorden, eerst is er de hulpverlening en daarna worden mensen gemotiveerd om te participeren aan deze hulpverlening? Dit is geen semantische discussie, maar verwijst naar een fundamenteel probleem: er wordt een ideaalbeeld geconstrueerd van de goede cliënt, in dit geval de goede gedetineerde. CREWE (2011) verwijst naar de pains of self-government: mensen die niet functioneren volgens het huidige autonomie-ideaal of niet bereid zijn dit te leren, vallen uit de boot of dreigen te worden gesanctioneerd. Het risico bestaat dat de context waarbinnen deze verwachting wordt gesteld en de mogelijke vreemdheid van de vraag naar autonoom handelen in die context buiten beeld blijft. Het recente doctoraatsonderzoek van Bart CLAES (2012) over herstelgerichte detentie in Leuven

Centraal, legt de complexiteit bloot van de context waarin een recht op hulp moet worden gerealiseerd. Het onderzoek is zowel illustratief voor de klassieke mortificatieprocessen in detentie (the pains of imprisonment) als voor the pain of self-government en geeft onder andere de vreemdheid weer van de verwachting dat mensen zich gedragen naar de vereisten van de instelling en dat goede cliënten actief meewerkende cliënten zijn.

Hoewel mensen die in de detentiecontext werken natuurlijk mogelijk wel gevoelig zijn voor deze bevreemdende situatie, is het belangrijk aandacht te hebben voor de punitiviteit die mogelijk verscholen ligt in dit autonomiedenken en te beseffen dat meer hulpverlening niet per definitie ook betekent 'aanwezige' hulpverlening. Hulpverlening die vanuit dit soort autonomiedenken vertrekt wordt niet per definitie als ondersteunend ervaren maar eerder als afwezig. We zien dan ook recent dat bijvoorbeeld in zeer complexe situaties engagement soms eerder wordt opgenomen buiten het officiële hulpverleningscircuit, bijvoorbeeld door caritatieve initiatieven (MAESELE, 2012; VANDEKINDEREN, 2012). Deze praktijken kunnen op zich zeer zinvol en geëngageerd zijn, maar roepen tevens de vraag op naar hun betekenis in relatie tot een recht op hulp.

Ook met betrekking tot de jeugdhulp zien we een gelijkaardige logica. Artikel 6 van het decreet integrale jeugdhulp bepaalt: *binnen het beschikbare jeugdhulpaanbod en de beschikbare kredieten heeft elke minderjarige met een jeugdhulpvraag of jeugdhulpbehoefte, alsook elke ouder of opvoedingsverantwoordelijke met een jeugdhulpvraag of jeugdhulpbehoefte die verband houdt met de opvoeding of de ontwikkeling van de minderjarige, maximaal recht op jeugdhulp als vermeld in dit decreet.* Dit betekent dat ook hier het recht op hulp begrenzend wordt geïnterpreteerd. We verwezen reeds eerder naar de 'vreemde' interpretatie van het participatieconcept in het kader van de integrale jeugdhulpverlening (ROOSE, 2006): er wordt een hulpverleningsstructuur uitgebouwd die niet noodzakelijk aansluit bij wat mensen zelf zinvol vinden, om daarna via allerlei structuren de participatie van kinderen en ouders binnen die structuren te bevorderen. Daarenboven blijft het recht opgesloten in de defensieve logica, gericht op 'preventie van meer indringende hulp'.

Hulpverlening: een democratische opgave

Deze elementen betekenen toch dat de ontwikkeling naar het recht op hulp voorzichtig moet benaderd worden en niet per definitie op hoerageroep is te onthalen. De kritische kijk op de actuele ontwikkelingen inzake het recht op hulp houden een pleidooi in de spanning te zien tussen de intentionaliteit 'de cliënt centraal te stellen' en de hardnekkigheid van de historische realiteit, waardoor oudere benaderingen binnenschuiven en een kloof realiseren tussen bedoeling en effect. Het besef hiervan vergt hernieuwde aandacht voor het publieke debat, over de ontwikkeling van de hulpverlening, als niet alleen een sociale opdracht, maar niet in het minst en vooral een politieke opdracht, en een democratische opgave.

Referenties

- BAERT, H. (1998). Het spel van 'vormingsbehoeften' en 'vormingsnoodzaak' in het levenslang leren. In KATUS, J., KESSELS, J. & SCHEDLER, P. (red.), *Andragologie in transformatie*. Amsterdam: Boom, 107-118.
- CLAES, B. (2012). *Herstel en detentie. Een etnografisch onderzoek in de gevangenis van Leuven Centraal. Proefschrift ingediend met het oog op het behalen van de graad van doctor in de criminologische wetenschappen*. VUB.
- CREWE, B. (2011). Dept, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment. *Punishment and Society*, 13(5), 509-529.

- HUBEAU, B. (1995). De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische grondwet: over de minimalisten en de maximalisten. In VRANKEN, J., GELDOF, D. & VAN MENKEL G. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*. Leuven: Acco, 157-166.
- HUBEAU, B. & GELDOF, D. (2003). Activering en rechtsontwikkeling in de (over-)actieve welvaartsstaat. In BAERT, H., DE BIE M., DESMET, A., VAN ELSLANDER, M. & VERBEKE, L. (eds.), *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: die Keure, 147-166.
- LOOSVELDT, G. (1999). Het recht op hulp- en dienstverlening in de welzijnszorg. Tussen droom en werkelijkheid. *Sociaal*, 3, 3-12.
- MAESELE, T. (2012). *From Charity to Welfare Rights? A Study of Social Care Practices*. Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van doctor in het sociaal werk. UGent, F.P.P.W.
- MARSHALL, TH. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOTREDAME, L. (1998). Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw. In VRANKEN, J. et al. (red.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*. Leuven: Acco, 43-61.
- RAES, K. (1995). Sociale grondrechten als mogelijkheidsvoorwaarden voor een gelijke individuele vrijheid van eenieder. Over de morele grondslagen en grenzen van individuele rechtsaanspraken. *Welzijns-gids-Noden, Armoede*, 1-22.
- ROOSE, R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*. Gent: Academia Press.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris: Le Seuil.
- VAN DAMME, D. (1990). *Armenzorg en de Staat*. Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van doctor in de pedagogische wetenschappen. Gent: RUG, F.P.P.W.
- VANDEKINDEREN, C. (2013). *Mapping encounters: Tracing Otherness and chasing humanness. A critical disability studies perspective on mental health care realities and constructions*. Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van doctor in de pedagogische wetenschappen. UGent, F.P.P.W.