

### Overgangsbeschouwingen bij een ontwerp van decreet inzake bijzondere jeugdbijstand

#### *DE DUIVELSVRAAG*

Dit tijdschrift stond de laatste jaren bol van beschouwingen, in alle kleuren en toonaarden, over de staatsrechtelijke bevoegdheidsbetwistingen in verband met de jeugdbescherming en over de juridische teksten die eraan ten grondslag lagen of die erdoor werden gegenereerd.

Zelfs voor de wilskrachtigste naturen lijkt het saturatiepunt bereikt. Wie om den brode daartoe niet verplicht wordt, voelt zich niet geroepen om nogmaals lectuur daarover door te maken.

Velen stellen daarentegen met recht en reden de vraag: welke meerwaarde hebben de juridische frontgevechten tussen de nationale overheid en de gemeenschappen nu uiteindelijk opgeleverd voor de jongeren zelf, waarover het zogenaamd zou gaan? Is er ook boter bij de vis?

Voor wie dit tot dusver heeft nagelaten, om welke redenen dan ook, is het de hoogste tijd om deze vraag aan de orde te stellen. Voor wie al langer met deze vraag zit, is het mogelijk nog te vroeg om ze te beantwoorden. Het is een duivelsvraag.

#### *WEER NIEUWE TEKSTEN*

Bij deze stand van zaken lijkt het welhaast misplaatst de aandacht van deze vraag af te leiden en toch weer belangstelling uit te lokken voor twee nieuwe juridische teksten: één van de nationale overheid en één van de Vlaamse Gemeenschap.

In elke van deze teksten zit stof om de bevoegdheidsperikelen m.b.t. de jeugdbescherming weer op te rakelen. Maar dit was gelukkig geenszins de bedoeling van hun auteurs, die klaarblijkelijk gepoogd hebben dit bewust te vermijden en elkaar in hun toelichtingen bij de teksten respectvol groeten en zelfs gewag maken van (nood aan) samenspraak.

De ene tekst bevat het reeds lang verwachte 'Wetsvoorstel tot verlaging van de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid tot achttien jaar', dat op 21 maart 1989 met eenparigheid van stemmen door de 139 aanwezige leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd goedgekeurd en dat na het zomerreces in de Senaat zal worden besproken. De repercussies van dit voorstel op de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming werden in de vorige aflevering deskundig en met kritische zin besproken door J. Smets (zie rubriek Jeugdbescherming: 'De verlaging van de meerderjarigheid', *Panopticon*, 1989, nr. 4).

De andere tekst is een verrassend vroeg 'Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand', dat door de Vlaamse Executieve op 12 juli 1989 principieel werd goedgekeurd en waarbij de Executieve de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin gelast heeft dit ontwerp-decreet

bij de Vlaamse Raad in te dienen zodat het eveneens na de zomer in de Vlaamse Raad kan worden besproken.

Bij een eerste lezing blijkt dat tussen beide teksten enige mate van complementariteit bestaat, alhoewel niet onmiddellijk duidelijk is hoe de stukken in elkaar passen. Gelet op de reeds geciteerde bijdrage van J. Smets, wordt in de hierna volgende beschouwingen vooral aandacht besteed aan het ontwerp-decreet inzake bijzondere jeugdbijstand.

### *EEN DECREET IN EEN DECREET*

Na het arrest van het Arbitragehof van 30 juni 1988 (B.S., 21 juli 1988) stond het licht op groen voor de tenuitvoerlegging in de praktijk van het Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand.

Deze beleidsopdracht was bijzonder groot én delicaat. Nieuwe organen moesten in het leven worden geroepen, nieuwe kaders worden gecreëerd en opgeleid; een oude administratie moest gereorganiseerd worden en georiënteerd op nieuwe taken; het rouwproces van velen die de grote ingrepen in de vertrouwde Wet van 8 april 1965 betreurden moest begeleid worden en een positieve attitudevorming t.a.v. de nieuwe mogelijkheden van het decreet moest worden voorbereid; door informatie, instructie en creatieve initiatieven moest vertrouwdheid worden gecreëerd met de nieuwe denkbeelden die in het decreet lagen besloten en die uitnodigden tot een nieuwe aanpak in de bijzondere jeugdbijstand. Kortom, een omvattend veranderingsproces moest op gang gebracht, kwalitatief bewaakt en geëvalueerd worden.

Het wekt dan ook verwondering dat op een ogenblik dat dit alles nog in de steigers staat en dat de nieuwe instellingen (de nieuwe comités voor bijzondere jeugdzorg, de bemiddelingscommissies en de sociale diensten), zelfs nog nauwelijks operationeel zijn, vooral gelet op de infrastructuur, reeds duchtig gesleuteld werd aan de tekst van het Decreet.

Het 'Ontwerp van decreet tot wijziging van het Decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand', brengt immers méér dan enkele nuttige aanvullingen of kleine wijzigingen: het schrijft in het decreet als het ware een nieuw decreet in.

### *HET ONTWERP-DECREET IN KORT BESTEK*

Het valt buiten de bedoeling en het bestek van deze bijdrage om de gehele inhoud van het ontwerp voor te stellen en van commentaar te voorzien. Wij beperken ons tot de opsomming van enkele van de meest in het oog springende wijzigingen en aanvullingen, die vooral betrekking hebben op de gerechtelijke maatregelen.

De klaarblijkelijk meest opvallende vernieuwing is de juridische versmalling van de toegangspoort tot de jeugdrechtbank, teneinde aan de hulpverlening op vrijwillige basis maximale prioriteit te kunnen geven. Voortaan zou een zaak enkel door het openbaar ministerie aanhangig gemaakt kunnen worden bij de jeugdrechtbank, hetzij op voorwaarde dat de zaak vooraf door de bemiddelingscommissie was doorverwezen, hetzij met het oog op dringende voorlopige maatregelen. Deze voorlopige maatregelen zouden overigens van rechtswege ophouden te bestaan na 60 dagen, te rekenen van de dag dat de zaak bij de jeugdrechtbank aanhangig werd gemaakt, wanneer inmiddels vrijwillig aanvaarde bijstand zou zijn georganiseerd

door het comité of wanneer een minnelijke regeling voor de bemiddelingscommissie zou zijn tot stand gebracht.

Andere vermeldenswaardige vernieuwingen zijn: de principiële beperking in de tijd van de door de jeugdrechter opgelegde afdwingbare pedagogische maatregelen, onverminderd mogelijkheden tot verlenging; de afschaffing van het onderscheid tussen maatregelen ten aanzien van de ouders en de minderjarigen en de invoering van maatregelen die een gezinsgerichte werking mogelijk maken; de integratie van nieuwe maatregelen in het reeds bestaande pakket, zodat een grotere differentiatie van maatregelen mogelijk wordt; en het inspinnen van plaatsingsmaatregelen in randvoorwaarden die de oplegging ervan moeten bemoeilijken of de duur ervan verkorten.

In het ontwerp-decreet wordt ook geanticipeerd op de verlaging van de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid tot achttien jaar. Wanneer de desbetreffende wetswijziging tot stand komt, zou aan jongeren die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, op hun verzoek binnen bepaalde voorwaarden de mogelijkheid gegeven worden verder te genieten van bepaalde vormen van hulp en bijstand die hen in het kader van de bijzondere jeugdbijstand was geboden of opgelegd.

### *WETTEN ZONDER TEKSTEN*

De inhoud van het ontwerp-decreet nodigt uit tot commentaar. Kandidaat-commentatoren zullen er genoeg zijn, want niemand die hoe dan ook met de bijzondere jeugdbijstand of de jeugdbescherming te maken heeft, kan onverschillig blijven voor de grote ingrepen die via dit ontwerp-decreet in de sector worden gedaan of althans worden nagestreefd.

Doch los van de inhoud – die in vele opzichten attractief voorkomt en in andere opzichten nog grondig zal moeten worden herdacht of herbewerkt – rijst de vraag naar de opportuniteit van het moment, om in een reeds zo vroege fase van de inwerkingstelling van het decreet van 1985 zo vele veranderingen en vernieuwingen door te voeren.

In de memorie van toelichting wordt dit o.m. verantwoord met verwijzing naar de duidelijkheid omtrent de bevoegdheidsverdeling die na het arrest van het Arbitragehof was ontstaan en naar de enigzins verruimde bevoegdheid van de gemeenschappen, meer bepaald op het vlak van de gerechtelijke bescherming, ingevolge de herformulering van artikel 5, § 1, II, 6° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dientengevolge heeft de decretale wetgever van 1989 ruimere legistische armslag gekregen dan de decretale wetgever van 1985, die nog voorzichtig juridisch moest pionieren, vooral op het vlak van de gerechtelijke bescherming, en die bij de juridische vormgeving aan de krachtlijnen voor de hervorming geremd werd door de toenmalige bevoegdheidsdiscussies. Gelet op de gunstiger juridische uitgangspositie konden in het ontwerp-decreet een aantal leidinggevende beginselen, waarop het decreet van 1985 steunde, concreter uitgewerkt worden.

Deze verantwoording is legitiem. Maar er zijn ook wetten zonder teksten, die niet straffeloos overtreden kunnen worden, zoals de wetten van de geleidelijkheid. Werden bij de opstelling van dit ontwerp-decreet de wetten van de geleidelijkheid genoegzaam gerespecteerd?

Louter formeel reeds is er de eigenaardigheid dat de Raad van State, op 19 april 1989, om reden van zogenaamde hoogdringendheid, op verzoek van de Gemeenschapminister van Welzijn en Gezin gedwongen is geweest 'binnen een termijn van ten hoogste drie dagen' advies uit te brengen over het voorontwerp van decreet. Waren er dan zo'n dringende redenen om een zo'n belangrijke tekst niet in alle rust en sereniteit op zijn intrinsieke juridische kwaliteiten te laten toetsen? Vanwaar de haast?

Er zijn uiteraard ook nog belangrijker vragen dan deze die betrekking hebben op de gevolgde formele procedures.

Overschat men niet de verwerkingscapaciteit van een sector die – gegijzeld in een juridisch debat – eerst jarenlang heeft moeten wachten op een uitvoerbaar decreet, en nog vooraleer dit decreet in de praktijk volledig is geassimileerd, reeds met verregaande nieuwe wijzigingen wordt geconfronteerd? Zijn er overtuigende argumenten die ervoor pleiten om een nieuwe golf van vernieuwingen te laten aanrollen wanneer niet eens duidelijk is welke effecten de eerste golf heeft gehad en wanneer nog onvoldoende empirische gegevens voorhanden zijn om met kennis van zaken te kunnen oordelen op welke vlakken en op welke wijze bijsturing nodig is? Heeft men de hartslag van de sector beluisterd bij de formulering van de nieuwe voorstellen? Waren de psychologische weerstanden tegen het decreet van 1985, inherent aan elke grondige vernieuwing, in de praktijk reeds voldoende weggeëbd? Waren er reeds voldoende kansen om zich vertrouwd te maken met de nieuwe mentaliteit waartoe dit decreet uitnodigt, vooraleer mogelijk nieuwe weerstanden op te roepen, die de effectiviteit van de nieuwe voorstellen zwaar kunnen hypothekeren? Welke inspraakmogelijkheden hebben de rechtstreeks bij de veranderingen op gerechtelijk vlak betrokkenen gehad voor de invulling van dit belangrijk luik? In welke mate hebben alle geledingen van de sector aan een overleg over de toekomst kunnen participeren? Welke houding werd daarbij aangenomen ten aanzien van de velen die nog murw geslagen zijn na 10 jaar bevoegdheidsconflicten en de daarmee gepaard gaande onzekerheden: een decreet dat eerst niet en daarna toch wordt doorgedrukt, een uitspraak van het Arbitragehof tegen de meeste verwachtingen in, en ten slotte een herziening van de bijzondere wet die nogmaals wijzigingen aanbrengt in de bevoegdheden. En ook nog: in welke mate is – nu de hinderpalen van de bevoegdheidsgeschillen zijn opgeruimd – een consistent overleg op gang gebracht met het Ministerie van Justitie i.v.m. een aantal residuaire maar prioritaire gemeenschappelijke problemen, zoals: de opgave en de opvolging van de maatregelen t.a.v. minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en de rechtspositie van de minderjarigen in de procedure voor de jeugdrechtbank?

Het zijn niet eens duivelsvragen. De jongeren die de uiteindelijke belanghebbenden zijn van de voorgestelde vernieuwingen mogen eisen dat ze gesteld en beantwoord worden.

Lieven DUPONT  
18 juli 1989