

### De bijzondere jeugdbijstand: toekomstige positie en rol van de rijksinrichtingen en van de sociale diensten bij de jeugdrechtbanken

Kristine Kloeck\*

De rijksgestichten voor observatie en opvoeding onder toezicht, evenals de sociale diensten bij de jeugdrechtbanken, waren lange tijd een van de twistappels in de discussie m.b.t. de communautarisering van de jeugdbescherming.

Uit het arrest nr. 66 van het Arbitragehof dd. 30 juni 1988 (B.S., 21 juli 1988) vloeit voort dat beide voorzieningen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, wat in de Wet op de staatshervorming van 8 augustus 1988 (B.S., 13 augustus 1988) werd bekrachtigd.

In dit artikel<sup>1</sup> wordt nagegaan welke hun specifieke positie en rol zou kunnen zijn in het kader van de bijzondere jeugdbijstand van de Vlaamse Gemeenschap.

#### A. De gemeenschapsinrichtingen voor bijzondere jeugdbijstand

Deze benaming is de in een nabije toekomst waarschijnlijke noemer voor de inrichtingen, die in de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming 'Rijksgestichten voor observatie en opvoeding onder toezicht' worden genoemd (art. 37, 4°).

##### 1. STAND VAN ZAKEN OP DIT OGENBLIK

1.1. In België functioneren momenteel acht *Rijksgestichten voor observatie en opvoeding onder toezicht (R.O.O.T.)* waar minderjarigen op grond van de wet betreffende de jeugdbescherming kunnen geplaatst worden.

In het Waalse landsgedeelte zijn er 4 inrichtingen voor jongens, gelokaliseerd in Jumet, Fraipont, Wauthier-Braine en Braine-le-Château, met een totale capaciteit van 165 plaatsen. Daarnaast is er één inrichting voor een 50-tal meisjes te St.-Servais.

In Vlaanderen tellen we drie inrichtingen voor jongens met een gezamenlijke capaciteit van 213 plaatsen, m.n. twee inrichtingen te Mol (in de provincie Ant-

---

\* Vooralsnog inspecteur-vormingsdirecteur bij het Ministerie van Justitie en plv. docent aan de V.U.B. Met dank aan Chris VANDER AUWERA, Kabinetsadviseur van het Ministerie van Volksgezondheid, voor de inspirerende gedachtenwisselingen, die mede de basis vormen voor dit artikel.

1. Aangevulde versie van een lezing gehouden te Kortrijk op 8 juni 1989 (Studiedag rond de Nieuwe Jeugdbijstand georganiseerd door de V.Z.W. Jongerenbegeleiding).

werpen) en een derde te Ruiselede (in West-Vlaanderen); daarnaast is er één inrichting met een capaciteit van 50 plaatsen voor meisjes te Beernem (in West-Vlaanderen).

Deze openbare inrichtingen nemen uitsluitend jongeren op, op grond van een gerechtelijke beslissing, genomen in het kader van de Wet op de jeugdbescherming. Kijken we even hoeveel minderjarigen over een periode van 17 jaar (1970-1986) in de Rijksinrichtingen van het ganse land werden geplaatst.

*Tabel 1. Gemiddelde bevolking in de R.O.O.T.*

| <i>jaar</i> | <i>N. minderjarigen in alle rijksinstellingen:<br/>jaargemiddelden</i> |
|-------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1970        | 651                                                                    |
| 1971        | 644                                                                    |
| 1972        | 618                                                                    |
| 1973        | 584                                                                    |
| 1974        | 564                                                                    |
| 1975        | 533                                                                    |
| 1976        | 525                                                                    |
| 1977        | 461                                                                    |
| 1978        | 450                                                                    |
| 1979        | 450                                                                    |
| 1980        | 409                                                                    |
| 1981        | 412                                                                    |
| 1982        | 395                                                                    |
| 1983        | 384                                                                    |
| 1984        | 422                                                                    |
| 1985        | 426                                                                    |
| 1986        | 448                                                                    |

De belangrijkste vaststelling bij deze cijfers is de gestadige daling van de gemiddelde dagbevolking in de (nederlands- en franstalige) rijksinrichtingen in de periode 1970 (N. = 651) – 1983 (N. = 384), gevolgd door een geleidelijke toename van dit gemiddelde in de daaropvolgende jaren.

De eerste daling van de gemiddelde bezetting wordt doorgaans in verband gebracht met een snellere doorstroming van de minderjarigen (ingevolge de algemene verkorting van de verblijfsduur in de inrichtingen), evenals met een gewijzigd plaatsingsbeleid, dat zich gaandeweg meer ging richten op pleeggezinnen en ook op het steeds meer gedifferentieerde continuum van privé-inrichtingen en voorzieningen (b.v. licht mentaal gehandicapten worden naar gespecialiseerde M.P.I.'s georiënteerd).

De geleidelijke toename vanaf 1984 zou – voortgaande op gegevens afkomstig uit een schriftelijke enquête bij de jeugdmagistraten, in de loop van 1986 uitgevoerd door de Dienst voor Jeugdbescherming i.s.m. de Nationale Federatie van Jeugdmagistraten – kunnen wijzen op een toegenomen behoefte aan gestructureerde en zelfs gesloten opvang voor jongeren, na meerdere mislukte privé-plaat-singen of nog wgens ernstige en persisterende jeugddelinquentie.

Jaargemiddelden voor de periode: 1970-1986: 493 minderjarigen  
 1970-1978: 559 minderjarigen  
 1979-1986: 418 minderjarigen.

Dit betekent dat ongeveer 1 op 30 plaatsingen, verricht op initiatief van de jeugdrechtbanken en met kosten ten laste van de gemeenschap, een plaatsing in een rijksinrichting betreft.

1.2. Vooraleer de evolutie in de populatie van de nederlandstalige inrichtingen van dichterbij te bekijken, blijven we even stilstaan bij hun *organisatie*.

Uit tabel 2 mag blijken dat de organisatie van jongensinrichtingen te Mol en te Ruiselede in ruime mate stoelt op de principes van regionalisatie en multidimensionaliteit. Het R.O.G.-Mol bedient de regio's Antwerpen, Limburg en Vlaams-Brabant, terwijl het R.O.G.-Ruiselede haar cliënteel uit de regio's Oost- en West-Vlaanderen betreft. Beide inrichtingen hebben een polyvalent karakter: naast een onthaal- en een observatiefunctie, hebben zij ook opvoedingsafdelingen en een home voor halve vrijheid (uitwerkenden en studerenden).

In tegenstelling tot deze beide jongensinstellingen heeft de gesloten instelling te Mol geen regionaal maar een overkoepelend karakter, in die zin dat jongens uit het hele Vlaamse land er kunnen worden opgenomen.

Tabel 2. *Organisatie van de Nederlandstalige R.O.O.T. (1988)*

|         |                  | <i>Regio</i>                        | <i>Functie</i>                             | <i>Regime</i>     | <i>Capaciteit</i> |
|---------|------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| jongens | R.O.G.-Mol       | Antwerpen<br>Limburg<br>Vl.-Brabant | onthaal<br>observatie<br>opvoeding<br>home | open              | 81                |
|         | R.O.G.-Ruiselede | O.- en W.-<br>Vlaanderen            | onthaal<br>observatie<br>opvoeding<br>home | open              | 92                |
|         | C.O.G.-Mol       | Vlaamse<br>land                     | onthaal<br>opvoeding                       | gesloten          | 40 (63*)          |
| meisjes | R.O.C.-Beernem   | Vlaamse<br>land                     | onthaal<br>(observatie)<br>opvoeding       | open/<br>gesloten | 50                |

\* Capaciteit van het C.O.G. vóór de omvorming in 1988 tot gesloten inrichting.

R.O.G. = rijksopvoedingsgesticht

C.O.G. = centraal observatiegesticht

R.O.C. = rijksorthopedagogisch centrum

Dit geldt ook voor de inrichting te Beernem, zij het dan dat het om de enige meisjesinrichting in Vlaanderen gaat.

Wat Beernem betreft kunnen we volledigheidshalve vermelden dat ook hier de verschillende hulpverleningsvormen worden georganiseerd, maar in tegenstelling tot de jongensinrichtingen zijn de observatie- en opvoedingsfuncties niet in gescheiden afdelingen opgesplitst.

Te noteren dat – wat de beide Mol's betreft – in het schema de oude benamingen worden gebruikt, die niet langer de lading dekken. In het voorjaar van 1988 werd met het oog op een rationeler gebruik van de beschikbare materiële infrastructuur nl. overgegaan tot een herstructurering van de beide jongensinrichtingen te Mol. Het vroegere traditioneel als gesloten bekend staande Rijksopvoedingsgesticht – het R.O.G. op het schema – was in de loop der jaren steeds meer geëvolueerd naar een soepeler regime en kreeg dan ook in 1988 de bestemming van halfopen observatie- en opvoedingsinrichting.

Het zgn. C.O.G. – het Centraal Observatiegesticht – dat zijn benaming ontleent aan de centrale observatiefunctie die het lange tijd vervulde t.b.v. het ganse land, werd omgevormd tot een gesloten opvoedingsinstelling. Vooreerst omdat de taalwetgeving evenals de uitbouw van regionale observatieafdelingen te Ruiselede in de loop der jaren een functieverlies voor deze instelling met zich brachten. En ten tweede leende de materiële infrastructuur van het C.O.G. zich mits aanpassingen, uitstekend tot het voldoen aan de behoefte aan een beperkte gesloten opvoeding.

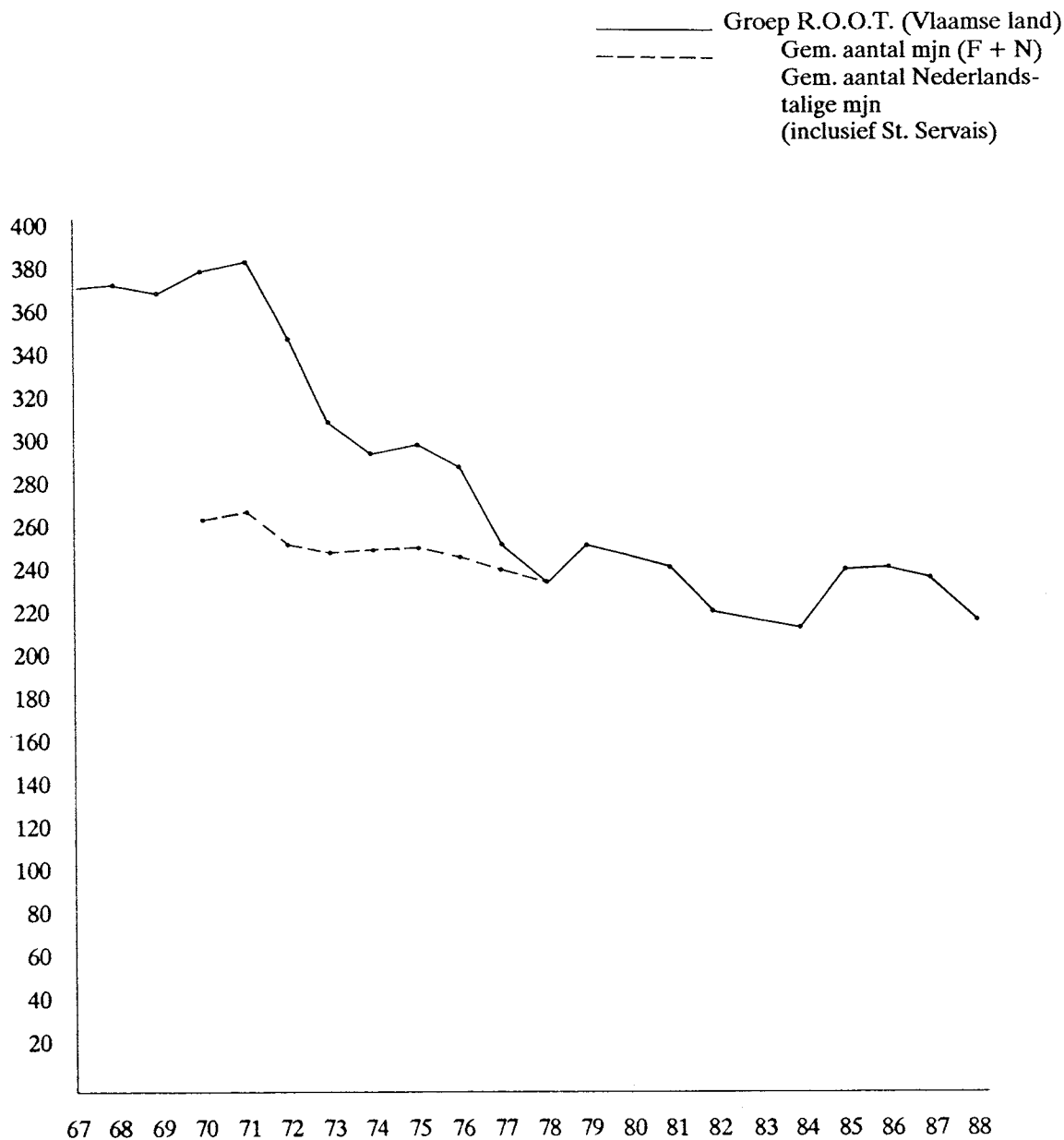
Het spreekt vanzelf dat de benamingen van deze instellingen aan deze gewijzigde bestemming zullen aangepast worden.

1.3. Kijken we nu even naar de kwantitatieve evolutie van de populatie in deze Nederlandstalige inrichtingen.<sup>2</sup>

---

2. Met dank aan Johan VEREECKE, pedagogisch-adviseur bij de Dienst voor Jeugdbescherming, die de grafieken ter beschikking stelde.

Grafiek 1

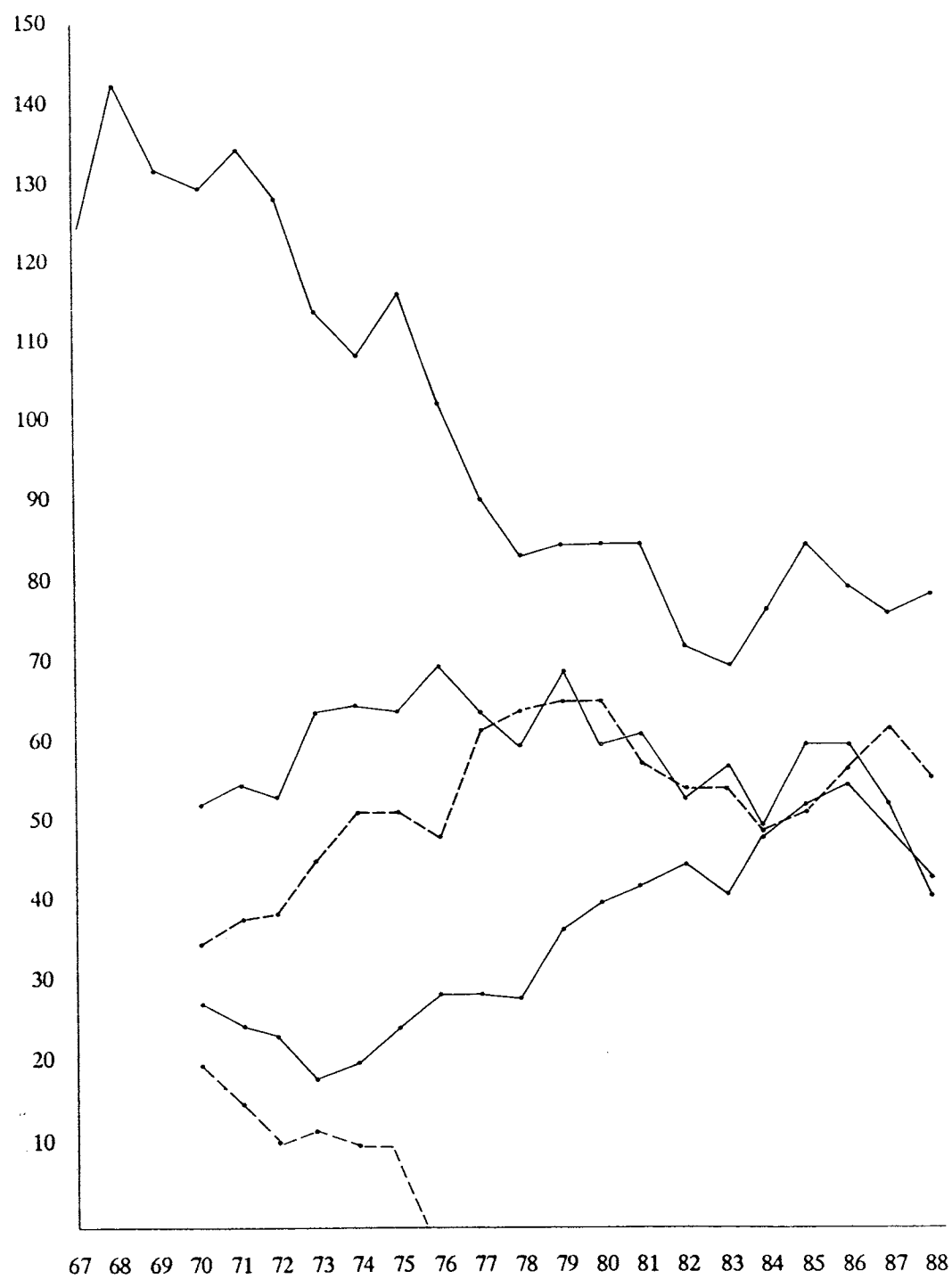


Vóór 1978 werden in de R.O.O.T. in het Vlaamse landsgedeelte ook Franstalige minderjarigen geplaatst (vnl. in het Centraal Observatiegesticht te Mol). Ingevolge de taalwetgeving werd aan deze praktijk in 1978 een einde gesteld.

Uit grafiek 1 blijkt dat de spectaculaire daling van de gemiddelde bevolking in de rijksinrichtingen van het Vlaamse land quasi uitsluitend toe te schrijven is aan de geleidelijke terugtrekking van de Franstalige minderjarigen. De tweede curve (gedeeltelijk in stippellijn) geeft inderdaad voor de periode 1970-1978 een vrij stabiel, slechts lichtjes dalend beeld van de gemiddelde Nederlandstalige populatie in de R.O.O.T. (St. Servais wordt hierin begrepen, omdat er tot 1976 een klein aantal Nederlandstalige meisjes werden opgenomen).

Grafiek 2

Gemiddeld aantal  
Nederlandstalige mjn.  
in de R.O.O.T.

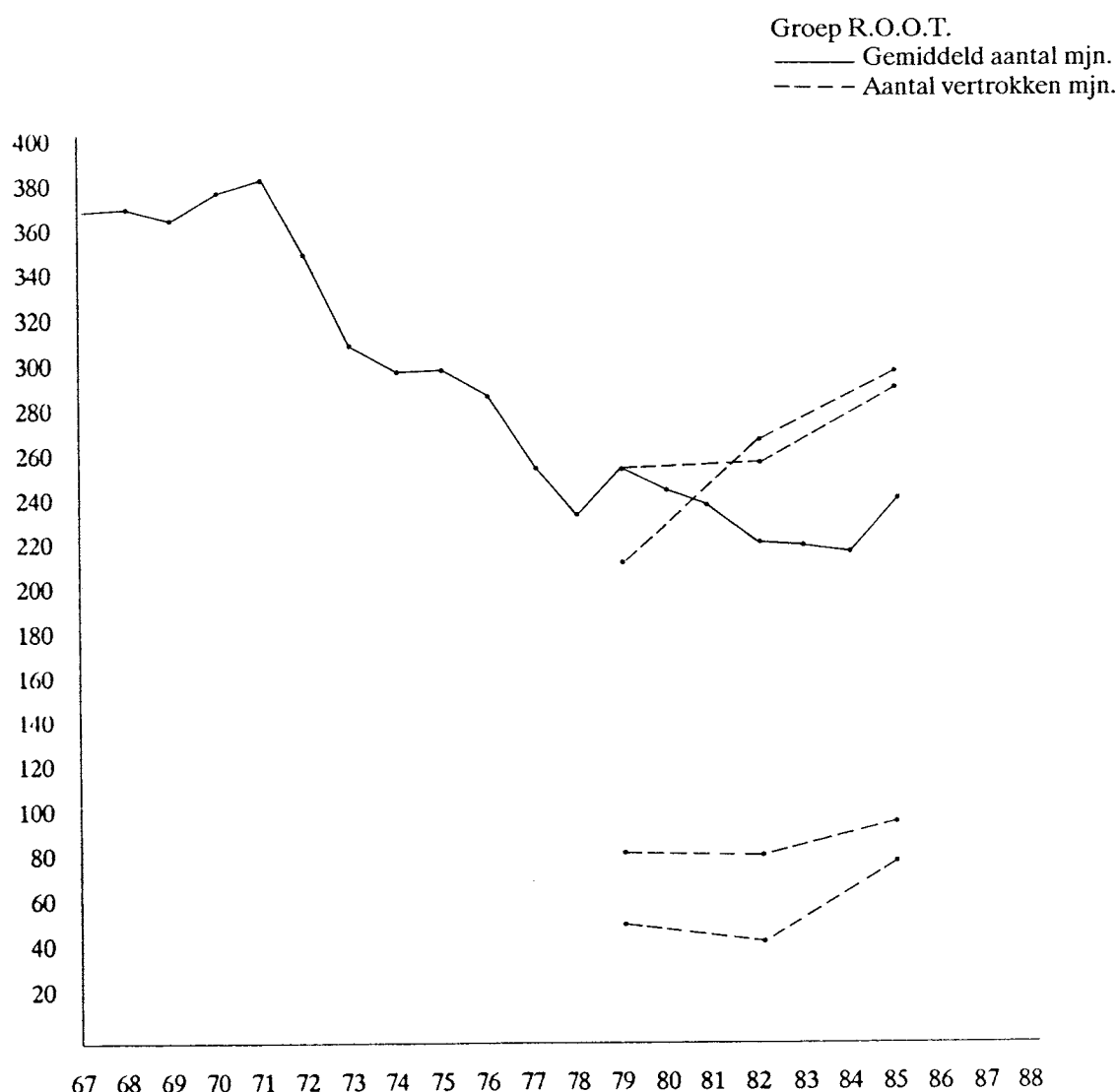


In grafiek 2 wordt de gemiddelde bevolking voor elke Nederlandstalige inrichting afzonderlijk in beeld gebracht. We stellen voor het R.O.G.-Ruisselede, in de periode 1968-1978, een sterke daling van de gemiddelde bevolking vast, wat o.m. door de verkorting van de verblijfsduren zou te verklaren zijn. De gemiddelde bevolking van de twee andere jongensinrichtingen (de beide Mol's) vertoont in diezelfde periode een licht stijgende tendens.

Na 1978 neemt de gemiddelde bevolking in de drie jongensinrichtingen af, zij het dat de curve een zeer grillig verloop kent met ups en downs, waarvoor de verklaring in een steeds wisselend complex van factoren moet gezocht worden.

De gemiddelde populatie in de Nederlandstalige meisjesinrichting neemt daarentegen gestadig toe vanaf 1973. De overgang – met de daaraan gekoppelde reorganisatie – van de inrichting te Brugge naar de gebouwen te Beernem speelt hierbij een rol, evenals het feit dat de meisjesinrichting te St. Servais niet langer toegankelijk is voor Nederlandstaligen.

*Grafiek 3. Doorstroming uit R.O.O.T.*



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het R.O.G.-Ruislede na 1978 een steeds snellere doorstroming verzekert (toename van het aantal m.j. dat de instelling verlaat dankzij kortere verblijfsduren), hierin – met enige vertraging – gevolgd door de drie andere Nederlandstalige inrichtingen (De gegevens voor de periode vóór 1978 zijn niet opgesplitst volgens taalrol).

1.4. Welke lading dekken deze cijfers, of: wie zijn de jongeren, die in de R.O.O.T. worden geplaatst?

We zegden reeds dat het om zgn. 'gerechtskinderen' gaat: kinderen – of beter jongeren – geplaatst op initiatief van de jeugdrechter ('jongeren': het gaat in hoofdzaak om jongeren vanaf 14 jaar, met sterke vertegenwoordiging van de 15-17-jarigen, hoewel er uitzonderlijk wel eens een 12-jarige in de populatie voorkomt).

Volgens de Wet van 8 april 1965 kan de jeugdrechtbank op zeer verschillende gronden tot een dergelijke plaatsing beslissen, m.n. kunnen zowel klachten inzake onbuigzaamheid en gevaarssituaties als statusdelicten en als misdrijf omschreven feiten tot opname van een jongere in een inrichting aanleiding geven.

In de praktijk zijn het voornamelijk jeugdige delinquenten die naar een R.O.O.T. worden verwezen, meestal op grond van de ernst of frequentie van hun normovertredend gedrag. Vaak ook worden er minderjarigen geplaatst die geen delicten hebben gepleegd of tenminste geen ernstig te noemen delicten, maar die ingevolge herhaalde ontvluchtingen uit private instellingen daar (voorlopig) niet meer worden gewenst.

Men kan stellen dat de meerderheid van deze jongeren reeds een of meer plaatsingen in privé-inrichtingen achter de rug hebben. Maar toch ging het in 1987 voor bijna 4 op 10 (38,3 %) nieuwkomers in de observatie-instelling te Mol om een eerste plaatsing (wat enigszins te denken geeft over de effectieve toepassing van het subsidiariteitsbeginsel).

Voor de meisjes gelden enigszins andere plaatsingscriteria; wat hen betreft, lijkt het vaak te gaan om justitiële controle van seksualiteit.

Een van de centrale karakteristieken van de Rijksinrichtingen is dat zij als openbare dienst een opnameplicht hebben, in tegenstelling tot de private instellingen waar t.o. zij zodoende (theoretisch althans) een subsidiaire functie vervullen.

Uiteraard heeft deze positionering belangrijke consequenties en naar de aard van de populatie en naar het pedagogisch aanbod toe. Het ene is nauw verbonden met het andere. Hier komen we later op terug.

## 2. EIGENHEID VAN DE OPENBARE VOORZIENING

De eigenheid van de openbare voorziening willen we nu uitdiepen in het kader van een visie op hun toekomstige positie en rol binnen een gecommunautariseerde jeugdbescherming.

Aangezien de herstructurering van de sector nog maar pas effectief op gang is en een visie zeker niet voor het grijpen ligt, is dit geen eenvoudige opdracht.

De beschikbare teksten bieden hierbij weinig aanknopingspunten:

– in het Decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand (B.S., 5 juli 1986) wordt slechts zeer terloops melding gemaakt van, 'inrichtingen die door de

Vlaamse Gemeenschap zelf worden georganiseerd' (art. 28, § 2). De enige bedoeling van deze decretale bepaling bestond er blijkbaar in aan de nationale overheid duidelijk te maken dat ook de Rijksgestichten tot de bevoegdheid van de gemeenschap werden gerekend, wat door de latere beslissing van het Arbitragehof (dd. 30 juni 1988) bekrachtigd werd;

– in het ontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 27 juni 1985 inzake Bijzondere Jeugdbijstand (kort: het ontwerp-Aanvullend Decreet) van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin<sup>3</sup> worden deze openbare inrichtingen zelfs niet vermeld. Op zich is dat natuurlijk geen toevallig maar een veelzeggend feit.

Niet gehinderd dus door min of meer bindende wetteksten of overheidsdocumenten zullen we even dromen over de toekomstige rol van de gemeenschapsinrichting, maar uiteraard niet dromen in het luchtledige. Enkele inspiratiebronnen kunnen ons bij deze denkoefening leiden: er is vooreerst het voormelde Decreet en vooral de achterliggende filosofie, die stoelt op het brede hervormingsdebat van de jaren '70 in de jeugdbeschermingswereld. Het bekende groene boekje van Lieven Dupont en Chris Vander Auwera geeft daar een uitstekende samenvatting van.<sup>4</sup> Er is mijn korte ervaring als inspecteur van de R.O.O.T. en de vele gedachtenwisselingen van toen met collega's, met inrichtingspersoneel en met geplaatste jongeren.

En niet in het minst zal ik me laten inspireren door een opgemerkte tekst van Ignace Gryspeerdt, directeur van de jongensinrichting te Ruiselede.<sup>5</sup>

De krachtlijnen van het hervormingsdebat en de leidinggevende beginselen van het Decreet inzake bijzondere jeugdbijstand zijn voldoende bekend.

Vraag hier aan de orde is: hoe kunnen de gemeenschapsinrichtingen in het voetspoor treden van de vernieuwingsbeweging, die in de sector nu reeds een aantal jaren geleden werd ingezet?

Meer concrete vraagstellingen luiden als volgt: hoe kunnen deze inrichtingen bijdragen tot een emancipatorische benadering in de jeugdbijstand en tot een ruimere erkenning van de rechtspositie van de minderjarige?

Hoe kunnen zij de subsidiariteitsgedachte in praktijk brengen? Wat kan voor hen het beginsel van differentiatie in het hulpaanbod betekenen? En wat kan hun bijdrage zijn tot een meer preventief jeugdzorgbeleid in Vlaanderen?

### 2.1. Laten we de subsidiariteitsgedachte als uitgangspunt nemen.

Deze basisgedachte is intussen gemeengoed geworden: gerechtelijke dwangmaatregelen zijn slechts aangewezen wanneer een probleemoplossing op vrijwillige basis niet tot de mogelijkheden behoort; plaatsing moet subsidiair zijn aan andere, minder interveniërende vormen van hulpverlening.

3. Dit ontwerp van Decreet werd door Gemeenschapsminister LENSSENS voorgelegd aan de Vlaamse Executieve, die het in maart 1989 en een tweede maal in juli 1989 goedkeurde. Te verwachten valt dat dit ontwerpdecreet in het najaar 1989 in de Vlaamse Raad zal worden besproken. De volledige tekst ervan werd gepubliceerd in AGORA, tweemaandelijks tijdschrift van de V.Z.W. Jongerenbegeleiding, Kortrijk, augustus 1989.

4. DUPONT, L. en VANDER AUWERA, C., *Het nieuwe jeugdrecht van de Vlaamse Gemeenschap. Teksten met inleidende commentaar*, Leuven, Acco, 1988.

5. GRYSPEERDT, I., 'De rol en de functie van de R.O.O.T., het specifiek pedagogisch aanbod en regime, hun populatie en de eraan verbonden problemen', *Contactblad* 2, 1987, p. 3.

Wat betekent een *subsidaire opstelling* nu voor de gemeenschapsinrichting?

In de Wet van 8 april 1965 wordt de mogelijkheid, minderjarigen toe te vertrouwen aan de groep der rijksgestichten, als een aparte maatregel en als laatste in de reeks van vier vermeld. Deze aparte vermelding van de rijksinrichtingen (als onderscheiden van de private inrichtingen) betekent niet dat plaatsing in een rijksinrichting een strengere maatregel zou zijn, maar is enkel ingegeven door het feit dat de R.O.O.T. als 'een groep', d.w.z. een sluitend geheel van gespecialiseerde instellingen, te beschouwen zijn.<sup>6</sup> In de praktijk wordt een R.O.G.-plaatsing door de jeugdrechtbanken wel degelijk als een ultieme jeugdbeschermingsmaatregel gehanteerd, het wordt door de hele sector ook als zodanig beschouwd en door de jongeren zelfs vaak als straf ervaren.

De juridisch-politieke beslissing, die de rijksinrichtingen onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen brengt, legt evenwel ondubbelzinnig vast dat deze inrichtingen geen jeugdgevangenissen zijn. In het ontwerpdecreet wordt zelfs niet langer een formeel-juridisch onderscheid gemaakt tussen een privé-plaatsing en een plaatsing in een openbare voorziening.

Ik geloof niet dat hierbij de bedoeling vooropstaat om beide types met elkaar te assimileren. Evenmin heeft men de gedachte, dat een plaatsing in een Gemeenschapsinrichting strenger zou zijn, willen elimineren. Wel – meen ik – wil de decretale wetgever benadrukken dat ook de openbare voorzieningen van de Vlaamse Gemeenschap een finaliteit van hulpverlening hebben en dat zij als zodanig niet 'apart' staan, maar wel degelijk deel zijn van een continuüm van gedifferentieerde hulpverleningsvormen.

Het niet expliciet vernoemen van de openbare inrichting betekent dus niet dat zij geen specifieke taak zou kunnen of moeten vervullen. Haar specificiteit ligt juist in haar statuut, haar karakter van openbaar bestuur en de daarmee verbonden subsidiaire opdracht t.a.v. de privé.

De openbare inrichting bestaat a.h.w. om 'het gat in de markt' te vullen, of wat mooier uitgedrukt: zij neemt slechts die minderjarigen op, die elders nog niet of niet meer terecht kunnen.

Dit betekent niet dat de openbare inrichting een eindstation of het voorportaal van de gevangenis zou zijn, integendeel. Samen met Ignace Gryspeerdt willen we haar een dépannage- of revisiefunctie toeschrijven. Zij moet m.n. t.b.v. de haar toevertrouwde jongeren, bewerkstelligen 'dat het elders opnieuw kan en mag'.

M.a.w. de Gemeenschapsinrichting, die als openbaar bestuur geen impact heeft op haar input, die geen selectief opnamebeleid kan voeren maar alle jongeren moet opnemen voor wie de rechtbank tot plaatsing beslist, die Gemeenschapsinrichting moet zoveel mogelijk haar output stimuleren en helpen realiseren. Zij moet als doorgangstation of als draaischijf fungeren en daartoe aan de plaatsende instantie een verblijfsduur voorstellen, die zo kort is als mogelijk en zo lang als pedagogisch strikt noodzakelijk, gemeten aan de opvangmogelijkheden in de privésector.

---

6. Zie hierover de Memorie van Toelichting bij de Wet evenals de Ministeriële Circulaire van 29 augustus 1966, p. 38. Uitgaande van deze redenering heeft de wetgever de beslissing over de concrete toewijzing van een m.j. aan één van de inrichtingen binnen de groep aan de Administratie overgelaten. Het ontwerp Aanvullend Decreet wil deze beslissing in handen leggen van de gerechtelijke overheden (Memorie van Toelichting, p. 39).

## 2.2. Hoe kan deze visie in *de praktijk* worden gerealiseerd?

Luidop denkend in de geest van het Decreet willen we enkele elementen voor een gedachtenwisseling aanreiken.

2.2.1. Vooreerst lijkt het wenselijk dat de openbare inrichting haar specifieke subsidiaire functie en haar positionering (laten we maar zeggen: als voorlopig laatste schakel van het maatregelencontinuüm) ten volle zou benutten. Dit houdt o.m. in dat grondig onderzoek ten behoeve van een ruime *probleemformulering* en een *prognose* tot haar essentiële taken behoort. Observatie van de jongere, zijn persoonlijkheid en gedrag, zijn familiale en sociale achtergrond; diagnose van de cumulatieve probleemgeschiedenis en van de complexe probleemsituatie waarin hij is verzeild; en vooral ook zorgvuldige analyse van de voorgaande mislukte hulpverleningsinspanningen.

Dergelijk diagnostisch onderzoek moet dynamisch, realistisch en toekomstgericht zijn; geen observatie OM de observatie maar gericht op verdere behandeling en zo mogelijk doorstroming naar de samenleving.

Dit betekent meteen dat de minderjarige geen 'object' van onderzoek is, maar er zelf het centrum van vormt.

Vanuit die positie, en daarbij geholpen door gedragsdeskundigen, kan hij werken naar een inzicht in de achtergronden van zijn verstoorde relatie met de samenleving en naar voor hem haalbare mogelijkheden tot herstel.

Het betekent ook dat de pure observatie intra muros moet doorbroken worden. In de privésector wint de ambulante observatie terrein en wordt zelfs de zinvolheid van een residentiële observatie van de minderjarige alleen in vraag gesteld. T.a.v. jongeren die door hun gedrag voortdurend in ernstige moeilijkheden komen met de geordende samenleving en voor wie alle hulpverleningsmiddelen uitgeput lijken, lijkt een 'residentiële revisie' wel aangewezen.

Maar we pleiten dan voor een accentverlegging van observatie-in-de-inrichting naar observatie als resultaat van een systematische en intensieve samenwerking tussen de inrichting, waar de minderjarige tijdelijk verblijft, en de zgn. buitenwacht (d.w.z. het gezin, waar hij vandaan komt en in vele gevallen naar terugkeert, de school en beroepsmiddelen, het vrijetijdsmilieu, instellingen, hulpverleningsorganismen, ...). Deze werkwijze maakt het mogelijk de integratiedoelstelling in haar concrete sociale dimensies van meetaf aan in de observatie te integreren. Zij laat ook toe te zoeken naar optimale ontplooiingskansen of oplossingsmogelijkheden, met respect voor de eigenheid en zeggingschap van de cliënt, maar ook met nadruk op zijn verantwoordelijkheid en de noodzaak tot zelfwerkzaamheid en zelfstandigheid.

2.2.2. Diagnose en prognose hebben niet alleen nut t.a.v. het individuele cliënt-systeem, maar zij vormen ook de grondslag voor de realisatie van een *bewakingsfunctie* t.a.v. de jeugdhulpverlening.

De openbare voorziening is daar, lijkt mij, uitstekend voor geplaatst: ingevolge haar subsidiaire opdracht en haar opnameplicht, en mede dank zij haar onafhankelijkheid t.a.v. elk subsidietechnisch systeem, kan zij het overheidsbeleid inzake bijzondere jeugdzorg en de werking van de gesubsidieerde ambulante en residentiële voorzieningen toetsen. Zij kan b.v. constanten in de probleem- en hulpverleningsgeschiedenissen van geplaatste minderjarigen opsporen en doorspelen naar

de sector en naar het beleid. Geconfronteerd met het onvermogen van de gesubsidieerde voorzieningen, kan zij leemten of gebreken in de aanpak en in de ter beschikking gestelde pedagogische middelen en mogelijkheden signaleren. Naast en samen met de sociale diensten kan zij bijdragen tot de sturing van het hulpaanbod en erover waken dat de door de gemeenschap ter beschikking gestelde middelen ten goede komen van diegenen, voor wie ze zijn bedoeld.

Deze strategische waarnemersrol vervult de openbare inrichting uiteraard niet vanuit een ivoren toren. We denken veeleer aan regionaal uitgebouwde structuren, waarin de ambulante en residentiële voorzieningen samenwerken met het oog op planning, gecoördineerde actie en preventie in de bijzondere jeugdbijstand.

2.2.3. De subsidiaire rol van de openbare voorzieningen t.o.v. de private sector impliceert dat beide qua opnamecapaciteit en differentiatie in het hulpaanbod, een *geïntegreerd geheel* vormen.<sup>7</sup> Dit betekent, voor de openbare voorziening, dat een zo laag mogelijke bezetting het streefdoel moet zijn én dat haar specifiek pedagogisch aanbod in dialoog met de privé-sector moet worden bepaald.

Zo is de uitbouw van niet-residentiële taken als o.m. gezinsbegeleiding, begeleid zelfstandig wonen en nazorg slechts aangewezen in de mate dat de privésector niet aan deze noden voldoet, en steeds met de principiële doelstelling zich zelf zo vlug mogelijk overbodig te maken.

Op deze residuaire functie zou ik evenwel één uitzondering willen maken, m.n. wat de gesloten opvang betreft.

Gezien het sterk vrijheidsbeperkend karakter ervan lijkt het aangewezen deze in het ontwerpdecreet voorziene maatregel voor te behouden voor de openbare inrichting en t.a.v. een af te lijnen categorie van jeugdige wetsovertreders alleen.

2.2.4. Blijft de vraag naar de inhoudelijke invulling van de *eigen opvoedingsfunctie* in de openbare voorziening.

Betekent de opnameplicht en de daaruit volgende afwezigheid van een eenduidig pedagogisch vraagstellingstype (heterogeniteit van de jongeren qua achtergrond, actuele problematiek, toekomstperspectief), dat geen gericht orthopedagogisch aanbod mogelijk is?

In het verleden werd de som van heterogene jongeren tot een homogene groep gepolijst d.m.v. een sterk gestructureerd regime, waarin leefgroepwerking en school- en vakopleiding centraal stonden.

M.i. verdient het aanbeveling deze werkvormen niet als doel op zich uit te bouwen, maar ze ondergeschikt of minstens nevensgeschikt te maken aan de ontwikkeling van een meer geïndividualiseerde aanpak.

Ik meen te weten dat nogal wat inrichtingswerkers deze visie niet delen. Maar in overeenstemming met de geest van het Decreet is het mijn overtuiging dat individuele probleembegeleiding de noodzakelijke voorwaarde is om een inrichtingsverblijf zo kort mogelijk te houden, en om desintegratie als resultaat van een onderbroken relatie met het eigen leefmilieu, te voorkomen.

Zo geloof ik niet dat een openbare inrichting tot een volwaardige onderwijsinstelling moet worden uitgebouwd – bij de verlenging van de leerplicht werd trouwens blijkbaar niet gedacht aan deze specifieke categorie jongeren.

---

7. GRYSPEERDT, *art. cit.*, p. 24.

Evenmin is het de taak van de openbare inrichting volwaardige beroepsopleidingen aan te bieden – wat trouwens gezien de snelle ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een illusie is, die we liefst niet langer in stand houden.

Ik pleit eerder voor het werken op contractbasis met een op maat gesneden handelingsplan, dat aansluit bij de concrete situatie-analyse en het maatschappelijk perspectief van elke minderjarige, dat oog heeft voor de totaliteit van zijn persoon en hem mede verantwoordelijk maakt voor zijn toekomst, dat onderwijs- en beroepsactiviteiten valoriseert in de mate dat vaardigheidstekorten en belemmeringen voor participatie aan het maatschappelijk aanbod hierdoor worden opgeheven.

Uiteraard zeg ik niets nieuws – ook in congresverslagen van de jaren '50 wordt gepleit voor 'individualisatie in de behandeling met inachtnaam van de belangen van de groep'.<sup>8</sup>

Maar hopelijk is de Vlaamse Gemeenschap nu ook bereid de voorwaarden te creëren voor een dergelijke functie vervulling. Hierbij denk ik aan kleinschaligheid, een inrichting op mensenmaat, leefgroepen op maat van kleine woongemeenschappen, die zoveel mogelijk selfsupporting zijn en in de bredere samenleving zijn geïntegreerd. Voor onze grote, afgelegen, kazernachtige rijksinrichtingen is dat nog een lange weg, maar de eerste stappen naar kleinere, meer open en relatief autonome leefeenheden werden gelukkig gezet.

Algemeen gezien pleit ik voor een voldoende autonoom management voor de openbare inrichting, wil deze soepel en snel kunnen inspelen op de noden en behoeften van de cliënt en op de leemten in het aanbod van de privésector.<sup>9</sup> De centrale bureaucratische administratie werkt traag en verlamdend. Dit inzicht heeft recent geleid tot kleine experimenten gericht op een verruiming van de autonomie inzake besteding van werkmiddelen; deze verdienen uitbreiding want ze resulteren niet alleen in meer zuinige en meer efficiënte werkwijzen, maar hebben voor de minderjarigen zelf ook echt inhoud voorzover deze een stuk medeverantwoordelijkheid krijgen in het geheel.

Ik verwijs hier naar de positieve ervaringen in Ruiselede, waar jongeren zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging van dieren of nog voor de ombouw van een stuk kijkgroen in een produktieve groententuin.

Wellicht zou ook een stuk deconcentratie op het vlak van personeelsbeleid positieve effecten sorteren, zonder de illusie te koesteren dat historisch gegroeide beperkingen meteen kunnen worden weggewerkt.

Maar ook met méér of beter geschoold personeel wordt de arbeidsmotivatie bepaald door het (plaatselijk) management.

Het verdient dus aanbeveling ruimte en structuren te creëren voor lokale en regionale samenwerkingsverbanden; zij kunnen bijdragen tot de realisatie van de subsidiaire rol van de Gemeenschapsinrichting en tot het doorbreken van haar totale karakter.

---

8. Verslag van het tweede congres van de Internationale vereniging van opvoeders van onaangepaste jeugd, in Kinderbescherming, uitgave van de Dienst voor Kinderbescherming, Ministerie van Justitie, 1954, p. 58 e.v.

9. Te signaleren dat de omvorming van deze inrichtingen tot parastatalen door de beleidsverantwoordelijken wordt overwogen.

## B. De sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken

Mijn verhaal zal uitsluitend handelen over de sociale diensten bij de jeugdrechtbanken, omdat ik vanuit mijn professionele rol weinig of niet vertrouwd ben met de feitelijke werking van de comités voor bijzondere jeugdzorg en de hen toevertrouwde sociale diensten. De discussie omtrent hun herstructurering kan best worden overgelaten aan deskundigen op dat terrein.

### 1. STAND VAN ZAKEN OP DIT OGENBLIK

Ons land telt 27 sociale diensten bij de jeugdrechtbanken (of 28 indien men deze van Brussel en Bruxelles afzonderlijk beschouwt); 14 van deze sociale diensten zijn verbonden aan de jeugdrechtbanken in het Vlaamse land en het zijn uiteraard deze laatste die ons hier interesseren. Deze diensten zijn samengesteld uit vaste afgevaardigden, wier positie en rol tot nu toe geregeld werd bij artikel 64 van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

De hiernavolgende tabel geeft het personeelsbestand weer van deze diensten en geeft eveneens een idee van de gemiddelde werkomvang per vaste afgevaardigde in het werkjaar 1988.

*Tabel 3. Sociale Diensten bij de Jeugdrechtbanken: personeelstoestand (op 01.01.1989) en gemiddelde werkomvang*

| <i>Gerechtelijk<br/>arrondissement</i> | <i>Kader</i> | <i>Vast<br/>benoemden</i> | <i>Effectieve<br/>tewerkstel-<br/>ling (*)</i> | <i>Gemiddelde werkomvang<br/>per vaste afgevaardigde</i>                  |                                                                             |
|----------------------------------------|--------------|---------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|                                        |              |                           |                                                | <i>navorsings-<br/>opdrachten<br/>(op maand-<br/>basis over<br/>1988)</i> | <i>minderjari-<br/>gen onder<br/>(moment-<br/>opname op<br/>31.12.1988)</i> |
| Antwerpen                              | 27           | 24                        | 27                                             | 2,1                                                                       | 114                                                                         |
| Brugge                                 | 12           | 13                        | 15                                             | 2,8                                                                       | 74                                                                          |
| Brussel                                | 12           | 11                        | 9                                              | 1,9                                                                       | 72                                                                          |
| Dendermonde                            | 16           | 15                        | 16                                             | 3                                                                         | 73                                                                          |
| Gent                                   | 18           | 15                        | 18                                             | 2                                                                         | 64                                                                          |
| Hasselt                                | 9            | 9                         | 10                                             | 2,9                                                                       | 58                                                                          |
| Ieper                                  | 4            | 4                         | 5                                              | 2,2                                                                       | 81                                                                          |
| Kortrijk                               | 12           | 10                        | 12                                             | 2                                                                         | 114                                                                         |
| Leuven                                 | 11           | 10                        | 11                                             | 5                                                                         | 72                                                                          |
| Mechelen                               | 7            | 6                         | 6                                              | 3,3                                                                       | 74                                                                          |
| Oudenaarde                             | 6            | 6                         | 6                                              | 4,1                                                                       | 86                                                                          |
| Tongeren                               | 7            | 7                         | 10                                             | 2,3                                                                       | 66                                                                          |
| Turnhout                               | 9            | 7                         | 7                                              | 3                                                                         | 40                                                                          |
| Veurne                                 | 3            | 3                         | 4                                              | 2,5                                                                       | 63                                                                          |
| Totaal                                 | 153          | 140                       | 156                                            | 2,7                                                                       | 79                                                                          |

(\*) Rekening houdend met langdurige afwezigheden, deeltijdse en tijdelijke tewerkstellingen. Op 156 effectieve leden zijn er 28 met een statuut van tijdelijke tewerkstelling (17,9 %).

Even een korte toelichting bij de taken van deze vaste afgevaardigden.<sup>10</sup> Zij vervullen verschillende soorten opdrachten m.n.:

a. maatschappelijke onderzoeksopdrachten in burgerlijke zaken en in jeugdbeschermingszaken, die resulteren in een advies aan de gerechtelijke opdrachtgever inzake de te nemen beslissing of passende maatregel ter bescherming van de minderjarige (art. 50 van de Wet van 8 april 1965). De burgerlijke opdrachten staan gemiddeld voor 45 % van het totaal der navorsingsopdrachten; in de helft van de arrondissementen loopt dit op tot meer dan 50 % en in 2 arrondissementen tot zelfs ruim 60 % van de opdrachten. Hierbij gaat het in hoofdzaak om maatschappelijk onderzoek inzake hoede- en bezoekrecht voor echtscheiding of wijziging ervan ná echtscheiding. Navorsingsopdrachten in jeugdbeschermingszaken – op het terrein ook wel ‘penale zaken’ genoemd, wat op zijn minst een anachronisme is in de context van een jeugdbeschermingswet – staan gemiddeld voor 55 % van de maatschappelijke onderzoeken; maar in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen b.v. loopt dit op tot bijna 80 %.

b. toezichtsoopdrachten in het kader van jeugdbeschermingsmaatregelen genomen t.a.v. ouders ( $\pm 25$  %) of t.a.v. minderjarigen ( $\pm 75$  %) (hoofdstuk III, afdelingen I en II van de Wet van 8 april 1965). Het kan gaan om ambulante toezichten t.a.v. minderjarigen in hun milieu, waarbij de vaste afgevaardigde een begeleidende taak heeft; of nog om toezichten over geplaatste minderjarigen, waarbij de eigenlijke behandelingsopdracht tot de pedagogische verantwoordelijkheid van de instelling behoort en de vaste afgevaardigde eerder een brugfunctie naar de jeugdrechter vervult.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat elke vaste afgevaardigde – naast zijn onderzoeksopdrachten – verantwoordelijk is voor de opvolging van gemiddeld 79 minderjarigen. Dank zij volgehouden inspanningen tot doorstroming van de cliënten uit het gerechtelijk circuit, kon deze case load reeds aanzienlijk verminderd worden (gemiddelde werkbelasting per v.a. in 1985: 103 minderjarigen). Toch loopt het cijfer in bepaalde arrondissementen en voor bepaalde vaste afgevaardigden nu nog op tot een onwerkbaar aantal van ruim 200 minderjarigen.

## 2. SOCIALE DIENSTEN VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP BIJ DE JEUGDRECHTBANKEN

Deze sociale diensten bij de jeugdrechtbanken zijn intussen omgevormd tot *sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken*, zoals voorzien in artikel 23, tweede lid van het Decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand. De vaste afgevaardigden heten voortaan consulenten. Deze overheveling, bij K.B. van 1 augustus 1989 effectief geworden, werd vooraf gegaan door een periode van verwarring en onduidelijkheid.

Ter herinnering even de feiten op een rij: ingevolge het in werking stellen van het Decreet van 1985 en de afschaffing van artikel 64 van de Wet van 8 april 1965, was een juridisch vacuüm ontstaan voor deze buitendiensten, aangezien de leden

---

10. Voor een uitgebreide behandeling van deze materie zie KLOECK, K., *De sociale diensten bij de jeugdrechtbanken – een monografie*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1987.

ervan nog niet overgeheveld waren naar de gemeenschappen. Dit juridisch vacuüm werd bij Besluit van de Vlaamse Executieve van 14 december 1988 uit de weg geruimd, dankzij de bepaling dat de opheffing van de sociale diensten voorzien in artikel 64 van de Jeugdbeschermingswet, zich beperkt tot de sociale diensten van de comités en voorlopig niet geldt voor deze bij de jeugdrechtbanken.

Er werd evenwel opgemerkt dat hiermee de juridische perikelen rond deze sociale diensten niet van de baan waren.<sup>11</sup> Want: het vijfde lid van artikel 64, dat de vaste afgevaardigden bij de jeugdbescherming onder het administratiefrechtelijk gezag van de Minister van Justitie plaatst, bleef wel degelijk opgeheven. En aangezien de Vlaamse Executieve geen administratief gezag kan uitoefenen over Rijksambtenaren – wat de vaste afgevaardigden bij de jeugdrechtbank bleven tot zij bij koninklijk besluit effectief naar de Gemeenschappen werden overgeheveld – was wat dat betreft een nieuw juridisch vacuüm gecreëerd!

Deze verwarde toestand behoort nu gelukkig tot het verleden.

In dit artikel wordt een denkoefening gemaakt m.b.t. de toekomstige positie van de sociale diensten en de rol van de consulenten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken.

Deze denkoefening is opgebouwd rond drie kerngedachten, die in de artikelen 29 en 30 van het Decreet inzake bijzondere jeugdbijstand besloten liggen:

- vooreerst de bevestiging dat de tussenkomsten van deze sociale diensten een *hulpverlenend karakter* hebben (zie arrest Arbitragehof 2B<sup>12</sup>);

- in de tweede plaats het feit dat de sociale diensten een *structurele autonomie* verwerven t.o.v. de rechterlijke macht: zij ressorteren niet langer onder het Ministerie van Justitie en zij zijn niet langer ter beschikking en onder de leiding gesteld van de gerechtelijke overheden;

- ten derde krijgen de sociale diensten een *relatieve functionele autonomie*. Zoals net gezegd, staan zij niet langer ter beschikking van de rechterlijke overheden, maar worden opgericht 'ten behoeve van diegenen waarvoor door de rechterlijke overheden... een afdwingbare pedagogische maatregel wordt overwogen of genomen'. (art. 29, § 2 van het Decreet).

Het Decreet biedt dan ook kansen aan de sociale diensten om de hulpverlenende rationaliteit binnen het kader van een gerechtelijke jeugdbescherming duidelijker dan in het verleden te profileren. Maar op zich zijn deze decretale bepalingen geen garantie dat de structurele en functionele autonomie ook met een effectief inhoudelijke werkzelfstandigheid zal gepaard gaan.

### 3. NAAR MEER AUTONOME DIENSTEN

Om de kansen daartoe te maximaliseren is het noodzakelijk de taken en verantwoordelijkheden van de sociale diensten te concretiseren en hun verhouding tot de opdrachtgevende rechterlijke overheden te expliciteren. In wat volgt wil ik een poging daartoe opbouwen rond drie vraagstellingen.

---

11. SMETS, J., 'Jeugdbescherming tussen Staat en Gemeenschappen', *Panopticon*, 1989, 3., 252-273.

12. Voor een bespreking, zie KLOECK, K., *Panopticon*, 1988, 6, 628-631.

### 3.1. Autonomie voor de sociale diensten: hoeveel?

Welke zijn de grenzen waarbinnen de autonomie van de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken gestalte kan krijgen? Wat leert het decreet ons daarover?

3.1.1. Een eerste grens ligt in het feit dat de sociale dienst slechts kan optreden in het *kader van een gerechtelijke opdracht* (cf. art. 29, § 2 en art. 30, § 3, tweede lid).

M.a.w. een gerechtelijke beslissing vormt het begin- en het eindpunt van de tussenkomsten van de consulent. Bovendien *moet* de sociale dienst als openbare dienst, de gerechtelijke opdracht aanvaarden en kan zij geen opdrachten weigeren (weliswaar binnen de grenzen bepaald door de Executieve – art. 30, § 3 van het Decreet).

In het decreet is er sprake van ‘opgelegde’ opdrachten, waarmee dus de terminologie van art. 64 (voorlaatste lid) van de Wet op de jeugdbescherming bewaard blijft en meteen ook een continuering van de hiërarchische onderschikking van de sociale dienst aan de rechterlijke overheden wordt gesuggereerd. In het ontwerp van aanvullend decreet is er sprake van ‘toevertrouwde’ opdrachten. De term ‘toevertrouwen’ betekent volgens het woordenboek ‘met vertrouwen ter uitvoering opdragen, met vertrouwen overgeven aan de zorgen van’ (*Van Dale*, elfde herziene druk), omschrijving die bij een poging tot bepaling van de autonomie van de sociale dienst uiteraard verhelderend is. De magistraat vertrouwt een opdracht toe aan de consulent, in de overtuiging dat deze bij hem in goede handen is, dat hij deze tot een goed einde brengt.

‘Opleggen’ daarentegen betekent iemand iets opdragen, hem ertoe verplichten.

Waar de term ‘toevertrouwen’ dus te verkiezen is omdat deze de geest van gewenste samenwerking alleszins meer respecteert, heeft de term ‘opleggen’ het voordeel van de duidelijkheid. Want, zoals ik al zei, een openbare dienst kan en mag volgens administratiefrechtelijke beschikkingen, geen opdrachten weigeren.

Voor alle zekerheid bouwen we verder op de tekst die intussen wet geworden is.

3.1.2. De tweede grens van hun autonomie ligt in het feit dat de consulenten de hun opgelegde opdrachten vervullen onder de *verantwoordelijkheid* van de met de bijzondere jeugdbijstand belaste overheden, met wie zij samenwerken (art. 30, § 3, tweede lid).

De notie ‘verantwoordelijkheid’ uit de Wet op de jeugdbescherming (art. 64, voorlaatste lid) werd dus in het decreet behouden... maar in het ontwerp-decreet wordt deze weggelaten. De notie ‘leiding’ uit de Wet van 1965 is uit beide teksten verdwenen.

*Van Dale* omschrijft de notie ‘verantwoordelijkheid’ als ‘de verplichting tot verantwoording, tot het geven van rekenschap’. Op het eerste gezicht is dit in deze context niet zo verhelderend... alhoewel... het gaat wel degelijk om ‘verantwoording van genomen beslissingen’.

Vraag is dan: welke is de beslissingsverantwoordelijkheid van de gerechtelijke opdrachtgever? Hiermee belanden we uiteraard op delicaat terrein. Het is niet mijn opdracht noch mijn bevoegdheid de taak en rol van de magistraat te bepa-

len. Maar er iets over zeggen lijkt wel onvermijdelijk in het kader van een poging het terrein van de sociale diensten af te bakenen.

In het Decreet inzake bijzondere jeugdbijstand, in de standpunten van het Arbitragehof en in de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen ligt de duidelijke wil besloten het domein van het recht en dat van de hulpverlening ondubbelzinnig van elkaar te onderscheiden, zonder beide evenwel volstrekt te scheiden. Ik ben dan ook geneigd de 'verantwoordelijkheid' van de rechterlijke overheid te concretiseren als 'een beslissingsverantwoordelijkheid inzake bepaling, wijziging en intrekking van een afdwingbare pedagogische maatregel' (en wie weet later ook een jeugdsanctie?).

De rechter moet een cruciale rol blijven spelen. Als juridisch deskundige spreekt hij recht en is hij de beheerder van het principe van de dwingende maatregel.

Hierbij is hij m.i. méér dan louter bekrachtigingsrechter: hij is de beoordelaar en de beslisser en als zodanig moet hij zonodig ook de boemanfunctie opnemen. Men zou kunnen stellen dat de rechterlijke overheid de verantwoordelijkheid draagt over alle beslissingen met wettelijke en financiële implicaties voor individu en gemeenschap. De inhoudelijke invulling van de dwingende maatregel en de concretisering van de uitvoeringsmodaliteiten ervan behoren m.i. tot de taak en de specifieke deskundigheid van de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap. We denken hierbij o.a. aan: regeling van verlof, bezoek, briefwisseling m.b.t. geplaatste minderjarigen, school- of opleidingskeuze, loonbesteding, medisch onderzoek of hospitalisatie,... Het gaat hier m.n. om elementen van het handelingsplan, dat een centraal werkinstrument zal (moeten) vormen bij de uitvoering van de gedwongen pedagogische maatregel én door de consulent moet worden opgevolgd (art. 17 van het ontwerp van aanvullend decreet) (cf. verder).

Uiteraard gaat het er niet om de zgn. almacht van de jeugdrechter door een almacht van de sociale dienst te vervangen.

De sociale dienst moet m.i. haar taak en opdracht vervullen binnen de marges bepaald door de rechterlijke macht. Voormeld handelingsplan moet dan ook het voorwerp zijn van een voortdurende dialoog tussen jeugdrechter, consulent, cliënt en desgevallend voorziening. M.a.w. het actieplan moet in zijn conceptie én in zijn uitvoering de nodige rechtswaarborgen bieden: het vereist inspraak van de mj. en zijn advocaat, het moet bekrachtigd worden door de magistraat, het moet ook in zijn uitvoeringsmodaliteiten vatbaar zijn voor hoger beroep.<sup>13</sup>

Over de vraag waar de beslissingsmacht van de gerechtelijke overheid eindigt en het autonome werkterrein van de consulent begint is uiteraard het laatste woord nog niet gezegd.

3.1.3. Een derde begrenzing van de autonomie van de sociale diensten is hun 'samenwerkingsrelatie' met de jeugdmagistraten (art. 30, § 3, laatste lid).

De notie 'samenwerking' houdt een erkenning in van de noodzakelijke complementariteit van de juridische en de sociaal-pedagogische invalshoek in de be-

---

13. Over hoger beroep tegen beslissingen tot regeling van uitvoeringsmodaliteiten van jeugdbeschermingsmaatregelen, zie het arrest van de Jeugdkamer van het Hof van Beroep te Gent, 15 juli 1987, *R.W.*, 1987-88, nr. 22, 30 januari 1988, p. 745-747, met noot van Jan SMETS.

handeling van de materie, die zich aandient voor een jeugdrechtbank. Het is – uiteraard – niet aanvaardbaar dat sociale diensten en jeugdmagistraten een aparte politiek gaan voeren. Het is méér dan wenselijk dat zij in wederzijdse afhankelijkheid en gelijkwaardigheid een samenwerkingsverband vormen, waarbij elk de deskundigheid en bevoegdheid van de ander respecteert.

‘Samenwerking’ zou dan o.m. kunnen betekenen (en dit dient verder uitgewerkt):

- dat de sociale dienst tijdig voorlichtings- en adviesverslagen overmaakt aan de gerechtelijke opdrachtgevers en op regelmatige tijdstippen verslag uitbrengt over de uitvoering van de gedwongen pedagogische maatregel;

- dat de jeugdmagistraat beslissingen, die afwijken van adviezen en voorstellen van de sociale dienst, motiveert (ook al is er juridisch geen motivatieplicht) en desgevallend geen uitvoeringsbeschikkingen neemt zonder de sociale dienst erin te betrekken.

Uiteraard is dit nu reeds de gebruikelijke werkwijze in gerechtelijke arrondissementen, waar jeugdmagistraten en sociale diensten samen constructieve oplossingen uitwerken t.b.v. de cliënt.

De autonomie is m.a.w. vooral een mentaliteitskwestie, die zich concretiseert in duidelijke werkafspraken. Maar juist daarom vergt een evolutie in deze gewenste richting bekrachtiging en ondersteuning in wetteksten en ministeriële circulaires, die de wederzijdse posities en rollen duidelijk bepalen.

De huisvesting van de sociale diensten ‘binnen of buiten het gerechtsgebouw’ lijkt hierbij van bijkomstig belang. Een autonome huisvesting zou de beeldvorming van de sociale dienst als hulpverlenende instantie naar het publiek toe kunnen begunstigen, maar voor zover dit praktische moeilijkheden, tijdverlies en formalisering van de samenwerkingsrelatie met de jeugdmagistraten kan meebrengen is dit wellicht in niemands belang.

Onze tweede vraagstelling luidt:

### *3.2. Autonomie voor de sociale diensten: om wat te doen?*

Bij het beantwoorden van deze vraag staat weer artikel 29, § 2 van het Decreet centraal. In dit artikel zijn de sociale diensten uitdrukkelijk gepositioneerd ‘ten behoeve van diegenen... waarvoor... een afdwingbare pedagogische maatregel wordt overwogen of genomen’. De nuancering van deze decretale bepaling in het ontwerp Aanvullend Decreet wijzigt dit principe niet fundamenteel.

Wie is dit cliënteel? Gemakshalve laten we hier de opdrachten in burgerlijke zaken buiten beschouwing.<sup>14</sup> In niet-juridisch jargon en voor zover het ontwerp

---

14. Toch dient vermeld dat de vraag, of de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken in de toekomst verder met burgerlijke opdrachten zal/kan/mag worden belast (vraag die in de sector veel discussie uitlokte en waarover de meningen grondig verschillen!), in het ontwerpdecreet (art. 15) positief wordt beantwoord. Als het ontwerpdecreet wet zou worden, staan de consulent bij de jeugdrechtbank volgende taken te wachten: advies- en navorsingsopdrachten in burgerlijke en in jeugdzaken, en verder in het kader van het dwingende maatregelenrecht: toezichtopdrachten (art. 22bis-2°), (gezins)begeleiding (art. 22bis-3°), coördinatie- of supervisetaken (art. 17), bezoeken aan geplaatste mijn (art. 17, 3° lid), verslaggeving, enz. Sommigen vrezen dat aan dit reeds (te) zware taken-

Aanvullend Decreet aanvaard wordt, zijn twee grote categorieën te onderscheiden:

- vooreerst: minderjarigen en hun ouders, verwickeld in problematische opvoedingssituaties, wanneer de vrijwillige hulpverlening niets of niets meer vermag en wanneer een dwingende tussenkomst noodzakelijk wordt geacht (art. 17, § 2 van het Decreet – art. 22, § 1° en 2° van het ontwerp Aanvullend Decreet);

- en ten tweede: minderjarige delinquenten, voor wie door de jeugdrechtbank een afdwingbare maatregel wordt genomen.

Sociale diensten en consulents zijn er *ten behoeve van de cliënten*, die het voorwerp uitmaken van een opgelegde maatregel. Het is hun taak en hun verantwoordelijkheid de gerechtelijke interventie inhoudelijk en concreet gestalte te geven en daadwerkelijke hulp te organiseren in elke fase van de gerechtelijke procesus.

Uitgaande van de basisprincipes van het Decreet wil ik nu enkele (verder uit te werken) werkingsbeginselen vooropstellen.

3.2.1. Vooreerst is de decretale bepaling, dat sociale diensten er zijn ten behoeve van de cliënt, een uitnodiging om óók in de gerechtelijke hulpverlening gestalte te geven aan een *emancipatorische benadering*, een uitnodiging tot een manier van werken waarbij niet de vaak al te tijdrovende rapportage t.b.v. de jeugdrechtbank centraal staat, maar wél de zorg voor een cliëntgerichte, een behoefte- en probleemgerichte aanpak.

Een uitnodiging tot een manier van omgaan met de cliënt vanuit een meer gelijkwaardige opstelling, waarin plaats is voor inspraak van de cliënt en waarin het samen zoeken naar oplossingen gedragen wordt door een constante bekommernis de jongere en desgevallend zijn ouders, te stimuleren tot het opnemen van verantwoordelijkheid voor hun situatie en hun toekomst. Naar de opdrachtgever kan deze manier van werken vertaald worden in adviezen en voorstellen, die niet anticiperen op de gerechtelijke beslissing, maar door de eigen deskundigheid van de consulent en door een authentieke hulpverleningsrationaliteit worden gedragen.

3.2.2. Verder zal t.a.v. de cliënt, die vaak reeds een hele weg doorheen de voorzieningen heeft afgelegd, de *continuïteit in de hulpverlening* actief worden betracht o.m. via consultatie en samenwerkingsverbanden, die er op gericht zijn 'de weg terug' (uit het gerechtelijke circuit en naar de vrijwillige hulpverlening) mogelijk te maken.

Dit houdt in dat de consulent de opportuniteit en de noodzakelijkheid van een dwingende pedagogische actie permanent moet evalueren en de mogelijkheden tot hulpverlening of conflictoplossing op vrijwillige basis zal maximaliseren.

Als regel geldt dus: gerechtelijke interventie voor zover noodzakelijk en niet langer dan nodig.

---

→  
pakket in de toekomst nog opdrachten zullen worden toegevoegd in het kader van de uitvoering van een (nog uit te werken) jeugdsanctierecht. Dit zou de overbelasting en de rolverwarring in hoofdte van de consulent alleen maar vergroten.

3.2.3. Binnen het kader van de gerechtelijke opdracht zal de consulent zorg dragen voor een duiding en interpretatie van het probleemgevend gedrag, die aandacht schenkt aan *alle dimensies* van de probleemsituatie op micro-, meso- en macrovlak, en inzicht geeft in de individuele, situationele en contextuele omstandigheden van voorafgaande mislukte hulpverleningsinterventies.

Deze zorgvuldige en genuanceerde diagnose moet de basis vormen van een gefundeerd advies inzake de meest gepaste afhandeling en tevens het uitgangspunt vormen voor het uitwerken en organiseren van een handelingsplan, dat essentieel een strategie tot verandering moet inhouden.

3.2.4. Zoals in het ontwerpdecreet voorzien – en gelukkig maar – functioneren de sociale diensten niet als eilanden van dwingende hulpverlening. Van hen wordt verwacht dat zij in overleg met de welzijnssector en in samenspraak met alle betrokken partijen, een op maat gesneden *handelingsprogramma* aanbieden dat inhoud geeft aan de maatregel, die door de jeugdrechtbank wordt opgelegd.<sup>15</sup>

Vertrekkend vanuit de probleemformulering van de betrokken partijen en rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen van elkeen, vormt dit handelingsplan een concreet werkinstrument waarin de doelstellingen en verwachtingen, de middelen, rechten en plichten van iedere partij in duidelijke en bevattelijke afspraken worden vertaald.

Al naargelang het geval zullen in deze actie verschillende accenten dienen gelegd. In het ene geval zal de individuele en sociale probleembegeleiding van de minderjarige vooropstaan (en hierbij denken we o.m. aan het gedragsmatig begeleiden naar zelfstandigheid en naar verruiming van sociale, beroepsmatige en probleemoplossende vaardigheden).

In andere gevallen is een actieve gezinswerking aangewezen. En in geen geval kan aan de bredere maatschappelijk-structurele achtergronden van de probleemwording worden voorbij gegaan.

De cliënteel van de jeugdrechtbanken vormt immers een maatschappelijk en justitieel kwetsbare groep – om het met de woorden van Eugene Verhellen te zeggen: 'Jongeren zijn probleemdragers van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen'.<sup>16</sup> Belangenbehartiging en constructief werken aan positieverbeteringen zijn daarom noodzakelijke schakels in het hulpverleningsprogramma.

Het handelingsplan vormt tegelijk een evaluatie-instrument, dat toelaat op regelmatige tijdstippen zowel de gedragingen van de cliënt als de hulpverlenende actie en de hulpverlener zelf kritisch te bevragen en bij te sturen.

---

15. De bepaling dat het handelingsplan onder de verantwoordelijkheid van de sociale dienst wordt opgesteld, zoals in de eerste versie van het ontwerpdecreet vermeld, werd geschrapt. In de definitieve versie van het ontwerpdecreet is er (in art. 17) sprake van een handelingsplan dat 'in samenspraak met de betrokken partijen en de voorzieningen, op hun aanvraag wordt opgesteld'. 'Hun' zou terugslaan op 'de sociale diensten', waarvan sprake in de vorige alinea, hoewel dit m.i. niet zo duidelijk is. Afgezien van de vraag of deze wijziging een verbetering is, stellen we vast dat een handelingsplan blijkbaar niet in alle gevallen vereist is.

16. VERHELLEN, E., in zijn (niet gepubliceerde) lezing te Kortrijk op 25.5.1989, Studiedagen rond de Nieuwe Jeugdbijstand georganiseerd door de V.Z.W. Jongerenbegeleiding.

3.2.5. Het ontwerp-aanvullend decreet voorziet in de mogelijkheid dat de consulent zelf de hulpactie uitvoert. Maar in veel gevallen zal *samenwerking* met de voorzieningen aangewezen of zelfs noodzakelijk zijn, niet enkel om de 'weg terug' voor te bereiden maar ook omdat een multi-disciplinaire dan wel een gespecialiseerde aanpak zich vaak opdringt, omdat externe diensten structureel beter geplaatst en uitgerust zijn, omdat de werkbelasting van de sociale diensten geen echte hulpverlening maar eerder bijstand en ondersteuning mogelijk maken.

Maar samenwerking biedt wellicht slechts kansen op slagen wanneer de posities en rollen van de betrokken partijen in een overeenkomst worden afgebakend en vastgelegd.

Bij de taakomschrijving van de consulent bij de jeugdrechtbank ligt m.i. het accent op zijn verantwoordelijkheid inzake organisatie en coördinatie. De consulent is m.a.w. méér dan een 'mede-ondertekenaar' van een hulpverleningsovereenkomst.

Hij moet een structuur aanbieden waarbinnen een integrale aanpak van de probleemsituatie op een soepele en adequate manier gestalte kan krijgen; hij moet er over waken dat de hulpverlening verloopt volgens het handelingsplan en toezicht houden op het verloop, de fasering en de afbouw ervan met respect voor de basisprincipes van inspraak, emancipatiegerichtheid, continuïteit en subsidia-riteit in de hulpverlening. Hij is a.h.w. de bezieler en de bewaker van de kwaliteit van de hulp, waarin informatie en advies aan de opdrachtgever, overleg met en bemiddeling tussen de partijen (w.o. de externe voorzieningen), belangenbehartiging, ondersteuning en motivering van de cliënt een belangrijke plaats nemen.

Derde punt van mijn verhaal:

### 3.3. *Voorwaarden tot autonomie?*

De geschetste relatieve onafhankelijkheid en inhoudelijke werkzelfstandigheid van de sociale diensten beoogt een beter functioneren en vooral een betere afstemming van hun werking op de reële behoeften van de cliënt. Dit kan slechts waar gemaakt worden mits bepaalde waarborgen, die ik hier zonder veel inhoudelijke invulling op een rij wil zetten.

3.3.1. Een eerste voorwaarde is de *erkenning* van de sociale dienst *als autonome entiteit*. Dit veronderstelt een duidelijke structuur en een duidelijke hiërarchische leiding. Het is dan ook verheugend dat in het ontwerp-decreet de hoofdconsulent in zijn leidinggevende functie expliciet wordt vermeld.

3.3.2. In het verlengde hiervan pleit ik voor een *herwaardering* van het *statuut* van *hoofd-consulent* en een herziening van de benoemingsvoorwaarden en procedure.

3.3.3. Een volgende voorwaarde is een *haalbaar werkvolume* voor de sociale dienst, zodat de consulenten in staat worden gesteld de hun toevertrouwde opdrachten te vervullen in de geest van het decreet, m.n. marginalisering van de gerechtelijke interventie, weloverwogen deinstitutionalisering, kwalitatieve probleemgerichte werking in de diepte die daadwerkelijk inspeelt op de noden en behoeften van de cliënt.

De case load, zoals aangegeven in tabel 3 laat dit niet toe.

Een aantal wetgevende en andere ontwikkelingen wettigen gelukkig de verwachting, dat de werkbelasting in de toekomst zal afnemen: een ernstige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel; de verlaging van de meerderjarigheidsgrens voor zover tenminste een mogelijke verlenging uitzonderlijk blijft; de beperking van de gerechtelijke interventie in de tijd voor zover dit principe niet al te zeer wordt uitgehoud.

Maar concluderen dat het kader van deze diensten nu reeds in belangrijke mate gereduceerd kan worden, zou m.i. voorbarig zijn. Er is nog te veel onzekerheid, er zijn nog te veel onbekenden, de comités voor bijzondere jeugdzorg ontbreekt het nog aan middelen, de bemiddelingscommissies zijn nog maar net operationeel. Bovendien zullen de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtsbanken wellicht het toenemende aantal burgerlijke opdrachten verder opnemen; ze zullen in jeugdzaken te maken hebben met de zeer moeilijke en complexe cumulatieve probleemsituaties; zo zij niet zelf de pedagogische actie moeten uitvoeren, vervullen zij in elk geval de verantwoordelijke rol van coördinatie en kwaliteitsbewaking.

Ook de invoering van de informatica kan belangrijke verschuivingen in het werkvolume meebrengen. Standaardisatie van de informatie, automatisering van de rapportage, registratie in functie van proces- en effect-evaluatie zullen de efficiëntie verhogen en de kwaliteit verbeteren, omdat energie en tijd vrijkomt voor de essentiële taken.

Daar zijn wel plannen voor, en er rommelt ook wel wat... maar er staat nog veel te gebeuren.

Uiteraard is dit de verantwoordelijkheid van het beleid: haar taak is het de structurele voorwaarden te verzekeren voor een kwalitatieve werking, de middelen, de materiële uitrusting en de reglementaire bepalingen aan te passen aan de nieuwe oriëntaties, ruimte te creëren voor creatief en soepel werken, een integraal feed-backsysteem uit te werken als basis voor analyse van de behoeften, voor opvolging van de bestede middelen en voor verantwoording van de gevraagde middelen. Haar taak is het ook aangepaste permanente vorming aan te bieden, en niet in het minst wetenschappelijk onderzoek mogelijk te maken, beleidvoorbereidend onderzoek én onderzoek dat de ontwikkelingen op de voet volgt en kritisch bevraagt.

Er staat dus nog héél wat te gebeuren in Vlaanderen, dat beweert het beter te zullen doen in een land dat lange tijd een internationaal toonaangevende rol speelde op het vlak van de jeugdbescherming.

Dàt waarmaken, is natuurlijk niet alleen de verantwoordelijkheid van het beleid, maar van iedereen op zijn niveau en in zijn functie binnen het geheel.