

Jeugdbescherming en bijzondere jeugdzorg

Onderzoek naar tien jaar bemiddelingscommissie inzake bijzondere jeugdbijstand

DE START VAN DE
BEMIDDELINGSCOMMISSIES

Op 1 december 1990 gingen de Bemiddelingscommissies inzake Bijzondere Jeugdbijstand (BMC's) van start. Zij vormden het sluitstuk van een herdacht concept van de Bijzondere Jeugdbijstand: de BMC's als buffer tussen de vrijwillige en de gerechtelijke jeugdbijstand. Het primaire doel was, en is vandaag de dag nog steeds, het hulpverleningsaanbod uit de buitengerechterlijke sector – dit is de vrijwillige hulpverlening van het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg (CBJ) – optimaal aan te wenden, zodanig dat de behandeling van de problematische opvoedingssituatie (POS) door de gerechtelijke jeugdbijstand zoveel mogelijk vermeden wordt.¹ De BMC's bemiddelen tussen de partijen die betrokken zijn bij het conflict over de problematische opvoedingssituatie, met het oog op het bereiken van een minnelijke regeling (art. 17 § 1 GD)². Indien een degelijk akkoord met alle partijen niet haalbaar blijkt, wordt de zaak ofwel uit handen gegeven ofwel in het belang van de minderjarige doorverwezen naar het parket (art. 17 § 2 GD).

In elk gerechtelijk arrondissement, te weten Antwerpen, Brugge, Brussel, Dendermonde, Gent, Hasselt, Ieper en Veurne tezamen, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oudenaarde, Tongeren en Turnhout, is een BMC werkzaam. Ondertussen zijn deze dertien commissies ruim tien jaar operationeel. Voor de afdeling Bijzondere

Jeugdbijstand de aanleiding om aan de afdeling Welzijnsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap voor te stellen om de huidige werking van de BMC's, en met name de diversiteit aan bemiddelingspraktijken, in kaart te laten brengen door de Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie. Omdat het onderzoek in zeven maanden diende te worden afgerond, is enkel het perspectief van de BMC's zelf bestudeerd, dat wil zeggen van de secretarissen, (plaatsvervangende) voorzitters en leden. Dit impliceert dat andere betrokken partners zoals het CBJ en het parket, en in het verlengde daarvan de jeugdrechtbank, slechts onrechtstreeks in beeld komen. Ook de stem van de ouders en van de minderjarigen wordt niet vertolkt.

HET AANTAL BEMIDDELINGSVERZOEKEN IN 2000

In onderstaand schema³ is te zien dat in het jaar 2000 de CBJ's in totaal 9 630 begeleidingen van problematische opvoedingssituaties (POS'ers) hebben opgenomen. In 14,5 % van die gevallen is die vrijwillige hulpverlening vastgelopen en de BMC ingeschakeld. In totaal ging het om 1 393 bemiddelingsverzoeken bij de dertien BMC's. De BMC's van de provincie Antwerpen (378) en Oost-Vlaanderen (374) hebben de meeste en de BMC's van Limburg (162) en Vlaams-Brabant (186) de minste verzoeken te verwerken gekregen. Relatief gezien, dat wil zeggen in verhouding tot het aantal begeleidingen dat door de CBJ's in hetzelfde jaar is opgenomen, verschilt het aantal bemiddelingsverzoeken in de vijf Vlaamse provincies niet noemenswaardig. In Oost-Vlaanderen wordt relatief het vaakst de BMC ingeschakeld (17,8 %) en in West-Vlaanderen het minst frequent (12,8 %).

3. In het schema staat het aantal bemiddelingsverzoeken niet per BMC maar per provincie weergegeven. Dit omdat de twintig CBJ's per bestuurlijk arrondissement georganiseerd zijn en die vallen niet samen met de dertien gerechtelijke arrondissementen waarbinnen de BMC's zich situeren. Vandaar dat de vergelijking van het aantal begeleidingen van de CBJ's en het aantal verzoeken van de BMC's per provincie worden gegeven.

1. J. SMETS, *Jeugdbeschermingsrecht*, in A.P.R. Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1996, 146-175.

2. Decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, B.S. 8 mei 1990.

	Begeleidingen CBJ in 2000	Verzoeken BMC in 2000	Relatief aantal bemiddelingsverzoeken (%)
Oost-Vlaanderen	2 098	374	17,8 %
Vlaams-Brabant	1 138	186	16,3 %
Antwerpen	2 844	378	13,3 %
Limburg	1 253	162	12,9 %
West-Vlaanderen	2 297	293	12,8 %
Totaal	9 630	1 393	14,5 %

DE DIVERSITEIT AAN BEMIDDELINGSPRAKTIJKEN

De oorspronkelijke decretale doelstelling 'optimalisering van de vrijwillige hulpverlening' wordt door alle dertien BMC's nog altijd onderschreven. De wijze waarop de bemiddelaars de doelstelling concreet trachten vorm te geven, verschilt echter relatief sterk van arrondissement tot arrondissement. Ten aanzien van een tiental werkingsonderdelen blijken de bemiddelingspraktijken relatief ver uiteen te liggen. Het betreft zowel praktische en organisatorische aspecten als principiële en beleidsaspecten. Indien niet anders vermeld wordt, betreffen de cijfergegevens die van het jaar 2000.

- (1) **De aanwezigheid van de secretaris tijdens de bemiddelingszitting:** De bemiddeling wordt uitgevoerd door de (plaatsvervangend) voorzitter en twee commissieleden. In de helft van de BMC's is ook de secretaris systematisch op de zitting aanwezig. Het belangrijkste argument daarvoor is dat de secretaris het verslag maakt. In tweede orde wordt er op gewezen dat de secretaris het dossier achteraf beter kan opvolgen indien hij/zij aanwezig is geweest op de zitting. De BMC's waarbij de secretaris niet aanwezig is op de zitting doen dat voornamelijk om het onthaal van de partijen beter te kunnen verzorgen en om de neutraliteit van de secretaris in de contacten met de partijen nadien beter te bewaren.
- (2) **De werkdruk van de BMC's:** De *caseload* varieert sterk tussen de BMC's. Antwerpen heeft op jaarbasis relatief veel bemiddelingsverzoeken te behandelen (16 % van de in totaal 1 393 verzoeken). Ook Dendermonde en Gent hebben eerder een hoge *caseload* (respectievelijk 11,8 % en 10,9 %). Aan de andere kant van het continuüm vinden we Oudenaarde en Ieper-Veurne (respectievelijk 4,1 % en 4,2 %). In absolute aantallen uitgedrukt, betekent dit dat de

BMC met de hoogste werkdruk viermaal zoveel bemiddelingsverzoeken behandelt als de BMC met de laagste werkdruk (223 versus 57 verzoeken). Het is zeer aannemelijk dat dit verschil in *caseload* repercussies heeft op de methodiek van bemiddelen die wordt gehanteerd.

- (3) **De personen die het bemiddelingsverzoek aanhangig maken:** Artikel 14 van de GD voorziet dat diverse personen een bemiddelingsverzoek kunnen indienen. In de concrete praktijk is het in veruit de meeste gevallen het CBJ dat bij de BMC aanklopt (69,1 %). De ouders van de minderjarigen vormen de tweede grootste groep verzoekers (20,7 %). De minderjarigen vinden slechts sporadisch rechtstreeks de weg naar de BMC (2,2 %). Hetzelfde geldt voor de vertrouwenspersoon van de minderjarige (1,5 %), de grootouders (0,8 %), andere hulpverleners (3,2 %) en het parket (1,8 %). Enkele BMC's blijken van dit algemeen patroon relatief sterk af te wijken. Zo is bijvoorbeeld het CBJ in Gent en Leuven slechts in een derde van de gevallen de verzoeker (respectievelijk 35,5 % en 37,1 %), terwijl de ouders daar relatief veel bemiddelingsverzoeken indienen (respectievelijk 46,1 % en 43,8 %). In Brussel valt dan weer het parket als verzoeker op (17,3 %) en in Turnhout de betrokken hulpverleners (11,7 %). Vermoedelijk zijn deze lokale verschillen te herleiden tot een verschil in beleid dat de CBJ's voeren. Sommige CBJ's sporen de betrokken partijen aan om zelf een bemiddelingsverzoek in te dienen bij de BMC, terwijl in andere CBJ's het vermoedelijk veeleer het gebruik is dat het bureau van het CBJ het bemiddelingsverzoek indient.
- (4) **De rechtsgrond van bemiddeling:** Artikel 13 van de GD bepaalt de rechtsgrond of het voorwerp van bemiddeling. In de meerderheid van de bemiddelingsdossiers

- (64,7 %) blijkt het te gaan om verzoeken inzake oplossingsvoorstellen die door het bureau van het CBJ noodzakelijk worden geacht voor de problematische opvoedingssituatie, maar waarvoor de vereiste instemming van één of van meerdere partijen niet bekomen werd (art. 13.1). In deze gevallen is er volgens het CBJ sprake van weerstand of ontbreekt het aan medewerking van de direct betrokkenen. De tweede belangrijkste rechtsgrond (19,9 %) betreft hulpverleningsaanvragen die door het bureau van het CBJ worden afgewezen of niet kunnen worden ingewilligd wegens het ontbreken van de vereiste instemming (art. 13.2). In sommige BMC's ligt de verhouding tussen artikel 13.1 en 13.2 geheel anders. Zo komt bijvoorbeeld in Gent (44,1 %) en Leuven (35,2 %) artikel 13.2 veel vaker als rechtsgrond voor, terwijl in Hasselt (93,9 %) en Tongeren (85,7 %) juist artikel 13.1 veelvuldiger wordt gebruikt. Klachten in verband met wangedrag of onbuigzaamheid van de minderjarige is in een tiende van de gevallen (10,5 %) het voorwerp van bemiddeling (art. 13.3). In Oudenaarde vormt dat echter nooit de aanleiding (0,0 %), terwijl dat in Kortrijk en Leuven dan weer veel vaker het geval is (respectievelijk 22,8 % en 18,1 %). Het vermoeden is groot dat het hierbij veelal om interpretatieverschillen vanwege de secretarissen gaat en niet zozeer om effectieve verschillen in rechtsgrond.
- (5) **De 45-dagenregeling:** De 45-dagenregeling verwijst naar de mogelijkheid van de jeugdrechter om in een POS in uitzonderlijke omstandigheden een hoogdringende maatregel te nemen. Die maatregel eindigt van rechtswege na 45 dagen, te rekenen vanaf de dag dat de zaak bij de jeugdrechtbank aanhangig werd gemaakt (art. 27 § 2 GD). Na die periode moet er vrijwillige hulpverlening zijn opgestart. Indien dat niet lukt, moet de BMC worden ingeschakeld. Bemiddelingsverzoeken in het kader van de 45-dagenregeling blijken een zeer lokaal gegeven te zijn. In Antwerpen en Tongeren komen dergelijke verzoeken relatief frequent voor (respectievelijk 25,1 % en 15,0 %), terwijl in Oudenaarde, Mechelen, Brussel, Brugge en Kortrijk de hoogdringende verzoeken een uitzondering vormen (< 2 %). In absolute aantallen blijkt Antwerpen zelfs de helft van de hoogdringende verzoeken voor haar rekening te nemen (56 van de in totaal 112 verzoeken). Het overgrote deel van de bemiddelingen in het kader van de 45-dagenregeling resulteert in een doorverwijzing naar het parket (83,0 %), wat veel meer is dan bij de 'gewone' bemiddelingen (51,4 %).
- (6) **De duur van de bemiddelingszitting:** De tijd die gemiddeld wordt besteed aan één dossier verschilt aanzienlijk per BMC. Bij één BMC duurt een zitting gemiddeld maximaal 1 uur. Een zitting van 1 tot 1,5 uur wordt door vier BMC's als gemiddelde opgegeven. De overige commissies zetelen gemiddeld meer dan 2 uur. Vermoedelijk heeft de variatie in zittingsduur vooral te maken met de visie die de diverse BMC's hebben op bemiddeling, dat wil zeggen of ze zich vrij strikt beperken tot het conflict of ook ingaan op de voorgeschiedenis. Ook de uitgebreidheid van de informatie die leden voorafgaand aan de zitting ter beschikking (wensen te) hebben, kan de zittingsduur meebepalen.
- (7) **De informatie die vooraf ter beschikking wordt gesteld:** Tien van de dertien BMC's beschikken vooraf over een verslag van de consultant van het CBJ met daarin de identificatiegegevens van de betrokkenen, een schets van de hulpverleningsproblematiek, een beschrijving van de voorgeschiedenis van de hulpverlening en in de meeste gevallen ook een advies met betrekking tot de verdere opvolging van de POS. De uitgebreidheid van deze informatie blijkt sterk te verschillen. Sommige BMC's beschikken voorafgaand aan de zitting slechts over een zeer korte schets van de problematiek, terwijl anderen over allerlei verslagen kunnen en/of wensen te beschikken.
- (8) **Het resultaat van de bemiddeling:** De BMC's hebben drie mogelijkheden. Er wordt gestreefd naar een akkoord waarin alle betrokkenen zich terugvinden. Indien dat niet lukt, kan de zaak ofwel uit handen gegeven worden, dat wil zeggen dat er verder niets meer gebeurt, ofwel dat de zaak doorgestuurd wordt naar het parket omdat gedwongen hulpverlening noodzakelijk geacht wordt. Een kwart van de verzoeken leidt tot een minnelijke regeling (25,0 %) en de helft wordt doorgestuurd naar het parket (51,4 %). Uithandengevingen vormen een minderheid (6,5 %). De overige verzoeken betreffen 45-dagenregelingen (8,0 %), vervallen verzoeken (6,6 %) en afgewezen verzoeken (2,5 %). Enkele BMC's blijken op deze algemene trend een uitzondering te vormen. Zo realiseert Turnhout bijvoorbeeld relatief veel minnelijke regelingen (40,3 %). In Oudenaarde, Brugge en Brussel worden daarentegen relatief veel doorverwijzingen naar het parket opgetekend (respectievelijk

74,1 %, 67,5 % en 61,7 %). In Mechelen is dan weer het percentage uithandengevingen relatief hoog (15,4 %).

- (9) **Doorverwijzing naar het parket:** Bij de 'gewone' bemiddelingen, dat wil zeggen niet de 45-dagenregelingen, wordt de helft van het aantal verzoeken doorgestuurd naar het parket (51,4 %). Het schrijven aan de procureur des Konings bevat bij alle BMC's een weergave van de POS, een motivatie voor de doorverwijzing en hieraan gekoppeld een suggestie of advies voor de verdere hulpverlening. De uitgebreidheid van deze informatie verschilt aanzienlijk per BMC. Het verslag van het CBJ, evenals dat van andere hulpverleners, wordt meestal niet meegestuurd naar het parket. De betrokkenen wijzen er in dit verband op dat ook de decreten geen duidelijkheid scheppen over wat wel en wat niet aan informatie mag worden doorgestuurd naar het parket.
- (10) **Samenwerking vanuit de BMC's:** De CBJ's, de parketten en jeugdrechtbanken vormen vaste partners van de BMC's. De mate en wijze waarop de contacten worden onderhouden, verschillen lokaal echter nogal. De helft van de BMC's heeft jaarlijks een structureel overleg met de andere directe partners. De andere helft richt zelden en louter op ad-hocbasis een overlegmoment in. Wel geven de meeste BMC's aan dat er de afgelopen tien jaar diverse werkafspraken met de partners zijn gemaakt en dat het wederzijds vertrouwen tussen de BMC's en de CBJ's aanzienlijk is toegenomen. Hetgeen niet wegneemt dat er op enkele plaatsen nog altijd een gespannen sfeer tussen de partners heerst.

BESLUIT NA TIEN JAAR BEMIDDELEN

Het onderzoek heeft laten zien dat de BMC's een essentiële schakel vormen tussen de vrijwillige en de gedwongen hulpverlening en dus voor heel wat minderjarigen in een POS voorkomen dat er gerechtelijk wordt tussengekomen. Gedurende de afgelopen tien jaar is het aantal bemiddelingsverzoeken verviervoudigd, te weten van 266 verzoeken in 1991 tot 1 393 verzoeken in 2000. De concrete werking van de BMC's heeft duidelijk vorm gekregen, de betrokkenen hebben een eigen visie ontwikkeld op bemiddeling als methodiek, de bemiddelingspraktijk en de samenwerking met de partners. Een niet zo evidente vaststelling als we ons realiseren dat het hier een vrijwillig engagement van de bemiddelaars betreft. Alleen de secretarissen van de BMC's zijn betaalde krachten.

Het onderzoek heeft ook aangetoond dat niet op alle vlakken de visies en praktijken in dezelfde richting zijn geëvolueerd. Er doen zich ten aanzien van diverse werkingsaspecten zelfs grote verschillen voor. Een strikt keurslijf lijkt niet wenselijk voor de BMC's. Wel zou het aangewezen zijn dat het hoofdbestuur, en met name de contactambtenaar voor de BMC's, het initiatief neemt om de knelpunten en de (te) grote verschillen in de praktijk van de BMC's aan te duiden en daaromtrent discussie en verandering op gang te brengen. De overige partners, dat wil zeggen de betrokken relevante administratieve diensten, CBJ's, parketten en jeugdrechtbanken, mogen niet afwachtend toekijken. Ook zij zullen zich actief moeten engageren om een gezamenlijke visie op bemiddeling te onderbouwen en te dragen en de werking van de BMC's te optimaliseren en te stroomlijnen. Een dergelijk proces kan slechts worden waargemaakt binnen een gezamenlijk engagement.

Ingrid VAN WELZENIS, Dries VERDONCK

Voorstelling van de V.Z.W. Ondersteuningsstructuur Bijzondere Jeugdzorg

De V.Z.W. Ondersteuningsstructuur Bijzondere Jeugdzorg werd opgericht in 1999 door een 60-tal individuen en organisaties van binnen en buiten de Bijzondere Jeugdzorg. De vereniging opteert voor een brede en open dialoog en is prioritair gericht op de uitbouw van een steunpunt voor inhoudelijke en methodische ontwikkeling binnen de bijzondere jeugdzorg.⁴

Na een intensieve onderhandelingsfase, over twee legislaturen heen, ondertekende de vereniging een overeenkomst tot subsidiëring van een experiment met de Vlaamse Gemeenschap. Sinds juni 2001 krijgt de V.Z.W. Ondersteuningsstructuur Bijzondere Jeugdzorg subsidies vanwege de Vlaamse Gemeenschap voor de ondersteuning van twee thema's. Enerzijds betreft het de implementatie van de kinderrechten in de Bijzondere Jeugdbijstand; anderzijds betreft het de thematische ondersteuning van de herstelgerichte afhandeling van jeugddelinquentie. Om deze opdrachten uit te voeren werden zeven mensen aangeworven (een algemene coördinator, een medewerker implementatie kinderrechten, vier medewerkers voor de herstelgerichte afhandelingen en een administratief bediende).

4. Conform de Resolutie nr. 17 van het Vlaams Parlement bij de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg van 31 maart 1999.