

Stuk **1354** (1998-1999) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

10 maart 1999

MAATSCHAPPELIJKE BELEIDSNOTA

BIJZONDERE JEUGDZORG

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : mevrouw Trees Merckx-Van Goey.

Vaste leden :

mevrouw Sonja Becq, de heer Jan Béghin, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heren Marc Olivier, Bart Vandendriessche ;

mevrouw Yolande Avontroodt, mevrouw Patricia Ceysens, de heer Etienne De Groot ;

de heer Peter De Ridder, mevrouw Kathy Lindekens, de heer Guy Swennen ;

de heren Wilfried Aers, Felix Strackx ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Ria Van Den Heuvel.

Plaatsvervangers :

de heren Leo Cannaerts, Johan De Roo, mevrouw Veerle Heeren, mevrouw Kathleen Helsen, mevrouw Riet Van Cleuvenbergen ;

de heer Jacques Devolder, mevrouw Marleen Vanderpoorten, mevrouw Sonja Van Lindt ;

de heren Fred Dielens, Johnny Goos, Jacky Maes ;

de heren Frank Creyelman, Karim Van Overmeire ;

de heer Herman Lauwers ;

de heer Jos Stassen.

INHOUD

Blz.

Vooraf

1. Legitimering van de bijzondere jeugdzorg	5
1.1. Het hervormingsdebat inzake de wet op de jeugdbescherming	5
1.2. Het Armoededebat en de bijzondere jeugdzorg	6
1.3. Het Kinderrechtenverdrag en de bijzondere jeugdzorg	7
1.4. Naar een geactualiseerde legitimering van de bijzondere jeugdzorg	7
2. Decretale principes en de praktijk van de bijzondere jeugdzorg	8
2.1. Subsidiariteit	9
2.2. Differentiatie	10
2.3. Gezinsgerichtheid en emancipatiegerichtheid	10
3. Populatie en doelgroep van de bijzondere jeugdzorg	11
4. Organisatie van de jeugdzorg en de bijzondere jeugdzorg	12
5. Verwijzings- en beslissingsstructuur in de bijzondere jeugdzorg	13
6. Preventie	14

Bijlagen : zie Stuk 1354 (1998-1999) – nr. 1 – Bijlagen

DAMES EN HEREN,

Op 9 juli 1998 heeft de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement beslist een themadebat te houden over de bijzondere jeugdzorg. Conform artikel 70 van het Reglement werd een Commissie ad hoc Bijzondere Jeugdzorg opgericht die als opdracht had een maatschappelijke beleidsnota over bijzondere jeugdzorg op te stellen.

De commissie ad hoc werd samengesteld uit de leden van de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin die het voorstel geformuleerd had om het themadebat te organiseren. De heer Eric Berx werd als extern expert aangesteld om de commissie inhoudelijk te begeleiden in haar werkzaamheden.

De Maatschappelijke beleidsnota is in verschillende fasen tot stand gekomen.

In een eerste fase werd een Discussienota opgesteld door de expert, de heer Eric Berx, op basis van een schriftelijke en open bevraging van directe of uitvoerende actoren uit de sector bijzondere jeugdzorg en verwante sectoren¹. De commissie hoorde eveneens prof. dr. L. Walgrave als lid van de Werkgroep Hervorming Jeugdbescherming van het Ministerie van Justitie, over de op til zijnde hervorming op federaal vlak van de wet op de jeugdbescherming.

In een tweede fase werd de Discussienota besproken op rondetafelgesprekken met door de commissie aangewezen directe en vooral indirecte of intermediaire actoren (koepels, federaties, verenigingen, hogere administraties, wetenschappelijke equipes...) uit bovengenoemde sectoren². Deze rondetafelgesprekken vonden plaats op 3, 7, 9 en 10 december 1998.

Vervolgens werd – rekening houdend met de reacties op de rondetafelgesprekken – een sneuveltekst van maatschappelijke beleidsnota opgesteld door de heer Eric Berx, in overleg met de voorzitter, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, en de verslaggevers, mevrouw Patricia Ceysens en mevrouw Kathy

Lindekens. De bespreking ervan in commissie leidde tot een ontwerp van maatschappelijke beleidsnota, dat opnieuw ter bespreking werd voorgelegd aan de betrokken sectoren. Die terugkoppeling vond plaats op een laatste rondetafelgesprek op 25 februari 1999.

Mee op basis van de opmerkingen op dat laatste rondetafelgesprek heeft de commissie de Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg gefinaliseerd. Er werd zoveel mogelijk gestreefd naar een consensus binnen de commissie.

De Discussienota, het verslag van de rondetafelgesprekken op 3, 7, 9 en 10 december, het Ontwerp van maatschappelijke beleidsnota, het verslag van de terugkoppeling (rondetafelgesprek op 25 februari 1999) zijn als bijlagen opgenomen bij deze Maatschappelijke beleidsnota (Stuk 1354 (1998-1999, nr. 1 – bijlagen)). Het verslag van de gedachteswisseling met prof. dr. L. Walgrave werd gepubliceerd als Stuk 1271 (1998-1999) – nr. 1.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Patricia CEYSENS Trees MERCKX-VAN GOEY
Kathy LINDEKENS

¹ Zie inleiding Discussienota en lijst van respondenten als bijlage bij de Discussienota.

² Zie lijst van deelnemers als bijlage bij het verslag van de rondetafelgesprekken op 3, 7, 9 en 10 december 1998.

Vooraf

Als men focust op probleemstellingen, toekomstverwachtingen inzake inhoudelijke en organisatorische problemen met betrekking tot de hulpverlening en de preventie van problematische opvoedingssituaties (POS) of als misdrijf omschreven feiten (MOF), en als men vraagt naar beleidsgerichte suggesties, dan loopt men natuurlijk het risico voorbij te gaan aan alle bemoedigende praktijken en positieve evoluties in en rondom de sector bijzondere jeugdzorg.

Voorbeelden van zulke praktijken en evoluties zijn : professionaliteit en groeiende deskundigheid van het personeel dankzij opleiding, vorming, supervisie ; blijvende inzet, een groot engagement en idealisme ; het tot stand komen van plaatselijke samenwerking en overleg ; de ontwikkeling naar gedifferentieerde werkvormen, sectoroverstijgende en vernieuwende projecten ; grotere gezinsgeoriënteerdheid van de hulpverlening en de toegenomen aandacht voor kinderrechten ; de ontwikkeling van preventieprojecten en netwerkvorming. Die lijst is verre van volledig.

De aanwezigheid van die positieve evoluties in de bijzondere jeugdzorg maakt het precies mogelijk de discussie aan te vatten over de actuele knelpunten en het debat te oriënteren naar te verwachten ontwikkelingen en toekomstige beleidsopties.

1. De legitimering van de bijzondere jeugdzorg

De basis voor de bijzondere jeugdzorg wordt juridisch gevormd door drie wetteksten :

- De wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

Die wet heeft hoofdzakelijk betrekking op als misdrijf omschreven feiten (MOF), strafrechtelijke regels die inbreuken op de jeugdbescherming strafbaar stellen, de territoriale bevoegdheid van de jeugdgerechten en de rechtspleging van die gerechten.

- De decreten inzake de bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990. Die decreten hebben vooral betrekking op problematische opvoedingssituaties (POS) en preventie.
- De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Artikel 5, par.

1, II, 6° van die wet regelt de bevoegdheid inzake de jeugdbescherming tussen Staat en Gemeenschappen.

Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen interfereren in de loop van het laatste decennium met de basispremissen in de huidige regelgeving en beïnvloeden de praktijk in en rondom de bijzondere jeugdzorg in Vlaanderen : de ratificatie van het internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Algemeen Verslag over de Armoede en de bevindingen van de Commissie ad hoc Armoede en Sociale Uitsluiting van het Vlaams Parlement met betrekking tot het thema bijzondere jeugdbijstand, en het federale debat inzake de hervorming van de wet op de jeugdbescherming. Een actualisering van de legitimering van de bijzondere jeugdzorg moet rekening houden met die maatschappelijke ontwikkelingen.

Bovendien is de bijzondere jeugdzorg uiteraard ook ingebed in een context van globale maatschappelijke evoluties zoals bijvoorbeeld de demografische ontwikkelingen, de dalende stabiliteit van gezins- en andere leefpatronen, de druk van de prestatie maatschappij, de dualisering van de samenleving en processen van maatschappelijke uitsluiting, de mediatisering van de samenleving en de uitvergroting van problematieken.

Het ontbreekt de Commissie ad hoc Bijzondere Jeugdzorg aan wetenschappelijk gefundeerde of intersectoraal geregistreerde gegevens met betrekking tot behoeften of problematieken bij kinderen en ouders die mede het gevolg zijn van onder andere die maatschappelijke ontwikkelingen.

De commissie is wel van oordeel dat die ontwikkelingen de druk verhogen op de jeugdzorg en specifiek op de bijzondere jeugdzorg.

De toekomstverwachting van diverse actoren in zowel de sector bijzondere jeugdzorg als bij verwante sectoren luidt bovendien dat de opvoedings- of hulpverleningsproblemen van het cliënteel toenemen, complexer worden en ook verharderen. Met name de gedrags- en emotionele problemen, (rand)psychiatrische problemen worden als complexer ervaren (zie Discussienota p. 16 en 17).

1.1. Het hervormingsdebat inzake de wet op de jeugdbescherming

In de huidige praktijk worden tot nog toe vergelijkbare maatregelen opgelegd voor jongeren die als misdrijf omschreven feiten (MOF) plegen en jongeren in problematische opvoedingssituaties (POS). Uit de Discussienota van de heer Eric Berx

blijkt nochtans dat tal van actoren zowel binnen als buiten de bijzondere jeugdzorg voor een duidelijker onderscheid tussen POS en MOF pleiten. Dat onderscheid wordt niet zozeer verantwoord vanuit te onderscheiden probleemkenmerken van de cliëntpopulatie, maar wel op grond van een duidelijker en andersoortige afhandeling tussen POS en MOF.

De wet op de jeugdbescherming van 8 april 1965 en de huidige organisatie en uitvoering van maatregelen voldoen maatschappelijk niet langer als reactie op uitingen van jeugdcriminaliteit.

Op federaal niveau dient in een toekomstige praktijk deze andersoortige afhandeling van jeugddelicten minstens uit te gaan van de volgende premissen :

- responsabilisering van de jongeren ;
- herstel voor het slachtoffer ;
- bescherming van de samenleving.

De Commissie ad hoc Bijzondere Jeugdzorg laat zich inspireren door de herstelvisie zoals ze door prof. dr. L. Walgrave in de hoorzitting van de commissie op 19 november 1998 is toegelicht³.

Deze herstelvisie is complementair aan de hulpverleningsfinaliteit van de huidige bijzondere jeugdzorg. Van afhandelingsvormen gebaseerd op de herstelvisie kan immers het grootste educatieve effect op jongeren worden verwacht.

Hulpverlening moet steeds overwogen worden en moet parallel aan de herstelafhandeling aangeboden kunnen worden.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

1. De Vlaamse Gemeenschap veralgemeent binnen de huidige juridische context de uitvoering van alternatieve afhandelingsvormen bij minderjarige delictplegers en benut daarbij maximaal de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.
2. De Vlaamse Gemeenschap koppelt op korte termijn wetenschappelijk onderzoek aan de alternatieve afhandelingsvormen die nu reeds in sommige gerechtelijke arrondissementen voor minderjarigen worden opgezet. Dat wetenschappelijk onderzoek moet zowel een procesevaluatie als een effectevaluatie omvatten.

De uitbreiding naar andere gerechtelijke arrondissementen en de implementatie van de methodieken moeten rekening houden met de resultaten van dat wetenschappelijk onderzoek.

3. De Vlaamse Gemeenschap streeft op middellange termijn naar een gecoördineerd aanbod van afhandelingsvormen als daderslachtofferbemiddeling, gemeenschapsdienst en leerprojecten die in alle gerechtelijke arrondissementen moeten kunnen worden georganiseerd.
4. Gelet op de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de jeugdbescherming tussen de federale overheid en de gemeenschappen schrijven de voorzitter en de verslaggevers van de commissie ad hoc een brief aan het federale parlement met het verzoek dringend te overleggen over de basisprincipes voor de wijziging van de wetgeving op de jeugdbescherming, de organisatie van de jeugdgerechten en de organisatie van de uitvoering.

1.2. Het Armoededebat en de bijzondere jeugdzorg

Het Algemeen Verslag over de Armoede duidde de relatie tussen armoede en problematische opvoedingssituaties. De problematiek van uithuisplaatsing van kinderen en jongeren, de problematiek van de gebrekkige vrijwilligheid van de hulpverlening in de bijzondere jeugdzorg en het tekort aan participatiekansen voor ouders waren onderwerp van bespreking in de parlementaire Commissie ad hoc Armoede en Sociale Uitsluiting.

Het Vlaams Parlement heeft in zijn motie van aanbeveling van 4 maart 1998 tot besluit van het themadebat dat op 19 februari 1998 in plenaire vergadering gehouden werd over armoede en sociale uitsluiting, de volgende aanbevelingen voor de bijzondere jeugdzorg geformuleerd :

"1.2.7. onderzoek te laten verrichten naar het hulptraject dat moeilijk opvoedbare jongeren doorlopen, om beter zicht te krijgen op de hulpbehoeften, de afstemming van het aanbod op de behoeften, de effectiviteit van de hulp enzovoort ;

1.2.8 de bijzondere jeugdbijstand verder te stimuleren en te ondersteunen ten voordele

³ Zie verslag van de gedachtewisseling met prof. dr. Lode Walgrave, *Parl. St.*, VI. Parl. 1998-99, nr. 1271/1.

van een hulpverlening op maat, waarbij een gezinsgerichte werking het uitgangspunt vormt ;

- 1.2.9 ervan uitgaand dat, om plaatsingen in de bijzondere jeugdbijstand te verminderen, er een ruimer beleid noodzakelijk is dat voorkomt dat mensen in de marginaliteit gedwongen worden, de werking en de impact van eerstelijnsvoorzieningen zoals algemeen welzijnswerk, jeugdbeleid en OCMW's te versterken en initiatieven te ontwikkelen die complementair aan de bijzondere jeugdbijstand de ondersteuning van gezinnen tot doel hebben."

Verdere concretisering gebeurde in de themagroep Jeugd van de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding.

1.3 Het Kinderrechtenverdrag en de bijzondere jeugdzorg

Het internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, geratificeerd in België op 15 januari 1992, is een duidelijke weerspiegeling van een zich wijzigend kindbeeld. Kinderen en jongeren worden gezien als rechtssubjecten.

Belangrijke principes voor de uitbouw van de jeugdzorg zijn :

- de belangen van het kind moeten de eerste overweging zijn bij alle maatregelen die hen betreffen (art. 3) ;
- de rechtswaARBorgen van de betrokkenen moeten gevrijwaard worden (art. 40) ;
- beide ouders dragen de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind tenzij het belang van het kind een andere schikking vereist (art. 18, par. 1).
- de overheid moet passende bijstand verlenen aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden door middel van instellingen, voorzieningen, en diensten voor kinderzorg (art. 18, par. 2).

Een relevante classificatie van de rechten van het kind concretiseert die principes rond de volgende kernbegrippen :

- Provisie : kinderen hebben recht op gelijke toegang tot de voorzieningen, die moeten aansluiten bij hun specifieke behoeften en vragen.

Daartoe moet zowel in voldoende basishulpvoorzieningen als in specifieke hulpvoorzieningen geïnvesteerd worden ;

- Protectie : kinderen hebben het recht om tegen bepaalde gedragingen en activiteiten beschermd te worden (mishandeling, misbruik, verwaarlozing, uitbuiting, willekeurige vrijheidsberoving...);
- Participatie : kinderen hebben het recht om zelf meningen te uiten en handelingen te stellen en hebben recht op inspraak.

In een hulpverleningscontext betekent dat voor de bijzondere jeugdzorg dat niet alleen de rechten op gepaste hulpverlening moeten worden gevrijwaard, maar dat, parallel daarmee, ook de kinderrechten in de hulpverlening van fundamenteel belang zijn.

Bovendien kan uit het recht op niet-inmenging in het privé-leven (art. 16) het recht om hulpverlening te weigeren worden afgeleid. Van dat recht kan worden afgeweken als de protectierechten geschonden worden.

De commissie doet de volgende aanbeveling :

5. De decreetgever baseert zijn regelgeving inzake de bijzondere jeugdzorg op de dragende principes van het internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

1.4 Naar een geactualiseerde legitimering van de bijzondere jeugdzorg

De huidige bijzondere jeugdzorg is onvoldoende te legitimeren vanuit een strikt omschreven doelpubliek of vanuit welomschreven hulpvragen van cliënteel. *Het is de maatschappelijke noodzaak tot hulpverlening aan minderjarigen die centraal staat.* Leefsituaties van kinderen en jongeren kunnen dermate problematisch zijn dat het maatschappelijk noodzakelijk is om hulp te verlenen, ook zonder dat een hulpvraag wordt gesteld.

Het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind biedt met het protectierecht van kinderen een duidelijk referentiekader voor die maatschappelijk noodzakelijke hulpverlening in een toekomstige

stige bijzondere jeugdzorg. Derhalve is voor de legitimering van de bijzondere jeugdzorg niet het vrijwillige of gedwongen karakter, maar wel het maatschappelijk noodzakelijke karakter van de hulpverlening essentieel. Die hulpverlening is nooit vrijblijvend. Dat impliceert dat er in de bijzondere jeugdzorg steeds sprake is van onderhandelde hulpverlening, waarbij de aanvaarding ervan een procesdoel is. Dat neemt niet weg dat de hulpverleningsvraag vrijwillig kan zijn.

Wegens het maatschappelijk noodzakelijke karakter van de hulpverlening is de bijzondere jeugdzorg geen louter particuliere aangelegenheid, en moet de overheid betrokken blijven bij de toewijzing van dat hulpaanbod.

In de bijzondere jeugdzorg moeten het belang en de rechten van het kind centraal staan. Wanneer aanvaarde hulpverlening niet mogelijk blijkt, moet elke dwang bij maatschappelijk noodzakelijk bevonden hulpverlening dus gemotiveerd worden vanuit de schending van de protectierechten of provisierechten van minderjarigen.

Armoede en sociale uitsluiting als dusdanig mogen in geen geval de reden zijn voor gedwongen hulpverlening.

De commissie doet de volgende aanbeveling :

6. Met het oog op een wijziging van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, wordt duidelijk en verifieerbaar omschreven wat problematische opvoedings- en leefsituaties van minderjarigen zijn en welke schendingen van hun provisie- of protectierechten aanleiding kunnen geven tot dwingend maatschappelijk optreden.

Daartoe richt de Vlaamse minister van Welzijn een werkgroep op waarin, naast de intersectorale actoren, ook actoren uit de gezins- en ouderorganisaties, de armoedebeweging, de kinderrechtenbeweging, en het Vlaams Parlement moeten worden betrokken. De voorbereiding ervan moet onverwijld starten.

De opvoedings- en leefsituaties van minderjarigen die dermate problematisch zijn dat hulpverlening maatschappelijk noodzakelijk wordt bevonden zijn

niet limitatief op te sommen. Procedures zullen moeten blijven bestaan.

De legitimering van de bijzondere jeugdzorg heeft als randvoorwaarden een algemeen en gecoördineerd preventiebeleid en de beschikbaarheid van voldoende, kwalitatieve en toegankelijke basisvoorzieningen in de algemene jeugd- en gezinszorg.

Vastgesteld wordt dat met name de opvoedingsbijstand en -ondersteuning nog onvoldoende is uitgebouwd. Ouders hebben recht op ondersteuning bij de opvoeding. Kinderen hebben het recht om in hun gezin op te groeien. Relaties en contacten tussen kinderen en ouders moeten worden gestimuleerd.

De commissie doet de volgende aanbeveling :

7. De Vlaamse Gemeenschap stelt prioritair meer opvoedingsondersteunende dienst- en hulpverlening beschikbaar en maakt ze meer toegankelijk in de onmiddellijke lokale leefomgeving van gezinnen en jongeren, vanuit verschillende sectoren : het OCMW, Kind en Gezin, het algemeen welzijnswerk, het buurtwerk, de ervaringsdeskundigen uit de armoedebeweging, de scholen, het socio-cultureel werk enzovoort.

Ook de centra voor leerlingenbegeleiding, de bijzondere jeugdzorg, en de diensten geestelijke gezondheidszorg spelen een belangrijke rol bij de opvoedingsondersteuning.

2. De decretale principes en de praktijk van de bijzondere jeugdzorg

De decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, zijn gebaseerd op enkele centrale principes : subsidiariteit bij het hulpaanbod, differentiatie van de hulpverleningsvormen, een gezinsgerichte en emancipatorische werking.

Uit de rondetafelgesprekken op 3, 7, 9 en 10 december 1998 blijkt dat die centrale principes een breed draagvlak behouden hebben. Ze hebben de hulpverleningspraktijk in de bijzondere jeugdzorg gestuurd. Voortgang in de realisatie van die decretale principes botst niettemin op heel wat knelpunten die om een oplossing vragen.

2.1. Subsidiariteit

Met het subsidiariteitsprincipe wordt bedoeld dat, bij gelijkblijvend effect, in de hulpverlening steeds wordt gekozen voor de minst interventionistische vorm. Subsidiariteit staat niet in tegenstelling tot het principe van de meest effectieve hulp, hulp die zo snel, adequaat, kort en intensief mogelijk is. Subsidiariteit houdt in dat bij gelijkblijvend effect vrijwillig aanvaarde hulpverlening primeert op gedwongen hulpverlening, dat ambulante hulpverlening overwogen moet worden vóór residentiële hulp en dat algemene jeugdzorg eerst moet worden afgewogen voordat bijzondere jeugdzorg wordt ingesteld.

Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat het subsidiariteitsprincipe te vaak niet kan worden gerealiseerd. Voorzieningen voor algemene jeugdzorg of gezinszorg zijn onvoldoende beschikbaar. Regionaal zijn er bovendien grote verschillen, waardoor voor recht op dienst- en hulpverlening te vlug een beroep moet worden gedaan op bijzondere jeugdzorg. Binnen de huidige bijzondere jeugdzorg blijken de wachtlijsten voor ambulante hulpverlening zo lang dat effectieve hulp te lang wordt uitgesteld. Hierdoor escaleren de problemen nodeloos, waardoor uiteindelijk meer ingrijpende interventies noodzakelijk worden.

Vrijwillig aanvaarde en onderhandelde hulpverlening heeft de voorkeur op gedwongen hulpverlening. Bij het cliënteel wordt nog onvoldoende aansluiting gevonden om de kansen op aanvaarde en onderhandelde hulpverlening te vergroten.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

8. De Vlaamse Gemeenschap bouwt de eerstelijns jeugd- en gezinszorg prioritair uit en maakt daartoe een inventaris op van de bestaande eerstelijns jeugd- en gezinszorg.

Zowel gezinsbegeleiding en opvoedingsondersteuning als (crisis)hulpverlening voor jongeren moeten bij voorkeur buiten de huidige bijzondere jeugdzorg worden uitgebouwd.

9. De Vlaamse Gemeenschap geeft binnen de bijzondere jeugdzorg bij gelijkblijvend effect voorrang aan de ambulante hulp.

10. De Vlaamse Gemeenschap ondersteunt methodieken die beter aansluiting vinden bij het cliënteel, waardoor de maatschappelijk noodzakelijk bevonden hulpverlening in de bijzondere jeugdzorg ook beter onderhandeld en aanvaard kan worden door het cliënteel. De inschakeling van vertrouwenspersonen, ervaringsdeskundigen en bemiddelaars moet daarbij worden gestimuleerd.

Subsidiariteit in de hulpverlening kan maar worden gerealiseerd in die mate dat :

- voldoende hulpverleningsaanbod beschikbaar is ;
- de screening, diagnose, indicatiestelling en toeleiding deskundig verlopen ;
- de effecten van de hulpverlening voldoende bekend zijn.

De aangeboden hulpverleningsvorm is in de praktijk teveel afhankelijk van individuele beslissingen van verwijzers, van het toeval, van de beschikbaarheid of van de lengte van de wachtlijst van hulpverleningsvormen.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

11. De Vlaamse Gemeenschap bouwt het hulpverleningsaanbod in het algemeen uit. Die uitbouw van het hulpverleningsaanbod moet mee bepaald worden door een op te zetten behoeftenonderzoek.

Dat behoeftenonderzoek wordt intersectoraal opgezet en regionaal afgestemd, op basis van te verwachten ontwikkelingen en tendensen in toekomstige hulpvragen. Het behoeftenonderzoek moet gebaseerd zijn op een permanente, uniforme, intersectorale en verplichte registratie van de hulpvragen en het hulpaanbod.

12. De Vlaamse Gemeenschap verricht meer effectiviteitsonderzoek in de bijzondere jeugdzorg en de jeugdzorg in het algemeen. Bij dat effectiviteitsonderzoek worden naast de hulpverleningsactoren ook de cliënten betrokken.

2.2. Differentiatie

De differentiatie van werkvormen en methoden in de huidige bijzondere jeugdzorg wordt algemeen als een positieve ontwikkeling gezien. Specifieke doelgroepen zoals niet-begeleide minderjarige asielzoekers en de groep van jongeren met een ernstige drugproblematiek zullen een verdere differentiatie noodzakelijk maken.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

13. De Vlaamse Gemeenschap intensiveert de differentiatie van werkvormen en methodieken in de bijzondere jeugdzorg en stemt die accurater af op de specifieke doelgroepen. De hulpverlening moet meer vraaggestuurd verlopen.
14. De Vlaamse Gemeenschap differentieert verder de residentiële voorzieningen. Particuliere voorzieningen in de bijzondere jeugdzorg, de gemeenschapsinstellingen, specifieke voorzieningen in de gehandicaptenzorg, de kinder- en jeugdpsychiatrie, en de geestelijke gezondheidszorg moeten beter op elkaar worden afgestemd en moeten kunnen samenwerken in een netwerk. Trajecthulpverlening over verschillende werkvormen en sectoren heen moet mogelijk gemaakt worden. De regelgeving moet daartoe bijdragen.
15. De Vlaamse Gemeenschap differentieert pleegzorg tussen perspectiefzoekende gezinsopvang (waar de terugkeer naar het milieu van herkomst het perspectief blijft) en perspectiefbiedende gezinsopvang. Er wordt overleg gepleegd met de federale overheid om voor steungezinnen, tijdelijke opvanggezinnen, weekendgezinnen de huidige administratieve regelgeving inzake domiciliëring en kinderbijslag te wijzigen opdat de natuurlijke ouders erkend kunnen blijven in hun ouderschap.
16. De Vlaamse Gemeenschap stimuleert de ontwikkeling van pedagogische projecten en garandeert de continuïteit van de organisaties die dergelijke projecten aanbieden. Voor de gedifferentieerde afhandeling van als misdrijf omschreven feiten moeten herstelgerichte afhandelingsvormen worden opgezet : herstelbemiddeling tussen dader en slachtoffer, gemeenschapsdienst en leerprojecten.

17. De Vlaamse Gemeenschap bouwt een ondersteuningsstructuur uit in de vorm van een steunpunt voor inhoudelijke en methodische ontwikkeling binnen de bijzondere jeugdzorg. In die ondersteuningsstructuur moeten zowel de particuliere sector, de overheid, de verwijzende instanties, en het cliënteel, alsook het wetenschappelijk onderzoek worden betrokken. Die ondersteuningsstructuur zorgt ook voor effectevaluatie bij vernieuwende methodieken, werkvormen en projecten in de bijzondere jeugdzorg.

2.3. Gezinsgerichtheid en emancipatiegerichtheid

Overeenkomstig het Kinderrechtenverdrag staat in de bijzondere jeugdzorg het belang en de rechten van het kind centraal.

Ouders, kinderen en jongeren worden in vergelijking met vroeger in het algemeen meer betrokken in de bijzondere jeugdzorg. Het Armoedebesluit, en het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het afgeleide Minoriusproject in de bijzondere jeugdzorg zijn daarvoor een bijzondere stimulans geweest. De betrokkenheid van kinderen, jongeren en ouders kan worden vergroot door meer aangepaste methodieken en een volgehouden mentaliteitswijziging.

De externe rechtspositie van de jongeren is juridisch verbeterd, maar zorgt in de praktijk voor problemen : moeilijke communicatie met advocaten, te hoge kostprijs, geen mogelijkheid tot inschakelen van vertrouwenspersonen.

De interne rechtspositie moet verder worden versterkt. Jongeren en ouders hebben recht op inzichtelijke en toegankelijke hulpverlening in de bijzondere jeugdzorg. Dat impliceert dat de communicatie tussen ouders, jongeren en de hulpverlener moet worden gestuurd in de richting van meer dialoog. Informatie, evaluatie en verslaggeving moeten genuanceerd, dynamisch en toegankelijk zijn voor jongeren en ouders.

Kinderen en ouders hebben recht op een kwaliteitsvolle hulpverlening binnen de bijzondere jeugdzorg. Elke plaatsing in een voorziening of in een opvanggezin moet zoveel mogelijk perspectiefzoekend zijn. Kinderen en ouders hebben tijdens het plaatsingsproces recht op informatie over de

bijzondere jeugdzorg en over de voorziening in het bijzonder. Geplaatste jongeren hebben recht op een vertrouwenspersoon om hun rechten te helpen garanderen.

Voor de gebruikers moet er een klachtenrecht worden ontwikkeld.

De Jongeren- en Ouderslijn (JO-lijn) moet beter bekend worden gemaakt bij het cliënteel en moet vrij toegankelijk zijn.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

18. De Vlaamse Gemeenschap neemt concrete richtlijnen inzake de rechten van kinderen en ouders uitgebreid op in de minimale sectorale kwaliteitscriteria van de bijzondere jeugdzorg ter verdere uitvoering van het kwaliteitsdecreet.
19. De Vlaamse Gemeenschap garandeert de implementatie van kinderrechten in alle voorzieningen.
20. Er wordt een bevoorrecht regionaal en intersectoraal aanspreekpunt aangewezen met betrekking tot kinderrechten en klachten in de jeugdzorg. Ervaringsdeskundigen uit de armoedebeweging en personen met deskundigheid op het vlak van kinderrechten moeten deel uitmaken van dat regionale aanspreekpunt. Voor de organisatie moet samenwerking met het Kinderrechtencommissariaat worden opgezet.
21. De Vlaamse Gemeenschap stimuleert de oprichting van oudergroepen in de bijzondere jeugdzorg.
22. De Vlaamse Gemeenschap stimuleert onderwijsinstellingen om op te leiden tot een emanciperende hulpverleningshouding en -vaardigheid.
23. Het Vlaams Parlement agendeert in het bovenvermelde overleg met het federale parlement (zie aanbeveling 4) ook de externe rechtspositie van jongeren.

3. Populatie en doelgroep van de bijzondere jeugdzorg

De huidige bijzondere jeugdzorg heeft wettelijk en decretaal de opdracht hulpverlening te organiseren voor jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (MOF) en voor kinderen en jongeren in een problematische opvoedingssituatie (POS). In de praktijk blijken interventies bij POS en MOF nauwelijks gedifferentieerd ; ook diagnostisch wordt in de praktijk geen duidelijk onderscheid vastgesteld.

Bovendien blijft het begrip problematische opvoedingssituatie een moeilijk te interpreteren begrip ; de belemmering van de ontplooiingskansen van minderjarigen wordt centraal gezet. De inschatting van het volume van de aanwezige problematiek vormt de grond van een problematische opvoedingssituatie. Die inschatting kan niet het resultaat zijn van alleen kenmerken van cliënten. Ze wordt mede beïnvloed door het bestaande en veranderende hulpverleningsaanbod vanuit andere sectoren en door evoluerende maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het aanbod van de bijzondere jeugdzorg.

Daarom is een sluitende operationalisering van de doelgroepomschrijving niet mogelijk. Bovendien is een te enge omschrijving ook maatschappelijk niet wenselijk aangezien hierdoor te veel jongeren tussen sectoren terecht komen zonder effectieve en efficiënte hulp.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

24. De werkgroep, waarvan sprake in aanbeveling 6, omschrijft decretaal kinderen en jongeren in problematische opvoedings- en leefsituaties vanuit de inspiratie van het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind.
25. Jongeren die als misdrijf omschreven feiten plegen, de huidige MOF, moeten in de toekomst ook tot de doelgroep van de bijzondere jeugdzorg behoren om zodoende inhoud te geven aan de geëigende herstelafhandeling. Daarnaast moet hulpverlening steeds overwogen worden en parallel aan de herstelafhandeling aangeboden kunnen worden.

4. Organisatie van de jeugdzorg en de bijzondere jeugdzorg

Verscheidene sectoren hebben in Vlaanderen een bevoegdheid inzake jeugdzorg :

- de bijzondere jeugdbijstand ;
- het VFSIPH ;
- Kind en Gezin ;
- de geestelijke gezondheidszorg ;
- de kinder- en jeugdpsychiatrie ;
- het algemeen welzijnswerk ;
- het onderwijs ;
- het jeugdwerk ;
- de OCMW's.

De meeste van die sectoren zijn daarenboven nog opgesplitst in afdelingen of diensten met verschillende missies en strategieën. Tussen die sectoren inzake jeugdzorg is weinig samenwerking.

Die verbrokkeling van de jeugdzorg in Vlaanderen heeft belangrijke negatieve gevolgen :

- de jeugdzorg is voor de hulpvrager ondoorzichtig. Het toeval bepaalt, meer dan de aard van de problematiek, waar een hulpvrager wordt geholpen ;
- het gebrek aan afstemming geeft blinde vlekken en overlappingsen : sommige minderjarigen vallen tussen twee stoelen en krijgen geen effectieve hulp ; voor andere minderjarigen komen verscheidene hulpverleners tussenbeide. Bovendien is er de specifieke problematiek bij de overgang naar de jongvolwassenheid ;
- de verkokering van de sectoren roept vragen op van efficiëntie en effectiviteit en staat een integrale, dus naadloze en samenhangende jeugdzorg in de weg.

Om het probleem van de verbrokkeling van de jeugdzorg op te lossen, moeten de verschillende sectoren noodzakelijk op elkaar worden afgestemd met het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind als centraal referentiekader. Die afstemming in de richting van een integrale jeugdzorg moet planmatig en stapsgewijs verlopen. Zowel een top-down- als een bottom-upbenadering zijn daarbij mogelijk.

Vanuit een top-downbenadering moeten eerst de missies van de onderscheiden sectoren met elkaar worden vergeleken en op elkaar worden afgestemd. Daarna moet er een overall-programmatie tot stand komen opdat op termijn overlappingsen en blinde vlekken in het hulpaanbod verdwijnen.

Om tot een grotere eenheid in de jeugdzorg te komen, is gelijktijdig eveneens een bottom-up-benadering aangewezen.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

26. Op korte termijn worden de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, en de uitvoeringsbesluiten getoetst aan de Discussienota en deze Maatschappelijke beleidsnota. Op basis daarvan worden voorstellen tot wijziging van de regelgeving aan het Vlaams Parlement voorgelegd.
27. De Vlaamse Gemeenschap zorgt binnen een nader te faseren tijds kader, op middellange termijn voor een decretale verankering van integrale jeugdzorg in Vlaanderen met het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind als algemeen referentiepunt.
28. De Vlaamse Gemeenschap garandeert in het kader van een kwaliteitsbeleid ook de middelen en mogelijkheden voor kwaliteitsvolle arbeidsvoorwaarden en vorming, training en opleiding (VTO) voor alle personeelsleden.
29. Op korte termijn worden experimentele regio's voor integrale jeugdzorg geselecteerd. Daarbij moet de ondersteuning door de Vlaamse overheid worden gegarandeerd door middel van coördinatie en regie, experimentele flexibilisering van de regelgeving, een incentive-beleid en wetenschappelijk effecten-onderzoek, uitgaande van het recht van kinderen, jongeren en ouders op een dienst- en hulpverlening op maat.
30. De Vlaamse regering richt op korte termijn een interdepartementale werkgroep Jeugdzorg op met als initiële doelstelling de vergelijking van missies van de verschillende sectoren, de doelgroepen, de toegankelijkheid en de toegangspoort, de normering en de programmatie, en met als finale bedoeling te komen tot een intersectoraal strategisch plan voor de jeugdzorg. De werkgroep tekent tevens de krijtlijnen uit voor de bovengenoemde experimentele regio's.

31. Op korte termijn wordt de intersectorale afstemming tussen de verschillende diensten en sectoren op de agenda geplaatst van de Gezins- en Welzijnsraad.

5. Verwijzings- en beslissingsstructuur in de bijzondere jeugdzorg

De huidige bijzondere jeugdzorg kent twee verschillende toegangspoorten, namelijk het comité voor bijzondere jeugdzorg voor de vrijwillige hulpverlening en de jeugdrechtbank voor gedwongen hulpverlening.

De bemiddelingscommissie voor bijzondere jeugdbijstand is bovendien de centrale spil in het beleid van de Vlaamse Gemeenschap om vrijwillige hulpverlening uit de justitiële sfeer te houden. Een rechtstreekse vordering door het parket is in problematische opvoedingssituaties niet mogelijk, tenzij via een procedure van hoogdringendheid, de zogenaamde 45-dagenprocedure. Eerst moet de bemiddelingscommissie ertoe beslissen om een dossier door te sturen naar het parket.

De procedure van hoogdringendheid leidt bovendien in situaties van geweld tegen kinderen te vaak tot ineffectieve hulp en onverantwoorde vertraging bij de besluitvorming.

De huidige verwijzingspraktijk kent verschillende problemen : de verwijzing gebeurt veeleer aanbodgericht dan vraaggestuurd, de aard van de verwijzing is te veel het resultaat van toeval en van individuele beslissingen ; er is sprake van oneigenlijke verwijzingen ten gevolge van de volzetting en lange wachtlijsten bij bepaalde werkvormen, regionale verschillen zijn soms groot.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

32. De Vlaamse Gemeenschap maakt de toewijzing van hulpverlening in de bijzondere jeugdzorg ook in de toekomst afhankelijk van een beslissing van een officiële instantie.
33. De Vlaamse Gemeenschap neemt maatregelen om op korte termijn de caseload bij de sociale diensten van de comités voor

bijzondere jeugdzorg en van de jeugdrechtbank te verlagen rekening houdende met de wetenschappelijke doorlichting van de huidige werkbelasting door prof. dr. J. Breda van de UFSIA en ook met het oog op een meer permanente bereikbaarheid van die diensten. Daartoe moeten ook middelen en mogelijkheden voor kwaliteitsvolle arbeidsvoorwaarden worden gegarandeerd.

34. Er worden concretere en juridisch verifieerbare omschrijvingen ontwikkeld van de problematische opvoedings- en leefsituaties en de schendingen van kinderrechten die aanleiding kunnen zijn tot een maatschappelijk gedwongen hulpverleningsinterventie (zie aanbeveling 6).

In het raam van het beroepsgeheim van alle hulpverleners in de jeugdzorg wordt ook expliciet het meldingsrecht opgenomen voor die omschreven problematische opvoedings- en leefsituaties ten behoeve van de protectierechten van kinderen en jongeren.

35. Op korte termijn herziet de Vlaamse Gemeenschap decretaal de procedure bij hoogdringendheid met het oog op meer effectieve hulp voor kinderen en jongeren van wie de protectierechten fundamenteel geschonden zijn.
36. De sluis- en bufferfunctie naar gedwongen hulpverlening moet geoptimaliseerd worden. Om de kansen op onderhandelde en aanvaarde hulp te vergroten moeten ervaringsdeskundigen uit de armoedebeweging en ook personen met deskundigheid op het vlak van kinderrechten betrokken worden.
37. Er wordt op middellange termijn gestreefd naar een multidisciplinaire organisatie van de screening, diagnose en indicatiestelling als een deelfunctie binnen een regionale en intersectoraal georganiseerde jeugdzorg.

Daarbij wordt rekening gehouden met de bevindingen van de interdepartementale werkgroep Jeugdzorg, met de conclusies van de Gezins- en Welzijnsraad en met de aanbevelingen uit het onderzoek naar de experimenten inzake regie in de jeugdzorg.

De huidige sectorale toegangspoorten moeten daarom ook betrokken worden bij de experimenten van regionale regie in de jeugdzorg.

6. Preventie

Het rondetafelgesprek over preventie op 10 december 1998 bevestigt in extenso de bevindingen uit onderzoek⁴, dat verschillende preventieve werkingen uit verscheidene sectoren of beleidsdomeinen elkaars positie niet (er)kennen en dat de werkingen niet op elkaar zijn afgestemd. Het gevolg daarvan is inefficiëntie, overlapping en leemten.

Het belangrijkste besluit van die studie is dat er behoefte is aan een gezamenlijk algemeen preventiebeleid met betrekking tot jeugd, waarbinnen er samengewerkt kan worden met respect voor de positie en de methodiek van alle betrokken actoren.

Om een dergelijk gezamenlijk preventiebeleid uit te bouwen is het noodzakelijk dat elke sector of voorziening zich duidelijk profileert en positioneert. De bijzondere jeugdzorg is daarbij één actor in dat preventielandschap. Elke sector en elke voorziening moet duidelijk kunnen aangeven wat zij met hun werking willen realiseren, bij wie en op welke wijze.

Hiertoe :

- moet gewerkt worden met eenzelfde duidelijk conceptueel kader, onder andere voor de definiëring van het begrip algemene preventie met betrekking tot jeugd en voor de invulling van de onderscheiden preventiestrategieën ;
- moet elke sector en elke voorziening duidelijk aangeven waar zij zich bevinden op de tijdlijn van de probleemwording (specificiteit van doelgroep en thema), de focus van de actie (structuur- of persoonsgericht) en het karakter van de actie (offensief of defensief) ;
- moeten de overlappings en leemtes worden weggewerkt. Met het oog daarop moeten, in onderlinge afspraak, de preventieopdracht van sectoren of voorzieningen worden verruimd of verengd ;

- worden, na een duidelijke positionering, samenwerkingsafspraken gemaakt omtrent efficiënte en kwaliteitsvolle preventieactiviteiten op het vlak van welzijns- en integratieproblemen van jongeren.

Algemene preventie met betrekking tot jeugd raakt diverse andere beleidsdomeinen, zoals huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg, en cultuur, en vergt een integrale aanpak die de grenzen van departementen en sectoren overstijgt. Vandaar dat algemene preventie met betrekking tot jeugd moet erkend worden als een volwaardige en horizontale Vlaamse bevoegdheid.

De commissie doet de volgende aanbevelingen :

38. De decreetgever zorgt bij prioriteit voor een raamdecreet inzake algemene preventie met betrekking tot jeugd. Daarin wordt minimaal het conceptueel kader bepaald.
39. De Vlaamse minister van Welzijn formeert binnen de Vlaamse administratie een intersectorale cel voor ondersteuning inzake algemene preventie met betrekking tot jeugd, met als beginopdracht de vorming en de ondersteuning bij de positionering van de onderscheiden actoren.
40. De Vlaamse minister van Welzijn richt een interdepartementale werkgroep op voor overleg en samenwerking inzake de bevordering van de algemene preventie met betrekking tot jeugd, waarbij ook het werkveld aan bod komt.
41. De Vlaamse Gemeenschap streeft naar overleg en afstemming tussen gemeenschapsbevoegdheid en federale bevoegdheid inzake het preventiebeleid. De voorzitter en de verslaggevers van de commissie ad hoc schrijven daartoe dringend een brief aan het federale parlement.
42. Algemene preventie met betrekking tot jeugd wordt prioritair lokaal georganiseerd.

⁴ B. Melis en P. Goris : Algemene preventie in Vlaanderen : op zoek naar orde in de chaos, poging tot situering van de verschillende sectoren in het veld van algemene preventie inzake welzijns- en integratieproblemen van jongeren, Leuven, 1996.