

wie de opvoeding of ontwikkeling in het gedrang komt of dreigt te komen (de zogenaamde 'POS-ers'). Volgens de Decreten inzake de Bijzondere Jeugdbijstand (1990) betreft het:

"een toestand waarin de fysieke integriteit, de affectieve, morele, intellectuele of sociale ontplooiingskansen van minderjarigen in het gedrang komen door bijzondere gebeurtenissen, door relationele conflicten of door de omstandigheden waarin zij leven" (Verhellen, 1994).

Hiermee wordt duidelijk aangegeven dat de problematiek niet uitsluitend bij het kind of de ouders te situeren valt, maar dat de opvoedingssituatie 'an sich' als uitzichtloos en bedreigend wordt ervaren door de direct betrokkenen (ouders, kinderen) en/of door derden (bv. burens, familie, maatschappelijk werkers, het comité voor bijzondere jeugdzorg) (Hellinckx, Grietens & Geeraert, 2001). Bijgevolg zal bijstand in problematische opvoedingssituaties niet enkel op het kind, maar ook op de ouders en andere betrokkenen gericht zijn.

De tweede belangrijke doelgroep binnen de bijzondere jeugdbijstand betreft de delinquente jongeren die een *'als misdrijf omschreven feit'* (MOF) hebben gepleegd (de zogenaamde 'MOF-ers'). Met de notie 'als misdrijf omschreven feit' wil de wetgever een principieel onderscheid maken tussen verantwoordelijke, strafbekwame meerderjarigen (waarbij men spreekt van delicten) en onverantwoordelijke, niet-strafbekwame minderjarigen (Verhellen, 1994; Put, 2006). In functie van dit onderscheid is ook een aparte rechtbank bevoegd voor misdrijven gepleegd door minderjarigen (i.e. de jeugdrechtbank), die geen straffen uitspreekt maar maatregelen kan opleggen om deze minderjarigen te helpen en de samenleving te beschermen.

De opdracht van de bijzondere jeugdbijstand is dus dubbel:

- enerzijds het opsporen van factoren in de samenleving die leiden tot problematische opvoedingssituaties én het zoeken naar mogelijkheden en oplossingen om de negatieve invloed van deze factoren te bestrijden en te voorkomen (preventie);
- anderzijds hulp verlenen in het geval van problematische opvoedingssituaties en jeugddelinquentie, na een beslissing van het comité voor bijzondere jeugdzorg, de bemiddelingscommissie of jeugdrechtbank, afhankelijk van de ernst van de situatie.

In principe verloopt de hulpverlening buitengerechtelijk via het comité (CBJ), maar in een aantal gevallen kan de jeugdrechter ingeschakeld worden, bv. als verzoeningspogingen door de bemiddelingscommissie zijn mislukt of indien een minderjarige een delict (als misdrijf omschreven feit) heeft gepleegd.

In wat volgt, schetsen we kort de historiek van de jeugdhulpverlening in Vlaan-

deren en staan we daarna uitvoerig stil bij de huidige organisatie van de jeugdbijstand en de meest recente evoluties op dit vlak.

2. Historiek

2.1 De zorg voor wezen, vondelingen en jonge delinquenten door de eeuwen heen

De huidige bijzondere jeugdbijstand vindt zijn oorsprong in de zorg voor wezen, vondelingen en verlaten kinderen en de opvang van jonge criminelen zoals die vanaf de middeleeuwen is gegroeid (Hellinckx et al., 2001). Vanaf de 5^{de} eeuw zien we dat kloosterordes, zoals de Benedictijnen, de zorg opnemen voor zieken, pelgrims en vondelingen in zogenaamde *gasthuizen* (Wuyts, 1997). Naast deze kerkelijke initiatieven, ontstonden vanaf de 12^{de} eeuw ook seculiere *godshuizen*, die gericht waren op de opvang van daklozen, ouderen, armen en wezen en waarbij het naleven van Gods wil centraal stond. Met de opkomst van de steden en het ontstaan van meer complexe samenlevingsvormen volstonen deze particuliere initiatieven niet langer. De reactie van de burgerij tegen allerlei vormen van armoede en verderf was er voornamelijk één van opsluiting. In die tijd werden kinderen van 6 tot 12 jaar trouwens volgens dezelfde regels als volwassenen gestraft bij het begaan van een misdrijf (Broekaert, 2004). Rovers, dieven, bedelaars en vagebonden die in de stad of op het platteland rondzwierven, werden hardhandig aangepakt met lijfstraffen die een afschrikkende bedoeling hadden. 'Geestesgestoorden' en andere 'gealiënerden' werden opgesloten in *dolhuizen* om de maatschappij te beschermen tegen hun verderfelijke invloed (Wuyts, 1997).

Met de opkomst van het humanisme komt 'de mens' meer op het voorplan, wat leidde tot het aanklagen van de vreselijke toestanden waarin vele arme kinderen leefden. De Spaanse humanist Vivès zette zich in voor de armenzorg en wou, met financiële steun van kloosterorden, scholen oprichten voor vondelingen en inrichtingen opstarten voor krankzinnigen (Broekaert, 2004). Aan het eind van de 16^e eeuw werden op grote schaal gesloten *heropvoedinggestichten* opgericht waar daklozen, wezen, vondelingen en andere 'abnormalen' opgesloten werden met de bedoeling hen via dwangarbeid en strenge religieuze opvoeding te conformeren aan de burgerlijke normen (Wuyts, 1997). In heel Europa ontstonden her en der dergelijke gestichten, waar wel eten en onderdak werd verschaft maar geen medische, laat staan pedagogische zorg aanwezig was. De leefomstandigheden in de meeste weeshuizen waren erbarmelijk en het 'pedagogisch' klimaat was collectivistisch, autoritair en repressief (Grietens & Hellinckx, 2005). Deze kinderen werden afgezonderd van de buitenwereld en er heerste een strikte daginde-

ling en strenge tucht. Men poogde deze kinderen onderwijs te geven en een beroep aan te leren.

Het was echter wachten op de Beweging voor Vernieuwing van Opvoeding en Onderwijs voordat er enige tegenreactie op gang kwam tegen deze 'militaristische' aanpak van wezen en vondelingen (Broekaert, 2004). Pedagogen als Jean-Jacques Rousseau, Johan Pestalozzi en John Locke leverden in dit verband baanbrekend werk. Ze benadrukten respectievelijk de vrije natuurlijke opvoeding uitgaande van de interesses van het kind; pleitten voor huiselijke opvoeding en intern in plaats van extern opgelegde orde en discipline bij verlaten kinderen; en onderstreepten het belang van de lichamelijke opvoeding (Pestalozzi, 1871; Rousseau, 1911; Locke, 1964).

In Vlaanderen werd de armenzorg na de Franse revolutie een exclusief burgerlijke aangelegenheid: *godshuizen* stonden in voor de noodlijdenden (armen, daklozen, ...), terwijl wezen, vondelingen en verlaten kinderen terecht kwamen in *wees- en vondelingenhuisen*, waar buitenmatige discipline heerste (Wuyts, 1997). Het zal echter duren tot het initiatief van kanunnik Triest en de Broeders van Liefde (1833) voor er sprake kan zijn van een zekere opvoedkundige aanpak van wezen en vondelingen (Broekaert, 2004). Het conformeren van deze wezen en vondelingen aan de burgerlijke en katholieke waarden en normen vormde hierbij het ultieme doel.

Deze aanpak van wat we nu als 'kinderen in problematische opvoedingsituaties' zouden bestempelen, verschilde in wezen niet zoveel van de reacties ten aanzien van jeugddelinquentie. Als gevolg van de industriële revolutie groeide de kloof tussen arm en rijk. Het massale pauperisme leidde tot een groeiend aantal bedelaars en landlopers en kinderen en jongeren vluchtten van huis weg om te gaan zwerven als landlopers. Sommigen van hen werden boefjes, die op een geheel andere wijze werden aangepakt dan wezen en vondelingen (Hellinckx & Van den Bruel, 1993; Wuyts, 1997).

Tot het eind van de 19^{de} eeuw werden ze samen met volwassenen opgesloten in bedelaars- en landloperkolonies of gevangenissen. Omdat hun aantal groeide en men ervan overtuigd raakte dat de volwassenen waar deze kinderen mee samenhookten een negatieve invloed op hen konden hebben, werden aparte tehuizen opgericht voor jonge bedelaars, landlopers en delinquenten, zogenaamde *hervormingsscholen* (Wuyts, 1997). Het was de bedoeling hen op die manier op te voeden tot nuttige burgers, in tehuizen waar een quasi-militair regime heerste. Daarnaast stonden godsdienstige opvoeding, lager onderwijs, beroepsopleiding en arbeid centraal (Hellinckx et al., 2001). Tot de jaren '50 stond de beschermings- en verbeteringsfunctie van deze tehuizen voorop (Wuyts, 1997). Een kindvriendelijke opvang was nagenoeg onmogelijk, gezien het grote aantal kinderen en de beperkte scholingsgraad van de bewakers.

2.2 De jeugdhulpverlening in een stroomversnelling na WO II

Na de Tweede Wereldoorlog komt de jeugdzorg in een stroomversnelling terecht (Grietens & Hellinckx, 2005). Men gaat op zoek naar *andere oplossingen dan een plaatsing in een tehuis*, bijvoorbeeld via opvang door familieleden. Omdat het absolute aantal weeskinderen als gevolg van de oorlog fors gedaald was, kwamen in weeshuizen plaatsen vrij voor kinderen uit ontwrichte gezinnen en voor kinderen die omwille van hun moeilijk gedrag niet langer in het gezin gehandhaafd konden worden. Tevens nam de vraag naar *meer en beter gekwalificeerd personeel* toe, wat vanaf de jaren '60 leidde tot het vrijmaken van bijkomende financiële middelen en de aanwerving van extra personeel (ook academisch geschoolden, bv. psychologen, orthopedagogen, artsen) voor de opvang in tehuizen en gestichten (Hellinckx et al., 2001; Grietens & Hellinckx, 2005). Verder droeg de opkomst van wetenschapstakken zoals de ontwikkelingspsychologie, kinderpsychiatrie en orthopedagogiek bij tot de toepassing van wetenschappelijke theorieën en bevindingen op de werkvloer.

Hoewel de orthopedagogische zorg tot de jaren '70 nagenoeg uitsluitend op residentiële basis was georganiseerd, werd *het instituut als opvangvorm voor kinderen en volwassenen meer en meer in vraag gesteld* (Goffman, 1961). Vanuit verschillende wetenschapsdisciplines kwam er kritiek op de eenzijdig residentiële organisatie van de zorg (Hellinckx et al., 2001):

- het ontwikkelingspsychologisch onderzoek van Bowlby (cf. *attachment-theorie*) had immers aangetoond dat een verblijf in een tehuis schadelijk kan zijn voor de cognitieve en affectieve ontwikkeling van kinderen;
- vanuit sociologische hoek werd heel wat kritiek geuit op het gebrek aan kindgerichtheid in tehuizen en op het totalitaire karakter van deze instellingen ('*total institutions*');;
- het opkomende systeemdenken benadrukte dat het kind vooral gezien moest worden als symptoomdrager (geïdentificeerde patiënt) van een *verstoord gezinssysteem*;
- binnen de orthopedagogiek groeide de overtuiging dat residentiële zorg pas in laatste instantie aangewend mag worden, als alle andere hulpverleningsvormen uitgeput zijn of gefaald hebben (*subsidiariteit*);
- tenslotte hebben ook *financieel-economisch motieven* meegespeeld. De toenemende professionalisering deed immers de uitgaven binnen deze sector stijgen, waardoor gezocht werd naar goedkopere ambulante opvangvormen in plaats van een langdurige residentiële plaatsing.

Bovenstaande bevindingen noopten tot het *herdenken van de rol van de residentiële instelling* binnen het orthopedagogisch werkveld en vormden onder meer de aanleiding voor het aanstellen van één of enkele vaste begeleider(s) per cliënt, het scheiden van de functies 'wonen' en 'werken', het betrekken van de ouders en de rest van het

gezin bij de behandeling en het zoeken naar alternatieven voor een residentiële opname. De afbouw van de residentiële zorg leidde tot meer plaatsingen in pleeggezinnen, de uitbouw van dagcentra en het opzetten van begeleid zelfstandig wonen en thuisbegeleiding (Hellinckx & Van den Bruel, 1993). Hellinckx en zijn collega's (2001) becijferden dat het aantal plaatsen in de residentiële zorg in Vlaanderen tussen 1978 en 1987 met ongeveer 30% daalde.

Eén van de sectoren die als gevolg van deze beweging sterk werd uitgebouwd, is de *pleegzorg* (Van Lieshout, 1997). Opvang in een pleeggezin is in feite een eeuwenoud verschijnsel dat reeds in de vroegste beschavingen voorkwam onder de vorm van het opvangen van weeskinderen door familieleden of het opvangen van vondelingen of verlaten kinderen in gastgezinnen (Zwysen, 1998). Dit gebeurde vooral wanneer er geen plaats meer was in tehuizen of gestichten. Vanaf de 20^{ste} eeuw zien we dat het voornamelijk kinderen zijn van ouders die tekortschieten in de dagelijkse zorg en opvoeding die in pleeggezinnen geplaatst worden (Grietens & Hellinckx, 2005).

Plaatsing in een pleeggezin werd voor het eerst officieel geregeld door de wet op de kindbescherming van 1912, waardoor kinderrechters kinderen konden toevertrouwen aan een 'betrouwbare particulier' (Verhellen, 1994; Hellinckx et al., 2001). Ze werden hierin bijgestaan door een patronagecomité dat hielp bij het zoeken naar een geschikt pleeggezin, toezicht hield op het pleegkind, de goede gang van zaken in het gezin bewaakte en zorgde voor een financiële vergoeding van deze gezinnen. De duur van een plaatsing in een pleeggezin lag niet vast en werd vanaf de jaren '50 steeds langer, omdat de praktijk duidelijk maakte dat pleegouders de ouderrol bijna volledig gingen overnemen, dikwijls tot aan de meerderjarigheid.

Na de Tweede Wereldoorlog is het aantal kinderen in de pleegzorg in Vlaanderen en Nederland exponentieel gestegen (Van Lieshout, 1997). De oorlog had immers voor veel weeskinderen, vluchtelingen en onwettige kinderen gezorgd en bovendien waren heel wat gestichten en tehuizen vernietigd. Pas na de invoering van de wet op de jeugdbescherming van 1965 begon de pleegzorg echt veld te winnen ten opzichte van de residentiële zorg, weliswaar in veel mindere mate dan in een aantal van de ons omringende landen (Hellinckx et al., 2001). Pleegouders worden verondersteld het kind te socialiseren en het te helpen bij het vinden van een plaats in de maatschappij.

De laatste jaren wordt vanuit de diensten voor pleegzorg benadrukt dat een plaatsing in een pleeggezin principieel tijdelijk is en dat pleegouders een zekere afstand moeten bewaren ten aanzien van hun pleegkind (Federatie Pleegzorg, 2005). Ook de biologische ouders dienen – met het oog op gezinshereniging – gaandeweg een plaats te krijgen in het pedagogisch project.

2.3 De evolutie van de wetgeving inzake jeugdbescherming

2.3.1 De wet op de kindbescherming van 1912

Bijna 100 jaar geleden kwam de eerste – in die tijd erg progressieve – *wet op de kindbescherming* (1912) tot stand. België was hiermee één van de eerste landen die kinderen onttrokken aan het strafrecht voor volwassenen (Verhellen, 1994; Put, 2006). Voordien bestond er immers geen aparte aanpak voor kinderen en jongeren die misdrijven pleegden en werden zij op dezelfde wijze berecht als volwassenen. Door de oprichting van *aparte kinderrechtbanken* (met speciaal daartoe aangestelde kinderrechters) en de invoering van de *strafrechtelijke onverantwoordelijkheid* van minderjarigen wilde men aantonen dat het volwassenen strafrecht, dat in de meeste gevallen leidde tot bestraffing en opsluiting, niet tegemoet kwam aan de nood van deze kinderen aan hulp en bescherming.

Een tweede doelstelling van de wet op de kindbescherming was om preventief op te treden bij probleemgedrag, zodat delinquente kinderen geen criminele volwassenen zouden worden en op termijn een misdaadvrije samenleving verwezenlijkt kon worden (Geudens, 2003). Hiertoe werd onder meer de notie '*predelinquentie*' geïntroduceerd, waarbij ook overgegaan kon worden tot een maatregel in geval van gedrag dat aanleiding kon geven tot delinquentie (bv. bedelarij, landloperij) (Put, 2006). Kenmerkend was verder dat straffen plaats maakten voor maatregelen van opvoedende en bewarende aard en dat een aparte categorie van misdrijven ('*feiten misdrijf geheten*') geïntroduceerd werd (Verhellen, 1994). Dit laatste aspect vormt tot op vandaag één van de belangrijkste bouwstenen van de organisatie van de bijzondere jeugdbijstand en betreft zowel misdrijven die bij volwassenen aanleiding geven tot vervolging (bv. diefstal, geweldpleging) als 'misdrijven' die samenhangen met de status van het kind-zijn, zogenaamde statusdelicten zoals weglopen, alcoholgebruik.

2.3.2 De wet op de jeugdbescherming van 1965

Het belangrijkste motief om de avant-gardistische wet van 1912 in 1965 grotendeels te herzien was het feit dat men tot die tijd enkel kon ingrijpen in het geval van een misdrijf of predelinquentie, maar niet indien het gedrag van de ouders of de opvoedingssituatie een reëel gevaar vormde voor het kind. Daarom werd met de wet op de jeugdbescherming van 8 april 1965 de notie '*kind in gevaar*' geïntroduceerd (Verhellen, 1994).

Vanaf 1965 kon dus een gerechtelijke interventie plaatsvinden ten aanzien van (art. 36):

– "*minderjarigen wier gezondheid, veiligheid of zedelijkheid gevaar loopt, hetzij wegens het*

milieu waarin zij leven of wegens hun bezigheden, of wanneer de omstandigheden waarin zij worden opgevoed, gevaar opleveren door het gedrag van degenen die hen onder hun bewaring hebben";

- personen die vervolgd worden wegens als 'misdrijf omschreven feiten' (MOF). Het betreft feiten die voor strafrechtelijk meerderjarigen aanleiding geven tot een straf, maar omdat minderjarigen principieel handelingsonbekwaam worden geacht, worden deze feiten niet als een delict beschouwd.

Als gevolg van deze nieuwe wet kreeg de overheid eensklaps veel meer maatschappelijke controle op het doen en laten van jongeren en hun gezin. Onder het mom van 'gevaar' kon voortaan nagenoeg elke vorm van sociaal onwenselijk geacht gedrag van minderjarigen gerechtelijk vervolgd worden (Geudens, 2003).

In de jeugdbeschermingwet van 1965 werd er geen onderscheid gemaakt tussen de maatregelen waarover de jeugdrechter beschikte om te interveniëren in 'problematische opvoedingssituaties' en bij 'als misdrijf omschreven feiten' (Put, 2006). Op vordering van het openbaar ministerie (parket) kon de jeugdrechter onder meer volgende maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding opleggen (art. 37):

- berispen;
- onder toezicht stellen van de sociale dienst van de jeugdrechtbank, die moest waken over de naleving van bepaalde voorwaarden;
- onder toezicht stellen van de sociale dienst van de jeugdrechtbank en uitbesteden aan een betrouwbaar persoon of open inrichting;
- toevertrouwen aan een gemeenschapsinstelling.

Tevens beschikte de jeugdrechter over de mogelijkheid tot 'uithandengeving', waarbij een minderjarige doorverwezen kan worden naar een gewone rechtbank waar volwassenen terechtstaan (i.e. correctionele rechtbank, hof van assisen). Dit kan enkel in geval het minderjarigen ouder dan 16 jaar betreft, die een zeer ernstig als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en voor wie een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding niet wenselijk wordt geacht (Put, 2006).

De meest zichtbare innovatie als gevolg van de jeugdbeschermingwet van 1965 was de oprichting van de *sociale of buitengerechtelijke jeugdbescherming*, naast de gerechtelijke (Verhellen, 1994; Hellinckx et al., 2001). Waar laatstgenoemde bedoeld was om maatregelen te nemen ten aanzien van jongeren die een 'MOF' hadden gepleegd, had de sociale bescherming de bedoeling maatregelen te nemen ten aanzien van jongeren 'in gevaar'. Om deze opdracht te realiseren werden de jeugdbeschermingscomités (JBC) opgericht, die op vrijwillige basis hulp verleenden aan kinderen en gezinnen 'in gevaar' (Put, 2006). De gerechtelijke jeugdbescherming kon pas ingeschakeld worden, wanneer de sociale bescherming gefaald had of wanneer de openbare orde deze tussenkomst rechtvaardigde (Geudens, 2003).

2.3.3 De staatshervormingen en de gecoördineerde decreten van 1990

De opeenvolgende staatshervormingen van 1980 en 1988 hebben het hulpverleningslandschap in belangrijke mate hertekend, gezien hierdoor de persoonsgebonden aangelegenheden (oa. onderwijs, welzijn, gezondheid, jeugd, gezin en cultuur) overgeheveld werden naar de gemeenschappen. Hoewel justitie een federale bevoegdheid bleef, werden de gemeenschappen bevoegd over de buitengerechtelijke en bepaalde aspecten van de gerechtelijke jeugdbescherming (Geudens, 2003; Put, 2006). Als gevolg van de gecoördineerde decreten inzake de bijzondere jeugdbijstand van 4 april 1990 werd de Vlaamse Gemeenschap verantwoordelijk voor de organisatie van de hulp en bijstand. De federale overheid bleef echter bevoegd voor:

- burgerrechtelijke bepalingen met betrekking tot het statuut van de minderjarige en zijn familie (bv. huwelijk, echtscheiding), zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten ter aanvulling ervan;
- ontzettingen uit het ouderlijk gezag en het toezicht op de gezinsbijslag of andere uitkeringen;
- strafrechtelijke bepalingen waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld;
- de opgave van maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;
- de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten.

Als gevolg van deze bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gemeenschappen werd ook een duidelijk *onderscheid gemaakt tussen maatregelen ten aanzien van minderjarigen 'in gevaar' ('POS-ers') en delinquente minderjarigen ('MOF-ers')*. De Vlaamse Gemeenschap (c.q. de Franstalige en Duitstalige Gemeenschap) is verantwoordelijk voor de opgave en uitvoering van pedagogische maatregelen ten aanzien van minderjarigen in problematische opvoedingssituaties. In het geval van als misdrijf omschreven feiten (of indien vrijwillige hulpverlening niet mogelijk blijkt (maar wel nodig geacht wordt) in een 'POS') zijn het de gemeenschappen die instaan voor de uitvoering van de afdwingbare maatregelen, terwijl de opgave van deze maatregelen een federale bevoegdheid is (i.e. van de jeugdrechter).

Dit alles maakt duidelijk dat de bijzondere jeugdbijstand een vrij ingewikkeld kluwen is, dat we in navolgende bladzijden zullen proberen te ontwarren.