

Advies

<p style="text-align: center;">Integrale jeugdhulp en de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp</p>

Commissie Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen.

Voorstel van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St.VI.Parl.*, 2003-04, nr. 2056/1.

Voorstel van decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *Parl.St .VI.Parl.*, 2003-04, nr. 2063/1.

1. INLEIDING

Na een langdurig, intensief beleidsvoorbereidend proces¹ liggen twee voorstellen van decreet rond de hervorming van de jeugdhulpverlening in Vlaanderen op tafel. Het voorstel van kaderdecreet integrale jeugdhulp² legt de krachtlijnen vast voor de reorganisatie van de jeugdhulp. Het voorstel van decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp³ tekent een statuut voor de cliënt uit.

Het Kinderrechtencommissariaat opteert er principieel voor om het advies over beide voorstellen van decreet samen uit te brengen. Voor het Kinderrechtencommissariaat is de samenhang tussen beide voorstellen van primordiaal belang. Als in integrale jeugdhulp de vraag en het belang van de cliënt centraal staan, is de verankering van het rechtsbeschermingsstatuut voor de minderjarige gebruiker hierbij noodzakelijk.

De beleidsvoorbereiding rond de integrale jeugdhulp is vertrokken vanuit de probleemstelling in de maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg.⁴ Vlaanderen beschikt over een degelijke en stevig uitgebouwde jeugdhulpverlening. Maar de organisatie van het geheel is vastgeroest en dreigt de finaliteit van de jeugdhulp aan te tasten. Het aanbod van hulpverlening zit opgesloten in verkokerde sectoren, er is gebrek aan samenwerking, inhoudelijke thema's verdinken, complexe problematieken vallen door de mazen van het net, er is te weinig zicht op het effect of het resultaat van de hulpverlening.

Integrale jeugdhulp wil de organisatie en de kwaliteit van de hulp aan kinderen en jongeren optimaliseren. Kwalitatieve jeugdhulp betekent optimaal luisteren naar de hulpvraag en het hulpaanbod flexibel gebruiken. Het centrale uitgangspunt is het vraag- of dialooggericht werken. Integrale jeugdhulp wil komen tot een intersectoraal aanbod waarin samenwerking, afstemming en coördinatie centraal staan.

¹ www.jeugdhulp.vlaanderen.be biedt een overzicht van het beleidsvoorbereidend proces.

² Voorstel van decreet van de heer Koen Helsen, mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heren Jan Van Duppen en Jan Roegiers betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2056/1.

³ Voorstel van decreet van de heer Koen Helsen, mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heren Jan Van Duppen en Jan Roegiers betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2063/1.

⁴ Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr.1354/1.

Kinderen en jongeren nemen maatschappelijk en juridisch een bijzonder positie in. Jeugdhulp betekent hulp aan kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind vormt hierbij het maatschappelijk en juridisch kader. De reorganisatie van de jeugdhulp vertrekt vanuit de basisvisie dat kinderen en jongeren geen onmondige wezens zijn. Ze nemen maatschappelijk een belangrijke plaats in. Ze moeten een stem hebben, ook in de hulpverlening.

In de visie rond integrale jeugdhulp gaat men ervan uit dat participatie van de cliënt ook de kwaliteit van de hulpverlening gunstig beïnvloedt. Participatie wordt dus een hefboom voor een kwaliteitsvolle hulpverlening. Een juridisch statuut voor de cliënt moet mee borg staan voor een kwalitatieve, participatieve en resultaatgerichte hulpverlening.

Bij de start van de beleidsvoorbereiding werden twee fundamentele keuzes gemaakt:

1. De integrale jeugdhulp wordt beperkt tot zes sectoren: Algemeen Welzijnswerk, Geestelijke Gezondheidszorg, Kind en Gezin, Onderwijs, Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap en Bijzondere Jeugdbijstand;
2. De veranderingen worden niet eenzijdig van bovenaf opgelegd maar overlegd met en getoetst bij het praktijkveld en de administratie.

De Centrale Commissie Integrale Jeugdhulp, de thematische werkgroepen en de pilootregio's⁵ vormen de belangrijkste actiemiddelen in de beleidsvoorbereiding⁶.

Van meet af aan was het Kinderrechtencommissariaat bij de beleidsvoorbereiding rond deze voorstellen van decreet betrokken. De Kinderrechtencommissaris zetelde in de Centrale Commissie Integrale Jeugdhulp. Vermits het Kinderrechtencommissariaat geen deel uitmaakt van de administratie en geen sector vertegenwoordigt, participeerde de Kinderrechtencommissaris in deze commissie als externe waarnemer. In dit beleidsvoorbereidend stadium vroeg de Kinderrechtencommissaris bijzondere aandacht voor de implicaties van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en voor de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp.

⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 13 december 2002 betreffende de integrale jeugdhulp, B.S., 29.01.03. Dit besluit geeft uitvoering aan het decreet van 19 juli 2002. Door dit besluit krijgen de pilootregio's de juridische ruimte om te experimenteren.

⁶ D. BROOS, J. PUT en I. VAN DER STRAETE, "Integrale jeugdhulp: perspectief van een ontwikkeling", *Panopticon*, 2003, nr.3, 303-308.

Onder impuls van het Kinderrechtencommissariaat kwam de werkgroep 'positie van de cliënt' tot stand waarin het Kinderrechtencommissariaat als inhoudelijk expert meewerkte aan de beleidsvoorbereiding rond de rechtsbescherming van de minderjarige gebruiker van jeugdhulp.

Bij de beleidsvoorbereiding werd uitdrukkelijk aandacht besteed aan de bevraging van minderjarigen en ouders⁷. Hoe beleven jongeren zelf de jeugdhulp en wat zij zouden willen veranderen? Eind 2001 gingen jongeren uit de Bijzondere Jeugdbijstand met de minister hierover het gesprek aan. Uit de discussies op deze jongerendag werden een aantal ideeën gedistilleerd die een beeld geven van wat voor jongeren belangrijk is. Jongeren beklemtonen het menselijke aspect binnen de hulpverlening: een continue dialoog, duidelijkheid en voorspelbaarheid, wederkerigheid van vertrouwen, het belang van een persoonlijke aanpak. Jongeren zijn zich bewust van het belang van regels waaraan ze zich moeten houden, maar ze vragen hier inspraak in. Concreet vragen jongeren dat er een goed dossier bestaat of dat er een persoon is die hen opvolgt. Ze benadrukken het belang van informele steunfiguren, vrienden, familie en gelijkgestemden. Ze willen hun rechten kennen en weten waar ze naartoe kunnen.

Ook het Minoriusproject⁸ (Vlaams Welzijnsverbond, 1998) geeft een beeld van hoe een aantal jongeren in de Bijzondere Jeugdbijstand de residentiële hulpverlening ervaren.

Gegevens uit het ombudswerk van het Kinderrechtencommissariaat leren dat er bij jongeren en ouders nog steeds veel vragen leven rond het aanbod van hulpverleningsdiensten en de toegankelijkheid ervan.⁹

⁷ Identiteit van de bevroegde minderjarigen, intermediairen en ouders: Vlaamse Jeugdraad, Vlaamse Scholierenkoepel, What do you think Unicef, vzw Recht-Op, Jongerenwerking Ter Hilst, Buurtwerk Ter Hilst, Raad van Ouders van de Jeugdhulp. Omwille van de korte bevragingperiode, het gebrek aan materiaal, enz... kwam de beleving van -12-jarigen niet in beeld. Bij de bevraging ontbreekt ook de stem van jongeren met ervaring in geestelijke gezondheidszorg of met ervaring in hulp- en dienstverlening van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Beleidsondersteuning Integrale Jeugdhulp, *Feedback van minderjarigen en ouders in en buiten de jeugdhulp betreffende het ontwerp van statuut van de minderjarige in de jeugdhulp*, onuitgegeven nota, november 2003.

⁸ J.BOSMANS, L. DE CLERCQ, R. ROOSE en T. VANTHUYNE, *Protocol jongerenrechten in de jeugdbijstand*, Leuven, VVJG i.s.m. Garant, 1998, 111 p.

⁹ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Jaarverslag 2002—2003*, Brussel, 2003, 67.

2. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

2.1. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Algemene zorgplicht t.a.v. kinderen en opvoedingsverantwoordelijken

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind formuleert geen rechtstreeks recht op hulp. Maar ontegensprekelijk legt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind aan de staat de plicht op om een jeugdzorg uit te bouwen die kwalitatief en kwantitatief aan de behoeften, rechten en noden van kinderen, jongeren en ouders beantwoordt (art.3§2). Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind legt aan de staat een algemene zorgplicht op en erkent het recht van het kind op bijstand, zorg en hulp vanuit professionele hulpverleningsstructuren.¹⁰

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind erkent het grondbeginsel dat ouders in eerste plaats de zorg en de verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind (art.5). Aan de overheid wordt ook expliciet de plicht opgelegd om ouders in deze zorg- en opvoedingsopdracht bij te staan (Art.18). Jeugdzorg kan als een cruciaal aspect van deze ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid worden beschouwd.

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind bevat belangrijke hoekstenen voor het concept 'trias pedagogica'¹¹ of de sociaal-pedagogische driehoeksverhouding tussen ouders, kinderen en de staat. Kinderen hebben recht op opvoeding, ouders hebben recht op ouderschapsversterking. Ouders hebben recht op ondersteuning in de opvoedingstaken die vallen onder hun primaire opvoedingsverantwoordelijkheid. De opvoedingsverantwoordelijkheid van de staat materialiseert zich in een stelsel van sociaal-pedagogische voorzieningen, instellingen en diensten. In de 'eerste' opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders zit dus reeds de opvoedingssteun van de overheid.

¹⁰ E. VERHELLEN, *Verdrag inzake de rechten van het kind*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 137-143.

¹¹ J.C.M. WILLEMS, *A world fit for children: van liefdadigheid naar gedeelde verantwoordelijkheid*, Amsterdam, SWP, 2003, 10-13.

Specifieke hulpverlenende bepalingen

Naast deze algemene zorgverplichting van de staat bevat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind ook bepalingen rond bijzondere zorg of zorg aan specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld de bescherming tegen kindermishandeling en seksuele uitbuiting (art.19), de bescherming voor kinderen die niet in hun gezin kunnen wonen (art.20), de bescherming voor vluchtelingenkinderen (art.22), extra zorg voor kinderen met een handicap (art.23), het recht op gezondheidszorg (art.24), hulp voor kinderen die slachtoffer zijn van uitbuiting, misbruik en verwaarlozing (art.39).

2.2. Het decreet integrale jeugdhulp

Het voorliggend voorstel van decreet is een kaderdecreet en tekent een organisatorisch kader uit. Dit kader zal in de volgende jaren inhoudelijk verder moeten worden ingevuld. Het voorliggend voorstel van decreet installeert een beginpunt.

De krachtlijnen in de organisatie van de integrale jeugdhulp zijn: vroegtijdige jeugdhulp, vraaggerichte jeugdhulp, subsidiariteit van de jeugdhulp, samenwerking en doorverwijzing tussen voorzieningen en intersectoraal beter georganiseerde hulp.¹²

Deze krachtlijnen worden uitgewerkt via een aantal kernthema's:¹³

- Modulering: in functie van de transparantie van het hulpaanbod, de flexibiliteit van het hulpaanbod en de afstemming op de hulpvraag worden homogene eenheden van hulp afgebakend;
- Rechtstreeks /niet-rechtstreeks toegankelijke hulp: op grond van objectieerbare kenmerken van het hulpaanbod (duur, frequentie en intensiteit) wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks

¹² M. BOUVERNE-DE BIE, "Participatief werken in de jeugdhulpverlening: een contradictio in terminis" in R. ROOSE, (ed.), *Participatief werken in de jeugdhulpverlening*, Universiteit Gent, Vakgroep Sociale Agogiek i.s.m. Netwerk Integrale Jeugdhulpverlening Waasland, verslagboek studiedag 13 juni 2003, 19.

¹³ D. BROOS, J. PUT en I. VAN DER STRAETE, *l.c.*, 303-308.

toegankelijke hulp. Hoe meer een aanbod ingrijpt op het leven van de cliënt, hoe zorgzamer de toegang bewaakt moet worden;

- Netwerk rechtstreeks toegankelijke hulp: hulpaanbieders van rechtstreeks toegankelijke hulp werken samen om te garanderen dat zo vroeg mogelijk, zo licht mogelijke hulp wordt aangeboden;
- Eén intersectorale toegangspoort: de toegang tot de niet-rechtstreekse hulp wordt verleend door de toegangspoort. Indicatie en diagnose (welke hulp is wenselijk en noodzakelijk) en toewijzing (steun bij het vinden van jeugdhulp) worden onafhankelijk van mekaar en onafhankelijk van de hulp-aanbieder georganiseerd;
- Crisishulp: toegankelijkheid van de jeugdhulp vereist een permanent werkend crisisaanbod. Crisishulp heeft een eigen plaats in het geheel;
- Dwang: als hulpverlening zich opdringt omdat het maatschappelijk noodzakelijk is, kan deze dwang als modaliteit van de hulpverlening worden opgelegd;
- Participatie van de cliënt: integrale jeugdhulp gaat ervan uit dat participatie van de cliënt de kwaliteit van de hulpverlening optimaliseert. De positie van de cliënt moet versterkt worden;
- Trajectbegeleiding: de cliënt heeft recht op een trajectbegeleider. Deze trajectbegeleider volgt de cliënt doorheen de verschillende stappen van de hulpverlening, verduidelijkt afspraken, geeft raad en is het aanspreekpunt voor zowel de hulpverleners als de cliënt;
- Beleidsaansturing en beleidsafstemming: integrale jeugdhulp introduceert de regionalisering van de jeugdhulp. Regionale beleidsplanning krijgt een formele plaats in regionale sturgroepen. Nieuw is ook dat op Vlaams niveau een participatief samengestelde adviesraad het ontwikkelingsproces en de inhoudelijke beleidskeuzes adviseert.

Het Kinderrechtencommissariaat is zonder meer voorstander van de uitgangspunten die aan dit concept integrale jeugdhulp ten grondslag liggen. Theoretisch biedt dit voorstel van de decreet een stevig onderbouwd kader voor een ontwikkeling naar een meer vraaggerichte jeugdhulp in Vlaanderen.

Conceptuele vernieuwingen als het netwerk rechtstreeks toegankelijke hulp, de onafhankelijke toegangspoort en de modulering houden belangrijke kansen in om de afstemming van vraag en aanbod te optimaliseren. Het Kinderrechtencommissariaat ziet hierin een meerwaarde ten opzichte van het bestaande systeem van jeugdzorg.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt aan het Vlaams Parlement om uitdrukkelijk aandacht te besteden aan :

- De toegankelijkheid van de integrale jeugdhulp: het voorstel van decreet formuleert dat jeugdhulp maximaal bekend, bereikbaar, beschikbaar, begrijpbaar en betaalbaar moet zijn. Via het ombudswerk moet het Kinderrechtencommissariaat al jaren vaststellen dat de toegankelijkheid en de laagdrempeligheid van jeugdhulp in Vlaanderen een oud zeer blijft. Een daadwerkelijke realisatie van dit concept integrale jeugdhulp vraagt om een investering in de toegankelijkheid van de voorzieningen die het aanbod realiseren. Het Kinderrechtencommissariaat meent dat het hierbij cruciaal is dat kinderen en jongeren in hun directe leefomgeving terecht kunnen bij een laagdrempelig aanspreekpunt dat hen informeert en wegwijs maakt;
- De realisatie van dit theoretisch referentiekader naar de praktijk toe: de realisatie van het concept integrale jeugdhulp vraagt een intensieve investering in de begeleiding van het over de volgende jaren gespreide proces. Enkel een voortdurende wisselwerking tussen dit theoretisch referentiekader en de uitvoering in de praktijk kan van het concept integrale jeugdhulp een echte hefboom tot verandering maken. Het spreekt voor zich dat dit realisatieproces de nodige tijd, begeleiding en financiële middelen vereist.

2.3. Het decreet rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp

Vergeleken met volwassenen zijn minderjarigen in de hulpverlening des te kwetsbaarder en afhankelijker. Als hulpbehoevenden zijn kinderen en jongeren afhankelijk van de hulpverlenende instantie. Als minderjarigen zijn kinderen en jongeren afhankelijk van de bescherming en de juridische vertegenwoordiging door hun ouders.

Cliënt zijn, welzijnsbehoefstig zijn, brengt mensen per definitie in een afhankelijkheidspositie. Hulp nodig hebben, is geen vrije keuze. Het betekent afhankelijk zijn van de instantie of de persoon die de hulp verleent.

Ook bij een vrijwillige hulpverlening geeft de cliënt noodgedwongen de controle op het eigen leven wat uit handen.

Via allerhande regelgeving wil men garanderen dat geen misbruik gemaakt kan worden van die afhankelijkheid en dat er meer evenwicht wordt gebracht in de verhouding tussen de voorziening en gebruiker. Gebruikersrechten zijn specifieke subjectieve rechten die een persoon als gebruiker rechtstreeks ontleent aan zijn rechtsverhouding met een welzijnsvoorziening.¹⁴ Algemeen gezien bestaat er een sterke tendens om de rechtsbescherming van gebruikers van welzijnsvoorzieningen te verstevigen via het vastleggen van specifieke gebruikersrechten.¹⁵ Het creëren van subjectieve rechten kadert onder de noemer 'directe' rechtsbescherming. Naast deze 'directe' rechtsbescherming blijft ook de 'indirecte' rechtsbescherming (normering via vergunnings-, programmatie-, erkennings- en subsidiëeringsnormen) belangrijk voor onwetende of niet-assertieve gebruikers.¹⁶

In functie van die bijzondere positie van minderjarigen in de hulpverlening tekent het voorliggend voorstel van decreet voor de minderjarige cliënt een specifieke rechtspositie uit.

Voor het Kinderrechtencommissariaat is het uittekenen van deze rechtspositie van de minderjarige noodzakelijk in de realisatie van de integrale jeugdhulp.

Algemeen gezien zijn minderjarigen wettelijk handelingsonbekwaam. De algemene rechtsverhouding van de minderjarige ten aanzien van de ouders ligt vervat in de bepalingen rond het ouderlijk gezag in het Burgerlijk Wetboek. Ouders, of de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, hebben een volwaardig eigen statuut. Volwassenen zijn wel handelings- en procesbekwaam. Het uitwerken van een eigen statuut, een rechtspositie voor de minderjarige in de hulpverlening kan als een soort inhaalbeweging worden beschouwd.

Minderjarige kinderen en jongeren zijn in de hulpverlening dubbel kwetsbaar. Ze staan niet enkel in een kwetsbare verhouding tot de hulpverlenende instantie, ze zijn ook (burgerrechtelijk) afhankelijk van ouders die vaak op hun beurt in een 'afhankelijke of zwakke' positie verkeren.

¹⁴ G. LOOSVELDT, "Rechtsbescherming van gebruikers: algemeen waar mogelijk, specifiek indien nodig" in J. PUT, V. VERDEYEN en G. LOOSVELDT, *Gebruikersrechten in de welzijnszorg*, Brugge, Die Keure, 2003, 43.

¹⁵ Voorstel van decreet van Ria Van den Heuvel, Patricia Ceysens, Guy Swennen, Jan Roegiers en Sonja Becq houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen, *Parl.St.* VL.Parl. 2000-01, nr. 783/1.

¹⁶ G. LOOSVELDT, *l.c.*, 38.

Dit voorstel van decreet is een belangrijk startpunt in de denkoefening rond de concrete uitwerking van een rechtspositie voor minderjarigen.

Het uitwerken van een concreet juridisch kader in de jeugdhulp toont echter de verwevenheid aan met de maatschappelijke en juridische positie van minderjarigen in het algemeen. Dit geeft aanleiding tot onduidelijkheden en knelpunten.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt hierna aandacht voor enkele kanttekeningen bij 'topics' die in de discussie rond de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp vaak naar voor komen. Als een soort leidraad gebruiken we hiervoor de kernpunten in de feedback van jongeren¹⁷ op het voorstel rond de rechtspositie in de jeugdhulp. Jongeren beklemtonen dat de mate waarin rechten in de jeugdhulp een reële betekenis krijgen, afhankelijk is van:

- De versterking van de rechtspositie van de minderjarige in het algemeen;
- De mate waarin je je rechten kan afdwingen;
- De mate van informatie en sensibilisering.

2.3.1. Wie is de cliënt in de jeugdhulp?

Vaak duikt de vraag op wie de cliënt is in de jeugdhulpverlening. Er bestaat geen twijfel over dat jeugdhulpverlening gaat over de rechten en het belang van het kind en de jongere. Maar wat is de plaats van de ouders? Waar situeert de jeugdhulpverlening zich ten aanzien van de ouders?

Meningsverschillen, conflicten en tegenstrijdigheid van belangen maken deel uit van elk opvoedingsproces. Vermits jeugdhulpverlening rond de kern van het opvoedingsproces draait en met moeilijk lopende opvoedingssituaties te maken heeft, is het niet verwonderlijk dat de minderjarige cliënt en de ouders in de hulpverlening van mening kunnen verschillen of in de hulpverlening soms tegenstrijdige belangen hebben.

Hulpverlening wordt te vaak als een correctie gezien in plaats van als een 'ontmoeting' met de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders.

Dit doet de tegenstelling tussen de belangen ouders en kinderen in de jeugdhulp bij ouders vaak scherp aanvoelen.¹⁸

¹⁷ Beleidsondersteuning Integrale Jeugdhulp, *Feedback van minderjarigen en ouders in en buiten de jeugdhulp betreffende het ontwerp van statuut van de minderjarige in de jeugdhulp*, onuitgegeven nota, november 2003.

¹⁸ M. BOUVERNE-DE BIE, *l.c.*, 22.

Het Kinderrechtencommissariaat meent dat het kind niet los gezien kan worden van de eerste opvoedingsverantwoordelijken, de ouders. Respect voor kinderen en jongeren mag het respect voor ouders in jeugdhulp niet uitsluiten.

Jeugdhulpverlening is een vorm van maatschappelijke dienstverlening in een soort doorgangsgebied tussen de 'private' vanzelfsprekendheid van het samenleven in het gezin en het 'publieke' domein van de samenleving waar deze vanzelfsprekendheid niet of niet langer geldt. Jeugdhulpverlening moet de uitdaging aangaan om samen met de ouders de opvoedingsverantwoordelijkheid te delen. Maar ook kinderen en jongeren zijn geen passieve actoren in dit proces. Zij vragen van volwassenen ruimte, maar ook aandacht en zorg die hen ondersteuning en hulp kan bieden. Het is de taak van ouders en jeugdhulpverleners om zich voor deze opvoedingskwaliteit te engageren.¹⁹

In de jeugdhulpverlening vindt een ontmoeting plaats tussen de 'pedagogiek' van de ouders, als eerste verantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen, en deze van de hulpverlening. Deze ontmoeting tussen ouders en hulpverlening houdt in dat de opvoeding van de ouders beïnvloed wordt door de opvoedingsdoelen, opvoedingspraktijken en de context van de hulpverlening. Als men echter werkelijk over een 'ontmoeting' wil spreken dan zal jeugdhulpverlening ook zelf beïnvloed worden door de opvoedingsdoelen, opvoedingspraktijken en leefomgeving van de ouders. De wederkerigheid geeft aan dat opvoedend handelen ook maatschappelijk handelen is.²⁰

Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat de vraag naar de cliënt in de jeugdhulp niet vanuit een 'of/of'-perspectief benaderd kan worden. Jeugdhulp bevindt zich in een maatschappelijke context, werkt met maatschappelijke waarden, werkt met gezinnen, met kinderen en jongeren, met ouders. Het doel is de ontplooiing van kinderen en jongeren, een ontplooiing die hen leert omgaan met de spanningsverhoudingen tussen hun eigen belangen en die van anderen.²¹

Het Kinderrechtencommissariaat meent dat juist in deze 'complexe' hulpverleningscontext een eigen statuut voor de minderjarige cliënt noodzakelijk is. Als kinderen en jongeren actief aan de hulpverlening participeren, is het evident dat zij juridisch niet in de kou blijven staan.

¹⁹ *Ibid.*, 27.

²⁰ *Ibid.*, 27.

²¹ M. DE WINTER, "Grote mondigheid en sociaal gevoel" in R. ROOSE, (ed.), *Participatief werken in de jeugdhulpverlening*, Universiteit Gent, Vakgroep Sociale Agogiek i.s.m. Netwerk Integrale Jeugdhulpverlening Waasland, verslagboek studiedag 13 juni 2003, 14.

2.3.2. Rechten in de hulpverlening verzoenbaar met algemene rechtspositie van de minderjarige?

De rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp bevat rechten voor de minderjarige cliënt ten aanzien van de jeugdhulpvoorziening/de jeugdhulpverlener. Omdat ouders als eerste opvoedingsverantwoordelijken in de jeugdhulpverlening betrokken zijn, bevat deze rechtspositie van de minderjarige ook rechten van de minderjarige cliënt ten aanzien van de ouders.

In dit voorstel van decreet wordt bijvoorbeeld aan de minderjarige het recht toegekend om met de hulpverlening in te stemmen of de hulpverlening te weigeren. Als ouders in dit geval de hulpverlening wel nodig vinden, dan betekent het recht van de minderjarige om te weigeren ook het recht om in te gaan tegen de visie van de ouder(s). Dit recht om te weigeren kan in conflict komen met het ouderlijk gezagsrecht van ouders zoals dat in het burgerlijk recht wettelijk omschreven is.²²

Het voorstel van decreet bevat ook andere bepalingen waarvoor dezelfde redenering kan gemaakt worden, zoals bijvoorbeeld het recht op omgang met personen van zijn/haar keuze. Voor de minderjarige zelf heeft dit recht op omgang vooralsnog geen basis in het burgerlijk recht.

Ondanks deze mogelijke discrepantie met de algemene burgerrechtelijke regels is het Kinderrechtencommissariaat voorstander van de specifieke rechten die aan de minderjarige in de jeugdhulp worden toegekend. De bijzondere kwetsbaarheid van de minderjarige in de jeugdhulp pleit voor een versteviging van de rechtspositie van de minderjarige, ook ten opzichte van de ouders.

Het Kinderrechtencommissariaat merkt in dit verband op dat de rechtspositie van de minderjarige in de hulpverlening nooit helemaal los gezien kan worden van de algemene rechtspositie van de minderjarige. Daarom wijst het Kinderrechtencommissariaat hier nogmaals op het belang van de versteviging van de algemene rechtspositie van de minderjarige.

²² Algemeen gezien groeit er een tendens van versteviging van de handelingsbekwaamheid van de minderjarige via specifieke wettelijke regelgeving in diverse domeinen, zoals bijvoorbeeld in het medisch recht en de patiëntenrechten. Eventuele bevoegdheidsvraagstukken lijken ons niet doorslaggevend. De Vlaamse wetgever heeft reeds rechten aan minderjarige toegekend die evenmin in het burgerlijk recht vervat liggen, zoals de instemming vanaf 14 jaar met de hulpverlening binnen de Bijzondere Jeugdbijstand, vanaf 14 jaar recht op toegang tot het CLB-dossier.

Naast de ouders krijgen ook andere 'opvoedingsverantwoordelijken' een formele plaats in dit voorstel van decreet.

Ook in dit verband kan opgemerkt worden dat deze formele erkenning haaks staat op het feit dat er voor 'opvoedingsverantwoordelijken' algemeen burgerrechtelijk gezien geen juridische positie uitgetekend is. Het Kinderrechtencommissariaat stelt zich wel vragen bij een mogelijke 'versnippering' van opvoedingsverantwoordelijkheid maar dringt erop aan dat het fundamentele vraagstuk rond de uitoefening van zorg en verantwoordelijkheid voor minderjarige kinderen en jongeren door andere personen dan de ouder(s) verder wordt uitgeklaard en gekoppeld wordt aan een juridische verankering.

2.3.3. Recht op jeugdhulp?

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind bevat geen ondubbelzinnig of expliciet recht op jeugdhulpverlening. Wel kan men uit diverse verdragsbepalingen afleiden dat de overheid de plicht heeft een systeem van jeugdzorg en jeugdhulpverlening op te zetten dat kwantitatief en kwalitatief aan de behoeften, rechten en noden van minderjarigen beantwoordt.

Hoewel het koppelen van het recht 'op' jeugdhulp aan de rechten van de cliënt 'in' de jeugdhulp juridisch niet noodzakelijk is, wordt het recht op jeugdhulp binnen het beschikbare aanbod in beide voorstellen van decreet uitdrukkelijk opgenomen.

Een subjectief recht op jeugdhulp betekent dat de overheid instaat voor een adequaat aanbod én dat bij gebrek daaraan een persoon (die voldoet aan juridisch toetsbare criteria) een compenserende schadevergoeding voor de rechtbank kan vorderen van de overheid (overheidsaansprakelijkheid).²³

Het Kinderrechtencommissariaat interpreteert het geformuleerde recht op jeugdhulp binnen het beschikbare aanbod als een sociaal grondrecht vergelijkbaar met het recht op onderwijs en het recht op gezondheidszorg.²⁴

Algemeen gezien zijn sociale grondrechten rechtsnormen die de menselijke waardigheid beschermen. Sociale grondrechten roepen de overheid op tot actie.

²³ G. LOOSVELDT, *l.c.*, 45.

²⁴ S. MEUWESE, "Jeugdzorg als mensenrecht", *A.A.*, nr.51 (2002), 1, 25.

Het zijn instructienormen die aan de overheid een interventieplicht opleggen terwijl de overheid een ruime beoordelingsmarge houdt over waar en hoe ze moet optreden. De maatschappij moet zo zijn ingericht dat ieder die zich op het grondgebied bevindt zich maximaal moet kunnen ontplooiën op materieel en moreel vlak. Dit individueel recht op zelfontplooiing brengt voor de overheid de verplichting mee een beleid te voeren waarin welvaart en welzijn effectief worden gerealiseerd.²⁵

Jeugdhulpverlening is in deze benadering een basisvoorziening die nodig is omwille van de verschillende contexten waarin jongeren en ouders vertoeven en omwille van de maatschappelijk veranderingen waar jeugdigen en ouders mee te maken hebben. Jeugdhulpverlening is maatschappelijke dienstverlening en moet de voorwaarden realiseren opdat kinderen en jongeren in de mogelijkheid zijn om een menswaardig bestaan te leiden. Deze ontwikkeling van een jeugdhulpverlening is gebaseerd op een maatschappelijke analyse.²⁶

Het Kinderrechtencommissariaat meent dat het recht op jeugdhulp vanuit deze maatschappelijke invalshoek gelezen moet worden. Met het vastleggen van het recht op jeugdhulp als sociaal grondrecht wordt het engagement van de overheid voor het eerst uitdrukkelijk vastgelegd. Als vraaggerichte hulpverlening tot de kern van het concept van integrale jeugdhulp behoort, veronderstelt dit een voortdurende inspanning om het beschikbare aanbod zo in te richten dat aan de gestelde vragen kan worden tegemoet gekomen.

Een nieuw, nog niet in de praktijk vertaald grondrecht kan bij gebruikers verwarring, onduidelijkheid zaaien en valse verwachtingen oproepen.

Met de louter decretale verankering van een grondrecht verandert de feitelijke situatie nog niet.²⁷ Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat voor de realisatie van het recht op jeugdhulp maatschappelijke keuzes zich opdringen. Voor de realisatie van dit grondrecht moeten ideologische en politieke keuzes worden gemaakt.

²⁵ B. HUBEAU, "De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting?" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER, en D. DIERCKX, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 369-383.

²⁶ M. BOUVERNE-DE BIE, *l.c.*, 20.

²⁷ B. HUBEAU, *l.c.*, 379-381.

2.3.4 Realisatie van rechtsbescherming?

De term 'rechtspositie' is een algemene noemer die kan ontrafeld worden in:

- De rechtsbekwaamheid: het hebben van rechten;
- De handelingsbekwaamheid: het uitoefenen van rechten en het afdwingen van rechten buiten een gerechtelijke context;
- De procesbekwaamheid: het afdwingen van rechten voor een rechtbank.

Minderjarigen zijn wel rechtsbekwaam, maar op het vlak van handelings- en procesbekwaamheid zijn ze algemeen gezien afhankelijk van de vertegenwoordiging door de ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger.

Dit voorstel van decreet rond de rechtspositie van de minderjarige creëert een specifieke bekwaamheid voor minderjarigen in functie van het zelfstandig uitoefenen van bepaalde rechten in de hulpverlening.

Voor het afdwingen van deze rechten voor de rechtbank blijft de minderjarige afhankelijk van de wettelijk vertegenwoordiger. Dit vormt geen probleem als de rechtsschending door een derde, bijvoorbeeld de voorziening gebeurt en de ouder (s)/wettelijk vertegenwoordiger aan de kant van het kind staan. Het is wel problematisch als de ouder aan de basis van de rechtsschending ligt of als de ouder niet wil/kan optreden voor de minderjarige.

Ook op dit punt verwijst het Kinderrechtencommissariaat opnieuw naar de verwevenheid met de algemene rechtspositie van de minderjarige. Een zelfstandige toegang tot de rechter is dan ook essentieel voor de versteviging van de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp.²⁸

Er mag echter geen twijfel over bestaan dat het afdwingen van rechten voor de rechtbank de allerlaatste stap in conflictoplossing moet zijn. Er liggen heel wat kansen in conflictantering en conflictbemiddeling, in alternatieve conflictafhandeling waarin de minderjarige wel volwaardig in kan participeren. Behoudens het klachtrecht voor de minderjarige gaat in dit voorstel van decreet geen specifieke aandacht naar vormen van alternatieve conflictantering.

Het Kinderrechtencommissariaat wil dit cruciale aspect van de realisatie van rechten hier expliciet onder de aandacht brengen.

²⁸ We verwijzen hier naar het wetsontwerp betreffende het recht van minderjarigen op toegang tot de rechter, *Par.St.* Kamer 2003-04, nr. 643/001 dat tijdens de vorige zittingsperiode door de Senaat werd goedgekeurd en door de Kamer van verval werd ontheven.

“Wanneer samen met de creatie van rechten geen werk wordt gemaakt van de toepassing en de handhaving van die rechten zijn we eigenlijk geen stap vooruit. Misschien is zelfs sprake van een stap achteruit, omdat rechten dan mythische proporties krijgen, die niet met de werkelijkheid overeenstemmen.”²⁹

2.3.5. Informatie, communicatie, vorming en sensibilisering rond rechten van minderjarigen in de jeugdhulp

Recht bestaat niet enkel in de wetboeken maar komt pas echt tot leven in de praktijk. De concrete realisatie van rechtsbescherming begint met informatie. Wie niet op de hoogte is van z'n rechten kan ze niet uitoefenen, laat staan ze afdwingen. Voor de uitoefening van een cliëntenrecht moet de cliënt immers zelf het initiatief nemen.

Een pro-actieve en duurzame bekendmaking van de rechtspositie van minderjarige in de jeugdhulp is een noodzakelijke voorwaarde voor de slaagkansen van dit voorstel van decreet. Deze informatie en sensibilisering moet zich niet enkel richten naar minderjarigen, ouders en hun leefomgeving maar ook naar de voorzieningen en de ruimere maatschappelijke context.

²⁹ B. HUBEAU, *l.c.*, 375.

3. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Voor het Kinderrechtencommissariaat zijn beide voorstellen van decreet onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als in integrale jeugdhulp de vraag en het belang van de minderjarige cliënt centraal staan, is de verankering van een rechtsbeschermingsstatuut voor de minderjarige gebruiker noodzakelijk;
- Integrale jeugdhulp moet van start gaan, maar met de verankering van het organisatorisch kader is het werk niet af. Het Kinderrechtencommissariaat vraagt bijzondere aandacht voor de investering in de begeleiding van het over de volgende jaren gespreide proces. Enkel een voortdurende wisselwerking tussen het theoretisch referentiekader en de uitvoering in de praktijk kan van het concept integrale jeugdhulp een echte hefboom tot verandering maken. Het spreekt voor zich dat het verdere realisatieproces een intensieve investering in tijd, begeleiding en middelen vereist;
- Voor de daadwerkelijke realisatie van het recht op jeugdhulp als een sociaal grondrecht vraagt het Kinderrechtencommissariaat bijzondere aandacht voor de beschikbaarheid van het aanbod van de jeugdhulp. De invoering van dit grondrecht vereist een politiek engagement om het aanbod blijvend te kunnen garanderen en op de behoeften van de cliënt te laten inspelen.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
Maart 2004