



datum 20-02-2007

volgnr. Advies 2006-2007/2

Advies

Voorontwerp van decreet betreffende de Bijzondere Jeugdbijstand

Aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Aan de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel.: 02-552 98 00

fax: 02-552 98 01

kinderrechten@vlaamsparlement.be

www.kinderrechten.be

1 Inleiding

De Bijzondere Jeugdbijstand is één van de zes hulpverleningssectoren uit de Integrale Jeugdhulp. Het vormt bij wijze van spreken het sluitstuk van de jeugdhulp in die zin dat in deze sector doorgaans de meest ingrijpende vormen van hulpverlening worden gehanteerd (vb. plaatsingen) én dat vanuit deze sector een overgang naar het gerechtelijk luik mogelijk is, zij het via een tussenstop van de Bemiddelingscommissie.

In het kader van de Integrale Jeugdhulp is het voor de zes betrokken sectoren nodig dat hier en daar de nodige aanpassingen doorgevoerd worden in de eigen regelgeving. Dit voorontwerp van decreet beoogt echter vooral de bestaande, versnipperde reglementeringen inzake de Bijzondere Jeugdbijstand te coördineren en transparanter te maken. Enige aanpassing met Integrale Jeugdhulp vinden we terug in het invoeren van een toelaatbaarheidsgrond voor de overdracht van dossiergegevens, hetgeen tot nu toe ontbrak. Daarnaast wordt ook gesleuteld aan de bestaande leeftijdsgrenzen. Voor het overige brengt het inhoudelijk niet zo heel veel nieuws met zich mee, zoals ook vermeld in de Memorie van Toelichting op p. 2¹.

Het blijft echter wel van groot belang om dit voorontwerp te lezen in de ruimere context van de Integrale Jeugdhulp en meer bepaald het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de Integrale Jeugdhulp. Ook het (tot op heden onbehandelde) rapport gerechtelijke jeugdhulp² moet bij lezing van dit voorontwerp van decreet voor ogen gehouden worden.

Via een vraag aan de voorzitter van het Vlaams Parlement werd het Kinderrechtencommissariaat om advies gevraagd over dit voorontwerp.

¹ Hier dient opgemerkt te worden dat ook de Memorie van Toelichting op veel plaatsen gewoon de Memorie van 1990 herhaalt.

² Rapport dat op 8 nov. 2005 door minister Vervotte bij het Vlaams Parlement ingediend werd in naam van de Vlaamse Regering (Doc 51/2005-2006).

2 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Hoewel het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind geen recht op hulp als dusdanig bevat, valt dergelijk recht er wel uit af te leiden door het samen lezen van verschillende artikelen. Bovendien werd het recht op hulp (weliswaar in de mate dat deze beschikbaar is) ook in de Vlaamse regelgeving verankerd met de decreten Integrale Jeugdhulp en het decreet rechtspositie van de minderjarige in de Jeugdhulp (hierna DRP). Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind bevat daarnaast ook artikelen die van belang zijn voor de minderjarige binnen de hulpverlening, zoals bijvoorbeeld het recht op privacybescherming, alsook het recht op hulpverlening zoals artikel 19 dat de lidstaten verplicht om in te staan voor hulp aan minderjarigen die slachtoffer zijn van geweld.

De meest relevante artikelen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in deze materie zijn in kort bestek:

- Artikel 3, waarin bepaald wordt dat beleid gevoerd moet worden met het hoger belang van kinderen voor ogen. De lidstaten zijn tevens verantwoordelijk voor het nemen van alle nodige maatregelen om de zorg en het welzijn van kinderen te waarborgen (met eerbiediging van de rechten van ouders). Bij het inrichten van die zorg waarborgen de staten dat voldaan wordt aan normen inzake veiligheid en gezondheid alsook inzake aantal en geschiktheid van personeel.
- Artikelen 5 en 18, waarin de ouders als eerste opvoedingsverantwoordelijken worden beschouwd en bij hun opvoedingstaak de steun van de overheid moeten kunnen krijgen. De opvoeding gebeurt rekening houdend met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.
- Artikel 12 waarin het principe omschreven staat dat de minderjarige het recht heeft zijn mening te geven in alle zaken die hem aanbelangen en dat aan die mening passend belang dient te worden gehecht, rekening houdend met de maturiteit van de minderjarige.
- Artikel 14 dat bepaalt dat de minderjarige vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst geniet.
- Art. 16 beschermt het recht op privacy van het gezinsleven, de woning en de briefwisseling van de minderjarige en stelt dat de minderjarige bij wet tegen inmenging of aantasting hiervan beschermd moet worden.
- Artikel 19 geeft de staten de verantwoordelijkheid om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om minderjarigen te beschermen tegen alle mogelijke vormen van geweld. Meer bepaald worden hier vermeld: hulpprogramma's en procedures, regeling van meldingen, onderzoek en behandeling van gevallen van kindermishandeling.
- Artikel 20 bepaalt dat minderjarigen die (tijdelijk) niet in hun eigen gezin wonen recht hebben op bijkomende bescherming. Bij het aanbod voor minderjarigen in die situatie dient er aandacht te zijn voor de continuïteit van de opvoeding en voor de etnische, religieuze en culturele achtergrond van de minderjarige.
- Artikelen 21, 22 en 23 waarbij de zorg voor specifieke groepen minderjarigen (adoptie, asiel, handicap) vooropgesteld wordt.
- Artikelen 37 en 40 omschrijven de diverse voorwaarden waaraan de wet moet voldoen om minderjarigen hun vrijheid te ontnemen.

3 Andere relevante regelgeving?

3.1. Decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de Integrale Jeugdhulp (DRP)³

In dit decreet worden de rechten van minderjarigen in de jeugdhulp vastgelegd. Daarin wordt ook bepaald dat **de minderjarige alle vermelde rechten zelfstandig uitoefent** (art. 4, §1, DRP). Een nuancering wordt hieraan toegevoegd voor enkele rechten⁴ waarbij een leeftijdsgrens van 12 jaar wordt vermeld, maar ook daar kan de minderjarige onder 12 jaar die rechten zelfstandig uitoefenen indien hij ‘tot een redelijke beoordeling van zijn belangen in staat is, rekening houdend met zijn leeftijd en maturiteit’ (art. 4, §2, DRP). Het zal in de praktijk de hulpverlener zijn die die competentie beoordeelt.

Het moge duidelijk zijn dat bij het DRP duidelijk de optie genomen werd om de minderjarige zoveel mogelijk kansen te geven op een zelfstandige rechtsuitoefening. **De grens van 12 jaar werd zeer duidelijk gehanteerd als indicatieve en niet als absolute grens.**

Over leeftijdsgrenzen schreef prof. J. Put eerder al: “Het peilen naar de aanwezigheid van voldoende oordeelsvermogen is in eerste instantie een taak van het jeugdbijstandsorgaan dat om instemming vraagt. Twee criteria zijn wat dit betreft bepalend: de leeftijd en de geestesrijpheid. De leeftijd van de jongere vormt *een leidraad, maar niet meer dan dat (eigen cursivering)*. Het vereiste oordeelsvermogen is bij de ene jongere al vroeger aanwezig dan bij de andere. Het criterium van de geestesrijpheid heeft in die optiek als voordeel dat het individualisering en concretisering toelaat...”.⁵

Belangrijk in deze context is ook dat het DRP in art. 7 stelt dat de minderjarige “binnen het beschikbare jeugdhulpaanbod recht heeft op jeugdhulp zoals bepaald in art. 6 van het decreet Integrale Jeugdhulp”. Uitgerekend in de Bijzondere Jeugdbijstand blijkt uit de praktijk dat precies de beschikbaarheid van het aanbod problemen geeft: de Comités zijn overbelast en de wachtlijsten bij hulpaanbieders kunnen lang uitlopen, waardoor dit recht op hulp voor sommige minderjarigen een lege doos blijft. Dit blijkt zowel uit cases in het ombudswerk van het Kinderrechtencommissariaat als uit herhaalde oproepen van de hulpverleners in de sector. Hulpvragers die bij een Comité geen dossier geopend krijgen staan de facto met de rug tegen de muur. De toegang naar de Bemiddelingscommissie is hen doorgaans onbekend en het is maar de vraag of daar een dossier geopend zou worden indien het Comité dat niet deed.

Het valt daarom te betreuren dat in dit voorontwerp niets terug te vinden is over eventuele uitbreiding van mankracht en middelen⁶.

³ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de Integrale Jeugdhulp *Parl.St.* 2063 (2003-2004). Voor meer info hierover zie, KINDERRECHTSWINKELS (2006), *Werkmap; aan de slag met het decreet rechtspositie van de minderjarige in de Integrale Jeugdhulp*, uitgave gesubsidieerd door de Vlaamse Regering en op www.rechtspositie.be

⁴ Met name: art. 8 (recht tot instemmen), art. 13 (recht om niet tegen zijn wil van de ouders gescheiden te worden) en art. 22 (recht op toegang tot het dossier).

⁵ PUT, J., Belangenconflicten tussen kinderen en ouders in het jeugdbijstands- en jeugdbeschermingsrecht. Het moeizame evenwicht tussen ouderlijk gezag en de zelfstandige uitoefening van het recht op privé-leven, *TJK*, 2002/4, p. 162.

⁶ Het Globaal Plan komt hier wel deels aan tegemoet, maar zal niet alle noden lenigen. (www.vlaanderen.be/bijzonderejeugdbijstand/PDF/Globaal.plan.pdf)

Het valt tevens op dat de filosofie van het DRP niet overal even stevig doorgetrokken wordt in dit ontwerp⁷. Een voorbeeld is de bepaling over de aanvullende voorwaarden bij plaatsing (art. 39). De jeugdrechter kan aanvullende voorwaarden opleggen als contactverbod, straatverbod, inzage in briefwisseling, testen op druggebruik... Waar staat de minderjarige hier precies en hoe wordt hier de rechtsbijstand geregeld? Mogen we ervan uitgaan dat bepaling in het DRP over menswaardige behandeling, isolatie, bezoekrecht in de praktijk zullen doorwerken, ook al wordt dat in dit ontwerp niet met zoveel woorden bepaald?

We merken ook op dat er een inconsistentie in definiëring zit tussen dit ontwerp en het DRP. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de omschrijving van het cliëntsysteem en de voorzieningen. Een uniformiteit in definiëring is nochtans aangewezen.

3.2. Kaderdecreet Integrale Jeugdhulp

Het is enigszins verrassend om op dit ogenblik een ‘nieuw’ decreet Bijzondere Jeugdbijstand te behandelen wanneer de zes sectoren van de Integrale Jeugdhulp binnen een jaar allemaal samen gaan werken en bijvoorbeeld eenzelfde toegangspoort naar de niet-rechtsreeks toegankelijke jeugdhulp moeten hanteren. Over het nieuwe begrippenkader van de Integrale Jeugdhulp – opdeling rechtstreeks en niet-rechtsreeks toegankelijke hulp, toegangspoort, modulering, ... – vinden we in dit voorontwerp niets terug. Dit wordt grotendeels verantwoord in de Memorie van Toelichting, waarin gesteld wordt dat dit voorontwerp vooral een coördinerend doel heeft.

Ook over mogelijke wijzigingen aan de functie en de positionering van de Bemiddelingscommissie wordt niets vermeld: de bestaande regeling wordt behouden.

⁷ Ook dit heeft waarschijnlijk veel te maken met het feit dat het hier vooral een coördinatiedecreet betreft.

4 Algemene overwegingen bij het voorontwerp

Afgezien van de bepalingen inzake het dossier (de gegevensoverdracht en het inzage-recht), de leeftijdsverlaging van 14 naar 12 jaar en het anders benoemen van de sociale diensten (nu één voor vrijwillige jeugdbijstand en één voor gerechtelijke jeugdbijstand) bevat het voorontwerp weinig nieuws in vergelijking met de bestaande toestand en regelgeving in de Bijzondere Jeugdbijstand.

Inhoudelijk blijft de Bijzondere Jeugdbijstand op dezelfde wijze georganiseerd en blijft ook het aanbod gelijk. We gaan in dit advies dan ook niet in op zaken zoals de samenstelling en werking van de organen, Comités (met Bureau en preventiecel) en Bemiddelingscommissie aangezien hier niets aan verandert. Hier en daar zullen we wel de bestaande knelpunten in de Bijzondere Jeugdbijstand aan bod laten komen.

4.1. Dezelfde krachtlijnen⁸

4.1.1. De uitdrukkelijke scheiding tussen de vrijwillige en de gerechtelijke jeugdbijstand

Dit principe is van fundamenteel belang en het behoud ervan is zeker positief. De vrijwilligheid geeft meer kansen aan de dialoog tussen hulpvrager en hulpverlener, en houdt mede daardoor grotere kansen op succes in. Toch merken we soms dat deze sterk aangehouden scheiding soms ook nadelig kan zijn voor de rechten en de belangen van de minderjarigen, met name in gevallen van kindermishandeling. Bij Min Berghmans⁹ lezen we hierover: “Schroom om toe te geven dat de vrijwillige hulpverlening niet meer ‘pakt’ en het gebrek aan kordaatheid om de Bemiddelingscommissie en de Jeugdrechtsbank in te schakelen, blijven pijnpunten. De moeilijkheid om via de gedwongen hulpverlening (terug) te komen tot aanvaarde hulpverlening, wordt als te zwaar ingeschat. Ook de procedures kunnen beter: het tijdsverloop tussen het inschakelen van de Bemiddelingscommissie en het bekomen van een vonnis dat dwang legitimeert, is vaak te lang. De opstart van de urgentieprocedure in situaties waar reeds vrijwillige hulpverlening aanwezig is, wordt nog steeds vertraagd door de tijd die nodig is om de impact en de mogelijkheden van de bestaande hulpverlening in te schatten. Een vernieuwd kader inzake gerechtelijke jeugdhulp laat nog steeds op zich wachten”. Daarnaast is het ook zo dat de gestelde vrijwilligheid lang niet altijd als zodanig wordt gevoeld en beleefd door de betrokkenen.

4.1.2. Er is aandacht voor de participatierechten van de minderjarige

Ook op dit elan wordt verder gegaan, met bijvoorbeeld een verlaging van de instemmingsleeftijd van 14 naar 12 jaar. Ook het handelingsplan moet in samenspraak met de betrokkenen opgesteld worden. (Uit de praktijk weten we echter dat dit niet steeds even zorgvuldig gebeurt.)

⁸ DE COCK, G. (1991): *De decreten inzake Bijzondere Jeugdbijstand, Algemene en artikelsgewijze commentaar*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1991, p.10-16.

DE COCK, G. (2003): De buitengerechtelijke jeugdbijstand in Vlaanderen. Naar een rechtspositie voor de gebruiker, *Kinderrechtengids*, deel 1 – 1.7 DE COCK (2003), p. 6-9.

⁹ BERGHMANS, M., De zaak G. – Reflecties vanuit de hulpverlening, *TJK*, 2006/5, p. 387. Eenzelfde redenering vinden we terug in het rapport gerechtelijke jeugdhulp (p. 11).

We herinneren er wel aan dat de ‘participatie’ van de minderjarige daarom niet steeds even authentiek is.

Vaak beseffen de minderjarigen met moeite wat er gebeurt en nemen ze veeleer ‘vrijwillig’ deel aan de voorgestelde hulp omdat ze weten dat er anders misschien op een meer dwingende wijze zal worden ingegrepen.

Zelden of nooit komt de eigenlijke hulpvraag van de minderjarige zelf.

De participatie-idee wordt ook niet steeds even sterk verankerd doorheen dit voorontwerp. Zo blijft een vermelding van enig overleg bij wijziging of verlenging van een maatregel (art. 41) onbesproken. Een minimum van betrokkenheid van de minderjarige lijkt hier toch niet overbodig.

Ook over de positie van de (jeugd)advocaat van de minderjarige wordt niets vermeld.

4.1.3. Het subsidiariteitsprincipe

Dit principe houdt in dat steeds moet worden gekozen voor de minst ingrijpende tussenkomst indien het resultaat hetzelfde is of kan zijn. Zo moet men in concreto de voorkeur geven aan ambulante hulp boven residentiële en aan vrijwillige boven gerechtelijke indien daarmee ook voldoende aan de situatie kan worden verholpen. Opnieuw echter geeft de praktijk een ander beeld: soms worden minderjarigen geplaatst terwijl een ambulante (gezins)begeleiding aangewezen is, maar niet voorhanden.¹⁰

In tegenstelling ook tot de nieuwe jeugdbeschermingswet bevat het voorontwerp geen gradatie van maatregelen of geen expliciete motiveringsplicht waarom voor deze of gene maatregel gekozen wordt. Hier mogen we verwachten dat de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de motiveringsplicht, wel spelen.

4.1.5. De differentiatie in het aanbod

Ook het maatregelenpakket blijft hetzelfde. Helaas blijft ook de regel bestaan dat men slechts één maatregel tegelijk kan aanbieden of opleggen. Men weet al langer dat combinaties van maatregelen of werkvormen aangewezen kunnen zijn. Bijvoorbeeld dat aan het eind van pleegopvang een tijdlang thuisbegeleiding kan worden aangeboden met het oog op de terugkeer van de minderjarige naar zijn ouders. Ook nieuwe maatregelen, die in de praktijk wel al toegepast worden (bijvoorbeeld financiële begeleiding van de minderjarige) blijven in dit ontwerp onvermeld, terwijl een decretale basis hier wel aangewezen is.

In het licht van de vereiste van ‘beschikbaarheid’ van de hulpverlening waarop de minderjarige recht heeft, past het hier om te wijzen op het frequent voorkomen van tekorten aan aanbodzijde in de jeugdhulp. Men kan poneren dat er een groot palet aan hulpverleningsvormen in de regelgeving vervat ligt, om zo goed en passend mogelijk aan de hulpvraag tegemoet te komen, maar als we de tekorten zien in de praktijk, klinkt dit soms wel cynisch.

Bij J. Put¹¹ lezen we hierover: “Meer bepaald in de Bijzondere Jeugdbijstand is er een tekort aan plaatsen in een hele reeks diensten en voorzieningen, waardoor de beschikbaarheid van een plaats soms een meer doorslaggevend criterium wordt bij het hulpverleningsvoorstel, dat de geschiktheid ervan voor de aanwezige problematiek.”

¹⁰ Als extreem schrijnend voorbeeld kan hier verwezen worden naar enkele arresten van het jeugdhof te Antwerpen waarbij meisjes naar de gesloten instelling in Beernem werden verwezen omdat de meer aangewezen opvang binnen de kinderpsychiatrie niet mogelijk was. (voor de arresten zie *TJK*, 2003/2, p. 102-118, met noot)

¹¹ PUT, J. (2006) *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, Die Keure, p. 16-17.

W. Van Damme¹² schrijft hierover op zijn beurt: “ In alle provincies en op alle niveaus, jeugdrechtbanken, procureurs en jeugdrechters, sociale diensten bij de jeugdrechtbank, comités bijzondere jeugdbijstand, voorzieningen, ouders en zelfs (sic) jongeren wordt een tekort aan gedifferentieerde begeleidingsmogelijkheden ervaren.” Verder vermeldt hij ook dat “ in situaties waar snel en accuraat dient opgetreden te worden in het belang van de minderjarige het systeem voortdurend faalt.”

4.1.6. Het gezinsgericht werken

Ook dit principe blijft gehandhaafd zoals dit ook geldt binnen de gehele Integrale Jeugdhulp.

We willen er echter wel op wijzen dat zeker ook minderjarigen zonder gezinnen recht hebben op een hulpaanbod op maat. Voor Niet Begeleide Buitenlandse Minderjarigen is het bijvoorbeeld elementair dat ook zij hier effectief van de hulp moeten kunnen genieten. Het is niet omdat er geen (aanwezige of gekende) ouders zijn, dat er geen POS zou kunnen zijn, wel integendeel!

4.2. Gebruik van leeftijdsgrenzen (art. 10, 11, 38, 10 a, 67)

In dit voorontwerp wordt de leeftijdsgrens van 12 jaar ingevoerd ter vervanging van de grens van 14 jaar zoals die voorheen gold, voor onder meer de toestemming tot (bepaalde onderdelen van) de hulpverlening. Dit is op zich positief.

Toch willen we wijzen op het volgende. In de Memorie van Toelichting (p. 18) wordt hiervoor verwezen naar de wet op de jeugdbescherming alsook naar het DRP. Hierboven stelden we al dat het DRP een ruimere formulering hanteert voor de zelfstandige uitoefening van rechten door de minderjarige waarbij de grens van 12 jaar als louter indicatief geldt. Er dient dus begrepen te worden dat ook minderjarigen onder de 12 jaar hun rechten (tot instemmen, tot inzage in het dossier, ...) zelf moeten kunnen uitoefenen wanneer zij tot een redelijke beoordeling van hun belangen in staat worden geacht. Het lijkt ons dan ook aangewezen dat de formulering van het DRP hier overgenomen wordt om geen absolute leeftijdsgrenzen te gaan invoeren daar waar het DRP dit duidelijk niet gewild heeft.

4.3. Belang van goede communicatie en uitleg

Uit de ombudsmeldingen blijkt dat veel van de ervaren problemen van hulpvragers lijken te liggen in een gebrek aan begrijpbare uitleg en informatie over de genomen maatregelen of de inhoud van het hulpaanbod. Het gevoel dat veel over de hoofden van de hulpvragers wordt beslist, blijft sterk aanwezig ondanks het recht op informatie en de vereiste van ‘informed consent’. De betrokkenen voelen zich met andere woorden lang niet altijd zo betrokken.

¹² VZW Jongerenbegeleiding organiseerde n.a.v. het globaal plan een bevraging en bracht daarover een rapport uit. VAN DAMME, W.: *Problemen en oplossingen. Een reactie vanuit de praktijk*, op www.jongerenbegeleiding.be/docs/onderzoekjbovervraagjbnov05.doc) Belangrijk is dat hier de hulpverlening zelf aan het woord is en zich ook kritisch durft uit te laten over hun eigen mogelijkheden binnen de gezette context.

4.4. Link naar gerechtelijk luik?

Het blijft zoals gezegd enigszins verwonderlijk om te zien hoe er nog decreetgevend werk geleverd wordt op een tijdstip dat de hele sector mogelijks voor grote veranderingen staat in het kader van de Integrale Jeugdhulp. Eén van de relevante elementen hierbij is de overgang van de vrijwillige naar de gedwongen, de gerechtelijke, jeugdhulp. De Bijzondere Jeugdbijstand speelt hier de belangrijkste rol van alle betrokken sectoren. Reeds in het najaar van 2005 werd over de gedwongen jeugdhulp, zoals decretaal vereist, het rapport gerechtelijke jeugdhulp ingediend.¹³ Hierover werd nog steeds geen parlementaire bespreking gevoerd. In dit rapport wordt het begrip 'maatschappelijke noodzaak' nader geduid en worden overgangsmodaliteiten naar het gerechtelijk luik van de jeugdhulp omschreven. Het identiek behouden van de (sluis)functie, de samenstelling, de bevoegdheid en de rol van de Bemiddelingscommissie zoals nu al het geval is, gaat voorbij aan de vragen die daaromtrent geopperd werden alsook aan de nieuwe commissie die in het rapport wordt voorgesteld¹⁴.

De Bemiddelingscommissie vormt in het geheel van de Bijzondere Jeugdbijstand met de duidelijke scheiding tussen vrijwillige en gerechtelijke jeugdhulp het absolute sluitstuk, de sluis. Ook hier wijzen de gebruikers in de praktijk op een dubbelzinnigheid: onder andere met het systeem van de bemiddeling wordt geprobeerd de vrijwilligheid te bewaren maar op het niveau van de Bemiddelingscommissie werkt de jeugdrechtsbank met de gedwongen hulp, duidelijk een stok achter de deur.

De behandeling bij de Bemiddelingscommissie is er één van 'de laatste kans': doen de betrokkenen hier niet mee, dan staat hen eventueel de gedwongen hulp te wachten. De mate van vrijwilligheid dient ook hier met een korrel zout genomen te worden.

Dat de Bemiddelingscommissie ook zaken uit handen kan geven, blijft eigenaardig. Zeker in die gevallen waar het Comité de zaak bij de Bemiddelingscommissie aanhangig maakt: indien een Comité iets als een POS beschouwt en niet verder geraakt in de vrijwilligheid, moet er toch iets ernstigs aan de hand zijn? Ook al zou de Bemiddelingscommissie dan oordelen dat het gerechtelijk parcours niet aangewezen is, moeten dan toch alternatieven mogelijk zijn, wil men het recht op hulp niet uithollen?

4.5. Opleidingsniveau en vormingsvereisten

Het Kinderrechtencommissariaat oppert de vraag of het niet eigenaardig is dat voor de leden van het Comité geen specifieke opleidings- of vormingsvereisten worden gesteld, terwijl die – volgens ons terecht – wel worden geëist voor de consultants en voor het personeel van de voorzieningen. De enige vereiste die aan de leden van het Comité gesteld wordt, is dat ze 'actief zijn' in welbepaalde maatschappelijke sectoren. Hoewel de Memorie van Toelichting (p. 33-34) verduidelijkt dat het om gemandateerden moet gaan uit die diverse geledingen¹⁵, blijven we dit een zeer weinig veeleisende voorwaarde vinden.

¹³ Het decreet van 7 mei 2004 betreffende de Integrale Jeugdhulp stelt in art. 28 dat de Vlaamse regering een rapport moet indienen (uiterlijk tegen 31 juli 2005) over de gerechtelijke jeugdhulp.

¹⁴ Het rapport (p.12) spreekt over een intersectorale arbitragecommissie en voorziet ook in meer rechtswaarborgen.

¹⁵ Tussen alle voorbeelden zien we zo bijvoorbeeld ook 'ouderverenigingen (...) middenstandsverenigingen (...) vakbonden (...)'. staan.

De leden van de Bemiddelingscommissie moeten wel een bijzondere deskundigheid hebben inzake problematische opvoedingssituaties.

Hulpverlening die zo ingrijpend kan zijn als die binnen de Bijzondere Jeugdbijstand heeft zeker nood aan garanties inzake professionele kennis en ervaring bij de leden van de belangrijkste beslissingsorganen.

Eenzelfde vraag kan gesteld worden naar de professionele achtergrond en ervaring van de vrijwillige consultants (zie art. 21, §4).

Artikel 21, §1 stelt dat de consultants van de sociale diensten een diploma van maatschappelijk assistent hebben of een ander diploma dat voldoende pedagogische of sociale kennis doet blijken. Tegelijk stelt de Memorie van Toelichting (p. 38) dat het aangewezen is een multidisciplinaire samenstelling te hebben van de sociale diensten. Louter decretaal wordt dat echter niet vereist, zodat dergelijke multidisciplinariteit niet gegarandeerd wordt.

4.6. Toezicht en inspectie

We wijzen erop dat de gemeenschapsinstellingen blijkbaar aan geen enkele inspectie onderworpen zijn, in tegenstelling tot de erkende voorzieningen. Nochtans kan uit art. 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind afgeleid worden dat alle instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg en het welzijn van minderjarigen ook aan toezicht onderworpen moeten zijn.

De logica dat wat de overheid zelf doet, zij niet dient te (laten) inspecteren, is voor minderjarigen zelf misschien geen voldoende garantie, zeker aangezien het over gesloten settings gaat, waar enig toezicht niet overbodig is. We stellen dan ook de vraag, als de samenleving terecht een periodieke evaluatie eist voor een instelling als Everberg (ook een overheidsinstelling), of dergelijk toezicht ook niet vereist is voor de gemeenschapsinstellingen.

Daarnaast is ook op de werking van de consultants, bijvoorbeeld omtrent de plicht een handelingsplan op te stellen, geen precies toezicht of inspectie omschreven.

5 Artikelsgewijze commentaar

5.1. Definitie van de Problematische Opvoedingssituatie (POS) (art 2, 12°)

Hier wordt enkel de fysieke integriteit van de minderjarige in aanmerking genomen, terwijl ook bescherming van de morele, psychologische en seksuele integriteit intussen door de Grondwet (in art. 22 bis) vastgelegd werd.

5.2. De instemmingsvereiste (art. 10)

Het is de logica zelf dat men binnen de vrijwillige hulpverlening de instemming nodig heeft van alle betrokkenen. De formulering hiervan is, afgezien van de leeftijdsgrens van de minderjarige, dezelfde als voorheen.

Opvallend blijft hier wel dat de alinea omtrent de volwassen betrokkenen anders geformuleerd is dan deze omtrent de minderjarige. Van de volwassenen wordt de instemming vereist van zodra 'aan hun rechten geraakt wordt'. Bij de minderjarige is dit (pas?) vereist als de hulpverlening de 'persoonlijke vrijheid' van de minderjarige raakt. We begrijpen vooreerst de reden van dit verschil niet en hebben daarnaast ook nog vragen over de reikwijdte van de bepaling 'persoonlijke vrijheid'. Moeten we dit begrijpen als enkel voor de gevallen waarbij bijvoorbeeld een plaatsing overwogen wordt? In essentie geeft men bij het aangaan van eender welke hulpverlening steeds een deel van de eigen vrijheid op en is elke maatregel ergens altijd toch een aantasting van de eigen persoonlijke vrijheid?

Het lijkt ons aangewezen om dit artikel te herformuleren en eenvormig te maken voor alle betrokkenen. Geïnspireerd door art. 8 van het DRP kan dit herschreven worden als volgt:

"in alle gevallen (...) kan een hulpverleningsaanvraag enkel ingewilligd worden en kan een hulpverleningsaanbod enkel uitgevoerd worden indien de geïnformeerde instemming bekomen werd van:

- de minderjarige, die tot een redelijke beoordeling van zijn belangen in staat wordt geacht, rekening houdend met zijn leeftijd en maturiteit. De minderjarige van twaalf jaar of ouder wordt vermoed in staat te zijn tot een redelijke beoordeling van zijn belangen;
- de wettige vertegenwoordiger(s) van de betrokken minderjarige."

In de hulpverlening is het niet onbelangrijk om het perspectief van alle betrokkenen in overweging te nemen. Iets anders is om instemming te vereisen van alle volwassenen die op één of andere manier voor de minderjarige instaan. Een aflijning van wettige vertegenwoordigers en mogelijks andere betrokken volwassenen lijkt dus aangewezen.

Dit is met name het geval in de pleegzorg. Pleegouders hebben de facto zeker een belangrijke inbreng bij de concrete aanpak van de hulp. Tegelijk moeten we oog houden voor hun soms dubbele rol. Zij zijn in dit kader 'opvoedingsverantwoordelijke' én hulpaanbieder. Als hulpaanbieder is een vereiste van instemming met het hulpaanbod dan wel zeer eigenaardig. Daarnaast kunnen ze dan ook nog eens hulpvrager zijn in eigen hoofde (art. 3, 1°). Hun hoedanigheid en positie wordt daardoor wel erg ingewikkeld.

De positie van pleegouders moet volgens ons dan ook op een andere wijze geregeld worden, namelijk door een duidelijk uitgetekend statuut¹⁶.

¹⁶ Dit is echter een federale materie, waarover reeds voorstellen geformuleerd werden.

Een ander heikel punt bij de instemmingsvereiste is een mogelijke tegenstelling van belangen van de ouders en die van de minderjarigen. Een denkpiste is hier dat in dergelijke gevallen een jeugdadvocaat als bijstandspersoon kan worden ingezet (zeker bij zeer jonge kinderen in gevallen van kindermishandeling bijvoorbeeld), maar de regeling hiervan valt buiten dit bestek.

5.3. Het dossier (art. 11)

Het is zeker positief dat met dit voorontwerp een duidelijke decretale basis (in tegenstelling tot een Besluit van de Vlaamse Regering) wordt gelegd voor het aanmaken, gebruiken en eventueel doorgeven van het dossier of van dossiergegevens. In beginsel is namelijk elk gebruik van dergelijke persoonlijke gegevens een mogelijke inbreuk op het privé-leven van de minderjarige (en/of zijn ouders). Een rechtsgrond is dus vereist om gegevens op te slaan en in voorkomend geval door te geven.

Ook hier zien we grotendeels een congruentie met de bepalingen over het dossier in het DRP (artikelen 20-23), wat positief is.

Voor de hulpverlener is het bepalen of gegevens nu al dan niet contextueel zijn, of er sprake is van tegenstrijdigheid van belangen, soms een moeilijke oefening. Vorming, inter- en supervisie zijn voor dergelijke afwegingspraktijk dan ook ten zeerste aangewezen.

Problematisch is dat het voorontwerp hier afwijkt van het DRP door een absolute leeftijdsgrens in te voeren. In het DRP wordt hierover gesteld dat ook kinderen onder de 12, die in staat geacht worden tot een redelijke beoordeling van hun belangen, ook toegang kunnen hebben tot hun dossier.

Hier zit dus opnieuw een tegenstrijdigheid, aangezien dit latere voorontwerp van decreet stelt dat dit onder de 12 jaar altijd door de wettige vertegenwoordiger, hetzij bijstandspersoon zal gebeuren. Vermoed wordt dat deze regel overgenomen werd uit het Besluit van de Vlaamse Regering over de werking van de Comités¹⁷. Het lijkt ons aangewezen om de regels van het DRP over te nemen aangezien dit decreet van latere datum is en aangezien dit als decreet een steviger rechtsgrond is dan een Besluit. Dit lijkt ook te worden bevestigd in de Memorie van Toelichting (p. 30-31) waar staat dat ook de minderjarige onder de 12 jaar een zelfstandige toegang tot het dossier kan hebben.

5.4. De bijstandspersoon (art. 11) en de vertrouwenspersoon (art. 35)

Bij de toegang tot het dossier kan de minderjarige zich laten bijstaan door een persoon die gehouden is aan het beroepsgeheim of ook door een personeelslid van de school van de minderjarige (op voorwaarde dat die persoon niet al betrokken is bij de hulpverlening).

Ook hier dient gekeken te worden naar de bepalingen van het DRP (art. 24). In dat decreet worden eveneens personen vermeld die gebonden zijn aan het beroepsgeheim of personeelslid zijn van de school van de minderjarige en mogen zij ook niet rechtstreeks betrokken zijn bij de lopende hulpverlening. Het DRP preciseert nog dat die persoon op ondubbelzinnige wijze door de minderjarige moet zijn aangewezen. Vanuit het principe van participatie door de minderjarige is dit niet onbelangrijk en zien we dit ook graag expliciet toegevoegd.

¹⁷ BVR van 8 dec. 1998 (B.S., 27 maart 1999), art. 40, §3.

Bij de bepalingen inzake de Bemiddelingscommissie wordt dan weer gesproken van een vertrouwenspersoon. Daar worden verder geen vereisten aan gesteld en dat kan dus eender wie zijn. Gezien de informele en laagdrempelige procedure voor de Bemiddelingscommissie lijkt dit inderdaad een goede zaak. Dit houdt dan in de praktijk ook in dat een Bemiddelingscommissie eigenlijk niet het recht heeft een vertrouwenspersoon te weigeren, zoals in de praktijk soms nog wel gebeurt.

5.5. Handelingsplan en regelmatig bezoek (art. 23 en art. 46)

Dat een handelingsplan samen met de hulpvrager(s) moet worden opgesteld geeft in de praktijk soms nog problemen. De vermelding ‘op hun aanvraag’ doelt op de sociale dienst (die op de uitvoering ervan moet toezien) en is een beetje eigenaardig: een handelingsplan moet met name opgesteld worden met de cliënten en de direct betrokken hulpaanbieders.

Het is hierbij ook aangewezen om ook decretaal te bepalen dat ook de beoogde doelstellingen daarin duidelijk vervat moeten liggen.

Elke geplaatste minderjarige, zij het binnen de vrijwillige of de buitengerechtelijke jeugdbijstand, moet regelmatig bezocht worden door de consulent. Een minimum van eens in de zes maanden lijkt ons te weinig om een kwaliteitsvolle opvolging van de hulpverlening te kunnen garanderen. Dergelijk lage frequentie geeft ook te weinig kansen voor de uitbouw van een vertrouwensrelatie.

5.6. Dossiers voor de Bemiddelingscommissie (art. 31)¹⁸

De aanmeldingen door het Bureau van het Comité blijven opgedeeld in §1, 1° en 2° terwijl het verschil nogal wazig is: in beide gevallen gaat het om gewenste acties van het Bureau waarvoor de nodige instemmingen ontbreken. Wat is precies het verschil tussen ‘oplossingsvoorstellen’ en ‘hulpverleningsaanvragen’?

Paragraaf 1, 3° behoudt ook de verouderde bepaling inzake wangedrag en onbuigzaamheid uit de oude jeugdbeschermingswetgeving. Deze ingang bij de Bemiddelingscommissie kan beter geschrapt worden. Ofwel is er een als Misdrijf Omschreven Feit (MOF), ofwel loopt de vrijwillige hulp mank door gebrek aan medewerking van de minderjarige en dan kunnen de overige toegangen tot de Bemiddelingscommissie gebruikt worden.

Het blijft ook enigszins verwonderlijk dat de adviesfunctie van de Bemiddelingscommissie naar het parket toe behouden blijft. Eigenlijk past dit niet binnen een systeem met een strakke scheiding tussen vrijwillige en gerechtelijke jeugdhulp. Bovendien rees al meermaals de vraag naar de meerwaarde van deze opdracht. Indien de Bemiddelingscommissie namelijk zelf al de zaak doorverwees, zal alle advies al gegeven zijn; indien niet, valt niet te verwachten dat de Bemiddelingscommissie veel advies kan verlenen. Bovendien, wanneer het parket het advies zoekt, omdat vermoed wordt dat een gerechtelijke behandeling misschien beter niet wordt opgestart, dan zou het logischer zijn dat naar het Comité wordt verwezen, als eerste lijn binnen de vrijwillige hulp in het licht van de filosofie van de scheiding tussen gerechtelijke en vrijwillige hulp.

Commentaar vanuit het veld wijst er ook nog op dat het niet erg zuiver is om vanuit de gerechtelijke invalshoek een ‘vrijwillige’ hulpverlening op te starten.

¹⁸ Zie ook PUT, J. (2006), o.c., p. 156-157. DE COCK, G., o.c., p. 44-45.

5.7. De procedure voor de Bemiddelingscommissie (art. 35)

Hoewel het inderdaad belangrijk is dat een zekere informaliteit behouden blijft voor de Bemiddelingscommissie, zijn bepaalde procedurele vereisten toch niet overbodig om te benadrukken. Zo valt te betreuren dat de minderjarige enkel een vertrouwenspersoon naar keuze kan meenemen als de Bemiddelingscommissie dat toelaat, dat niet bepaald wordt dat het een tegensprekelijke behandeling betreft, dat niet herhaald wordt dat de betrokkenen inzagerecht hebben in hun dossier en dat ook de minderjarige gehoord moet worden.

5.8. De afgeschafte '45-dagen-regel' (art. 37, 2° en art. 43)

Naast het standaard parcours van Comité en Bemiddelingscommissie kan de gerechtelijke jeugdbijstand ook, uitzonderlijk, bij hoogdringendheid ingezet worden onder enkele welbepaalde voorwaarden. Dit gebeurt dan zonder de 'omweg' langs de vrijwillige jeugdbijstand.

Ook dit werd reeds in 2004 bij decreet vastgelegd¹⁹ en is dus niet nieuw, ook al lijkt de Memorie van Toelichting (p. 59-60) dit te suggereren.

Het Kinderrechtencommissariaat bracht over deze wijziging reeds een advies uit in 2002²⁰, waarbij positief gereageerd werd op deze mogelijkheid van snellere gedwongen interventies in gevallen van kindermishandeling. Concluderend stelden we toen:

- “Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat het huidige voorstel een oplossing kan bieden voor een aantal problemen die zich momenteel stellen. Het voorstel respecteert hierbij het subsidiariteitsbeginsel: de vorderingsgronden worden niet versoepeld, maar integendeel verder afgelijnd en gedefinieerd, en door de ruimere keuze van maatregelen kan de ‘zorg op maat’ beter gegarandeerd worden.
- Het Kinderrechtencommissariaat is verheugd over het feit dat de terminologie van dit artikel geïnspireerd is op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Artikel 19 van dat verdrag heeft betrekking op de bescherming van de integriteit van de minderjarige. Het is aldus een ideaal aanknopingspunt om de bevoegdheid van de rechterlijke macht om in te grijpen mee af te bakenen.”

We betreuren wel dat het nog steeds onmogelijk blijft om ook de maatregelen van gezinsbegeleiding of semi-residentiële plaatsing te hanteren, aangezien hier precies kansen kunnen liggen voor responsabilisering van de gezinnen²¹.

5.9. Het zelfstandig wonen (art. 38, §6°)

Een minderjarige kan vanaf 17 jaar zelfstandig gaan wonen. In het decreet staat als voorwaarde voor deze maatregel dat de minderjarige dan ook over voldoende inkomsten ‘beschikt’. In de Memorie van Toelichting (p. 53) echter lezen we dat het veeleer de bedoeling is dat de jongere over enige inkomsten zal moeten kunnen beschikken. Dat is iets anders dan wat het decreet bepaalt. Ook in de gecoördineerde decreten stond in artikel 23, paragraaf 1, 6° de formulering ‘zal beschikken’.

¹⁹ Decreet van 7 mei 2004 houdende de wijziging van de decreten inzake Bijzondere Jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, wat betreft de gerechtelijke jeugdbijstand ter bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing in urgente gevallen (*B.S.*, 14 juli 2004).

²⁰ Advies 2001-2002/2 (te downloaden op www.kinderrechten.be onder documenten/beleidsadviezen/jeugdhulp en gepubliceerd als *Parl. St.*, 2001-2002, 755/2.)

²¹ Zie hierover ook het rapport gerechtelijke jeugdhulp, p. 17.

In het voorontwerp wordt de formulering dan ook beter aangepast aan de bedoeling van de decreetgever.

5.10. De erkenningen (art. 48 §1)

Hier doet de omschrijving ‘iedere natuurlijke persoon’ vragen rijzen. In principe zouden we geen problemen hebben met een erkenning van bijvoorbeeld pleegouders, maar praktisch lijkt ons dat toch onmogelijk? Hoe zal een overheid zoiets regelen? Bovendien is het maar de vraag of mensen zich dan nog willen opgeven als pleegouders. Mogelijks zou zo’n erkenningsbeleid als gebrek aan vertrouwen geïnterpreteerd kunnen worden. Voor een opvangvorm die zoveel engagement van individuele burgers vereist, is dit misschien niet de aangewezen weg. Het lijkt ons dat hier een belangrijke taak voor de pleegdiensten ligt, veeleer dan voor de natuurlijke personen zelf.

5.11. Bijkomende bedenkingen

In dit voorontwerp wordt enkel gecoördineerd wat reeds geregeld was sinds de jaren negentig. Intussen kende de praktijk van de Bijzondere Jeugdbijstand nochtans belangrijke evoluties op het veld, die hier buiten bespreking blijven.

We vragen ons af waarom van deze gelegenheid geen gebruik werd gemaakt om bijvoorbeeld ook de werking van de zogenaamde MDT’s, multidisciplinaire teams ter ondersteuning van de sociale diensten, en van de regionale preventieteams decretaal te verankeren. Momenteel brengt het voorontwerp nog geen duidelijkheid over de verhouding en concrete taakverdeling tussen de preventiecel van het Comité en de regionale preventieteams. In de praktijk is het echter al zo dat de consultants uit de preventiecellen grotendeels opgaan in de regionale preventiewerking.

Daarnaast wijzen we op mogelijke problemen in het kader van de uitvoering van het ‘GIS’-decreet (het GezondheidsInformatieSysteem). Waar men zou kunnen verwachten dat een dossier van de Bijzondere Jeugdbijstand buiten de toepassing van het GIS-decreet valt, wordt dat op verontrustende wijze onduidelijk door bijvoorbeeld art. 53 over vaccinaties. Door dit element van preventieve gezondheid wordt het GIS-decreet mogelijks geactiveerd op een manier die onwenselijk kan zijn. We waarschuwen voor te vergaande en onbedoelde gevolgen van deze toepassing.

Zoals hoger reeds gesteld, staat of valt het aanbod binnen de Bijzondere Jeugdbijstand met het al of niet beschikbaar zijn van de diverse diensten en voorzieningen. De Memorie van Toelichting (p. 57-58, p. 62) benadrukt dan ook dat de Vlaamse regering voldoende zal moeten investeren zodat alle vormen van hulpverlening kunnen worden aangeboden waar nodig. Dit is nu zeer zeker nog niet het geval.

6 Advies van het Kinderrechtencommissariaat

Het Kinderrechtencommissariaat is enigszins verwonderd over de timing en de opportuniteit van dit voorontwerp gezien de veranderingen die in de nabije toekomst zullen moeten worden doorgevoerd in het kader van de Integrale Jeugdhulp. Dit is in het bijzonder zo voor de gerechtelijke jeugdbijstand, zeker aangezien het Vlaams Parlement nog geen bespreking voerde over het rapport 'gerechtelijke jeugdhulp', laat staan dat hierover enige beslissingen genomen werden. Veel van wat nu opnieuw zal worden vastgelegd met dit decreet, zal binnen korte tijd opnieuw aan herziening toe zijn.

Als advies bij dit voorontwerp geven we tot slot volgende aandachtspunten mee:

6.1. Het Kinderrechtencommissariaat bepleit een aanpassing van sommige bepalingen aan het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de Integrale Jeugdhulp. Dit is zeer zeker vereist voor wat betreft de handelings'bekwaamheid' van de minderjarige (tot instemmen, voor inzage in het dossier, ...) en het gebruik van de grens van 12 jaar als louter indicatief. Daarnaast is het ook aangewezen om dezelfde definities voor bijvoorbeeld de categorieën van personen in het cliëntsysteem te gebruiken. Bijkomend moet aangevuld worden dat de bijstandspersoon van de minderjarige expliciet door de minderjarige moet worden aangeduid.

6.2. Voor het welslagen van jeugdhulp, Bijzondere Jeugdbijstand in het bijzonder of Integrale Jeugdhulp meer algemeen, zijn grote investeringen vereist voor de uitbouw van het hele aanbod teneinde een afdoend antwoord te geven aan de problematiek van tekorten en wachtlijsten en de daaruit voortvloeiende schendingen van het recht op hulp voor menige minderjarige in Vlaanderen.

6.3. Het is ten eerste aangewezen om te voorzien in (permanente) vorming, supervisie en intervisie voor de hulpverleners voor wat betreft het omgaan met dossiers en informatie. Het aflijnen van persoonlijke en contextuele gegevens, het stapsgewijs checken van wie inzage mag hebben in welke gegevens, het nauwkeurig behandelen van gegevensoverdracht ... is steeds een delicate oefening, die doordacht en met kennis van zaken moet gebeuren. Ook inzake participatie is een blijvende inspanning, inclusief de nodige vorming geen overbodige luxe. Participatie van de cliënt(en) is pas zinvol als die authentiek is. Vorming over bijvoorbeeld het opmaken van handelingsplannen in samenspraak, over goede en open communicatie en begrijpbaar informeren is zeker niet overbodig.

6.4. De (informele) procedure bij de Bemiddelingscommissie moet aangepast worden om meer rechtswaarborgen te bieden. De toegang tot de Bemiddelingscommissie omwille van 'wangedrag of onbuigzaamheid' moet geschrapt worden.

6.5. Bij de urgentieprocedure verdient het aanbeveling om het hele maatregelenpakket open te houden, inclusief de gezinsbegeleiding en de semi-residentiële plaatsing.

6.6. Inzake begeleid zelfstandig wonen dient de formulering inzake inkomsten aangepast te worden aan de bedoeling van decreetgever en aan de vigerende regelgeving.

6.7. Enig toezicht op de gemeenschapsinstellingen dient overwogen te worden gezien de ingrijpende vorm van hulp die daar geboden wordt in een gesloten setting.