

Advies

DATUM 21 januari 2014
VOLGNUMMER 2013-2014/8

COMMISSIE Commissie voor Welzijn,
Volksgezondheid, Gezin en
Armoedebelid

Voorlopig besluit gezinsondersteuning moet meer recht doen aan kinderen en hun context

Het Kinderrechtencommissariaat adviseert bij een voorlopige versie van het besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 20 november 2013 over de organisatie van preventieve gezinsondersteuning¹. Dit op vraag van Kind & Gezin (7 januari 2014).

Vanuit het decreet van 20 november 2013² en ons advies bij het decreet³, pleiten we voor een bijsturing van het besluit.

- Het besluit lijkt kinderen en jongeren als een expliciete doelgroep van de Huizen van het Kind te vergeten.
- Het gezinsondersteunend aanbod richt zich vooral op het individuele gezin. Het besluit moet zijn scoop verruimen en ook naar de context van het gezin reiken. Contextkenmerken moeten een leidraad zijn voor subsidiëring en de vijfjaarlijkse rapporteringen.
- Bijstand in het recht op toegang tot basisvoorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs, vrijetijdsaanbod, ... moet deel uitmaken van het universele aanbod. Het besluit kent deze bijstand enkel toe aan het supplementaire aanbod, het aanbod voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen.
- Het besluit mag er niet toe leiden dat de Huizen van het Kind tot Huizen van Probleemkinderen verworden.
- De relatie tussen de Huizen van het Kind en de 'brede instap' van de Integrale Jeugdhulp is onduidelijk. Vermeld het Rechtspositiedecreet⁴ expliciet in het besluit. Het maakt duidelijk dat kinderen ten aanzien van sommige actoren specifieke rechten hebben.

¹Nog niet gepubliceerd.

²Decreet van 20 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning. *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014. Nr 2131/5.

³Kinderrechtencommissariaat. Advies 2013-2014/2. Ruime visie op gezinsondersteuning minst vertaling in de praktijk, www.kinderrechtencommissariaat.be.

⁴Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp. *BS* 4 oktober 2004.

1. Wat ging vooraf?

Op 20 november keurde het Vlaams Parlement het decreet goed over de organisatie van preventieve gezinsondersteuning⁵. Het decreet maakt werk van de Huizen van het Kind, een samenwerkingsverband tussen herkenbare ontmoetings- en ondersteuningsplaatsen voor alle gezinnen. Het Kinderrechtencommissariaat gaf advies bij het decreet⁶. We schaarden ons achter de ambities van het decreet. Samenwerking tussen tal van relevante actoren is een stap vooruit in de realisatie van een integraal kinder(rechten)beleid.

- Wel pleitten we voor Huizen van het Kind die het aanbod van Kind & Gezin overstijgen.
- We misten in het decreet een krachtige sturing.
- We drongen aan op een meer contextuele benadering van gezinsondersteuning. De universele dienstverlening van de Huizen van het Kind moet breed zijn. Bijstand in het recht op basisvoorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs, vrijetijdsaanbod, ... moet er deel van uitmaken.
- We vroegen om Huizen van het Kind die niet enkel openstaan voor ouder maar ook kinderen en jongeren. Ook zij zitten met 'opvoedingsvragen'.
- We prezen participatie-initiatieven van het Huizen van het Kind. Ze zijn de eerste stap naar een Huis van het Kind die de spilfiguur is in de uitbouw van een gezins- en kindvriendelijke samenleving.
- En we pleitten voor ondersteuning van elk kind, waar het ook geboren is en opgroeit. Vlaanderen moet mogelijke ongelijke toegankelijkheid bijsturen via extra ondersteuning.

Het besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 20 november 2013 over de organisatie van preventieve gezinsondersteuning concretiseert het decreet. Het zet bijvoorbeeld de erkennings-, subsidie- en administratieve voorwaarden uiteen voor de Huizen van het Kind en het aanbod preventieve gezinsondersteuning. In de aanloop naar het besluit vroeg Kind & Gezin advies aan het Kinderrechtencommissariaat (7 januari 2014). Vanuit het decreet van 20 november 2013 en ons eerder advies bij het decreet pleiten we voor een aanpassing van het besluit.

2. Kinderen blijven onderbelicht

Net zoals ouders, zijn kinderen actor in de opvoeding en de ouder-kind relatie. Ook zij zitten met vragen over hun omgang met hun ouder(s). Jaarlijks kloppen kinderen en jongeren bij onze Klachtenlijn aan. In ons advies bij het decreet vroegen we om Huizen van het Kind die kinderen en jongeren expliciet als doelgroep erkennen. Met de goedkeuring van amendement nummer 3 bij artikel 4⁷ van het decreet breidde de Commissie Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebelief de doelgroep van preventieve gezinsondersteuning uit. Ook kinderen en jongeren werden erkend als doelgroep van de Huizen van het Kind.

Amendement nummer 3 stelt volgende wijziging voor:

"Art.4. De preventieve gezinsondersteuning richt zich tot gezinnen met kinderen en jongeren, tot kinderen en jongeren en tot aanstaande ouders. Het leeftijdsbereik van elk Huis van het Kind is afhankelijk van de vragen die het

⁵ Decreet van 20 november 2013 houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning. Parl.St. VI.Parl. 2013-2014. Nr 2131/5.

⁶ Kinderrechtencommissariaat Advies 2013-2014/2. Ruime visie op gezinsondersteuning mist vertaling in de praktijk. www.kinderrechtencommissariaat.be.

⁷ Ontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning. Amendementen. Parl.St. VI.Parl. 2013-2014. Nr 2131/2.

We stellen vast dat het besluit te weinig rekening houdt met kinderen en jongeren als aparte doelgroep. Het aanbod richt zich enkel tot ‘aanstaande gezinnen en gezinnen met kinderen’. Geen enkele aanbodvorm richt zich expliciet tot kinderen en jongeren. Ook niet de aanbodvormen die aan universele dienstverlening doen, zoals ‘opvoedingsondersteuning’ (art. 37) en ‘spel en ontmoeting’ (art. 39).

We betreuren dat de erkenning van kinderen en jongeren als rechtstreeks aan te spreken doelgroep niet op aanbodniveau gebeurt. Het speelt zich mogelijks enkel op netwerkniveau af. Bijvoorbeeld in de vorm van een aansluiten van een Jongerenadviescentrum (JAC) of een Centrum Leerlingenbegeleiding (CLB).

Liever hadden we gezien dat kinderen en jongeren ook beroep konden doen op een ‘neutrale’ organisatie die geen deel uitmaakt van de ‘brede instap’, de eerste stap naar de jeugdhulpverlening. Klachten bij onze Klachtenlijn, tonen immers aan dat ook kinderen en jongeren met opvoedingsvragen zitten, zonder dat daar een jeugdhulpprobleem aan gekoppeld is.

We hopen dat het besluit nog bijgestuurd wordt. **Het besluit moet het goedgekeurde amendement verregaander invullen.** Het bestaande aanbod moet meer aangemoedigd worden om zich vanaf het begin ook rechtstreeks tot kinderen en jongeren te richten. Zeker wanneer het gaat over ‘spel en ontmoeting’ of ‘opvoedingsondersteuning’.

3. Individuele én contextuele gezinsbenadering

De focus van het gezinsondersteunend aanbod is vooral gericht op het individuele gezin. Zowel de opdrachten als de doelstellingen spelen zich af op gezinsniveau. Hierdoor lopen de verschillende aanbodvormen het risico te weinig tijd vrij te maken voor de aanpak van de structurele problemen waarmee individuele gezinnen kampen.

3.1. Meer wegwijzers naar basisvoorzieningen

Op het universele aanbodniveau missen we doelstellingen die een verschil kunnen maken voor de ondersteuning van gezinnen op structureel niveau. Gezinsondersteuning zien we als een contextuele ondersteuning van kinderen en ouders. Ouders moeten contextueel ondersteund worden zodat ze hun opvoedingsverantwoordelijkheid kunnen opnemen. **Bijstand in het recht op toegang tot basisvoorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs, vrijetijdsaanbod, ... moet deel uitmaken van de universele dienstverlening** van het laagdrempelige aanbod opvoedingsondersteuning.

3.2. Signaalfunctie structureel erkennen

Op het supplementaire aanbodniveau voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen vinden we een grotere aandacht voor de context van gezinnen. Deze aanbodvormen moeten gezinnen ondersteunen bij het gebruik van andere ondersteuningsbronnen en structurele knelpunten signaleren (artikel 41-46). Het is een goede zaak dat het besluit het gebruik van ondersteuningsbronnen als expliciete opdracht voor een gezinsondersteunend aanbod opneemt.

Anderzijds gaat het besluit niet ver genoeg. Het decreet van 20 november 2013 stelt dat preventieve gezinsondersteuning ‘moet werken aan de versterking van kwetsbare aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren in het kader van de bestrijding van kinderarmoede’. Voor ons verlangt deze doelstelling een bredere scope dan

zoals ze nu vertaald is in het besluit. Het verlangt niet alleen aandacht voor het maatschappelijk kwetsbare gezin en zijn toegang tot basisvoorzieningen. Het vereist ook een **proactieve houding in het responsabiliseren van actoren en structuren die de versterking van maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de weg staan.**

Ook bij het toekennen van subsidies is er te weinig aandacht voor de context en de structurele problemen van gezinnen. Men berekent op basis van individuele eenheden. Niet op contextkenmerken of mogelijkheden van de lokale realiteit, zoals het aantal kinderopvangplaatsen, voor en na schoolse opvangplaatsen, vrijetijdsmogelijkheden voor kinderen, ... Het besluit spreekt over het aantal minderjarigen in het werkingsgebied en het aandeel minderjarigen in een kansarm gezin. **Contextkenmerken die de opvoeding van kinderen ondersteunen, worden niet meegenomen in de berekening van de subsidies.**

3.3. Context moet weg vinden naar rapportage

We pleiten voor meer aandacht voor contextkenmerken in de uitbouw van de Huizen van het Kind: zowel binnen de doelstellingbepaling als in de berekening van de subsidies. **We pleiten voor een expliciete opname van contextkenmerken in de vijfjaarlijkse rapportage verplichting waaraan het gezinsondersteunend aanbod moet voldoen** (artikel 36). Op die manier is de contextuele benadering en - aanpak niet alleen een doelstelling van het volledige samenwerkingsverband maar ook van de afzonderlijke deelnemende actoren.

4. Huizen van het Kind mogen geen Huizen van Probleemkinderen worden

Twee aanbodvormen richten zich tot alle gezinnen. Drie aanbodvormen richten zich tot maatschappelijk kwetsbare gezinnen. We hopen dat de opsplitsing tussen maatschappelijk kwetsbare gezinnen en andere gezinnen geen verlies betekent voor de positieve visie op kinderen en opvoedingsverantwoordelijken.

We hopen dat de opsplitsing niet samengaat met een automatische doorverwijzing van het universele aanbod naar het aanbod dat zich uitsluitend tot maatschappelijk kwetsbare gezinnen richt. In die zin betreuen we dat het aanbod aan opvoedingsondersteuning (artikel 37) zich te weinig toespitst op de 'promotie' en het recht op toegang tot basisvoorzieningen, terwijl het om een universele dienstverlening gaat. Wenst een (maatschappelijk kwetsbaar) gezin ondersteuning bij het gebruik van ondersteuningsbronnen, dan moet het naar een aanbodvorm dat gespecialiseerd is in ambulante, mobiele of onderwijsgericht preventieve gezinsondersteuning voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen.

We pleiten voor een aanpassen van het besluit. **Het besluit laat de ondersteuning van gezinnen bij het gebruik van ondersteuningsbronnen teveel aan de goodwill van lokale actoren over.** Gezinnen ondersteunen in het genot van hun recht op toegang tot basisvoorzieningen moet de eerste doelstelling van een universeel gezinsondersteunend aanbod zijn.

5. Kan elk kind op een toegankelijk Huis van het Kind rekenen?

Artikel 26 van het besluit stelt dat de afbakening van het werkingsgebied van een Huis van Kind rekening houdt met de populatie, schaalgrootte en toegankelijkheid. Wat dit concreet betekent, zal de minister later bepalen.

We hopen dat Vlaanderen er mee op toeziet dat elk kind op een gelijke toegang tot een Huis van het Kind kan rekenen, dat de werkingsgebieden niet te groot worden en dat ook contextkenmerken een rol spelen in de afbakening van het werkingsgebied.

Ook hier willen we het belang van rapportering en het toezicht op de rapportering door Vlaanderen onderstrepen. Via de rapportering kan Vlaanderen zicht krijgen op de lacunes in haar gezinsondersteunend beleid en de mogelijke ongelijke toegankelijkheid bijsturen via extra ondersteuning. In het decreet misten we Vlaamse ondersteuning bij de uitbouw van de lokaal ingevulde Huizen van het Kind. We misten een Vlaams platform dat good-practices verzamelt en tips meegeeft voor de uitbouw van de Huizen van het Kind. Een analyse en bekendmaking van de vijfjaarlijkse rapportering door Vlaanderen kan hier mogelijks een antwoord op bieden.

6. Leg 1 link naar Rechtspositie-decreet

We waarderen het uitdrukkelijk erkennen van het kinderrechtenverdrag, en de oproep tot een positieve houding ten aanzien van gezinnen in het besluit (artikel 33). Het is een noodzakelijk tegengewicht voor het gevaar van probleembenadering waartoe preventie kan leiden. Per definitie betekent preventie immers een ingrijpen voordat een probleem zich stelt. Het impliceert detectie van (opvoedings)problemen en -tekorten. De Huizen van het Kind dienen alert te zijn voor de gevaren die een preventiebenadering in zich draagt. Het zet de vereiste open en respectvolle blik, onder druk. Artikel 33 van het besluit herinnert de afzonderlijke aanbodvormen aan deze noodzakelijke open en respectvolle blik.

Anderzijds hadden we deze respectvolle visie ook graag vertaald gezien in een expliciete erkenning van het decreet rechtspositie van de minderjarigen binnen de integrale jeugdhulp⁸ (DRP). Tot nu toe is de relatie tussen de Huizen van het Kind en de actoren die deel uitmaken van de integrale jeugdhulp vaag en weinig duidelijk. Mogelijks worden de JAC's en/of CLB's, die deel uitmaken van de brede instap binnen IJH, ook actor in de Huizen van het Kind.

Om te waken over de grens tussen gezinsondersteuning en jeugdhulpverlening, is het noodzakelijk alle actoren te herinneren aan de rechten van de betrokken kinderen ten aanzien van sommige actoren. Immers, gezinsondersteuning is één ding, intensieve jeugdhulpverlening is een ander.

⁸ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp. BS 4 oktober 2004.