

De Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Rechtspositie van minderjarigen in de (gesloten) jeugdhulp en in het jeugddelinquentierecht

Samenvatting

Het onderzoek 'Gesloten opvang voor minderjarigen: een rechtspositieregeling' dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin, is afgerond.

Dit juridisch onderzoek biedt handvaten en een belangrijk inspiratiekader voor een actualisering van de rechtspositieregeling van minderjarigen in de gesloten opvang, maar ook ruimer, in de brede jeugdhulp.

De aanbevelingen uit het onderzoek vormen het startpunt voor een intersectoraal beleidstraject hierover dat door de bevoegde ministers en administraties wordt ingezet.

1. SITUERING

Het versterken van de rechtspositie van minderjarigen in de gesloten jeugdhulp en in het jeugddelinquentierecht geeft uitvoering aan de Beleidsnota Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2019 – 2024:

We voeren een coherent beleid inzake vrijheidsbeperkende maatregelen in een gesloten setting, vertrekkend van een intersectorale visie. We zetten een onderzoek uit naar de rechtspositieregeling van minderjarigen in een gesloten, beveiligende setting en zetten de aanbevelingen om in beleid.

Op basis van het lopende wetenschappelijke onderzoek naar de rechtspositie van minderjarigen in gesloten en beveiligende settings nemen we de nodige regelgevende maatregelen om deze rechtspositie legistisch en afdwingbaar te verankeren. We voorzien in de nodige ondersteuning van de private partners om de rechtspositie effectief in de praktijk te brengen.

De concretisering is voorzien in de Beleids- en Begrotingstoelichting Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2021:

In het najaar van 2020 wordt het onderzoeksrapport over de rechtspositie van jongeren in gesloten opvang gepubliceerd en kunnen we op basis daarvan in 2021 concrete

beleidsinitiatieven nemen. In dit luik van het onderzoek komen alle gesloten settings aan bod, zowel degene die we zelf als overheid organiseren (de gemeenschapsinstellingen en het Vlaamse detentiecentrum) als die opvangvormen georganiseerd door private partners.

In een tweede luik, dat afgerond wordt begin 2021, komt ook de forensische kinder- en jeugdpsychiatrie (FOR-K) aan bod.

Op grond van de aanbevelingen van dit onderzoek bekijken we welke elementen we opnemen in een rechtspositieregeling en werken we deze regeling verder uit (uitbouw van het decreet rechtspositie, erkenningsnormen, aanvulling van de huisregels in de gemeenschapsinstellingen, ...). We gaan hiervoor in overleg met alle stakeholders, waaronder de voorzieningen, magistratuur, advocatuur, jongeren en ouders.

Het Vlaamse jeugdhulplandschap is in volle evolutie. Na het decreet Integrale Jeugdhulp wordt met het Jeugddelinquentiedecreet het Vlaamse jeugdhulplandschap, ingrijpend gewijzigd. Eén van de aspecten die fundamenteel veranderen, is de organisatie en de aanpak van de 'gesloten opvang'.

Deze evolutie was de aanleiding voor de opdracht aan het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin voor het onderzoek 'Gesloten opvang van minderjarigen: een rechtspositieregeling' en het daarop aansluitende onderzoek 'Gesloten opvang van minderjarigen in de forensische kinder- en jeugdpsychiatrie in Vlaanderen: een rechtspositieregeling'.

In deze beide onderzoekstrajecten komen vijf opvangvormen aan bod met een – in mindere of meerdere mate – gesloten karakter, elk met hun specifieke kenmerken en accenten: vier 'Vlaamse' opvangvormen in het nu afgeronde en voorliggende rapport, en daarnaast de specifieke situatie van de Forensische kinder- en jeugdpsychiatrie, in een nog lopend tweede luik van het onderzoek.

De eerste twee opvangvormen betreffen 'de gesloten oriëntatie en gesloten begeleiding binnen de gemeenschapsinstellingen' en het privaat aanbod 'beveiligend verblijf'. Als gevolg van het Jeugddelinquentierecht worden in de toekomst minderjarigen die zich in een verontrustende situatie bevinden niet meer opgevangen binnen de gemeenschapsinstellingen (conform de ons omringende landen en de Franstalige gemeenschap). Door een maatregel 'beveiligend verblijf', die wordt opgelegd door de jeugdrechter/jeugdrechtbank, worden deze minderjarigen in een verontrustende situatie (in beginsel) gescheiden van minderjarigen die een jeugddelict hebben gepleegd (of daarvan verdacht worden) en aan wie een 'gesloten begeleiding' binnen een gemeenschapsinstelling wordt opgelegd.

Het 'beveiligend verblijf' dat reeds eerder was opgenomen in het decreet integrale jeugdhulp en het erkennings- en subsidiëringsbesluit voor voorzieningen in de jeugdhulp, krijgt op die manier bijkomende invulling en een aanzienlijke uitbreiding.

Daarnaast handhaaft het Jeugddelinquentiedecreet de mogelijkheid van uithandengeving; deze minderjarigen worden uiterlijk tot hun 23ste opgevangen, binnen een derde zeer specifieke setting, namelijk in het Vlaams detentiecentrum van Beveren.

Een vierde categorie van 'gesloten' opvang betreft de minderjarigen die verblijven in een multifunctioneel centrum (MFC) voor personen met een handicap met ernstige gedrags- en emotionele stoornissen (GES+). We verwijzen hier ook naar de evolutie bij de oprichting van het agentschap Opgroeien, dat deze categorie van opvang intussen erkent en subsidieert, maar waarin verdere afstemming met het VAPH noodzakelijk blijft.

De vijfde categorie betreft, zoals aangegeven, de forensische kinder- en jeugdpsychiatrie, die ook een vorm van geslotenheid biedt. Gezien zich hier specifieke bevoegdheidsvragen stellen, werd hiervoor een apart maar verder bouwend onderzoek opgestart, dat nu nog lopende is. Het rapport hierover wordt verwacht in de zomer 2021. Relevante resultaten meegenomen in het beleidstraject hieronder.

2. HET ONDERZOEK ‘GESLOTEN OPVANG VAN MINDERJARIGEN: EEN RECHTSPOSITIEREGELING’

2.1. BEKNOPTE SAMENVATTING

Het eerste en tevens grootste luik binnen het onderzoek m.b.t. de rechtspositie van minderjarigen in ‘gesloten opvang’ is nu dus afgerond. In dit onderzoek worden aanbevelingen geformuleerd voor de rechtspositie van minderjarigen binnen de vier hierboven geschetste opvangvormen in de Vlaamse jeugdhulp en het jeugddelinquentierecht.

Het onderzoek biedt inspiratie voor een juridisch kader voor alle jongeren die in Vlaanderen binnen een gesloten of besloten (lees: min of meer gesloten) kader worden opgevangen.

Het onderzoek brengt het internationaal mensen- en kinderrechtenkader in kaart en behandelt alle aspecten met betrekking tot de rechtspositie van minderjarigen ‘binnen de muren’. Het onderzoek bestaat uit twaalf thematisch ingedeelde hoofdstukken:

1. Basisprincipes
2. Opname
3. Infrastructuur
4. Personeel
5. omkadering en tijdsbesteding
6. Persoonlijke levenssfeer
7. Sociale levenssfeer
8. Klachtrecht en recht op bijstand
9. Inspectie voorzieningen
10. Veiligheid
11. Sancties
12. Afzondering en fixatie.

Per thema wordt het internationale mensen- en kinderrechterlijke kader beschreven en wordt ter inspiratie aangegeven hoe dit in Nederland en in Franstalig België wordt ingevuld.

Tenslotte wordt de huidige Vlaamse interne rechtspositie van minderjarigen geëvalueerd tegen het licht van het internationale mensen- en kinderrechterlijke kader. Waar mogelijk wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar een kader voor jongeren in detentie, jongeren in jeugdhulp en jongeren in gehandicapenzorg. Op basis daarvan worden, waar mogelijk en nodig per opvangvorm, aanbevelingen geformuleerd.

Veel aanbevelingen zijn gebaseerd op ‘soft law’, en vormen geen directe verplichting tot nieuwe of aanpassing van de regelgeving. Ze concretiseren de vaak algemene internationale verdragsbepalingen en zijn dus richtinggevend.

Het is aan het Vlaamse beleid en de decreetgever, om per aanbeveling, te oordelen of hier effectief gevolg aan gegeven wordt, en op welke manier.

2.2. BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN UIT HET ONDERZOEK

Het onderzoek toont aan dat er op het vlak van de interne rechtspositie van minderjarigen in gesloten opvang in de Vlaamse regelgeving al heel wat geregeld is en doet verdere aanbevelingen omtrent aspecten die al dan niet ook een regelgevende verankering vragen.

Concreet concludeert het onderzoek dat:

- 32,81% van de onderzochte elementen in de regelgeving al geregeld zijn;
- 5,66% minstens nog bijkomend regelgevend verankerd dient te worden, zoals internationaal vereist;
- de overige 61,52% aantoonbaar moet zijn of gewoon in de praktijk worden toegepast.

Van deze laatste 61,52% beveelt het onderzoek aan dat ongeveer 40% toch ook best regelgevend verankerd wordt (= 25,78% van het totaal van onderzochte elementen).

Rekening houdend met dit advies kan geconcludeerd worden dat:

- 32,81% al regelgevend geregeld is;
- 31,44% volgens het onderzoek best ook regelgevend geregeld wordt;
- 35,75% aantoonbaar moet zijn of in de praktijk moet worden geregeld.

Voor de aanbevelingen waarbij een opname in de regelgeving wordt gesuggereerd, doen de onderzoekers volgende algemene suggesties:

1. Er wordt best één rechtspositieregeling gemaakt die geldt voor de vier 'Vlaamse' categorieën van gesloten opvang, en die waar nodig specifieke aanvullende of afwijkende bepalingen bevat voor elk van de categorieën afzonderlijk. (Voor de FOR-K wachten we dus nog het rapport in van het lopende onderzoek.)
2. Er is vandaag al een aanzet voor een dergelijke 'alomvattende' rechtspositieregeling, nl. het Decreet Rechtspositie Minderjarige (DRM), waarop verder kan gewerkt worden.
3. Het is niet nodig dat alle elementen waarvoor de onderzoekers een opname in de regelgeving suggereren, in een wet of decreet worden opgenomen. Ook een opname ervan in uitvoeringsbesluiten is mogelijk. Die afweging is in het rapport niet opgenomen.

Belangrijke vaststelling ook bij het onderzoek: een aantal aanbevelingen zijn zelfs aangewezen of te overwegen voor de brede intersectorale (residentiële) jeugdhulp, en overstijgen de 'gesloten opvang'¹.

Op een klein aantal aspecten gaat het rapport niet in, omdat daar geen of weinig bronnenmateriaal over beschikbaar is. Het gaat dan onder andere over vraagstukken zoals 'al of niet gebruik van internet', 'het gebruik van sociale media' of het 'vrij gebruik van de smartphone'.

¹ Het decreet rechtspositie van de minderjarige is in eerste vertaling van het Verdrag voor de Rechten van het Kind. In dit onderzoek werd een veel breder, ruimer en actueler internationaal arsenaal van bronnen m.b.t. kinder- en mensenrechten geconsulteerd.

3. BELEIDSCONSEQUENTIES EN PLAN VAN AANPAK IN BELEIDSTRAJECT

3.1. EEN INTERSECTORALE EN GEOÖRDINEERDE AANPAK

Het onderzoek hanteert **uitsluitend een juridisch perspectief**. Het is daarom belangrijk om voor de verdere aanpak ook andere perspectieven mee te nemen (bv. ethisch praktijkrelevante aspecten, cliëntperspectief, gedragswetenschappelijke toets, orthopedagogische blik, ...). Op basis van dit 'totaalbeeld' kunnen dan concrete beleidskeuzes worden gemaakt, die vervolgens moeten worden geïmplementeerd aan de hand van de nodige passende opleiding en opvolging.

Een breed, gecoördineerd beleidstraject met betrekking tot het versterken en expliciteren van de rechtspositie van minderjarigen in gesloten opvang, maar ook in de bredere intersectorale (residentiële) jeugdhulp, dringt zich daarom op.

Vanuit volgende uitgangspunten worden gecoördineerde wijzigingen geïnitieerd:

- Het 'kindperspectief' en het versterken van de rechtspositie van de minderjarige vormen het uitgangspunt. Wijzigingen in desgevallend het decreet rechtspositie van de minderjarige (of andere relevante regelgeving) mogen dus geen achteruitgang in die rechtspositie betekenen.
- Er wordt vertrokken vanuit een gemeenschappelijkheid tussen residentiële opvangvormen, waarbij we streven naar een algemene regeling, waar slechts uitzonderlijk, heel specifiek en gemotiveerd wordt van afgeweken.
- De resultaten van het onderzoek en de daarin geformuleerde adviezen en gebruikte codes vormen het start- en inspiratiekader voor deze gecoördineerde oefening.

Algemeen, en per opvangvorm waar nodig, moet worden uitgeklaard welke opvolging aan de aanbevelingen wordt gegeven. Dit geldt zeker voor de aanbevelingen waar geen internationale verplichting aan verbonden is. Hiervoor moeten gecoördineerd keuzes worden gemaakt of het inderdaad wenselijk is om die aspecten op te nemen in regelgeving en zo ja, hoe dit dan best gebeurt. De gebruikte codes uit het rapport zijn hier richtinggevend.

Het is cruciaal dat er sterk wordt afgestemd met de uitrol van het jeugddelinquentierecht, de uitrol van het beveiligend verblijf, de evoluties in een wijzigend jeugdhulplandschap en de versterkte aandacht voor een positief leefklimaat en begeleidershouding in residentieel verblijf, maar ook de focus op een trajectmatige benadering vanuit regionale samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen alle betrokken actoren, de ontwikkelingen binnen het VAPH m.b.t. kwaliteit van leven en kwaliteitskaders voor vergunde zorgaanbieders binnen persoonsvolgende financiering.

De (resultaten van de) reeds genoemde onderzoeken m.b.t. de rechtspositie in de forensische kinder- en jeugdpsychiatrie, de ontwikkeling van de intersectorale multidisciplinaire richtlijn ter preventie en toepassing van afzondering en fixatie in de brede jeugdhulp en het onderzoek naar de monitoring en evaluatie van het decreet jeugddelinquentierecht moeten ook in dit spoor worden meegenomen.

Het betreft een beleidstraject dat wordt getrokken in een tandem tussen de administraties Opgroeien en Departement WVG en ondersteund vanuit een intersectorale projectgroep waarin de geschetste, noodzakelijke keuzes worden voorbereid. We streven transparantie in de aanpak na en werken toe naar een participatief en gedragen proces met de verschillende stakeholders, in het bijzonder ook (vertegenwoordigers van) cliënten, gebruikers (en patiënten). We komen hier verder op terug.

3.2. INHOUDELIJKE CONTOUREN

We onderschrijven hierbij de idee om zo veel als mogelijk aspecten overkoepelend te regelen, in het Decreet Rechtspositie van de Minderjarige, om op die manier een te versnipperde en te categoriale aanpak te vermijden.

Op basis van de aanbevelingen uit het onderzoek, zetten we reeds onderstaande contouren uit.

1. Aspecten die in het onderzoek worden geïdentificeerd als te regelen om internationale conformiteit te garanderen, verankeren we in het DRM², met name:
 - Een bepaling waarin we vastleggen of afzondering en/of fixatie van minderjarigen al dan niet wordt toegelaten, en welke de spelregels zijn waaraan een preventiebeleid moet voldoen, met welke finaliteit er indien toegestaan afgezonderd en/of gefixeerd kan worden, en onder welke randvoorwaarden;³
 - Een kaderbepaling over werk tijdens een (gesloten) verblijf: vrije keuze, binnen hetgeen organisatorisch mogelijk is, en stimulerend is; voorkeur voor tewerkstelling in de maatschappij; voorrang voor onderwijs en beroepsopleiding.
 - De basis voor een onderbouwd sanctiebeleid.
 - De situaties waarin welk soort fouilleren al dan niet mogelijk is (kamer, persoon) voor een specifieke setting.

2. Aspecten die in het onderzoek worden geïdentificeerd als principes die beter wel opgenomen worden in regelgeving (ook al is deze verankering internationaal niet verplicht) en voor welke het wenselijk is om ze voor de volledige (residentiële) jeugdhulp te verankeren, geven we een legistische basis in het DRM. Het gaat dan concreet over volgende aspecten:
 - Verblijf in een residentiële voorziening, zo dicht mogelijk bij de verblijfplaats of de plaats waar de minderjarige gewoonlijk verblijft;
 - Het recht op onderwijs;
 - In het kader van omkadering en tijdsbesteding:
 - Recht op vrije tijd: een minderjarige heeft dagelijks recht op vrije tijd. De vrije tijd bestaat uit georganiseerde activiteiten, maar ook uit 'eigen tijd' die de jongere zelf kan invullen;
 - Recht om uit de kamer te zijn (8u is internationaal richtinggevend), maar ook toegang tot de eigen kamer overdag;
 - Recht op fysieke activiteit in de buitenlucht (min 2u per dag is internationaal richtinggevend);
 - Bepalen van de modaliteiten van het recht op bijstand door en bezoek van de advocaat in de (gesloten) setting;
 - Recht op bijstand in een voor de minderjarige verstaanbare taal;
 - In het kader van de persoonlijke levenssfeer: o.a. recht op persoonlijke bezittingen en aankleding van de eigen kamer, recht op eigen opbergruimte; recht om persoonlijke hygiëne te onderhouden; mogelijkheid inbouwen tot organisatie van erediensten en tot privaat bezoek van een religieuze of andere vertegenwoordiger;

² Waarvan na analyse uit andere rechtstakken (arbeidsrecht, strafrecht, ...) inderdaad blijkt dat dit nog geregeld moet worden.

³ Waarbij wordt aangehaakt op de ontwikkeling van de intersectorale multidisciplinaire richtlijn ter preventie en toepassing van afzondering en fixatie in de brede jeugdhulp.

- In het kader van de sociale levenssfeer: o.a. uitbreiden van het recht op contact en bezoek, en recht op communicatie met buitenwereld (cf. beeldbellen, internet, ...), in vertrouwelijkheid, zonder vertraging, ...; verlaten van de (gesloten) voorziening voor bijkomende of langdurige bezoeken van familie of andere personen; scheiding van groepen in de voorziening;
- Gelijkwaardigheidsprincipe van het recht op geneeskundige hulp (equivalence of care), recht op adequate medicatie, recht op mentale gezondheidszorg, overmaken van gegevens aan een externe arts bij ontslag, en specifiek voor gesloten opvang: medisch onderzoek bij aankomst, binnen 24u.
- Een algemene bepaling met betrekking tot gepaste infrastructuur en deskundig en opgeleid personeel.

Bovenstaande omschrijvingen en de voorbeelden die erbij gegeven worden zijn hier enkel bedoeld om de principes aan te reiken, die we verankerd willen zien, en niet noodzakelijk al een weergave van de manier waarop ze zullen verankerd worden.

3. In ondergeschikte orde, zijn er naast wijzigingen in het DRM ook nog andere sporen mogelijk of aangewezen zoals aanpassing van de erkennings- en kwaliteitsnormen of aanpassingen aan andere decreten of wijzigingen van uitvoeringsbesluiten, om de aanbevelingen uit het onderzoek om te zetten. We verwijzen in dit verband naar:
 - De verplichting om in het handelingsplan aan te geven op welke manier het gesloten, strikte regime, gradueel afgebouwd zal worden; concretere richtlijnen omtrent infrastructuur en personeel, ... kunnen eerder opgenomen worden in de erkennings- en kwaliteitsnormen;
 - Aanbevelingen i.v.m. klachtrecht: de aanbeveling i.v.m. de procedure van klachten lijkt ons eerder op te nemen in het kader van de hele herziening van de JO-lijn (project uit het ondernemingsplan van Opgroeien) en klachtendecreet en de werking van de maandcommissarissen (decreet dat werking Kinderrechtencommissariaat regelt).;
 - Aanbevelingen van de inspecties van de voorzieningen. Het gaat dan over inspectie door Vlaamse overheid, door Zorginspectie en door de commissie van toezicht binnen het Kinderrechtencommissariaat. Dit lijken geen thema's om op te nemen in het DRM, maar wel dient verder onderzocht te worden waar deze hun plaats kunnen krijgen (bv. in kwaliteitsbeleid en regelgeving).

Deze aanpassingen vormen geen voorwerp van het verdere traject dat in deze nota wordt voorgesteld. Ze kunnen door de bevoegde Agentschappen apart en op maat worden opgenomen in functie van de te bereiken doelstellingen.

4. Voor het Vlaams Detentiecentrum is al heel wat geregeld. In een apart traject zal bepaald worden of en desgevallend op welke punten, de bestaande rechtspositieregeling moet worden aangevuld.
5. Daarnaast zijn er ook een aantal aspecten die federale materie betreffen, en die dan ook op of toch zeker in overleg met dat niveau dienen behandeld te worden. Het gaat onder meer over het uitklaren van een wettelijke basis voor het boeien van minderjarigen tijdens het transport door politie, en bepalen dat dit enkel kan gebeuren na risico-inschatting. We starten hierover parallel ook overleg op met het federale niveau.

3.3. VERDER BELEIDSTRAJECT EN COMMUNICATIE

Dit onderzoek vormt een belangrijk inspiratiekader voor het verder vormgeven en in regelgeving gieten van de rechtspositie van minderjarigen, in gesloten opvang, maar ook ruimer binnen de (residentiële) jeugdhulp. De aanbevelingen bieden ook handvatten voor de organisaties die in deze context begeleiding aanbieden. We streven daarom naar een breed beleidstraject, waarin ook de stakeholders ten volle betrokken worden. De minimaal te betrekken stakeholders zijn: jongeren, ouders, gemeenschapsinstellingen, Vlaams detentiecentrum, jeugdhulpaanbieders, jeugdmagistratuur en – advocatuur.

Gezien de techniciteit van het onderzoek zal op basis van de geschetste inhoudelijke contouren, een tekstvoorstel met discussievragen worden voorgelegd en in gesprek gebracht. Om een zware overlegstructuur te vermijden, richten we ons hierbij op bestaande fora en overleggen waar de betrokken stakeholders elkaar reeds ontmoeten zoals de opvolggroep jeugddelinquentie, het overleg van voorzieningen die beveiligend verblijf aanbieden, de stuurgroep cliëntenrechten jeugdhulp, jeugdmagistratuur en – advocatuur, raadgevend comité Opgroeien, raadgevend comité van het VAPH. Daarnaast worden ook de eigen diensten, de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams Detentiecentrum geconsulteerd in dit traject. Met de cliëntenorganisaties wordt onderzocht of zij reeds voldoende inbreng kunnen doen in de geschetste overleggen of op welke manier hun inbreng het best gebeurt.

Tussentijdse opvolging op niveau van de kabinetten gebeurt in het maandelijks overleg rond jeugddelinquentie.

Een publieksmoment als start – eerste voorontwerp tegen september 2022

Gezien het bredere kader, de mogelijke impact op verschillende stakeholders (zeker ook jeugdhulpvoorzieningen in de brede zin en cliënten, gebruikers, patiënten) én de techniciteit van het onderzoek organiseren we als start van dit beleidstraject, samen met de onderzoekers een interactief publieksmoment. Hierop zal het onderzoek en ook het verdere beleidstraject worden toegelicht en een eerste dialoog hierover worden aangegaan. We voorzien dit publieksmoment en de verdere dialoog in mei/juni 2021.

Vanaf september 2021 starten dan de verdere voorbereidingen, de gesprekken met de verschillende stakeholders en de werkzaamheden om tot een eerste voorontwerp voor een gewijzigd decreet rechtspositie van de minderjarige, en desgevallend de andere legistische initiatieven die hieruit voortvloeien, te komen tegen september 2022.

4. BESLISSING VAN DE VLAAMSE REGERING

De Vlaamse Regering neemt kennis van het onderzoek en het voorgestelde beleidstraject en plan van aanpak.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Wouter BEKE

Bijlage: onderzoeksrapport EF59 Rechtspositieregeling gesloten opvang