

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Met voorliggend voorontwerp van wijzigingsdecreet wordt het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige grondig geactualiseerd.

In uitvoering van de contouren die door de Vlaamse regering op 23 april 2021 werden aangereikt en op basis van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de rechtspositie van de minderjarige in gesloten opvang (EF59 – Steunpunt WVG – maart 2021), wordt een duidelijker rechtenkader uitgeschreven voor minderjarigen in gesloten settings.

Voor de hele, vooral residentiële jeugdhulp worden belangrijke rechten zoals het recht op vrije tijd, het recht op onderwijs, op gezondheidszorg en het belang van aandacht voor een ontwikkelingsgericht leefklimaat geëxpliciteerd.

Er worden duidelijker rechtswaarborgen opgenomen over de preventie en de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals afzondering en fixatie, gebaseerd op de hiervoor ontwikkelde intersectorale richtlijn.

Door deze wijzigingen wordt de rechtspositie van alle minderjarigen in de jeugdhulp, en de residentiële jeugdhulp in het bijzonder versterkt.

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet
- Voorontwerp van de memorie van toelichting
- Advies van de inspectie van financiën

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit voorontwerp van decreet heeft betrekking op meerdere beleidsvelden en inhoudelijke structuurelementen: Beleidsveld Welzijn, ISE beleidsondersteuning; Beleidsveld Opgroeien, ISE Jeugdhulp en Beleidsveld personen met een handicap, ISE personen met een handicap.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin nam de Vlaamse regering (VR 2021 2304 - MED.0139/1BIS) kennis van het onderzoek 'Gesloten opvang voor minderjarigen: een rechtspositieregeling' (EF59 – maart 2021) van het Steunpunt WVG m.b.t. en het voorgestelde beleidstraject en plan van aanpak om tot een wijziging van het decreet rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp te komen.

Voor de hele, vooral residentiële jeugdhulp worden belangrijke rechten zoals het recht op vrije tijd, het recht op onderwijs, op gezondheidszorg en het belang van aandacht voor een ontwikkelingsgericht leefklimaat geëxpliciteerd.

Het decreet biedt ook een antwoord op de doelstelling uit de beleidsnota: "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."

Bovendien geeft dit decreet invulling aan de in de beleids- en begrotingstoelichting opgenomen doelstelling: "Het onderzoek van het Steunpunt WVG naar een 'intersectorale richtlijn voor de preventie en toepassing van afzondering en fixatie in de brede jeugdhulp' wordt afgerond. De juridische en regelgevende vertaling nemen we op binnen het in 2021 opgestarte, intersectoraal beleidstraject voor de uitwerking van een rechtspositieregeling voor jongeren in gesloten opvang (en waar mogelijk brede jeugdhulp)."

Het gunstige advies op het Kind- en JongerenEffectrapport werd bekomen op 13 april 2023. Het advies werd integraal verwerkt in de memorie van toelichting.

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies werd bekomen op 7 april 2023. Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2023/126. Op het advies om niet met opschriften te werken werd niet ingegaan. Het gebruik van opschriften werd door verschillende stakeholders positief onthaald, omdat het net de leesbaarheid en begrijpbaarheid voor jongeren en hulpverleners verhoogt van een toch eerder technisch-juridisch decreet.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Context – Vlaanderen internationaal op de kaart voor kinderrechten

Dit voorontwerp van decreet actualiseert het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugdgedelinquentierecht (verder: decreet rechtspositie of DRM). In het decreet rechtspositie worden de rechten van de minderjarige geëxpliciteerd en geformuleerd, ongeacht de sector of de hulpverleningsvorm waarin de minderjarige terecht komt. Dit decreet is gestemd in 2004 en van kracht sinds 2006.

Ten opzichte van 2006 is het jeugdhulplandschap ingrijpend gewijzigd. Doorheen de jaren zijn er ook zowel kinderrechtelijk, pedagogisch, wetenschappelijk als vanuit ervaringen van kinderen en jongeren zelf, bijkomende inzichten ontwikkeld. Het spreekt bijna voor zich dat we nood hebben aan decreet dat die gewijzigde inzichten voldoende reflecteert om zo de rechtspositie van de minderjarige te waarborgen.

Mee in deze maatschappelijke tendensen, wordt met dit voorontwerp van decreet het decreet rechtspositie ook genderneutraal verwoord.

Een belangrijk element in de veranderingen in het jeugdhulplandschap was de komst van het Jeugddelinquentiedecreet, waarmee de organisatie en de aanpak van de 'gesloten opvang' grondig is veranderd. In het bijzonder omdat naar aanleiding van het Jeugddelinquentiedecreet een mandaat tot geslotenheid bij het privaat initiatief terechtkomt.

Deze evolutie was de rechtstreekse aanleiding voor een opdracht aan het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin voor het onderzoek naar minderjarigen binnen gesloten opvang (J. CARLÉ, T. OPGENHAFFEN, J. PUT en S. PLEYSIER, Gesloten opvang van minderjarigen in Vlaanderen: een rechtspositieregeling, Leuven, Eindrapport Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2021, 355p.). In het onderzoek werd de rechtspositie van minderjarigen onderzocht in de voorzieningen met een gesloten of besloten kader: het Vlaams Detentiecentrum, de Gemeenschapsinstellingen, Veilig verblijf en de multifunctionele centra (MFC) voor jongeren met een ernstige gedrags- en emotionele stoornis (verder: GES+ voorzieningen). Dit onderzoek beoogde een inspirerend kader te creëren voor een Vlaamse regelgeving inzake de interne rechtspositie (rechten als bewoner van een voorziening) van minderjarigen in gesloten opvang, in overeenstemming met het ter zake geldende internationale mensen- en kinderrechtelijke kader.

In een mededeling aan de Vlaams Regering van 23 april 2021 engageert de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, zich om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit hogergenoemd onderzoek en geeft hier onmiddellijk de contouren voor aan. Heel wat aanbevelingen betreffen een opname in regelgeving. Er wordt gekozen om zoveel mogelijk aspecten overkoepelend te regelen, in het Decreet betreffende de Rechtspositie van de Minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, om op die manier een te versnipperde en te categoriale aanpak te vermijden. Een aantal aanbevelingen zijn zelfs aangewezen of te overwegen voor de brede intersectorale (residentiële) jeugdhulp en overstijgen de 'gesloten opvang'.

Daarnaast is in het kader van het beleid over de preventie en humane toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de brede jeugdhulp, een intersectorale richtlijn ontwikkeld rond de preventie en toepassing van afzondering en fixatie (K. DE CUYPER, T. OPGENHAFFEN, G. DROOGMANS, D. BEECKMANS, J. VANHOOF, N. MERTENS, B. MAES, E. VANLINTHOUT, T. VAN ACHTERBERG, S. NIJS, T. PEETERS, J. PUT en C. VAN AUDENHOVE, De preventie en toepassing van afzondering en fixatie in de brede residentiële jeugdhulp. Een intersectorale richtlijn met zicht op de toekomst, Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2021, 87p.). In functie van de implementatie van de richtlijn, worden de belangrijkste aspecten daarvan nu regelgevend ingeschreven in het decreet rechtspositie van de minderjarige.

Een intersectoraal administratieve projectgroep ging met de verschillende onderzoeken en aanbevelingen aan de slag. Naast de inzichten uit de wetenschappelijke rapporten werd hierbij ook rekening gehouden met eerder geformuleerde adviezen van cliëntorganisaties. Op 21 en 28 november 2022 werden de tekstvoorstellen voorgelegd aan de verschillende stakeholders van voorzieningen, cliëntvertegenwoordigers en kinderrechtenactoren tijdens twee stakeholdersmomenten. Na herwerking werden de tekstvoorstellen besproken op de Raadgevende Comités van het Vlaams Agentschap Personen met een Handicap op 28 februari 2023 en van Opgroeien van 3 maart 2023. Aan de Raadgevende Comités nemen vertegenwoordigers van voorzieningen, van cliëntorganisaties, vertegenwoordigers van de werkgevers en van de werknemers van de voorzieningen en experts deel en voor Opgroeien ook van de jeugdmagistratuur. In opvolging van deze bespreking werden de teksten verwerkt tot voorliggend voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet rechtspositie van de minderjarige.

Met dit voorontwerp van decreet versterken we de rechtspositie van minderjarigen in de jeugdhulp in het algemeen en heel specifiek van minderjarigen in de gesloten jeugdhulp en in het kader van het jeugddelinquentierecht. Belangrijke rechten worden opgelijst en concreet uitgewerkt. Waar het toch noodzakelijk is om bepaalde rechten in te perken, worden duidelijke rechtswaarborgen voor de minderjarige ingeschreven.

Vlaanderen beantwoordt hiermee aan internationale kinder- en mensenrechtelijke verwachtingen.

JoKER

Dit voorontwerp van decreet heeft impact op kinderen, jongeren, hun ouders en context, die gebruik maken van jeugdhulp of geplaatst zijn in een gemeenschapsinstelling of het Vlaams Detentiecentrum. Er werd dan ook een Kind- en JongerenEffectrapport (JoKER) opgemaakt. Het advies is overgenomen in de Memorie van Toelichting. Uit de analyse van het JoKER kan geconcludeerd worden dat de gekozen optie de beste optie is: namelijk de overkoepelende uitbreiding van de rechtspositie van elke minderjarige die te maken krijgt met integrale jeugdhulp of die onder de toepassing van het jeugddelinquentierecht valt via de invoering van bijkomende rechten en de aanpassing van bestaande rechten uit het decreet rechtspositie

Deze optie riskeert het minste een negatieve impact te hebben op kinderen en jongeren en heeft het meeste potentieel om de rechten van een uitgebreide groep van kinderen en jongeren sterker te verankeren. Desalniettemin is het belangrijk dat bijkomende stappen genomen worden zodat deze rechten geen dode letter blijven. Daarom wordt het engagement aangegaan om te verzekeren dat de rechtswaarborgen voor jongeren zoals ingeschreven in het DRM ook effectief geïmplementeerd worden in de praktijk.

Een belangrijk aspect van deze doelstelling zal dan ook bestaan uit het verder overleggen met de stuurgroep cliëntenrechten, uit het geven van vormingen rond de rechten van kinderen en jongeren, zowel aan personeel als aan kinderen, jongeren en ouders zelf binnen de brede jeugdhulp en door de wettekst te vertalen naar kindvriendelijke taal en op te nemen in toegankelijke brochures en webpagina's of andere kanalen en deze breed te verspreiden.

Om de effecten van het wijzigingsdecreet op kinderen en jongeren echter doeltreffend te kunnen meten, wordt een driejaarlijkse evaluatie van het decreet ingeschreven. In het licht van deze evaluatie zullen organisaties die kinderen en jongeren vertegenwoordigen worden betrokken.

Wat betreft de impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel, voorziet het decreet in de nadere invulling van de rechten van kinderen uit art. 22bis Gw. Er is aandacht voor participatie van kinderen en jongeren en het hoofdstuk rond het belang van het kind werd duidelijker omschreven. Dit heeft het voordeel dat de verwachtingen rond de implementatie van die rechten beter voorzienbaar zijn, zowel voor de kinderen en jongeren zelf als voor personen die verantwoordelijk zijn om die rechten toe te passen.

Wat betreft het recht op privé- en gezinsleven omschrijft Afdeling 5 nu duidelijk de rechten die daar onder vallen en de beperkingsmogelijkheden die daartoe bestaan. Rond de onschendbaarheid van de woning, voorziet art. 15/3 in een juridisch kader dat het doorzoeken van de kamer van de minderjarige verbiedt, tenzij onder welomschreven voorwaarden. Ook voor de onschendbaarheid van het briefgeheim bevat art. 14/2, § 2 een duidelijke regeling. Daarnaast wordt nu ook onder art. 12/1 het recht op onderwijs voor kinderen in de jeugdhulp ingeschreven. Er is geen impact op de andere grondrechten. Wat betreft het gelijkheidsbeginsel wordt rekening gehouden met de bijzondere aandacht die moet gegeven worden aan de rechten van kinderen en jongeren, vanuit hun minderheidspositie.

Impact op overheid en voorzieningen

Een 'recht op' benadering impliceert altijd een verplichting om dat 'recht op' ook effectief waar te maken. Zo'n verplichting is vaak een opdracht tot actief informeren en participatief werken, maar kan ook een specifieke eis inhouden (bv. het principiële verbod op fouille, werken aan een ontwikkelingsgericht leefklimaat, werken aan preventie, de verplichting om een afwijking op een recht te motiveren, ...). Zeker waar rechten van minderjarigen worden ingeperkt wordt van actoren verwacht dat ze actief met de minderjarige communiceren, actief informeren en bij een effectieve afwijking motiveren en dit ook registreren.

Het voorontwerp van decreet voorziet expliciet in het recht op deskundig opgeleide personeelsequipe. Dit benadrukt de rol en opdracht die begeleiding heeft in het kunnen waarmaken van de rechten van de minderjarige.

De huidige bepaling in het decreet rechtspositie dat moet voorzien worden in initiatieven om hulpverleners te vormen en te sensibiliseren en kinderen, jongeren en ouders te informeren, blijft behouden. Gezien de vooropgestelde wijzigingen zal hier de komende jaren versterkt worden op ingezet.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een uitgebreide artikelsgewijze toelichting van het voorontwerp van decreet wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting (cf. Titel II.). We beperken ons hieronder tot een beknopt overzicht.

Dit voorontwerp van decreet brengt op volgende thema's wijzigingen of aanvullingen aan:

- Er worden een aantal definities nieuw ingevoegd: context, ontwikkelingsgericht leefklimaat, sanctie, voorziening met mandaat tot geslotenheid, en in het kader van vrijheidsbeperkende maatregelen: afzondering, afzonderingskamer, fixatie.

De 'gesloten opvang' wordt in het voorontwerp van decreet omschreven als 'voorzieningen met mandaat tot geslotenheid': hieronder vallen de voorzieningen met veilig verblijf, de voorzieningen met aanbod voor jongeren met een ernstige gedrags- en emotionele stoornis (GES-+), de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams Detentiecentrum. Het zijn allen voorzieningen die vanuit hun opdracht het mandaat krijgen om een vorm van geslotenheid of beslotenheid te kunnen verzekeren. Deze voorzieningen worden bezocht door de Commissie van Toezicht voor Jeugdinstanties, dit betekent een uitbreiding van het huidige werkgebied van deze commissie naar de GES-+voorzieningen.

Naast de nieuw ingevoegde definities worden een aantal definities geactualiseerd, zoals de omschrijving van residentiële jeugdhulp en semi-residentiële jeugdhulp.

- Het Vlaamse Detentiecentrum wordt uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied van het decreet rechtspositie geplaatst, behalve waar specifiek wordt aangeduid dat dit niet het geval is.
- Het belang van de minderjarige wordt geactualiseerd.
- Het recht op informatie en communicatie in de residentiële jeugdhulp wordt meer gespecificeerd.
- Er worden artikelen ingevoegd over: het recht op onderwijs, op tijdsbesteding, op vrije tijd en op arbeid.
- De rechten met betrekking tot het privé- en familielevens worden fijnmaziger uitgewerkt. Er wordt een recht op verblijf in een individuele kamer ingeschreven, het recht op persoonlijke bezittingen, het recht om eigen kleding te dragen. Het recht op contact met de familie en het recht op bezoek en de organisatie daarvan, is meer uitgewerkt. Voor twee thema's zijn afwijkingen mogelijk in de voorzieningen met mandaat tot geslotenheid, met hieraan gekoppelde rechtswaarborgen: het recht op extern contact op andere manieren dan bezoek en aspecten met betrekking tot fouillering en doorzoeken van de kamer.
- De artikelen over inspraak en participatie worden aangepast. Daarnaast wordt ook de verwachting ingeschreven dat residentiële en semi-residentiële jeugdhulp werkt aan een ontwikkelingsgericht leefklimaat.
- Het artikel over het recht op bijstand is concreter uitgewerkt, in de lijn van het bestaande richtinggevend kader.
- Het recht op gezondheidszorg wordt ingeschreven.
- In het kader van het recht op een menswaardige behandeling worden twee thema's veel fijnmaziger uitgewerkt ten aanzien van het huidige decreet. Er wordt een artikel ingeschreven over een preventie- en reactiebeleid. Daarnaast wordt een bijkomende onderafdeling gewijd aan bepalingen met betrekking tot de preventie van afzondering en fixatie, en als afzondering en fixatie toch wordt toegepast welke voorwaarden daaraan gekoppeld worden.
- Er wordt ook een driejaarlijkse evaluatie van het decreet rechtspositie voorzien, waarin ook het cliëntperspectief wordt meegenomen.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het decreet zelf heeft geen onmiddellijke budgettaire impact, en doet ook geen voorafname op budgetten die op basis ervan zouden worden aangevraagd.

Advies inspectie van financiën

Het gunstige advies van de Inspectie van Financiën werd bekomen op 4 april 2023. De inspectie van Financiën adviseert dat het voorontwerp van decreet de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid niet op rechtstreekse wijze beïnvloedt. De impliciete verplichting van de voorzieningen om de geactualiseerde rechten te garanderen, kan een budgettaire impact op termijn hebben.

Begrotingsakkoord

Met toepassing van artikel 31 §2 2° van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting niet vereist.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorontwerp van decreet, wordt over het voorontwerp van decreet het advies ingewonnen van de Vlaamse Raad WVG en de Vlaamse Jeugdraad.

Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie en de Gegevensbeschermingsautoriteit zal ingewonnen worden voor de bepalingen in het decreet die de toelating geven om persoonsgegevens te verwerken.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de Vlaamse Jeugdraad, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

3° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Toezichtcommissie en de Gegevensbeschermingsautoriteit.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS