

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp 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 tot wijziging van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Met voorliggend ontwerp 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. Om de gesloten opvang duidelijker te onderbouwen is ook een wijziging opgenomen in het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.

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:

- Ontwerp van decreet
- Ontwerp van de memorie van toelichting
- Advies van de inspectie van financiën
- Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie van 6 juli 2023
- Advies van de Vlaamse Jeugdraad van 3 juli 2023
- Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 10 augustus 2023
- Advies van de Gegevens Beschermingsautoriteit van 3 oktober 2023
- Advies van de Raad van State van 20 december 2023

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp van decreet heeft betrekking op meerdere beleidsvelden en inhoudelijke structurelementen: 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.

De Vlaamse Regering hechtte een eerste keer haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting, op 2 juni 2023 (VR 2023 0206).

De Vlaamse Regering gelaste advies in te winnen van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Vlaamse Jeugdraad, de Vlaamse Toezichtscommissie en de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Het overwegend gunstig advies van de **Vlaamse Jeugdraad** werd bekomen op 3 juli 2023, waarbij opgemerkt werd dat het voorontwerp een antwoord biedt op de belangrijkste van de verzuchtingen en pijnpunten die de Vlaamse Jeugdraad in het voorbereidend traject had geuit. De beperkte inhoudelijke aanvullingen werden verwerkt in de artikelsgewijze bespreking. De opmerkingen met betrekking tot het Vlaams Actieplan Jeugddelinquentie hebben niet het voorliggende decreet als voorwerp.

Het advies van de **Vlaamse Toezichtscommissie** nr. 2023/068 werd bekomen op 6 juli 2023. Het bijgaande voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting werd aangepast aan het advies nr. 2023/068. De algemene opmerking van de Toezichtscommissie dat de verwerking van persoonsgegevens in het voorontwerp niet systematisch behandeld wordt, wordt erkend, net als het belang van een dergelijke systematische behandeling. Toch wordt ervoor gekozen een dergelijke systematische regeling niet in te schrijven in het decreet. Het ontwerpdecreet versterkt immers de rechtspositie van de minderjarige in de jeugdhulp en breidt de rechten en garanties voor minderjarigen uit zonder een nieuwe persoonsgegevensverwerking in het leven te roepen. Het wil hen meer rechtszekerheid bieden, expliciteert hun recht op informatie en verplicht jeugdhulpaanbieders om bepaalde beslissingen expliciet te motiveren in het dossier van de minderjarige, wat soms het verwerken van persoonsgegevens met zich meebrengt.

Een belangrijk principe van gegevensbescherming benadrukt dat het naleven van verplichtingen uit wetgeving rond gegevensbescherming er niet toe mag leiden dat fundamentele rechten en vrijheden van de rechtsonderhorige in het gedrang komen. Een overkoepelende regeling van persoonsgegevens in wetgeving die van toepassing is op een brede waaier aan sectoren en voorzieningen die gegevens verwerken op basis van uiteenlopende modaliteiten en voor verschillende doeleinden, brengt het risico op inconsistenties en onjuistheden met zich mee, wat tot rechtsonzekerheid kan leiden. De essentiële elementen van gegevensverwerking moeten zeer concreet en specifiek geregeld worden en dit wordt dus het beste opgenomen in sectorregelgeving, voor zover dat nog niet gebeurd zou zijn. Een overkoepelende regeling in het decreet inschrijven zou te ruim geformuleerd zijn om alle mogelijke sectoren zeker te vatten, waarmee het doel van de regelgeving rond gegevensbescherming voorbijgeschoten zou worden. Kinderen, jongeren, hulpverleners en andere betrokkenen zouden immers onvoldoende zicht hebben op welke gegevens voor welke doeleinden verwerkt worden.

Het standaardadvies van de **Gegevensbeschermingsautoriteit** werd bekomen op 3 oktober 2023.

Het advies van de **Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin** werd ontvangen op 10 augustus 2023. Het advies heeft aanleiding gegeven tot een aantal wijzigingen in het ontwerpdecreet en in de memorie van toelichting. We geven hieronder antwoord op de belangrijkste elementen uit het advies.

De raad vindt het positief dat het decreet wordt geactualiseerd en dat het voorliggende decreet de rechten van minderjarigen in de brede jeugdhulpverlening verruimt of meer fijnmazig uitwerkt. De raad adviseert echter om het decreet waar nodig op te splitsen in bepalingen voor minderjarigen in de jeugdhulp, voor minderjarigen binnen de zorg voor personen met een handicap en voor minderjarigen in de jeugdgedelinquentie, waarbij het beleid ten aanzien van deze verschillende groepen van minderjarigen en hun rechtsbescherming wel blijvend tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin behoort.

De raad geeft daarvoor volgende argumenten: consequent Vlaams beleid voeren, vat beter de eigenheid van elke hulpverleningsvorm en maximaliseer de rechten daarbinnen, correcte beeldvorming van elk type van hulpverlening, meer ruimte voor pedagogisch handelen in de concrete hulpverleningspraktijk, juridisch correct en op maat.

Repliek:

Allereerst wordt de keuze gemaakt om een intersectorale aanpak te behouden. Net als in het oorspronkelijke decreet rechtspositie is hier bij de actualisering van in het begin voor gekozen. Waar nodig werd nu reeds een onderscheid gemaakt. De keuze hiervoor wordt geargumenteed in hoofdstuk B. van deze memorie, in het onderdeel probleemstellingen omgevingsanalyse en het onderdeel doelstellingen. Daarnaast werden toen ook antwoorden geformuleerd op opmerkingen die in de stakeholdersmomenten werden aangebracht en die we ook terugzien in het advies van de Vlaamse Raad.

Kinderen en jongeren die in jeugdhulp terecht komen, hebben overal dezelfde basisrechten. Er wordt gekozen voor een gemeenschappelijke rechtsbasis, wetende dat sectorwetgeving de rechtsbescherming voor kinderen en jongeren nog steeds kan uitbreiden. Een opsplitsing naar

sector of naar bepalingen voor minderjarigen in de jeugdhulp, voor minderjarigen binnen de zorg voor personen met een handicap en voor minderjarigen in de jeugddelinquentie lijkt ons niet aangewezen en zou het verkeerde signaal kunnen uitsturen. Waar het noodzakelijk is om hier uitzonderingen op te voorzien of onderscheid te maken, is dat ook gebeurd. Het decreet laat daarenboven ruimte om sectoraal verder te concretiseren wat geconcretiseerd dient te worden.

Meer en meer complexe problematieken zijn ook niet meer 'sectoraal' te benaderen, maar worden intersectoraal opgenomen via intersectorale samenwerkingen, interdisciplinaire samenwerking tussen voorzieningen uit diverse sectoren, ... Daarnaast worden nu ook al binnen één voorziening, soms zelfs binnen dezelfde leefgroep, jongeren opgevangen die onder meerdere bepalingen zouden kunnen vallen. Bovendien is de insteek die bij een opsplitsing zou worden gekozen, arbitrair. Wordt er gekozen voor een opdeling naar een sector (bv. alle werkvormen gesubsidieerd door Opgroeien, waar soms ook kinderen met een handicap verblijven), voorzieningen die werken binnen jeugddelinquentierecht, naar het doelpubliek (bv. jongere met een handicap), ...? Dit alles zou rechtsonzekerheid en verwarring bij de verschillende betrokkenen kunnen veroorzaken. Daarom werd ook tijdens het doorlopen van de JoKER gekozen om deze optie niet verder te zetten, uit vrees voor een negatieve impact op de rechten van kinderen en jongeren.

Bij opmaak van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht werd er expliciet gekozen om de rechten uit het decreet rechtspositie ook voor jongeren binnen het jeugddelinquentiedecreet van toepassing te maken, behalve waar uitdrukkelijk anders bepaald. In het huidige ontwerpdecreet werden op bepaalde plaatsen specifieke bepalingen opgenomen voor de Gemeenschapsinstellingen en het Vlaams Detentiecentrum. Ook daar, eveneens als in de ambulante en mobiele begeleiding die in dit kader gebeurt, gelden de meeste rechten die nu in het vernieuwde decreet zijn opgenomen.

Sommige basisrechten lijken in de ene sector of werkvorm misschien zó evident, dat het niet noodzakelijk lijkt om die daar expliciet te benoemen (bv. het recht op hygiëne, het recht op dagelijkse fysieke activiteit). Tegelijkertijd zou het vreemd zijn om deze rechten voor bv. jongeren in het jeugddelinquentierecht wel heel expliciet te benoemen, en voor kinderen die bijvoorbeeld in een Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning verblijven dan niet. Het is niet omdat iets evident lijkt, dat het niet noodzakelijk is dit ook uitdrukkelijk te benoemen. Het blijft belangrijk voor kinderen en jongeren om de volledige draagwijdte van hun rechten te kennen. Bovendien komt de inhoud van deze bepalingen net tegemoet aan het 'zo gewoon mogelijk opgroeien'. We benadrukten reeds dat we de herkenbaarheid voor bepaalde sectoren of werkvormen kunnen opvangen met een gerichte communicatie.

Tot slot kan nog gewezen worden op het feit dat de intersectorale richtlijn rond fixatie en afzondering (Steunpunt WVG, november 2021), die in het decreet haar vertaling kent, werd ontwikkeld met betrokkenheid van alle sectoren. Alle stakeholders zijn er op dat moment samen in geslaagd om een ambitieuze, maar ook herkenbare intersectorale richtlijn te ontwikkelen, die erin slaagt om de diverse noden die cliënten en voorzieningen signaleren te verenigen met goede praktijken en sterke rechtswaarborgen. Het pleidooi voor een aparte rechtspositieregeling lijkt, gelet op deze goede en toekomstgerichte praktijk, enigszins contradictorisch.

In opvolging van de opmerking van de Vlaamse Raad hebben we het decreet extra gescreend op bepalingen met tot pleegzorg, in functie daarvan zijn een aantal aanpassingen doorgevoerd. I.v.m. de specifieke situatie van Veilig Verblijf en GES+: daarbij wordt verwezen naar geslotenheid die sterk geïndividualiseerd is en op maat van elke minderjarige. Er zijn uiteraard belangrijke verschillen met de gemeenschapsinstelling, onder meer naar finaliteit. Maar ook binnen de gemeenschapsinstellingen is een traject op maat sterk aangewezen en wordt meer en meer in die richting gewerkt. Gemeenschapsinstellingen hebben decretaal als opdracht om een beveiligend en structurerend programma aan te bieden, dat eveneens herstelgericht en pedagogisch werkt, en dat erop gericht is de kansen op re-integratie te maximaliseren.

Het decreet schrijft de basisrechten uit. Hiernaast is nog veel ruimte om pedagogisch handelen mogelijk te maken. Wel wordt gevraagd, om als bepaalde rechten worden ingeperkt, hierover ook uitdrukkelijk de dialoog aan te gaan met de minderjarige, en ook te motiveren waarom dit gebeurt.

Voor de artikelen met betrekking tot afzondering en fixatie is grotendeels teruggegrepen naar de intersectorale multidisciplinaire richtlijn die hierover is ontwikkeld. Die is intersectoraal opgesteld. Dit was toen ook een uitdrukkelijke keuze, die we blijven onderschrijven. De grote nadruk op de preventie geldt voor alle sectoren en werkvormen. Het uitgangspunt blijft daar 'niet, tenzij' De vooropgestelde finaliteiten uit de richtlijn worden ook in het voorontwerp van decreet benoemd, met daaraan de nodige voorwaarden gekoppeld indien ze worden toegepast. Het is belangrijk dat deze strikte bepalingen en beperkingen naar toepassing in elke voorziening gelden, waar een kind of jongere ook terecht komt. Het voorontwerp van decreet laat daarbij voldoende ruimte om op maat van kinderen en jongeren te werken.

Juridisch correct en op maat: de raad wijst er terecht op dat de gebruikte terminologie niet steeds consequent werd gehanteerd. Zeker de begrippen 'jeugdhulp', 'jeugdhulpverlening', 'jeugdhulpaanbieder' dekken niet altijd de juiste lading. Dit werd in de tekst aangepast, zodat kinderen en jongeren in de verschillende settings van jeugdhulp van een echte rechtsbescherming kunnen genieten.

De raad geeft aan dat het voorontwerp detaillistisch is en met gevaar voor bijkomende administratieve druk.

Repliek:

Bij een aantal bepalingen gaat het voorontwerp van decreet vrij concreet. Zeker bij bepalingen waar inperkingen van de rechten worden opgenomen, zoals de toepassing van afzondering en fixatie. Net omwille van het zeer ingrijpend karakter, namelijk de inbreuk op de (fysieke) integriteit en het daarmee gepaarde risico op handelen in strijd met artikelen 3 (foltering, onmenselijk of vernederende handeling) en 8 EVRM, is het zeer belangrijk om de kernpunten wel decretaal vast te leggen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zegt immers dat die beperkingen enkel mogelijk zijn wanneer zij voorzien zijn in de wet. Daarnaast dienen zij een legitiem doel na te streven en noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving.

We kiezen dus voor opname in een decreet, verdere concretisering kan zeker nog gebeuren bij uitvoeringsbesluit.

Zoals eerder gesteld, waar rechten worden ingeperkt wordt dialoog met de minderjarige en motivatie voor de maatregelen sterk naar voor geschoven.

De raad doet een aantal punctuele voorstellen tot herformulering.

Repliek: Heel wat van de aanvullingen of herformulering worden gevolgd en werden ook zo aangepast in het voorontwerp van decreet. Andere worden niet gevolgd.

- Volgende artikelen werden aangepast aan de tekstvoorstellen van de Vlaamse Raad of er werd verduidelijking opgenomen in de artikelsgewijze bespreking: artikel 12: recht op informatie; artikel 16: recht op tijdsbesteding; artikel 19: recht op arbeid; artikel 24: recht op persoonlijke bezittingen; Artikel 28: recht op contact met familie; artikel 29: recht op bezoek; artikel 31: recht op ondersteuning bij het zoeken naar informatie over bepaalde personen; artikel 46: recht op bijstand door een vertrouwenspersoon. Artikel 41: recht op informatie over het dossier; Artikel 53: preventie- en reactiebeleid.
- Artikel 6: belang van de minderjarige: de raad vraagt dat rekening wordt gehouden met 'het recht op' identiteit van de minderjarige. Dit voorstel wordt niet weerhouden, omdat de identiteit van de minderjarige slaat op een criterium dat moet worden nagegaan. Wel wordt in artikel 21 van het voorontwerp van decreet, in het artikel over recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer uitdrukkelijker het recht op identiteit ingeschreven.

- Artikel 22 en 23: recht op verblijf in een gepaste, individuele kamer: dit artikel wordt niet aangepast. Het voorontwerp van decreet voorziet reeds in de mogelijkheid om af te wijken, in het belang van de minderjarige. In de memorie wordt pleegzorg expliciet als voorbeeld gegeven. Voor de inwerkingtreding is een overgangperiode van 10 jaar voorzien om de toepassing in de praktijk ook haalbaar te maken.
- Artikel 34: fouillering en doorzoeken van de kamer: de raad vreest dat door dit verbod begeleiders/opvoeders/pleegouders de logische toezichtstaken worden ontnomen. Nochtans wordt in de memorie aangegeven dat dit niet het geval is. De raad vraagt ook om afwijking mogelijk te maken voor alle vormen van jeugdhulp. Hier wordt niet op ingegaan, omdat dit ook een verre gaande inbreuk is op het recht op privéleven van kinderen en jongeren, die – vaak noodgedwongen – van een residentiële voorziening hun (enige) thuis dienen te maken. Voorzieningen kunnen uiteraard een sterk preventief beleid voeren, onder meer in relatie tot het positief leefklimaat. En deze bepalingen doen ook geen afbreuk aan de mogelijkheid om bevoegde diensten om in bepaalde omstandigheden fouilles of huiszoekingen uit te voeren, zoals aangegeven in de memorie. Het is aan de voorziening in kwestie om de beslissing te nemen om bijvoorbeeld de politie in te schakelen indien de specifieke situatie een dergelijke fouillering of doorzoeking noodzakelijk maakt, binnen hun deontologisch handelingskader. Van groot belang is ook om te wijzen op de mogelijkheid voor voorzieningen om, indien zij zich engageren om zorg te dragen voor kinderen met specifieke problemen, in functie van de zorg en ondersteuning die geboden dient te worden, afspraken te maken met de cliënt over het behandelplan en de modaliteiten daarvan, bv. bij een drugsverslaving of indien er gevaar is voor de eigen veerkracht in overleg met de cliënt
- Artikel 55: preventie van afzondering en fixatie: voor de bepalingen met betrekking tot afzondering en fixatie wordt grotendeels de multidisciplinaire richtlijn gevolgd. Bij het ontwikkelen van de richtlijn werden ook de gemeenschapsinstellingen betrokken en ze behoren ook tot het toepassingsgebied van de richtlijn. Centraal in de richtlijn staat toepassing op maat van de jongere. Dat we in de gemeenschapsinstellingen toch de mogelijkheid voorzien om hier uitzonderlijk collectief op te treden 's nachts heeft te maken met het verminderen van veiligheidsrisico's. Artikel 57 en artikel 58: de Vlaamse Raad verwijst naar het bijna afgeronde onderzoek 'Kader voor vrijheidsbeperkende maatregelen die gebruikt worden voor het behouden van veiligheid bij potentieel gevaar of als middel om ontwikkelings- en ontplooiingskansen te bevorderen bij kinderen en volwassenen met een handicap'. In de voorlopige conclusies wordt voorgesteld om de genoemde finaliteiten samen te voegen. Daarom stelt de raad voor om beide artikelen samen te voegen. Het voorstel van de raad wordt gevolgd.

Ook op de andere opmerkingen van de raad met betrekking tot dit artikel wordt een antwoord geformuleerd.

De Vlaamse Regering hechtte een tweede keer haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting op 13 oktober 2023 (VR 2023 1310 DOC.1317/2BIS). De Vlaamse Regering gelastte advies in te winnen van de Raad van State.

De Raad van State heeft advies nr. 74.682/16 uitgebracht op 20 december 2023. Hierna volgt een bespreking van het gevolg dat gegeven wordt aan dit advies van de Raad van State.

Opmerking onder punt 3 van het advies

De Raad merkt op dat volgens artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 'houdende de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure en het toezicht op de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap' advies moest worden gevraagd van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap ('NOOZO'). Dit advies werd in de voorafgaande procedure niet aangevraagd.

In opvolging van het advies van de Raad van State werd daarom op 4 januari 2024 een spoedadvies aangevraagd. Op 15 januari 2024 antwoordde NOOZO, de Vlaamse adviesraad handicap, dat men niet op de adviesvraag zou ingaan.

We benadrukken in deze context wel dat in de voorbereidende fase van het ontwerpdecreet advies werd gevraagd aan het Raadgevend Comité van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en aan het Raadgevend Comité van Opgroeien. In beide adviesorganen zetelen vertegenwoordigers van gebruikers(verenigingen) van personen met een handicap. Het voorontwerp van decreet werd ook voorgelegd aan de Vlaamse Raad WVG, waarin ook actoren uit de sector VAPH vertegenwoordigd zijn en aan de Vlaamse Jeugdraad.

Opmerking onder punt 4 en 5.2 van het advies

De Raad merkt op dat pleegzorgers het verblijfsrecht en het recht om alle dagdagelijkse beslissingen over het kind te nemen, uitoefenen op grond van artikel 387quinquies van het oud Burgerlijk Wetboek. Die bepalingen, die het statuut van de pleegzorgers en de verdeling van bepaalde aspecten van het ouderlijk gezag regelen, vallen onder de bevoegdheid van de federale wetgever inzake burgerlijk recht. Een aantal rechten geformuleerd in het DRM, hebben een impact op het statuut van de pleegzorgers en van hun rechten en plichten. De decreetgever moet er dus over waken dat binnen de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, de uitoefening door andere wetgevers van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. Daarom moet voor elk van de bepaling nagegaan worden of de invulling of realisatie ervan verenigbaar is met de door de federale wetgever bepaalde rechten en plichten van de pleegouders en de ouders. De raad stelt ook dat het wenselijk is om artikel 4, §1 DRM aan te passen door ook te verwijzen naar de rechten van de pleegouders.

Er werd voor gekozen om een algemene bepaling in te schrijven in het DRM, die benadrukt dat het decreet geen afbreuk doet aan de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders of van de pleegzorgers (artikel 4, 6° van het wijzigingsdecreet). De optie om in elke relevante bepaling een verwijzing naar de rechten en verantwoordelijkheden van ouders en pleegzorgers in te schrijven, werd verlaten, om niet de indruk te wekken dat deze rechten niet zouden gelden ten gevolge van het ouderlijk gezag of het statuut van de pleegzorgers. Zo moeten ouders en pleegzorgers immers ook de bepalingen uit het IVRK naleven. Omwille van deze algemene bepaling werd het ook niet langer noodzakelijk geacht om artikel 4, § 1 DRM aan te passen door ook de rechten van de pleegouders te vermelden. In de meeste gevallen, behoudens andersluidende overeenkomst tussen pleegouders en ouders, blijven ouders immers de wettelijk vertegenwoordigers van de minderjarigen en zullen pleegouders wat betreft de bekwaamheid van de minderjarige, geen rol spelen. Indien een andersluidende overeenkomst dit wel zou voorzien, dan moeten de pleegouders ook gezien worden als wettelijk vertegenwoordigers, die vallen onder de definitie van 'ouders' zoals voorzien in het DRM.

Opmerking onder punten 5.3.1 en 5.3.2 van het advies

De Raad merkt op dat er geen bevoegdheid is om de externe rechtspositie van personen die verblijven in het Vlaams detentiecentrum te regelen en dat er tevens moet over gewaakt worden dat het voorontwerp geen tegenstrijdigheden bevat met de regels vervat in de basiswet van 12 januari 2005.

Op basis van die analyse werden de bepalingen die betrekking hebben tot de externe rechtspositie van deze personen (artikelen 14/1 en 15/2 DRM) en de bepalingen waar er tegenstrijdigheid is met de regeling in de basiswet (artikel 14/2 DRM) bijkomend uitgezonderd. Wat betreft het recht op vrije tijd in artikel 12/3, §1 DRM, werd het Vlaams detentiecentrum uitgezonderd voor zover dit recht voorziet dat het ook buiten de jeugdhulpvoorziening kan uitgeoefend worden. Voor het overige werd in een eerdere fase al een systematische analyse doorgevoerd rond de verenigbaarheid van de basiswet en het DRM.

Opmerking onder punt 6 van het advies

De Raad merkt op dat de werkwijze voor het bepalen van het toepassingsgebied van het DRM, en de verschillende bepaling daarvan, ertoe leidt dat het bepalen van het toepassingsgebied soms een puzzel is.

Om aan deze opmerking tegemoet te komen, werd het decreet op verschillende punten aangepast om meer helderheid te bieden.

Allereerst werd in het opschrift bij artikelen duidelijker aangegeven op welke voorzieningen en in welke sectoren het artikel van toepassing is.

Ten tweede werd in artikel 3, §1 DRM een vierde lid toegevoegd waarbij de concrete artikelen werden opgesomd, met de vermelding van hun toepassingsgebied in de residentiële jeugdhulpverlening, de semi-residentiële jeugdhulpverlening, de gemeenschapsinstelling of het Vlaams detentiecentrum.

Ten derde werd de formulering van artikel 3, §1/1 DRM aangepast door te verwijzen naar 'meerderjarigen die in aanraking komen met de diensten die op grond van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht door de gemeenschap worden georganiseerd of beantwoorden aan de door de gemeenschap gestelde voorwaarden', om op die manier duidelijk te maken dat de ambulante dienstverlening binnen het decreet jeugddelinquentie ook gevat worden, en niet enkel de gemeenschapsinstelling. Deze terminologie werd ook doorheen het decreet aangepast om dit te verduidelijken.

Ten vierde (in antwoord op randnummer 6.3.2) werd de term 'begeleidingstraject' verlaten. Oorspronkelijk werd hiermee het traject of de begeleiding bedoeld die de minderjarige krijgt in het kader van het jeugddelinquentierecht. Dit is echter onvoldoende duidelijk en kan ook verwarrend zijn, gezien de term begeleiding ook gehanteerd wordt binnen de jeugdhulpverlening. Om zeker alle diensten te vatten die geregeld worden binnen het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht én onder de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap vallen, is daarom gekozen voor de term: 'het aanbod in het kader van het jeugddelinquentierecht, vermeld in artikel 3, §1.' Artikel 3, §1 DRM bepaalt namelijk 'de diensten die op grond van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht door de gemeenschap worden georganiseerd of beantwoorden aan de door de gemeenschap gestelde voorwaarden.' Op die manier worden bijvoorbeeld zeker ook de diensten voor herstel en constructieve afhandeling gevat, maar bijvoorbeeld niet de forensische jeugd- en kinderpsychiatrie. Daarnaast werd wel de term 'jeugdhulpvoorziening' behouden (randnummer 6.3.3.), met de brede definitie waarin ook de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum zijn gevat. Deze formulering is in een eerdere fase opgenomen, naar aanleiding van de oprichting van de Commissie van Toezicht. Gezien we per artikel aangeven in welke context het al of niet van toepassing is (residentieel, semi-residentieel, gemeenschapsinstelling, Vlaams detentiecentrum) is dan ook steeds duidelijk voor welke jeugdhulpvoorziening het betreffende artikel van toepassing is.

Wat betreft de opmerking van de Raad dat er geen systematische analyse is gebeurd van hoe de draagwijdte van bepalingen van het DRM kan verschillen of mogelijk zou moeten worden aangepast

al naargelang zij worden toegepast in het kader van de integrale jeugdhulp of van het decreet jeugddelinquentie, en over de vraag op welke wijze bepaalde rechten mogelijk een andere invulling dienen te krijgen naargelang de uiteenlopende leeftijden van de betrokkenen, kan geantwoord worden dat deze systematische analyse in eerdere fases van het ontwerp wel degelijk gebeurd zijn en dat deze analyse voor de zekerheid nogmaals werd doorgevoerd naar aanleiding van de opmerking van de Raad. Wat betreft het onderscheid naargelang van leeftijd, is dat slechts van beperkte relevantie gezien het decreet voornamelijk handelt over feitelijke handelingen. De rechten waar het ouderlijk gezag wel degelijk een rol speelt voor de toepassing van het EVRM, werden uitgezonderd voor meerderjarigen.

In aansluiting kunnen we nog verwijzen naar het editoriaal van het Tijdschrift voor Jeugd- en Kinderrechten¹ waarin Tim Opgenhaffen, Johan Put en Jole Carlé in deze context verwijzen naar het rapport gesloten opvang dat mee aan de basis ligt van de voorliggende aanpassingen aan het decreet rechtspositie minderjarige. We citeren: “Toen wij destijds het rapport gesloten opvang schreven, gingen we ook zelf na in welke mate een regeling generiek dan wel specifiek moet zijn en hoe eventuele variatie het best in regelgeving verankerd wordt. Hoewel de door ons geconsulteerde mensen- en kinderrechtelijke bronnen er niet expliciet over zijn, oordeelden wij dat een zo generiek mogelijke regeling voor minderjarigen in gesloten opvang vanuit juridisch perspectief de voorkeur heeft (Carlé, Opgenhaffen, Put, Pleysier, 2021, p. 40)” Het spreekt voor zich dat de verdere vertaling van de generieke bepalingen in besluitvorming rekening zal houden met de concrete situatie van kinderen en jongeren in de diverse settings.

Daarnaast merkt de Raad op dat de bepalingen rond activiteiten die doorgaan in de samenleving mogelijks verkeerde verwachtingen kunnen scheppen bij betrokkenen die zich in meer gesloten contexten bevinden. De Raad stelt zich de vraag of die rechten op een gelijke wijze geformuleerd kunnen worden ten aanzien van jongeren die een, mogelijk langdurige, gesloten begeleiding opgelegd krijgen.

Deze opmerking werd niet verder meegenomen in de herwerking van het decreet. Er wordt geoordeeld dat de verwijzing naar de bevoegdheid van de jeugdrechter voldoende duidelijkheid schept op de beperkingen die er kunnen zijn wat betreft de toepassing van het recht. Daarnaast is het belangrijk om de lat voldoende hoog te leggen voor voorzieningen die geslotenheid aanbieden, ook voor hen is het streefdoel om zoveel als mogelijk te werken naar re-integratie in de maatschappij, maar dit zal inderdaad meer op een gefaseerde wijze moeten gebeuren. Gelet op de belangrijke inperkingen op de mensen- en kinderrechten van de individuen in een context van geslotenheid, is dit streefdoel cruciaal.

Opmerking onder punt 7 van het advies

In navolging van het advies van de Raad van State werden de opschriften van verschillende artikels, onderafdelingen en afdelingen herzien. De Raad van State merkte op dat de draagwijdte van de opschriften van bepaalde (onder)afdelingen niet genoeg weerspiegeld werden door de opschriften van de daaronder vallende artikels. Om dit te remediëren, werden de opschriften van desgevallende (onder)afdelingen gewijzigd om een breder toepassingsgebied te beschrijven. Daarnaast werden de opschriften van bepaalde artikels gewijzigd om geen twijfel te laten over de inhoud van het artikel.

Opmerking onder punt 8 van het advies

Het advies van de Raad van State waarbij wordt aanbevolen om te wachten met genderneutrale formuleringen tot de Vlaamse overheid nieuwe taalconventies doorvoert op horizontale wijze over de verschillende beleidsdomeinen heen, wordt niet gevolgd. Hiermee wordt het belang van uniformiteit en coherentie van alle Vlaamse regelgeving niet ontkend, maar wordt geoordeeld dat

¹ J. CARLE, J. PUT en T. OPGENHAFFEN, “Een nieuwe rechtspositie voor minderjarigen in de jeugdhulp: algemeen of specifiek?”, TJK 2023/4, 205-210

het belang van het vrijwaren van het recht op privéleven van rechtsonderhorigen hierop moet primeren. Dit is een recht dat uitdrukkelijk wordt ingeschreven in het decreet en waar ook het recht op respect voor de genderidentiteit van de minderjarige onder valt. Het zou getuigen van weinig authenticiteit, zowel naar de jongere als naar de individuele hulpverlener toe, als de opstellers van dit decreet dit recht minder ter harte zouden nemen dan zij zelf vooropstellen voor voorzieningen en individuele hulpverleners. Het is daarom als signaal naar hen beiden toe belangrijk om te duiden dat dit recht evenzeer door de Vlaamse wetgever moet gewaarborgd worden. Daarnaast moet het ook gelden als signaal naar de Vlaamse wetgever toe dat een evolutie op dit vlak niet kan uitblijven en wordt aangedrongen op het doorvoeren van nieuwe taalconventies hieromtrent. Wetgeving moet immers voorzienbaar zijn en daarom is het noodzakelijk dat de rechtsonderhorige zichzelf herkent in en aangesproken voelt door de wettekst. Het gebruik van genderneutrale terminologie is hiertoe cruciaal.

Op heden bestaan er inderdaad geen heldere richtlijnen rond genderneutraal taalgebruik. Om een keuze te maken voor een bepaalde werkwijze, werd contact opgenomen met verschillende instanties en experten² en werd gekozen voor de terminologie die de voorkeur genoot en die verenigbaar was met het opzet van het decreet³. Gelet op het belang van uniformiteit en coherentie binnen regelgeving, is het uiteraard de bedoeling om het decreet alsnog aan te passen als er in de toekomst andersluidende richtlijnen komen rond genderneutraal taalgebruik in wetgeving.

Opmerking onder punt 9 van het advies

De Raad merkt op dat de definitie van het begrip 'sanctie' binnen het DRM te weinig verschilt van de finaliteit waarbij een sanctie wordt opgelegd in het kader van het jeugdgedelinquentierecht en vraagt het hanteren van een meer onderscheidende terminologie of begripsomschrijving.

Om hieraan tegemoet te komen, werd in de definitie opgenomen dat deze sancties betrekking hebben op de sancties die worden opgelegd binnen de semi-residentiële jeugdhulpverlening, de residentiële jeugdhulpverlening of de gemeenschapsinstelling.

Opmerking onder punt 10 van het advies

In het voorontwerp worden de GES+-voorzieningen opgenomen als 'voorziening met mandaat tot geslotenheid'. In de definitie wordt daarbij verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp die onder toezicht staat van de Commissie van toezicht'. De Raad merkte op dat een gesloten plaatsing wezenlijk vrijheidsbenemend is en dat een vrijheidsberoving van een minderjarige slechts mogelijk is wanneer ze het gevolg is van de voorzienbare toepassing van een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet, die duidelijk de voorwaarden voor de vrijheidsberoving bepaalt, teneinde elk risico op willekeur te vermijden en eenieder de mogelijkheid te bieden om volgens de omstandigheden, de mogelijke gevolgen van een handeling redelijkerwijs te voorzien. De Raad stelde daarom bijkomend de vraag of er een decretale grondslag is die de GES+-voorzieningen toelaat de daarin geplaatste minderjarigen te beperken in hun vrijheid.

In antwoord op de Raad werd verwezen naar artikel 6 van het decreet houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris en houdende oprichting van een Commissie van toezicht met betrekking tot voorzieningen voor

² de Taalunie, het Team Taaladvies van het Departement Kanselarij en Buitenlandse zaken, dra. Maxime Dupan (UGent) en dra. Emilie Hermans (UHasselt), de Dienst Diversiteitsbeleid van de Vlaamse Overheid, Transgender Infopunt en het Team Gelijke Kansen van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

³ Het advies om te opteren voor de meervoudsvorm, werd doorgevoerd op plaatsen waar dit wenselijk was, maar niet voor andere bepalingen waar dit de draagwijdte van deze bepalingen te drastisch zou afzwakken.

vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren van 15/07/1997 dat de voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren definieert. De GES+-voorzieningen worden daarin opgenomen. Ook werd verwezen naar het Besluit van 5/4/2019 van de Vlaamse Regering betreffende de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp, waarin specifieke bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de mogelijkheid van het bieden van geslotenheid, specifiek voor GES+-voorzieningen.

De raad merkt in punt 10 van het advies op dat er niet kan mee worden ingestemd dat de GES+-voorzieningen onder de ontworpen regeling voor de voorzieningen met mandaat tot geslotenheid gebracht worden, louter door ze in de opsomming van het in te voegen punt 24° van artikel 2 van het DRM te vermelden. Dat kan ook niet louter voortvloeien uit de opname ervan in de definitie van 'een voorziening voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren' in het kader van het regelen van het toezicht op dergelijke instellingen of uit de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen in de jeugdhulp met betrekking tot de mogelijkheid van het bieden van geslotenheid. Er moet eerst in een afdoende decretale basis worden voorzien waaruit ondubbelzinnig blijkt dat GES+-voorzieningen worden toegelaten de minderjarigen te beperken in hun vrijheid van komen en gaan. In voorkomend geval kan het voorontwerp op dit punt worden aangevuld.

Om aan deze opmerking tegemoet te komen werd in artikel 72 van dit ontwerpdecreet een wijzigingsbepaling opgenomen waarbij deze rechtsbasis ingeschreven wordt in artikel 78/1 in het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. Opnemen in het decreet betreffende de rechtspositie leek ons niet de aangewezen plaats, gezien hier in de eerste plaats de rechtswaarborgen worden ingeschreven bij een mandaat tot geslotenheid, niet het mandaat tot geslotenheid zelf. Dat lijkt ons veeleer op zijn plaats in het decreet betreffende de integrale jeugdhulp, daar worden ook andere modaliteiten en voorwaarden opgenomen met betrekking tot de organisatie en uitvoering van aspecten van de integrale jeugdhulp. Er werd bovendien ook voor gekozen om, voor de uniformiteit en duidelijkheid van de regelgeving, ook de voorzieningen die de functie veilig verblijf aanbieden, mee te nemen in het toepassingsgebied. Op deze wijze wordt er tegemoet gekomen aan de mensenrechtelijke verplichtingen die stellen dat elke vrijheidsberoving van minderjarigen moet voorzien zijn door een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet, die duidelijk de voorwaarden voor de vrijheidsberoving bepaalt.

Opmerking onder punt 11 van het advies

De Raad merkt terecht op dat de omschrijving van 'ontwikkelingsgericht leefklimaat' niet thuishoort onder de definitie gezien die ook een normatieve invulling omvat. Dit wordt beter opgenomen bij de bepaling over dat recht zelf. Deze opmerking wordt gevolgd en de omschrijving wordt opgenomen in artikel 19/1 DRM.

Opmerking onder punt 12 van het advies

Naar aanleiding van het advies van De Raad van State wordt de definitie van 'vrijheidsbeperkende maatregelen' preciezer gemaakt om verwarring te vermijden met andere figuren uit het jeugdbeschermingsrecht.

Opmerking onder punt 13 van het advies

Naar aanleiding van het advies van de Raad werd een definitie van 'sociale dienst' opgenomen die overeenkomt met de definitie die ingeschreven werd in het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. De artikelen waar naar de sociale dienst werd verwezen, werden aangepast om aan die wijziging tegemoet te komen.

Opmerking onder punt 14 van het advies

In opvolging van het advies van de Raad worden, gezien de veelheid van definities, de definities in artikel 2 alfabetisch geordend.

Opmerking onder punt 15 van het advies

De Raad merkt op dat de omschrijving van het toepassingsgebied, zoals opgenomen in artikel 3, §1/1 DRM anders is dan artikel 3, §1 eerste lid DRM. Hierdoor zouden niet alle diensten gevat zijn, zoals bv. herstelgericht groepsoverleg. Artikel 3 §1/1 DRM wordt daarom aangepast.

Opmerking onder punt 16 van het advies

De Raad merkt op dat artikel 5, laatste lid van het DRM verwijst naar de mening en de verantwoordelijkheden van de ouders en dat dit artikel derhalve ook van toepassing is op meerderjarigen die niet meer aan het ouderlijk gezag onderworpen zijn. Om aan deze opmerking tegemoet te komen, werd de bepaling aangepast door deze enkel van toepassing te maken op personen die nog aan het ouderlijk gezag onderworpen zijn. Daarnaast is het wel degelijk de bedoeling dat dit lid van toepassing is op meerderjarigen die wilsonbekwaam zijn en waar een bewindvoerder of lasthebber mee over de belangen van de meerderjarige waakt. Daarom werd tevens opgenomen dat rekening moet gehouden worden met andere wettelijk vertegenwoordigers.

Opmerking onder punt 17 van het advies

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt in de memorie van toelichting extra duiding gegeven bij het recht op tijdsbesteding.

Opmerking onder punt 18 van het advies

De toevoeging die de Raad voorstelt onder dit punt werd opgenomen in het decreet door in te schrijven dat bij de beperking van het recht op bezoek door de jeugdhulpvoorziening of een gemeenschapsinstelling, er, behoudens in noodgevallen, niet kan worden ingegaan tegen een rechterlijke beslissing.

Opmerking onder punt 19 van het advies

De Raad merkt op dat er verantwoord moet worden waarom enkel voor consulenten en advocaten wordt gegarandeerd dat het toezicht enkel visueel kan worden uitgeoefend. Om hier duidelijkheid te scheppen, werd artikel 14/1, §5 DRM gewijzigd door de verduidelijken dat er enkel visueel toezicht kan worden uitgeoefend tijdens het bezoek van personen die ten aanzien van de minderjarige door het beroepsgeheim gebonden zijn.

Opmerking onder punt 20 van het advies

De Raad merkt op dat op verscheidene plaatsen verwezen wordt naar rechterlijke beslissingen van of kennisgeving aan de jeugdrechter. De vraag rijst welke betekenis die verwijzingen hebben indien het gaat om vrijwillige jeugdhulpverlening waar nog geen sprake is van een gerechtelijke interventie.

Waar beperkingen van vrijheden in het gedrang zijn, primeert, net als in gerechtelijke hulpverlening in eerste instantie dialoog en overleg met de minderjarige (en/of de ouders) om tot goede afspraken te komen, in vrijwilligheid. Indien, ondanks een intensief proces hiertoe het toch niet mogelijk blijkt om binnen de vrijwillige hulp tot afspraken te komen en de veiligheid of integriteit van de minderjarige blijvend in het gedrang is, zal via de geijkte procedures, de stap moeten gezet worden naar gerechtelijke jeugdhulp.

Opmerking onder punt 21 van het advies

Er is toegevoegd dat bij de toepassing van dit recht om deel te nemen aan de ruimere samenleving geen afbreuk mag gedaan worden aan de beslissingen van de jeugdrechter.

Opmerking onder punt 22 van het advies

De Raad merkt op dat er onduidelijkheid heerst rond de toepassing van de regelgeving inzake het beroepsgeheim in het ontworpen artikel 15/3, §4 DRM dat het verbod op fouillering regelt, omdat de formulering in het artikel niet overeenstemt met de formulering in de memorie van toelichting. De memorie werd aangepast om tegenstrijdigheid met de decreettekst op te heffen en de decreettekst zelf werd aangepast om te verhelderen dat de regelgeving rond beroepsgeheim optreedt bij het overhandigen van bezwarend materiaal van de minderjarige aan de bevoegde overheden.

Opmerking onder punt 23 van het advies

Het nieuwe artikel 16 DRM werd aangepast op basis van het advies van de Raad, de formulering werd in overeenstemming gebracht met de memorie van toelichting.

Opmerking onder punt 24 van het advies

Op basis van de opmerking van de Raad werd de memorie aangepast en in overeenstemming gebracht met de formulering in het ontwerpdecreet. De opgelegde motivering is vereist wanneer geen passend gevolg wordt gegeven aan de mening van de minderjarige.

Opmerking onder punt 25 van het advies

In het nieuwe artikel 18 van het DRM wordt omschreven over welke voorzieningen dit artikel handelt.

Opmerking onder punt 26 van het advies

De Raad stelde een bijkomende vraag in hoeverre er sprake is van één centraal en gedeeld dossier, gezien bepaalde verwijzingen in het ontwerpdecreet die indruk zouden wekken.

Dit is echter niet het geval. In de memorie van toelichting wordt daarom een verduidelijkende passage opgenomen dat er binnen de jeugdhulp en in het aanbod in het kader van het jeugd-delinquentierecht geen sprake is van een centraal en gedeeld dossier. Elke voorziening waar een minderjarige begeleiding geniet, houdt een eigen dossier bij van de minderjarige. Deze dossiers zijn te onderscheiden van het gerechtelijk dossier bij de griffie van de jeugdrechtbank waarvoor de inzage wordt geregeld door artikel 55 van de Jeugdbeschermingswet van 8 april 1965. Wat betreft de aanbeveling om de diverse sectorale regelingen meer op elkaar af te stemmen, verwijzen we naar ons antwoord op het advies van de Commissie van toezicht.

Opmerking onder punt 27 van het advies

In opvolging van het advies van de Raad werd de bepaling over de vertrouwenspersoon in artikel 24 van het DRM geherformuleerd, als een recht (en geen verplichting) van de minderjarige om zo veel als mogelijk in overleg met de vertrouwenspersoon het mandaat en de opdrachten van de vertrouwenspersoon nader in te vullen. Opmerking onder punt 28 van het advies
In artikel 46, dat artikel 24, §2, eerste lid, 5° DRM wijzigt, wordt een materiële fout ongedaan gemaakt.

Opmerking onder punt 29 van het advies

In de memorie van toelichting is toegevoegd dat met artikel 49 ook een uitbreiding is ingeschreven voor het recht op een vrij besteedbaar bedrag aan minderjarigen die in het Vlaams detentiecentrum verblijven.

Opmerking onder punt 30 van het advies

De vermelding van de mogelijke uitzondering om tot collectieve afzondering over te gaan in de gemeenschapsinstellingen, betreft inderdaad de mogelijkheid om de huidige praktijk te bestendigen, maar enkel 's nachts en bij alarmsituaties. Dit wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Opmerking onder punt 31 van het advies

In artikel 56 wordt een materiële fout ongedaan gemaakt.

Opmerking onder punt 32 van het advies

In artikel 57 wordt een materiële fout ongedaan gemaakt.

Opmerking onder punt 33 van het advies

De Raad van State merkte op dat de werking van het nieuwe artikel 28/5, §2 DRM niet geheel duidelijk was. Daartoe werd §2 opgesplitst in twee leden. Het eerste lid verwoordt nu duidelijk het principe dat er gebruik moet worden gemaakt van een afzonderingskamer, terwijl het tweede lid de uitzondering daarop voorziet.

Opmerking onder punt 34 van het advies

De Raad van State merkt op met betrekking tot artikel 61 van het ontwerp dat vermits in het ontworpen artikel 28/6, § 2, van het DRM uitdrukkelijk de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld, de aandacht erop dient te worden gevestigd dat alle essentiële elementen van een dergelijke regeling, gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, door de decreetgever zelf moeten worden vastgesteld. Die essentiële elementen betreffen in elk geval: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens. De Raad van State geeft hierbij verder aan dat de stellers van het ontwerp deze regeling moeten aanvullen, indien nog niet alle essentiële elementen zijn geregeld in reeds bestaande wettelijke bepalingen.

Punten 1° tot en met 4° waren reeds opgenomen in het voorontwerp, maar worden voor de zekerheid nogmaals expliciet geduid in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 61. Het ontwerp werd wel aangevuld met een bepaling over de bewaartermijn van de gegevens. Meer informatie hierover is te vinden in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 61.

Opmerking onder punt 35 van het advies

Artikel 64 werd aangepast om te verduidelijken dat pleegzorgers niet onder het toepassingsgebied vallen. Daarnaast werd in het decreet verduidelijkt dat de minderjarige recht heeft op 'een zo kwalitatief en deskundig mogelijke jeugdhulpverlening of begeleiding' om deze formulering beter te doen overeenstemmen met de memorie waarin staat dat dit artikel een inspanningsverbintenis inhoudt.

Opmerking onder punt 36 van het advies

De Raad merkt op dat het personeel van de andere organisaties dan het Vlaams detentiecentrum en de gemeenschapsinstellingen die in de sector van het jeugddelinquentierecht werken, bewust uitgesloten werden van het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 29/2 DRM. Het artikel werd aangepast om te verduidelijken dat deze andere organisaties wel vallen onder het toepassingsgebied.

Opmerking onder punt 37 van het advies

De Raad stelt de vraag waarom niet van de gelegenheid gebruik gemaakt wordt om de opdracht aan de Vlaamse Regering om het nodige te doen om de sectorale wetgeving in overeenstemming te brengen met het DRM, uit te breiden naar het jeugddelinquentierecht. Deze opmerking wordt gevolgd, dit artikel werd in die richting aangepast.

Opmerking onder punt 38 van het advies

De Raad van State gaf aan dat er een technische fout was gebeurd bij het aangeven van welke bepalingen een eigen inwerkingtreding dienen te genieten. Deze technische fout is verholpen en de juiste bepalingen werden aangeduid.

Om de gewenste inwerkingtreding wetgevingstechnisch correct te bekomen, werden ook een nieuw artikel 23 en een nieuw artikel 60 ingevoegd. Die strekken ertoe om bepaalde deelaspecten van respectievelijk het huidige artikel 22 en het huidige artikel 59 later in werking te doen treden dan de rest van die bepalingen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Context – Vlaanderen internationaal op de kaart voor kinderrechten

Dit ontwerp van decreet actualiseert het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht (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 ontwerp 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 toekomt.

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 Vlaamse 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 ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet rechtspositie van de minderjarige.

Met dit ontwerp 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 ontwerp 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 ontwerp 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 ontwerp van decreet wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting (cf. Titel II.). We beperken ons hieronder tot een beknopt overzicht.

Dit ontwerp 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, vrijheidsbeperkende maatregelen. De 'gesloten opvang' wordt in het ontwerp 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 Jeugdinstellingen, dit betekent een uitbreiding van het huidige werkgebied van deze commissie naar de GES-+voorzieningen. Om voor het aanbieden van die geslotenheid een decretale basis te creëren bevat het ontwerp van decreet ook een wijzigingsbepaling voor het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.
- 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 fouilleren 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.
- Tot slot wordt een wijzigingsbepaling opgenomen voor het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp. Hiermee wordt een duidelijke decretale basis gecreëerd voor het aanbieden van geslotenheid, indien nodig, door voorzieningen veilig verblijf en de centra voor ernstige gedrags- en emotionele stoornissen (GES-+).

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 definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering zal het ontwerp van decreet worden overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp 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 en tot wijziging van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten om het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS