

Editoriaal

Een nieuwe rechtspositie voor minderjarigen in de jeugdhulp: algemeen of specifiek?

SITUERING

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 (DRM) biedt een generieke rechtspositie voor minderjarigen in alle contacten met de jeugdhulp. In de voorbije twintig jaar was het DRM getuige van een grote evolutie in de jeugdhulp, met als ankerpunten het Decreet integrale jeugdhulp (2013) en het Decreet betreffende het jeugddelinquentierecht (2019). Toch bleef de rechtspositie van minderjarigen ten aanzien van jeughulpaanbieders al die tijd (nagenoeg) ongewijzigd.

Daar komt binnenkort allicht verandering in. Er ligt een voorontwerp tot wijziging van het DRM op tafel, dat het DRM grondig wijzigt.¹ Terwijl het uitgangspunt van één rechtspositieregeling ten aanzien van alle contacten met de jeugdhulp behouden blijft, worden de rechten alsook de beperkingen erop veel omvattender en gedetailleerder beschreven. Er komen nieuwe rechten bij, bijvoorbeeld het recht op onderwijs en het recht op eigen kleding. Bestaande rechten en beperkingen worden ook verder uitgewerkt; een voorbeeld daarvan is een reeks erg lange artikelen over afzondering en fixatie.

Het voorontwerp werd niet in een vacuüm ontwikkeld. Een concrete aanleiding die in de memorie van toelichting erg expliciet naar voor komt is een onderzoeksrapport over de rechtspositie van jongeren in de gesloten opvang, waarvan wij de auteurs zijn (Carlé, Opgenhaffen, Put, Pleysier, 2021).² Dat onderzoek werd gevoerd in het kader van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en ging na of de huidige rechtspositie van jongeren in de gesloten opvang in lijn is met de op internationaal en Europees niveau omschreven mensen- en kinderrechten. Het onderzoek kwam er op zijn beurt doordat, sinds het nieuwe jeugddelinquentierecht, ook private voorzieningen gesloten opvang kunnen organiseren en de bedenking dat de rechten van jongeren daarbij verder (kunnen) worden beperkt. In ons onderzoek stelden we vast dat de bestaande regelgeving onvoldoende solide

¹ Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulpen binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, 13 oktober 2023, VR 2023 0206 DOC.0583/2BIS, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6479A07E8E8235823F6B8D85>.

² Memorie bij voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulpen binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, 13 oktober 2023, VR 2023 1310 DOC.1317/2BIS, 1-2, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6527ED537FDB1A5D078289FF>.

is om de rechten van kinderen en jongeren in de gesloten opvang te waarborgen: het DRM regelt sommige rechten die wettelijk geregeld zouden moeten zijn niet, en is onvoldoende expliciet over de mogelijkheid om deze rechten in te perken.

Veel van de in het voorontwerp opgenomen aanpassingen aan het DRM volgen uit de aanbevelingen in ons onderzoek over de gesloten opvang, wat zodoende een goed voorbeeld is van de mogelijke relatie tussen onderzoek en beleid (zie ook De Bus, Eykens & Put, 2023).

Het voorontwerp werd deels kritisch onthaald in een advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Raad WVG, 2023).³ Hoewel de Raad de fijnmaziger uitgewerkte rechtspositie positief vindt, uit hij kritiek op de keuze om één generieke rechtspositie te ontwikkelen voor alle minderjarigen in de jeugdhulp en op het detaillistische karakter van de ontwerp regelgeving. In dit editoriaal staan we, vertrekkend vanuit onze eigen ervaringen uit het hoger vermelde gevoerde onderzoek, stil bij die twee punten van kritiek.

TE UNIFORM?

Een eerste punt van kritiek van de Raad is dat het voorontwerp een generieke rechtspositie ontwikkelt voor de volledige jeugdhulp, waardoor de regeling onvoldoende op maat zou zijn van de erg diverse opvangvormen en doelgroepen. De Raad had liever een opsplitsing gezien tussen regelingen voor de jeugdhulp, de gemeenschapsinstellingen en de voorzieningen uit de sector van het VAPH (Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap), met daarbinnen telkens een bijkomende onderverdeling naargelang van het al dan niet gesloten karakter van de opvang. Hij acht zo'n regeling consequenter in het licht van de al gemaakte beleidskeuzes om het jeugdhulprecht en het jeugddelinquentierecht sterk van elkaar te onderscheiden; vindt dat zo de eigenheid van elke hulpverleningscontext beter gevat zou worden zodat rechten meer gemaximaliseerd worden; meent dat dit zou bijdragen tot correctere beeldvorming over elk type jeugdhulpverlening; betoogt dat specifieke regelingen meer ruimte zouden laten voor pedagogisch handelen dat aangepast is aan de concrete hulpverleningspraktijk; en vindt tot slot dat dit zou bijdragen tot maatwerk en correcter taalgebruik (Raad WVG, 2023, p. 8-9). Samengenomen lijkt de Raad de volgende drie principes te prioriteren: maatwerk; ruimte voor pedagogisch handelen; correcte beeldvorming.

Het voorontwerp daarentegen verkiest een intersectorale benadering, en houdt ook aan die keuze vast.⁴ Dat betekent niet dat er geen variatie is. Binnen het voorontwerp gelden sommige bepalingen enkel voor de residentiële jeugdhulpverle-

³ Er werden tevens adviezen uitgebracht door andere instanties, nl. door de Vlaamse Jeugdraad, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Gegevensbeschermingsautoriteit. Die instanties gingen niet in op de in dit editoriaal besproken punten. Op dit moment ligt het voorontwerp ter advies bij de Raad van State, afdeling Wetgeving.

⁴ Zie de reactie op de Raad WVG op pp. 19-21 van Memorie bij voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulpen binnen het kader van het decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, 13 oktober 2023, VR 2023 1310 DOC.1317/2BIS, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6527ED537FD-B1A5D078289FF>.

ning; daarbinnen zijn er bepalingen die enkel gelden voor voorzieningen met een mandaat tot geslotenheid; en nog daarbinnen geldt een aantal bepalingen enkel voor de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams Detentiecentrum. Zo is fouillering enkel toegelaten in voorzieningen met een mandaat tot geslotenheid (voorgesteld art. 15/3, § 2 en 3) en collectieve afzondering enkel mogelijk in gemeenschapsinstellingen (voorgesteld art. 28/1, § 1, derde lid). De variatie bevindt zich dus niet op het niveau van de rechten – die zijn generiek – maar wel op het niveau van de concrete invulling ervan. Doorslaggevend voor die benadering zijn volgens de memorie van toelichting de nood aan gelijke rechtsbescherming, het gevaar van versnippering, en het feit dat kinderen en jongeren zich binnen de jeugdhulp bewegen.⁵ Samengenomen lijkt het voorontwerp de volgende drie principes te prioriteren: gelijke rechten; gelijke rechtsbescherming; vlotte verplaatsbaarheid tussen sectoren.

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). Drie bedenkingen speelden voor ons een belangrijke rol bij de ontwikkeling van dat oordeel.

- 1) Wij zijn van mening dat het uitgangs- en aanknopingspunt het perspectief van het kind of de jongere hoort te zijn, niet dat van de sector of voorziening. Zo veel mogelijk moet de rechtspositie van jongeren in deze situatie gelijk lopen met de algemene rechtspositie van kinderen of jongeren in de samenleving. Uitzonderingen, afwijkingen of specificaties zijn wel degelijk mogelijk, maar net dat moet worden verantwoord. Elke vorm van diversificatie inzake rechten (en beperkingen op die rechten) moet bovendien kritisch worden beoordeeld vanuit het gelijkheidsbeginsel. Er zijn zeker opdelingen denkbaar die gebaseerd zijn op objectieve criteria, waarna de rechtspositieregeling kan worden gediversifieerd als daarvoor een legitiem doel bestaat en de diversificatie proportioneel is (bv. de opdeling ‘residentieel’ / ‘gesloten’ / ‘gemeenschapsinstelling’ / ‘Vlaams Detentiecentrum’). Ook de door de Raad voorgestelde opdeling op basis van de doelgroepen jeugdhulp, jeugd-delinquentie en VAPH is mogelijk relevant, maar roept tegelijk vragen op. Een opsplitsing tussen het jeugdhulprecht en jeugd-delinquentierecht is juridisch te verantwoorden, maar sluit eigenlijk in grote mate aan bij het voorontwerp zoals dat er vandaag ligt: daarin worden specifieke beperkingen opgenomen voor voorzieningen met mandaat tot geslotenheid. De creatie van de VAPH-sector als afzonderlijke doelgroep kan op zich echter problematisch zijn. Het VN-verdrag over de rechten van personen met een handicap verzet zich immers tegen een aparte rechtspositieregeling voor personen met een handicap, voor zover zij daardoor met meer beperkingen geconfronteerd zouden worden dan anderen (Beeckmans et al., 2021, p. 27-28).

⁵ Memorie bij voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulpen binnen het kader van het decreet betreffende het jeugd-delinquentierecht, 13 oktober 2023, VR 2023 1310 DOC.1317/2BIS, 16, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6527ED537FDB1A5D078289FF>.

- 2) Een rechtspositieregeling bepaalt op welke minimumrechten een minderjarige steeds kan rekenen, ongeacht zijn context. Door bepaalde rechten in bepaalde contexten niet te expliciteren (bijvoorbeeld omdat ze vanzelfsprekend zijn), zou niet enkel de indruk kunnen ontstaan dat deze rechten er niet bestaan, maar zou – en dat is belangrijker – indien het ‘vanzelfsprekende’ recht tóch met de voeten wordt getreden een ongelijke rechtsbescherming ontstaan. Dat is niet enkel feitelijk problematisch, maar zou – zoals de memorie van toelichting ook opwerpt⁶ – in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. En hoe dan ook rijst de vraag of enig recht ooit als volledig verworven of als vanzelfsprekend kan worden beschouwd.
- 3) Gelijke rechten en gelijke rechtsbescherming zorgen er ook voor dat er niet te veel verschillen zijn naargelang van de sector of de voorziening, wat van belang is gelet op de realiteit van de veelvoorkomende combinatie van, of overgang naar, diverse vormen van interventies.

Tegelijkertijd spreekt het voor zich dat ook de door de Raad voorop geschoven principes van maatwerk, ruimte voor pedagogisch handelen en correcte beeldvorming belangrijk zijn. De vraag is echter of deze principes per definitie onverzoenbaar zijn met een zo generiek mogelijk regeling. Zo wordt maatwerk door een zo generiek mogelijke regeling niet uitgesloten. De vraag lijkt dan ook eerder of het generieke dan wel het specifieke het vertrekpunt vormt. Eénmaal die keuze gemaakt is, is in elk van de gevallen maatwerk onvermijdelijk. In dezelfde zin is ons niet volledig duidelijk op welke wijze (de keuze voor) een generieke dan wel specifieke regeling rechtstreeks een impact zou hebben op pedagogisch handelen. De ruimte om pedagogisch te handelen wordt meer bepaald door de mate waarin een jeugdhulpaanbieder en hulpverlener een recht verder mag beperken of voorwaarden mag koppelen aan de uitoefening ervan. Dat vormt zowel bij de door de Raad vooropgestelde benadering als bij de benadering die in het voorontwerp wordt gehanteerd een vraagstuk. Wat het beeldvormingsaspect betreft tot slot, stelt de Raad dat het expliciet benoemen van bepaalde rechten (zoals het recht op vrijetijdsbesteding op plekken waar dat recht vanzelfsprekend is), als vreemd en stigmatiserend kan worden ervaren. Rechtsbescherming ontnemen omwille van beeldvorming lijkt ons echter niet wenselijk. Bovendien is beeldvorming niet zozeer gekoppeld aan het decreet *an sich*, maar wel aan de communicatie over het Decreet; wij pleiten dan ook voor een voldoende en weloverwogen communicatie over het nieuwe DRM.

TE DETAILLISTISCH?

Een tweede punt van kritiek van de Raad is dat het voorontwerp de rechten erg gedetailleerd en uitgebreid in de regelgeving vastlegt. Hoewel de Raad zich niet verzet tegen een fijnmazig geregelde rechtspositieregeling, vraagt hij zich af of het voorontwerp niet te gedetailleerd is en of bepaalde elementen niet eerder thuis horen ‘in andere vormen van regelgeving’ (Raad WVG, 2023, p. 13). De Raad ver-

⁶ Memorie bij voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulpen binnen het kader van het decreet betreffende het jeugd-delinquentierecht, 13 oktober 2023, VR 2023 1310 DOC.1317/2BIS, 15, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6527ED537FDB1A5D078289FF>.

wijst daarmee wellicht naar uitvoeringsbesluiten of naar interne reglementen van de betrokken voorzieningen. In een repliek op de Raad verwijst de memorie van toelichting ten eerste naar het fundamentele karakter van de rechten in het DRM, waardoor voor het sterkst mogelijke niveau van regelgeving wordt gekozen. Ten tweede herhaalt de memorie de noodzaak van een uniforme regeling.⁷ Waar het tweede argument allerm minst overtuigt – ook een uitvoeringsbesluit kan immers intersectoraal gelden – is het eerste argument een verdere reflectie waard.

Uit ons onderzoek kwam naar voor dat er, wat jongeren in gesloten opvang betreft, vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief meer in de wetgeving moet worden opgenomen dan vandaag (ongeveer 5% van de in totaal meer dan 1400 onderzochte elementen) het geval is. Of dat daarom tot in de details in het decreet zelf dient te gebeuren, dan wel of een uitvoeringsbesluit volstaat, kan niet uit het mensen- en kinderrechtelijke kader worden afgeleid. Daarvoor dient te worden gekeken naar het (internrechtelijk) legaliteitsbeginsel, dat vereist dat de zaken waarvan de Grondwet bepaalt dat ze ‘door de wet’ of ‘bij wet’ geregeld moeten worden, in een formele wet (wet of decreet) worden opgenomen; indien dat niet het geval is, is er (meer) marge om ter zake regelgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht te delegeren.

Belangrijker is volgens ons de vraag of alles wat het voorontwerp voorstelt, ook daadwerkelijk door de regelgever moet worden geregeld en of het niet mogelijk is om meer aspecten van de rechtspositieregeling toe te vertrouwen aan de voorzieningen zelf. Tijdens ons onderzoek kwam aan het licht dat het mensen- en kinderrechtelijke kader voor de meeste elementen van de rechtspositie niet oplegt om ze wettelijk te regelen. Van belang is eerder dat ze aantoonbaar gemaakt worden of in de praktijk gerealiseerd worden. Een mensen- en kinderrechtenconforme bezoekregeling moet bijvoorbeeld in de eerste plaats in de praktijk gerealiseerd worden door de voorzieningen. Huishoudelijke reglementen van voorzieningen en individuele overeenkomsten kunnen in die zin een (belangrijke) rol spelen. Toch moet ook voor deze zaken worden nagegaan of het desgevallend zinvol is om de contouren ervan in wetgeving te verankeren. In ons onderzoek hebben we ter zake ook aanbevelingen geformuleerd, die o.a. gebaseerd waren op de formulering van de internationale bronnen en op de uniformiteit en coherentie van het (interne) wettelijke kader. Ook afwegingen inzake rechtsbescherming en transparantie kunnen daarbij relevant zijn.

CONCLUSIE

Het voorontwerp dat het DRM beoogt te wijzigen, ontwikkelt een zo generiek mogelijke regeling die de oorspronkelijke principebenadering verlaat en de rechtspositie meer in detail regelt. Vanuit een juridisch oogpunt zijn beide aspecten – zo generiek mogelijk en zo gedetailleerd als nodig – wenselijk en zelfs onvermijdelijk.

⁷ Memorie bij voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp binnen het kader van het decreet betreffende het jeugd-delinquentierecht, 13 oktober 2023, VR 2023 1310 DOC.1317/2BIS, 21, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6527ED537FDB1A5D078289FF>.

Rechtsbescherming is immers de essentiële functie van het DRM. Dat doet echter het belang van maatwerk, ruimte voor pedagogisch handelen en beeldvorming niet teniet. Deze laatste elementen volgen echter niet zozeer uit het DRM zelf, maar uit de wijze waarop over het nieuwe DRM zal worden gecommuniceerd en hoe het in praktijk zal worden gerealiseerd. Net als elke rechtspositieregeling moet het nieuwe DRM vertaald worden naar organisaties, hulpverleners en kinderen en jongeren. Door in deze stap bijzondere aandacht te hebben voor de principes die de Raad vooropstelt, hopen we op het beste van twee werelden: een duidelijke en stevige rechtsbasis die rechtsbescherming biedt aan alle kinderen en jongeren, ongeacht hun situatie binnen de jeugdhulp, als ruggensteun achter de schermen van een praktijk waarin rechten vooral doorleefd worden.

Tim Opgenhaffen

docent KU Leuven, Instituut voor Sociaal Recht en docent VUB,
Vakgroep Privaat en Economisch Recht

Johan Put

gewoon hoogleraar KU Leuven, Instituut voor Sociaal Recht en
Leuven Instituut voor Criminologie

Jole Carlé

substituut-procureur des Konings parket Halle-Vilvoorde, vrijwillig
wetenschappelijk medewerker KU Leuven, Instituut voor Sociaal
Recht en Leuven Instituut voor Criminologie

REFERENTIES

- Beeckmans, D., Droogmans, G., Mertens, N., Opgenhaffen, T., Vanhoof, J., Maes, B., van Achterberg, T., Nijs, S., Put, J., Van Audenhove, Ch., De Cuyper, K. (2021). *De ontwikkeling van een intersectorale richtlijn voor de preventie en toepassing van afzondering en fixatie in de brede residentiële jeugdhulp*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. 378p. https://cdn.nimbu.io/s/5s8z9pq/channelentries/3993vi8/files/2021_19%20Rapport_69_SW_VG_EF64_Richtlijn%20Afzondering%20en%20fixatie_Eindrapport.pdf?ut0d5km.
- Carlé, J., Opgenhaffen, T., Put, J. & Pleysier, S. (2021). *Gesloten opvang van minderjarigen in Vlaanderen: een rechtspositieregeling*. Leuven, Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin. 354p. https://cdn.nimbu.io/s/5s8z9pq/channelentries/ropp3ez/files/2021_01_Rapport_45_EF59_Eindrapport_Rechtspositieregeling_gesloten_opvang.pdf?lnjtjeg.
- De Bus, S., Eykens, P. & Put, J. (2023). De relatie tussen onderzoek en beleid in het jeugdbeschermingsrecht. *Panopticon*, 44 (4), 247-252.
- Raad WVG. (2023). *Advies rechtspositie van de minderjarige*. Brussel. 10 augustus 2023. 22p.